

# Public Organization Management

Vol. 13(4), (Series 52): 87-104/ 2025

 <https://doi.org/10.30473/ipom.2025.75708.5239>

E-ISSN: 2538-600X P-ISSN: 2322-522X

## ORIGINAL ARTICLE

### The Comprehensive Planning and the Challenge of Coordination in Iran's Development Planning System

Ahmad Gholipour<sup>1</sup>, Ezatollah Abbasian<sup>2\*</sup>, Majid Mokhtarianpour<sup>3</sup>

1. Ph.D, Department of Public Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. Professor, Department of Financial Engineering, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

3. Assistant Professor, Department of Public Policy and Administration, College of Management, University of Tehran, Tehran, Iran.

#### \*Correspondence

Ezatollah Abbasian  
E-mail: [e.abbasian@ut.ac.ir](mailto:e.abbasian@ut.ac.ir)

Receive Date: 07/Sep/2025

Revise Date: 18/Oct/2025

Accept Date: 19/Oct/2025

#### How to cite

Gholipour, A., Abbasian, E., & Mokhtarianpou, M. (2025). The Comprehensive Planning and the Challenge of Coordination in Iran's Development Planning System. *Public Organization Management*, 13(4), 87-104.

#### EXTENDED A B S T R A C T

##### Introduction

This research investigates the reasons behind the failure of comprehensive development planning to fulfill its coordinating role within Iran's national development planning system. Development, understood as the "upward movement of the entire social system," requires extensive coordination among national development actors to enable the social system to progress from its current state to a developed state. The development planning institution, established in Iran in 1948, is considered one of the key institutional mechanisms for achieving such coordination. Despite more than seven decades of experience, Iran's development planning system has performed inadequately in achieving development goals, and studies indicate that incoordination within and among its subsystems (planning, implementation, and monitoring and evaluation) constitutes a serious systemic challenge.

This lack of coordination persists despite the original goal of comprehensive planning-which became the dominant planning pattern from the Third Development Plan prior to the Islamic Revolution-of establishing broad coordination across the national development process. This study aims to analyze the factors contributing to the failure of comprehensive planning to foster coordination, thereby addressing the existing gap in the literature on development planning in Iran and offering practical recommendations to enhance coordination within the Iran's development planning system.

##### Methodology

This research is qualitative in nature, exploratory in orientation, and applied in purpose, utilizing qualitative secondary analysis to address a new central research question. The data used in this study includes 16 semi-structured interviews and a set of documents related to Iran's development planning system, which were collected from a previous study by the authors of the paper. The data analysis process was carried out using thematic analysis and the MAXQDA software. To ensure the credibility of the research, the criteria proposed by Lincoln and Guba (1985)- credibility, dependability, transferability, and confirmability- were employed, with appropriate techniques applied for each criterion. The theoretical framework of Gholipour et al. (2024) was used for data analysis. Based on this framework, the quality of coordination depends on the existence of a clear,

common, and valid basis for the actors. Therefore, the research question, framed within this theoretical framework, asks: What role does comprehensive planning play in the lack of a clear, common, and valid basis for action in Iran's development planning system?

### **Findings**

The set of factors explaining the failure of comprehensive planning to fulfill its coordinating role within the development planning system can be categorized into three main issues:

1. **Failure to Meet Foundational Requirements:** Comprehensive planning requires three fundamental components: sufficient analytical capacity to understand and integrate the complexities of the social system, a detailed, accurate, and timely statistical and informational system, and an appropriate time frame to develop a coordinated document. The absence of any of these components disrupts the creation of a realistic, cohesive, and analytical basis for planning. When such a basis (a clear and valid basis for action) is not available, the planning process, instead of being based on deep analysis, clear prioritization, and a systematic approach to addressing issues, turns into a rushed and chaotic aggregation of sectional demands, incomplete data, and scattered decrees. Such a plan is neither internally coordinated nor capable of serving as a reference framework for coordination at the implementation level.

2. **Failure to Meet Institutional and Executive Requirements:** In addition to the foundational requirements of comprehensive planning, another set of requirements pertains to the institutional and executive environment in which the plan is created and intended to be implemented. These requirements include a coherent and stable governance system, as well as the presence of suitable executive capacities, to facilitate the formulation of a coordinated comprehensive plan and ensure its accurate implementation. If these requirements are not met, they not only make the development of a coordinated plan difficult but also lead to incoordination in the execution phase by weakening the plan's enforcement mechanisms. Therefore, the "incoherent and unstable governance system" and "limited executive capacities" in Iran are two key factors contributing to the failure of comprehensive planning to fulfill its coordinating role within the development planning system.

3. **Incoordinating Consequences:** The third category of factors contributing to the failure of comprehensive planning to fulfill its coordinating role within the development planning system directly relates to the incoordinating consequences of comprehensive planning, which can be categorized into two groups: plan-related consequences and executive consequences. Plan-related consequences include the lack of prioritization, the transformation of the plan into a platform for fulfilling everyone's demands, and weak executive aspect of the plan, which works against the formulation and implementation of a plan based on a clear, common, and valid basis. Executive consequences include the bloating of administrative structures, the intensification of legal chaos, weakened accountability, and failure in solving problems. These not only work against the formulation and implementation of a plan based on a clear, common, and valid basis of action but also exacerbate incoordination in the governance system as a larger whole.

### **Discussion and Conclusion**

Based on the findings of this research, the failure of comprehensive planning to fulfill its coordinating role in the development planning system can be attributed to three categories of fundamental, institutional, and consequential factors that interact with each other. First, due to the failure to meet the foundational requirements of comprehensive planning (limited analytical capacity, limited informational capacity, and limited time opportunity), the failure to meet institutional requirements (incoherent governance system), plan-related consequences (the transformation of the plan into a platform for fulfilling

everyone's demands and the lack of prioritization), and executive consequences (failure in solving problems and the accumulation of problems on one another), it is fundamentally impossible to design a plan based on a clear, common, and valid basis. As a result, development plans become internally incoordinate, and the plan, instead of being structured on an integrative and holistic logic, transforms into a chaotic aggregation of scattered demands and decrees.

Second, due to the failure to meet institutional and executive requirements (incoherent and unstable governance system with limited executive capacities), plan-related consequences (lack of prioritization, weak executive aspect of the plan), executive consequences (the intensification legal chaos and weakened accountability), and also internal incoordination, comprehensive development plans cannot serve as a clear, common, and valid basis for executive actors and, at the implementation stage, collapse functionally, losing their coordinating role.

Third, comprehensive planning is associated with unintended consequences in the execution phase, which themselves contribute to the intensification of incoordination in the governance system; including failure in solving problems and the accumulation of problems, the bloating of administrative structures and organizations, and the intensification of legal chaos.

Nevertheless, the achievements of comprehensive planning in fostering coordination should not be entirely dismissed. Despite all its shortcomings, these comprehensive plans, by creating a basis for action—albeit of less-than-optimal quality—have, to some extent, been effective in relatively guiding actors and preventing certain crises resulting from the lack of overarching direction. The occurrence of severe incoordination due to deviations from comprehensive development plans in the experience of Iran's development planning provides evidence of this.

Finally, it is worth noting that the new theoretical framework presented by Gholipour et al. (2024) has proven its effectiveness in analyzing the coordination challenge and has been able to comprehensively cover the incoordinating factors identified in both literature and field data.

#### **KEYWORDS**

Development Planning System, Comprehensive Planning Failure, Coordination, Basis of Action, Qualitative Secondary Analysis.



«مقاله پژوهشی»

## برنامه‌ریزی جامع و چالش هماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران

احمد قلی‌پور<sup>۱</sup>، عزت‌الله عباسیان<sup>۲\*</sup>، مجید مختاریان پور<sup>۳</sup>

### چکیده

این پژوهش با هدف بررسی چرایی ناکامی برنامه‌ریزی جامع توسعه در ایفای نقش هماهنگ‌ساز خود در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران انجام شده است. پژوهش حاضر از نوع کیفی، با ماهیت اکتشافی و جهت‌گیری کاربردی است و با استفاده از راهبرد تحلیل ثانویه کیفی انجام شده است. داده‌های پژوهش شامل ۱۶ مصاحبه نیمه ساختاریافته با صاحب‌نظران توسعه و مجموعه‌ای از اسناد مرتبط با نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران است که بین پاییز ۱۴۰۲ تا پاییز ۱۴۰۳ گردآوری شده‌اند. تحلیل مضمون داده‌ها نشان می‌دهد که ناتوانی برنامه‌ریزی جامع در ایفای نقش هماهنگ‌ساز در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران از سه دسته عوامل ناشی می‌شود: برآورده نشدن اقتضائات بنیادین (ظرفیت تحلیلی، اطلاعاتی و زمانی محدود)، برآورده نشدن اقتضائات نهادی و اجرایی (نظام حکمرانی نامنسجم و بی‌ثبات و امکانات اجرایی محدود)، و بروز پیامدهای ناهماهنگ‌ساز برنامه‌ای و اجرایی. این عوامل، که مانع شکل‌گیری مبنایی مشخص، مشترک و معتبر برای تدوین و اجرای برنامه می‌شوند، سبب شده‌اند که برنامه‌های توسعه نه خود واجد هماهنگی درونی باشند و نه بتوانند به‌عنوان مبنای هماهنگ‌ساز ایفای نقش کنند، بلکه چالش هماهنگی موجود در نظام حکمرانی را نیز تشدید نمایند. یافته‌های این پژوهش، ضرورت بازاندیشی در منطق جامع‌گرایی و حرکت به‌سوی برنامه‌ریزی مسئله محور و اولویت‌مدار به‌منظور ایجاد هماهنگی‌های موردنیاز در مسیر توسعه کشور را متذکر می‌شود.

### واژه‌های کلیدی

نظام برنامه‌ریزی توسعه، ناکامی برنامه‌ریزی جامع، هماهنگی، مبنای کنش، تحلیل ثانویه کیفی.

۱. دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
۲. استاد، گروه مهندسی مالی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.  
۳. استادیار، گروه ختمشی‌گذاری و اداره امور عمومی، دانشکدگان مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

\* نویسنده مسئول: عزت‌الله عباسیان  
رایانامه: [e.abbasian@ut.ac.ir](mailto:e.abbasian@ut.ac.ir)

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۱۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۷/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۲۷

### استناد به این مقاله:

قلی‌پور، احمد؛ عباسیان، عزت‌الله و مختاریان پور، مجید (۱۴۰۴). برنامه‌ریزی جامع و چالش هماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران. مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۳(۴)، ۸۷-۱۰۴.



## مقدمه

به شمار می‌آید؛ یعنی زیرنظام‌های برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی (آقاسی‌زاده و غلامی‌نجاج‌امیری ۱۳۹۹؛ برمکی، ۱۳۹۳؛ جهانگرد و ورمزیار؛ ۱۳۹۱؛ پوست‌فروش‌تهرانی و ورمزیار، ۱۳۸۹). این ناکامی، در حالی است که هدف اولیه از پیگیری برنامه‌ریزی جامع در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران، که نخستین بار در قالب برنامه سوم عمرانی پیش از انقلاب اسلامی معرفی شد، ایجاد هماهنگی فراگیر و انسجام در سیاست‌گذاری توسعه‌ای بود (بالوین، ۱۹۶۷). برنامه‌ریزی جامع به معنای حداکثر یکپارچگی در کل سیاست‌ها و منابع تمام سازمان‌های دولتی است (مک‌لئود، ۱۹۶۴). با این حال، تجربه عملی این الگو در ایران نشان می‌دهد که به‌ویژه در بستر نهادی خاص کشور، برنامه‌ریزی جامع نه‌تنها به شکل‌گیری هماهنگی‌های فراگیر منجر نشده، بلکه به یکی از عوامل تشدیدکننده ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه بدل شده است.

هدف پژوهش حاضر بررسی چرایی ناکامی برنامه‌ریزی جامع در ایفای نقش هماهنگ‌ساز خود در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران است. از این‌رو، پژوهش حاضر این پرسش اصلی را دنبال می‌کند که: چرا برنامه‌ریزی جامع در ایران نتوانسته است در ایجاد هماهنگی‌های موردنیاز در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران موفق عمل کند؟

اهمیت پژوهش حاضر در این است که درک عوامل ناکامی این الگو می‌تواند به اصلاح سیاست‌ها، ارتقای هماهنگی نهادی و بهبود عملکرد توسعه در کشور کمک کند. همچنین، در ادبیات موجود، تاکنون پژوهشی مستقل به بررسی این مهم نپرداخته و اغلب به صورت پراکنده و غیرمستقیم به برخی جنبه‌های ناهماهنگ‌ساز برنامه‌ریزی جامع اشاره شده است. از این‌رو، این پژوهش با تمرکز بر نقش‌آفرینی این الگوی برنامه‌ریزی در ایجاد یا تشدید ناهماهنگی‌ها، در پی آن است تا شکاف مذکور در ادبیات برنامه‌ریزی توسعه در ایران را پر کرده و زمینه‌ای برای بازاندیشی در ساختار و فرآیند برنامه‌ریزی توسعه و ارتقای هماهنگی نهادی در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور فراهم آورد.

## مبانی نظری

### برنامه و نظام برنامه‌ریزی

تعاریف متعددی از برنامه وجود دارد: انتخاب کردن، تخصیص منابع طبق برنامه، استفاده بهتر از منابع محدود، تصمیم‌گیری درباره راه‌های گوناگون دستیابی به هدف، تصور آینده دلخواه و راه‌های عملی دست یافتن به آن. گرچه هریک از این تعاریف وجهی از وجوه برنامه‌ریزی را در بردارد، اما از نظر توفیق (۲۰۱۳)، تعریف زیر که در چهار بخش ارائه شده است، درباره برنامه‌ریزی در کشورهای در حال

میردال<sup>۱</sup> (۱۹۷۴) توسعه را «حرکت رو به بالای کل نظام اجتماعی» تعریف می‌کند؛ حرکتی که مستلزم گذار از وضع موجود به وضع مطلوب است. با توجه به گستره و پیچیدگی این حرکت، هماهنگی فراگیر میان کنشگران توسعه ملی، نقشی بنیادین در غلبه بر اینرسی وضعیت موجود و دستیابی به اهداف توسعه ایفا می‌کند (تودارو<sup>۲</sup> و اسمیت<sup>۳</sup>، ۲۰۲۱). یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نهادی برای تحقق این هماهنگی، نهاد برنامه‌ریزی توسعه است که در ایران از سال ۱۳۲۷ پایه‌گذاری شد (صمیمی و نورمحمدی، ۱۴۰۰ الف).

مقام معظم رهبری نیز در دیدار با هیئت دولت (۳ شهریور ۱۳۹۵)، بر نقش اساسی برنامه در ایجاد هماهنگی و هم‌افزایی تأکید کرده و می‌فرماید:

«اهمیت برنامه برای شماها روشن است و می‌دانید که برنامه چقدر مهم است؛ برنامه هم هماهنگی ایجاد می‌کند، هم هم‌افزایی ایجاد می‌کند، هم زنجیره‌های برنامه‌پی‌درپی - ما را به اهداف چشم‌انداز می‌رساند؛ یعنی اگر چنانچه این زنجیره برنامه‌ها، یک‌جا در وسط قطع شد، ما نمی‌توانیم به آن نتیجه برسیم، این روشن است؛ بنابراین، برنامه خیلی اهمیت دارد.»<sup>۴</sup>

بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که ایران از نخستین کشورهای در حال توسعه‌ای بوده است که به تدوین برنامه‌های توسعه پرداخت (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ الف). با این حال، علی‌رغم بیش از هفت دهه تجربه در برنامه‌ریزی توسعه و بهره‌مندی از ظرفیت‌های انسانی، طبیعی و ژئوپلیتیکی قابل‌توجه، ایران نتوانسته است در تحقق اهداف توسعه عملکردی موفق و پایدار از خود نشان دهد. براساس شاخص‌های جهانی توسعه و ارزیابی‌های تطبیقی، موقعیت توسعه‌ای ایران نسبت به کشورهای چون کره جنوبی، سنگاپور و ترکیه - که فرآیند توسعه را دیرتر از ایران آغاز کرده‌اند - نامطلوب‌تر و پایین‌تر ارزیابی می‌شود (آل‌یاسین، ۱۳۹۹).

در پرتو این واقعیت، می‌توان چنین نتیجه گرفت که نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور در ایفای نقش هماهنگ‌ساز خود برای تحقق اهداف توسعه ملی ناکام بوده است. اسناد آسیب‌شناختی نظام برنامه‌ریزی توسعه نیز بر این مسئله تأکید دارند و نشان می‌دهند که ناهماهنگی یکی از بنیادی‌ترین و پرتکرارترین آسیب‌ها درون و میان هر سه زیرنظام نظام برنامه‌ریزی توسعه

1. Myrdal
2. Todaro
3. Smith
4. <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=34162>

توسعه تعریف بهتری است:

«برنامه‌ریزی جامع برنامه‌ای است که همه بخش‌های اقتصاد را در برمی‌گیرد و همه اهداف اقتصادی باید در آن مشخص باشد و هیچ نکته مهمی که ممکن است مانع برنامه بوده یا در موفقیت آن سهیم باشد، از برنامه بیرون نماند» (بالدوین، ۱۹۶۷).

این شکل از برنامه‌ریزی از برنامه سوم پیش از انقلاب اسلامی دنبال شد. در آن زمان عدم هماهنگی سازمان برنامه و سایر دستگاه‌ها به‌عنوان یک مسئله و مشکل در تجربه دو برنامه قبلی آشکار شده بود (نیلی و کریمی، ۲۰۱۷)) و این روش برنامه‌ریزی توسط سازمان‌های بین‌المللی تشویق می‌شد. از این رو گزارش بازنگری برنامه دوم پیش از انقلاب اسلامی، اساساً خواستار تهیه برنامه عمرانی جامع شد و به‌زعم آن برنامه عمرانی جامع پیش‌شرط لازم برای نیل به چشم‌اندازهای عمرانی موردنظر بود. نتایج بازنگری برنامه دوم در این رابطه به این صورت بیان شده بود: «در تمام قسمت‌های این گزارش معلوم شد که فقدان برنامه عمرانی هماهنگ و جامع، مانع اصلی در برابر تسریع آهنگ توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است... با توجه به نیاز فراگیر به جامعیت برنامه‌ریزی عمرانی در کشور، ما از تصمیم اخیر دولت استقبال می‌کنیم که سازمان برنامه را به تدوین برنامه عمرانی سوم کشور که برنامه‌ای ملی و دربرگیرنده فعالیت‌های کلیه دستگاه‌های دولتی و نیز فعالیت‌های بخش خصوصی باشد فراخوانده است» (مک‌لئود، ۱۹۶۴).

علاوه بر این، دو عامل داخلی مهم در تداوم رویکرد برنامه‌ریزی جامع در ایران تأثیرگذار بودند. نخست، اتکای دولت به درآمدهای نفتی بود که با ایجاد تصور دسترسی به منابع مالی بی‌پایان، زمینه‌ساز شکل‌گیری برنامه‌هایی بلندپروازانه و فراگیر شد؛ در حالی که محدودیت‌های واقعی منابع و ظرفیت‌های اجرایی نادیده گرفته می‌شد (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۱۳۹۹). دوم، در فضای فردسالارانه دهه‌های ۴۰ و ۵۰، گرایش به برنامه‌ریزی جامع به‌سبب اتکای تصمیم‌گیری‌ها بر اراده فردی، مقبولیت بیشتری یافت. این نوع برنامه‌ریزی با فراهم کردن امکان تمرکز بر همه حوزه‌ها، بستر مناسبی برای بسط اقتدار اشخاص و نهادها در اختیار مدیران قرار می‌داد (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۱).

### هماهنگی و نظام برنامه‌ریزی

هماهنگی دارای دو نقش ابزاری و غایی در رابطه با برنامه و نظام برنامه‌ریزی است. اولاً، هماهنگی به‌مثابه معیار سنجش کیفیت برنامه و نظام برنامه‌ریزی توسعه است. به عبارت دیگر برنامه و نظام برنامه‌ریزی در صورتی که به لحاظ درونی از هماهنگی برخوردار باشند، احتمال موفقیت آن‌ها افزایش خواهد یافت (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ الف؛ مک‌لئود، ۱۹۶۴).

۱. برنامه همواره دستور کاری برای آینده است.

۲. در برنامه همواره وسایلی برای تحقق هدف‌ها تدارک دیده می‌شود.

۳. اما دستور کار با هر دو ویژگی بالا لزوماً برنامه‌ریزی نیست. تنها هنگامی می‌توان سندی را برنامه نامید که علاوه بر داشتن هدف و پیش‌بینی وسایل لازم برای تحقق آن، قسمت‌های گوناگون آن با یکدیگر هماهنگ باشند. هماهنگی جوهره برنامه‌ریزی است.

۴. علاوه بر هماهنگی، ویژگی دیگر برنامه و در نتیجه هنر برنامه‌ریزی، بهینه‌یابی و بهینه‌سازی برای به حداکثر رسانیدن هدف یا هدف‌هایی مانند بیشترین ارزش افزوده، صادرات، سود ... یا کمترین هزینه، مصرف آب، آلودگی و ... ضمن رعایت سلسله محدودیت‌ها است (توفیق، ۲۰۱۳).

در گزارش چارچوب بررسی نظام مطلوب برنامه‌ریزی ایران (دی‌ماه ۱۳۸۳) نظام برنامه‌ریزی این‌گونه تعریف شده است: ترتیبات تهیه، تصویب و اجرای برنامه و نظارت بر آن (هادی زوز، ۲۰۰). جهانگرد و ورمزبار (۲۰۱۲) نیز فرایند برنامه‌ریزی را متشکل از چهار مرحله اساسی تهیه، اجرا، نظارت و ارزشیابی می‌داند. با توجه به تعریفی که از نظام برنامه‌ریزی ارائه شد، نظام برنامه‌ریزی توسعه را می‌توان شامل سه زیرنظام برنامه‌ریزی، زیرنظام اجرا و زیرنظام نظارت و ارزیابی دانست که در سه افق زمانی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت عمل می‌کند. نظام برنامه‌ریزی توسعه در افق‌های زمانی کوتاه‌تر نقش اجرایی برای نظام برنامه‌ریزی توسعه در افق‌های زمانی بلندتر را ایفا می‌کند. بخش‌های مختلف نظام اجتماعی شامل نظام سیاسی، نظام اداری، بخش خصوصی و جامعه مدنی، هر کدام به نحوی در نظام برنامه‌ریزی توسعه نقش آفرینی می‌کنند.

### برنامه‌ریزی جامع

دو نوع برنامه به اعتبار سطح پوشش و جامعیت شامل برنامه‌ریزی محدود و برنامه‌ریزی جامع است. هنگامی که برنامه توسعه قلمروی محدودی داشته باشد، بسیاری از عوامل مانع یا موجب پیشرفت برنامه، باید خارج از کنترل مستقیم جریان برنامه باشند (مک‌لئود، ۱۹۶۴). اما، برنامه جامع کلیه فعالیت‌های اقتصادی و کلیه عواملان اقتصادی را در برمی‌گیرد و از یک طرف شامل عاملان دولتی و غیردولتی است و از طرفی دیگر مشتمل بر تمام بخش‌ها است (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ الف). برنامه‌ریزی جامع به معنای حداکثر یکپارچگی در کل سیاست‌ها و منابع تمام سازمان‌های دولتی است (مک‌لئود، ۱۹۶۴). جورج بی. بالدوین (۱۹۶۷) برنامه‌ریزی جامع را این‌گونه تعریف می‌کند:

جمعی، داوطلبانه یا اجباری و رسمی یا غیررسمی باشد، میزانی است که مجموعه کنش‌های کنشگران فردی و سازمانی، دارای نسبت‌های فزاینده هماهنگی (مکمل، هارمونیک، سازگار و همسو) و یا نسبت‌های کاهنده هماهنگی (تضاد، عدم انسجام، شکاف و تعدد زائد) در راستای دستیابی به هدف مشخص و مشترک است.

مبتنی بر این چارچوب نظری، کیفیت هماهنگی تابعی از وجود یک مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنشگران است. بنابراین، سؤال پژوهش در پرتو این چارچوب نظری این‌گونه مطرح می‌شود که برنامه‌ریزی جامع چه نقشی در فقدان مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنش در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران دارد. ایشان سه دسته اصلی مبنای کنش شامل نظام باور، نهادهای رسمی و نهادهای غیررسمی (قواعد بازی) تعریف می‌کند و ملزومات هماهنگ‌ساز و معیارهای تأمین این ملزومات را به شرح جدول زیر معرفی می‌نماید.

ثانیاً، هدف از برنامه و نظام برنامه‌ریزی توسعه ایجاد هماهنگی میان کنشگران ملی در سایر سطوح ملی، محلی، بخشی و ...، جهت افزایش کارایی و هم‌افزایی میان ایشان و همچنین رفع شکست هماهنگی، به‌عنوان یک مانع توسعه، است. اساساً برنامه‌ریزی توسعه با این فرض شکل گرفت که توسعه به صورت خودبده‌خودی جلو نمی‌رود، و عناصر نظام اجتماعی به صورت خودبده‌خودی در جهت توسعه بسیج و هماهنگ نمی‌شود. از این‌رو فلسفه برنامه‌ریزی توسعه ایجاد حرکتی هماهنگی در جهت دستیابی به وضع مطلوب است (تودارو و اسمیت، ۲۰۲۱؛ رجب‌پور، ۲۰۱۹).

### هماهنگی (چارچوب نظری)

در این پژوهش به‌منظور پاسخ به سؤال محوری از چارچوب نظری قلی‌پور و همکاران (۲۰۲۴) استفاده شده است. ایشان هماهنگی را این‌گونه تعریف می‌کنند:

- هماهنگی به‌عنوان تابعی از مشخص بودن، مشترک بودن و معتبر بودن مبنای کنش کنشگران که ممکن است فردی یا

#### جدول ۱. مبنای کنش، ملزومات هماهنگ‌ساز و معیارهای تأمین ملزومات هماهنگ‌ساز مبنای کنش

**Table 1.** Basis of Action, Coordination Requirements, and Criteria for Fulfilling Coordination Requirements of the Basis of Action

مبنای کنش	ملزومات هماهنگ‌ساز	معیار تأمین ملزومات هماهنگ‌ساز مبنای کنش
نظام باور	مشخص	میزان پیش‌بینی پذیری کنشگران
	مشترک	تشابه و همخوانی نظام باور کنشگران
	معتبر	میزان انطباق نظام باور کنشگران با واقعیت‌های پیرامونی
فرهنگ (نهادهای غیررسمی)	مشخص	فرهنگ مکتوب کنشگران
	مشترک	تشابه فرهنگی کنشگران
	معتبر	میزان سواق دادن کنشگران به همکاری به‌منظور حل مشکلات مشترک
نهادهای رسمی		آیا نهاد رسمی وجود دارد؟
	مشخص	آیا این مبنا راهنمای عمل روشنی است و دارای تقسیم‌کار و تعریف روشن نقش‌ها و مسئولیت‌ها است و یا اینکه کلی است و نمی‌تواند جهت‌دهی کند؟
		آیا این مبنا تنها مبنای کنش است و یا اینکه با دیگر مبناهای کنش همپوشانی و ناهمخوانی دارد؟
	مشترک	تمامی کنشگران اثرگذار را تحت پوشش قرار دهد و یا اینکه در یک فرایند مشارکتی توسط کنشگران شکل گرفته باشد.
	معتبر	دارای ضمانت اجرایی (نظارت و ارزیابی مؤثر و توان پاسخگو کردن کنشگران) داشتن کیفیت لازم به‌منظور تحقق اهداف کنشگران

### روش‌شناسی پژوهش

کاربردی است و با استفاده از راهبرد تحلیل ثانویه کیفی<sup>۱</sup> انجام شده است. در این شیوه، پژوهشگر داده‌های کیفی

این پژوهش از نوع کیفی، با ماهیت اکتشافی و جهت‌گیری

جدول ۲. اطلاعات جمعیت‌شناختی مشارکت‌کنندگان  
Table 2. Demographic Information of Participants

سطح تحصیلات	
دکتری: ۱۵ نفر	کارشناسی‌ارشد: ۱ نفر
رشته تحصیلی	
اقتصاد: ۹ نفر	مدیریت دولتی: ۷ نفر
محل اشتغال	
سازمان برنامه‌بودجه:	مرکز پژوهش‌های مجمع تشخیص: دانشگاه:
۶ نفر	۷ نفر
۲ نفر	۱ نفر

در مطالعه اولیه، تحلیل داده‌ها با استفاده از راهبرد داده‌بنیاد چندگانه صورت گرفته است. در پژوهش حاضر، با تمرکز بر پرسش پژوهش-یعنی اینکه چرا برنامه‌ریزی جامع در ایران نتوانسته است در ایجاد هماهنگی‌های موردنیاز در نظام برنامه‌ریزی توسعه موفق عمل کند؟ داده‌های پیشین مجدداً و با بهره‌گیری از چارچوب نظری قلی‌پور (۱۴۰۳) با استفاده از روش تحلیل مضمون مورد تحلیل قرار گرفته است. فرایند کدگذاری داده‌ها با بهره‌گیری از نرم‌افزار MAXQDA صورت گرفت. ابتدا داده‌های مصاحبه و اسناد به صورت خط به خط کدگذاری باز شدند. سپس کدهای مشابه در قالب مفاهیم محوری تجمیع شدند؛ با این توضیح که در پنج مورد، کدها خود واجد غنای مفهومی کافی بوده و هم‌زمان نقش مفهوم را نیز ایفا کردند. به عبارت دیگر، در بخشی از داده‌ها ساختار سه‌سطحی (کد، مفهوم، مقوله) و در بخشی دیگر ساختار دوسطحی (کد/مفهوم، مقوله) پدیدار شد. در نهایت، از تلفیق مفاهیم هم‌راستا، سه مقوله نهایی شکل گرفتند. نتایج حاصل از این فرایند، ضمن تعمیق تحلیل‌های پیشین، فهمی فراگیرتر و غنی‌تر از موضوع به دست داده و نمونه‌ای از استفاده خلاقانه از داده‌های موجود برای پاسخ به یک پرسش مهم و جدید است. در این پژوهش، به‌منظور ارتقای اعتبار تحلیل ثانویه داده‌ها، از چهار معیار پیشنهادی لینکلن<sup>۱۰</sup> و گوبا<sup>۱۱</sup> (۱۹۸۵)، شامل باورپذیری، اطمینان‌پذیری، انتقال‌پذیری و تأییدپذیری استفاده شده و برای هر یک از این معیارها مجموعه‌ای از تکنیک‌های مناسب به کار گرفته شده است. برای افزایش باورپذیری، پژوهشگر درگیر تعامل مستمر و طولانی‌مدت با داده‌ها بوده، نمونه‌های ناسازگار و ناهماهنگ در تحلیل مورد توجه قرار گرفته‌اند (تحلیل موارد منفی)، از منابع داده‌ای متنوع

گردآوری شده در مطالعات قبلی را برای بررسی پرسشی جدید - که با پرسش اصلی پژوهش اولیه تفاوت دارد - مورد استفاده قرار می‌دهد (هیتون<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴). این روش به‌ویژه در مواردی اهمیت می‌یابد که داده‌های اولیه با صرف هزینه‌های زیاد مالی و زمانی گردآوری شده باشند و دسترسی دوباره به مشارکت‌کنندگان دشوار یا غیرممکن باشد (هایندز و همکاران<sup>۲</sup>، ۱۹۹۷). تحلیل ثانویه، زمینه بهره‌برداری مؤثرتر از داده‌های موجود را فراهم می‌سازد، از میزان بار پاسخ‌گویی بر دوش مشارکت‌کنندگان می‌کاهد و هزینه‌های پژوهش را نیز کاهش می‌دهد (کوپر و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۰۴).

انواع روش تحلیل ثانویه کیفی شامل فراتحلیل<sup>۴</sup>، تحلیل تکمیلی<sup>۵</sup>، بازتحلیل<sup>۶</sup>، تحلیل تقویت شده<sup>۷</sup> و تحلیل متنوع<sup>۸</sup> است (هیتون، ۲۰۰۴). با توجه به هدف این پژوهش، که تحلیل مجدد داده‌های کیفی پیش‌تر گردآوری شده برای پاسخ به پرسش محوری جدید به‌منظور فهم عمیق‌تر یکی از جنبه‌های مطالعه اولیه است، تحلیل ثانویه کیفی در این پژوهش از نوع تحلیل تکمیلی است.

فرایند تحلیل ثانویه کیفی معمولاً شامل چند مرحله کلیدی است: شناسایی مجموعه داده‌های مرتبط، ارزیابی میزان تناسب داده‌ها با اهداف جدید، انجام تحلیل ثانویه، و تضمین اعتبار و کیفیت یافته‌ها (هیتون، ۲۰۰۴). در این مطالعه نیز، مطابق با توصیه‌های موجود در ادبیات مرتبط، پیش از آغاز تحلیل، میزان سازگاری داده‌های اولیه با پرسش‌های پژوهش بازبینی شد. در این راستا، شاخص‌هایی مانند غنای داده‌ها، کفایت اطلاعات و تداوم مفهومی میان تحلیل اولیه و تحلیل مجدد مورد بررسی قرار گرفت و تأیید شد (هیتون و همکاران<sup>۹</sup>، ۱۹۹۷).

داده‌های مورد استفاده در این پژوهش شامل ۱۶ مصاحبه نیمه ساختاریافته با صاحب‌نظران و تحلیل مجموعه‌ای از اسناد مرتبط با نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران است. این داده‌ها پیش‌تر در چارچوب یک مطالعه گسترده‌تر (رساله دکتری قلی‌پور (۲۰۲۴) با عنوان «واکاوی پدیده ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه») در بازه پاییز ۱۴۰۲ تا پاییز ۱۴۰۳ گردآوری شده‌اند. اطلاعات جمعیت‌شناختی مصاحبه‌شوندگان در جدول زیر ارائه شده است.

1. Heaton et al
2. Clarke-Steffen
3. Fielding
4. Supra analysis
5. Supplementary analysis
6. Re-analysis
7. Amplified Analysis
8. Assorted analysis
9. Strang

10. Lincoln

11. Guba

تحلیل داده‌ها (تشریح روش‌ها و داده‌ها) مورد توجه قرار گرفته است (محمدپور، ۲۰۱۸)

### یافته‌ها

پس از چند سطح تحلیل و کدگذاری داده‌ها براساس سؤال پژوهش، مجموعه داده‌های توضیح‌دهنده چرایی ناموفق بودن برنامه‌ریزی جامع در ایجاد هماهنگی‌های مورد انتظار در نظام برنامه‌ریزی توسعه، در سه سطح شامل ۱۲ کد، ۷ مفهوم و ۳ مقوله قرار گرفتند. جدول زیرمجموعه کدها، مفاهیم و مقوله‌های مستخرج از داده‌ها را نمایش می‌دهد.

شامل مصاحبه‌ها و اسناد بهره گرفته شده (تکثرگرایی داده‌ای) و نتایج تحلیل‌ها توسط همکاران علمی بازبینی شده است (بازبینی همتایان) (لینکلن و گوبا، ۱۹۸۵). اطمینان‌پذیری نیز از طریق انجام ممیزی پژوهش و به‌کارگیری تکنیک‌هایی چون حساسیت پژوهشگر، انسجام روش‌شناختی و تناسب نمونه با هدف تحقیق تأمین شده است (دانایی‌فرد و مظفری، ۲۰۰۸). برای تقویت انتقال‌پذیری، زمینه و بستر مسئله پژوهش به‌طور دقیق توصیف شده (توصیف زمینه پژوهش) و یافته‌ها به صورت تطبیقی با نتایج تحقیقات پیشین مقایسه شده‌اند (مقایسه تطبیقی) (محمدپور، ۲۰۱۸). در نهایت، تأییدپذیری با استناد به شواهد روشن و مستند برگرفته از داده‌ها (مثال‌آوری) و گزارش شفاف فرآیند گردآوری و

### جدول ۳. کدها، مفاهیم و مقوله‌های مستخرج از داده‌ها

Table 3. Codes, Concepts, and Categories Extracted from the Data

مقوله‌ها	مفاهیم	کدها
برآورده نشدن اقتضانات بنیادین		ظرفیت تحلیلی محدود
		ظرفیت اطلاعاتی محدود
		فرصت زمانی محدود
برآورده نشدن اقتضانات نهادی و اجرایی		نظام حکمرانی نامنسجم و بی‌ثبات
		امکانات اجرایی محدود
پیامدهای ناهماهنگ‌ساز	پیامدهای برنامه‌ای	بستر مساعدی برای برآوردن خواست همه
		فقدان اولویت
	پیامدهای اجرایی	ضعیف بودن وجه اجرایی برنامه
		تضعیف مسئولیت‌پذیری
		ناکارآمدی در حل مشکلات
		فربه‌سازی ساختار و تشکیلات اداری
		تشدید اغتشاش قانونی

عمیق، اولویت‌گذاری شفاف و مواجهه نظام‌مند با مسائل شکل گیرد، به تجمعی شتاب‌زده و آشفته از مطالبات بخشی، داده‌های ناقص و احکام پراکنده بدل می‌شود. چنین برنامه‌ای نه خود واجد هماهنگی درونی است، نه می‌تواند در مقام یک چارچوب مرجع برای هماهنگ‌سازی در سطح اجرا ایفای نقش کند. در ادامه، ابعاد سه‌گانه این چالش بررسی می‌شود.

مطابق جدول بالا، مجموعه مؤلفه‌های توضیح‌دهنده چرایی ناتوانی برنامه‌ریزی جامع در ایفای نقش هماهنگ‌ساز در نظام برنامه‌ریزی توسعه، در قالب سه مقوله برآورده نشدن اقتضانات بنیادین، برآورده نشدن اقتضانات نهادی و اجرایی، و پیامدهای ناهماهنگ‌ساز قرار گرفتند که در ادامه به هریک از این موارد پرداخته می‌شود.

### برآورده نشدن اقتضانات بنیادین

تهیه برنامه جامع مستلزم فراهم بودن سه مؤلفه بنیادین است: ظرفیت تحلیلی کافی برای فهم و تلفیق پیچیدگی‌های نظام اجتماعی، نظام آماری و اطلاعاتی تفصیلی، دقیق و به‌هنگام، و نیز فرصت زمانی مناسب برای تدوین یک سند هماهنگ. فقدان هر یک از این سه مؤلفه، عملاً امکان یک مبنای تحلیلی، واقع‌بینانه و منسجم برای برنامه‌ریزی را با اختلال مواجه می‌سازد. در شرایطی که فرصت استفاده از چنین مبنایی (مبنای مشخص و معتبر کنش) موجود نباشد، فرایند تدوین برنامه به‌جای آن که بر پایه تحلیل‌های

### (۱) ظرفیت تحلیلی محدود

برنامه‌ریزی جامع به معنای حداکثر یکپارچگی در کل سیاست‌ها و منابع تمام سازمان‌های دولتی است (مک‌لنود، ۱۹۶۴). در برنامه‌ریزی جامع بایستی تمامی بخش‌ها مدنظر قرار گیرد و هیچ نکته مهمی که ممکن است مانع برنامه بوده یا در موفقیت آن سهمیم باشد، از برنامه بیرون نماند (بالدوین، ۱۹۶۷). هدف برنامه‌ریزی جامع توجه به تمام مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور و حل‌وفصل تمامی یا عمده آن‌ها است (صمیمی

که نبود داده‌های قابل اعتماد امکان ترسیم مسیر روشن برنامه‌ریزی را از میان می‌برد. یکی از مصاحبه‌شوندگان نیز این موضوع را یکی از عوامل نبود فهم مشترک میان سیاست‌گذاران می‌داند (م ۱۲) و معتقد است که این شکاف اطلاعاتی، ناهماهنگی را در مرحله تدوین برنامه تزیق می‌کند. علاوه بر این، چنین برنامه‌ای در مرحله اجرا نیز کارکرد هماهنگ‌ساز خود را از دست می‌دهد: «سیاست‌گذار یک‌چیز می‌نویسد، مجری یک‌چیز دیگر عمل می‌کند، چون از موانع مجری مطلع نیست؛ چراکه آمار و اطلاعات کافی وجود ندارد» (م ۱۲). در نهایت، «فقدان این داده‌ها و برنامه در معنای واقعی آن، باعث می‌شود که در مدیریت نظام اجتماعی دچار چالش شویم و کارها را سرهم‌بندی کنیم و نتایج واقعی استخراج نشود. بدون داده‌های مناسب نمی‌توانیم پیچیدگی‌های کار را به‌خوبی درک کنیم» (م ۸).

### ۳) فرصت زمانی محدود

برنامه‌ریزی جامع، زمینه‌ساز چالش ناهماهنگ‌ساز حجم بالای اطلاعات و فرصت زمانی محدود برای تلفیق اطلاعات می‌شود. تهیه برنامه جامع نیازمند زمان زیادی است در حالی که حداکثر یک سال زمان وجود دارد و دستگاه بوروکراسی تا راه بیفتد چند ماه زمان می‌برد. لذا به دلیل آنچه کمبود فرصت زمانی کافی نامیده می‌شود، آنچه در انتها تحت عنوان برنامه تهیه می‌شود به دلیل عدم دقت کافی فاقد هماهنگی‌های درونی لازم است (عظیمی، ۱۳۹۱؛ به نقل از آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۲۰۲۰). یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «سازمان برنامه کنونی می‌آید برنامه‌ریزی می‌کند، احکام (صدها حکم) را از دستگاه‌ها می‌گیرد و خودش می‌نشیند که نیازمند وقت زیادی است... سازمان برنامه فرصت و منابع کافی را برای بررسی همه این‌ها ندارد... روش برنامه‌ریزی جامع ما باعث شده است که سازمان برنامه نشسته جایی که همه‌چیز را باید درست کند، در نهایت نمی‌تواند، احکام زیاد است، فرصت هم ندارد و آخرش باعجله یک کاری می‌کند» (م ۱۴) و در آخر «عملاً به تجمیع تبدیل می‌شود تا تلفیق و هماهنگی» (م ۳). سبحانی (۱۳۹۰) در این خصوص بیان می‌کند: «در روند کنونی دستگاه‌های اجرایی و اداری، خواسته‌های خود را به سازمان‌های بالاتر می‌دهند، و در مرکز هم با کوه انبار شده‌ای از پیشنهادهای مواجه می‌شویم، و چون پیشنهادها زیاد و منابع محدودند، باید از آن‌ها کاست. حالا این که کدام انتخاب و کدام حذف شوند، معمولاً بدون در نظر گرفتن هماهنگی است و هیچ آمایشی هم رعایت نمی‌شود».

### برآورده نشدن اقتضانات نهادی و اجرایی

در کنار اقتضانات بنیادین برنامه‌ریزی جامع، دسته‌ای دیگر از

و نورمحمدی، ۲۰۲۱ ب). گسترش دامنه شمول برنامه و متغیرهای آن، سبب می‌شود که ایجاد هماهنگی درونی برنامه به کاری دشوار از نظر فکری تبدیل شود، چرا که تهیه برنامه جامع نیازمند یک ظرفیت فکری عظیم است که تمامی متغیرها و روابط آن‌ها را در نظر بگیرد. در این رابطه توجه به جمله معروف آرتور لویس بسیار مهم است: «برنامه جامعی که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید، ۲۰ سال وقت می‌خواهد تا تهیه شود. من نیستم، خودتان تهیه کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد» (نورمحمدی، ۲۰۲۱). به‌عبارت‌دیگر، برنامه‌ریزی جامع می‌خواهد کل متغیرها و روابط میان آن‌ها را سامان دهد که دانش آن وجود ندارد (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ ب). یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «جنس برنامه‌های جامع آن‌قدر بزرگ و فرجه هستند که اصلاً هماهنگی در آن‌ها سخت است. یعنی مشکل نوع برنامه در بحث هماهنگ‌سازی‌ها خیلی مهم است» (م ۱۱).

### ۲) ظرفیت اطلاعاتی محدود

برنامه‌ریزی جامع مستلزم تحقیقات دقیق درباره سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی، حضور متخصصان مجرب در حوزه‌های علمی و فنی، و دسترسی به نظام آماری تفصیلی، به هنگام و قابل‌اتکا است؛ اما در کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ایران، چنین زیرساختی به‌طور جدی با ضعف مواجه است (نورمحمدی، ۱۴۰۰). یکی از مصاحبه‌شوندگان تصریح می‌کند: «یکی از نقایص کلی ما این است که آمار و اطلاعات قابل‌اعتماد نداریم» (م ۱). این مشکل مسبوق به سابقه است؛ چنان‌که اسکویی، تدوینگر پیش‌نویس برنامه چهارم عمرانی، در نامه‌ای به رئیس وقت سازمان برنامه می‌نویسد که کمبود آمار موجب شده بود بسیاری از ارقام برنامه سوم صرفاً بر تخمین و حدس استوار باشد، امری که وفاداری به جامعیت برنامه را دشوار کرده است (هادی‌زنوز، ۲۰۱۰). تحلیل‌های جدید نیز ادامه‌دار بودن این ضعف را تأیید می‌کنند؛ بختیاری‌نژاد (۲۰۲۳) از نبود داده‌های کافی و محدودیت دسترسی به اطلاعات سخن می‌گوید و دکتر پارسا، رئیس پیشین مرکز آمار ایران، ضمن اشاره به کمبود آمار دقیق و به‌موقع، معتقد است دستگاه‌های برنامه‌ریز نیز از همین اطلاعات محدود به‌درستی استفاده نمی‌کنند (غلامی‌نتاج‌امیری و مهرعلی‌تبارفیروزجائی، ۲۰۲۱).

مبنای تدوین برنامه‌های توسعه باید بر پژوهش‌های باکیفیت و آمارهای دقیق و قابل‌اتکا استوار باشد؛ در غیر این صورت، نمی‌توان انتظار داشت که برنامه‌ای هماهنگ و واقع‌بینانه تدوین شود. ضعف در نظام آماری کشور و فقدان اطلاعات به‌موقع و معتبر موجب می‌شود که سیاست‌گذاران تصویر روشنی از مسائل، اهداف و مبدأ و مقصد برنامه‌ریزی نداشته باشند. خاندوزی (۲۰۱۰) تأکید می‌کند

می‌کند. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «در دنیای شخصی شده که حیطه اقتدار سازمان‌ها با اعمال سیاست مدیرانشان است، بازیگران به آن سازمان‌ها به‌عنوان قلمرو خودشان نگاه می‌کنند و به‌جای اینکه برنامه به این‌ها حکم کند، این‌ها دوست دارند برنامه را در ادامه خودشان بکشاند» (م ۱۳). به گفته آقاسی‌زاده (۲۰۱۴)، در فضای نامنسجم حکمرانی که تصمیمات خلق‌الساعه و تغییرات پی‌درپی در سطوح سیاسی و اقتصادی رایج است، «نمی‌توان به طراحی برنامه‌های یکپارچه و منسجم در اتمسفر سیال و متحول امیدوار بود» و در عمل، «برنامه‌ریزی و برنامه‌ها در ایران کارکرد ویرینی و تزیینی پیدا کرده‌اند... همین موجب شده است اقدامات یک‌شبه برنامه‌ای اتفاق افتد که برنامه‌ها را خنثی می‌کند... این نکته در قبل از انقلاب اسلامی نیز مصداق داشت. اصلاحات برنامه‌های ارضی به یک‌باره رخ نشان داد و برنامه را بلعید» (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۲۰۲۰). در همین راستا، صادقی‌تهرانی نیز تصریح می‌کند که به دلیل فقدان «یک نظم آهنین و باثبات»، اساساً کشور از صلاحیت لازم برای اجرای برنامه جامع برخوردار نبوده است. وی با اشاره به نبود احزاب پایدار، بی‌ثباتی نهادهای تصمیم‌گیر و تغییر مداوم اولویت‌ها، نتیجه می‌گیرد که در چنین شرایطی امکان اجرای برنامه‌ای که توسط یک دولت و مجلس تدوین شده و توسط دولت و مجلسی دیگر اجرا شود، وجود ندارد و تحقق برنامه‌ریزی جامع نیازمند «تغییرات بنیادین در روش‌ها» و فراهم شدن بستر سیاسی و فرهنگی مناسب است (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۲۰۲۰).

## ۲) امکانات اجرایی محدود

میزان واقع‌بینی در برنامه‌ریزی جامع کم است؛ چون دولت توانایی اجرایی خود و جامعه را عملاً نامحدود در نظر می‌گیرد و یا محدودیت‌های اجرای برنامه را در نظر نمی‌گیرد (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ ب) و در نتیجه برنامه ضمانت اجرایی یا اعتبار خود را از دست می‌دهد و برنامه نمی‌تواند به‌عنوان مبنای هماهنگ‌کننده عمل کند. یک محدودیت اجرایی مهم، محدودیت منابع مالی است که سبب می‌شود دست‌یابی به تمامی اهداف در برنامه‌ریزی جامع غیرممکن شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «برنامه توسعه برای توزیع رانت و ایجاد ناترازی حقوقی است. یعنی در این پنج سال این حوزه را بچسبیم و حوزه دیگر را عادی جلو برویم؛ چون در محدودیت منابع قرار داریم و اگر پول زیادی داشتیم همه بخش‌ها را جلو می‌بردیم... و نتیجه این می‌شود که دولت در اجرا می‌گوید من نمی‌توانم اجرا کنم» (م ۷). مصاحبه‌شونده دیگری اظهار داشت: «با توجه به این که محدودیت

اقتضائات به محیط نهادی و اجرایی‌ای بازمی‌گردند که برنامه در آن خلق می‌شود و می‌خواهد به اجرا درآید. این اقتضائات پیرامونی، چنانچه فراهم نباشند، نه تنها تدوین یک برنامه هماهنگ را دشوار می‌کنند، بلکه از طریق تضعیف ضمانت اجرایی برنامه، ناهماهنگی در عرصه اجرایی را نیز به دنبال دارند. در ادامه، دو مؤلفه کلیدی در این زمینه شامل «نظام حکمرانی نامنسجم و بی‌ثبات» و «امکانات اجرایی محدود» مورد بررسی قرار می‌گیرند.

## ۱) نظام حکمرانی نامنسجم و بی‌ثبات

الزامات برنامه‌ریزی جامع در رابطه با توجه به تمامی متغیرهای تأثیرگذار بر اهداف برنامه و تلاش برای کنترل آن‌ها، نیازمند هماهنگی نهادهای دولتی است، نهادهایی که مسئول عواملی هستند که باید مدنظر قرار گیرند، کنترل شده و هماهنگ شوند. این مشکلات در هر کشوری به‌اندازه کافی بزرگ هستند، اما در ایران سنت سیاسی و فرهنگی شانس موفقیت را بسیار کاهش می‌دهد (بالدوین، ۱۹۶۷). این وضعیت، ناهماهنگی را هم درون برنامه‌ها و هم در عرصه اجرای برنامه‌ها تزیق می‌کند.

یکی از پیامدهای مهم فقدان انسجام در نظام حکمرانی، بروز تغییرات مکرر و بعضاً گسترده در ایستگاه‌های مختلف فرایند تدوین، تصویب و ابلاغ برنامه توسعه است؛ تغییراتی که سبب می‌شود برنامه به دلیل فقدان مبنای مشترک کنشگران ذی‌مدخل در تدوین برنامه، فاقد منطق واحد، انسجام مفهومی و جهت‌گیری کل‌نگر باشد. در این رابطه، یکی از مصاحبه‌شوندگان تأکید می‌کند که در تمامی مراحل، از دولت تا مجلس و شورای نگهبان، امکان افزودن یا حذف بندهایی از برنامه وجود دارد و این روند مستمر است (م ۵). به‌عنوان مثال، در تجربه برنامه ششم توسعه؛ مطابق گزارش ذاکری (۱۴۰۰)، ۵۳ درصد از تبصره‌های مصوب ستاد تدوین برنامه ششم پیش از ورود به مجلس حذف شده و تنها ۲۷ درصد آن‌ها به صورت کامل حفظ شده‌اند. همچنین در صحن علنی مجلس نیز ۱۸ ماده از مصوبات کمیسیون تلفیق حذف و بسیاری از مواد دچار تغییرات جدی شده‌اند (ذاکری، ۲۰۲۱). مصاحبه‌شونده دیگری به تفصیل شرح می‌دهد که چگونه در هر مرحله از فرایند برنامه‌ریزی، برنامه دستخوش چکش‌کاری، لابی‌گری و بازنویسی می‌شود؛ فرآیندی که به‌جای تدوین یک سند منسجم، خروجی‌ای ناهماهنگ به دست می‌دهد (م ۱۳). در پایان هم هیچ‌کس مسئولیت خروجی این فرایند یعنی برنامه را بر عهده نمی‌گیرد و ضمانت اجرایی‌اش از دست می‌دهد (دانش‌جعفری و همکاران، ۲۰۲۱؛ نیلی و کریمی، ۲۰۱۷).

علاوه‌بر این، عدم انسجام ناشی از اتمسفر شخصی شده نظام حکمرانی، ضمانت اجرایی برنامه را بیش از پیش تضعیف

### ۱-۱) بستر مساعدی برای برآوردن خواست همه

یکی از دلایل اصلی ناکامی برنامه‌ریزی جامع در ایجاد هماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه، تبدیل شدن آن به بستری برای پاسخ‌گویی به خواسته‌های متنوع و گاه متعارض نهادهای ذی‌نفع است. برنامه‌ریزی جامع برنامه‌ای است که همه بخش‌های اقتصاد را در برمی‌گیرد و همه اهداف اقتصادی باید در آن مشخص باشد و هیچ نکته مهمی که ممکن است مانع برنامه بوده یا در موفقیت آن سهیم باشد، از برنامه بیرون نماند (بالدوین، ۱۹۶۷). با وجود این، در یک نظم دسترسی محدود، مانند ایران، جامعیت برنامه عملاً به معنای «پهن کردن سفره‌ای برای همه» است که به‌جای اولویت‌بندی، باعث تشبیت تعارض‌ها و تعویق حل آن‌ها می‌شود. در چنین ساختاری، گروه‌های مختلف تلاش می‌کنند مطالبات خود را در قالب‌بندها و مواد قانونی وارد برنامه کنند تا در مراحل بعدی بتوانند به استناد آن‌ها بودجه دریافت نمایند (م ۴). «برنامه توسعه برای توزیع رانت و ایجاد ناترازی حقوقی است. یعنی در این پنج سال این حوزه را بچسبیم و حوزه دیگر را عادی جلو برویم... اما نتیجه این می‌شود که می‌خواهیم همه خوب‌ها را داشته باشیم، و نهادها با دغدغه بخشی زنبیل می‌گذارند که نوبت‌شان بشود و انجام شود» (م ۷).

در نهایت، آنچه به‌عنوان برنامه توسعه تصویب می‌شود، سندی است که نه انسجام مفهومی دارد، نه اولویت‌گذاری ملی، نه قابلیت و ضمانت اجرا. این سند، محصول «بهبه‌سازی بخشی» است، نه «ساماندهی عمومی» (م ۱۵). به گفته یکی از صاحب‌شوندگان، «برنامه توسعه ما در نهایت یک کشکولمانندی می‌شود که هیچ‌کس مسئولیتش را بر عهده نمی‌گیرد» (م ۷) و دیگری آن را «شتر گاو پلنگی» توصیف می‌کند که «دولت و مجلس زیر بارش نمی‌روند» (م ۱). حتی در مواقعی که تلاش‌هایی برای حرکت به‌سوی برنامه‌ریزی هسته‌ای یا مسئله محور صورت گرفته، فشارهای سیاسی و ساختاری مانع از تداوم آن شده است. به‌عنوان مثال، «در برنامه ششم دولت پنج صفحه برنامه نوشت... اما با مداخلات مجلس رویکرد جامع پیدا کرد» (م ۷). درباره برنامه هفتم نیز عنوان شده است: «دوباره در برنامه هفتم... از مسئله محوری رفتیم به سمت امورمحوری... مغناطیس امورمحور به قدری قوی است که... دوباره توسعه پیدا می‌کند» (م ۱۶). آقاسی‌زاده و غلامی‌تاج‌امیری (۲۰۲۰) نیز در این باره می‌نویسند که با وجود توجه به بدیل‌هایی مانند هسته‌های خط‌دهنده و موضوعات خاص، «همه این بدیل‌ها به بدفراجه‌ی و سوءسرنوشت دچار شده‌اند»، زیرا «برنامه و متولیان برنامه عملاً مقهور و مغلوب دستگاه‌های اداری شدند و نتوانستند از جامعیت دور شوند».

### ۱-۲) فقدان اولویت

یکی از مهم‌ترین چالش‌های برنامه‌ریزی جامع برای

منابع داریم و همه مسائل را نمی‌توانیم بپردازیم باید علت‌العلل‌ها را پیدا کنیم و روی آن‌ها تمرکز کنیم. یعنی مثلاً اشتغال حل شود، ازدواج حل می‌شود، حاشیه‌نشینی درست می‌شود» (م ۶). سبحانی نیز با تأکید بر کمبود منابع انسانی، فیزیکی و مالی کشور، کارآمدی برنامه‌ریزی جامع را زیر سؤال برده و بیان می‌کند: «ما منطقاً بایستی امکاناتمان را به بخشی از نیازهایمان تخصیص دهیم که این نیازها برای ما اولویت دارد» (آقاسی‌زاده و غلامی‌تاج‌امیری، ۲۰۲۰).

این عدم تناسب، در عمل خود را در قالب ناهماهنگی منابع و مصارف و تورم وظایف غیرقابل تحقق نیز نشان می‌دهد. یکی از مصاحبه‌شوندگان می‌گوید: «مصارف برنامه باید براساس منابع باشد... ما درست تعیین نمی‌کنیم و با این منابعی که زیاد برآورد کردیم، می‌خواهیم کارهای زیادی انجام دهیم... ناهماهنگی منابع و مصارف... باعث باقی‌ماندن صدها پروژه ناتمام شده است» (م ۲). بررسی تجربه برنامه ششم توسعه نیز نشان می‌دهد که «تقریباً ۵۱ درصد از احکام پیشنهادی دارای بار مالی برای دولت بوده‌اند»، بدون اینکه سازوکار تأمین منابع آن‌ها پیش‌بینی شود (ذاکری، ۲۰۲۱). بختیاری‌نژاد (۲۰۲۳) نیز این وضعیت را نتیجه یک تصور نادرست درباره ماهیت برنامه توسعه می‌داند؛ اینکه برنامه مسئول تحقق تمامی آرزوهای ملی است، بی‌توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های واقعی کشور، که خود منشأ اصلی شکل‌گیری تکالیف غیرواقعی‌گرایانه و اجرا نشدن می‌شود.

### پیامدهای ناهماهنگ‌ساز

دسته سوم عوامل ناتوانی برنامه‌ریزی جامع در ایفای نقش هماهنگ‌ساز در نظام برنامه‌ریزی توسعه مستقیماً به پیامدهای ناهماهنگ‌ساز برنامه‌ریزی جامع برمی‌گردد که می‌توان آن‌ها را ذیل دودسته پیامدهای برنامه‌ای و پیامدهای اجرایی قرار داد. در ادامه، هریک از این موارد تشریح می‌شود.

#### ۱) پیامدهای برنامه‌ای

پیامدهای برنامه‌ای ناظر بر اثراتی هستند که اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی جامع، در متن بستر نهادی و سیاسی ایران، بر خروجی فرآیند برنامه‌ریزی — یعنی سندی که به‌عنوان «برنامه توسعه» شناخته می‌شود — برجای می‌گذارد. در این میان، سه پیامد اصلی قابل شناسایی هستند: تبدیل برنامه به بستری برای پاسخ به خواسته‌های متنوع و متعارض، فقدان اولویت و ضعیف بودن وجه اجرایی برنامه. این پیامدها منجر می‌شوند به اینکه برنامه نه خود دارای مبنای مطلوب باشد و نه بتواند به‌عنوان یک مبنای مطلوب کنش در عرصه اجرا ظاهر شود. در ادامه، هریک از این موارد بررسی می‌شود.

پروژه‌های اصلی است. هیچ برنامه توسعه‌ای بدون پروژه‌های مشخص در بطن برنامه‌های اجرایی قابلیت اجرایی ندارد و در غیاب این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی و هرچند مطلوب ولی غیراجرایی می‌شود. به عبارت دیگر ستون فقرات یک برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی هستند و بدیهی است که هیچ موجودی بدون ستون فقرات قدرت بلند شدن و حرکت ندارد هرچند که طراحی آن بسیار زیبا و خواستنی باشد (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ ب). در همین راستا، ذاکری (۲۰۲۱) در آسیب‌شناسی لایحه برنامه ششم توسعه، به فقدان زمان‌بندی روشن برای اقدامات اجرایی و فقدان تعیین دستگاه مسئول در بیش از نیمی از احکام لایحه اشاره دارد و تصریح می‌کند که در بسیاری موارد صرفاً از عناوینی کلی مانند «دولت» یا «دستگاه اجرایی» استفاده شده است.

یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «سیاست‌های کلی یک‌چیز کلی است متنها وقتی در برنامه توسعه می‌آید باید عملیاتی باشد، اما مثلاً متولی بند فلان مشخص نیست» (م ۶). «یک برنامه بلندمدت که خرد شده باشد به میان مدت و برنامه یک‌ساله و اهداف تدقیق شده باشد، همچنین چیزی را ما نداریم» (م ۱۰). به عبارت دقیق‌تر، برنامه‌های توسعه به برنامه‌های عملیاتی و تفصیلی تبدیل نمی‌شوند و از این رو نمی‌تواند مبنای مشخصی برای کنش‌ها در عرصه اجرایی باشد. تضعیف ضمانت اجرایی برنامه و ناهماهنگی‌ها در عرصه اجرایی پیامد این وضعیت است. «در گزارش‌های ارزیابی برنامه، دلیل عدم تحقق برنامه را مثلاً عدم هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذکر کرده است... دستگاه چه گناهی دارد وقتی برایشان تعیین نشده که چگونه حرکت کنند... رسم برنامه این است که شما این‌ها را به تفصیل مشخص کنید» (م ۸).

## ۲) پیامدهای اجرایی

دسته‌ای دیگر از پیامدهای ناهماهنگ‌ساز، به اثراتی مربوط می‌شود که در نتیجه اجرای برنامه‌ریزی جامع در بستر نظام حکمرانی ایران پدید می‌آید. در عمل، اجرای این نوع برنامه‌ریزی به جای آنکه منجر به هم‌افزایی در عرصه اجرا شود، مجموعه‌ای از اختلالات ساختاری و نهادی را بازتولید می‌کند که خود به بسط و تعمیق ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه و نظام حکمرانی منجر می‌شود. این پیامدها شامل تضعیف مسئولیت‌پذیری کنشگران، ناکارآمدی در حل مشکلات، فربه‌سازی ساختار و تشکیلات اداری، و همچنین تشدید اغتشاش در نظام قانونی کشور است. در ادامه، هریک از این ابعاد بررسی خواهد شد.

## ۲-۱) تضعیف مسئولیت‌پذیری

میزان مسئولیت‌پذیری در برنامه‌ریزی جامع، به دلایل متعدد از جمله بلندپروازی اولیه و کمبود امکانات و عوامل موفقیت در طول

هماهنگ‌سازی، چه درون برنامه و چه در اجرا، فقدان اولویت است. یکی از ویژگی‌های ضروری برنامه که تأمین‌کننده میزان مشخص بودن و معتبر بودن برنامه به‌عنوان مبنای کنش در عرصه اجرایی است، وجود اولویت‌بندی است. با این حال، «در برنامه‌های ما تقریباً همه‌چیز اولویت است و زمانی که اولویت زیاد شد، دیگر اولیتی وجود ندارد. ما یک سری اولویت‌هایی تعیین می‌کنیم، بدون در نظر گرفتن توان اجرا و اصلاً مفهوم اولویت را هم از بین می‌بریم» (م ۲). به عبارت دقیق‌تر، در میان اهداف متکثر برنامه، فقدان اولویت به معنای ناهماهنگی درونی برنامه است. «وقتی یک هدف‌داری می‌توانی حول آن هماهنگی ایجاد کنی، ولی وقتی اهداف زیاد است سخت می‌شود... وقتی مسائل اساسی و پیشران هدف گرفته می‌شوند، هماهنگی‌های بهتری می‌شود ایجاد کرد... شما همه اهداف را می‌توانی مدنظر داشته باشی، ولی زمان و نحوه رسیدنش را هم بایستی منظم کنی» (م ۱۴). فرد دیگری اظهار داشت: «در برنامه همیشه باید به دنبال اولویت بود. ما اولویت‌هایمان در برنامه‌ها تعیین نمی‌کنیم که مثلاً اولویت‌مان چیست. منابع اجازه می‌دهد که به همه مسائل برسیم... این امکان‌سنجی اتفاق نمی‌افتد؛ بنابراین ما برنامه تهیه نمی‌کنیم» (م ۸).

در شرایط محدودیت منابع، ناتوانی در تعیین اولویت‌ها موجب سردرگمی دستگاه‌های مسئول در اجرا، از دست رفتن ضمانت اجرایی برنامه و ناتوانی برنامه در تحقق اهداف می‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این خصوص اظهار داشت: «کشور ایران نمی‌تواند همه مشکلاتش را حل کند... این که هم‌زمان به فکر همه‌چیز باشیم خوب است؛ ولی هم‌زمان نمی‌شود» (م ۱۴). آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری (۲۰۲۰) این وضعیت را به‌گونه‌ای توصیف می‌کنند که در برنامه‌ریزی جامع، اولویت‌های کشور نامشخص می‌ماند و ناظران بیرونی و درونی سردرگم رها می‌شوند. ذاکری (۲۰۲۱) نیز در ارزیابی برنامه ششم توسعه به این موضوع اشاره می‌کند که «در لایحه مذکور بالغ‌بر ۵۴ هدف کلی برای ۳۵ ماده و ۱۰۷ بند ذکر شده» که نشان‌دهنده گستردگی اهداف، فقدان اولویت‌بندی و عدم شناسایی مسائل اساسی کشور از سوی دولت است؛ امری که منجر به غیراجرایی شدن اقدامات و ناتوانی در پاسخ به بحران‌ها می‌شود.

## ۱-۳) ضعیف بودن وجه اجرایی برنامه

یکی از عوامل مهم ناتوانی برنامه‌ریزی جامع در ایجاد هماهنگی در عرصه اجرای برنامه‌های توسعه، ضعیف بودن وجه اجرایی برنامه است. آن‌گونه که مشاوران گروه دوم هاروارد نیز اشاره کرده‌اند، برنامه عمرانی سوم که در قالب برنامه‌ریزی جامع تهیه شد، بیشتر به چارچوبی کلی شباهت داشت تا یک برنامه با قابلیت اجرا، زیرا فاقد جزئیات عملیاتی لازم بود (مک‌لنود، ۱۹۶۴). برنامه‌ریزی جامع فاقد

می‌کند. شما نمی‌توانی دوتا مشکل را هم‌زمان حل کنی. حتماً می‌روی سراغ این یکی، دیگری وخیم‌تر می‌شود. آآن تعداد ابرچالش‌ها در کشور طبق پژوهش‌ها بالای ۳۰ تاست، ۳۰ تا حوزه چالش‌زای بزرگ داری، چگونه ممکن است به صورت سازگار در یک برنامه حلش کنی، خود این موضوعات ذاتاً با هم سازگار نیستند. هم مشکل محیط‌زیست داری و هم بیکاری، وقتی هر دوتایشان در برنامه ذاتاً متضاد هم هستند ما توقع و انتظار هماهنگی داریم. از بس موضوعات پر اولویت زیاد شده و به لحاظ منطقی کارکردی نقطه مقابل هم قرار می‌گیرند، بعضی از اهداف برنامه ذاتاً ناهماهنگ هستند» (م ۴).

### ۳-۲) فربه‌سازی ساختار و تشکیلات اداری

یکی از پیامدهای پیگیری برنامه‌ریزی جامع فربه‌سازی ساختار و تشکیلات اداری است. دستگاه‌های اجرایی دریافته‌اند که براساس ارجاع به عبارت و واژگانی عمومی یا اختصاصی در اسناد، بسته‌ها یا احکام برنامه پنج‌ساله، می‌توانند به راه‌اندازی تشکیلات و ساختاری در دستگاه خود یا حوزه‌های تابعه مبادرت نمایند یا وظیفه مستتر یا مصرحی را به دست آورند و با خلق وظیفه یا فرایندی در انبوه اسناد برنامه، به بسط حوزه اقتدار و عمل خویش بپردازند. به عبارت دیگر، در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاهی خاص، به منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش است (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۲۰۲۰). بزرگ شدن دستگاه اداری هم در شرایطی که حاکمیت قانون ضعیف است عملاً به توسعه و تشدید عدم انسجام در نظام حکمرانی منجر می‌شود که پدیده‌ای خلاف کارکرد هماهنگ‌ساز مورد انتظار برنامه‌ریزی جامع است.

### ۴-۲) تشدید اغتشاش قانونی

یکی دیگر از پیامدهای برنامه‌ریزی جامع که تبعات مهمی برای هماهنگی دارد، پیچیده کردن بوروکراسی و نظام قانونی کشور است. این در حالی است که نظام قانونی کشور به خودی خود واجد ویژگی‌های تورم (آقای طوق، ۲۰۱۹)، تضاد درونی (سلطانی، ۲۰۱۵) و پیچیدگی (گزارش «تحلیل سند چشم‌انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله» به نقل از آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری (۲۰۲۰)) است. قوانین برنامه‌های توسعه، این ماتریس نهاد‌های رسمی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد و حتی دچار آشفتگی بیشتر می‌کند و متقابلاً از آن متأثر می‌شود. غنی‌نژاد (۱۳۸۷) در این خصوص بیان می‌کند: «فرجام برنامه‌های جامع متعارف این شده که هر برنامه‌ای ۲۰۰ ماده قانونی به قانون‌های قبلی افزوده است که منجر به پیچیده شدن بوروکراسی می‌شود. اگر تعداد قوانین زیاد باشد دیگر هیچ چیز شفاف نیست» (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۲۰۲۰).

برنامه و گرایش به برنامه‌ریزی متغیرهای کلان کاهش می‌یابد و معمولاً ده‌ها دلیل و عامل برای عدم تحقق اهداف وجود خواهد داشت (صمیمی و نورمحمدی، ۱۴۰۰ ب). مصاحبه‌شوندگان نیز به ضعف مسئولیت‌پذیری کنشگران در قبال برنامه توسعه‌ای که فاقد کیفیت‌های بایسته است تأکید داشته‌اند (م ۱؛ م ۷؛ م ۱۰). مسئولیت‌پذیری ضعیف در قبال برنامه به نامعتبر بودن برنامه به‌عنوان مبنای کنش اشاره دارد و از این‌رو از عوامل ناهماهنگی در زیرنظام اجرایی نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران است.

### ۲-۲) ناکارآمدی در حل مشکلات

یکی دیگر از عوامل ناتوانی برنامه‌ریزی جامع در ایجاد هماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه، ناکارآمدی در حل مشکلات است. مطالعه تجربه برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که علی‌رغم بیش از حدود پنجاه سال از سابقه برنامه‌ریزی توسعه در جهان، نمی‌توان مواردی هرچند معدود از موفقیت برنامه‌ریزی جامع توسعه و هدایت اقتصادی را در هیچ‌یک از کشورها ملاحظه نمود (نورمحمدی، ۲۰۲۱ الف). برنامه‌ریزی جامع علی‌رغم هدف آنکه توجه و حل‌وفصل تمامی مشکلات کشور است، نه‌تنها در تحقق این هدف محقق نمی‌شود؛ بلکه عملاً باعث می‌شود مشکلات افزایش یابند (صمیمی و نورمحمدی، ۲۰۲۱ ب). یکی از مصاحبه‌شوندگان در این ارتباط بیان داشت: «سیستم برنامه‌ریزی جامع کشور را از بین می‌برد... چون در برنامه‌ریزی جامع نمی‌توانی مشکلات را حل کنی» (م ۱۴).

تلنبار مشکلات روی هم دیگر خودش چالش ناهماهنگی را در نظام برنامه‌ریزی توسعه و نظام حکمرانی تشدید می‌کند. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این رابطه اظهار داشت: «اگر سازمان حل مسئله شما خودش دچار مشکل بشود، پشت درش مدام مشکل دارد تلنبار می‌شود... شما تصور نکن، نظام حل مسئله یک آدم باشد که در هماهنگی ضعف دارد، ۱۰ تا مشکل بیاد چگونه آن را حل می‌کند و با چه تمرکزی، وقتی ۵ سال می‌گذرد و ۱۰ تا تبدیل می‌شود به ۱۷ ابرچالش چگونه می‌تواند حل کند. همان نظامی که هماهنگی درش سخت بود، حالا ببین با ۱۷ تا ابرچالش چقدر ناهماهنگی ایجاد می‌شود... خود مشکلات حل نشده ما مدام دارند پایه‌های سیستم را می‌لرزاند، تا فکری برای اشتغال می‌کنی، بانک‌ها ورشکست می‌شود، هر مشکلی را که می‌روی درست کنی، خودش مشکل را در سه حوزه دیگر ایجاد می‌کند... توی همچنین فضایی واقعاً هیچ کشوری نمی‌تواند این‌همه مسئله به این زیادی و بزرگی را هم‌زمان در یک بازه زمانی در قالب یک سند منسجم بتواند حل کند. دوتا هدف ساده اقتصادی تورم و بیکاری را ما برایش قانون داریم که طبق قاعده اگر بخواهی تورم را کم کنی، بیکاری زیاد می‌شود و برعکس. همه دنیا بر این قاعده دارد کار

قوانین و برنامه‌های دائمی کشور است... دستگاه اجرایی می‌گوید خب من الان این قانون را نیاز دارم، این دسترسی را می‌خواهم و این حق باید برای من به رسمیت شناخته شود» (م ۱۰). در نهایت، این وضعیت «ثمره‌اش این می‌شود که قانون‌گریزی اتفاق می‌افتد، هر کس دنبال این است که کار خودش را پیش ببرد و یک سوراخ قانونی را پیدا می‌کند. سیستم دچار اختلال می‌شود» (م ۹). بنابراین، دامن زدن به اغتشاش قانونی که وجود یک مبنای مشخص و معتبر برای کنش را کمرنگ می‌کند، چالش عدم انسجام در نظام حکمرانی را تشدید می‌کند که رخدادی خلاف کارکرد هماهنگ‌ساز برنامه‌ریزی جامع است.

شکل زیر به صورت خلاصه یافته‌های پژوهش را نمایش می‌دهد.

به عبارت دقیق‌تر، برنامه‌ریزی جامع بستر مناسبی برای تشدید اغتشاش قانونی کشور فراهم آورده است، به گونه‌ای که دستگاه‌ها برای ایجاد تغییرات باب میل خود در ساختار قانونی کشور، فرصت برنامه‌ریزی توسعه را مغتنم می‌شمارند و ساختار قانونی کشور را دچار مشکل می‌کنند. «فلسفه قوانین برنامه ۵ ساله در کشور موقت هستند و بایستی ذیل قوانین دائمی باشند. ولی در قوانین موقت آمدند قوانین دائمی را نسخ کردند. الان مشکلی که قانون برنامه و بودجه برای ما ایجاد کرده است، این است که مثلاً در قانون برنامه و بودجه گند زده‌اند به قانون مالیات‌های مستقیم. ماده‌اش را عوض کردند و بالا و پایینش کردند و از آن فلسفه قانون برنامه دور شده است و محلی شده برای این که هر کس بار خودش را بزند. بنابراین یکی از آسیب‌های این قوانین موقتی نسخ و تغییر در



شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش  
Figure 1. Conceptual Model of Research

ناکارآمدی در حل مشکلات و تلبار شدن مشکلات روی یکدیگر، اساساً امکان طراحی برنامه مبتنی بر یک مبنای مشخص، مشترک و معتبر فراهم نمی‌شود. در نتیجه، برنامه‌های توسعه به لحاظ درونی ناهماهنگ می‌شوند و برنامه به جای آن که بر پایه یک منطق تلفیقی و کل‌نگر سامان یابد، به تجمیعی آشفته از مطالبات و احکام پراکنده بدل می‌گردد.

دوم، به دلیل برآورده نشدن اقتضات نهادی و اجرایی در بستر حکمرانی ایران (نظام حکمرانی نامنسجم و بی‌ثبات و امکانات اجرایی محدود)، پیامدهای برنامه‌ای (فقدان اولویت، ضعیف بودن وجه اجرایی برنامه)، پیامدهای اجرایی (تشدید

## بحث و نتیجه‌گیری

بر اساس یافته‌های این پژوهش، ناکامی برنامه‌ریزی جامع در ایفای نقش هماهنگ‌ساز در نظام برنامه‌ریزی توسعه را می‌توان ناشی از سه دسته عوامل بنیادین، نهادی و پیامدی دانست که در تعامل با یکدیگر عمل می‌کنند. نخست، به دلیل برآورده نشدن اقتضات بنیادین برنامه‌ریزی جامع (ظرفیت تحلیلی محدود، ظرفیت اطلاعاتی محدود و فرصت زمانی محدود)، برآورده نشدن اقتضات نهادی (نظام حکمرانی نامنسجم)، پیامدهای برنامه‌ای (تبدیل شدن برنامه به بستری برای برآوردن خواست همه و فقدان اولویت) و پیامدهای اجرایی

بحران‌ها در لایه‌های پنهان ساختار جلوگیری نماید. تحقق این هدف، مستلزم آن است که نظام حکمرانی، جایگاهی رفیع و پایدار برای نهاد برنامه‌ریزی قائل شود و آن را به‌مثابه نهاد هماهنگ‌کننده فرابخشی به رسمیت بشناسد و بدان پایبند باشد. افزون بر این، دستاوردهای نوین بشری، به‌ویژه در حوزه هوش مصنوعی و پردازش کلان‌داده‌ها، چشم‌انداز روشنی برای غلبه بر برخی از محدودیت‌های دیرپای برنامه‌ریزی - از جمله ظرفیت تحلیلی محدود و فقدان داده‌های جامع - گشوده‌اند. بهره‌گیری هوشمندانه از این فناوری‌ها می‌تواند به ارتقای کیفیت تدوین، تلفیق و اجرای برنامه‌ها بینجامد و زمینه را برای احیای نقش هماهنگ‌ساز برنامه در نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور فراهم سازد.

در پایان، شایان ذکر است چارچوب نظری نوین ارائه شده توسط قلی‌پور و همکاران (۲۰۲۴)، در تحلیل چالش هماهنگی کارایی خود را نشان داده و توانسته به صورت فراگیر، عوامل ناهماهنگ‌ساز شناسایی شده در ادبیات و داده‌های میدانی را پوشش دهد.

### پیشنهادها

مبتنی بر یافته‌های پژوهش پیشنهادهای کاربردی و پژوهشی زیر ارائه می‌شود:

### الف) پیشنهادهای کاربردی

- اهتمام جدی و واقعی به برنامه‌ریزی مسئله محور و اولویت‌مدار
- پیگیری دقیق و مستمر اجرای برنامه‌های توسعه؛
- اصلاح فرایند قانونی تصویب برنامه‌ها برای محدودسازی لابی‌گری و مداخلات ناهماهنگ از سوی قوا و ذی‌نفعان؛
- تبدیل برنامه از سندی آرمانی به سندی اجرایی و عملیاتی؛
- ارتقای نظام آماری کشور جهت پشتیبانی نظام برنامه‌ریزی توسعه از طریق ارائه آمارهای کافی، معتبر و به موقع؛
- ایجاد سامانه ملی تحلیل داده‌های کلان با کمک AI برای پشتیبانی از تدوین برنامه‌ها؛
- پایشگری پیشرفته و مستقل بر اجرای احکام برنامه با ابزارهای فناورانه و هوش مصنوعی؛

### ب) پیشنهادهای پژوهشی

- تحلیل رابطه بین ضعف نظام آماری و کیفیت برنامه‌های توسعه‌ای؛
- تحلیل اثر عدم انسجام در نظام حکمرانی بر ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران؛

اغتشاش قانونی و تضعیف مسئولیت‌پذیری) و همچنین ناهماهنگی درونی، برنامه توسعه نمی‌تواند به‌عنوان یک مبنای مشخص، مشترک و معتبر برای کنشگران اجرایی عمل کند و در مرحله اجرا دچار فروپاشی عملکردی می‌شود و کارکرد هماهنگ‌سازی خود را از دست می‌دهد. سوم، برنامه‌ریزی جامع با پیامدهای ناخواسته‌ای در ساحت اجرا همراه است که خود به تشدید ناهماهنگی‌ها در نظام حکمرانی می‌انجامد؛ از جمله ناکارآمدی در حل مشکلات و تلنبار شدن مشکلات روی هم، فریه‌سازی ساختار و تشکیلات اداری و تشدید اغتشاش قانونی.

در مجموع، می‌توان گفت برنامه‌ریزی جامع، در شرایطی که نه زیرساخت‌های تحلیلی و اطلاعاتی لازم برای تدوین آن مهیاست، نه بستر نهادی و اجرایی متناسبی برای پیاده‌سازی آن وجود دارد و نه پیامدهای ثانویه آن قابل مهار است، نه‌تنها در تحقق هماهنگی مؤثر در نظام برنامه‌ریزی توسعه توفیقی نخواهد داشت، بلکه خود می‌تواند به یکی از کانون‌های تولید و تشدید ناهماهنگی در سطح سیاست‌گذاری و اجرا بدل شود.

با وجود این، نباید دستاوردهای برنامه‌ریزی جامع در هماهنگ‌سازی را کاملاً زیر سؤال برد. همین برنامه‌های جامع، با وجود تمام کاستی‌ها، به دلیل ایجاد یک مبنای کنش، هرچند با کیفیت نه‌چندان مطلوب، تا حدودی توانسته‌اند در هدایت نسبی دستگاه‌ها، کاهش آشفتگی‌های بین دستگاهی و پیشگیری از برخی بحران‌های ناشی از فقدان جهت‌گیری کلان مؤثر باشند (برادران شرکا، ۱۳۹۷ و سبحانی، ۱۳۷۷؛ به نقل از آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج‌امیری، ۲۰۲۰). افزون بر این، پیامدهای ملموس عدول از این برنامه‌ها که در قالب ناهماهنگی‌های ساختاری و کارکردی در نظام برنامه‌ریزی توسعه نمایان شده‌اند - همچون تورم شدید، ناترازی ظرفیت‌های حمل‌ونقل، خاموشی برق، تشکیل صف‌های طولانی و تحمیل هزینه‌های سنگین به اقتصاد کشور - نیز بر اهمیت نسبی نقش هدایت‌گر برنامه‌های توسعه، هرچند ناقص، صحنه می‌گذارد (برمکی، ۲۰۱۴).

بنابراین، برنامه‌ریزی توسعه را باید همچنان یک فرصت بنیادین برای ایجاد هماهنگی‌های کلان و راهبری خردمندانه در نظام اداره کشور دانست. نمی‌توان صرفاً به دلیل ناکامی نسخه‌های خاصی از برنامه‌ریزی جامع در بستر حکمرانی ایران، که در آن به دنبال حل همه مشکلات به صورت هم‌زمان هستند، اصل ایده یا ظرفیت هماهنگ‌ساز برنامه را نادیده گرفت یا کنار گذاشت. درواقع، برخورداری از رویکرد جامع - به‌ویژه در چارچوب برنامه‌ریزی مسئله محور و ناظر به چالش‌های منتخب و اولویت‌دار - می‌تواند به مواجهه‌ای همه‌جانبه با مسائل پیچیده توسعه کمک کند و از انباشت

- بررسی اثر نظم دسترسی محدود بر ناهماهنگی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران؛
- تحلیل اثر برنامه‌ریزی جامع بر مسئولیت‌پذیری کنشگران اجرایی؛ در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران؛
- مطالعه آینده‌پژوهانه در مورد نقش فناوری‌های نوین (هوش مصنوعی و کلان‌داده‌ها) در تحول برنامه‌ریزی توسعه.

### سپاسگزاری

از کلیه افرادی که یاریگر این پژوهش بودند، تقدیر و تشکر به عمل می‌آید.

### References

- Aghaei Togh, M. (2019). Formal codification: The missing link in the system of drafting and revising laws and regulations in Iran. *Judiciary Law Journal*, 83(106), 1–19. (In Persian) <https://doi.org/10.22106/rlj.2019.87868.2185>
- Aghasizadeh, F., & Netaj-Gholami-Amiri, S. (2020). *Seventy years of development planning in Iran: Damages and challenges*. Tehran: Center for Development Research and Foresight. (In Persian)
- Al-Yasin, A. (2020). *Causal analysis of Iran's underdevelopment*. Tehran: Pezhvak Keyvan Publications. (In Persian)
- Bakhtiari-Nejad, R. (2023). *Documentation of the Seventh Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (1): The process of finalizing the general policies of the Seventh Plan*. Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 19000. (In Persian)
- Baldwin, G. B. (1967). *Planning and development in Iran* (M. Azimi, Trans., 3rd ed., 2022). Tehran: Nashr-e Elm.
- Barmaki, A. (2014). *Pathology of development plans after the Islamic Revolution*. Tehran: Vice-Presidency for Strategic Planning and Supervision. (In Persian)
- Coyer, F. M., & Gallo, A. M. (2005). Secondary analysis of qualitative data. *Journal of Pediatric Health Care*, 19(1), 60–63. <https://doi.org/10.1016/j.pedhc.2004.10.003>
- Danaeefard, H., & Mozaffari, Z. (2008). Enhancing validity and reliability in qualitative managerial research: Reflections on audit strategies. *Management Research*, 1, 131–162. (In Persian)
- Danesh-Jafari, D., Jalali, S., Naderi-Manesh, M., & Khazaei, A. (2021). *The trend of private sector participation in the process of national development plan formulation*. In S. Gholami-Netaj-Amiri & M. Mehrali-Tabar-Firouzjani (Eds.), *Seventy years of development planning in Iran*, Vol. 6: The role of people, private sector, and other stakeholders in successful formulation and implementation of development plans (pp. 47–96). Tehran: Center for Development Research and Foresight, Plan and Budget Organization. (In Persian)
- Fielding, N. (2004). Getting the most from archived qualitative data: epistemological, practical and professional obstacles. *International Journal of Social Research Methodology*, 7(1), 97–104. <https://doi.org/10.1080/13645570310001640699>
- Gholami-Netaj-Amiri, S., & Mehrali-Tabar-Firouzjani, M. (2021). *Seventy years of development planning in Iran*, Vol. 4: Statistics and information in Iran's development planning. Tehran: Center for Development Research and Foresight, Plan and Budget Organization. (In Persian)
- Gholipour, A. (2024). *Exploring the phenomenon of incoherence in Iran's development planning system (Doctoral dissertation)*. University of Tehran, Faculty of Management, Department of Public Administration. (In Persian)
- Hadi-Zanouz, B. (2010). *Review of the economic planning system in Iran (pre-Revolution period)*. Tehran: Majlis Research Center. (In Persian)
- Heaton, J. (2004). *Reworking qualitative data*. London: Sage.
- Hinds, P. S., Vogel, R. J., & Clarke-Steffen, L. (1997). The possibilities and pitfalls of doing a secondary analysis of a qualitative dataset. *Qualitative Health Research*, 7(3), 408–424. <https://doi.org/10.1177/104973239700700306>
- Jahangard, E., & Varamziar, H. (2012). *Comparative study of Iran's planning systems before and after the Islamic Revolution*. Optimal Planning Model Studies for Iran, Vol. 9. Majlis Research Center, Budget and Planning Studies Office, Serial No. 12591. (In Persian)
- Khandouzi, S. E. (2010). Evaluation of development program drafting methods in Iran (1989–2009). *Quarterly Journal of Economics and Planning Research*, 15(1), 99–127. (In Persian) <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.22519092.1389.15.1.1.7>

- McLeod, T. H. (1964). *Planning in Iran (Based on the experience of the Harvard Advisory Group in preparing the Third Development Plan)* (A. A. Mohammadbeigi, Trans., 7th ed., 2021). Tehran: Nashr-e Ney.
- Mohammadpour, A. (2018). *Anti-method: Philosophical foundations and practical procedures in qualitative methodology*. Tehran: Logos Publications. (In Persian)
- Myrdal, G. (1974). What Is Development?. *Journal of Economic History*, 8(4), 729–736.
- Nili, M., & Karimi, M. (2017). *Planning in Iran, 1937–1977: A historical analysis with emphasis on the evolution of the role and position of the Plan and Budget Organization*. Tehran: Nashr-e Ney. (In Persian)
- Nourmohammadi, Kh. (2021). *Factors influencing the deviation of development planning in Iran*. In Kh. Nourmohammadi & A. Samimi (Eds.), *Development planning in Iran (Revisiting the views of Dr. Hossein Azimi Arani)* (pp. 525–545). Tehran: Plan and Budget Organization. (In Persian)
- Postforoush-Tehrani, I., & Varamziar, H. (2010). *General evaluation of development plans after the Islamic Revolution*. Majlis Research Center, Budget and Planning Studies Office, Serial No. 10299. (In Persian)
- Rajabpour, H. (2019). Pathology of the planning system (1): Review of developments in Iran's planning system. Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 16786.
- Samimi, A., & Nourmohammadi, Kh. (2021a). *The method of designing and drafting development plans (comprehensive and core)*. In Kh. Nourmohammadi & A. Samimi (Eds.), *Development planning in Iran (Revisiting the views of Dr. Hossein Azimi Arani)* (pp. 115–218). Tehran: Plan and Budget Organization. (In Persian)
- Samimi, A., & Nourmohammadi, Kh. (2021b). Review of Iran's economic and development plans. In Kh. Nourmohammadi & A. Samimi (Eds.), *Development planning in Iran (Revisiting the views of Dr. Hossein Azimi Arani)* (pp. 479–528). Tehran: Plan and Budget Organization.
- Soltani, S. N. (2015). Causes of failure in drafting and revising laws in Iran. *Public Law Research*, 16(45), 131–164. (In Persian)
- Szabo, V., & Strang, V. R. (1997). Secondary analysis of qualitative data. *Advances in Nursing Science*, 20(2), 66–74.
- Todaro, M. P., Stephen, C. Smith. (2021). *Economic Development*. 13th Edition. Pearson Education.
- Toufigh, F. (2013). *Economic Planning in Iran and its future prospects (2nd ed.)*. Tehran: Institute for Management and Planning Studies. (In Persian)
- Zakeri, Z. (2017). *Comparison of the approvals of the Consolidation Commission of the Sixth Development Plan with the approvals of the open session in the 10th Parliament*. Majlis Research Center, Economic Studies Office (Development and Planning Group), Serial No. 15409. (In Persian)
- Zakeri, Z. (2021). *Documentation and review of the experience of formulating and approving the Sixth Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2017–2021): From general policies to the program law in the 9th and 10th Parliaments*. Majlis Research Center, Economic Studies Office, Serial No. 17994. (In Persian)