

تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی

rezaomidi79@gmail.com

رضا امیدی

دانشجوی دکتری رفاه اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی

پذیرش: ۱۳۹۱/۰۹/۲۸

دریافت: ۱۳۹۱/۰۵/۲۰

چکیده: بروز پیامدهای منفی ناشی از تأکید بر رشد اقتصادی در فرایند توسعه موجب شد تا از اواسط دهه ۱۹۷۰ میلادی، موضوع توسعه پایدار مورد توجه صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران قرار گیرد. در این جهت مطرح‌شدن بحث‌ها و مضمون‌های «اجتماعی» بر شیوه، اهداف و گستره برنامه‌ریزی تأثیر گذاشت و این مسئله با نوعی تحول پارادایمی در سیاست‌گذاری توسعه همراه شد.

سابقه برنامه‌ریزی در ایران بیش از ۶۰ سال است و در این مدت ۱۱ برنامه ملی توسعه تدوین شده است. این برنامه‌ها مبتنی بر الگوها و نظریه‌هایی است که علاوه بر شرایط و زمینه‌های بیرونی، دیدگاه سیاست‌گذاران را نیز درباره توسعه بازتاب می‌دهد. از این‌رو، بررسی و تحلیل این برنامه‌ها می‌تواند به شناخت روند نظری توسعه در ایران کمک کند.

در مقاله حاضر تلاش شده است تا شیوه، اهداف و گستره برنامه‌ریزی در ایران مورد بررسی و تفسیر قرار گیرد. اینکه چه مجموعه‌ای از کنشگران در تدوین برنامه نقش داشته‌اند، مؤلفه‌های محیطی تا چه اندازه بر محتوای برنامه‌ها تأثیر گذاشته‌اند و حوزه‌های اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت و درمان، مسکن، رفاه و تأمین اجتماعی چه جایگاهی در برنامه‌های داشته‌اند. بدین‌منظور قوانین مربوط به برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب (برنامه‌های اول تا ششم) و برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب (برنامه‌های اول تا پنجم) به روش تحلیل محتوای مضمونی و با استفاده از مدل بسط‌یافته جعبه سیاه ایستن^۱ مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

بنابرایافته‌ها، متغیرهای زمینه‌ای محیط سیاست‌گذاری، تأثیر اساسی بر متغیرهای ماهیتی و ساختاری دارند. همچنین، برنامه‌ریزی در ایران به لحاظ روش و فرایند تدوین، اجتماعی نشده است و اهداف اجتماعی نیز یا به‌عنوان ابزار رشد اقتصادی و یا به‌عنوان ابزاری برای کاهش پیامدهای منفی ناشی از سیاست‌های مبتنی بر رشد اقتصادی مدنظر قرار داشته‌اند.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی اجتماعی، برنامه‌های توسعه، سیاست‌گذاری اجتماعی،

کنشگران سیاست‌گذاری، مؤلفه‌های محیطی

طبقه‌بندی JEL: O21, I38

مقدمه

مفهوم برنامه‌ریزی را می‌توان محصول دوران روشنگری دانست. این مفهوم ابتدا در موضوعاتی نظیر طراحی و ساخت‌وساز ساختمان‌ها، تأسیسات و همچنین در طراحی و آماده‌سازی اردوگاه‌های نظامی مورد استفاده قرار گرفت. این مفهوم به تدریج بسط یافت و با قیدهایی نظیر اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی، آموزشی و ... ترکیب شد. تحول‌های اجتماعی و صنعتی و گسترش روزافزون فرایند تمایز اجتماعی در جوامع بشری، ضرورت سازماندهی فرایند توسعه را از حیث نظری و عملی در حوزه اجتماعی، در قالب توسعه اجتماعی به همراه داشت، به گونه‌ای که رویکردهای مختلفی در باب کم و کیف توسعه مطرح شدند، هرچند که وجه غالب اکثر آنها تمرکز بر رشد اقتصادی و حتی معادل دانستن توسعه با آن بود. در این دوره، برنامه‌ریزی برای بسیج منابع و فناوری عمومی و خصوصی، در راستای رشد اقتصادی دانسته و از منظر رفاه و بهزیستی اجتماعی، گزاره «ثروت بیشتر به خوشبختی بیشتر افراد می‌انجامد»، اصلی پذیرفته شده تلقی می‌شد. بر این اساس تا دهه ۱۹۷۰ اهداف توسعه معطوف به انگاره‌های مادی و پیامد رشد اقتصادی بود.

از دهه ۱۹۷۰ و در نتیجه ظهور آثار منفی حاصل از رشد اقتصادی از سویی و پیدایش نظریه توسعه پایدار از سوی دیگر توسعه، ابعاد و پنداشتی اجتماعی‌تر پیدا کرد و مسائلی چون توزیع پیامدهای حاصل از رشد، حفظ منابع طبیعی و محیط‌زیست و ... را در بر گرفت و به تدریج، موضوعات اجتماعی وارد مباحث برنامه‌ریزی شد. آن‌گونه که فاین^۱ (۱۳۸۵) نشان داده است، «اجماع واشنگتن» در اوایل دهه ۱۹۸۰ در جهت تسلط مجدد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول با رویکرد تسلط مؤلفه‌های اقتصادی توسعه در چارچوب سیاست‌های تعدیل، دوباره رشد اقتصادی را به‌عنوان عامل مؤثر توسعه برجسته ساخت. اما پیامدهای منفی این سیاست‌ها در حوزه اجتماعی موجب دامن‌زدن به این پرسش شد که آیا به‌طور اساسی تعدیل می‌تواند چهره‌ای انسانی داشته باشد؟ از این‌رو در اوایل دهه ۱۹۹۰، سازمان ملل گزارش توسعه‌ای را با رویکرد به توسعه انسانی منتشر کرد و از اواسط این دهه، به‌ویژه در پی صدور بیانیه آمستردام، مؤلفه‌های مربوط به توسعه اجتماعی نظیر سرمایه اجتماعی، همبستگی اجتماعی، مشارکت و ... نیز به ادبیات توسعه راه یافت و به تعبیری در سلسله مراتب اهداف توسعه، تغییراتی اساسی حاصل گردید و با تأکید سازمان ملل، بهزیستی اجتماعی و کیفیت زندگی در رأس اهداف توسعه قرار گرفت. این تغییر پارادایمی با تعیین اهداف توسعه هزاره^۲

1. Fine

2. Millennium Development Goals

از سوی سازمان ملل که بر مسائل اجتماعی نظیر آموزش، فقرزدایی، بهداشت، محیط زیست، برابری جنسیتی و مشارکت در توسعه تأکید دارند، تقویت شد.

در همین زمینه، استیگلیتز^۱ (۱۳۸۲) در بحث پارادایم جدید توسعه، توسعه را معطوف به تحول و توسعه اجتماعی می‌داند که ضمن گسترش افق‌های انتخاب و آزادی افراد، کاهش فقر و تخریب محیط زیست، افزایش بهداشت، طول عمر و به‌طور کلی ارتقا کیفیت زندگی را به همراه دارد. او بر این باور است که در دهه‌های گذشته، نظریه پردازان با تلقی فنی از توسعه، تنها به بُعد اقتصادی آن توجه داشته‌اند، لذا ضروری است که در گذار از پارادایم جدید، توسعه را مقوله‌ای اجتماعی و مشارکتی در نظر گرفت که «گفت‌وگوی آزاد و مشارکت مدنی فعال و انعکاس صدای افراد در تصمیماتی که بر زندگی آنها تأثیرگذار است را نیز شامل می‌شود» (استیگلیتز، ۲۰۰۲، ۱۶۵). این گذار پارادایمی به‌ویژه در دیدگاه نهادهای بین‌المللی سبب گردید تا در نظریه‌های جدید توسعه ارتقا مطلوبیت، رضایت خاطر افراد ذینفع برنامه‌های توسعه‌ای و در نظر گرفتن خواست جمعیت هدف اهمیت بسیار یابد. به تعبیر دیگر، هم‌زمان با توجه نظریه‌پردازان و سازمان‌های بین‌المللی به ابعاد اجتماعی، سیاسی و فرهنگی توسعه، ارتقا شاخص‌های اجتماعی نه تنها به‌عنوان ابزاری جهت برخورد با پیامدهای نامطلوب حاصل از سیاست‌های مرسوم رشد و توسعه، بلکه به‌عنوان هدف اصلی توسعه مورد تأکید قرار گرفت. به این تعبیر، می‌توان دهه ۱۹۹۰ را دوره گذار به برنامه‌ریزی اجتماعی در نظر گرفت. پسوند «اجتماعی» بر مفهوم برنامه‌ریزی می‌تواند بر شیوه برنامه‌ریزی، اهداف برنامه‌ریزی و یا گستره برنامه‌ریزی دلالت داشته باشد.

در این نوشتار سعی شده است تا با استفاده از مدل‌های تحلیل برنامه، نشان داده شود که برنامه‌ریزی اجتماعی جدای از این که به‌عنوان مفهومی خاص، به موضوعاتی خاص می‌پردازد، به‌لحاظ نظری محصول انباشت شیوه‌ها و الگوهای برنامه‌ریزی در روند توسعه است. بدین‌منظور، قوانین مربوط به برنامه‌های عمران و توسعه ایران با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

مبانی نظری

مفهوم برنامه‌ریزی اجتماعی ابتدا در کشورهای توسعه‌یافته اروپای غربی و آمریکای شمالی به‌کار گرفته شد و دلالت بر برنامه‌ریزی برای فراهم‌کردن خدمات اجتماعی داشت. این مفهوم با توجه به گستره، اهداف و زمینه‌های تاریخی، اجتماعی و اقتصادی به کارگیری آن، با تعاریف و رویکردهای متفاوتی مورد استفاده پژوهشگران و سیاست‌گذاران قرار گرفته است. سعیدی و تاج‌الدین (۱۳۸۸)

1. Stiglitz

در بحث از سیر تطور برنامه‌ریزی، نشان می‌دهند که برنامه‌ریزی از یک فرایند تفکر به یک فرایند اجتماعی تبدیل شده است. برنامه‌ریزی به‌عنوان فرایند تفکر، علمی محسوب می‌شود که با به‌کارگیری روش‌های علمی، فرایند طراحی اقدام‌های منطقی و عقلایی را به انجام می‌رساند. به‌عنوان یک فرایند اجتماعی، برنامه‌ریزی به‌مثابه طراحی برای ایجاد یک جامعه فعال است که بستر دخالت آگاهانه مردم را در توسعه فراهم می‌کند. در این مفهوم برنامه‌ریزی، فرایندی برای رسیدن به تغییر و دگرگونی در نظام اجتماعی و فراهم کردن معیارهایی برای پایش روندهای آینده است. از این‌رو، برنامه‌ریزی در شبکه‌ای از نقش‌ها و رابطه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد که اهداف دگرگونی‌های آینده جامعه و چگونگی رسیدن به آن اهداف را تعیین می‌کند.

بروملی^۱ (۲۰۰۳)، شف^۲ (۱۹۷۶) و کانیرز^۳ (۱۹۸۲) پنج رویکرد متفاوت و گاهی متداخل را درباره برنامه‌ریزی اجتماعی ارائه می‌دهند که هر کدام از این رویکردها انعکاس‌دهنده تفاوت در تفاسیر مربوط به مقوله «اجتماعی» یا تفاوت در اولویت‌های «برنامه‌ریزی» است. این رویکردها عبارتند از رویکرد تحولات اجتماعی^۴، رویکرد بازتوزیع^۵، رویکرد مشارکت^۶، رویکرد بخش‌های اجتماعی^۷ و رویکرد خدمات اجتماعی^۸.

رویکرد تحول‌های اجتماعی، بر بازسازی و تحول جامعه به‌عنوان یک کلیت تأکید دارد و این تحول را مستلزم تجسم یک جامعه بهتر، طراحی و پیاده‌سازی راهبرد تدریجی تبدیل وضعیت موجود به وضعیت مطلوب، می‌داند. اسکات^۹ (۱۹۹۸) و یونگ^{۱۰} (۱۹۶۰) بر این باورند که این رویکرد، آرمان‌گرایانه و خطرناک است، زیرا تحقق آن نیازمند دولتی متمرکز و مقتدر است و دولتی که نسبت به تحول‌های بلندمدت تعهد و مسئولیت دارد، به‌طور فزاینده‌ای به‌سمت استبدادی‌شدن پیش می‌رود. از منظری دیگر، هایک^{۱۱} (۱۳۹۰)، معتقد است که در جوامع پیچیده امروز، دولت به‌طور مطلق نمی‌تواند اطلاعات کافی برای صورت‌بندی، طراحی و اجرای راهبردهای بلندمدت را در اختیار داشته باشد.

در رویکرد بازتوزیع، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی به‌عنوان یکی از اهداف اصلی توسعه

1. Bromley
2. Scheff
3. Conyers
4. Social Transformation
5. Redistribution
6. Participation
7. Social Sectors
8. Social Services
9. Scott
10. Young
11. Hayek

به‌شمار می‌آید. این رویکرد به‌لحاظ فلسفی، ذیل چپ میانه قرار می‌گیرد و با حمایت از بیمه‌های اجتماعی و دولت رفاه، بر رشد اقتصادی توأم با توزیع عادلانه و حتی تقدم توزیع بر رشد تأکید دارد. دگدویرن^۱، وان‌درهون^۲ و ویکز^۳ (۲۰۰۱) نظام مالیات تصاعدی، پرداخت‌های انتقالی^۴، یارانه‌های غذایی، توسعه آموزش و بهداشت و ایجاد زیرساخت‌های عمومی را از ابزارهای سیاست بازتوزیع می‌دانند. اما آن‌گونه که گریفین^۵ و جیمز^۶ (۱۳۶۷) تأکید می‌کنند، کارآمدی این سیاست‌ها، علاوه بر ترکیبی از توزیع مجدد دارایی‌ها، اصلاحات فنی، نهادی و انگیزه‌های کافی، نیازمند اصلاحات مناسب و مداوم است.

رویکرد بخش‌های اجتماعی، برنامه‌ریزی برای بهبود شاخص‌های مربوط به بخش‌های اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت و درمان، مسکن، اشتغال و... را در قالب مدل‌های اقتصادی مدنظر دارد. در این رویکرد، هرکدام از حوزه‌های اجتماعی، در برنامه‌ریزی تا سطح بخش ارتقا می‌یابد، اما به سطح سیاست‌گذاری و فرابخشی نمی‌رسد.

در رویکرد خدمات اجتماعی، تمرکز بر برخی از حوزه‌های اجتماعی برای جمعیت هدف خاص مثل فقرا، معلولان، سالمندان و... مورد توجه است. این رویکرد که بیشتر در نظام‌های حداقلی رفاهی مدنظر قرار دارد، با لایه‌بندی گروه‌های آسیب‌پذیر جمعیتی ضمن تأمین نیازهای اساسی، این گروه‌ها را در برابر مخاطره‌های اقتصادی و اجتماعی حفاظت می‌کند.

رویکرد مشارکت، سایر رویکردها را غیردموکراتیک و ناکارآمد می‌داند و بر برنامه‌ریزی از پایین به بالا تأکید دارد. در واقع این رویکرد، علاوه بر اهداف، به روش‌ها و سازوکارهای برنامه‌ریزی اجتماعی توجه می‌کند و فراهم کردن زمینه‌های لازم برای مشارکت افراد ذی‌نفع در سیاست‌گذاری، اجرا و نظارت بر سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای را شرط اساسی تحقق توسعه می‌داند. به‌بیان کاتورتی^۷ (۱۳۷۹) نهادینه کردن مشارکت مردم در توسعه به‌عنوان یک فرایند، جزئی از طرح سیاسی ملی و مستلزم تعهد سیاسی دولت و دربرگیرنده اشکال مختلف فعالیت اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، زیست‌محیطی و... است. این فرایند بر خودمختاری ملی مبتنی است و اجزای فرهنگی و قومی جامعه را نیز در برمی‌گیرد. فرایند برنامه‌ریزی در فرانسه و هند، سطوح متفاوتی از این رویکرد را دربردارد. آن‌گونه که توفیق

1. Dagdeviren
2. Van der Hoeven
3. Weeks
4. Transfers
5. Griffin
6. James
7. Gaotri

(۱۳۸۳ و ۱۳۸۴) نشان می‌دهد، شورای برنامه‌ریزی در فرانسه، علاوه بر دستگاه‌های دولتی، با مؤسسات بسیاری نظیر دفتر اطلاعات و پیش‌بینی‌های اقتصادی و مؤسسه پژوهش‌های اقتصادی و اجتماعی وابسته به سندیکاها کارگری در زمینه برنامه‌ریزی همکاری دارد. در هند نیز نهاد برنامه‌ریزی مکلف است با شرکت‌های خصوصی، سندیکاها، احزاب سیاسی و سایر نهادهای مدنی ارتباط داشته باشد و هم چنین مسائل برنامه را به‌طور مستمر با نخبگان و صاحب‌نظران در میان بگذارد.

چیدمان، نوع ارتباط و دامنه نیروهای تأثیرگذار در امر برنامه‌ریزی در سطوح مختلف فراملی، ملی و محلی با توجه به شرایط کشورها متفاوت است. به‌عنوان مثال، بیرچال^۱ (۱۳۸۷) نشان داده است که چگونه انواعی از مؤسسات مدنی و تعاونی‌ها با وارد شدن به فرایند برنامه‌ریزی توانسته‌اند در زمینه تعریف و تحقق اهداف توسعه هزاره، نقش جدی ایفا کنند.

روند رویکردها نشان می‌دهند که برنامه‌ریزی در سیر تطوری خود، هم در اهداف و هم در روش، به‌سمت اجتماعی‌شدن گرایش یافته است، تا جایی که سیاست‌گذاری اجتماعی به‌عنوان هدف اصلی فرایند توسعه و عامل تمایز میان دیدگاه‌های مختلف سیاسی و توسعه‌ای شناخته می‌شود. از این منظر، هال^۲ و میجلی^۳ (۱۳۸۸) با هدف همگرایی میان دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و نهادهای بین‌المللی، نوعی سیاست‌گذاری کل‌گرایانه را مطرح می‌کنند که براساس آن، کنشگران و افراد ذی‌نفع بیشتری در شناسایی اهداف و تعیین سیاست‌های توسعه مشارکت دارند.

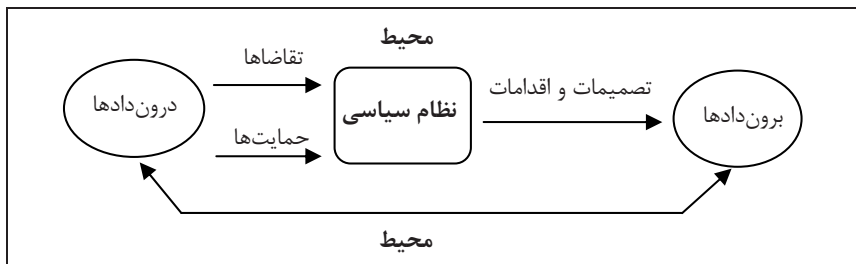
جدول (۱): سیاست اجتماعی کل‌گرایانه

سیاست‌ها	اهداف / گروه‌های هدف	کنشگران
- خدمات اجتماعی اساسی (بهداشت، آموزش، مسکن، تأمین اجتماعی)، تورهای حمایتی و صندوق‌های اجتماعی، حمایت از معیشت پایدار، رویکرد میانبخشی، استحقاق، حقوق اجتماعی، قابلیت مشارکتی/ پاسخگویی	- فرد، خانوار و اجتماع محلی - افزایش رفاه همگانی، تقویت سرمایه انسانی، توانا ساختن نیروی کار برای رقابت در سطح بین‌المللی، ایجاد همبستگی اجتماعی و مبارزه با طرد (ناشی از طبقه، جنسیت، قومیت)	- دولت (مرکزی، غیرمتمرکز) - جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی، اجتماعات محلی، جنبش‌های اجتماعی) - بخش تجاری خصوصی (داخلی، فراملی، فراملیتی) - نهادهای بین‌المللی توسعه (چندجانبه، دوجانبه، مؤسسات سازمان ملل، مجامع منطقه‌ای)

(هال و میجلی، ۱۳۸۸: ۷۵)

1. Birchall
2. Hall
3. Midgley

باید در نظر داشت که مقوله سیاست‌گزاری و برنامه‌ریزی، به‌طور اساسی مقوله‌ای مرتبط با قدرت است و سیاست‌ها نتیجه فرایندهای پیچیده سیاسی، اجتماعی و نهادی هستند. از این رو می‌بایست در تحلیل فرایند سیاست‌گزاری از مدلی استفاده کرد که قابلیت آن را داشته باشد تا مهمترین مؤلفه‌ها و متغیرهای تأثیرگذار در این فرایند را مورد بررسی قرار دهد. بر این اساس، در این پژوهش سعی شده است تا مدل سیستمی «جعبه سیاه ایستن»^۱ که در موضوع سیاست عمومی و به‌منظور ارزیابی برون‌دادهای یک نظام سیاسی به کار می‌رود، با استفاده از مدل‌های مازمانیان^۲ و ساباتیئر^۳ (۱۹۸۳) و پال^۴ (۱۹۹۷) بسط داده شود تا با اهداف مورد نظر پژوهش، هماهنگ شود و به‌عبارت دیگر توان سنجش آن افزایش یابد.



شکل (۱): مدل سیستمی جعبه سیاه ایستن (ایستن، ۱۹۶۵)

ایستن (۱۹۶۵)، سیاست عمومی را نتیجه واکنش نظام سیاسی به نیروهای محیطی می‌داند. نیروهای محیطی مجموعه رخدادهای و ویژگی‌های زمینه‌ای اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است که بر نظام سیاسی تأثیر می‌گذارد. نظام سیاسی نیز عبارت از مجموعه‌ای از ساختارها، نهادها و فرایندهای مرتبط به هم است که برون‌داد آن تخصیص ارزش‌هایی است که در قالب سیاست عمومی مطرح می‌شود. بر این اساس می‌توان این تفسیر را به‌دست داد که برنامه‌های توسعه و سیاست‌گزاری اجتماعی می‌تواند عاملی در چگونگی شکل‌گیری مناسبات اجتماعی و تاریخی باشد. به‌عبارت دیگر، سیاست‌گزاری، خواه‌ناخواه و آگاهانه یا ناآگاهانه، متأثر از متغیرهای زمینه‌ای و ارزش‌هایی است که می‌توانند به‌صورت صریح یا ضمنی در تعیین اهداف و برون‌دادهای یک سیستم دخالت داشته باشند.

1. Easton black box
2. Mazmanian
3. Sabatier
4. Pal

برای متناسب کردن مدل فوق با اهداف پژوهش، در تعریف و تفسیر مؤلفه‌های مدل از متغیرهای مطرح شده از سوی مازمانیان و ساباتیئر (۱۹۸۳) و پال (۱۹۹۷) استفاده می‌شود. بر این اساس، محیط تأثیرگذار بر فرایند سیاست‌گذاری شامل متغیرهای زمینه‌ای است. متغیرهای زمینه‌ای شرایط و بسترهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تعهد و الزام مجریان به اجرای قانون، نگرش گروه‌های هدف و حمایت بخش عمومی را شامل می‌شود. این متغیرها، بسته به آنکه دولت، بخش خصوصی، جامعه مدنی و حتی نهادهای بین‌المللی چه نقش و جایگاهی در فرایند سیاست‌گذاری دارند و چه نوع تعاملی میان آنها برقرار است، در تعیین درون‌دادهای سیستم، ایفای نقش می‌کنند. به عبارت دیگر انتظار می‌رود نظام سیاسی به‌عنوان متولی و نهاد سیاست‌گذاری، در تدوین سیاست‌ها تقاضاها و مسائل برگرفته از محیط را مدنظر قرار دهد. متغیرهای ماهیتی مربوط به مشکلات و موانع ناشی از ماهیت سیاست می‌شود که در طول فرایند سیاست‌گذاری با آن مواجه می‌شویم. متغیرهایی نظیر مسائل فنی، ناهمگونی و تنوع رفتاری گروه‌های هدف و به تبع از آن دشواری اولویت‌بندی نیازها، تعدد و تنوع متغیرهای تأثیرگذار بر تعیین اولویت‌ها از مهمترین متغیرهای ماهیتی محسوب می‌شوند. متغیرهای ساختاری بر فرایند اجرای سیاست‌های تعیین شده تأثیر می‌گذارند. این دسته از متغیرها در ارزیابی میزان اجرایی بودن سیاست‌ها نقش دارند و تا حد زیادی تحت تأثیر متغیرهای زمینه‌ای قرار دارند. این متغیرها شامل الگوهای تأمین و تخصیص منابع مالی، هماهنگی میان دستگاه‌های متولی، میزان مشارکت گروه‌های هدف و میزان صراحت اهداف تعیین شده را شامل می‌شود.

براساس مدل بسط‌یافته، از منظر برنامه‌ریزی اجتماعی می‌توان موضوع اجتماعی بودن برنامه را در سه حوزه و سطح بررسی کرد. ۱ - گستره کنشگران و افراد ذی‌نفع و دخیل در فرایند برنامه‌ریزی، ۲ - توجه به شرایط محیطی (سیاسی، اجتماعی، بین‌المللی) در تدوین برنامه و ۳ - جایگاه اهداف اجتماعی در محتوای برنامه‌ها. در واقع اجتماعی بودن برنامه‌ریزی هم بر روش برنامه‌ریزی و هم بر اهداف برنامه دلالت دارد.

روش پژوهش

با توجه به ماهیت موضوع و مواد در اختیار که شامل مجموعه اسناد مربوط به قوانین برنامه‌های عمران و توسعه هستند، در این مقاله از روش تطبیقی و تکنیک تحلیل محتوا استفاده می‌شود. تحلیل محتوا در این پژوهش از نوع مضمونی و در واقع واحد تحلیل، مضمون‌های موجود در متن است و معرف‌های مورد نظر در قالب این مضمون‌ها جستجو و در جهت تطبیق و تحلیل برنامه‌ها به کار

گرفته می‌شوند.

برنامه‌های توسعه در ایران به‌طور معمول شامل مواد قانونی برنامه، اهداف کلی، خط‌مشی‌ها، تصویر کلان برنامه (پیش‌بینی‌های مربوط به شاخص‌های کلان اقتصادی)، اهداف کمی، سیاست‌های کلان و جداول پیوست است.

در مقاله حاضر مواد قانونی برنامه، اهداف کلان و خط‌مشی‌ها در تحلیل برنامه‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند. هم‌چنین با بررسی مبانی نظری و محیط سیاست‌گذاری در دوره‌های مختلف، تأثیر مؤلفه‌های محیطی بر فرایند برنامه‌ریزی و محتوای برنامه، شناخته می‌شود. بر این اساس، پژوهش حاضر در جستجوی پاسخ به پرسش‌های ذیل است:

۱. چه کنشگرانی در تعیین درون‌دادهای نظام تصمیم‌گیری، نقش دارند؟ به‌عبارت دیگر، آیا زمینه‌های مشارکت در تدوین برنامه‌ها فراهم بوده است؟

۲. مؤلفه‌های محیطی نظیر وضعیت اجتماعی، سیاسی و بین‌المللی تا چه اندازه در تعیین سیاست‌ها نقش داشته‌اند؟

۳. مؤلفه‌هایی نظیر مشارکت، برابری و دسترسی تا چه اندازه در سیاست‌ها لحاظ شده‌اند؟ در این زمینه هم‌چنین وضعیت حوزه‌های آموزش، مسکن، بهداشت، رفاه و تأمین اجتماعی در متن برنامه‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرند.

بررسی محتوای برنامه‌ها براساس پرسش‌های پژوهش

کنشگران حوزه سیاست‌گذاری

موفقیت نظام برنامه‌ریزی به‌لحاظ فراهم‌کردن زمینه لازم برای مشارکت افراد ذی‌نفع، به ظرفیت‌های موجود در نظام اداری برنامه‌ریزی بستگی دارد. در واقع نظام اداری برنامه‌ریزی باید چگونگی مشارکت انجمن‌ها، اصناف، صاحب‌نظران و... را تعیین کند و ایفای این نقش به‌ویژه با توجه به ویژگی‌های ساختار سیاسی و اجتماعی ایران، از اهمیت اساسی برخوردار است.

آغاز تفکر برنامه‌ریزی در ایران به بحران‌های مالی دوران جنگ جهانی دوم مربوط می‌شود. در اوایل سال ۱۳۱۶ شورای اقتصاد به‌منظور مطالعه، بررسی و ارائه طرح‌های اقتصادی به ریاست ابوالحسن ابتهج^۱ تأسیس شد. آن‌گونه که ابتهج (۱۳۷۱) در خاطرات خود می‌گوید، در اواسط همان

سال، محمود بدر^۱ در جلسه‌ای مشترک اعلام می‌کند که برنامه‌ریزی در این مملکت غیرممکن است و این فکر به هیچ وجه عملی نیست و بر همین اساس شورای اقتصاد به‌طور عملی تعطیل می‌شود. تا اینکه این شورا در سال ۱۳۲۵ از سوی قوام^۲ مأمور تهیه و پیشنهاد نقشه اقتصادی می‌شود. در همین سال هیئت عالی برنامه به ریاست نخست‌وزیر تشکیل می‌شود. این هیئت با حضور ۵۳ عضو و در قالب پنج کمیسیون، برنامه‌ای را تنظیم می‌کند اما با توجه به عدم همخوانی برنامه با توانایی مالی کشور، شرکت مشاوره‌ای موریسن نودسن^۳ مأمور می‌شود تا طرح‌ها را مورد بررسی قرار دهد. نتیجه مطالعه‌های این شرکت که در سال ۱۳۲۶ تحت عنوان برنامه توسعه و عمران ایران ارائه شد، پس از بررسی در هیئت عالی برنامه، محور برنامه‌های عمرانی اول و دوم (۴۱-۱۳۲۷) قرار گرفت.

از آنجا که «وظایف فنی که سازمان برنامه برعهده داشت، بدون مشورت با کارشناسان خارجی میسر نبود زیرا در آن زمان در بسیاری از رشته‌ها متخصصان لازم در کشور وجود نداشتند و یا اگر افرادی دارای تحصیلات مرتبط بودند، تجربه کافی نداشتند» (هادی‌زنوز، ۱۳۸۹، ۹۱)، در اواسط دوران اجرای برنامه دوم، ابتهاج به کمک بانک جهانی، دانشگاه هاروارد و بنیاد فورد، گروه ماهر از تحلیل‌گران اقتصادی را در سازمان برنامه به کار گرفت تا ضمن ارزیابی نیازهای اقتصادی کوتاه‌مدت و بلندمدت، چارچوب برنامه جامع توسعه را تدوین کنند. برنامه‌ریزان تصور می‌کردند «که ایران در دوره برنامه سوم وارد دوره جدیدی می‌شود که در آن نوسازی و توسعه، همراه با مشارکت مردم و آزادی‌های سیاسی خواهد بود» (افخمی، ۱۳۸۱، ۳۵۳).

تدوین برنامه سوم توسط گروه مشاوران هاروارد که از نزدیکان کندی^۴ بودند، این ذهنیت را به‌وجود آورد که سازمان برنامه از طریق اجرای برنامه سوم قصد دارد تا بر ساختار سیاسی تأثیر بگذارد و همین امر حساسیت شاه را برانگیخت. این موضوع سبب شد تا برنامه در روند اجرا با تغییرهای اساسی مواجه شود. برنامه چهارم، اولین برنامه‌ای است که با استفاده از ظرفیت کارشناسی داخلی تدوین گردید و همچنین تشکیل دفترهای برنامه‌ریزی در سطح استان‌ها در این دوره مورد توجه قرار گرفت.

بنا بر مستندات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷ب) در دوران برنامه چهارم، به تدریج وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی اقدام به تشکیل معاونت و یا گروه برنامه‌ریزی در ساختار اداری خود کردند و

۱. وزیر دارایی وقت

۲. نخست‌وزیر وقت

3. Morrison Knudsen

۴. رییس‌جمهور دموکرات وقت آمریکا

برای توانمندکردن این حوزه اقدام به جذب کارشناسان سازمان برنامه کردند. این امر سبب شد تا وزارتخانه‌ها در تدوین برنامه‌های بعد مشارکت جدی‌تری داشته باشند.

فرایند تدوین برنامه پنجم نیز همانند برنامه چهارم بود اما افزایش قیمت نفت، اصرار شاه بر بازنگری برنامه و مقاومت اولیه سازمان برنامه و بودجه در برابر این امر، سازمان برنامه را تا مرز انحلال پیش برد، اما در نهایت متن برنامه و منابع مالی آن مورد بازنگری اساسی قرار گرفت.^۱

در اواسط دوران اجرای برنامه پنجم، فرایند تدوین برنامه ششم توسعه در قالب ۳۶ کمیته آغاز و زمینه‌ای فراهم شد تا صاحب‌نظران و استادان دانشگاه‌ها در قالب این کمیته‌ها به‌طور جدی‌تری به ایفای نقش در امر سیاست‌گذاری بپردازند. برنامه برای اولین بار بر مواردی نظیر «مشارکت افراد جامعه در امور مملکتی، گسترش مشارکت و نظارت مردم در مسئله برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری، واگذاری اختیارات لازم به استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و روستاها، گسترش امکان تشکل اجتماعی و تقویت انجمن‌های دموکراتیک» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶، ۴) تأکید کرد. برنامه ششم هرچند برنامه‌ای جامع به‌لحاظ محتوا و روش تدوین بود، نابسامانی‌های اجتماعی و اقتصادی ایجاد شده در نتیجه افزایش درآمدهای نفتی و وقوع انقلاب، منجر شد تا تصویب برنامه متوقف شود.

در سال‌های اول انقلاب ضرورت برنامه‌ریزی در مجموعه مدیریت سیاسی کشور احساس نمی‌شد و تلاش‌های محدود سازمان برنامه و بودجه، با تعطیلی موقت سازمان در اوایل سال ۱۳۶۰ ناکام ماند. تلاش برای تدوین برنامه از سال ۶۱ آغاز شد، اما ورود بازیگران جدید در عرصه برنامه‌ریزی و تغییر اساسی در نگرش به برنامه و بی‌اعتمادی به نهاد برنامه‌ریزی، موجب شد تا دهه اول انقلاب بدون برنامه مدون توسعه، طی شود. برنامه اول توسعه با هدف بازسازی ویرانی‌های جنگ در بهمن‌ماه ۶۸ به تصویب رسید. این برنامه متأثر از شرایط پس از جنگ و با محور قرار دادن سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌ها تدوین شد. مستندات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، ارتباط مستمر شوراهای برنامه‌ریزی و ستاد برنامه‌ریزی با نمایندگان مجلس در کمیسیونهای مختلف، موجب شد تا لایحه با کمترین تغییرات به تصویب برسد. با توجه به افزایش تعهدهای خارجی و تورم در اواخر برنامه اول، ثبات اقتصادی به‌عنوان جهت‌گیری اصلی برنامه مدنظر قرار گرفت. در این برنامه کمیته‌ای برای برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت تشکیل گردید.

برخلاف برنامه اول، نبود ارتباط کافی بین شوراهای برنامه‌ریزی و کمیسیون‌های مربوط مجلس

۱. تا قبل از تدوین برنامه پنجم، موجودیت و ارکان سازمان برنامه موقتی بود و همراه با ارائه لایحه هر برنامه، وضعیت حقوقی سازمان تمدید و تصویب می‌شد، اما با تصویب قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱، وضعیت حقوقی سازمان برنامه و ارکان آن بدون قید زمان مشخص گردید.

موجب شد تا لایحه در مجلس دچار تغییرات اساسی شود. مستندات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷) نشان می‌دهد هنگامی که لایحه به مجلس ارائه شد، برنامه توسعه برای نمایندگان به طور تقریبی ناشناخته بود و اعضای کمیسیون‌ها در جریان مباحث تهیه و تنظیم برنامه قرار نداشتند. در واقع برنامه دوم محصول گروه‌های کاری و نشست‌های کارشناسی دستگاه‌های دولتی بود.

در تنظیم برنامه سوم، مشارکت صاحب‌نظران به‌عنوان یکی از اصول نظام برنامه‌ریزی مدنظر قرار گرفت به طوری که از هشت نفر اعضای ستاد برنامه، سه نفر از صاحب‌نظرانی بودند که به پیشنهاد رییس سازمان برنامه و بودجه و تأیید رییس‌جمهور حضور داشتند و در تمامی شوراهای تخصصی نیز صاحب‌نظران هر حوزه حضور داشتند. در تدوین این برنامه برنامه‌ریزان، به‌دنبال فراهم کردن راهکارهایی برای مشارکت هرچه بیشتر نهادهای غیردولتی بودند و از این‌رو ذیل شوراهای فرابخشی برنامه، کمیته‌ای با عنوان «کمیته مشارکت و تشکل‌ها» به‌وجود آمد که وظیفه تحلیل و تبیین موقعیت کشور از منظر مشارکت و تشکل‌ها و تحلیل مبانی تاریخی، فرهنگی و عوامل مؤثر در مشارکت را برعهده داشت. این کمیته همچنین وظیفه داشت تا «رهنمودهای کلی برنامه را با تأکید بر استقرار و تقویت شوراهای تقویت تشکل‌های علمی، صنفی، حرفه‌ای و اجتماعی، ارتقا آگاهی‌های مردم نسبت به حقوق فردی و اجتماعی، توسعه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌ها، اداره امور کشور، توسعه مشارکت قشرها و گروه‌های خاص نظیر زنان و جوانان تدوین کند» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ۶۳).

زمینه‌سازی برای ارتقا سطح مشارکت مردم و نهادهای مدنی در تدوین برنامه چهارم توسعه، جایگاه خود را پیدا کرد تا جایی که نهادها و انجمن‌های علمی دانشگاهی و سازمان‌های غیردولتی در تمامی حوزه‌های بخشی و فرابخشی، تدوین برنامه نقش جدی داشتند.

انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در دوران اجرای برنامه چهارم موجب شد تا وزارتخانه‌ها و سازمان‌های بخشی، نقش محوری را در تدوین برنامه پنجم برعهده داشته باشند. به‌دلیل تضعیف نقش نهاد مرکزی برنامه‌ریزی در تدوین برنامه، متن لایحه در حوزه‌های مختلف بخشی و فرابخشی با ناهماهنگی‌هایی همراه بود. همچنین تعامل نامناسب نظام برنامه‌ریزی با کمیسیون‌های مجلس سبب شد تا متن لایحه با تغییرهای بسیاری به تصویب برسد. درحالی‌که تعیین مبانی نظری برنامه از اولویت‌های تدوین برنامه است، برنامه پنجم بدون مبانی نظری مستند و تنها در قالب احکام قانونی به تصویب رسید و همچنین به‌رغم آن که سال دوم اجرای برنامه را می‌گذرانیم، هنوز جداول مربوط به اهداف کمی و کیفی برنامه تنظیم نشده است.

مؤلفه‌های محیطی تأثیرگذار در تدوین سیاست‌ها

ثبات سیاسی، تنش‌زدایی در مناسبت‌های بین‌المللی، ثبات اقتصادی، تأثیر رخدادهای بیرونی بر فضای داخلی و خارجی، تغییر پارادایم‌ها و نظام‌های اقتصادی و سیاسی در سطح جهان، از جمله عواملی هستند که بر کیفیت فرایند تدوین و اجرای سیاست‌ها، نقش دارند.

دوران اجرای برنامه اول با ملی‌شدن صنعت نفت و کودتای ۲۸ مرداد مصادف بود. تحریم خرید نفت به‌عنوان عمده‌ترین منبع درآمد کشور موجب شد تا تنها حدود یک‌سوم درآمدهای پیش‌بینی شده برنامه تحقق یابد و این امر موجب شد تا اجرای برنامه اول به‌طور عملی متوقف بماند. وقوع کودتا موجب دسترسی به درآمدهای نفتی و همچنین کمک‌های مالی، فنی کشورهای صنعتی و سازمان‌های بین‌المللی گردید. حضور ابتهاج در رأس سازمان برنامه پس از کودتا و حمایت جدی شاه از تفکر برنامه‌ریزی و استقلال سازمان برنامه در این دوره و ثبات سیاسی در داخل، موجب شد تا برنامه دوم در اجرا با موفقیت نسبی همراه باشد.

بنا بر استدلال مک‌لئود^۱ (۱۳۸۰)، وام‌دهندگان خارجی و به‌طور خاص بانک جهانی به دولت تفهیم کردند که پروژه‌های عمرانی براساس نظر آنها اولویت‌بندی شود. دوران اجرای برنامه دوم هم زمان با روی کار آمدن کندی در آمریکا بود. «در اوایل دهه ۱۹۶۰ دولت آمریکا که از وضعیت ایران به‌ویژه با وقوع کودتای عراق در سال ۱۹۵۸ و افزایش تبلیغات شوروی علیه رژیم ایران هراسان شده بودند، برای اصلاحات اجتماعی و اقتصادی، رژیم را تحت فشار قرار داد» (کارشناس، ۱۳۸۲، ۱۳۷). دولت در واکنش به این فشارها، اصلاحات ارضی و نوسازی بخش صنعتی را در دستور کار قرار داد که در قالب طرح شش ماده‌ای موسوم به انقلاب سفید شامل تقسیم اراضی، ملی‌کردن جنگل‌ها، فروش کارخانه‌های دولتی به بخش خصوصی، ارائه سهام کارخانه‌ها به کارگران، اعطای حق رأی به زنان و تشکیل سپاه دانش به اجرا درآمد.

اقتصاد و تجارت بین‌المللی در دهه ۱۹۶۰ میلادی با رونق همراه بود و همین امر تقاضا برای نفت را افزایش داد. با توجه به حساسیتی که شاه نسبت به تأثیر برنامه سوم بر ساختار سیاسی ایران داشت، در جلسه‌ای که به‌منظور تبیین برنامه برگزار شده بود، دستور داد تا تقویت نیروهای نظامی در اولویت برنامه‌ریزان قرار گیرد. از نظر وی «با وضع کنونی سازمان ملل و ضعف آن، دول کوچک ناچارند برای حفظ خود تلاش کنند... ما نیز ناچار خواهیم بود بر مخارج نظامی خود بیفزاییم» (سازمان برنامه، ۱۳۴۱، ۱۹). در همین جلسه شاه همچنین لزوم افزایش درآمد و قدرت خرید مردم را به‌عنوان یک

اجبار در مقابل ایجاد تردید عوامل مخرب (کمونیست‌ها)، یادآور می‌شود. برنامه چهارم در دوره‌ای از ثبات سیاسی و اقتصادی در عرصه داخلی و خارجی تدوین و اجرا شد و به همین دلیل، نسبت به سایر برنامه‌های پیش از انقلاب، در دسترسی به اهداف پیش‌بینی‌شده با موفقیت بیشتری همراه بود.

برنامه پنجم که می‌توانست ادامه منطقی برنامه قبل باشد، با افزایش ناگهانی قیمت نفت در بازارهای جهانی به دلیل وقوع جنگ اعراب و اسرائیل، مورد بازنگری قرار گرفت. پایین بودن ظرفیت تولیدی و فقدان زیرساخت‌های زیربنایی مناسب موجب شد تا بخش عظیمی از منابع مالی برنامه به سمت واردات سوق داده شود. تحول‌های ساختاری در حوزه اقتصادی و سیاسی، رشد شهرنشینی، افزایش سطح سواد و شکل‌گیری طبقات جدید اجتماعی به‌عنوان مجموعه‌ای از پیامدهای اجرای برنامه‌های توسعه، نیاز مردم به مشارکت بیشتر در تصمیم‌گیری‌های سیاسی را افزایش داده بود و این خواسته از سوی رژیم به رسمیت شناخته نمی‌شد. از این رو، نارضایتی‌های عمومی و شکاف دولت-ملت رو به افزایش نهاد. بی‌توجهی به تغییرات محیطی و عدم انطباق ساختار سیاسی با این تغییرات در نهایت منجر به انقلاب سال ۵۷ گردید.

دهه اول پس از انقلاب با تأسیس حکومت و جنگ سپری شد و به‌طور عملی برنامه مدون، امکان تصویب و اجرا نیافت. تهاجم عراق به کویت، افزایش بهای نفت، بالا رفتن سهمیه صادرات ایران در اوپک، معرفی عراق به‌عنوان متجاوز علیه ایران از سوی سازمان ملل و همکاری ایران با غرب علیه عراق، این ذهنیت را ایجاد کرد تا دولت وقت شرایط را برای تلفیق در اقتصاد جهانی فراهم بداند و با درخواست وام از بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، اجرای سیاست تعدیل اقتصادی را در دستور کار قرار دهد.

برنامه دوم توسعه که مبتنی بر سیاست تعدیل بود، به دلیل ناکارآمدی نظام اداری، بحران ارزی و افزایش نرخ تورم تا مرز ۵۰ درصد، در مرحله اجرا مورد بازنگری قرار گرفت. برنامه سوم نیز ادامه سیاست تعدیل بود با این تفاوت که اصلاح ساختارهای اداری و اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. اجرای این برنامه که هم‌زمان با شکل‌گیری جنبش اصلاحات در ایران، تنش‌زدایی در سیاست خارجی و کاهش شدید بهای نفت بود، دوره‌ای از انضباط مالی را در دولت به‌وجود آورد و به لحاظ تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده نیز به‌نسبت سایر برنامه‌های پس از انقلاب، از موفقیت بیشتری برخوردار شد. نهادسازی، اصلاح ساختاری و ایجاد ظرفیت‌های قانونی محورهای اصلی در تدوین برنامه چهارم بود. تدوین برنامه چهارم توسط دولت اصلاح‌طلب در شرایط ثبات نسبی داخل، سبب شد تا مؤلفه‌های

سیاسی و اجتماعی نظیر حقوق شهروندی، سرمایه اجتماعی، صیانت از آزادی مردم و حریم خصوصی افراد، عدالت جنسیتی و رشد تشکلهای اجتماعی، مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گیرد. اجرای برنامه چهارم با تحولات جدی در فضای سیاسی کشور هم زمان شد. مجلس اصول‌گرا که برنامه چهارم را به تصویب رسانده بود، با روی کار آمدن دولت هم سو، اساس برنامه و نهاد برنامه‌ریزی را مورد حمله قرار داد. همسویی مجلس و دولت از یک سو و افزایش شتابان بهای نفت از سوی دیگر، موجب شد تا برنامه چهارم از دستور کار دولت خارج و نهاد برنامه‌ریزی نیز پس از حدود ۶۰ سال فعالیت به‌عنوان مانع توسعه، معرفی و منحل شود. این موضوع سبب شد تا دوره زمانی ۹۰-۱۳۸۴ بدون برنامه مدون سپری شود.

جایگاه اهداف اجتماعی در برنامه‌ها

آن‌گونه که توضیح داده شد، در روند تطور برنامه‌ریزی، به تدریج اهداف اجتماعی نظیر مشارکت، برابری در دسترسی به منافع حاصل از رشد اقتصادی و افزایش دسترسی به امکانات آموزشی، بهداشتی و رفاهی مدنظر قرار گرفت. در این بخش سیر تاریخی وضعیت هر کدام از این مؤلفه‌ها در برنامه‌های توسعه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مشارکت

در برنامه اول عمرانی این مؤلفه مورد توجه برنامه‌ریزان قرار نگرفته است. در برنامه دوم بحث مشارکت مردم در تأمین مالی برنامه‌های مربوط به عملیات اجتماعی نظیر تأمین آب شرب، احداث غسل‌خانه، کشتارگاه، تأسیسات بهداشتی و توسعه معابر مورد تأکید قرار دارد. اما در برنامه سوم، مشارکت مردم در معنای سیاسی و اجتماعی آن و در سطوح مختلف تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گرفته است.

در برنامه چهارم تشویق روستاییان به شرکت در کارهای دسته‌جمعی، حس اعتماد و مشارکت در امور از طریق توسعه انجمن‌های دهات، همچنین شرکت دادن مقامات محلی و مردم در اداره و نظارت امور آموزشی از طریق شوراهای آموزشی مدنظر قرار گرفت. در این برنامه به‌طور کلی، تقویت حس تعاون و درک مسئولیت اجتماعی در افراد و ایجاد آمادگی بیشتر در محیط برای پذیرش تغییرات و تحولات، مورد تأکید بوده است.

در برنامه پنجم پیوستگی و مشارکت اجتماعی از طریق توسعه سازمان‌های محلی، تقویت اصناف

و سندیکاها، شوراها، انجمن‌های شهری و روستایی مطرح شد. این امر در متن بازنگری شده برنامه بسط می‌یابد و گسترش نهادهای مشارکتی، تمرکز دایی از کارها، ایجاد همبستگی و مسئولیت‌پذیری در امور سیاسی، اقتصادی و فرهنگی را نیز شامل می‌شود. از موارد قابل توجه در برنامه پنجم، شکل‌گیری دفتر برنامه‌ریزی اجتماعی مستقل از دفتر اقتصادی در سازمان برنامه و بودجه، بود.

مؤلفه مشارکت در متن برنامه ششم به‌طور جدی‌تری بازتاب دارد. «مشارکت کلیه افراد جامعه در کلیه امور مملکتی در جهت تحکیم مبانی وحدت و هویت ملی، گسترش خودیاری و تعاون متقابل بر پایه دموکراسی، گسترش مشارکت و نظارت مردم در مسئله برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و نظارت، گسترش امکان تشکل اجتماعی از طریق تجهیز نهادهای سیاسی و اجتماعی و تقویت انجمن‌های دموکراتیک» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶، ۴) در متن برنامه گنجانده شد.

بعد از انقلاب، در برنامه‌های اول غیرمصوب و اول مصوب بحثی از مشارکت مطرح نشده است. در برنامه دوم نیز جلب مشارکت مردم در اجرای طرح‌های عمرانی از طریق خودیاری مالی مورد توجه است. اما در برنامه سوم «ارتقا فرهنگ مشارکت عمومی با تأکید بر اصل حقوق شهروندی و مسئولیت اجتماعی، نهادینه کردن آزادی‌ها و حقوق نوشته شده در قانون اساسی، گسترش مشارکت مردم و اعمال نظارت عمومی بر امور مختلف کشور از طریق گسترش نهادهای مدنی در قالب احزاب، گروه‌ها، تشکل‌های صنفی و تخصصی» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ۱۹-۱۵) در متن برنامه وارد شد.

در برنامه چهارم نیز تدوین منشور حقوق شهروندی، سرمایه اجتماعی و صیانت از آزادی‌های مردم و تشکل‌های اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. در برنامه پنجم، مشارکت مردم به‌طور عمده در امور حمایتی، اجرای طرح‌های عمرانی، به‌سازی بافت‌های فرسوده و هم‌چنین تقویت و تحکیم امنیت پایدار، مدنظر قرار دارد.

آموزش

در برنامه‌های اول و دوم عمرانی، آموزش‌های کوتاه مدت کارگران و کارمندان در اولویت قرار دارد. برنامه دوم تحت پوشش برنامه فرهنگ بر تجهیز آموزشگاه‌ها، تهیه کتاب و وسایل تحصیل، اعزام فارغ‌التحصیلان و معلمان مدارس کشاورزی و حرفه‌ای به خارج و باسواد کردن کارگران کارخانجات، تأکید داشت.

در برنامه سوم، بی‌سوادی به‌عنوان یکی از موانع رشد اقتصادی شناخته شد. در این برنامه، ترویج کتاب و کتاب‌خوانی، افزایش دانش‌آموزان دبستان، متوسطه و تربیت نیروی آموزشی مورد نیاز

مدارس، مدنظر قرار گرفت. بر این اساس، اعتبارات این بخش نیز از حدود ۳/۹ درصد در برنامه دوم، به ۷/۵ درصد کل اعتبارات برنامه، افزایش یافت. همچنین در جهت افزایش سطح سواد روستاییان، سپاه دانش تأسیس شد.

در برنامه چهارم، آموزش و پرورش به‌عنوان فصل مستقلی مطرح شد و ۷/۳ درصد از منابع مالی برنامه به آن اختصاص یافت. تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در حوزه آموزش، تمرکز دولت بر آموزش فنی و حرفه‌ای و مبارزه با بی‌سوادی، سیاست سرمایه‌گذاری دولت در این بخش، بود. همچنین تشکیل شورای آموزشی استان و شهرستان در جهت اصلاح سازمان اداری آموزش و پرورش مدنظر قرار گرفت.

در برنامه پنجم بدون تغییر خاصی در حوزه آموزش، سهم اعتباری این بخش به حدود ۱۴/۸ درصد کل اعتبارات برنامه افزایش یافت. در برنامه ششم سهم اعتباری آموزش و پرورش از کل اعتبارات برنامه، به ۴/۷ درصد کاهش یافت. براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۵) از آنجا که پیدایش شکاف اجتماعی و سیاسی ناشی از رشد سریع فعالیت‌های اقتصادی و مالی ممکن است موجب تزلزل در ثبات اجتماعی گردد، لذا در تعیین سیاست‌های اجتماعی از جمله آموزش، گروه ۴۰ درصد پایین جامعه در اولویت قرار گرفت.

در برنامه اول غیرمصوب، بر ریشه‌کنی بی‌سوادی با اولویت مناطق روستایی تأکید شد. برنامه اول مصوب بر کاهش سطح پوشش خدمات دولتی آموزشی از طریق انتقال به بخش غیردولتی تأکید و دولت هم چنان بر ریشه‌کنی بی‌سوادی تمرکز داشت. در برنامه اول حدود ۲۵/۴ درصد از منابع مالی برنامه به آموزش و پرورش عمومی، آموزش عالی، آموزش فنی و حرفه‌ای اختصاص یافت، اما این میزان در برنامه دوم به حدود ۱۵/۴ درصد کاهش یافت و هم چنان تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در حوزه آموزش، مورد تأکید قرار داشت.

سهم اعتباری آموزش در برنامه سوم به ۱۹/۳ درصد کل منابع برنامه افزایش یافت. در این برنامه اصلاح ساختاری و نیروی انسانی وزارت آموزش و پرورش مورد توجه قرار گرفته است.

برنامه چهارم توسعه که بر رشد اقتصادی دانایی‌محور مبتنی است، بر توسعه کمی و کیفی آموزش عالی، افزایش ضریب دسترسی به فرصت‌های برابر آموزش عالی، تدوین برنامه جامع توسعه علمی و فناوری کشور، توجه به نوسازی و مقاوم‌سازی فضاهای آموزشی، فراهم کردن امکانات مناسب برای رفع محرومیت آموزشی و کاهش فاصله سطح دانش و مهارت نیروی کار، تأکید شده است.

در برنامه پنجم، تحول بنیادین در آموزش عالی به‌ویژه در رشته‌های علوم انسانی از طریق بازنگری

در متون، محتوا و برنامه‌های آموزشی و درسی دانشگاهی مبتنی بر آموزه‌های دینی و همچنین افزایش سطح پوشش تحصیلات تکمیلی، مورد توجه قرار گرفته است. تدوین برنامه تحول بنیادین در نظام آموزش و پرورش کشور و دسترسی به فرصت‌های عادلانه آموزشی از طریق گسترش آموزش از راه دور و آموزش رسانه‌ای، از دیگر مواردی است که در متن برنامه پنجم لحاظ شده است.

بهداشت

در برنامه اول با توجه به بیماری‌های رو به گسترشی نظیر مالاریا، حدود ۲۵ درصد اعتبارات فصل اصلاحات اجتماعی و شهری در جهت اجرای عملیات پیشگیری و کنترل بیماری‌های مسری و شایع اختصاص یافت. اجرای این عملیات در برنامه دوم نیز با اختصاص حدود ۱۱ درصد از کل منابع مالی برنامه ادامه یافت. در برنامه سوم، سپاه دانش با هدف ارتقا سطح بهداشت در مناطق روستایی، تأسیس شد.

در برنامه چهارم، سهم اعتباری فصل بهداشت و بهداری به حدود ۲/۹ درصد کل منابع مالی برنامه کاهش یافت. بنا بر مستندات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷ الف)، سرمایه‌گذاری دولت در این حوزه بر تأمین بهداشت عمومی، بهداشت محیط و بهبود تغذیه تمرکز داشت و تدابیری برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی در مورد درمان پیش‌بینی شده بود. اما برخلاف این مسئله، «بیش از ۵۷ درصد اعتبارات این فصل به خدمات درمانی و ۱۹ درصد به خدمات بهداشتی اختصاص یافت» (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸، ۱۵۲). برنامه‌ریزان در قالب فصل بهداشت و بهداری در نظر داشتند تا از طریق «بهبود کمی و کیفی خدمات درمانی، مبارزه با بیماری‌ها و توسعه بهداشت محیط، بهبود تغذیه (حتی‌المقدور کیفیت غذایی گروه‌های آسیب‌پذیر شامل دانش‌آموزان و کارگران به خصوص در نقاط محروم) و توسعه فعالیت‌های نوتوانی، سلامت جسمی و روحی جامعه تأمین شده، بر قدرت فعاله مردم افزوده و از این طریق رشد و توسعه اقتصادی میسر شود» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷ الف، ۹۳). در این برنامه هم چنین به آموزش بهداشت مردم، توسعه بیمه درمانی کارگران، کارمندان و بهداشت صنعتی توجه شده بود.

در برنامه پنجم، عنوان فصل به «بهداشت، درمان، تغذیه و تحدید موالید» تغییر کرد و ۳/۳ درصد منابع مالی برنامه به آن اختصاص یافت. در این برنامه، برخلاف برنامه چهارم که به دنبال واگذاری امور درمان به بخش خصوصی بود، دولت نقش بیشتری را در امور درمان بر عهده گرفت. براساس مستندات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۱)، تأمین حداقل خدمات درمانی، ایجاد شبکه خدمات پزشکی، اولویت

احداث بیمارستان‌های بزرگ در مراکز جمعیتی، تأمین خدمات درمانی بر پایه بیمه درمانی، ارائه خدمات بهداشتی درمانی سیار در روستاها، جبران کمبود تغذیه‌ای گروه‌های نیازمند و اجرای سیاست جامع ملی تغذیه از جمله وظایفی بود که به موجب برنامه برعهده دولت قرار داشت. در این برنامه دولت به دنبال «تعمیم حداقل خدمات به نقاط شهری و روستایی و ارائه خدمات تخصصی در مراکز بزرگ، اولویت ارائه خدمات درمانی توسط بخش خصوصی و گسترش خدمات بیمه‌ای بوده است» (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸، ۱۵۹).

در برنامه ششم، سهم اعتبارات این فصل به حدود ۱/۱ درصد کل منابع مالی برنامه کاهش یافت. در این برنامه به منظور ایجاد تعادل در توزیع امکانات بهداشتی و درمانی، ایجاد شبکه سراسری برای خدمات بهداشت، پیشگیری، درمان و همچنین تربیت نیروهای بهروز و بهدار، در دستور کار قرار گرفت.

در برنامه اول غیرمصوب، ضمن حذف عبارت «تحدید موالید»، عنوان فصل به «بهداشت، درمان و تغذیه» تغییر و ۵/۷ درصد از کل اعتبارات برنامه به این فصل اختصاص یافت. در برنامه اول مصوب، عدم کاهش سطح ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، کاهش هزینه‌های دولت از طریق جلب مشارکت بخش خصوصی در ایجاد و اداره مؤسسات درمانی، تأمین آموزش‌های عمومی بهداشتی-درمانی و تأمین تغذیه در حد نیازهای زیستی، مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفت و بدین‌منظور ۸/۳ درصد منابع مالی برنامه، به این فصل اختصاص یافت.

در برنامه دوم بر تکمیل تأسیسات، تجهیزات، نیروی انسانی شبکه‌های بهداشتی و درمانی با اولویت خانه‌های بهداشت، مراکز بهداشتی و درمانی روستایی و پایگاه‌های بهداشتی شهری تأکید شده است. در برنامه سوم، توسعه درمان بستری در شهرهای بزرگ به بخش غیردولتی واگذار شد. این برنامه بر افزایش ضریب دسترسی مردم به خدمات بهداشتی درمانی و هم‌چنین نهادینه کردن امنیت غذایی تأکید دارد. حدود ۴/۵ درصد از مجموع منابع مالی برنامه سوم، به امور بهداشت و درمان و تغذیه اختصاص یافت.

برنامه چهارم که بیشتر بر اصلاحات نهادی، ساختاری و ایجاد ظرفیت‌های قانونی تمرکز دارد، تشکیل «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» و تدوین آیین‌نامه «ارتقای عدالت توزیعی در دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی» را مورد توجه قرار می‌دهد. حفظ و ارتقا سلامت افراد جامعه، عادلانه کردن ضریب دسترسی به خدمات سلامت بر حسب جنسیت، اقوام، گروه‌های اجتماعی، مناطق جغرافیایی و پایداری فرایند تأمین منابع و مشارکت عادلانه مردم در تأمین سلامت، مورد

توجه این برنامه است. همچنین کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت به ۳۰ درصد و طراحی نظام جامع اطلاعات سلامت شهروندان از دیگر مواردی است که در برنامه چهارم، مدنظر قرار دارد.

در برنامه پنجم نیز تداوم فعالیت شورای عالی سلامت و امنیت غذایی، گسترش نظام ارجاعی درمان و همچنین کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت مورد توجه قرار دارد. در این برنامه، تأسیس سازمان بیمه سلامت ایران نیز در دستور کار قرار گرفته است.

رفاه و تأمین اجتماعی

در متن برنامه اول عمرانی مقوله رفاه و تأمین اجتماعی مورد توجه قرار نگرفت، اما در برنامه دوم حدود ۰/۴ درصد از اعتبارات برنامه برای کمک به سازمان‌های کارگری نظیر سازمان بیمه اجتماعی کارگران، آموزش، مؤسسه‌های ورزشی کارگران، تربیت مددکاران اجتماعی و شرکت‌های تعاونی مصرف کارگران پیش‌بینی شده بود. در برنامه سوم، بیمه‌های اجتماعی کارگران و کارمندان تحت پوشش فصل کار و نیروی انسانی مورد تأکید قرار گرفته است. در این برنامه نسبت به بهبود توزیع درآمد، دید واضح‌تری وجود دارد و برای تحقق این مسئله، اجرای برنامه‌هایی نظیر «تمرکز دریافت مالیات‌های جدید بر افراد به‌لحاظ مالی توانمندتر، اعطای اعتبارات کشاورزی به منظور افزایش درآمد روستاییان و اولویت مناطق کمتر برخوردار، در ارائه خدمات اجتماعی» (سازمان برنامه، ۱۳۴۰، ۳۶) مدنظر قرار گرفته است.

در برنامه چهارم، «رفاه اجتماعی» در فصلی مجزا مورد توجه قرار گرفت. این فصل که یک درصد منابع مالی برنامه به آن اختصاص یافت، برنامه‌های بیمه‌های اجتماعی، رفاه خانواده و کودک، ورزش و رفاه جوانان، رفاه کارگران، رفاه روستاییان و رفاه گروه‌های خاص را در برمی‌گرفت. در این برنامه «هدف رفاه اجتماعی آن است که به تدریج کلیه فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه، محدود فعلی و از صورت چاره‌جویی موقت مشکلات و دردهای اجتماع خارج شده، تحت نظارت دولت و به‌صورت یک وظیفه عمومی و به‌شکل سازمان‌یافته درآید و درعین‌حال با خدمات رفاهی سازمان‌های مختلف عمومی - اجتماعی و خصوصی هماهنگ شود تا استفاده‌کردن از حداقل خدمات و بهره‌مندشدن از حقوق اجتماعی برای همگان ممکن باشد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷، ۱۳۹). بنا بر مستندات سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷ الف) توجه به تأمین زندگی مطلوب برای افراد جامعه، علاوه بر تعمیم عدالت اجتماعی، موجب بهبود کیفیت نیروی کار، تشویق افراد به پس‌انداز، افزایش مشارکت مردم، تقویت حس تعاون، درک مسئولیت اجتماعی در افراد و ایجاد آمادگی بیشتر در محیط برای پذیرش

تغییرات و تحولات و اصلاحات اجتماعی می‌شود. از این‌رو برای ایجاد هماهنگی در برنامه‌ریزی و جلوگیری از تداخل وظایف و اتلاف منابع، تشکیل «شورای عالی رفاه اجتماعی» مورد توجه قرار گرفت. تعمیم بیمه‌ها و مقررات بازنشستگی در بخش خصوصی و برقراری بیمه‌های اجتماعی خاص به‌منظور مبارزه با بی‌کاری‌های محلی و فصلی از دیگر مواردی است که در برنامه چهارم، مورد توجه قرار گرفت.

در سیاست‌های برنامه پنجم، توسعه امور رفاه اجتماعی به‌عنوان یکی از اصول برنامه مورد تأکید قرار گرفت. با توجه به افزایش نابرابری‌های درآمدی، گسترش حاشیه‌نشینی و کمبودهای گسترده در زمینه خدمات رفاهی که در نتیجه نامتوازن بودن رشد صنعتی کشور به‌وجود آمده بود، اهداف اجتماعی نظیر ارتقا هرچه بیشتر سطح رفاه جامعه، توزیع عادلانه‌تر درآمد و توجه خاص به بهبود وضعیت رفاه گروه‌های کم‌درآمد در اولویت اهداف برنامه پنجم قرار گرفتند. در این برنامه عنوان فصل به «تأمین و رفاه اجتماعی» تغییر پیدا کرد و دامنه شمول آن نیز افزایش یافت. این فصل شامل پنج برنامه اصلی و دو برنامه تبعی می‌شد. برنامه‌های اصلی عبارت بودند از بیمه‌های اجتماعی کارگران، روستاییان، کارمندان، ارائه خدمات رفاهی و خدمات توانبخشی معلولان و برنامه‌های تبعی نیز مشارکت، ارتباطات اجتماعی و آموزش نیروی انسانی را در برمی‌گرفت. در برنامه پنجم نوعی هدفمندی منطقه‌ای-جمعیتی شکل گرفت و براساس آن اولویت‌بندی ارائه خدمات تأمین و رفاه اجتماعی بر سه اصل استوار گردید. این اصول عبارت‌اند از: «۱- پایین بودن سطح درآمد (اولویت با گروه‌های مناطق عقب‌مانده شهری و روستایی و کارگران ساده)، ۲- اهمیت اجتماعی گروه (اولویت با کودکان به‌دلیل نقشی که در فردای جامعه دارند و معلمان به‌دلیل نقش حساسی که در پرورش و تربیت نسل‌های آینده جامعه دارند) و ۳- ناتوانی و آسیب‌پذیری (اولویت با بهبود وضع معلولین جسمی، روانی و اجتماعی از نظر جنبه‌های انسانی و حمایت‌های اجتماعی)» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۱، ۷۹۶). در این برنامه همچنین اجرای آزمایشی طرح بیمه بیکاری کارگران پیش‌بینی شد.

در برنامه ششم حدود ۰/۲۲ درصد منابع مالی برنامه به فصل تأمین و رفاه اجتماعی اختصاص یافته و برنامه‌های تحت پوشش این فصل، ادامه برنامه پنجم است.

در برنامه اول غیرمصوب پس از انقلاب، عنوان فصل به «تأمین اجتماعی و بهزیستی» تغییر و ۴/۷ درصد منابع مالی برنامه به آن اختصاص و سهم اعتباری این فصل در برنامه اول مصوب به ۶/۲ درصد اعتبارات برنامه افزایش یافت. تدوین چارچوب نظام تأمین اجتماعی و تعمیم بیمه‌های اجتماعی با اولویت روستاییان و گروه‌های آسیب‌پذیر، از جمله برنامه‌هایی است که تحت پوشش این فصل مورد

تأکید قرار گرفت.

در برنامه دوم نیز ۵/۱ درصد اعتبارات برنامه به تأمین اجتماعی و بهزیستی اختصاص یافت. پرداخت مستقیم کمک‌های معاش ماهیانه به اقشار کم‌درآمد، حل مشکلات ایثارگران و خانواده‌های شهدا شامل پرداخت مستمری، تأمین مسکن، کمک به اشتغال و تأمین نیازهای درمانی در این برنامه مدنظر قرار گرفت.

سهم اعتباری این فصل در برنامه سوم تا میزان ۹/۵ درصد منابع مالی برنامه افزایش یافت. در این برنامه بر تنظیم نظام تأمین اجتماعی و توزیع هدفمند یارانه‌ها و همچنین تفکیک و گسترش بیمه‌های همگانی و تکمیلی، تأکید شده است. به موجب ماده ۴۰ قانون برنامه سوم طراحی ساختار سازمانی مناسب تأمین اجتماعی با هدف رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، حذف و یا ادغام دستگاه‌های موازی، تأمین پوشش کامل جمعیتی از نظر ابعاد نظام تأمین اجتماعی و جامعیت نظام، افزایش کارآمدی و اثربخشی سازمان‌های مربوط و کاهش هزینه‌های اداری و پشتیبانی مجموعه نظام تأمین اجتماعی، پیش‌بینی سازوکار لازم برای برقراری هماهنگی بین سازمان‌های مربوط و اتخاذ سیاست‌های واحد در بالاترین سطح تصمیم‌گیری اجرایی، استفاده مؤثر از مؤسسات خیریه، امکانات مردمی، وقف و هم‌چنین شوراهای اسلامی شهر و روستا، مراکز دینی، مذهبی و تأکید بر استفاده از سازمان‌های موجود و پرهیز از ایجاد سازمان‌های جدید در این حوزه مورد تأکید قرار گرفت. تدوین قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سپس تأسیس وزارت رفاه و تأمین اجتماعی به استناد این ماده قانونی برنامه سوم، انجام گرفت.

بر اساس مبانی نظری برنامه چهارم توسعه «هدفمند نمودن یارانه‌ها، استقرار نظام شناسایی خانوارهای کم‌درآمد و متوسط، برپایی نظام کارآمد، فراگیر و جامع تأمین اجتماعی، تأمین حداقل معیشت مردم، ساماندهی نهادها و دستگاه‌های حمایتی و امدادی دولتی در قالب تشکیلاتی با عنوان وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، توسعه کارآفرینی و توانمندسازی فقرا» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳، ۴۸۷-۴۸۶) به‌عنوان خطوط راهبردی تأمین اجتماعی، مدنظر قرار گرفته‌اند.

در برنامه پنجم، اصلاح ساختار صندوق‌های بازنشستگی در جهت ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع، مصارف و همچنین فراهم کردن زمینه‌های ایجاد صندوق‌های بازنشستگی خصوصی مورد توجه قرار گرفت. همچنین برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چندلایه با دارا بودن حداقل سه لایه مساعدت‌های اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی پایه و بیمه‌های تکمیلی مورد توجه است. طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی در جهت توانمندکردن افراد و گروه‌های نیازمند

به‌ویژه زنان سرپرست خانوار و معلولان نیازمند نیز در دستور کار این برنامه، قرار دارد.

مسکن

در برنامه اول عمرانی حدود هفت درصد منابع مالی برنامه به احداث خانه‌های ارزان قیمت و در جهت اجرای سیاست اسکان عشایر اختصاص یافت. در برنامه دوم بحثی درباره مسکن آورده نشده است. در برنامه سوم حدود ۵/۸ درصد اعتبارات برنامه به فصل خانه‌سازی و ساختمان اختصاص یافت، اما بخش عمده این منابع برای احداث ساختمان و تأسیسات دولتی، هزینه شد.

حدود ۴/۸ درصد منابع مالی برنامه چهارم به فصل ساختمان و مسکن اختصاص یافت و برخلاف برنامه‌های قبل که بیشتر بر اسکان عشایر تمرکز داشتند، اولویت سرمایه‌گذاری دولت در این بخش به تأمین مسکن ارزان قیمت برای طبقات کم‌درآمد و همچنین پاک‌کردن شهرهای بزرگ از زاغه‌ها و آلودگی‌هایی که در نتیجه گسترش سریع شهرنشینی ناشی از فرایند صنعتی شدن به‌وجود آمده بودند، متمرکز شد. با این وجود از منابع مالی پیش‌بینی‌شده در برنامه تنها ۳۰ درصد آن برای احداث مسکن و بقیه آن جهت احداث و تکمیل ساختمان‌های دولتی هزینه شد.

در برنامه پنجم نیز احداث مسکن ارزان قیمت با توجه به گسترش حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ مدنظر قرار گرفت و ۴/۸ درصد منابع مالی برنامه، بدین‌منظور پیش‌بینی شد.

در برنامه ششم از میان فصول تحت پوشش امور اجتماعی تنها سهم اعتباری فصل تأمین مسکن افزایش یافت، به طوری که حدود ۹/۵ درصد منابع مالی برنامه به‌منظور تأمین مسکن ارزان قیمت برای گروه‌های پایین درآمدی، پیش‌بینی گردید.

در برنامه اول غیرمصوب سهم اعتباری فصل تأمین مسکن به ۱/۷ درصد منابع مالی برنامه کاهش یافت. این سهم در برنامه اول مصوب به حدود ۰/۴ درصد کاهش یافت و عمده این منابع برای بازسازی و نوسازی خانه‌های آسیب‌دیده از جنگ و حوادث غیرمترقبه هزینه شد. با توجه به مزیت نسبی سرمایه‌گذاری در بخش مسکن، بخش خصوصی به‌طور جدی‌تری وارد این عرصه شد و سیاست‌های برنامه نیز واگذاری حوزه مسکن به بخش خصوصی را مدنظر داشت. کاهش سطح زیربنای مسکن، تولید و عرضه مسکن استیجاری از سیاست‌هایی بود که در برنامه اول از سوی دولت، مورد تأکید قرار گرفت.

در برنامه دوم نیز حدود ۱/۱ درصد منابع مالی برنامه به تأمین مسکن اختصاص یافت که به‌طور عمده در جهت کاهش هزینه تمام‌شده شهرهای جدید با هدف ایجاد تعادل در توزیع جمعیت هزینه

شد. تشویق تولید مسکن استیجاری و پرداخت یارانه سود تسهیلات اعطایی به مسکن حمایتی در قالب کمک‌های اعتباری از سیاست‌های دولت در تولید مسکن در این برنامه است. در برنامه دوم بر انبوه‌سازی، کوچک‌سازی و استفاده از پس‌اندازهای کوچک مردم در تأمین مسکن با مشارکت و محور قرار گرفتن بخش خصوصی تأکید شد.

در برنامه سوم سهم اعتباری فصل تأمین مسکن به ۰/۵ درصد کاهش یافت و بر ارائه تسهیلات مالی به متقاضیان احداث مسکن تأکید گردید. حمایت از طرح‌های انبوه‌سازی و تشویق مالکان اراضی بافت‌های فرسوده شهری به تجمیع زمین از طریق معافیت‌های مالیاتی و اعطای تراکم تشویقی از سیاست‌های دولت در حوزه مسکن در برنامه سوم بود.

در برنامه چهارم، وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به تهیه طرح جامع مسکن با رویکرد توسعه پایدار، عدالت اجتماعی و توانمندسازی اقشار کم‌درآمد شد. در این برنامه تأمین مسکن ارزان‌قیمت برای خانوارهای واقع در سه دهک پایین درآمدی، مورد تأکید قرار گرفت.

در برنامه پنجم نیز ضمن ادامه سیاست‌های برنامه چهارم بر تدوین و ترویج الگوی معماری و شهرسازی ایرانی و اسلامی، اعمال سیاست‌های تشویقی برای بهسازی بافت‌های فرسوده و حمایت از بخش غیردولتی در این جهت تأکید دارد.

نتیجه‌گیری

گرایش به سوی برنامه‌ریزی را می‌توان آغاز شکل‌گیری بوروکراسی مدرن در ایران دانست. در واقع تشکیل سازمان برنامه، ایفای نقش ابتهاج در استخدام نیروهای تحصیل‌کرده ایرانی، بازگرداندن گروهی از متخصصان ایرانی از کشورهای دیگر و همچنین به‌کارگیری متخصصان و مشاوران خارجی در حوزه‌های فنی و سیاست‌گذاری، نخستین گام در این عرصه به‌شمار می‌آید. از این‌رو سازمان برنامه از زمان تأسیس به‌عنوان کنشگر اصلی در نظام برنامه‌ریزی کشور به ایفای نقش پرداخته است، اما سطح و جایگاه کنشگری آن دارای فراز و نشیب‌های فراوان بوده است.

تغییرهای محیطی و به‌طور خاص تغییرات سیاسی و بین‌المللی موجب می‌شده است تا کنش‌گران مؤثر دیگری در فرایند برنامه‌ریزی وارد شوند و چه‌بسا با نادیده‌گرفتن بررسی‌های کارشناسی، اولویت‌های برنامه را با تغییرات اساسی مواجه کنند.

نگرانی از تأثیر مشاوران خارجی بر فضای سیاسی-اجتماعی در قالب برنامه، نگرانی از گسترش جنبش‌های کمونیستی، افزایش ناگهانی بهای نفت پس از کودتای سال ۳۲ و سپس در سال ۵۳ که

منجر به بازنگری در برنامه‌های دوم و پنجم شد، نمونه‌هایی از تأثیرگذاری تغییرات محیطی بر نظام برنامه‌ریزی است. به عبارت دیگر، این‌گونه تغییرها سبب می‌شد تا شخص شاه به‌عنوان کنشگر اصلی در نظام برنامه‌ریزی عمل کند و یا گاهی بی‌توجه به اهداف پیش‌بینی‌شده در برنامه، سیاست‌های دیگری را به مرحله اجرا درآورد. بر همین اساس مشاهده می‌شود که برنامه چهارم توسعه قبل از انقلاب که در شرایط به‌طور نسبی باثبات سیاسی و اقتصادی تدوین شد، با هماهنگی‌های بیشتری به اجرا درآمد و در دسترسی به اهداف تعیین‌شده نیز، عملکرد موفق‌تری داشت.

در برنامه‌های بعد از انقلاب نیز حوادثی نظیر جنگ، نوع تعامل کشور در عرصه بین‌المللی، مسائل و مناسبت‌های سیاسی داخلی تأثیرات بسیاری بر فرایند و محتوای برنامه‌ریزی داشته است. وجود عدم قطعیت‌های گسترده در امر برنامه‌ریزی، لزوم حرکت از تدوین برنامه‌های جامع به برنامه‌های راهبردی را موجه می‌کند.

کنشگران عرصه برنامه‌ریزی در ایران اغلب نیروها، کارشناسان و کارگزاران دولتی را شامل شده‌اند و در برخی برنامه‌ها صاحب‌نظران دانشگاهی نیز برای ایفای نقش به کارگروه‌های برنامه‌ریزی دعوت شده‌اند. اما به جز برنامه چهارم توسعه پس از انقلاب، هیچ‌گاه نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی فرصت آن را نیافته‌اند تا در فرایند سیاست‌گذاری به ایفای نقش مؤثر بپردازند. این در حالی است که جلب مشارکت نهادها، تشکلهای غیردولتی و شرکت فعالان اقتصادی غیردولتی در شوراهای کمیته‌های برنامه‌ریزی می‌تواند دامنه پذیرش خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه را در جامعه بسط داده، بر موفقیت اجرایی برنامه بیفزاید. براین اساس می‌توان اظهار داشت که مشارکت افراد ذی‌نفع در فرایند برنامه‌ریزی هرچند به‌لحاظ نظری در برخی برنامه‌ها مورد توجه و تأکید است، به‌لحاظ عملی همواره نادیده گرفته شده و از این‌رو برنامه‌ریزی به‌لحاظ روش و فرایند تدوین در ایران، اجتماعی نشده است. بر این اساس، به‌لحاظ سیاستی، باید مداری که در آن فرایند برنامه‌ریزی شکل می‌گیرد، لایه‌های گسترده‌تری از گروه‌ها را در بر گیرد. تلاش‌های صورت‌گرفته برای اصلاح ماهیت برنامه‌ریزی در دو مقطع تدوین برنامه ششم قبل از انقلاب و برنامه چهارم بعد از انقلاب را می‌توان در این جهت ارزیابی کرد. به‌عنوان مثال، در تدوین برنامه چهارم تلاش شد تا ضمن ضرورت توجه به راهبردهای ملی و منطقه‌ای، در فرایند برنامه‌ریزی نقش جدی‌تری برای استان‌ها در نظر گرفته شود که این امر می‌توانست شروع مناسبی برای حرکت به سمت برنامه‌ریزی مشارکتی باشد. افزایش نقش استان‌ها در برنامه‌ریزی و سوق دادن برنامه به سمت محلی‌تر شدن باید مدنظر باشد و در این جهت، سهم استان‌ها از منابع بودجه نیز افزایش یابد؛ روندی که در دهه اخیر به‌طور کامل معکوس بوده است. افزایش

مشارکت استان‌ها در تدوین برنامه و واگذاری منابع و اختیارات مالی بیشتر، می‌تواند موجب شود تا نگاه به بودجه‌های سنواتی نیز ماهیت توسعه‌ای پیدا کند.

از مسائل اساسی برنامه‌ریزی توسعه در ایران بسط نیافتگی منطق توسعه‌ای و نوع نگرش نهاد برنامه‌ریزی به نقش دولت و مسائل مربوط به مالیه عمومی و برنامه‌ریزی، به سایر دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های عمومی است. توجه به مقوله مشارکت و گفتگوی مستمر میان نهادهای دولتی و کارگزاران برنامه، بخش خصوصی، مؤسسات علمی و نهادهای مدنی در فرایند برنامه‌ریزی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی می‌تواند بسط این منطق را بیشتر ممکن سازد.

به لحاظ اهداف تعیین شده در متن برنامه‌ها به‌غیراز مقوله مشارکت که متأثر از تغییرات سیاسی، اجتماعی و یا تحت تأثیر مشاوران خارجی در متن برنامه‌های پیش از انقلاب وارد شده است، سایر اهداف اجتماعی نظیر آموزش، بهداشت و درمان، مسکن و تأمین اجتماعی به‌شدت متأثر از سیاست‌های اقتصادی بوده‌اند. به‌عبارت دیگر، اهداف اجتماعی یا به‌عنوان ابزاری در جهت رشد اقتصادی و یا به‌عنوان ابزاری برای کاهش پیامدهای منفی ناشی از سیاست‌های مبتنی بر رشد اقتصادی، مدنظر قرار داشته‌اند. این امر به‌ویژه در دوران رشد اقتصادی و افزایش درآمدهای نفتی موجب شده است تا دولت، اهداف اجتماعی را نه از منظر سیاست‌گذاری و به‌عنوان حقوق شهروندان، بلکه با دربرگیرندگی گسترده، به‌منظور کنترل اجتماعی مدنظر قرار دهد. همچنین ناپایداری منابع مالی در نتیجه نوسان قیمت نفت موجب بی‌ثباتی و ناکارآمدی در برنامه‌های اجتماعی شده است.

به‌بیان دیگر، بی‌گفتامانی در حوزه توسعه و سیاست‌گذاری اجتماعی و عدم توجه دولت به تأمین حقوق اجتماعی شهروندان، ناپایداری سیاست‌های اجتماعی و ناکارآمدی برنامه‌ها در تحقق اهداف اجتماعی را موجب شده است. همچنین اتکای مالی برنامه‌ها به درآمدهای نفتی موجب می‌شود تا نوسان‌های درآمدی دولت امکان تداوم سیاست‌های اجتماعی را دچار وقفه کند.

رویکردهای مبتنی بر مؤلفه‌های اجتماعی نظیر رویکرد توسعه انسانی و قابلیت، توصیه می‌کند که دولت‌ها، حداقل ۵۸ درصد منابع مالی برنامه‌ها را به فصول آموزش، بهداشت و تأمین اجتماعی اختصاص دهند. بررسی سهم اعتباری اختصاص‌یافته به فصول اصلی ذیل امور اجتماعی در برنامه‌های عمران و توسعه کشور نشان می‌دهد که در هیچ‌کدام از برنامه‌ها این میزان تأمین مالی محقق نشده است.

جدول (۱): سهم اعتباری فصول آموزش، بهداشت، تأمین اجتماعی و مسکن در برنامه‌های توسعه کشور^۱

شرح	برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب			برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب		
	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم (غیرمصوب)
آموزش	۴/۷	۳/۹	۷/۵	۷/۳	۱۴/۸	۴/۷۵
بهداشت	۷/۱	۱۱	۵/۹	۲/۹	۳/۳	۱/۱
تأمین و رفاه	۰	۰/۴	۱/۶	۱	۱	۰/۲۲
مسکن	۷/۱	۰	۵/۸	۴/۸	۵/۳	۹/۴۵
جمع	۱۸/۹	۱۵/۳	۲۰/۸	۱۶	۲۴/۴	۱۵/۵۲

مأخذ: قوانین برنامه‌های عمران و توسعه کشور

موضوع مشارکت مردم در فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی در قالب نهادهای مدنی، اولین بار در برنامه سوم قبل از انقلاب مطرح شد که با توجه به نقش مشاوران هاروارد در تدوین برنامه، بدبینی شاه را برانگیخت اما با این وجود، مقوله مشارکت به‌عنوان یک هدف اجتماعی در سطوح مختلف در برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم نیز مطرح شد. پس از ایجاد گسست در برنامه‌ریزی ایران در نتیجه وقوع انقلاب، برنامه‌های اول و دوم توجهی به مقوله مشارکت نداشتند، اما در برنامه سوم موادی در جهت فراهم کردن زمینه مشارکت مردم در قالب نهادهای مدنی و صنفی پیش‌بینی شد و در برنامه چهارم نیز ارتقا یافت، اما سطح این مقوله با توجه به تغییر در دیدگاه‌های سیاسی برنامه‌ریزان در برنامه پنجم، با افت کیفی مواجه گردید.

برنامه‌هایی که با مشارکت بیشتر ذی‌نفعان تدوین شده‌اند، به‌طور جدی‌تری به مقوله‌های اجتماعی پرداخته‌اند. این موضوع هم در برنامه ششم قبل از انقلاب و هم در برنامه چهارم پس از انقلاب مشخص است.

فراهم کردن زمینه دسترسی برابر به امکانات با هدف رفع تبعیض از گروه‌ها و افراد، ویژگی اصلی تعیین و پیگیری اهداف اجتماعی است. همچنین مشارکت مردم در قالب نهادهای مدنی و صنفی به این اهداف مشروعیت می‌دهد. به‌عبارت دیگر، به نظر می‌رسد که در اولویت قرار گرفتن اهداف اجتماعی و تلاش برای تحقق آنها به‌عنوان حقوق اجتماعی، مستلزم ایفای حقوق مدنی و سیاسی افراد

۱. علت تفاوت سهم اعتبارات در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب این است که در برنامه‌های قبل از انقلاب، به‌طور صرف منابع مربوط به اعتبارات عمرانی لحاظ می‌شده، اما در برنامه‌های بعد از انقلاب علاوه بر اعتبارات عمرانی، اعتبارات هزینه‌ای نیز در چارچوب برنامه‌ها قرار گرفته است.

است. از این رو، در هر دوره‌ای از زمان که تأمین حقوق مدنی و سیاسی مدنظر قرار گرفته است، اهداف اجتماعی نیز در متن برنامه‌ها از کیفیت بالاتری برخوردار بوده‌اند. از سوی دیگر، نبودن هم‌نظری گسترده حول گفتمان توسعه و در نتیجه فقدان پارادایمی روشن، به‌ویژه در برنامه‌های پس از انقلاب موجب شده است تا اهداف اجتماعی در متن برنامه‌های توسعه با ناپایداری‌های بیشتری، مواجه باشند. به‌طور کلی می‌توان اظهار داشت که براساس مدل بسط‌یافته ایستن، متغیرهای زمینه‌ای نقش اساسی بر متغیرهای ماهیتی و ساختاری در برنامه‌های توسعه ایران دارند و به هر میزان که تحلیل سیاست‌گذاران از زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی واقع‌بینانه‌تر باشد، هماهنگی بیشتری میان متغیرهای ماهیتی و ساختاری وجود خواهد داشت. بدیهی است اتخاذ رویکردهایی که زمینه مشارکت نخبگان و نیروها و نهادهای سیاسی و اجتماعی را در تدوین برنامه فراهم می‌کند، می‌تواند تحقق اهداف اجتماعی را در فرایند توسعه ممکن‌تر سازد.

منابع

الف) فارسی

- ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱)، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، تهران: علمی.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲)، به‌سوی پارادایم جدید توسعه، ترجمه اسماعیل مردانی‌گیوی، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۹۶-۱۹۵: ۱۱۵-۱۰۴.
- افخمی، غلامرضا (۱۳۸۱)، *توسعه در ایران ۱۳۵۷-۱۳۳۰: خاطرات منوچهر گودرزی*، خداداد فرمانفرمایان و عبدالمجید مجیدی، تهران: گام نو.
- بیرجال، جانستون (۱۳۸۷)، *تعاونی‌ها و اهداف توسعه هزاره*، ترجمه اصغر بیات، تهران: خوش‌بین.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۲)، *تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی: با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره جنوبی*، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۴)، *نگاهی به آینده برنامه‌ریزی در ایران*، در مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران: مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

- سازمان برنامه (۱۳۴۰)، *مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران*، تهران: سازمان برنامه.
- سازمان برنامه (۱۳۴۱)، *جلسه تاریخی بررسی برنامه سوم*، تهران: سازمان برنامه.
- سازمان برنامه (الف، ۱۳۴۷)، *مجموعه قوانین برنامه‌های عمرانی کشور*، تهران: سازمان برنامه.
- سازمان برنامه و بودجه (ب، ۱۳۴۷)، *اصول و هدف‌های برنامه عمرانی چهارم*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۱)، *قانون برنامه پنجم عمرانی کشور*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۳)، *قانون برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظر شده)*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۵)، *همه‌پرسی راهبردها و سیاست‌های اجتماعی و رفاهی کشور در برنامه ششم*؛ گزارش مقدماتی کمیته هماهنگی برنامه‌های رفاهی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۶)، *خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه عمرانی ششم*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۲)، *برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۲-۱۳۶۶)*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۴)، *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، *مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور؛ نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، *سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور؛ پیوست یک لایحه*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه.*
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳)، *مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه*، جلد اول، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱-۱۳۸۴)*، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سعیدی، محمدرضا و محمدباقر تاج‌الدین (۱۳۸۸)، *برنامه‌ریزی اجتماعی*، تهران: راه‌دانه.
- غفاری، غلامرضا و رضا امیدی (۱۳۸۸)، *کیفیت زندگی: شاخص توسعه اجتماعی*، تهران: شیرازه.
- فاین، بن (۱۳۸۵)، *سرمایه اجتماعی و نظریه اجتماعی*، ترجمه م. ک. سروریان، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

کارشناس، مسعود (۱۳۸۲)، نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی عبدالوهاب، تهران: گام نو.

کائوتری، هوبین و دیگران (۱۳۷۹)، مشارکت در توسعه، ترجمه هادی غبرایی و داود طبایی، تهران: روش. گریفین، کیت و جفرز جیمز (۱۳۶۷)، انتقال به توسعه عادلانه، ترجمه محمدرضا رفعتی، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور (۱۳۹۱)، قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور.

مکلنود، تاس. اچ (۱۳۸۱)، برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه علی‌اعظم محمدبیگی، تهران: نی. وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۸)، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸)، تهران: وزارت برنامه و بودجه.

هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران: دوره قبل از انقلاب اسلامی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

هال، آنتونی و جیمز میجلی (۱۳۸۸)، سیاست اجتماعی و توسعه، ترجمه مهدی ابراهیمی و علیرضا صادقی، تهران: جامعه‌شناسان.

هایک، فردریش (۱۳۹۰)، راه بردگی، ترجمه فریدون تفضلی و حمید پاداش، تهران: نگاه معاصر.

ب) انگلیسی

- Bromley, Ray (2003) Social Planning: Past, Present and Future, *Journal of International Development*, 15, 819-830.
- Conyers, D. (1982) *An Introduction to social planning in the third world*, Chichester: John Wiley.
- Dagdeviren, Hulya & etal. (2001) *Redistribution Matters: Growth for poverty reduction, employment sector*, ILO.
- Easton, David (1965) *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P.A. (1983) *Implementation and public policy*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Pal, L. A. (1997) *Beyond policy analysis: Public issue management in turbulent times, Scarborough*, Canada: International Thomson Publishing.
- Scheff, J. (1976) *The Social Planning Process*, San Juan: Puerto Rico University Press.
- Scott, D.J. (1998) *Seeing like a state*, New Haven: Yale University Press.
- Stiglitz, J. (2002) participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm, *Review of Development Economics*, 6, 163-182.
- Young, B.F. (1960) *Social planning in the United States*, New York: Pageant.