

Article history:

Received 02 May 2026

Revised 11 August 2026

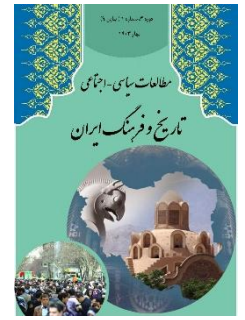
Accepted 18 August 2026

Initial Publication 19 August 2026

Final Publication 22 December 2026

Journal of Social-Political Studies of Iran's
Culture and History

Volume 5, Issue 4, pp 1-24



An Examination of the Causes of the Failure of Iran's Fifth Development Plan from the Perspective of Public Policy Implementation Research

Reza. Khani¹, Mohammad. Khezri^{2*}

¹ PhD Student, Department of Political Science - Public Policymaking, Shah.C., Islamic Azad University, Shahreza, Iran

² Department of Economics, ST.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran

* Corresponding author email address: khezri380@iau.ac.ir

Article Info

Article type:

Original Research

How to cite this article:

Khani, R. & Khezri, M. (2026). An Examination of the Causes of the Failure of Iran's Fifth Development Plan from the Perspective of Public Policy Implementation Research. *Journal of Social-Political Studies of Iran's Culture and History*, 5(4), 1-24.



© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

ABSTRACT

The present study aimed to identify and explain the causes of the failure of the Fifth Development Plan of the Islamic Republic of Iran from the perspective of public policy implementation research. The study adopted a qualitative case-study design. Data were collected through the examination of legal and policy documents related to the Fifth Development Plan and semi-structured interviews with government managers, executive policymakers, experts, university faculty members, and economic actors. Participants were selected through purposive and snowball sampling, and the interviews continued until theoretical saturation was achieved. In total, eighteen individuals participated in the interviews. The interview data were analyzed using Braun and Clarke's six-stage thematic analysis method. Following coding, review, and categorization, forty-nine subsidiary themes were organized into six main themes. The findings indicated that the failure of the Fifth Development Plan resulted from the interaction of structural, institutional, economic, temporal, and political factors. Internal and external contextual conditions, including conflict between the government and parliament, the multiplicity of decision-making centers, international sanctions, fluctuations in oil revenues, and economic instability, substantially reduced the implementation capacity of the Plan. In addition, the inconsistency between the five-year policy horizon and political cycles, inadequate foresight, weak alignment between the Plan and annual budgets, the absence of clear financing mechanisms, and the lack of clearly designated executive authorities weakened accountability and administrative coordination. The multiplicity and dispersion of objectives, excessive comprehensiveness, idealistic goal setting, conceptual ambiguity, and the weakness of measurable indicators further widened the gap between the Plan's ambitions and the country's actual capacities. Institutional disagreements and the absence of shared ownership also undermined the political will and commitment required for comprehensive implementation. Accordingly, the failure of the Fifth Development Plan should be understood not merely as a consequence of poor executive performance, but as the result of inadequate design for implementation. Reforming development planning requires limiting the number of objectives, establishing clear priorities, creating a binding relationship between development plans and annual budgets, assigning specific executive responsibility, preparing alternative scenarios, and securing political consensus before the final approval of development plans.

Keywords: Fifth Development Plan, Implementation Research, Public Policy, Policy Implementation, Development Planning, Thematic Analysis

EXTENDED ABSTRACT

Development planning has long constituted one of the principal instruments through which the Iranian state has attempted to coordinate economic growth, social transformation, administrative reform, scientific advancement, and distributive justice within a medium-term policy framework. Nevertheless, the accumulated experience of national development plans reveals a persistent and substantial gap between formally approved objectives and actual policy outcomes. Iran's Fifth Development Plan, implemented during 2011–2015, represents one of the most evident examples of this implementation gap, as a considerable proportion of its economic, social, institutional, and administrative objectives remained unrealized or were only partially achieved. The significance of this case lies in the fact that the Plan was not merely an economic document; rather, it was a comprehensive policy framework intended to guide the country during the second five-year period of the Twenty-Year Vision. It included ambitious objectives related to economic growth, employment, inflation control, productivity, science and technology, social justice, administrative reform, and public-sector effectiveness. However, the existence of legally approved goals did not guarantee their translation into effective administrative action. Implementation research challenges the conventional assumption that public policy automatically moves from legislative approval to practical execution and instead conceptualizes implementation as a complex, politically contested, institutionally fragmented, and resource-dependent process. Pressman and Wildavsky demonstrated that policy implementation becomes increasingly vulnerable as the number of decision points, organizations, approvals, and interdependencies expands ([Pressman & Wildavsky, 1973](#)). This perspective is particularly relevant to the Fifth Development Plan because the Plan involved a large number of objectives, executive agencies, supplementary regulations, financial commitments, and interorganizational relationships. The central problem addressed in this study is therefore not merely whether the objectives of the Fifth Development Plan were achieved, but why the Iranian policy system was unable to convert approved goals and statutory provisions into coordinated, measurable, and sustainable outcomes. The study argues that the failure of the Plan cannot be attributed to a single variable such as sanctions, declining oil revenues, managerial weakness, or institutional conflict. Rather, failure emerged from the interaction of deficiencies in policy design, unrealistic goal setting, weak financial planning, fragmented responsibility, political disagreement, adverse contextual conditions, and insufficient long-term commitment.

The theoretical framework of the study is grounded in public policy implementation research and draws upon both top-down and bottom-up approaches. The top-down perspective emphasizes the clarity of legal objectives, the consistency of policy instruments, hierarchical control, resource availability, and the capacity of central authorities to structure the implementation process. Mazmanian and Sabatier argue that successful implementation depends heavily on the tractability of the policy problem, the ability of the statute to structure implementation, and sustained support from political and administrative actors ([Mazmanian & Sabatier, 1983](#)). From this perspective, implementation failure frequently originates in the design of the policy itself. Goals that are ambiguous, excessively broad, contradictory, or disconnected from available resources create implementation problems before administrative agencies begin their work. The bottom-up perspective, in contrast, emphasizes the role of implementing organizations, middle managers, professional actors, and interorganizational bargaining. Barrett and Fudge describe implementation as a process shaped by negotiation, organizational interests, and interactions among multiple actors rather than as the mechanical execution of a central command ([Barrett & Fudge, 1981](#)). This

approach is useful for understanding why ministries and agencies may interpret national development obligations differently or selectively implement provisions that are compatible with their existing priorities and capacities. Sabatier's effort to synthesize top-down and bottom-up perspectives suggests that implementation analysis must simultaneously consider legal design, central objectives, administrative networks, and the behavior of local and organizational actors (Sabatier, 1986). Accordingly, the analytical framework used in this study is based on several interrelated conditions of successful policy implementation: objectives must be clear, limited, measurable, and stable; policy priorities must correspond to national and administrative capacities; financial resources must be realistically estimated and accessible; the number of implementing actors must remain manageable; executive responsibility must be clearly assigned; annual budgets must be aligned with medium-term plans; domestic and international conditions must either be relatively stable or addressed through alternative scenarios; and political commitment must remain sufficiently continuous throughout the implementation period. Van Meter and Van Horn similarly emphasize the importance of policy standards, resources, interorganizational communication, organizational characteristics, social and economic conditions, and the disposition of implementers (Van Meter & Van Horn, 1975). These variables provided the conceptual basis for identifying and interpreting the main causes of failure in the Fifth Development Plan.

The study employed a qualitative, applied, and case-oriented research design. The Fifth Development Plan was selected as the principal case because it offered a clear opportunity to investigate the gap between legally approved development objectives and actual administrative outcomes. Data were collected from two complementary sources: documentary analysis and semi-structured interviews. Documentary analysis included the text of the Fifth Development Plan, policy documents, studies of Iran's development planning system, implementation literature, and available reports concerning the Plan's structure and performance. This stage focused on the clarity of objectives, the existence of quantitative indicators, the allocation of executive responsibility, the relationship between statutory obligations and financial resources, and the extent to which implementation depended on subsequent regulations or administrative decisions. The documentary evidence indicated that many provisions required the preparation of additional bylaws, executive directives, strategic documents, and organizational arrangements. From an implementation perspective, every additional approval and supplementary document creates a new decision point and therefore increases the possibility of delay or nonimplementation (Pressman & Wildavsky, 1983). The interview participants were selected through purposive and snowball sampling and included senior and middle-level government managers, executive policymakers, academic experts, senior specialists, and economic actors with direct or specialized knowledge of development planning. Eighteen participants were interviewed, and the interviews continued until theoretical and thematic saturation was reached. Interview durations ranged from approximately thirty-five to one hundred and twenty minutes. The interview questions addressed the general performance of the Plan, weaknesses in design, government-parliament relations, funding arrangements, administrative coordination, the impact of sanctions and oil-market instability, executive responsibility, monitoring mechanisms, and political commitment. The interviews were transcribed and analyzed through the six-stage thematic analysis procedure proposed by Braun and Clarke, including familiarization with the data, generation of initial codes, searching for themes, reviewing themes, defining and naming themes, and producing the final report (Braun & Clarke, 2006). The analysis generated forty-nine subsidiary themes, which were ultimately organized into six main themes. To enhance credibility,

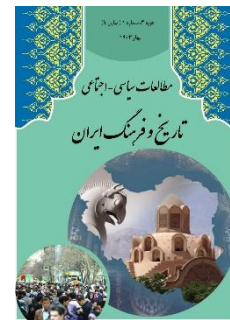
the study used repeated review of the transcripts, comparison between interview evidence and official documents, independent coding of selected materials, and revision of thematic categories. Independent coding was particularly useful in reducing excessive dependence on the researcher's subjective interpretation and strengthening analytical consistency ([Abedi Jafari et al., 2011](#)).

The findings identified six major and interconnected causes of failure. The first was the set of internal and external contextual conditions. Internally, the simultaneous intervention of multiple state institutions, the multiplicity of decision-making centers, and persistent conflict between the executive and legislative branches increased the complexity of implementation. Extensive parliamentary modification of the government's original bill altered the scope, content, and financial obligations of the Plan, thereby widening the distance between the program the executive branch intended to implement and the law that was ultimately approved. Such divergence weakened governmental ownership and generated obligations that were not always supported by adequate financial or administrative resources. This finding is consistent with implementation research emphasizing that the attitudes and commitment of implementers are strongly affected by their degree of agreement with policy goals and instruments ([Van Meter & Van Horn, 1975](#)). Externally, intensified international sanctions, restrictions on oil exports, banking limitations, exchange-rate instability, reduced foreign investment, and declining government revenues severely constrained implementation capacity. Yet the findings also showed that sanctions alone cannot fully explain failure. The deeper problem was the absence of contingency planning. The Plan was based on relatively optimistic assumptions regarding revenue, investment, economic stability, and access to international resources, but it did not contain sufficiently developed alternative scenarios for deteriorating conditions. Pölzl and Treib stress that implementation is embedded in political and institutional contexts and must be interpreted in relation to its environment ([Pölzl & Treib, 2007](#)). The Fifth Development Plan lacked adequate adaptability when its contextual assumptions changed. The second major theme was time and the policy horizon. The Plan was medium-term, but the Iranian political system operated through electoral cycles and institutional arrangements that did not fully correspond to the five-year implementation period. A plan could be drafted by one government, substantially changed by parliament, and implemented by another administration. This temporal fragmentation reduced continuity, encouraged short-term policy calculations, and weakened responsibility for long-term results. The absence of foresight also meant that major risks were insufficiently incorporated into the original policy design.

The third theme concerned economic and budgetary inconsistency. The Plan established extensive obligations, but the connection between its objectives and annual budgets remained weak. Annual budget laws could limit, postpone, or effectively suspend provisions that were formally binding under the five-year plan. Jahangard and Varmaziar have identified the weak institutional relationship between development planning, budgeting, and implementation as a recurring problem in Iran's planning system ([Jahangard & Varmaziar, 2012](#)). The findings showed that many objectives, including high economic growth, improved productivity, infrastructure development, and reform of social and retirement systems, required substantial and sustained financing, yet the mechanisms through which such resources would be mobilized were often unclear. Brynard emphasizes that implementation requires a realistic correspondence between goals, resources, institutions, and implementation capacity ([Brynard, 2005](#)). In the Fifth Development Plan, the gap between policy ambitions and financial realities was not adequately resolved. The fourth theme was the crisis of policy ownership and executive responsibility. A significant number of provisions either lacked a clearly designated lead agency or required cooperation among several

organizations without defining authority, accountability, and conflict-resolution procedures. This fragmentation delayed the preparation of executive regulations, complicated monitoring, and allowed agencies to shift responsibility for underperformance. The fifth theme concerned the structure of policy objectives. The Plan suffered from excessive comprehensiveness, idealism, multiplicity, vagueness, and insufficient prioritization. Instead of concentrating on a limited number of critical national problems, it attempted to address a wide range of economic, social, cultural, technological, and administrative issues simultaneously. Eshterian and colleagues have emphasized that one of the central challenges of policy implementation in Iran is the mismatch between broad policy intentions and limited implementation capacity (Eshterian et al., 2017). The multiplication of objectives dispersed financial and managerial attention, increased the number of implementing actors, and required numerous supplementary documents. Moreover, insufficient quantitative indicators and unclear baselines reduced the ability of monitoring bodies to determine whether real progress had occurred. The sixth theme was the absence of sustained political will and commitment. Political will was weakened by institutional disagreement, changes to the original policy design, fragmented accountability, and annual budgetary discretion. As a result, some provisions were selectively implemented, others were delayed, and some remained primarily symbolic.

The study concludes that the Fifth Development Plan failed because the fundamental requirements of implementable public policy were not incorporated consistently into its design, approval, financing, organizational structure, and monitoring arrangements. The Plan's failure was therefore not merely a problem of administrative performance after enactment; it was also a failure to design for implementation. Broad and idealized objectives generated extensive financial and organizational demands, while inadequate prioritization dispersed resources across too many policy fields. Institutional conflict reduced political ownership, unclear responsibility weakened accountability, and the weak connection between the Plan and annual budgets allowed short-term fiscal decisions to override medium-term commitments. Adverse international and economic conditions intensified these weaknesses, but their effects were magnified by the absence of alternative scenarios and formal mechanisms for midterm adjustment. Future development planning should move away from comprehensive and highly aspirational planning toward a problem-centered or core-priority model that selects a limited number of urgent national challenges. Every objective should be linked to a measurable indicator, a baseline, a timetable, a clearly designated lead organization, identified cooperating agencies, and a realistic source of finance. Annual budgets should be legally and institutionally aligned with development priorities, and any new obligation added during legislative review should be accompanied by an explicit financial assessment. Programs should include alternative scenarios for sanctions, oil-price fluctuations, exchange-rate shocks, and declining revenues. A formal midterm review mechanism should allow objectives and instruments to be adjusted transparently when underlying assumptions change. Finally, development plans require prior political agreement among the executive, legislature, and major governing institutions so that the approved document becomes a shared commitment rather than a contested legal instrument. Without simultaneous reform in policy design, budgeting, institutional coordination, accountability, and political commitment, subsequent development plans are likely to reproduce the same implementation failures.



بررسی علل شکست برنامه پنجم توسعه از منظر اجراپژوهی در سیاست‌گذاری عمومی

رضا خانی^۱، محمد خضری^{۲*}

۱. دانشجوی دکتری، گروه علوم سیاسی- سیاست‌گذاری عمومی، واحد شهرضا، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرضا، ایران

۲. گروه اقتصاد، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

*ایمیل نویسنده مسئول: khezri380@iau.ac.ir

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله

پژوهشی اصلی

نحوه استناد به این مقاله:

خانی، رضا، و خضری، محمد. (۱۴۰۵). بررسی علل شکست برنامه پنجم توسعه از منظر اجراپژوهی در سیاست‌گذاری عمومی. *مطالعات سیاسی-اجتماعی تاریخ و فرهنگ ایران*، ۵(۴)، ۲۴-۱.



© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

هدف پژوهش حاضر شناسایی و تبیین علل شکست برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران از منظر اجراپژوهی در سیاست‌گذاری عمومی بود. این پژوهش با رویکرد کیفی و با استفاده از روش مطالعه موردی انجام شد. داده‌های پژوهش از طریق بررسی اسناد و قوانین مرتبط با برنامه پنجم توسعه و انجام مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مدیران دولتی، سیاست‌گذاران اجرایی، کارشناسان، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و فعالان اقتصادی گردآوری شد. مشارکت‌کنندگان با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند و گلوله‌برفی انتخاب شدند و مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری ادامه یافت. در مجموع، با هجده نفر مصاحبه انجام شد. داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها با استفاده از روش تحلیل مضمون شش مرحله‌ای براون و کلارک تحلیل شدند. پس از استخراج و بازبینی کدها، چهل‌ونه مضمون فرعی در قالب شش مضمون اصلی سازمان‌دهی شد. یافته‌ها نشان داد که شکست برنامه پنجم توسعه حاصل تعامل مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، نهادی، اقتصادی، زمانی و سیاسی بوده است. شرایط زمینه‌ای داخلی و خارجی، از جمله تعارض میان دولت و مجلس، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تحریم‌های بین‌المللی، نوسانات درآمدهای نفتی و بی‌ثباتی اقتصادی، ظرفیت اجرای برنامه را کاهش داده بودند. همچنین، ناهماهنگی میان افق پنج‌ساله برنامه و دوره‌های سیاسی، ضعف آینده‌نگری، عدم تطابق برنامه با بودجه‌های سنواتی، نبود سازوکار روشن تأمین مالی و نامشخص بودن متولی برخی احکام، موجب تضعیف پاسخ‌گویی و هماهنگی اجرایی شد. تعدد و پراکندگی اهداف، جامع‌گرایی، آرمان‌گرایی، ابهام مفهومی و ضعف شاخص‌های سنجش‌پذیر نیز فاصله میان اهداف برنامه و ظرفیت‌های واقعی کشور را افزایش داد. افزون بر این، اختلافات نهادی و فقدان احساس مالکیت مشترک نسبت به برنامه، اراده و تعهد سیاسی لازم برای اجرای کامل آن را تضعیف کرد. بر این اساس، شکست برنامه پنجم را باید بیش از آنکه صرفاً ناشی از ضعف عملکرد مجریان دانست، نتیجه طراحی نامتناسب برنامه برای اجرا تلقی کرد. اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه مستلزم محدودکردن اهداف، تعیین اولویت‌های روشن، پیوند الزام‌آور برنامه و بودجه، تعیین متولی مشخص، پیش‌بینی سناریوهای جایگزین و ایجاد اجماع سیاسی پیش از تصویب برنامه است.

کلیدواژگان: برنامه پنجم توسعه، اجراپژوهی، سیاست‌گذاری عمومی، اجرای سیاست، برنامه‌ریزی توسعه، تحلیل مضمون

مقدمه

برنامه‌ریزی توسعه در ایران، طی چند دهه گذشته، همواره یکی از اصلی‌ترین ابزارهای هدایت کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اداری کشور به شمار آمده است. دولت‌ها از طریق تدوین برنامه‌های میان‌مدت کوشیده‌اند میان منابع محدود، نیازهای گسترده جامعه، الزامات نهادی و اهداف بلندمدت نوعی هماهنگی برقرار کنند و مسیر حرکت کشور را از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب سوق دهند. باین‌حال، تجربه عملی برنامه‌های توسعه در ایران نشان داده است که میان اهداف مصوب و نتایج واقعی فاصله چشمگیری وجود دارد. بسیاری از اهداف اقتصادی، اجتماعی و نهادی که در اسناد رسمی برنامه‌های توسعه پیش‌بینی شده‌اند، یا به‌طور کامل محقق نشده‌اند یا میزان تحقق آنها به‌مراتب کمتر از مقادیر مورد انتظار بوده است. این شکاف میان تصمیم و نتیجه را نمی‌توان صرفاً با ارجاع به کمبود منابع مالی، تحولات اقتصادی یا ضعف مدیریت توضیح داد، زیرا شکست برنامه‌های توسعه حاصل برهم‌کنش مجموعه‌ای از عوامل طراحی، نهادی، سیاسی، زمانی، مالی و اجرایی است. ازاین‌رو، مطالعه برنامه‌های توسعه بدون توجه به فرایند اجرای سیاست، تصویری ناقص از علل موفقیت یا شکست آنها ارائه می‌دهد.

برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران که برای دوره زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ تدوین شده بود، یکی از مهم‌ترین نمونه‌های ناکامی سیاستی در نظام برنامه‌ریزی کشور محسوب می‌شود. این برنامه در شرایطی تصویب شد که انتظار می‌رفت کشور در دومین مقطع پنج‌ساله سند چشم‌انداز بیست‌ساله، گام‌های اساسی در جهت رشد اقتصادی، افزایش بهره‌وری، کاهش بیکاری، کنترل تورم، ارتقای عدالت اجتماعی، گسترش علم و فناوری و بهبود نظام اداری بردارد. با وجود این، ارزیابی کلی عملکرد برنامه نشان داد که بخش بزرگی از اهداف اصلی آن تحقق نیافته و بسیاری از احکام برنامه یا به‌صورت ناقص اجرا شده‌اند یا اساساً وارد مرحله اجرا نشده‌اند. رشد اقتصادی پیش‌بینی‌شده، کنترل تورم، کاهش نرخ بیکاری، ارتقای سرمایه‌گذاری، بهبود نظام مالی و افزایش کارآمدی بخش عمومی از جمله حوزه‌هایی بودند که میان هدف‌گذاری رسمی و دستاوردهای عملی آنها فاصله قابل توجهی شکل گرفت. این وضعیت سبب شد برنامه پنجم نه فقط به‌عنوان برنامه‌ای با عملکرد ضعیف، بلکه به‌عنوان نمونه‌ای از شکست در تبدیل تصمیمات کلان سیاستی به نتایج عملی مورد توجه قرار گیرد.

بررسی برنامه پنجم توسعه از منظر اجراپژوهی اهمیت ویژه‌ای دارد، زیرا بخش مهمی از مطالعات پیشین درباره برنامه‌های توسعه ایران بر میزان تحقق شاخص‌های اقتصادی یا بر نقد محتوای حقوقی و سیاستی برنامه‌ها تمرکز داشته‌اند. این مطالعات معمولاً نشان می‌دهند که چه اهدافی محقق شده یا نشده‌اند، اما کمتر به این پرسش می‌پردازند که چرا سازوکارهای اجرایی نتوانسته‌اند احکام مصوب را به نتایج مورد انتظار تبدیل کنند. اجراپژوهی دقیقاً بر همین فاصله میان تصویب سیاست و تحقق نتایج تمرکز دارد. در این رویکرد، فرض بر آن نیست که سیاست پس از تصویب به‌طور خودکار اجرا می‌شود، بلکه اجرای سیاست فرایندی پیچیده، تعارض‌آمیز و چندسطحی تلقی می‌شود که در آن اهداف مبهم، منابع ناکافی، تعدد بازیگران، ناهماهنگی نهادی، ضعف نظارت، شرایط محیطی و میزان تعهد سیاسی می‌توانند مسیر اجرای سیاست را تغییر دهند. پرسمن و ویلداوسکی نشان داده‌اند که حتی برنامه‌هایی که در سطح تصمیم‌گیری از اهداف روشن و حمایت رسمی برخوردارند، ممکن است در زنجیره اجرا، به دلیل افزایش نقاط تصمیم و تعدد بازیگران، از مسیر اصلی خود فاصله بگیرند (Pressman & Wildavsky, 1973). این دیدگاه برای تحلیل برنامه پنجم اهمیت زیادی دارد، زیرا برنامه مذکور مجموعه‌ای بسیار گسترده از اهداف، احکام، سازمان‌ها و فرایندهای اجرایی را دربر می‌گرفت و تحقق آن مستلزم همکاری منظم شمار زیادی از بازیگران بود.

مسئله اساسی در مطالعه برنامه پنجم آن است که شکست این برنامه را نمی‌توان صرفاً به یک علت منفرد فروکاست. ممکن است در نگاه نخست، تحریم‌های بین‌المللی، کاهش درآمدهای نفتی، نوسانات ارزی یا تغییر شرایط اقتصادی به‌عنوان مهم‌ترین دلایل ناکامی برنامه معرفی شوند، اما چنین تبیینی تنها بخشی از واقعیت را آشکار می‌کند. یک برنامه توسعه کارآمد باید بتواند تا حدی در برابر تغییرات محیطی

انعطاف پذیر باشد و برای سناریوهای گوناگون اقتصادی و سیاسی سازوکارهای جایگزین در نظر گیرد. اگر برنامه‌ای تنها در شرایط کاملاً باثبات قابل اجرا باشد و با بروز نخستین شوک خارجی بخش عمده ظرفیت خود را از دست بدهد، مسئله فقط به نامساعد بودن محیط مربوط نیست، بلکه ضعف در طراحی، پیش‌بینی و انطباق‌پذیری برنامه نیز مطرح است. هگود و گان تأکید می‌کنند که تحقق اجرای کامل در جهان واقعی بسیار دشوار است، زیرا سیاست‌ها در محیط‌هایی اجرا می‌شوند که کنترل کامل بر آنها ممکن نیست (Hogwood & Gunn, 1984). از این منظر، برنامه موفق برنامه‌ای نیست که تغییرات محیطی را نادیده بگیرد، بلکه باید عدم قطعیت را به رسمیت بشناسد و اهداف، منابع و ابزارهای خود را با شرایط متغیر سازگار کند.

یکی دیگر از ابعاد مسئله، رابطه میان تدوین و اجرای سیاست است. در بسیاری از نظام‌های برنامه‌ریزی، اجرای سیاست مرحله‌ای پس از تصویب قانون تصور می‌شود؛ گویی پس از آنکه اهداف و احکام در سند رسمی درج شدند، دستگاه‌های اجرایی صرفاً باید آنها را به اجرا درآورند. با این حال، مطالعات اجرا پژوهی نشان می‌دهد که بخش مهمی از شکست‌های اجرایی از همان مرحله تدوین آغاز می‌شود. اگر اهداف بیش از حد گسترده، مبهم یا آرمانی باشند، اگر منابع لازم پیش‌بینی نشده باشد، اگر دستگاه مسئول مشخص نباشد یا اگر میان تکالیف قانونی و ظرفیت اجرایی تناسبی وجود نداشته باشد، شکست اجرا تا حد زیادی در متن سیاست نهفته است. مزمانیان و ساباتیه بر این باورند که قابلیت اجرای سیاست به ویژگی‌های خود قانون، میزان وضوح اهداف، ساختاردهی مناسب فرایند اجرا و ظرفیت نهادهای مجری وابسته است (Mazmanian & Sabatier, 1983). بنابراین، نمی‌توان ناکامی برنامه پنجم را صرفاً به عملکرد ضعیف دستگاه‌های اجرایی نسبت داد؛ بلکه باید بررسی کرد که آیا خود برنامه از ابتدا شرایط لازم برای اجرای مؤثر را فراهم کرده بود یا خیر.

در برنامه پنجم، گستردگی حوزه‌های مداخله یکی از چالش‌های اساسی بود. برنامه تلاش داشت به‌طور هم‌زمان مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی، فناوری، اداری، سیاسی و امنیتی را پوشش دهد و برای مجموعه بزرگی از مسائل کشور راه حل ارائه کند. چنین رویکردی، اگرچه در ظاهر نشان‌دهنده جامعیت و بلندپروازی برنامه است، در عمل می‌تواند موجب پراکندگی منابع، کاهش تمرکز مدیریتی و افزایش تعارض میان اهداف شود. برینارد تأکید می‌کند که اجرای سیاست نیازمند تناسب میان اهداف، بازیگران، منابع و ظرفیت‌های اجرایی است و هرچه تعداد اهداف و نهادهای درگیر افزایش یابد، احتمال بروز ناهماهنگی بیشتر می‌شود (Brynard, 2005). در برنامه پنجم، تعداد زیاد احکام و تکالیف، نیاز به تدوین اسناد تکمیلی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد و نامشخص بودن اولویت میان سیاست‌ها، اجرای منسجم برنامه را دشوار ساخت. در چنین شرایطی، دستگاه‌های اجرایی با مجموعه‌ای از تکالیف گسترده روبه‌رو شدند که همه آنها از نظر اهمیت، فوریت و منابع مورد نیاز در یک سطح قرار نداشتند.

مسئله دیگر، ضعف پیوند میان برنامه و بودجه بود. برنامه توسعه زمانی قابلیت اجرایی پیدا می‌کند که اهداف و احکام آن در بودجه‌های سالانه انعکاس یابد. اگر برنامه پنج‌ساله مجموعه‌ای از اهداف کلان را تصویب کند، اما بودجه‌های سنواتی براساس منطق دیگری تنظیم شوند، قانون برنامه به سندی آرمانی تبدیل می‌شود که اثر محدودی بر تخصیص واقعی منابع دارد. در تجربه ایران، ناهماهنگی میان نظام برنامه‌ریزی و نظام بودجه‌ریزی یکی از چالش‌های مزمن بوده است. جهانگرد و ورمزیار در بررسی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران نشان داده‌اند که ضعف ارتباط میان برنامه‌های توسعه، ساختار اجرایی و سازوکارهای تخصیص منابع، یکی از عوامل کاهش اثربخشی برنامه‌ها بوده است (Jahangard & Varmaziar, 2012). برنامه پنجم نیز از این مشکل مستثنا نبود. بسیاری از تکالیف آن به منابع مالی گسترده نیاز داشتند، اما نحوه تأمین مالی آنها روشن نبود و اجرای آنها به تصمیمات بودجه‌ای سالانه وابسته شد. در نتیجه، دولت می‌توانست در شرایط کاهش درآمدها، اجرای بخشی از احکام را به تعویق اندازد یا از آنها صرف نظر کند.

تعارض نهادی میان دولت و مجلس نیز در شکست برنامه پنجم نقش مهمی ایفا کرد. لایحه برنامه پس از ورود به فرایند قانون‌گذاری دچار تغییرات گسترده شد و برخی تکالیف جدید به دولت تحمیل گردید. این تغییرات از یک سو بار مالی و اداری برنامه را افزایش داد و از سوی دیگر احساس مالکیت دولت نسبت به برنامه نهایی را کاهش داد. در اجراپژوهی، میزان توافق میان بازیگران اصلی بر اهداف و ابزارهای سیاست از عوامل مهم موفقیت است. ون متر و ون هورن بر ضرورت هماهنگی میان استانداردهای سیاست، منابع، ویژگی‌های سازمان‌های اجرایی و گرایش مجریان تأکید کرده‌اند (Van Meter & Van Horn, 1975). هنگامی که نهاد تصویب‌کننده و نهاد اجراکننده درباره اولویت‌ها، منابع و شیوه اجرا توافق کافی ندارند، احتمال تعلل، مقاومت یا اجرای گزینشی افزایش می‌یابد. این مسئله در برنامه پنجم به‌ویژه در مواردی نمایان شد که دستگاه‌های اجرایی خود را در برابر تکالیفی می‌دیدند که در تدوین آنها نقش محدودی داشتند یا منابع لازم برای اجرای آنها پیش‌بینی نشده بود.

از سوی دیگر، شرایط سیاسی و اقتصادی داخلی و خارجی نیز ظرفیت اجرای برنامه را تحت تأثیر قرار داد. تشدید تحریم‌ها، کاهش امکان دسترسی به منابع خارجی، نوسانات قیمت نفت، محدودیت مبادلات بانکی و افزایش نرخ ارز، بنیان‌های مالی بسیاری از اهداف برنامه را تضعیف کرد. باین‌حال، فقدان آینده‌نگری و سناریوهای جایگزین باعث شد برنامه نتواند خود را با این تحولات سازگار کند. سیاست‌گذاری میان‌مدت مستلزم پیش‌بینی عدم قطعیت و طراحی سازوکارهای انعطاف‌پذیر است. اگر اهداف برنامه صرفاً براساس یک سناریوی خوش‌بینانه تنظیم شوند، وقوع تحولات نامطلوب می‌تواند کل ساختار اجرایی را مختل کند. در برنامه پنجم، بسیاری از اهداف با فرض دسترسی به درآمدهای مناسب نفتی، رشد سرمایه‌گذاری و ثبات نسبی اقتصادی تدوین شده بودند و جایگزین روشنی برای شرایط بحرانی وجود نداشت.

در کنار این عوامل، بحران متولی‌گری و پاسخ‌گویی نیز اهمیت زیادی داشت. بخشی از احکام برنامه دستگاه مسئول مشخصی نداشتند یا مسئولیت اجرای آنها میان چند سازمان توزیع شده بود. این پراکندگی سبب شد در صورت عدم تحقق اهداف، تعیین مسئولیت دشوار شود و دستگاه‌ها بتوانند ناکامی را به عملکرد سایر نهادها نسبت دهند. در نظریه اجرا، ساختار سازمانی و تعیین روشن مسئولیت‌ها از شروط اساسی موفقیت است. بارت و فاج نشان می‌دهند که اجرا حاصل تعامل، مذاکره و چانه‌زنی درون ساختارهای سازمانی است (Barrett & Fudge, 1981). اگر مرز اختیارات و مسئولیت‌ها روشن نباشد، این تعامل می‌تواند به تعارض، تأخیر و انتقال مسئولیت منجر شود. در برنامه پنجم، نبود زنجیره روشن مسئولیت میان دستگاه مسئول، دستگاه همکار و نهاد ناظر، اجرای بسیاری از احکام را با ابهام روبه‌رو ساخت.

هدف این پژوهش شناسایی و تبیین علل اصلی شکست برنامه پنجم توسعه از منظر اجراپژوهی در سیاست‌گذاری عمومی است. پرسش اصلی پژوهش آن است که چه عوامل طراحی، نهادی، زمانی، مالی، محیطی و سیاسی مانع تحقق اهداف و اجرای مؤثر برنامه پنجم شده‌اند. برای پاسخ به این پرسش، از ترکیب تحلیل اسناد، بررسی مبانی نظری اجراپژوهی و داده‌های حاصل از مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با مدیران، کارشناسان، سیاست‌گذاران و صاحب‌نظران استفاده شده است. تلاش شده است به جای ارائه فهرستی پراکنده از مشکلات، روابط میان عوامل مختلف شکست بررسی شود و نشان داده شود که چگونه جامع‌گرایی، ابهام اهداف، ضعف تأمین مالی، تعارض نهادی، فقدان متولی مشخص، نامساعدبودن محیط و کاهش اراده سیاسی یکدیگر را تقویت کرده‌اند. بر این اساس، شکست برنامه پنجم نه نتیجه یک رویداد منفرد، بلکه حاصل شکل‌گیری یک چرخه معیوب اجرایی بوده است که از مرحله تدوین آغاز شده و در فرایند تخصیص منابع، هماهنگی سازمانی، نظارت و پاسخ‌گویی استمرار یافته است.

مبانی نظری و چارچوب تحلیلی

اجرای سیاست عمومی یکی از پیچیده‌ترین مراحل فرایند سیاست‌گذاری است، زیرا در این مرحله اهداف و تصمیمات رسمی باید به کنش‌های سازمانی، تخصیص منابع، مقررات اجرایی و تغییرات عینی در جامعه تبدیل شوند. در رویکردهای اولیه سیاست‌گذاری، گاه تصور

می‌شد که پس از تصویب قانون، اجرا فرایندی فنی و اداری است که دستگاه‌های مسئول آن را مطابق تصمیمات اتخاذ شده دنبال می‌کنند. اما مطالعات تجربی نشان دادند که میان تصویب سیاست و تحقق نتایج فاصله‌ای جدی وجود دارد و سیاست‌ها در مسیر اجرا تحت تأثیر تفسیر مجریان، تعارض منافع، محدودیت منابع، ساختار سازمانی و شرایط محیطی قرار می‌گیرند. پرسمن و ویلداوسکی اجرای سیاست را زنجیره‌ای از تعاملات میان اهداف و اقدامات می‌دانند که در هر حلقه آن امکان توقف، انحراف یا بازتفسیر وجود دارد (Pressman & Wildavsky, 1983). هرچه تعداد مراحل تصمیم‌گیری، نهادهای دخیل و مجوزهای مورد نیاز بیشتر باشد، احتمال آنکه سیاست به نتیجه مورد انتظار نرسد افزایش می‌یابد. این برداشت برای تحلیل برنامه پنجم توسعه بسیار مناسب است، زیرا اجرای آن نیازمند همکاری تعداد زیادی از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادهای قانون‌گذار، دستگاه‌های نظارتی و واحدهای استانی بود.

اجرا را نمی‌توان مرحله‌ای کاملاً منفک از تدوین سیاست دانست. بسیاری از موانع اجرا در خود طراحی سیاست شکل می‌گیرند. اهداف مبهم، تکالیف متعارض، فقدان اولویت‌بندی، نبود منابع مشخص و نامعلوم بودن مسئولیت سازمانی، همگی پیش از آنکه فرایند اجرا آغاز شود، امکان موفقیت را محدود می‌کنند. دنهاوردت در بحث سازمان‌های عمومی نشان می‌دهد که عملکرد نهادهای دولتی فقط از قواعد رسمی پیروی نمی‌کند، بلکه ساختار قدرت، فرهنگ سازمانی، انگیزه مدیران و روابط میان سازمان‌ها نیز بر نحوه اجرای تصمیمات اثر می‌گذارند (Denhardt, 2003). بنابراین، حتی اگر قانون برنامه از نظر حقوقی الزام‌آور باشد، سازمان‌های اجرایی ممکن است آن را براساس برداشت‌ها، ظرفیت‌ها و اولویت‌های خود تفسیر کنند. این مسئله زمانی تشدید می‌شود که متن قانون کلی و چندپهلوی باشد یا ضمانت اجرایی روشنی برای عدم انجام تکالیف وجود نداشته باشد.

در ادبیات اجرا پژوهی، رویکرد بالا به پایین بر نقش اهداف قانونی، تصمیمات مرکزی و کنترل سلسله‌مراتبی تأکید دارد. در این رویکرد، نقطه آغاز تحلیل، تصمیم رسمی سیاست‌گذار است و پرسش اصلی آن است که چگونه می‌توان رفتار مجریان را با اهداف مصوب هماهنگ کرد. مزمانیان و ساباتییه معتقدند قابلیت اجرای سیاست به عواملی مانند وضوح اهداف، انسجام نظری سیاست، ساختار مناسب قانون، تعهد مجریان و حمایت گروه‌های سیاسی بستگی دارد (Mazmanian & Sabatier, 1983). بر این اساس، اگر قانون برنامه اهداف دقیق و سنجش‌پذیر نداشته باشد یا سازوکارهای اجرایی آن به درستی تعریف نشده باشند، دستگاه‌های اجرایی آزادی زیادی در تفسیر خواهند داشت و نتایج ممکن است با مقاصد اولیه فاصله بگیرد. در برنامه پنجم، برخی اهداف به صورت بسیار کلی بیان شده بودند و رابطه میان اهداف کلان و اقدامات مشخص اجرایی روشن نبود. در چنین وضعیتی، امکان سنجش میزان پایبندی دستگاه‌ها به برنامه کاهش می‌یافت.

رویکرد پایین به بالا، در مقابل، اجرای سیاست را فرایندی می‌داند که در سطح سازمان‌های اجرایی و تعامل میان مجریان شکل می‌گیرد. در این نگاه، مدیران میانی، کارشناسان و کارکنان خط مقدم صرفاً فرمان‌بردار سیاست‌گذار مرکزی نیستند، بلکه در تفسیر و بازسازی سیاست نقش دارند. بارت و فاج اجرای سیاست را حاصل چانه‌زنی، مذاکره و تعامل میان سازمان‌ها و بازیگران می‌دانند (Barrett & Fudge, 1981). این رویکرد برای فهم برنامه پنجم اهمیت دارد، زیرا بسیاری از احکام آن نیازمند همکاری افقی میان دستگاه‌هایی بود که دارای مأموریت‌ها، منافع و اولویت‌های متفاوت بودند. در نبود سازوکار هماهنگی مؤثر، هر دستگاه می‌توانست تنها بخش‌هایی از برنامه را اجرا کند که با مأموریت سازمانی یا منافع آن سازگار بود. همچنین، در مواردی که مسئولیت میان چند دستگاه توزیع شده بود، امکان انتقال مسئولیت و کاهش پاسخ‌گویی افزایش می‌یافت.

ساباتییه در نقد تقابل میان رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا، پیشنهاد می‌کند که تحلیل اجرا باید عناصر هر دو رویکرد را ترکیب کند (Sabatier, 1986). از یک سو، ویژگی‌های تصمیم مرکزی، وضوح اهداف و ساختار قانونی اهمیت دارد و از سوی دیگر، رفتار مجریان، شبکه‌های سازمانی و شرایط محلی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. این رویکرد تلفیقی برای تحلیل برنامه پنجم مناسب‌تر است، زیرا

شکست آن نه تنها از ضعف طراحی و قانون‌گذاری، بلکه از ناهماهنگی میان نهادهای محدودیت‌های منابع، تغییرات محیطی و فقدان تعهد اجرایی ناشی شده است. در این چارچوب، برنامه به‌عنوان مجموعه‌ای از اهداف و احکام رسمی بررسی نمی‌شود، بلکه به‌عنوان فرایندی چندسطحی تحلیل می‌شود که در آن تدوین، تصویب، تأمین مالی، اجرا، نظارت و ارزیابی به یکدیگر وابسته‌اند.

یکی از نخستین معیارهای اجرای موفق، وضوح و محدودبودن اهداف است. سیاستی که اهداف متعددی را بدون اولویت‌بندی دنبال می‌کند، با مشکل پراکندگی منابع و کاهش تمرکز مواجه می‌شود. برینارد تأکید می‌کند که اهداف سیاست باید از قابلیت عملیاتی‌شدن برخوردار باشند و میان هدف، ابزار و ظرفیت اجرایی تناسب وجود داشته باشد (Brynard, 2005). در برنامه پنجم، اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و اداری به‌صورت هم‌زمان و گسترده مطرح شده بودند. افزون بر این، برخی اهداف مانند دستیابی به جایگاه‌های برتر منطقه‌ای، تحقق رشد اقتصادی بالا و ایجاد تحولات گسترده نهادی، با محدودیت‌های واقعی اقتصاد و نظام اداری تناسب کافی نداشتند. چنین هدف‌گذاری‌ای احتمال شکست را افزایش می‌دهد، زیرا منابع و ظرفیت‌های اجرایی میان حوزه‌های متعدد تقسیم می‌شوند و هیچ مسئله‌ای از تمرکز کافی برخوردار نمی‌شود.

معیار دوم، سنجش‌پذیری اهداف است. برای ارزیابی اجرای برنامه باید مشخص باشد که هر هدف از چه نقطه‌ای آغاز می‌شود، مقدار مطلوب آن چیست، در چه زمانی باید تحقق یابد و کدام دستگاه مسئول دستیابی به آن است. اگر شاخص‌های کمی، خط پایه و زمان‌بندی وجود نداشته باشند، امکان ارزیابی دقیق عملکرد دستگاه‌ها کاهش می‌یابد. ون متر و ون هورن استانداردها و اهداف سیاست را از متغیرهای اصلی اجرای موفق می‌دانند (Van Meter & Van Horn, 1975). استانداردهای مبهم نه تنها ارزیابی را دشوار می‌کنند، بلکه زمینه تفسیرهای متفاوت را نیز فراهم می‌سازند. در برنامه پنجم، نبود یا ضعف برخی جداول کمی و ابهام در تعریف مفاهیم، موجب شد دستگاه‌ها بتوانند برداشت‌های متفاوتی از تکالیف خود داشته باشند و گزارش‌های عملکرد نیز از معیارهای یکسانی پیروی نکنند.

معیار سوم، تناسب میان اهداف و منابع است. برنامه‌ای که اهداف گسترده تعیین می‌کند اما منابع مالی، انسانی و سازمانی لازم را پیش‌بینی نمی‌کند، از ابتدا با شکاف اجرایی مواجه است. هگود و گان اجرای کامل را نیازمند شرایط سخت‌گیرانه‌ای می‌دانند که از جمله آنها دسترسی کافی به منابع و وجود رابطه علی روشن میان اقدامات و اهداف است (Hogwood & Gunn, 1984). در برنامه پنجم، بسیاری از احکام به منابع مالی گسترده نیاز داشتند، اما سازوکار تأمین مالی آنها روشن نبود. هدف رشد اقتصادی بالا، توسعه زیرساخت‌ها، اصلاح نظام بازنشستگی، بهبود خدمات عمومی و افزایش سرمایه‌گذاری، همگی مستلزم منابعی بودند که در شرایط تحریم و نوسان درآمدهای نفتی به‌سادگی قابل دسترس نبودند. علاوه بر این، بودجه‌های سالانه الزاماً با اولویت‌های برنامه هماهنگ نمی‌شدند و در نتیجه اجرای احکام برنامه به تصمیمات کوتاه‌مدت بودجه‌ای وابسته بود.

معیار چهارم، تعیین روشن مسئولیت سازمانی است. هر سیاست باید دارای یک متولی اصلی باشد که از اختیار، منابع و ظرفیت لازم برای هماهنگی سایر دستگاه‌ها برخوردار باشد. در کنار متولی، نقش دستگاه‌های همکار و نهادهای ناظر نیز باید دقیقاً مشخص شود. اگر مسئولیت به‌صورت پراکنده توزیع شود، پاسخ‌گویی کاهش می‌یابد و سازمان‌ها می‌توانند عدم تحقق اهداف را به یکدیگر نسبت دهند. در نظریه اجرای سیاست، تعدد بازیگران و افزایش نقاط تصمیم از مهم‌ترین عوامل کاهش احتمال موفقیت است (Pressman & Wildavsky, 1973). در برنامه پنجم، برخی احکام دستگاه مسئول مشخصی نداشتند و برخی دیگر نیازمند همکاری چند نهاد بودند، بدون آنکه سازوکار حل اختلاف و هماهنگی میان آنها تعریف شده باشد. این وضعیت موجب تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌ها، تعارض در اجرای تکالیف و دشواری ارزیابی عملکرد شد.

معیار پنجم، ثبات و حمایت سیاسی است. اجرای برنامه‌های توسعه معمولاً فراتر از عمر یک دولت یا یک مجلس امتداد می‌یابد و به همین دلیل استمرار حمایت سیاسی برای آنها ضروری است. اگر دولت جدید خود را متعهد به برنامه تدوین‌شده توسط دولت پیشین نداند یا اگر مجلس و دولت درباره اهداف و ابزارها اختلاف داشته باشند، اجرای برنامه با وقفه یا بازتفسیر مواجه می‌شود. مزمانیان و ساباتییه حمایت مقامات و گروه‌های ذی‌نفوذ را از عوامل مؤثر بر اجرا می‌دانند (Mazmanian & Sabatier, 1983). در برنامه پنجم، اختلاف میان لایحه دولت و قانون نهایی، احساس مالکیت قوه مجریه را کاهش داد. همچنین، تفاوت زمانی انتخابات مجلس و ریاست جمهوری موجب شد برخی بازیگران مسئول اجرای سیاست‌هایی باشند که در تدوین آنها نقش نداشتند. این ناهماهنگی، تداوم سیاستی را تضعیف کرد.

معیار ششم، وجود محیط نسبتاً مساعد یا سازوکارهای انطباق با محیط نامساعد است. سیاست‌ها در خلأ اجرا نمی‌شوند و تحولات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و بین‌المللی بر آنها اثر می‌گذارند. پولزل و تریب نشان می‌دهند که اجرای سیاست تحت تأثیر ساختارهای نهادی، روابط سیاسی و زمینه‌های اجتماعی قرار دارد (Pülzl & Treib, 2007). در برنامه پنجم، تشدید تحریم‌ها، محدودیت فروش نفت، کاهش سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش نرخ ارز و بی‌ثباتی اقتصادی، ظرفیت اجرایی دولت را کاهش داد. با این حال، مسئله مهم آن بود که برنامه از انعطاف کافی برای تعدیل اهداف یا تغییر ابزارها برخوردار نبود. نبود سناریوهای جایگزین سبب شد شوک‌های خارجی نه تنها بخشی از برنامه، بلکه کل ساختار اجرایی آن را تحت تأثیر قرار دهند.

معیار هفتم، ارتباط مؤثر میان برنامه و بودجه است. برنامه توسعه بدون انعکاس در بودجه‌های سنواتی، ضمانت اجرایی محدودی دارد. جهانگرد و ورمزیار در تحلیل نظام برنامه‌ریزی ایران به ضعف پیوند میان برنامه‌های میان‌مدت و سازوکارهای اجرایی و مالی اشاره کرده‌اند (Jahangard & Varmaziar, 2012). در برنامه پنجم، بسیاری از احکام به شرط تأمین اعتبار در بودجه‌های سالانه قابل اجرا بودند. چنین ترتیبی به دولت اجازه می‌داد در صورت محدودیت منابع، اجرای برخی احکام را به تعویق اندازد. این مسئله نشان می‌دهد که قانون برنامه و قانون بودجه از یک منطق یکپارچه پیروی نمی‌کردند. در نتیجه، برنامه از سند راهنمای تخصیص منابع به مجموعه‌ای از اهداف کلی تبدیل می‌شد که تحقق آنها به اراده سالانه دولت و مجلس وابسته بود.

معیار هشتم، وجود نظام نظارت و ارزیابی مؤثر است. اجرای سیاست باید به‌طور مستمر پایش شود تا انحرافات شناسایی و اصلاح شوند. اگر گزارش‌دهی صرفاً جنبه تشریفاتی داشته باشد یا شاخص‌های ارزیابی نامشخص باشند، نظارت نمی‌تواند به بهبود اجرا منجر شود. در برنامه پنجم، ابهام اهداف و پراکندگی مسئولیت‌ها، ارزیابی عملکرد را دشوار ساخت. هنگامی که مشخص نیست کدام دستگاه مسئول یک هدف است یا چه مقدار از هدف باید در هر سال محقق شود، گزارش‌های نظارتی نیز قادر به تعیین دقیق مسئولیت نخواهند بود. اجرا پژوهی تأکید می‌کند که بازخورد از مرحله اجرا باید به اصلاح سیاست منجر شود، اما در ساختار برنامه پنجم سازوکار مشخصی برای بازنگری میان‌دوره‌ای متناسب با تغییرات محیطی وجود نداشت.

معیار نهم، تناسب میان سیاست و ظرفیت اداری است. سیاست‌گذاران ممکن است اهدافی تعیین کنند که از نظر سیاسی جذاب باشند، اما دستگاه‌های اجرایی توان سازمانی، نیروی انسانی، داده‌های لازم یا هماهنگی مورد نیاز برای اجرای آنها را نداشته باشند. دنهارت نشان می‌دهد که سازمان‌های عمومی دارای محدودیت‌های ساختاری و رفتاری هستند و نمی‌توان صرفاً با تصویب قانون انتظار داشت ظرفیت جدید به‌طور خودکار ایجاد شود (Denhardt, 2003). در برنامه پنجم، تعداد زیاد تکالیف، اسناد تکمیلی و آیین‌نامه‌های مورد نیاز، فشار سنگینی بر نظام اداری وارد کرد. بخشی از دستگاه‌ها باید هم وظایف جاری خود را انجام می‌دادند و هم مجموعه‌ای از مأموریت‌های جدید برنامه را پیگیری می‌کردند، بدون آنکه ظرفیت سازمانی آنها متناسب با این وظایف افزایش یابد.

معیار دهم، وجود اراده و تعهد سیاسی است. حتی اگر اهداف روشن، منابع کافی و ساختار سازمانی مناسب باشد، بدون اراده سیاسی اجرای سیاست ممکن نیست. اراده سیاسی در عمل از طریق تخصیص منابع، پیگیری اجرای احکام، پاسخ‌خواهی از مدیران، استمرار سیاست و تحمل هزینه‌های کوتاه‌مدت آشکار می‌شود. اشتریان و همکاران در بررسی چالش‌های اجرای سیاست در ایران، ضعف هماهنگی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و مشکلات تعهد اجرایی را از موانع مهم می‌دانند (Eshterian et al., 2017). در برنامه پنجم، اختلاف میان دولت و مجلس، تغییرات گسترده در لایحه، کمبود منابع و پراکندگی مسئولیت‌ها موجب شد اراده سیاسی یکپارچه‌ای برای اجرای کل برنامه شکل نگیرد. در نتیجه، برخی احکام اجرا شدند، برخی به‌صورت ناقص باقی ماندند و برخی دیگر عملاً کنار گذاشته شدند.

چارچوب تحلیلی پژوهش حاضر بر شش بعد اصلی استوار است. نخست، شرایط زمینه‌ای داخلی و خارجی که شامل تعارض نهادی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تحریم‌ها، نوسانات نفتی و بی‌ثباتی اقتصادی است. دوم، زمان و افق سیاست‌گذاری که ناهماهنگی میان دوره‌های انتخاباتی، کوتاه‌مدت‌بودن نگاه سیاست‌گذاران و فقدان آینده‌نگری را دربر می‌گیرد. سوم، عوامل اقتصادی و بودجه‌ای که به عدم تطابق برنامه و بودجه، فقدان منابع و ضعف سازوکار تأمین مالی مربوط است. چهارم، بحران متولی‌گری که از نامشخص‌بودن مسئولیت‌ها و پراکندگی بازیگران ناشی می‌شود. پنجم، ویژگی‌های اهداف سیاستی که شامل تعدد، ابهام، آرمان‌گرایی و جامع‌گرایی است. ششم، اراده و تعهد سیاسی که میزان حمایت و پیگیری نهادهای اصلی را توضیح می‌دهد. این ابعاد به‌صورت مستقل عمل نمی‌کنند، بلکه در ارتباط متقابل با یکدیگر چرخه شکست اجرایی را شکل می‌دهند.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر رویکرد، کیفی است. انتخاب رویکرد کیفی از آن رو صورت گرفت که مسئله شکست برنامه پنجم توسعه دارای ابعاد نهادی، سیاسی، اقتصادی و تفسیری متعددی است و نمی‌توان آن را صرفاً از طریق شاخص‌های کمی توضیح داد. داده‌های آماری می‌توانند میزان تحقق یا عدم تحقق اهداف را نشان دهند، اما برای فهم چرایی ناکامی برنامه، لازم است تجربه و برداشت مدیران، کارشناسان، سیاست‌گذاران و صاحب‌نظرانی بررسی شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با فرایند تدوین، تصویب، اجرا یا ارزیابی برنامه درگیر بوده‌اند. بر این اساس، راهبرد پژوهش بر مطالعه موردی برنامه پنجم توسعه استوار شد و داده‌ها از طریق بررسی اسناد و مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته گردآوری شدند. مطالعه موردی امکان می‌دهد یک برنامه مشخص در بستر واقعی خود بررسی شود و روابط میان ساختار قانونی، نهادهای اجرایی، منابع، محیط سیاسی و نتایج سیاستی مورد تحلیل قرار گیرد.

در بخش اسنادی، قانون برنامه پنجم توسعه، اسناد مرتبط با سیاست‌های کلی برنامه، گزارش‌های رسمی درباره عملکرد برنامه، مطالعات مربوط به نظام برنامه‌ریزی ایران و آثار نظری مرتبط با اجرای سیاست عمومی بررسی شد. هدف از تحلیل اسناد، شناسایی اهداف، ساختار، الزامات اجرایی، مسئولیت دستگاه‌ها و سازوکارهای تأمین مالی برنامه بود. همچنین، متن برنامه از نظر وضوح اهداف، وجود شاخص‌های کمی، تعیین متولی، ارتباط با بودجه و پیش‌بینی سازوکار نظارت تحلیل شد. بررسی اسناد نشان داد که برخی احکام برنامه به اسناد تکمیلی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات بعدی وابسته بودند. این وابستگی به معنای آن بود که تصویب قانون پایان فرایند تصمیم‌گیری نبود، بلکه بخش قابل توجهی از محتوای اجرایی باید در مراحل بعدی شکل می‌گرفت. از منظر اجراپژوهی، چنین ساختاری تعداد نقاط تصمیم را افزایش می‌دهد و امکان تأخیر یا تغییر در اجرا را بیشتر می‌کند (Pressman & Wildavsky, 1973).

مشارکت‌کنندگان پژوهش از میان افرادی انتخاب شدند که دارای تجربه یا دانش مستقیم درباره نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه بودند. این افراد شامل مدیران سطوح مختلف دولتی، سیاست‌گذاران اجرایی، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها، کارشناسان ارشد و فعالان اقتصادی بودند. استفاده از گروه‌های متنوع سبب شد مسئله شکست برنامه تنها از دیدگاه یک نهاد یا حرفه بررسی نشود. مدیران دولتی بیشتر

بر محدودیت‌های اجرایی، تعارض سازمانی و کمبود منابع تأکید داشتند، درحالی‌که صاحب‌نظران دانشگاهی ابعاد نظری، ساختاری و نهادی مسئله را برجسته می‌کردند. فعالان اقتصادی نیز آثار بی‌ثباتی، تحریم‌ها، نوسانات ارزی و ضعف پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها را مورد توجه قرار می‌دادند. این تنوع دیدگاه‌ها امکان مقایسه و تلفیق روایت‌های مختلف را فراهم ساخت.

روش نمونه‌گیری، هدفمند و در ادامه گلوله‌برفی بود. در مرحله نخست، افرادی انتخاب شدند که براساس سوابق شغلی، علمی یا مدیریتی، اطلاعات مرتبط با برنامه پنجم داشتند. سپس از مشارکت‌کنندگان اولیه خواسته شد افراد دیگری را که دارای تجربه یا دانش تخصصی بودند معرفی کنند. این روش به شناسایی مدیران و کارشناسانی کمک کرد که دسترسی مستقیم به آنها دشوار بود. مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری و مضمونی ادامه یافت. اشباع زمانی حاصل شد که مصاحبه‌های جدید، مفهوم یا مضمون تازه‌ای به ساختار تحلیل اضافه نمی‌کردند و داده‌های جدید عمده‌تاً مضامین قبلی را تأیید یا تکمیل می‌کردند. در مجموع، با هجده نفر مصاحبه انجام شد و مدت مصاحبه‌ها از حدود سی و پنج تا صدوبیست دقیقه متغیر بود.

ابزار اصلی گردآوری داده‌ها، مصاحبه نیمه‌ساختاریافته بود. این نوع مصاحبه امکان می‌دهد پژوهشگر از مجموعه‌ای از محورهای از پیش تعیین‌شده استفاده کند و در عین حال، براساس پاسخ مشارکت‌کننده پرسش‌های تکمیلی مطرح سازد. محورهای اصلی مصاحبه شامل ارزیابی کلی برنامه پنجم، میزان تحقق اهداف، مشکلات طراحی و تدوین، رابطه دولت و مجلس، نحوه تعیین تکالیف دستگاه‌ها، تناسب برنامه با بودجه، تأثیر تحریم‌ها، نقش نهادهای نظارتی، مسئله متولی‌گری و میزان اراده سیاسی بود. ترتیب پرسش‌ها در همه مصاحبه‌ها یکسان نبود و متناسب با تجربه مشارکت‌کننده تغییر می‌کرد. برای مثال، در گفت‌وگو با مدیران اجرایی، پرسش‌های بیشتری درباره موانع سازمانی و بودجه‌ای مطرح شد، درحالی‌که در مصاحبه با اعضای هیئت علمی، موضوعات مربوط به طراحی برنامه، جامع‌گرایی و چارچوب اجرا پژوهی برجسته‌تر بود.

مصاحبه‌ها با رضایت مشارکت‌کنندگان ضبط و سپس به‌طور کامل پیاده‌سازی شدند. برای حفظ محرمانگی، به هر مشارکت‌کننده یک کد اختصاص یافت و در گزارش نتایج از ذکر نام و سمت دقیق افراد خودداری شد. پس از پیاده‌سازی، متن مصاحبه‌ها چندبار مطالعه شد تا پژوهشگر با محتوای کلی، لحن، تأکیدها و روابط میان مفاهیم آشنا شود. این مرحله برای جلوگیری از کدگذاری شتاب‌زده اهمیت داشت، زیرا معنای بسیاری از اظهارات تنها در ارتباط با بخش‌های دیگر مصاحبه قابل فهم بود. براون و کلارک آشنایی عمیق با داده‌ها را نخستین مرحله تحلیل مضمون می‌دانند (Braun & Clarke, 2006). در این مرحله، یادداشت‌های اولیه درباره مفاهیم تکرارشونده، تعارض‌ها و نکات برجسته تهیه شد.

تحلیل داده‌ها براساس روش تحلیل مضمون انجام گرفت. تحلیل مضمون روشی انعطاف‌پذیر برای شناسایی، سازمان‌دهی و تفسیر الگوهای معنایی در داده‌های کیفی است. براون و کلارک این روش را شامل مراحل آشنایی با داده‌ها، تولید کدهای اولیه، جست‌وجوی مضامین، بازبینی مضامین، تعریف و نام‌گذاری آنها و تدوین گزارش می‌دانند (Braun & Clarke, 2006). در مرحله کدگذاری اولیه، واحدهای معنایی مرتبط با پرسش پژوهش مشخص شدند. این واحدها ممکن بود یک جمله، چند جمله یا بخشی از یک روایت طولانی باشند. کدها در ابتدا تا حد امکان نزدیک به زبان مشارکت‌کنندگان انتخاب شدند تا معنای داده‌ها حفظ شود. نمونه‌هایی از کدهای اولیه شامل «تغییر گسترده لایحه در مجلس»، «نبود منابع برای تکالیف جدید»، «عدم هماهنگی برنامه و بودجه»، «نامشخص بودن دستگاه مسئول»، «اهداف غیرواقع‌بینانه»، «تأثیر تحریم‌ها» و «کاهش انگیزه دولت برای اجرا» بود.

پس از تولید کدهای اولیه، کدهای مشابه یا مرتبط در دسته‌های بزرگ‌تر ادغام شدند. برای مثال، کدهای مربوط به اختلاف دولت و مجلس، تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، مداخله سازمان‌های بالادستی و رقابت نهادی در دسته شرایط زمینه‌ای داخلی قرار گرفتند. کدهای مرتبط

با تحریم، کاهش فروش نفت، نوسانات ارز و محدودیت سرمایه‌گذاری خارجی در دسته شرایط زمینه‌ای خارجی جای گرفتند. کدهای مربوط به کوتاه‌مدت‌بودن سیاست، ناهماهنگی انتخابات و عدم آینده‌نگری در مضمون زمان سیاست‌گذاری ادغام شدند. همچنین، کدهای مربوط به عدم تطابق برنامه با بودجه، نبود سازوکار تأمین مالی و وابستگی اجرای احکام به درآمدهای سالانه، مضمون اقتصادی و بودجه‌ای را تشکیل دادند.

در فرایند تحلیل، چهل‌ونه مضمون فرعی شناسایی شد که در نهایت در شش مضمون اصلی سازمان‌دهی شدند. این مضامین اصلی شامل شرایط زمینه‌ای داخلی و خارجی، زمان و افق سیاست‌گذاری، مسائل اقتصادی و بودجه‌ای، بحران متولی‌گری، ویژگی‌های اهداف و مقاصد سیاستی و فقدان اراده و تعهد سیاسی بودند. انتخاب این مضامین نه صرفاً براساس فراوانی کدها، بلکه براساس اهمیت تحلیلی آنها انجام شد. ممکن بود یک موضوع در تعداد محدودی از مصاحبه‌ها مطرح شده باشد، اما به دلیل نقش بنیادی آن در توضیح شکست برنامه، در ساختار نهایی حفظ شود. تحلیل مضمون فقط شمارش تکرار مفاهیم نیست، بلکه تلاش برای فهم الگوهایی است که به پرسش پژوهش پاسخ می‌دهند. عابدی جعفری و همکاران نیز بر این نکته تأکید کرده‌اند که تحلیل مضمون امکان سازمان‌دهی داده‌های پراکنده و تبیین روابط میان مفاهیم را فراهم می‌کند (Abedi Jafari et al., 2011).

برای افزایش اعتبار یافته‌ها، از چند راهبرد استفاده شد. نخست، داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها با اسناد رسمی و مبانی نظری مقایسه شدند. این مقایسه امکان می‌داد مشخص شود که آیا روایت مشارکت‌کنندگان با ساختار واقعی قانون، نحوه تخصیص منابع و گزارش‌های عملکرد سازگار است یا خیر. دوم، بخشی از داده‌ها توسط افراد مستقل و آشنا با موضوع کدگذاری شد و نتایج با کدگذاری پژوهشگر مقایسه گردید. کدگذاری مستقل به کاهش تأثیر برداشت شخصی تحلیل‌گر کمک می‌کند (Abedi Jafari et al., 2011). در موارد اختلاف، متن مصاحبه دوباره بررسی شد و تعریف کدها اصلاح گردید. سوم، ساختار مضامین چندبار بازبینی شد تا هم‌پوشانی میان مضامین کاهش یابد و هر مضمون دارای مرز مفهومی روشن باشد.

اعتبار تحلیل همچنین از طریق استفاده از نقل‌قول‌های مستقیم تقویت شد. نقل‌قول‌ها به خواننده امکان می‌دهند ارتباط میان تفسیر پژوهشگر و داده‌های اصلی را ارزیابی کند. باین‌حال، در گزارش نهایی از تکرار نقل‌قول‌های مشابه خودداری شد و برای هر مضمون تنها نمونه‌هایی انتخاب شدند که محتوای آن را به‌طور روشن نشان می‌دادند. هدف آن نبود که متن مقاله به مجموعه‌ای از اظهارات پراکنده تبدیل شود، بلکه نقل‌قول‌ها در خدمت روایت تحلیلی قرار گرفتند. در تحلیل مضمون، گزارش نهایی باید از سطح توصیف فراتر رود و نشان دهد مضامین چگونه با یکدیگر مرتبط‌اند و چه تبیینی از مسئله ارائه می‌کنند (Braun & Clarke, 2006).

مورد مطالعه پژوهش، قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران است که برای دوره ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ تدوین شد. این برنامه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی ابلاغی تنظیم گردید و حوزه‌های متنوعی از فرهنگ و علم تا اقتصاد، امور اجتماعی، سیاست و امنیت را دربر گرفت. گستردگی برنامه از ابتدا یکی از ویژگی‌های مهم آن بود. در کنار اهداف کلان، تکالیف متعددی برای دستگاه‌ها تعیین شد و اجرای بخش قابل توجهی از احکام به تدوین آیین‌نامه، دستورالعمل، سند راهبردی یا تصمیمات بعدی وابسته بود. این ساختار سبب شد فاصله میان تصویب و اجرا افزایش یابد. هر آیین‌نامه یا سند تکمیلی به یک نقطه تصمیم جدید تبدیل می‌شد و عدم تدوین به‌موقع آن می‌توانست اجرای حکم اصلی را متوقف کند.

برنامه پنجم اهدافی مانند رشد اقتصادی هشت‌درصدی، کاهش نرخ بیکاری و تورم، افزایش بهره‌وری، بهبود محیط کسب‌وکار، توسعه علم و فناوری و ارتقای عدالت اجتماعی را دنبال می‌کرد. این اهداف از نظر جهت‌گیری مطلوب بودند، اما پرسش اصلی آن است که آیا ابزارها، منابع و ساختار نهادی لازم برای تحقق آنها وجود داشت. در بررسی تطبیقی نظام برنامه‌ریزی ایران، جهانگرد و ورمزیر به تداوم برخی مشکلات

ساختاری مانند عدم ارتباط کامل میان برنامه، بودجه و نظام اجرایی اشاره کرده‌اند (Jahangard & Varmaziar, 2012). برنامه پنجم نیز در بستری تدوین شد که این مشکلات پیشین به‌طور کامل حل نشده بودند. بنابراین، تحلیل شکست آن باید علاوه بر شرایط خاص دوره اجرا، به ضعف‌های مزمّن نظام برنامه‌ریزی توجه کند.

از نظر تحلیلی، پژوهش حاضر شکست برنامه را به معنای عدم تحقق کامل همه اهداف نمی‌داند، زیرا در هر برنامه‌ای ممکن است برخی اهداف محقق و برخی دیگر ناکام بمانند. منظور از شکست، وجود شکاف گسترده و نظام‌مند میان اهداف اصلی، منابع پیش‌بینی‌شده، اقدامات اجرایی و نتایج واقعی است. این شکست زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که ناکامی نه در یک حوزه محدود، بلکه در چندین بخش اصلی برنامه مشاهده شود و عوامل مشابهی در پس آنها قرار داشته باشند. تحلیل داده‌ها نشان داد که مشکلات برنامه پنجم به‌صورت زنجیره‌ای عمل کرده‌اند. اهداف گسترده نیاز مالی را افزایش دادند، کمبود منابع موجب وابستگی به بودجه‌های سالانه شد، تعارض نهادی تخصیص منابع و هماهنگی را دشوار کرد، نامشخص بودن متولی پاسخ‌گویی را کاهش داد و تغییر شرایط محیطی شکاف میان برنامه و واقعیت را عمیق‌تر ساخت.

یافته‌ها و بحث

یافته‌های پژوهش نشان داد که شکست برنامه پنجم توسعه حاصل تعامل شش دسته عامل اصلی بوده است. نخستین عامل به شرایط زمینه‌ای داخلی و خارجی مربوط می‌شود. برنامه در محیطی اجرا شد که از نظر سیاسی، نهادی و اقتصادی با بی‌ثباتی و تعارض همراه بود. در سطح داخلی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری و مداخله نهادهای مختلف در فرایند تدوین و اجرای برنامه، انسجام سیاستی را کاهش داد. یکی از مشارکت‌کنندگان تأکید داشت که ورود هم‌زمان قوا و نهادهای بالادستی موجب افزایش حجم برنامه و تکثر تکالیف دولت شد. این مسئله از منظر اجرا پژوهی اهمیت زیادی دارد، زیرا افزایش تعداد بازیگران، نقاط تصمیم و مجوزهای لازم، احتمال تأخیر و توقف را افزایش می‌دهد. پرسمن و ویلداوسکی نشان داده‌اند که موفقیت سیاست با طولانی‌شدن زنجیره تصمیم و افزایش وابستگی متقابل میان سازمان‌ها دشوارتر می‌شود (Pressman & Wildavsky, 1973). در برنامه پنجم، هرچه تعداد دستگاه‌های دخیل بیشتر شد، هماهنگ کردن اولویت‌ها، منابع و زمان‌بندی آنها نیز دشوارتر گردید.

تعارض دولت و مجلس یکی از برجسته‌ترین زیرمضامین شرایط داخلی بود. مشارکت‌کنندگان بیان کردند که میان لایحه تهیه‌شده توسط دولت و قانون نهایی تغییرات گسترده‌ای ایجاد شد. این تغییرات برخی اهداف و تکالیف جدید را وارد برنامه کرد و بار مالی و اداری دولت را افزایش داد. مسئله فقط اختلاف نظر سیاسی نبود، بلکه تغییرات قانون، ساختار اجرایی برنامه را نیز دگرگون کرد. وقتی دستگاه اجراکننده برنامه‌ای را اجرا می‌کند که بخش‌هایی از آن برخلاف اولویت‌ها یا برآوردهای اولیه‌اش تغییر یافته است، احساس مالکیت و تعهد آن کاهش می‌یابد. ون متر و ون هورن گرایش و نگرش مجریان نسبت به سیاست را یکی از عوامل تعیین‌کننده اجرا می‌دانند (Van Meter & Van Horn, 1975). اگر مجریان اهداف سیاست را واقع‌بینانه، مشروع یا قابل تحقق ندانند، احتمال اجرای ناقص یا گزینشی افزایش می‌یابد.

تعارض میان دولت و مجلس همچنین باعث ایجاد تکالیف مالی بدون پشتوانه شد. برخی مشارکت‌کنندگان تأکید کردند که مجلس در جریان تصویب برنامه، وظایفی به دولت افزود که منبع تأمین مالی آنها روشن نبود. این مسئله پیوند میان تعارض نهادی و بحران بودجه‌ای را نشان می‌دهد. در ظاهر، تصویب تکلیف جدید می‌تواند نشانه توجه قانون‌گذار به یک مسئله عمومی باشد، اما اگر هزینه، منبع مالی و ظرفیت دستگاه مجری محاسبه نشده باشد، حکم قانونی به تعهدی غیرقابل اجرا تبدیل می‌شود. مزمانیان و ساباتیئر (Mazmanian & Sabatier, 1983) قانونی که تکالیف را افزایش می‌دهد اما منابع و ابزارهای لازم را تعیین نمی‌کند، مسئولیت اجرا را به دستگاه‌ها منتقل می‌سازد بدون آنکه شرایط موفقیت را فراهم کند.

در سطح خارجی، تشدید تحریم‌های بین‌المللی، کاهش درآمدهای نفتی، محدودیت مبادلات بانکی و افزایش نوسانات ارزی تأثیر زیادی بر اجرای برنامه داشت. مشارکت‌کنندگان تحریم‌ها را یکی از عوامل اصلی کاهش ظرفیت مالی دولت و اختلال در سرمایه‌گذاری دانستند. بسیاری از اهداف برنامه، به‌ویژه در حوزه رشد اقتصادی، توسعه زیرساخت و سرمایه‌گذاری، به دسترسی به منابع داخلی و خارجی وابسته بودند. با محدودشدن فروش نفت و انتقال منابع ارزی، دولت توان مالی کمتری برای اجرای تکالیف برنامه داشت. با این حال، تحلیل داده‌ها نشان داد که تحریم‌ها به‌تنهایی تبیین‌کننده شکست نیستند. مسئله اصلی آن بود که برنامه برای چنین شرایطی سناریوی جایگزین نداشت. پولزل و ترب تأکید می‌کنند که زمینه سیاسی و نهادی بر اجرا اثر می‌گذارد و سیاست باید با محیط خود سازگار باشد (Pülzl & Treib, 2007). برنامه پنجم بر پایه مفروضاتی نسبتاً خوش‌بینانه درباره درآمدها، سرمایه‌گذاری و ثبات اقتصادی تنظیم شده بود و هنگامی که این مفروضات تغییر کردند، سازوکار مشخصی برای تعدیل اهداف یا تغییر اولویت‌ها وجود نداشت.

وابستگی اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی نیز آسیب‌پذیری برنامه را افزایش داد. نوسان قیمت نفت و محدودیت صادرات، مستقیماً بر بودجه دولت اثر گذاشت و از آنجا که بخش بزرگی از تأمین مالی سیاست‌های عمومی به درآمدهای نفتی وابسته بود، کاهش این درآمدها اجرای اهداف را محدود کرد. یکی از مشارکت‌کنندگان اشاره کرد که شوک‌های نفتی، افزایش نرخ ارز و تحریم‌ها به‌صورت هم‌زمان ساختار اقتصادی را تضعیف کردند. این هم‌زمانی نشان می‌دهد که برنامه باید دارای سازوکار انعطاف‌پذیر برای اولویت‌بندی مجدد می‌بود. هگود و گان یادآور می‌شوند که اجرای کامل زمانی ممکن است که شرایط بیرونی مانع جدی ایجاد نکنند یا دست‌کم آثار آنها قابل کنترل باشد (Hogwood & Gunn, 1984). در برنامه پنجم، نه شرایط بیرونی مساعد بود و نه نظام اجرایی ابزار کافی برای سازگاری با آن داشت.

دومین مضمون اصلی، زمان و افق سیاست‌گذاری بود. مشارکت‌کنندگان بارها به کوتاه‌مدت‌بودن نگاه سیاست‌گذاران و ناهماهنگی دوره‌های سیاسی با افق پنج‌ساله برنامه اشاره کردند. برنامه توسعه ماهیتی میان‌مدت دارد، اما دولت‌ها و مجالس در زمان‌های متفاوت تشکیل می‌شوند. ممکن است برنامه توسط یک دولت تدوین، توسط مجلسی با ترکیب متفاوت تصویب و توسط دولت بعدی اجرا شود. این گسست زمانی موجب می‌شود مسئولیت سیاسی تدوین و اجرا میان بازیگران مختلف تقسیم شود. دولتی که برنامه را تدوین نکرده است، ممکن است نسبت به اجرای آن تعهد کمتری احساس کند و مجلسی که در میانه اجرای برنامه تشکیل می‌شود، ممکن است اولویت‌های متفاوتی داشته باشد.

یکی از آثار این ناهماهنگی، طولانی‌شدن فرایند تصویب و تأخیر در آغاز اجرا بود. هنگامی که برنامه با تأخیر تصویب می‌شود، دستگاه‌ها بخشی از سال نخست را بدون چارچوب کامل اجرایی سپری می‌کنند و زمان واقعی تحقق اهداف کاهش می‌یابد. علاوه بر این، تغییر مدیران و اولویت‌های سیاسی می‌تواند تداوم سیاست را مختل کند. دنهاردت نشان می‌دهد که سازمان‌های عمومی تحت تأثیر محیط سیاسی و تغییر رهبری قرار دارند (Denhardt, 2003). اگر اجرای برنامه به حمایت شخصی مدیران یا مقامات وابسته باشد، جابه‌جایی آنان می‌تواند مسیر اجرا را تغییر دهد. در برنامه پنجم، بخشی از تکالیف در طول دوره با تغییر دولت، تغییر تفسیر یا کاهش اولویت مواجه شدند.

کوتاه‌مدت‌بودن سیاست‌گذاری همچنین در فقدان آینده‌نگری نمایان شد. برنامه برای دوره‌ای پنج‌ساله تدوین شده بود، اما تحولات احتمالی مانند تشدید تحریم‌ها، کاهش درآمدهای نفتی، نوسانات شدید ارزی و محدودیت سرمایه‌گذاری به‌صورت کافی در سناریوهای برنامه وارد نشده بودند. آینده‌نگری به معنای پیش‌بینی دقیق همه رویدادها نیست، بلکه به معنای طراحی گزینه‌های جایگزین برای شرایط متفاوت است. برنامه‌ای که فقط یک مسیر ثابت را فرض می‌کند، در برابر تغییرات محیطی شکننده است. در داده‌های مصاحبه‌ای، مشارکت‌کنندگان تأکید کردند که برنامه پنجم فاقد سازوکار بازنگری و تعدیل متناسب با شرایط جدید بود. این ضعف باعث شد اهداف اولیه حتی پس از تغییر بنیادین مفروضات اقتصادی حفظ شوند، بدون آنکه منابع یا ابزارها متناسب با آنها اصلاح شوند.

سومین مضمون، مسائل اقتصادی و بودجه‌ای بود. یافته‌ها نشان دادند که میان برنامه پنج‌ساله و بودجه‌های سنواتی تناسب کافی وجود نداشت. برنامه اهدافی میان مدت تعیین می‌کرد، اما بودجه‌های سالانه براساس محدودیت‌ها، اولویت‌ها و ملاحظات کوتاه مدت تنظیم می‌شدند. یکی از مشارکت‌کنندگان بیان کرد که این ناهماهنگی به یک سنت در نظام برنامه‌ریزی تبدیل شده است. جهانگرد و ورمزیار نیز در بررسی نظام برنامه‌ریزی ایران، ضعف پیوند میان برنامه و بودجه را از مشکلات ساختاری دانسته‌اند (Jahangard & Varmaziar, 2012). هنگامی که بودجه سالانه منابع لازم برای یک حکم را تأمین نمی‌کند، دستگاه اجرایی عملاً امکان اجرای آن را ندارد، حتی اگر قانون برنامه اجرای آن را الزامی کرده باشد.

عدم پیش‌بینی تأمین مالی یکی دیگر از مشکلات مهم بود. هدف رشد اقتصادی هشت درصدی نیازمند سرمایه‌گذاری گسترده، ثبات اقتصاد کلان، دسترسی به منابع مالی و هماهنگی سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری بود. باین‌حال، برنامه به‌طور دقیق مشخص نمی‌کرد که منابع لازم از چه طریقی تأمین خواهد شد. برینارد بر ضرورت وجود منابع کافی و دسترسی مجریان به آنها تأکید می‌کند (Brynard, 2005). در برنامه پنجم، فاصله میان اهداف و منابع به‌ویژه در حوزه‌هایی که به سرمایه‌گذاری بلندمدت نیاز داشتند آشکار بود. اهداف کلان بیان شده بودند، اما هزینه اجرای آنها، سهم دولت و بخش خصوصی، منابع داخلی و خارجی و زمان‌بندی تأمین مالی به‌صورت منسجم مشخص نشده بود.

تناقض ساختاری میان برنامه و بودجه در برخی مواد قانونی نیز نمایان بود. اجرای بخشی از احکام به تأمین اعتبار در بودجه‌های سنواتی و میزان درآمدهای وصولی وابسته شده بود. این امر در عمل به دولت اجازه می‌داد اجرای برنامه را متناسب با منابع سالانه محدود کند. از یک سو، قانون برنامه اهدافی الزام‌آور تعیین می‌کرد و از سوی دیگر، اجرای آنها را به شرایطی وابسته می‌ساخت که ممکن بود محقق نشوند. چنین ساختاری ضمانت اجرایی برنامه را تضعیف می‌کرد. در نتیجه، عدم اجرای حکم می‌توانست با استناد به نبود منابع توجیه شود و هیچ سازوکار مشخصی برای جبران عقب‌ماندگی وجود نداشت.

چهارمین مضمون، بحران متولی‌گری بود. مشارکت‌کنندگان اشاره کردند که برای بخشی از احکام برنامه، دستگاه مسئول به‌طور روشن مشخص نشده بود. در موارد دیگر، چند دستگاه به‌صورت هم‌زمان مسئولیت داشتند، اما نقش هر کدام و سازوکار هماهنگی میان آنها تعریف نشده بود. این وضعیت موجب شد مسئولیت‌ها پراکنده شوند و پاسخ‌گویی کاهش یابد. بارت و فاج اجرای سیاست را فرایندی مبتنی بر تعامل و چانه‌زنی سازمانی می‌دانند (Barrett & Fudge, 1981). وقتی مرز مسئولیت‌ها روشن نباشد، این تعامل به‌جای همکاری می‌تواند به تعارض، تأخیر و انتقال مسئولیت تبدیل شود.

نامشخص بودن متولی چند پیامد داشت. نخست، تهیه آیین‌نامه‌ها و اسناد اجرایی با تأخیر مواجه می‌شد، زیرا مشخص نبود کدام دستگاه باید آغازگر فرایند باشد. دوم، در صورت عدم تحقق هدف، نهادهای نظارتی نمی‌توانستند به‌طور دقیق مسئول را مشخص کنند. سوم، دستگاه‌ها ممکن بود تنها بخش‌هایی از حکم را اجرا کنند که با مأموریت سازمانی آنها سازگار بود. چهارم، هماهنگی میان دستگاه‌ها به روابط غیررسمی یا تصمیمات مقطعی وابسته می‌شد. در یک نظام اجرایی کارآمد، برای هر سیاست باید یک دستگاه مسئول اصلی تعیین شود و نقش دستگاه‌های همکار و نهاد ناظر به‌صورت جداگانه مشخص باشد.

بحران متولی‌گری با تعدد بازیگران نیز ارتباط داشت. هرچه شمار نهادهای درگیر بیشتر باشد، نیاز به هماهنگی، تبادل اطلاعات و حل اختلاف افزایش می‌یابد. پرسمن و ویلداوسکی نشان می‌دهند که افزایش نقاط تصمیم احتمال شکست را بیشتر می‌کند (Pressman & Wildavsky, 1983). در برنامه پنجم، برخی اهداف نیازمند همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌های مستقل، نهادهای عمومی و واحدهای استانی

بودند. اگر یکی از این بازیگران همکاری نمی‌کرد یا تصمیم خود را با تأخیر اتخاذ می‌کرد، کل زنجیره اجرا مختل می‌شد. نبود مرجع قدرتمند برای هماهنگی و الزام دستگاه‌ها، این مشکل را تشدید کرد.

پنجمین مضمون، بحران اهداف و مقاصد سیاستی بود. داده‌ها نشان دادند که برنامه پنجم از تعدد، پراکندگی، ابهام، آرمان‌گرایی و جامع‌گرایی اهداف رنج می‌برد. سیاست‌گذاران تلاش کرده بودند مجموعه بزرگی از مسائل کشور را در یک برنامه پنج‌ساله پوشش دهند. چنین رویکردی در ظاهر جامع و مطلوب به نظر می‌رسد، اما در عمل منابع و توجه مدیریتی را پراکنده می‌کند. مشتریان و همکاران بر اهمیت اولویت‌بندی و تناسب سیاست‌ها با ظرفیت اجرایی در ایران تأکید کرده‌اند (Eshterian et al., 2017). برنامه پنجم به جای تمرکز بر چند مسئله راهبردی، حوزه‌های بسیار متنوعی را دربر گرفت و برای بسیاری از آنها اهداف بلندپروازانه تعیین کرد.

از دیاد اهداف باعث شد میان سیاست‌ها رقابت بر سر منابع شکل گیرد. هنگامی که بودجه محدود است، تخصیص منابع به یک هدف به معنای کاهش منابع هدف دیگر است. اگر برنامه اولویت روشنی تعیین نکند، تصمیم‌گیری واقعی به مرحله بودجه یا مدیریت اجرایی منتقل می‌شود. در این مرحله، اولویت‌ها ممکن است براساس فشار سیاسی، فوریت‌های روزمره یا منافع سازمانی تعیین شوند، نه براساس منطق برنامه. برینارد تأکید می‌کند که اجرا نیازمند انتخاب و تمرکز است (Brynard, 2005). در برنامه پنجم، جامع‌گرایی مانع تمرکز بر مسائل اصلی شد و بسیاری از احکام به دلیل پراکندگی منابع به نتایج ملموس نرسیدند.

آرمان‌گرایی نیز یکی از مشکلات مهم بود. برخی اهداف بدون توجه کافی به ظرفیت نهادی، وضعیت اقتصاد، محدودیت منابع و شرایط بین‌المللی تعیین شده بودند. دستیابی به رشد اقتصادی بالا، رتبه‌های برتر منطقه‌ای و تحولات گسترده مدیریتی در دوره‌ای کوتاه، نیازمند زیرساخت‌ها و ثباتی بود که به‌طور کامل وجود نداشت. هدف‌گذاری آرمانی زمانی مشکل‌ساز می‌شود که مسیر رسیدن به هدف، ابزارهای لازم و مراحل میانی مشخص نباشند. مزمانیان و ساباتییه بر وجود رابطه علی روشن میان مداخله سیاستی و نتیجه تأکید دارند (Mazmanian & Sabatier, 1983). در برنامه پنجم، برخی اهداف در سطح مطلوبیت‌های کلی باقی ماندند و به اقدامات اجرایی قابل سنجش ترجمه نشدند.

ابهام مفهومی و ضعف کمی‌سازی نیز اجرای برنامه را دشوار کرد. در برخی بخش‌ها، واژه‌ها و اهداف به‌گونه‌ای بیان شده بودند که امکان تفسیرهای متفاوت وجود داشت. نبود شاخص‌های دقیق، خط پایه و مقدار هدف باعث شد ارزیابی میزان پیشرفت دشوار شود. ون متر و ون هورن استانداردهای روشن را برای هدایت رفتار مجریان ضروری می‌دانند (Van Meter & Van Horn, 1975). اگر دستگاه نداند دقیقاً چه نتیجه‌ای باید تا چه زمانی به دست آورد، گزارش عملکرد می‌تواند بر فعالیت‌ها تمرکز کند نه بر نتایج. در این حالت، انجام جلسات، تدوین اسناد یا تصویب آیین‌نامه ممکن است به‌عنوان پیشرفت گزارش شود، حتی اگر تغییر واقعی در شاخص هدف رخ نداده باشد.

جامع‌گرایی برنامه همچنین نیاز به اسناد تکمیلی متعدد را افزایش داد. اجرای بسیاری از احکام به تدوین آیین‌نامه، دستورالعمل، اساسنامه یا سند راهبردی وابسته بود. هرکدام از این اسناد نیازمند فرایند جدیدی از هماهنگی و تصویب بود. این امر زمان اجرا را طولانی کرد و برخی احکام تا پایان دوره برنامه همچنان در مرحله تدوین اسناد باقی ماندند. از منظر اجراپژوهی، سیاستی که برای عملیاتی‌شدن به تصمیمات متعدد بعدی وابسته است، از قطعیت و قابلیت اجرای کمتری برخوردار است. پرسمن و ویلداوسکی نشان داده‌اند که هر حلقه اضافی در زنجیره اجرا احتمال شکست را افزایش می‌دهد (Pressman & Wildavsky, 1973).

ششمین مضمون، فقدان اراده و تعهد سیاسی بود. مشارکت‌کنندگان معتقد بودند که اختلاف میان نهادهای اصلی، تغییر ساختار لایحه و ضعف هماهنگی سبب شد حمایت سیاسی یکپارچه‌ای از برنامه شکل نگیرد. اراده سیاسی مفهومی انتزاعی نیست، بلکه در تخصیص بودجه، پیگیری تکالیف، برخورد با تأخیر، گزارش‌دهی شفاف و استمرار سیاست آشکار می‌شود. در برنامه پنجم، برخی احکام در بودجه‌های

سالانه اولویت نیافتند، برخی آیین‌نامه‌ها با تأخیر تهیه شدند و برخی دستگاه‌ها پاسخ‌گویی روشنی درباره عدم اجرا نداشتند. این نشانه‌ها بیانگر آن بود که اجرای کامل برنامه در صدر اولویت‌های نظام اجرایی قرار نداشت.

فقدان اراده سیاسی با احساس مالکیت دولت نسبت به برنامه ارتباط داشت. هنگامی که قانون‌نهایی تفاوت زیادی با لایحه اولیه دارد، دولت ممکن است برنامه را محصول تصمیم خود نداند. ساباتییه تأکید می‌کند که حمایت پایدار بازیگران کلیدی برای اجرای سیاست ضروری است (Sabatier, 1986). اگر مجری اصلی نسبت به اهداف یا ابزارها توافق نداشته باشد، حتی الزام قانونی نیز ممکن است به اجرای حداقلی منجر شود. در برنامه پنجم، اختلاف دولت و مجلس نه تنها در مرحله تصویب، بلکه در تخصیص منابع و تفسیر احکام نیز ادامه یافت.

تحلیل روابط میان مضامین نشان داد که عوامل شکست به صورت شبکه‌ای عمل کرده‌اند. جامع‌گرایی موجب افزایش اهداف و تکالیف شد. افزایش تکالیف نیاز مالی و تعداد دستگاه‌های درگیر را بیشتر کرد. کمبود منابع باعث شد اجرای احکام به بودجه‌های سالانه وابسته شود. تعارض دولت و مجلس، هم بار مالی را افزایش داد و هم تعهد سیاسی دولت را کاهش داد. تحریم‌ها و کاهش درآمدهای نفتی شکاف میان اهداف و منابع را تشدید کردند. نامشخص‌بودن متولی، پاسخ‌گویی را تضعیف کرد و ضعف شاخص‌های کمی، امکان ارزیابی دقیق را کاهش داد. در نتیجه، هیچ عامل واحدی به تنهایی شکست برنامه را توضیح نمی‌دهد؛ بلکه چرخه‌ای از ضعف طراحی، ناهماهنگی نهادی، کمبود منابع و فقدان تعهد شکل گرفت.

یکی از مهم‌ترین نتایج تحلیلی پژوهش آن است که بخش بزرگی از شکست برنامه در مرحله تدوین نهفته بود. اهداف گسترده، منابع نامشخص، وابستگی به اسناد بعدی و پراکندگی مسئولیت‌ها قبل از آغاز اجرا در قانون وجود داشتند. بنابراین، نسبت‌دادن ناکامی صرفاً به مدیران اجرایی منصفانه نیست. اجرا پژوهی نشان می‌دهد که سیاست‌گذار باید از ابتدا شرایط اجرا را در طراحی وارد کند. سیاستی که فاقد ابزار، منبع، متولی و شاخص باشد، حتی با مدیران توانمند نیز به‌سختی موفق خواهد شد. هگود و گان یادآور می‌شوند که بسیاری از سیاست‌ها به دلیل توقعات غیرواقع‌بینانه و شرایط نامناسب طراحی از اجرای کامل باز می‌مانند (Hogwood & Gunn, 1984).

نتیجه دیگر آن است که برنامه‌ریزی جامع در شرایط محدودیت شدید منابع و بی‌ثباتی محیطی، احتمال شکست را افزایش می‌دهد. برنامه پنجم به جای تمرکز بر تعداد محدودی از مسائل بحرانی، تلاش کرد طیف گسترده‌ای از اهداف را دنبال کند. این رویکرد مانع شکل‌گیری اولویت‌های واقعی شد. در شرایطی که کشور با محدودیت مالی، تحریم، مشکلات بانکی، بحران صندوق‌های بازنشستگی، مسائل آب و محیط زیست و ضعف سرمایه‌گذاری مواجه بود، برنامه باید چند مسئله محوری را انتخاب می‌کرد و منابع را بر آنها متمرکز می‌ساخت. برنامه‌ریزی هسته‌ای یا مسئله‌محور می‌توانست فاصله میان هدف و ظرفیت را کاهش دهد.

همچنین، یافته‌ها نشان داد که اصلاح نظام برنامه‌ریزی بدون اصلاح رابطه برنامه و بودجه ممکن نیست. تا زمانی که بودجه‌های سالانه بتوانند مستقل از اولویت‌های برنامه تنظیم شوند، برنامه توسعه ضمانت اجرایی کافی نخواهد داشت. هر حکم برنامه باید دارای برآورد مالی، منبع تأمین و زمان‌بندی تخصیص باشد. افزون بر این، مجلس نباید تکالیف جدیدی را بدون تعیین منبع مالی به برنامه اضافه کند. این مسئله نیازمند سازوکاری حقوقی و نهادی است که تصویب احکام فاقد پشتوانه را محدود سازد.

بحران پاسخ‌گویی نیز باید با تعیین دقیق مسئولیت‌ها اصلاح شود. برای هر هدف باید یک دستگاه مسئول اصلی، مجموعه‌ای محدود از دستگاه‌های همکار و یک نهاد ناظر تعیین شود. دستگاه مسئول باید اختیار و منابع لازم را در اختیار داشته باشد و موظف به ارائه گزارش‌های دوره‌ای بر مبنای شاخص‌های مشخص باشد. در صورت عدم تحقق هدف، دلایل انحراف و مسئولیت هر نهاد باید قابل تشخیص باشد. بدون چنین زنجیره‌ای، ارزیابی برنامه به گزارش‌های کلی و غیرقابل انتساب محدود خواهد شد.

در نهایت، یافته‌ها نشان دادند که برنامه توسعه پیش از آنکه سندی فنی باشد، نیازمند اجماع سیاسی است. دولت، مجلس و نهادهای اصلی باید پیش از تصویب درباره اهداف، اولویت‌ها، منابع و سازوکار اجرا به توافق برسند. تغییر گسترده برنامه در مرحله قانون‌گذاری، اگر بدون هماهنگی با مجری صورت گیرد، می‌تواند اراده اجرایی را تضعیف کند. اجماع به معنای حذف اختلاف نیست، بلکه به معنای پذیرش مشترک مسئولیت نسبت به اهداف نهایی است. بدون چنین اجماعی، برنامه به میدان رقابت نهادی تبدیل می‌شود و اجرای آن تابع تغییرات سیاسی خواهد بود.

نتیجه‌گیری

برنامه پنجم توسعه را می‌توان یکی از روشن‌ترین نمونه‌های شکاف میان تصمیم‌گیری کلان و ظرفیت اجرای سیاست در ایران دانست. این برنامه با مجموعه‌ای گسترده از اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی و اداری تدوین شد و انتظار می‌رفت در یک دوره پنج‌ساله تحولات مهمی در شاخص‌های اصلی کشور ایجاد کند. با این حال، بخش زیادی از اهداف محقق نشد و بسیاری از احکام یا ناقص اجرا شدند یا در سطح تدوین آیین‌نامه، گزارش و اقدام اداری باقی ماندند. بررسی داده‌های اسنادی و مصاحبه‌ای نشان داد که این ناکامی را نمی‌توان به یک عامل منفرد نسبت داد. شکست برنامه حاصل تعامل ضعف‌های طراحی، تعارض نهادی، کمبود منابع، بی‌ثباتی محیطی، پراکندگی مسئولیت‌ها و فقدان تعهد سیاسی پایدار بود.

نخستین مسئله اساسی، شرایط زمینه‌ای نامساعد داخلی و خارجی بود. در سطح داخلی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، مداخله نهادهای متعدد و تعارض میان دولت و مجلس، انسجام برنامه را کاهش داد. تغییرات گسترده در لایحه، بار مالی و اداری جدیدی ایجاد کرد و فاصله میان برنامه مطلوب دولت و قانون نهایی را افزایش داد. در سطح خارجی، تحریم‌ها، محدودیت‌های بانکی، کاهش درآمد نفتی و نوسانات ارزی ظرفیت مالی دولت را تضعیف کردند. با این حال، مشکل فقط وجود این شرایط نبود، بلکه برنامه برای مواجهه با آنها آمادگی نداشت. فقدان سناریوهای جایگزین و سازوکار تعدیل اهداف سبب شد تغییرات محیطی کل ساختار برنامه را تحت تأثیر قرار دهد.

دومین مسئله، ناهماهنگی زمانی در نظام سیاست‌گذاری بود. افق پنج‌ساله برنامه با دوره‌های سیاسی دولت و مجلس هم‌راستا نبود و مسئولیت تدوین، تصویب و اجرا میان بازیگران مختلف توزیع شد. این گسست زمانی احساس مالکیت و تعهد را کاهش داد و با تغییر دولت‌ها، اولویت‌های برنامه نیز تغییر کرد. کوتاه‌مدت‌بودن نگاه سیاست‌گذاران، ضعف آینده‌نگری و وابستگی تصمیمات به ملاحظات روزمره، امکان اجرای مستمر یک برنامه میان‌مدت را محدود ساخت.

سومین عامل، ضعف ساختار اقتصادی و بودجه‌ای برنامه بود. میان اهداف برنامه و بودجه‌های سنواتی ارتباط الزام‌آور و منسجمی وجود نداشت. بسیاری از تکالیف بدون برآورد دقیق هزینه یا تعیین منبع تأمین مالی تصویب شدند. اجرای برخی احکام به درآمدهای وصولی و تصمیمات سالانه بودجه وابسته بود و همین امر ضمانت اجرای آنها را کاهش داد. در نتیجه، قانون برنامه نتوانست جهت اصلی تخصیص منابع را تعیین کند و در شرایط محدودیت مالی، بسیاری از اهداف کنار گذاشته شدند.

چهارمین عامل، بحران متولی‌گری و پاسخ‌گویی بود. بخشی از احکام فاقد دستگاه مسئول مشخص بودند و در مواردی مسئولیت میان چند نهاد تقسیم شده بود. این وضعیت باعث تأخیر، تعارض و انتقال مسئولیت شد. هنگامی که زنجیره مسئولیت روشن نباشد، نه اجرای منسجم ممکن است و نه ارزیابی دقیق. دستگاه‌ها می‌توانند عدم تحقق اهداف را به نبود همکاری سایر نهادها یا کمبود منابع نسبت دهند و نهاد ناظر نیز قادر به تعیین مسئول اصلی نخواهد بود.

پنجمین عامل، ساختار اهداف برنامه بود. تعدد و پراکندگی اهداف، جامع‌گرایی، آرمان‌گرایی و ابهام مفهومی، برنامه را از ظرفیت‌های واقعی کشور دور کرد. سیاست‌گذاران تلاش کردند مجموعه بزرگی از مسائل را در یک دوره کوتاه حل کنند، درحالی‌که منابع مالی، ظرفیت

اداری و ثبات محیطی برای چنین دامنه‌ای از مداخله وجود نداشت. نبود اولویت‌بندی سبب شد منابع میان حوزه‌های متعدد توزیع شوند و هیچ مسئله‌ای از تمرکز کافی برخوردار نشود. همچنین، ضعف شاخص‌های کمی و سنجش‌پذیر، ارزیابی پیشرفت و تعیین مسئولیت را دشوار ساخت.

ششمین عامل، فقدان اراده و تعهد سیاسی یکپارچه بود. اختلاف میان نهادهای اصلی، تغییرات گسترده در برنامه و ضعف احساس مالکیت دولت نسبت به قانون نهایی، حمایت سیاسی از اجرا را کاهش داد. اراده سیاسی زمانی معنا پیدا می‌کند که در بودجه، پیگیری، نظارت، پاسخ‌خواهی و استمرار سیاست منعکس شود. در برنامه پنجم، این عناصر به‌صورت منسجم وجود نداشتند و اجرای برنامه در بسیاری از موارد به اولویت‌های مقطعی دستگاه‌ها وابسته شد.

مهم‌ترین نتیجه پژوهش آن است که شکست برنامه پنجم پیش از آنکه صرفاً شکست مرحله اجرا باشد، شکست طراحی برای اجرا بود. بخش بزرگی از مشکلات در متن برنامه، شیوه هدف‌گذاری، نحوه تقسیم مسئولیت و سازوکار تأمین مالی شکل گرفته بود. هنگامی که برنامه دارای اهداف بیش از حد گسترده، منابع نامشخص، متولیان پراکنده و شاخص‌های مبهم است، انتظار اجرای موفق واقع‌بینانه نیست. از این‌رو، اصلاح نظام برنامه‌ریزی باید از مرحله تدوین آغاز شود و امکان اجرا به یکی از معیارهای اصلی تصویب هر حکم تبدیل گردد.

برنامه‌های آینده باید از جامع‌گرایی فاصله بگیرند و بر تعداد محدودی از مسائل راهبردی و بحرانی تمرکز کنند. انتخاب مسائل باید براساس اهمیت ملی، فوریت، ظرفیت حل و دسترسی به منابع صورت گیرد. برای هر هدف باید خط پایه، مقدار مطلوب، زمان تحقق، دستگاه مسئول و منابع مالی مشخص شود. هیچ حکم جدیدی نباید بدون برآورد هزینه و تعیین منبع تأمین وارد برنامه شود. همچنین، تعداد اسناد تکمیلی و آیین‌نامه‌های مورد نیاز باید به حداقل برسد تا اجرای قانون به تصمیمات متعدد بعدی وابسته نشود.

رابطه برنامه و بودجه نیز باید بازطراحی شود. بودجه‌های سنواتی باید به‌طور مستقیم از اولویت‌های برنامه پیروی کنند و میزان تخصیص منابع به هر هدف قابل ردیابی باشد. در صورت کاهش منابع، تعدیل اهداف باید از طریق سازوکاری شفاف و رسمی انجام شود، نه آنکه دستگاه‌ها به‌صورت پراکنده برخی احکام را کنار بگذارند. ایجاد سازوکار بازنگری میان‌دوره‌ای می‌تواند برنامه را در برابر تغییرات اقتصادی و سیاسی انعطاف‌پذیر سازد.

تعیین دقیق متولی نیز ضرورت دارد. برای هر سیاست باید یک دستگاه مسئول اصلی تعیین شود که اختیار، منابع و ظرفیت هماهنگی داشته باشد. دستگاه‌های همکار و نهاد ناظر باید به‌طور جداگانه مشخص شوند. گزارش‌دهی دستگاه مسئول باید بر نتایج و شاخص‌ها متمرکز باشد، نه صرفاً بر فعالیت‌های انجام‌شده. همچنین، عدم تحقق اهداف باید با توضیح علل، تعیین مسئولیت و ارائه برنامه اصلاحی همراه باشد.

برنامه‌های توسعه آینده باید سناریومحور باشند. با توجه به بی‌ثباتی محیط اقتصادی و بین‌المللی، برنامه نباید تنها بر یک فرض خوش‌بینانه استوار شود. لازم است برای وضعیت‌های مختلف درآمد نفتی، تحریم، سرمایه‌گذاری، نرخ ارز و رشد اقتصادی اهداف و اولویت‌های جایگزین تعریف شود. این امر به معنای کاهش تعهد برنامه نیست، بلکه موجب می‌شود سیاست‌گذار در مواجهه با تغییرات ناگهانی، ابزارهای از پیش طراحی‌شده در اختیار داشته باشد.

هماهنگی سیاسی پیش از تصویب برنامه نیز اهمیت بنیادین دارد. دولت، مجلس و نهادهای اصلی باید درباره تعداد اهداف، اولویت‌ها، منابع و سازوکارهای اجرا به توافق برسند. تغییرات قانون‌گذاری نباید به گونه‌ای باشد که ساختار برنامه را از طرح اولیه جدا کند یا تکالیف فاقد پشتوانه ایجاد نماید. برنامه زمانی قابلیت اجرا دارد که نهادهای اصلی آن را به‌عنوان تعهد مشترک بپذیرند و مسئولیت نتایج آن را بر عهده گیرند.

در مجموع، شکست برنامه پنجم توسعه نتیجه یک چرخه معیوب بود. اهداف گسترده و آرمانی نیاز به منابع و هماهنگی بیشتری ایجاد کردند. کمبود منابع و تحریم‌ها شکاف مالی را افزایش دادند. تعارض نهادی و پراکندگی مسئولیت، هماهنگی و پاسخ‌گویی را تضعیف کرد. ضعف شاخص‌ها امکان ارزیابی را کاهش داد و فقدان اراده سیاسی مانع اصلاح به‌موقع انحرافات شد. شکستن این چرخه نیازمند تغییر هم‌زمان در شیوه تدوین، تصویب، تأمین مالی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های توسعه است. بدون چنین اصلاحی، احتمال تکرار تجربه برنامه پنجم در برنامه‌های بعدی همچنان بالا خواهد بود.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

موازن اخلاقی

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

شفافیت داده‌ها

داده‌ها و مآخذ پژوهش حاضر در صورت درخواست از نویسنده مسئول و ضمن رعایت اصول کپی رایت ارسال خواهد شد.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

References

- Abedi Jafari, H., Taslimi, M. S., Faghihi, A., & Sheikhzadeh, M. (2011). Thematic Analysis and Thematic Networks: A Simple and Efficient Method for Explaining Patterns in Qualitative Data. *Strategic Management Thought*(2).
- Barrett, S. M., & Fudge, C. (1981). Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory. *Policy and Politics*, 12, 3.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Brynard, P. (2005). Policy implementation: Lessons for service delivery. 27th AAPAM Annual Round Table Conference, Livingstone, Zambia.
- Denhardt, R. B. (2003). *Theories of Public Organizations* (2nd ed.). Saffar Publications.
- Eshterian, K., Keshvardoust, S., Asadi Kesheh, A. A., & Panahi, M. A. (2017). *Implementation Research: Challenges of Public Policy Implementation in Iran*. Policy-Maker Publications.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Jahangard, E., & Varmaziar, H. (2012). *A Collection of Studies on the Desired Planning Model for Iran: A Comparative Study of Iran's Planning Systems During Development Plans Before and After the Islamic Revolution*.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott, Foresman.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1983). *Implementation*. University of California Press.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 89-103). University of California Press.

- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & society*, 6.