



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

اقتصاد به زبان ساده

(شماره ۲۰)

برنامه ریزی

نیمه شده دوره

معارف اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۲۹ مرداد ماه ۱۳۹۶



پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به کارگیری صحیح این موارد در تحلیل های اقتصادی، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش رو، بیستمین خروجی این ایده می باشد. به منظور بهبود نسخه های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل research-center@iccim.ir مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

مفهوم برنامه ریزی (توسعه)

برنامه ریزی مفهومی است که در دل خود، وجود الگو و حالت مطلوب و ضرورت گذر از وضع موجود به وضع مطلوب را دارد. برنامه ریزی به معنی تهیه و تدوین یک نقشه یا برنامه راه است که براساس امکانات، منابع و محدودیت های موجود در هر کشور، به منظور دستیابی به اهداف اقتصادی، اجتماعی و توسعه ای تنظیم می گردد. در این راستا برنامه ریزی توسعه به معنای تنظیم برنامه های میان مدت و کوتاه مدتی است که با توجه به امکانات و محدودیت ها و در راستای چشم انداز ترسیم شده در بلندمدت، برای طی کردن مراحل از مسیر توسعه، تعیین می شود.

دیدگاه های مرتبط با برنامه ریزی

طیفی از نظریات و دیدگاه ها درخصوص برنامه ریزی وجود دارد. یک دیدگاه با تاکید بر ساز و کار بازار و نظام قیمت ها، این عقیده را مطرح می کند که با رها کردن امور اقتصادی به دست بازار، تخصیص بهینه منابع با استفاده از علامت دهی قیمت های برخاسته از بازار صورت می گیرد. از همین رو ضرورتی برای برنامه ریزی وجود ندارد؛ چراکه برنامه ریزی مستلزم نوعی از دخالت دولت است که با کارکرد نظام قیمت ها سازگار نیست.

نقطه مقابل، دیدگاه برنامه ریزی جامع و کامل با مدیریت مرکزی و دیکته مفاد برنامه به کل جامعه است. دیدگاه مزبور بر این مساله تاکید دارد که نظام قیمت ها قادر به تخصیص بهینه منابع نمی باشد. از همین رو برنامه ریزان جامعه که معمولاً در کشورهای در حال توسعه حکومت ها هستند، با استفاده از رفتار مصرفی مردم و همچنین شرایط فنی موجود و هزینه نسبی کالاها،

اولویت‌ها را تشخیص و بر اساس اولویت‌های تعیین شده، منابع را تخصیص می‌دهند. در واقع این دیدگاه مدعی است که برنامه‌ریزی برای پیشرفت جوامع امری ضروری است؛ به نحوی که باید برای همه امور جامعه، بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، به طور جامع برنامه‌ریزی انجام شود.

در گذر زمان دیدگاه تعدیل شده دیگری نیز شکل گرفت که معتقد است برنامه‌ریزی به خودی خود نه خوب است و نه بد، بلکه خوب بودن یا نبودن برنامه‌ریزی به میزان قابل توجهی بستگی به چگونگی وضعیت بسترها و الزامات اولیه و همچنین نحوه طراحی، تدوین و اجرای برنامه دارد. در واقع دیدگاه مذکور این ادعا را مطرح می‌سازد که با توجه به سطح توسعه‌یافتگی کشورها و کیفیت نهادهای اقتصادی و اجتماعی آنها، سطوح متفاوتی از برنامه‌ریزی برای بهبود شرایط کشورها و طی کردن مراحل توسعه، ضروری می‌باشد. امروزه اکثر کشورهای موفق در امر برنامه‌ریزی با این دیدگاه حرکت می‌کنند.

تاریخچه برنامه‌ریزی

بررسی روند تحول تاریخی برنامه‌ریزی در دیدگاه‌های مختلف، نشان می‌دهد که برای مدت‌های نسبتاً طولانی، برنامه‌ریزی ابزاری صد در صد ایدئولوژیک و متعلق به نظام‌های معتقد به برنامه‌ریزی متمرکز، تلقی می‌شد و نگاه نظریه‌پردازان علم اقتصاد مرسوم به مساله برنامه‌ریزی، کاملاً منفی بود؛ چراکه آنان معتقد بودند برنامه‌ریزی، موجبات دخالت دولت در اقتصاد را فراهم می‌کند و منشا بروز خسارت‌های جبران‌ناپذیری می‌شود. شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه بعد از پیروزی انقلاب بلشویکی در شوروی سابق، یک موضع‌گیری شدید نسبت به تجربه نسبتاً موفق برنامه‌ریزی در دوره حکومت چپ‌ها در شوروی، در بلوک غرب پدیدار شد. این در حالی بود که عدم مداخله دولت در اقتصاد، در دوران جنگ جهانی اول برای اقتصادهای آزاد سرمایه‌داری، هزینه‌های زیادی را به بار آورد و این مسئله سبب شد که کشورها طی جنگ دوم جهانی، نسبت به نحوه سازماندهی نظام اقتصادی خود تجدید نظر کنند و به نظام اقتصادی مبتنی بر محور برنامه‌ریزی مرکزی روی آورند. نکته قابل توجه آن است که این اقدام و اعمال سیاست‌های کنترلی و فعالیت‌های مداخله‌جویانه، برای کشورهایی که در گذشته به اقتصاد آزاد تکیه داشتند، دستاوردهای قابل توجهی را به همراه داشت. بنابراین با پایان یافتن جنگ جهانی دوم، مخالفت افراطی با برنامه‌ریزی منتفی شد و برنامه‌ریزی به عنوان یک شیوه و ابزار در خدمت اهداف کلان



اقتصادی و توسعه‌ای، به رسمیت شناخته شد. در واقع بعد از جنگ دوم جهانی، این مسئله آشکار گردید که امکان دستیابی به تخصیص بهینه منابع، در چارچوب مکانیسم بازار و نظام قیمت‌ها، به تنهایی وجود ندارد.

بعد از جنگ جهانی دوم، ظهور کشورهای تازه استقلال یافته، مساله برنامه‌ریزی برای توسعه را وارد دوران تازه‌ای کرد؛ چراکه برنامه‌ریزی در این کشورها، زمینه و بستر مناسبی را برای استفاده بهینه از منابع و انجام فعالیت‌های اقتصادی فراهم آورد. درحقیقت تلاش این کشورها برای جبران عقب‌ماندگی‌شان و دستیابی به رفاه و افزایش قدرت و توان اقتصاد ملی، سبب شد که مساله برنامه‌ریزی به عنوان یک امر بدیهی و ضروری برای کشورهای توسعه‌نیافته مطرح شود به نحوی که آنها بتوانند با استفاده از این فرصت استثنایی، موانع و دشواری‌ها را از سر راه بردارند و عقب‌ماندگی‌های خود را جبران نمایند.

با وجود اهمیت و نقش برنامه‌ریزی در توسعه، اما نتایج حاصل از برنامه‌ریزی در اکثر کشورهای درحال توسعه، کمتر از نتایج مورد انتظار بود و حتی در برخی از موارد، برنامه‌ریزی دستاوردهای نامطلوبی نیز به همراه داشت. درخصوص دلایل عدم موفقیت برنامه‌ریزی در کشورهای مذکور و پیدایش نتایج نامطلوب، نظرات متعددی وجود دارد که می‌توان به مواردی از قبیل دولت ناکارا، عدم شناخت مسئله برنامه‌ریزی و روش‌های آن و انتخاب برنامه‌های جامع برای طی کردن مسیر توسعه، اشاره نمود. عدم تحقق نتایج مورد انتظار از برنامه‌ریزی، موجب شد کسانی که برنامه‌ریزی را یک امر مهم و ذاتا خوب برای توسعه می‌دانستند، خود به منتقدان برنامه‌ریزی تبدیل شوند.

از سوی دیگر فروپاشی بلوک شرق در اواخر دهه ۱۹۸۰، شوک بزرگ دیگری به کشورهای توسعه نیافته وارد کرد؛ زیرا به این کشورها القاء شد که فروپاشی بلوک شرق، به علت تلاش‌های برنامه‌ریزی شده آنها برای توسعه اتفاق افتاده است. از همین رو، این فروپاشی در کنار عدم تحقق نتایج مورد انتظار از اجرای برنامه در کشورهای توسعه‌نیافته، موجب گردید که کشورهای در حال توسعه نسبت به برنامه‌ریزی بدبین شوند. لذا این کشورها بی‌اعتنایی به برنامه‌ریزی و واگذار کردن همه امور به نیروهای بازار را جایگزین برنامه‌ریزی نمودند و به این ترتیب، برنامه تعدیل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را در دستور کار خویش قرار دادند که نتایج ناگواری را برایشان به همراه داشت و دوره اجرای سیاست تعدیل به دهه از دست رفته در این کشورها نام گرفت.

نکته قابل توجه آن است که امروزه کشورهای موفق جهان با مشاهده نتایج و تجربیات حاصل از برخورد‌های افراطی نسبت به برنامه‌ریزی، به یک نگاه متعادل‌تر و واقع‌بینانه‌تر رسیده‌اند؛ به‌طوریکه برنامه‌ریزی را یک اصل ضروری و مسلم برای همه جوامع برمی‌شمارند، اما در خصوص چگونگی آن در تلاش هستند که با استفاده از برنامه‌ریزی اولویت‌دار و واقع‌بینانه، بتوانند در مسیر رشد و توسعه پایدار گام‌های موثری بردارند. در ادامه جزئیات بیشتری در این خصوص ارائه شده است.

ضرورت برنامه‌ریزی

در خصوص ضرورت برنامه‌ریزی می‌توان به نقدهای وارد شده به مخالفان برنامه‌ریزی رجوع کرد. یکی از نقدهای اصلی وارد بر دیدگاه مخالفان برنامه‌ریزی این است که کارایی نظام بازار و علامت‌دهی صحیح نظام قیمت‌ها به تخصیص بهینه منابع، منوط به فراهم بودن میزان مشخصی از بسترها و پیش‌شرط‌های نهادی، فنی و اجتماعی است. این درحالیست که در کشورهای در حال توسعه، به دلیل فراهم نبودن بسیاری از الزامات و بسترها، نظام قیمت‌ها نمی‌تواند به نحو کارا به تخصیص بهینه منابع علامت دهد. مثال بارز آن شکست برنامه تعدیل ساختاری در کشورهای در حال توسعه است که این کشورها بدون فراهم کردن شرایط و بسترهای اساسی، اقدام به آزادسازی بازارهای خود نمودند و با پیامدهای نامطلوب متعددی روبرو شدند. تجربه شکست برنامه مذکور، تأکیدی بر ناکارایی نظام بازار در صورت فراهم نبودن الزامات و شرایط مورد نیاز و لزوم توجه به امر برنامه‌ریزی برای دستیابی به توسعه پایدار می‌باشد.

از طرف دیگر مخالفان برنامه‌ریزی، معتقدند که بین منافع فردی و جمعی همراستایی وجود دارد و نیازی به برنامه‌ریزی وجود ندارد؛ چراکه دنبال کردن منافع فردی منجر به تحقق منافع جمعی می‌شود. این در حالیست که در اکثر مواقع، منافع افراد در نقطه مقابل منافع جامعه قرار دارد. مثال بارز آن اثرات خارجی منفی ناشی از فعالیت افراد بر جامعه است. بنابراین این ادعا مورد قبول نمی‌باشد و برای همراستایی میان منافع فردی و جمعی، نیازمند برنامه‌ریزی هستیم. باور دیگر این دسته از افراد، اعتقاد به همراستایی میان ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت است. بر اساس این باور، نیازی به برنامه‌ریزی دیده نمی‌شود. اما موضوع مهم آن است که تعادل‌های کوتاه‌مدت یا لحظه‌ای در کشورهای در حال توسعه، بازتولید کننده فقر و عقب‌ماندگی هستند و به تداوم توسعه‌نیافتگی می‌انجامد. در واقع با توجه به اینکه میان تعادل‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت

هم می‌تواند تعارض‌هایی وجود داشته باشد، لذا ایجاد هماهنگی و همراستایی میان منافع کوتاه-مدت و بلندمدت، منوط به انجام برنامه‌ریزی می‌باشد.

بنابراین با وجود اینکه برنامه‌ریزی جامع و متمرکز در اکثر کشورهای بلوک شرق با شکست مواجه گردید، اما در اصل ضرورت برنامه‌ریزی به دلایلی که اشاره گردید، نمی‌توان تردید کرد و بسته به شرایط هر کشور، سطوح متفاوتی از برنامه‌ریزی برای دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی و پایدار، امری مهم و غیرقابل چشم‌پوشی محسوب می‌شود. تجربه شکست برنامه‌ریزی در برخی از کشورهای در حال توسعه و عدم تحقق نتایج مورد انتظار، این مطلب مهم را گوشزد می‌کند که بسیاری از کشورها به دلیل شیوه خاص مواجه شدنشان با برنامه‌ریزی، نتوانستند به نتایج مورد نظر دست یابند. اما برآورده نشدن انتظارات کشورهای توسعه نیافته از برنامه‌های توسعه، بیانگر نادرست بودن اصل برنامه‌ریزی نیست. موفقیت برنامه‌ریزی بستگی به نحوه تدوین برنامه، ماهیت آن، نحوه اجرا و طراحی و میزان فراهم بودن شرایط و بسترهای اولیه دارد.

بنابراین ضرورت اصل برنامه‌ریزی، تقریباً برای همه مورد پذیرش واقع شده و طبیعی است که ماهیت، نحوه و گستره برنامه‌ریزی بسته به وضعیت و شرایط اقتصادی، برای هر کشور متفاوت خواهد بود.

الزامات برنامه‌ریزی

طراحی یک برنامه توسعه انعطاف‌پذیر، مشارکتی و واقع‌بینانه که از مشخصه‌های برنامه توسعه موفق است، نیازمند الزامات و بسترهایی است که اهم آنها عبارتند از:

۱. شناخت وضعیت موجود: تناسب برنامه‌ریزی با ساختار داخلی و خارجی کشورها، منوط به شناخت وضعیت فعلی آنها و شناسایی محدودیت‌های کلیدی هر بخش می‌باشد. عدم شناخت کافی از محدودیت‌هایی نظیر محدودیت بودجه و منابع، می‌تواند منجر به تدوین برنامه‌هایی بیرواقعی شود.

۲. شناخت عوامل برون‌زا: توجه به عوامل بیرونی و خارج از حوزه اختیارات در برنامه‌ریزی، امکان پیش‌گیری از آسیب‌های وارده به فرآیند توسعه و برخورداری از یک برنامه واقع‌بینانه را فراهم می‌آورد.

۳. **آینده‌شناسی:** تلاش برای آینده‌شناسی و استفاده از تکنیک‌های آن در تدوین برنامه‌های توسعه، از یک طرف امکان جلوگیری از اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره را فراهم می‌آورد و از طرف دیگر موجب می‌شود که در جهت ساختن آینده‌ای مطلوب، گام‌های موثری برداریم.

۴. **وجود بسترهای نهادی کارا:** هرچه بسترهای نهادی از وضعیت مناسب‌تری برخوردار باشند، در این صورت احتمال موفقیت برنامه‌های توسعه نیز افزایش می‌یابد. عدم وجود بسترهای نهادی در جامعه و یا عملکرد ضعیف و نامناسب آنها، منجر به شکست برنامه‌های توسعه در مراحل تدوین و اجرا می‌شود و یا اینکه از میزان اثربخشی برنامه‌ها می‌کاهد.

۵. **اجماع نظر در میان مجریان و صاحب‌نظران:** پذیرش و اجرای موفق برنامه‌های توسعه، به میزان قابل توجهی بستگی به اجماع نظر در خصوص اصول و محتوای برنامه‌های توسعه در میان برنامه‌ریزان و مجریان از یک سو و صاحب‌نظران و نخبگان از سوی دیگر دارد.

۶. **نظام کارآمد آمار و اطلاعات:** شناخت دقیق از وضع موجود و مطلوب، نیازمند دسترسی به آمار و اطلاعات است. برخورداری کشورها از یک نظام کارآمد آمار و ارقام، موجب فراهم‌سازی اطلاعات مورد نیاز برای تدوین برنامه‌ها می‌شود.

۷. **تامین ثبات و امنیت:** برقراری ثبات و امنیت در هر یک از بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، از طریق تحت تاثیر قرار دادن سایر بخش‌ها، زمینه‌های اجرای موفق برنامه‌های توسعه را فراهم می‌آورد.

۸. **همراستایی بین برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت:** هماهنگی و همسویی بین برنامه‌های سالانه نظیر بودجه‌های سنواتی، برنامه‌های میان‌مدت و چشم‌اندازی که برای بلندمدت ترسیم شده، بسیار حائز اهمیت است و برای دستیابی به افق‌های بلندمدت، این برنامه‌ها نیازمند همراستایی هستند.

۹. **ماهیت مشارکتی برنامه:** مشارکت حاکمیت با بخش خصوصی و نخبگان در برنامه‌ریزی، منجر به لحاظ همه‌جانب در جهت بهبود و تقویت برنامه می‌شود و به ایجاد حس مسئولیت در برابر اهداف برنامه در همه سطوح جامعه خواهد انجامید.

۱۰. **نظام مطلوب ارزیابی و نظارت:** ارزیابی و نظارت برنامه طی سه مرحله قبل، حین و بعد از اجرای آن، از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است؛ چراکه از یک طرف امکان ارزیابی درجه تطابق برنامه با وضعیت موجود، سنجش میزان تحقق اهداف برنامه، و شناسایی نقاط قوت و ضعف آن را فراهم می‌کند و از طرف دیگر نیز موجبات پاسخگویی نسبت به اجرای درست برنامه را مهیا می‌سازد.

اهم دلایل شکست برنامه‌ریزی در برخی از کشورهای در حال توسعه

همانگونه که قبلاً اشاره شد، سیاست‌های برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، نه تنها موفقیت‌آمیز نبود بلکه پیامدهایی از قبیل افزایش فقر، نابرابری و بیکاری را نیز به دنبال داشت. در خصوص اثربخشی امر برنامه‌ریزی برای کشورها به ویژه کشورهای توسعه‌نیافته تردیدی وجود ندارد، اما مسئله اساسی این است که عوامل متعددی، منجر به عدم تحقق نتایج مورد انتظار از برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه می‌شود^۱ که اهم آنها به شرح ذیل می‌باشد:

۱. **برنامه‌های جامع توسعه:** یکی از دلایل اصلی عدم موفقیت برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه، توسل این کشورها به برنامه‌های جامع است. در اکثر این کشورها با وجود مواردی از قبیل ضعف نهادی، موانع سیاسی، کاستی‌های زیرساختی و محدودیت منابع، برنامه‌های جامع در دستور کار قرار می‌گیرد که اغلب با عدم موفقیت همراه بوده است. این نوع از برنامه‌ریزی، با تهیه برنامه برای همه بخش‌ها، سعی در حل همه مشکلات دارد که عملاً به نوعی خیال‌پردازی تبدیل می‌گردد. از طرف دیگر برنامه‌های جامع دارای ماهیت غیرمشارکتی هستند و با تعیین تکلیف برای مردم و جامعه، ارزشی برای مشارکت‌های علمی، تخصصی و مشارکت‌های وسیع مردمی و فعالیت‌های علمی، قائل نمی‌شوند. بنابراین نیاز این کشورها برنامه‌ای با گستره محدود، غیرجامع و اولویت‌محور است تا از طریق آن موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه، مشخص و رفع نمایند.

^۱ لازم به ذکر است که اهم دلایل عدم موفقیت برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه نیافته، از سه کتاب "کالبدشناسی یک برنامه توسعه"، "مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران" و "توسعه اقتصادی در جهان سوم" اقتباس شده است.

۲. عدم وجود درک مشترک از مفهوم برنامه: با وجود اینکه هدف اصلی در نظام برنامه‌ریزی، ایجاد فهم مشترک در مورد مفاهیم، هدف‌ها و روش‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه است، اما این مسئله مهم در کشورهای در حال توسعه، اغلب مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد. عدم ایجاد فهم مشترک سبب می‌شود که هر فرد به صورت سلیقه‌ای با مسائل مربوط به برنامه‌های توسعه روبرو شود.

۳. فقدان خواست سیاسی: عدم تعهد و خواست سیاسی رهبران و تصمیم‌گیران عالی‌مقام، از دیگر عوامل عدم موفقیت برنامه‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. نکته حائز اهمیت این است که خواست سیاسی در میان رهبران برای توسعه، مستلزم توانایی فوق‌العاده و قدرت سیاسی زیاد آنان برای مبارزه با طبقات مرفه جامعه و گروه‌های ذینفع و تشویق آنها به درک این مسئله است که توسعه در بلندمدت به نفع تمامی شهروندان است. چراکه در صورت عدم همکاری و حمایت این گروه‌ها، خواست توسعه برخی از سیاستمداران احتمالاً با مقاومت جدی روبرو می‌شود و نتایج مورد انتظار تحقق نمی‌یابد.

۴. عدم توجه به شرایط موجود: یکی دیگر از عوامل شکست برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه نیافته، بی‌توجهی آنها به وضع موجود و مجموعه محدودیت‌هایی است که در چارچوب وضع موجود با آن روبرو هستند.

۵. عدم توجه به عوامل برون‌زا: کشورهای توسعه نیافته اغلب دارای اقتصاد تک محصولی هستند و قسمت اعظمی از درآمدهای ارزی آنها از طریق یک محصول تامین می‌شود. از همین رو عوامل بیرونی متعددی در تعیین سرنوشت آنان اثرگذار است. نکته قابل توجه این است که این کشورها از توانایی کافی برای شناخت عوامل برون‌زا و انجام پیش‌بینی‌های مطابق با واقعیت، برخوردار نیستند.

۶. محدودیت آمار و اطلاعات: اگر کشوری برنامه‌های توسعه خود را در شرایط عدم برخوردار از آمار و اطلاعات کافی تدوین کند، در این صورت برنامه‌های آن واقع‌بینانه نخواهد بود. با توجه به اینکه آمار و اطلاعات در کشورهای در حال توسعه اغلب ضعیف و غیرقابل اعتماد هستند، لذا یکی از دلایل عدم موفقیت برنامه‌ریزی در این کشورها، محدودیت آمار و اطلاعات می‌باشد.

مروری بر تجربه موفق برنامه‌ریزی در برخی از کشورها

کره جنوبی: گزینش صنایع ارجح در برنامه‌های توسعه

دولت کره جنوبی از اوایل دهه ۱۹۶۰، از ابزارهای قانونی و سیاستی متعددی برای تحرک بخشی به اقتصاد ضعیف این کشور استفاده می‌کرد که قانون برنامه توسعه، یکی از این ابزارها بود. هدف اصلی برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی این کشور، تحقق توسعه ملی از طریق صنعتی شدن بود. از همین رو مهمترین اصل در برنامه‌های توسعه کره جنوبی، انتخاب صنایع اولویت‌دار و تخصیص منابع کمیاب برای تقویت این صنایع در نظر گرفته شد. به عبارت دیگر، برای تحقق صنعتی شدن در کره جنوبی، باید صنایع ارجح در هر برنامه مشخص و دولت با تحرک صنایع پیش‌رو، رشد اقتصادی مشخص شده در سند برنامه را محقق می‌کرد. لازم به ذکر است که قوانین موردی و متعدد دیگری نیز بودند که همگام با قانون برنامه توسعه کره جنوبی به تصویب می‌رسیدند و هدف این دسته از قوانین، عملیاتی کردن کمک‌هایی بود که بر طبق قانون برنامه توسعه باید به صنایع ارجح ارائه می‌شد. در واقع این قوانین موردی، سیاست‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه را تبدیل به سیاست‌های کوتاه‌مدت می‌کردند. نکته قابل توجه این است که با تغییر صنایع ارجح در هر برنامه، قوانین پیشین ملغی و قوانین جدیدی تصویب می‌شدند که این امر، پویایی خاصی به برنامه‌های توسعه این کشور می‌بخشید و منجر به حفظ هماهنگی میان نظام برنامه‌ریزی توسعه و تحولات شتابان حوزه اقتصاد می‌شد. در واقع گزینش صنایع استراتژیک برای توسعه کره، در هر دوره با یکدیگر متفاوت بود و با این حال، دامنه وسیعی از صنایع پیچیده الکترونیک تا صنایع کشتی‌سازی و اتومبیل را در برمی‌گرفت.

پس از رکود اقتصادی دهه ۱۹۹۰ در شرق آسیا، نزدیک به یک دهه، برنامه‌های توسعه پنج ساله در کره جنوبی متوقف شدند. از آن به بعد، کره جنوبی، بسته به موضوعات مهم برای اقتصاد کشور در بلندمدت، برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدتی را تدوین و به اجرا می‌گذارد که همراستایی این برنامه‌ها در موفقیت این کشور بسیار حائز اهمیت بوده است. این برنامه‌ها در مقایسه با برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در گذشته، برنامه‌هایی کمتر متمرکز و بیشتر موردی با هدف حل مشکلات مشخص، تداوم توسعه اقتصادی- اجتماعی کره جنوبی و بهبود وضعیت شاخص‌های حوزه‌ای خاص هستند. در واقع، با عبور کره جنوبی از مراحل اولیه توسعه و ایجاد

صنایع دارای قابلیت صادراتی بالا، شکل و ماهیت برنامه‌ریزی توسعه‌ای این کشور نیز دستخوش تغییرات قابل توجهی شده است.

چین: از برنامه توسعه به راهنمای توسعه

تدوین برنامه توسعه در چین، از دهه ۱۹۵۰ آغاز شد و در دو دهه اول، الگوی برنامه‌نویسی توسعه این کشور تا حد زیادی برگرفته از مدل برنامه‌های توسعه اتحاد جماهیر شوروی (سابق) بود. رویکرد اصلی برنامه‌ریزی در دو دهه مذکور، رویکردی به شدت از بالا به پایین بود؛ به نحوی که بر روی جزئیات هر پروژه تمرکز می‌شد و جزئیات دقیق هر اقدام به صورت مکتوب در ضمیمه‌های برنامه مورد توجه قرار می‌گرفت. با وجود اینکه برنامه‌های اول تا چهارم و تا حدی برنامه پنجم، از این شیوه برنامه‌نویسی پیروی کردند، اما شیوه مذکور نتایج مورد انتظار را به دنبال نداشت. از همین‌رو تجربه شکست چین در برنامه‌ریزی توسعه در دو دهه اول و دگرگونی سیاست‌های داخلی و خارجی آن، منجر به تغییر شکل و ماهیت برنامه‌ریزی توسعه در این کشور شد.

دولت چین در میانه دهه ۱۹۷۰، اولین سند چشم‌انداز دهه ساله (۱۹۸۵-۱۹۷۶) را تدوین نمود و سپس براساس محورهای مهم این سند، قانون برنامه ششم توسعه را تهیه و تصویب کرد. نکته قابل توجه این است که دولت برای تهیه این برنامه توسعه، از کشورهای موفق شرق آسیا الگوبرداری کرد. دولت چین همانند کره جنوبی، در هر برنامه صنایع ارجح را مشخص کرد و با تلاش در جهت تحرک صنایع پیشرو، به دنبال این بود که رشد اقتصادی مشخص شده در سند برنامه را محقق سازد.

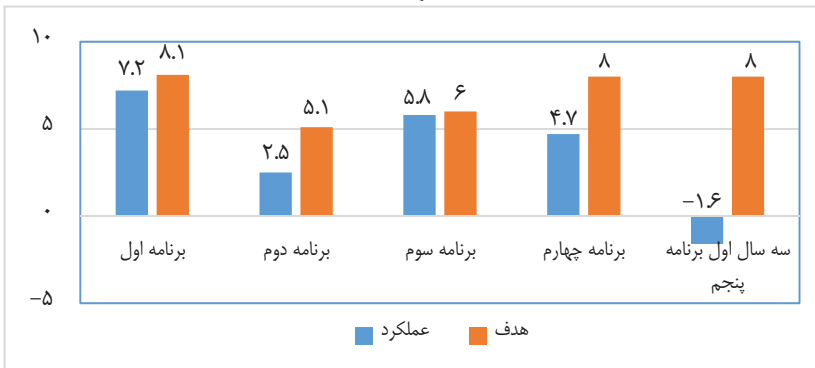
با افزایش سرعت دست‌یابی به توسعه در چین، دولت تغییراتی را در سبک برنامه‌نویسی اعمال نمود و در سال ۲۰۰۶، نام برنامه یازدهم توسعه را به رهنمون یا راهنما تغییر داد. از برنامه یازدهم به بعد، تعیین اهداف دستخوش تغییراتی شد؛ به نحوی که اگر در گذشته، چند هدف مشخص می‌شد و همه تلاش‌های برنامه‌های توسعه معطوف به تحقق این اهداف در دوره‌ای میان‌مدت بود، اما در برنامه‌های جدید، اهدافی بلندمدت‌تر با نگرشی منعطف‌تر و هماهنگ‌تر با تحولات اقتصاد داخلی و خارجی مشخص می‌شوند. نکته قابل توجه این است که در این برنامه‌ها، به مواردی از قبیل دستیابی به رشد اقتصادی بلندمدت در دهه‌های آینده و بهبود وضعیت اجتماعی

شهروندان، توجه ویژه‌ای می‌شود. در واقع راهنمای توسعه چین، بیشتر نقشه راهی برای بهبود کیفیت رشد و توسعه اقتصادی این کشور محسوب می‌شود.

نگاهی به برنامه‌ریزی در ایران

با وجود اینکه ایران دارای بیش از ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه است و از جمله پیشگامان تدوین برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود، اما هنوز به اهداف خود از اجرای برنامه‌ها دست نیافته است. این درحالیست که بسیاری از کشورهای جهان که دیرتر از ایران اقدام به برنامه‌ریزی نمودند، توانسته‌اند در رسیدن به اهداف برنامه‌های خود، بسیار موفق‌تر از ایران عمل کنند. بررسی دو متغیر مهم رشد اقتصادی و تورم در برنامه‌های توسعه کشور حاکی از آن است که در اکثر برنامه‌ها، اهداف برنامه با آنچه محقق گردیده است، فاصله معناداری دارد.

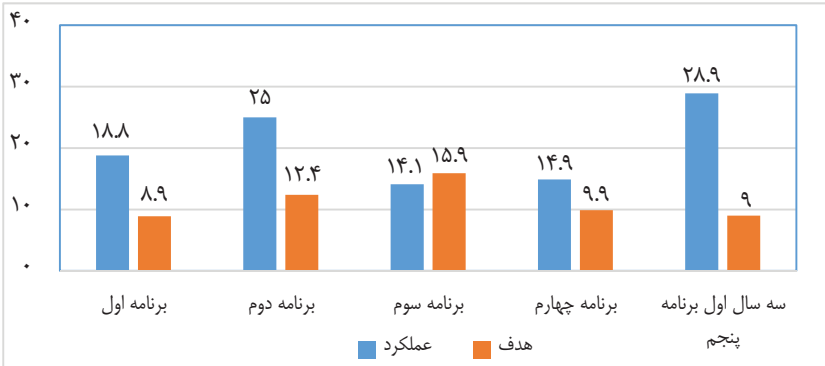
نمودار (۱): عملکرد رشد اقتصادی در برنامه‌های توسعه کشور* و مقایسه آن با اهداف تعیین شده (درصد)



منبع: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، "آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی"، ۱۳۹۳

* لازم به ذکر است که علی‌رغم پیگیری‌های به عمل آمده، تاکنون آمار و اطلاعات نهایی مورد تایید ریاست سازمان برنامه‌ریزی و بودجه منتشر نشده است. از همین رو از ارائه آمار کامل دوره ۵ ساله برنامه پنجم خودداری شده است.

نمودار (۲): متوسط نرخ تورم در برنامه‌های توسعه کشور و مقایسه آن با اهداف تعیین شده (درصد)



منبع: معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، "آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی"، ۱۳۹۳

اگرچه عدم تحقق نتایج مورد انتظار از برنامه‌ریزی در کشور منجر به این شد که عده‌ای نسبت به برنامه‌ریزی بدبین شوند، اما نکته حائز اهمیت این است که شکست برنامه‌ریزی، هیچ شک و تردیدی به اصل و ضرورت برنامه‌ریزی برای حرکت در مسیر دستیابی به توسعه وارد نمی‌کند. برنامه‌ریزی در کشور ما به دلایل فراهم نبودن بسترها و الزامات برنامه‌ریزی، موفق نبوده است. در واقع آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، گویای این است که عوامل مهمی در عدم موفقیت برنامه‌ریزی در کشور موثر می‌باشند:

۱. عدم وجود تعریف روشن از توسعه و برنامه: درک مشخص و روشنی از مفهوم برنامه و توسعه در بین برنامه‌ریزان کشور وجود ندارد. از همین‌رو در دوره‌های مختلف برنامه‌ریزی، به دلیل برداشتها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم، همواره برنامه‌های متفاوتی ارائه شده است.

۲. تعدد اهداف و انعطاف‌ناپذیری برنامه‌ها: برنامه‌های توسعه در ایران همواره در برگزیده اهداف و سیاست‌های عذبده و غیرمنعطف برای تعداد بی‌شماری از بخش‌ها و زیربخش‌ها بوده‌اند که این مسئله کاهش ضمانت اجرایی برنامه‌ها را به دنبال داشته است.

۳. نظام آمار و اطلاعات غیرشفاف و ناکارآمد: فراهم نبودن پیش‌نیازها و ملزومات بنیادی

از قبیل نظام آمار و اطلاعات کارآمد و به‌هنگام، منجر به عدم شناخت مناسب از وضعیت موجود و برنامه‌ریزی برای حرکت در مسیر بهبود شده است.

۴. **برنامه‌های بلندپروازانه و غیرواقعی:** در فرآیند برنامه‌ریزی کشور به مسائلی از قبیل شناخت وضع موجود، توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه توجه نمی‌شود و برنامه‌ها به صورت آرمانی و بلندپروازانه طراحی می‌شوند. محدودیت‌های بودجه‌ای یکی از مواردیست که عدم توجه به آن، همواره کشور را از دستیابی به اهداف ترسیم شده دور کرده است.

۵. **فقدان نگاه آینده‌شناسی در تدوین برنامه‌های توسعه:** خلا نگاه آینده‌شناسی منجر گردیده که اجرای برنامه‌ها به دلایلی از قبیل تغییرات اساسی در منابع برنامه‌های توسعه (نوسانات قیمت نفت، میزان تولید و صادرات آن) و تغییرات شرایط محیطی (از جمله تحریم‌ها)، همواره با مشکلات و موانعی جدی روبرو باشد.

۶. **مشخص نبودن اولویت‌ها:** هدف از برنامه‌ریزی، تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع براساس آنها می‌باشد. نظام برنامه‌ریزی کشور، فاقد معیارهای لازم برای اولویت‌بندی می‌باشد. از این رو بسیاری از مسائل مهم و اولویت‌دار یا مغفول مانده‌اند و یا فاقد یک برنامه عملیاتی و روش اجرایی مشخص هستند.

۷. **فقدان استراتژی توسعه صنعتی:** یکی از ضروری‌ترین لوازم توسعه صنعتی، تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی است که بر اساس آن اولویت‌ها و تخصیص منابع در برنامه‌ها روشن گردد. متأسفانه در برنامه‌های توسعه کشور، به وضوح شاهد عدم وجود سندی برای تدوین طرح‌ها و برنامه‌های صنعتی می‌باشیم.

۸. **عدم مشارکت فعال بخش خصوصی:** در تدوین برنامه‌های توسعه کشور کمتر به مشارکت بخش خصوصی چه در تهیه برنامه و چه در اجرای آن، توجه می‌شود. عدم ورود بخش خصوصی در برنامه‌ریزی، باعث شکاف بین دولت و بخش خصوصی گردیده است.

شاید بتوان برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب را یکی از برنامه‌های به نسبت موفق در بین برنامه‌های توسعه برشمرد که مشارکت فعال بخش خصوصی را به همراه داشت؛ به‌طوری‌که عملکرد رشد اقتصادی در این برنامه معادل ۹,۲ درصد و بیش از هدف ۶ درصدی برنامه بود که

دلیل آن را نیز می‌توان به مشارکت قابل توجه بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری مرتبط ساخت. همچنین ۶۵ درصد از سرمایه‌گذاری بخش صنعت و معدن در این دوره توسط بخش خصوصی صورت گرفت که این میزان بیش از هدف برنامه بود.

نتیجه‌گیری

تجربه برنامه‌ریزی در کشورمان طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که گام‌های زیادی تا دستیابی به برنامه‌های توسعه‌محور و راهگشا برای اقتصادمان، پیش‌رو داریم و هیچ یک از برنامه‌های ۵ساله طی دوره‌های گذشته ویژگی‌های یک برنامه موفق را نداشته‌اند. متأسفانه نگاه رایج به برنامه در کشورمان، بیش از آنکه نگاهی توسعه‌خواه باشد، نگاهی مکانیکی است و بدون توجه به محدودیت‌های موجود و اولویت‌های کشور، اهداف بی‌شماری را دنبال می‌کند. این نوع نگاه به برنامه باعث فرصت‌سوزی و دور شدن از مسیر توسعه می‌گردد.

آنچه در برنامه ششم نیز مشاهده می‌گردد، گویای عدم وجود مشخصه‌های یک برنامه توسعه‌ای راهگشا برای کشور می‌باشد که این مسئله موجب گردیده نقدهای فراوانی از سوی نخبگان و صاحب‌نظران به این برنامه وارد گردد. درواقع نقد اصلی وارد بر برنامه مذکور آن است که به واسطه کاستی‌های بنیادین در نظام تصمیم‌گیری، این برنامه نیز حداقل در مرحله تدوین به سرنوشت برنامه‌های گذشته دچار گردیده است.

تدوین یک برنامه مساله‌محور، واقع‌بینانه و اولویت‌محور نیازمند وفاق ملی و اجماع نخبگان، برنامه‌ریزان و سیاستگذاران بر سر مفهوم، نقش و اهمیت برنامه در حل‌وفصل مسائل و مشکلات پیش‌رو است. با توجه به شرایط پیچیده و چالش‌های فراوانی که کشور در حال حاضر با آن روبه‌رو است و با در نظر گرفتن شکنندگی اقتصاد کشور در برابر هرگونه شوک و تهدیدی، انتظار می‌رود به مساله برنامه‌ریزی بسیار جدی‌تر از پیش توجه شود و حل‌وفصل موانع و تنگناهای پیش‌رو برای تدوین برنامه‌ای راهگشا از اولویت و جایگاه خاصی برخوردار گردد.



منابع فارسی:

۱. تودارو، مایکل، (۱۳۹۵)، "توسعه اقتصادی در جهان سوم"، مترجم: غلامعلی فرجادی، انتشارات کوهسار، چاپ بیستم.
۲. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۵)، "ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه".
۳. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۵)، "بایسته-های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند".
۴. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۴)، "درباره برنامه ششم توسعه (۱۲) مشکلات برنامه‌ریزی در ایران".
۵. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۴)، "درباره برنامه ششم توسعه (۹) شرایط فاز صفر برنامه چیست؟".
۶. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۳)، "درباره برنامه ششم توسعه (۶) فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم".
۷. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۳)، "درباره برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه".
۸. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۳)، "درباره برنامه ششم توسعه (۴) تاملی بر روش برنامه‌ریزی".
۹. دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۸۸)، "درباره برنامه پنجم توسعه: ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران".
۱۰. شاکری، عباس، (۱۳۹۵)، "مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران"، انتشارات رافع، چاپ اول.
۱۱. معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایران، (۱۳۹۵)، "برخی از اقتضات بنیادین برنامه‌های توسعه".
۱۲. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، (۱۳۹۳)، "آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی".
۱۳. مومنی، فرشاد، (۱۳۷۴)، "کالبدشناسی یک برنامه توسعه"، انتشارات موسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول.

فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه‌های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه‌های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد می‌نمایید؟

.....

.....

.....

