

مروری بر تحول برنامه‌ریزی در ایران و چند کشور منتخب (ویرایش اول)

این گزارش خلاصه‌ای است از دو طرح پژوهشی انجام شده در دفتر مطالعات برنامه و بودجه با عناوین:

۱. مطالعه سابقه برنامه‌ریزی در ایران توسط آقای دکتر بهروز هادی زنون.
۲. تجربه برنامه‌ریزی در برخی از کشورها توسط آقای دکتر فیروز توفیق.

نتایج این طرح‌ها در آینده نزدیک به صورت کتاب منتشر خواهد شد و در آنجا فهرست منابع و مآخذ مورد استفاده محققان مزبور به طور کامل آمده است.

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۳۴۱

آبان ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. پوشش جغرافیایی
۴	۱-۱. تجربه ایران
۵	۱-۲. تجربه کشورهای منتخب
۶	۲. افق زمانی
۶	۲-۱. تجربه ایران
۷	۲-۲. تجربه کشورهای منتخب
۸	۳. پوشش موضوعی
۸	۳-۱. تجربه ایران
۱۰	۳-۲. تجربه کشورهای منتخب
۱۳	۴. روش تهیه
۱۳	۴-۱. تجربه ایران
۱۴	۴-۲. تجربه کشورهای منتخب
۱۷	۵. شیوه اجرا
۱۷	۵-۱. تجربه ایران
۱۸	۵-۲. تجربه کشورهای منتخب
۲۰	۶. برخورد با فضا (آمایش سرزمین)
۲۰	۶-۱. تجربه ایران
۲۱	۶-۲. تجربه کشورهای منتخب
۲۲	جمع‌بندی



مروری بر تحول برنامه‌ریزی در ایران و چند کشور منتخب (ویرایش اول)

چکیده

- این گزارش تحول انواع برنامه‌ها در ایران (قبل و بعد از انقلاب اسلامی) و چند کشور منتخب را به صورت خلاصه و جمع‌بندی شده ارائه می‌کند و هدف اصلی آن جمع‌بندی روند تحولات انواع برنامه‌ها و بیان برخی نکاتی است که باید مورد توجه سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان قرار گیرد.
- تحول انواع برنامه‌ها از حیث پوشش موضوعی، افق زمانی، نحوه برخورد با فضا (آمایش سرزمین)، پوشش جغرافیایی، روش تهیه و روش اجرا در ایران و هشت کشور منتخب (شامل کشورهای فرانسه، بلژیک و هلند (به‌عنوان کشورهای پیشرفته بازاری) کره جنوبی، ترکیه و هند (به‌عنوان کشورهای در حال توسعه)، چین و شوروی سابق (به‌عنوان کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز) بررسی شده است.
- در بیشتر کشورهای مورد مطالعه تلفیقی از برنامه‌ریزی ملی و استانی وجود داشته است و در طی زمان نقش مناطق و استان‌ها (ایالت‌ها) افزایش یافته و در این سطوح نیز برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته است.
- در بیشتر کشورها، برنامه‌ریزی میان‌مدت به معنای متعارف آن در دوره‌های پنج‌ساله مورد توجه بوده است. اگرچه در کشورهای توسعه‌یافته پیش‌بینی‌های متعددی با دوره‌های زمانی کوتاه‌تر نیز انجام می‌شود. همچنین در برخی کشورهای توسعه‌یافته اسناد برنامه‌ریزی بلندمدت تحت عنوان اسناد چشم‌انداز مورد توجه قرار گرفته است.
- در کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز برنامه‌ها به صورت کلان برای تمام کشور و تمام بخش‌های اقتصادی تهیه می‌گردید. برنامه‌ریزی مرکزی همه چیز را در برداشت و برنامه‌ها به صورت جامع از سوی نظام برنامه‌ریزی مرکزی تهیه می‌شد. برنامه‌ها از الگوی مالکیت دولتی دفاع کرده و تخصیص منابع طبق برنامه و تعیین قیمت‌ها به وسیله دولت صورت می‌گرفته است. در برنامه‌های اخیر (خصوصاً در کشور چین) برنامه‌ها تغییر ماهیت داده و به سمت تعیین راهبردها و تعیین اهداف مشخص اولویت‌دار تغییر جهت داده است.
- در کشورهای در حال توسعه برای تهیه برنامه‌ها رایزنی زیادی با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌گرفت و می‌گیرد. در برنامه‌های اخیر تمرکززدایی بیشتری در دستور کار قرار گرفته و



دولت تهیه برنامه‌ها را با رایزنی با بخش خصوصی انجام داده است. برنامه‌ها عمدتاً برای بخش عمومی الزام‌آور و برای بخش خصوصی جنبه ارشادی داشته و به‌طور کلی بیش از پیش حالت برنامه‌ریزی راهبردی پیدا کرده است و به سمت ارائه راهبردها، ایجاد انگیزه برای اجرای برنامه‌ها با ارشاد و تشویق، تغییر ماهیت داده است. در این کشورها برنامه‌ریزی منطقه‌ای و حتی ایالتی با سابقه طولانی از ارکان برنامه‌ها بوده است و با تهیه برنامه‌های جامع آمایش سرزمین و تقویت توان مستقل مناطق با ایجاد نظام منطقه‌ای نوآور با رهبری مقامات محلی برنامه‌ریزی ادامه دارد.

• در کشورهای پیشرفته بازاری برنامه‌ها به سمت تعیین راهبردها، تصمیم‌گیری‌های آنی و مدیریت بحران پیش رفته و موضوعات مختلف اجتماعی، زیست‌محیطی، فرهنگی و مباحث کیفی نیز علاوه بر مسائل اقتصادی مورد توجه خاص قرار گرفته است. در تهیه برنامه‌های اخیر تنها راهبردهای برنامه ذکر می‌شود و با سازوکارهای مختلف علاوه بر دستگاه‌های دولتی مشارکت نهادها و سازمان‌های مستقل و خصوصی نیز جلب شده است (خصوصاً در برنامه‌های منطقه‌ای و محلی). برنامه‌ریزی در این کشورها از ابتدا کمتر جنبه اجباری داشت و بیشتر دارای جنبه ارشادی بوده است و در حال حاضر جنبه راهبردی دارد. بدین ترتیب برنامه‌ها برای بخش عمومی و آن دسته از شرکت‌های خصوصی که با اجرای برنامه موافقت کرده و به ازای آن از دولت کمک مالی یا هر نوع کمک دیگر دریافت کرده الزامی و در دیگر موارد ارشادی هستند. برنامه‌ریزی آمایش سرزمین (طرح‌های کالبدی فضایی) هم به‌صورت ملی (با تأکید به مباحث کالبدی و زیست‌محیطی) و هم به‌صورت محلی تهیه شده و در حال حاضر نیز تهیه می‌شود.

مقدمه

اگر نظام برنامه‌ریزی را مشتمل بر آداب و روش‌های تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بدانیم، بررسی تجربه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی در ایران این دیدگاه را تأیید می‌کند که در عمل نظام برنامه‌ریزی مدونی در ایران وجود نداشته است. این درحالی است که برنامه‌ریزی فعالیتی در سطح ملی است. لازمه حصول به چنین هدفی طراحی نظام برنامه‌ریزی براساس اصل مشارکت صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران در بخش‌های دولتی و غیردولتی و در سطوح مختلف است.

در این گزارش تحول انواع برنامه‌ها در ایران (قبل و بعد از انقلاب اسلامی) و چند کشور منتخب به‌صورت خلاصه جمع‌بندی شده است. اصولاً برنامه‌های توسعه‌ای جامع جنبه‌های مختلفی را شامل می‌شوند لکن آنچه که مورد توافق دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی می‌باشد مباحثی است که در هر برنامه باید مورد توجه قرار گرفته و هر برنامه درخصوص محیط، وسعت، تعداد، اهداف



و سیاست‌های مرتبط با آن موضوعات، استراتژی‌های خود را به صورت شفاف بیان دارد. برای این منظور انواع برنامه‌ها از حیث پوشش موضوعی، افق زمانی، نحوه برخورد با فضا (آمایش سرزمین)، پوشش جغرافیایی، روش تهیه و روش اجرا در ایران و هشت کشور منتخب شامل کشورهای فرانسه، بلژیک، هلند (به‌عنوان کشورهای پیشرفته بازاری)، کره جنوبی، ترکیه، هند (به‌عنوان کشورهای در حال توسعه)، چین و شوروی سابق (به‌عنوان کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز) ارائه می‌شود. هدف اصلی این گزارش جمع‌بندی روند تحولات انواع برنامه‌ها در ایران و کشورهای منتخب و بیان برخی نکاتی است که باید مورد توجه سیاست‌مداران و برنامه‌ریزان قرار گیرد. نظام برنامه‌ریزی باید بتواند در مورد هر کدام از این شش موضوع اساسی به سؤالات مهم و اساسی پاسخ گفته و جهت‌گیری‌های خود را به صورت مشخص ارائه دهد.

در بحث پوشش موضوعی سؤالاتی از این قبیل مطرح است:

- آیا موضوع برنامه تنها اهداف کلان اقتصادی از قبیل افزایش رشد و کنترل تورم و بیکاری است یا موضوعات گسترده‌تری را شامل می‌شود؟

- آیا به موضوعات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز در برنامه توجه می‌شود؟

- آیا موضوع برنامه تنها اجرا و تکمیل چند طرح و پروژه است یا فراتر از آن؟

در مبحث نحوه برخورد با فضا دیدگاه برنامه‌ریزان در ارتباط با موضوعاتی از قبیل برنامه‌ریزی منطقه‌ای، آمایش سرزمین، وجود یا عدم وجود استراتژی توسعه منطقه‌ای یا متوازن مطرح است. وجه تمایز مسائل این قسمت با پوشش جغرافیایی این است که ممکن است در پوشش جغرافیایی تهیه سند برنامه در سطح استان‌ها نیز پیش‌بینی شود، اما دیدگاه برنامه‌ریزی، منطقه‌ای و آمایش سرزمین نباشد.

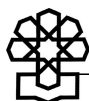
در روش تهیه برنامه سؤالاتی از این نوع مطرح است:

- آیا در برنامه تنها کلیات مدنظر است یا در آن به تمامی جزئیات نیز توجه می‌شود؟

- آیا در برنامه تنها به ذکر راهبردها اکتفا می‌شود؟

- آیا بخش خصوصی در تهیه برنامه نقشی ایفا می‌کند؟ ممکن است موضوع برنامه صرفاً اجرای چند طرح باشد، ولی در تهیه آن به تمامی اجزا و جزئیات نیز توجه شود یا برعکس. اجباری بودن برنامه یا استفاده از روش‌های ارشادی و اطلاع‌رسانی، شیوه اجرای یک برنامه را تعیین می‌کنند.

در پایان، تأکید به این نکته ضروری است که برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف با توجه به ویژگی‌های تاریخی و ساختاری به گونه‌ای متفاوت انجام شده است و تحلیل نظام برنامه‌ریزی در این کشورها باید با توجه کامل به این تفاوت‌ها صورت پذیرد. بنابراین، دور از انتظار نخواهد بود که مرور تجربه گروه دیگری از کشورها، به خصوص در ارتباط با جزئیات، به نتایجی کم‌وبیش



متفاوت منتهی شود. اما تا آنجا که به سؤالات کلی در خصوص وجود برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف جهان یا کنار گذاشتن برنامه‌ریزی، همچنین روندهای کلی در تحول برنامه‌ها از حیث موضوع، روش تهیه، روش اجرا، پوشش جغرافیایی و فضایی و افق زمانی مربوط می‌شود، بررسی حاضر راه‌گشا خواهد بود.

۱. پوشش جغرافیایی

۱-۱. تجربه ایران

در تمامی برنامه‌های قبل از انقلاب اسلامی افق دید برنامه‌ریزان در سطح ملی بوده است، اما می‌توان گفت در تمامی برنامه‌ها به نوعی برای استان‌ها نیز برنامه‌ریزی انجام شده است. برای مثال در برنامه اول، تخصیص منابع به این نحو بود که بعد از کسر کردن برخی هزینه‌های معین، مابقی بین استان‌ها و شهرستان‌ها تقسیم می‌شد. به گونه‌ای که نصف هزینه‌ها برای عملیاتی بود که بدون رعایت موقعیت جغرافیایی (به صورت ملی) در هر جای کشور بنابه مصالح عالی انجام می‌شد و بقیه به نسبت احتیاج استان‌ها بین آنها سرشکن می‌شد.

برنامه دوم به لحاظ پوشش جغرافیایی شامل طرح‌های ملی بود که هدف آن افزایش تولید، بهبود صادرات، تهیه مایحتاج درون کشور و ... بود. در عین حال در آن زمان به برنامه‌های منطقه‌ای هم توجه می‌شد که البته تهیه و تدوین این برنامه‌ها کلاً برعهده متخصصان خارجی بود. افق منطقه‌ای در قالب طرح‌هایی بود که در این مناطق اجرا می‌شد.

در برنامه سوم برنامه‌ریزی به صورت ملی بود. برنامه‌های عمرانی استان‌ها باید با نظر مسئولان محلی (استانداران و فرمانداران کل) تهیه می‌شد. در این سال‌ها (۱۳۳۴-۱۳۴۳) به دلیل زلزله قزوین به طرح‌های عمرانی این منطقه و نیز دیگر مناطق کشور عنایت بیشتری شد.

برنامه چهارم نیز به صورت ملی تهیه شده بود. با توجه به اتمام روند اصلاحات اراضی، گسترش شرکت‌های تعاونی روستایی و عمران روستایی از جمله اهداف مهم برنامه بود. توجه دولت در راستای سیاست جایگزینی واردات، به سرمایه‌گذاری در صنایع سرمایه بر معطوف شد که اکثر این سرمایه‌گذاری‌ها در مراکز استان‌ها (مراکز استان‌های مهم) مانند تبریز، اصفهان، اراک و ... صورت گرفت. برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل با توجه به نظر نمایندگان آن مناطق در مجلسین و استانداران و فرمانداران تهیه می‌شد. طرح‌هایی از قبیل راه‌های فرعی، آموزشگاه‌ها، درمانگاه‌ها و ... که اجرای آنها بدون مراجعه به مرکز امکان‌پذیر بود، پس از تصویب به استانداری‌ها ارجاع می‌شد تا اجرا شوند. سازمان برنامه مکلف شد یک گزارش پیوست که شامل انجام امور در سطح استان‌ها بود پیوست



گزارش سه ماهه خود به مجلسین تقدیم کند.

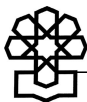
برنامه پنجم در سطوح ملی و منطقه‌ای بود و در آن توسعه منطقه‌ای مدنظر قرار گرفت. در این برنامه سازمان برنامه مکلف شده بود برنامه‌های عمرانی استان‌ها و فرمانداری‌های کل یا مستقل را با توجه به نظرات نمایندگان آن مناطق در مجلسین و استانداران و فرمانداران مزبور تهیه کند. بعد از انقلاب اسلامی تمامی برنامه‌ها به صورت ملی و منطقه‌ای تهیه شدند. در برنامه اول برای مناطق محروم کشور برنامه امتیازات ویژه‌ای در نظر گرفته شده بود (تبصره «۶» و «۱۰») ماده واحده برنامه). همچنین بازسازی مناطق جنگی یکی از اهداف اصلی برنامه در نظر گرفته شد. در برنامه دوم برای استان‌ها در قالب محرومیت‌زدایی (به خصوص از روستاها) برنامه‌هایی تدوین شد. در برنامه سوم شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها به منظور برنامه‌ریزی برای استان‌ها تشکیل شد و بالاخره در برنامه چهارم شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها موظف شدند با همکاری و تعامل کلیه دستگاه‌های استانی، برنامه پنج‌ساله استان را تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی استان به تصویب نهایی هیئت وزیران برسانند. سازوکار لازم برای اجرایی شدن این سندها در لایحه برنامه مشخص شده بود. به عبارتی برنامه چهارم در افق ملی، منطقه‌ای و بخشی تهیه شده بود.

۲-۱. تجربه کشورهای منتخب

در فرانسه برنامه ملی تهیه نشده است و برنامه‌ریزی از نوع متعارف بیشتر به استان‌ها (که در فرانسه «منطقه» نامیده می‌شوند) یا گروهی از استان‌ها موسوم به «مناطق بزرگ» منتقل شده است. بدین ترتیب که با دعوت از رؤسای شوراهای منطقه‌ای برنامه‌های منطقه‌ای تهیه می‌شوند. تهیه برنامه‌های آمایش سرزمین، هم به صورت ملی و هم به صورت استانی، شهرستانی (دپارتمان) یا محلی (مجموعه‌ای از شهرداری‌ها (کمون‌ها)) همچنان ادامه دارد.

در هلند برنامه‌ها با پوشش مناطق و کل کشور تهیه می‌شوند. در بلژیک شروع برنامه‌ریزی ابتدا با تهیه طرح‌های توسعه‌ای منطقه‌ای همراه بود و بعدها با استفاده از الگوی یکپارچه منطقه‌ای - ملی ادامه یافت.

در کره جنوبی برنامه به صورت ملی و فراگیر (شامل همه مناطق) تهیه می‌شده است، اما در سال ۱۹۹۷ دولت برنامه‌های ملی را تعطیل و بر نقش بیشتر بازارها تأکید کرد. در عین حال برخی دولت‌های محلی نیز به تهیه برنامه‌های خاص خود در قالب مناطق اقدام می‌کردند. در سال ۲۰۰۳ با تصویب «قانون توسعه ملی متوازن»، برنامه‌ریزی توسعه با توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای توسط دولت‌های محلی دنبال شده است.



در هند به دلیل ساختار فدراتیو حکومت، برای تهیه برنامه ریزنی‌های زیادی با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌گیرد. دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی نقشی مکمل دارند و در عین تهیه برنامه‌های ملی، برنامه‌های ایالتی نیز تهیه می‌شود و گاهی برنامه‌های ایالتی برحسب شهرستان‌های ایالات نیز سرشکن می‌شدند.

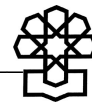
در ترکیه برنامه به صورت ملی تهیه می‌شود، هرچند برنامه‌های منطقه‌ای هم تهیه شده‌اند، اما به دلیل عقب ماندگی شدید آناتولی شرقی (شامل ۱۳ استان) و نابرابری‌های منطقه‌ای، دو برنامه منطقه‌ای یکی برای آناتولی شرقی و دیگر برای منطقه دریای سیاه شرقی نیز تهیه شده است. در چین برنامه‌ها به صورت ملی و فراگیر بودند، اما در طول زمان با شروع اصلاحات به مرور از حالت فراگیر و کمی خارج و فقط به مناطق و تعیین راهبردها و رهنمودهای کلی و هدف‌های ارشادی پرداخته شد.

در نهایت در شوروی سابق علاوه بر تهیه برنامه ملی برای کل کشور، برنامه به صورت منطقه‌ای و حتی استانی هم تهیه می‌شده است. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی در مقیاسی گسترده، فراگیر (شامل همه مناطق) و مرکزی انجام می‌شد، با وجود این در کنار برنامه‌های سراسری و فراگیر گاهی برنامه‌های خاص بخشی یا منطقه‌ای تهیه و جایگزین بخش مربوطه در برنامه کلی می‌شدند. تنها در دوره خروشچف (۱۹۵۷-۱۹۶۵) با تبدیل رویکرد بخشی به نظام منطقه‌ای تغییر مهمی را در نظام برنامه‌ریزی به وجود آمد.

۲. افق زمانی

۲-۱. تجربه ایران

برنامه‌های اول و دوم قبل از انقلاب به صورت هفت‌ساله و سایر برنامه‌ها به صورت پنج‌ساله تهیه شدند. در برنامه چهارم قبل از انقلاب برای اولین بار چشم‌انداز بیست‌ساله تهیه شد. همچنین بار دیگر در سال ۱۳۵۲ چشم‌انداز بیست‌ساله دیگری تهیه شد. بعد از انقلاب اسلامی نیز برنامه‌ها به صورت پنج‌ساله تهیه شدند. همچنین در آستانه برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه یک سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای افق ایران ۱۴۰۴ تهیه شده است.



جدول برنامه‌های عمرانی ایران در یک نگاه

بعد از انقلاب اسلامی				قبل از پیروزی انقلاب اسلامی						مشخصات
برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم*	برنامه اول	پنجم		چهارم	سوم	دوم	اول	
				تجدیدنظر شده	اصلی					
۱۱ شهریور ۱۳۸۳	۱۷ فروردین ۱۳۷۹	۲۰ آذر ۱۳۷۳	۱۱ بهمن ۱۳۶۸	—	۲۱ اسفند ۱۳۵۱	۶ فروردین ۱۳۴۷	۲۱ اردیبهشت ۱۳۴۱	۸ اسفند ۱۳۳۴	۲۶ بهمن ۱۳۲۷	تاریخ تصویب قانون برنامه
فروردین ۱۳۸۴	فروردین ۱۳۷۹	فروردین ۱۳۷۴	فروردین ۱۳۶۸	—	اول فروردین ۱۳۵۲	اول فروردین ۱۳۴۷	اول مهر ۱۳۴۱	اول مهر ۱۳۳۴	اول مهر ۱۳۲۷	تاریخ آغاز برنامه
اسفند ۱۳۸۸	اسفند ۱۳۸۳	اسفند ۱۳۷۸	اسفند ۱۳۷۲	—	پایان اسفند ۱۳۵۶	پایان اسفند ۱۳۵۱	پایان اسفند ۱۳۴۶	پایان شهریور ۱۳۴۱	پایان شهریور ۱۳۳۴	تاریخ پایان برنامه
۵ سال	۵ سال	۵ سال	۵ سال	۵ سال	۵ سال	۵ سال	۵/۵ سال	۷ سال	۷ سال	مدت برنامه

* بین تاریخ پایان برنامه اول و آغاز برنامه دوم یک سال وقفه وجود دارد.

۲-۲. تجربه کشورهای منتخب

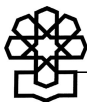
تاکنون در فرانسه ۱۱ برنامه میان مدت تهیه شده است. تا برنامه پنجم، برنامه‌ها چهارساله بودند و بعد از آن برنامه‌های میان مدت پنج ساله تهیه شدند. در نهایت از سال ۱۹۹۷ به بعد که برنامه کنار گذاشته شد، مجموعه‌ای از قوانین پنج ساله حاوی سیاست‌های اقتصادی تهیه می‌شد.

در هلند شروع برنامه‌ریزی با تهیه برنامه‌های سالیانه بوده است. از سال ۱۹۶۱ به بعد علاوه بر برنامه سالیانه، دفتر مرکزی برنامه‌ریزی گزارش دومی را نیز برای میان مدت با عنوان «چشم‌انداز اقتصاد کلان» تهیه کرده و انتشار داده است. در سال‌های اخیر تواتر پیش‌بینی‌های کوتاه مدت دفتر افزایش یافته و پیش‌بینی‌ها با به‌روزرآوری هر سه ماه یکبار (فصلی) شده‌اند. لازم به ذکر است که در هر سال نیز دو نوع پیش‌بینی با دوره زمانی سال جاری و سال آینده و دوره زمانی سه تا پنج ساله تهیه می‌شوند.

در بلژیک ابتدا دو طرح پنج ساله و بعد از آن سه برنامه میان مدت پنج ساله تهیه شد (۱۹۷۱-۱۹۸۵). در این میان (در برنامه سوم) سندی با عنوان «چشم‌انداز اقتصادی و استراتژی میان مدت» تهیه گردید. برنامه‌ریزی به شکل معمول در سال ۱۹۸۵ در بلژیک پایان یافت و نظام برنامه‌ریزی اقتصادی ارشادی نیز در سال ۱۹۹۴ به شکل گذشته خود خاتمه داد. در حال حاضر دو بار در سال پیش‌بینی‌های لغزان (یا غلطان) اقتصادی برای پنج سال آینده تهیه می‌شود.

در کره جنوبی برنامه‌ها به صورت میان مدت و پنج ساله تهیه می‌شدند. در طرح جامع سرزمینی

از سال ۱۹۷۲ تا ۲۰۲۰، سه طرح ۱۰ ساله و یک طرح ۲۰ ساله تهیه شده است.



در هند سه نوع برنامه متفاوت، اما مرتبط با یکدیگر تهیه می‌شود: برنامه‌های بلندمدت و پرسپکتیو (چشم‌انداز) برای دوره‌های ۱۵ تا ۲۵ سال، برنامه‌های میان‌مدت معمولاً پنج‌ساله و برنامه‌های کوتاه‌مدت یک‌ساله (که با توجه به آخرین تحولات روز تهیه می‌شود و شامل برنامه تفصیلی سال آینده همراه با بودجه آن است). در نظام برنامه‌ریزی هند، بین برنامه‌های بلندمدت و پرسپکتیو تفاوت قائل شده‌اند. برنامه بلندمدت فقط با یک بخش سروکار دارد و به‌دنبال هماهنگی عمودی در طی زمان است، ولی برنامه‌های پرسپکتیو ناظر بر هماهنگی تمام بخش‌هاست. در برنامه‌های میان‌مدت نیز سعی شده است پیوستگی میان آنها حفظ شود تا مرحله‌بندی چشم‌اندازها از بین نرود.

در ترکیه از سال ۱۹۶۳ تاکنون ۸ برنامه میان‌مدت پنج‌ساله تهیه و به موقع اجرا شده‌اند. برنامه هشتم (۲۰۰۱-۲۰۰۵) حاوی یک برنامه بلندمدت برای افق بیست‌ساله (سال ۲۰۲۳) نیز هست. در چین نیز برنامه‌ها به‌صورت پنج‌ساله تهیه می‌شود. از سال ۱۹۵۳ تا ۲۰۰۵ تعداد ۱۰ برنامه تهیه و اجرا شد. هم‌اکنون برنامه پنج‌ساله یازدهم با عنوان «یازدهمین رهنمودهای پنج‌ساله توسعه» در حال اجراست.

در شوروی سابق از اواخر دهه ۱۹۲۰ به بعد ۱۲ برنامه میان‌مدت تهیه و اجرا شد. برنامه‌های بلندمدت (پرسپکتیو) ۱۵ تا ۲۰ ساله در کنار برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله (گاهی ۶ یا ۷ ساله) و کوتاه‌مدت یک‌ساله، شش ماهه، سه‌ماهه و ماهیانه تهیه می‌شدند. در عین حال برنامه‌های بخشی میان‌مدت و بلندمدت نیز تهیه و اجرا می‌شد.

۳. پوشش موضوعی

۳-۱. تجربه ایران

برنامه اول قبل از انقلاب شامل طرح‌هایی است برای رشته‌های فعالیت‌های معین در سطح ملی؛ شامل بخش‌های کشاورزی و آبیاری، صنعت و معدن، راه، پست و ... (برنامه‌های بخشی). البته به‌صورت ابتدایی به برخی از مسائل اقتصاد کلان هم پرداخته شده بود، (مانند تفکیک جمعیت شاغل (متخصص، نیمه‌متخصص و ساده) و میزان درآمد خانوار (برنامه‌های کلان)).

در برنامه دوم، رشد اقتصادی موضوع اصلی بود و بقیه اهداف برنامه از درجه اهمیت پایین‌تری برخوردار بودند. اهداف این برنامه کلان و شامل افزایش تولید، بهبود صادرات، ارتقای سطح بهداشت، بهبود وضعیت معیشت و ... بوده است. برای نیل به این اهداف طرح‌هایی برای چهار بخش کشاورزی، صنایع و معادن، ارتباطات و مخابرات و امور اجتماعی تهیه شده بود.



موضوع اصلی برنامه سوم قبل از انقلاب همانند برنامه دوم دستیابی به رشد اقتصادی بالاتر بود (در این برنامه رشد اقتصادی ۶ درصد هدف‌گذاری شد). موضوعات دیگر شامل ایجاد فرصت‌های اشتغال، توزیع عادلانه درآمد و حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها و موازنه پرداخت‌های خارجی در درجه بعدی اهمیت قرار داشتند. برنامه همچنین شامل یک برنامه سرمایه‌گذاری برای بخش عمومی و برخی پیش‌بینی‌ها برای بخش خصوصی است.

در برنامه چهارم اهداف در سطح کلان و ملی ارائه شده و این اهداف کلی به اهداف جزئی شکسته شدند. از روی این اهداف جزئی اهداف بخش‌های مختلف (که بیشتر شامل هدف‌گذاری رشد بخش هاست) تعیین شدند؛ مثلاً هدف رشد اقتصادی (۱۰ درصد) تعیین شده بود و از روی این هدف کلان رشد بخش‌های مختلف (کشاورزی، صنعت و...) بیان شده بود.

موضوعات اصلی در برنامه پنجم به صورت اهداف اقتصاد کلان شامل ارتقای سطح دانش و بهداشت، حفظ رشد سریع اقتصادی، حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها و اهداف مربوط به حفظ محیط زیست مانند احیا و بهبود محیط زیست بود. همچنین به موضوع برابری و عدالت اجتماعی هم تأکید شده بود. در برنامه تجدید نظر شده، نگرانی از موازنه پرداخت‌ها جای خود را به حداکثر استفاده از منابع ارزی داد، اما نگرانی از تنگنای نیروی انسانی باعث شد که به بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی تأکید شود.

در اولین برنامه بعد از انقلاب اسلامی موضوعات بسیار متنوع و وسیع بود: ارتقای رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی، بازسازی بنیه دفاعی، بازسازی مناطق جنگی، بهبود نظام تعلیم و تربیت و... از جمله موضوعات این برنامه بود. به دلیل اینکه کشور در آن زمان از شرایط بحرانی ناشی از جنگ تحمیلی رها شده بود در اهداف برنامه بیشتر به ترمیم خرابی‌های ناشی از جنگ تحمیلی تأکید شده بود.

موضوع برنامه دوم شباهت زیادی به برنامه اول دارد، ولی تفاوت‌هایی هم وجود دارد. مثلاً از تأکید به بازسازی مناطق جنگی و تجهیز بنیه دفاعی کاسته شده و موضوعاتی همانند ارتقای بهره‌وری و حفظ محیط زیست مطرح شده بود. در حالت کلی اهداف این برنامه عبارت بودند از: ارتقای رشد اقتصادی با محوریت کشاورزی، تحقق عدالت اجتماعی و... موضوع برنامه به صورت هدف‌گذاری موضوعات کلان است. توسعه پایدار فقط درباره بخش کشاورزی مطرح می‌شود.

در برنامه سوم موضوعات تا حدودی متفاوت از برنامه قبل است. اصلاح ساختار اداری و مدیریت، سامان‌دهی شرکت‌های دولتی، حرکت به سمت اقتصاد بازار، توجه به اشتغال، توسعه علوم و فنون و... از جمله اهداف این برنامه بودند. برنامه برای حرکت به سمت اقتصاد بازار اهمیت زیادی قائل شده بود و اقدامات قابل توجهی مثل حذف یا کاهش برخی از یارانه‌ها مطرح می‌شود. همچنین برنامه‌های



خصوصی‌سازی (واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی) مورد تأکید قرار گرفته بود. محور یا موتور برنامه سوم را شاید بتوان اصلاح سازمانی کشور محسوب کرد.

هدف برنامه چهارم توسعه چهارگانه و به شرح زیر است: توسعه دانش پایه و دانایی‌محور و در تعامل با جهان، حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای، توسعه سلامت، امنیت انسانی و کرامت اجتماعی، تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه‌جانبه، صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی ایرانی. هدف‌های برنامه در سه سطح مشابه برنامه سوم، به شرح زیر، تدوین و ارائه شده است: سطح اول شامل لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی است؛ سطح دوم سند برنامه، شامل سندهای توسعه بخشی، فرابخشی و استانی است (سند برنامه شامل هفت بخش، پانزده فصل و ۲۴۷ ماده است)؛ سطح سوم سند برنامه چهارم، شامل تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرای سندهای توسعه است که تسهیل‌کننده اجرای احکام برنامه است.

۲-۳. تجربه کشورهای منتخب

در فرانسه برنامه اول (۱۹۴۷-۱۹۵۳) به بازسازی خرابی‌های جنگ اختصاص داشت. این برنامه شبیه برنامه‌های شوروی سابق بود که نقش اصلی را در آن دولت ایفا می‌کرد. در برنامه‌های دوم تا نهم (۱۹۵۴-۱۹۸۸) بیشتر اهداف کلان و مشخص در زمینه افزایش رشد، افزایش اشتغال، افزایش تولید و کیفیت برتر و رقابتی کردن با اولویت صنعتی و آمایش سرزمین و... موضوع برنامه را تشکیل می‌دادند. سرانجام از برنامه دهم (۱۹۸۹-۱۹۹۲) به بعد برنامه کاملاً راهبردی شد.

در طول زمان جهت‌گیری برنامه‌ها از نوع ساختاری و هدف‌ها بیشتر از نوع کیفی شده است: دستیابی به سطح بالای اشتغال، جست‌وجوی همبستگی اجتماعی و انطباق با وضع بازار بزرگ اروپا. در برنامه نهم (۱۹۸۴-۱۹۸۸) هدف اصلی دیگر رشد نبود، بلکه دگرگونی جامعه هدف قرار گرفت و به دلیل وسعت هدف‌های برنامه جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی بیش از گذشته مدنظر قرار گرفت و هدف این شد که برنامه به برنامه همه فرانسوی‌ها مبدل شود.

برنامه‌ها در هلند در قالب طرح‌های خاص و مشخصی ارائه می‌شدند. هدف‌های بسیار کلی مانند اشتغال کامل، تعادل داخلی و خارجی از ویژگی‌های برنامه‌ها در هلند است. در عین حال برنامه‌های اقتصادی هدف‌های کمی خیلی دقیقی را دنبال نمی‌کنند.^۱

۱. مسئول تهیه برنامه‌ها در این کشور دفتر برنامه‌ریزی (تأسیس در سال ۱۹۴۵) است که به مباحث جدیدی می‌پردازد:

- مباحث جدید عبارت‌اند از: چگونگی اثر طرح‌های تأمین اجتماعی در میزان اشتغال، یا اثر سیاست دولت بر ارتقای بهره‌وری. در بسیاری از مباحث جدید که جنبه نهادی دارند، به تحلیل‌های کیفی بهای بیشتری داده شده است (از جمله در موضوع تنظیم بازار). هر ساله دو نوع پیش‌بینی توسط دفتر انجام می‌شود:



در بلژیک شروع برنامه‌ریزی با دو طرح توسعه‌ای (۱۳۶۲-۱۹۷۰) مشخص همراه بود. سپس با تعیین اهداف کلان اقتصادی مشخص سه برنامه در طول سال‌های ۱۹۷۱ تا ۱۹۸۵ تهیه شد. طی سه برنامه اول به نوعی اهداف کلان اقتصادی از قبیل رشد اقتصادی، رفع سه چالش مهم بیکاری، تورم و کسری مالی دنبال می‌شدند و در عین حال در برنامه برخی طرح‌ها و بخش‌ها نیز که دارای اولویت بودند ذکر می‌شدند. همچنین برنامه‌ریزی توسعه پایدار در این کشور مورد توجه قرار گرفت، نخست در مناطق (سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵) و سپس در سطح فدرال (۱۹۹۷ به بعد). در حال حاضر تصمیم‌گیری‌های آنی و مدیریت بحران جایگزین پیش‌بینی‌ها و برنامه‌ریزی میان‌مدت توسعه می‌باشد و دو بار در سال پیش‌بینی‌های لغزان ۵ سال (یا غلطان) اقتصادی برای ۵ سال آینده تهیه می‌شود.

در کره جنوبی برنامه‌ها بیشتر جنبه کلان و بخشی داشته و با اهدافی مشخص و استراتژی‌هایی معلوم متناسب با شرایط زمان برای هر برنامه در نظر گرفته شده‌اند. موضوع برنامه‌ها تا پایان برنامه چهارم (۱۹۶۲-۱۹۸۱) اهداف کلان مانند توسعه زیرساخت‌ها در صنایع سنگین، برق، فولاد و پتروشیمی و... با راهبردهای مشخص از جمله توسعه صنایع و استراتژی توسعه صادرات و... بود.

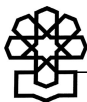
از برنامه پنجم تا آخرین برنامه به سبک برنامه‌های قبلی (۱۹۸۲-۱۹۹۷) اهداف کلان با تأکید بر صنایع فناوری، الکترونیک، تکنولوژی‌های اطلاعات و فناوری‌های برتر در حوزه‌های مختلف انتخاب شد. در این برنامه‌ها ضمن توجه خاص به نقش بخش خصوصی در اجرای برنامه‌ها، علاوه بر جنبه‌های اقتصاد، جنبه‌های اجتماعی نیز مورد توجه بودند.

در برنامه‌های اولیه هند (۱۹۵۱-۱۹۶۷) بر توسعه صنایع پایه و سنگین تأکید شد و در برنامه‌های بعد خود اتکایی و مبارزه با فقر محور قرار گرفت. البته مفهوم خود اتکایی به معنای سیاست‌های خودکفایی نیست، بلکه به معنای اجتناب از کمک خارجی برای تأمین اعتبارات برنامه است. این هدف از برنامه سوم به بعد در لیست اهداف جای گرفت. در همه برنامه‌ها همواره بر رشد

۱. پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت درباره سال جاری و سال آینده (پیش‌بینی‌ها چارچوب اقتصاد کلان بودجه را فراهم می‌سازند که در واقع همان بودجه اقتصادی کشورهایی همانند فرانسه و بلژیک است)

۲. پیش‌بینی‌های میان‌مدت ۳ تا پنج‌ساله با فرض ثبات سیاست‌های اقتصادی. این پیش‌بینی‌ها شامل چندین سناریو هستند تا موارد نامطمئن در گزینه‌های گوناگون را دربرگیرند.

- دسته دیگر از مطالعات دفتر ارزیابی گزینه‌های سیاست‌گذاری است. هدف آن نشان‌دادن خطر تکانه‌های بین‌المللی برای هدف‌های اقتصادی کشور و چگونگی فائق آمدن بر آنهاست (این مطالعات در کنار مطالعات بلندمدت برای دولت یا احزاب سیاسی انجام می‌گیرند). نوع سوم مطالعات دفتر کمی‌کردن برنامه‌های احزاب و بررسی پیامدهای اقتصادی آنهاست (این نوع مطالعات از ویژگی‌های منحصر به فرد دفتر مرکزی برنامه‌ریزی در هلند است). دفتر در مطالعات خود از انواع الگوهای اقتصادسنجی، تعادل عمومی و تحلیل‌های کیفی سود می‌جویند. الگوها برای بررسی آثار، پیش‌بینی کوتاه‌مدت، تحلیل‌های سیاست‌های اقتصادی در میان‌مدت و سناریوهای بلندمدت به کار می‌روند.



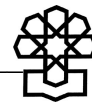
اقتصادی و توسعه اجتماعی و کاهش فقر و بیکاری و ارتقای سطح و کیفیت زندگی تأکید شده است. از سال ۱۹۹۱ به بعد بخش عمده و مهم موضوعات برنامه اقتصادی است. افزایش مشارکت مردم، رشد سریع اقتصادی همراه با عدالت، مبارزه با فقر و توسعه بخش خصوصی مهم‌ترین اهداف این برنامه‌ها به‌شمار می‌روند. در برنامه جدید انجام اصلاحات با هدف ایجاد کارایی به همراه موضوعات توسعه انسانی مورد توجه است. در عین حال بر مشارکت مردم در فرایند توسعه تأکید می‌شود. در برنامه دهم (۲۰۰۲-۲۰۰۷) علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های بخشی و طرح‌ها و پروژه‌ها، اصلاح سیاست‌ها و نهادهای هر یک از بخش‌ها هم در مرکز و هم در ایالات در دستور کار قرار گرفته است. علاوه بر موضوعات اقتصادی، به مسائل اجتماعی و توسعه انسانی توجه بیشتری شده است. در سه برنامه اخیر و به خصوص برنامه دهم، محور سیاست توسعه ارتقای کیفیت زندگی انسان‌ها قرار داده شد.

برنامه‌ریزی در ترکیه با جمع طرح‌های مختلف آغاز شد. این طرح‌ها قبل از ایجاد تشکیلات برنامه‌ریزی در سال ۱۹۶۰ که با آغاز برنامه‌ریزی به شیوه متعارف همراه بود، تهیه شدند. لکن پس از آن، برنامه‌های کلان با اهداف تعیین شده در دستور کار بودند که در برخی از آنها طرح‌هایی مشخص از جمله طرح اصلاحات ساختاری نیز وجود داشت. برنامه‌های اولیه (تا آخر برنامه پنجم ۱۹۹۰) با اولویت صنعت، جایگزینی واردات و توسعه بخش کالاهای واسطه (مواد اولیه و قطعات) بودند و در عین حال برنامه برای بخش‌های خاص با اهداف مشخص تهیه می‌شد. اما از برنامه ششم (۱۹۹۰-۱۹۹۵) به بعد اولویت به بخش خصوصی و توسعه صادرات داده شده است. در برنامه‌های بعدی، رشد اقتصادی و کاهش بدهی‌ها و اصلاحات ساختاری و ... اصول سیاست‌های توسعه قرار گرفت. در برنامه هشتم (۲۰۰۱-۲۰۰۵) بحث افزایش کیفیت زندگی مردم و یکپارچگی با اقتصاد جهانی در کنار عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا و اقدامات مشخص در راستای آن مطرح شد.

در چین همانند شوروی سابق در ابتدا برنامه‌ریزی با تأکید بر صنایع سنگین و به روش مرکزی انجام می‌گرفت (از سال ۱۹۵۳ تا سال ۱۹۷۹)، اما در طول زمان تنها به تعیین راهبردها یا رهنمودهای کلی و هدف‌های ارشادی پرداخته و تشکیلات برنامه‌ریزی هم محدودتر شده است.

در طول زمان اهداف برنامه‌ها از صنایع سنگین و زیرساخت‌ها به رشد محصولات کشاورزی و رشد اقتصادی و ایجاد محیط مناسب برای ادامه اصلاح بنیان‌های اقتصادی و ایجاد تعادل میان کل تقاضا و کل عرضه اجتماعی و پایه‌گذاری اقتصاد سوسیالیستی به سبک چین دچار تحول شد. حتی در برنامه‌های اخیر مسائلی همچون یافتن توازن میان اصلاحات، ثبات، توسعه، حفظ محیط زیست و توسعه پایدار به‌عنوان هدف تعیین می‌شدند (خصوصاً از برنامه نهم به بعد سال ۱۹۹۶).

سرانجام، در شوروی سابق بعد از انقلاب ۱۹۱۷ نزدیک به تمام وسایل تولید (کارخانه‌ها،



وسایل حمل و نقل، مخابرات، بانکها، خدمات عمومی) ملی شده و در اختیار دولت قرار گرفته بود و دولت باید در برنامه‌ها هم منابع را تخصیص می‌داد و هم قیمت‌ها را تعیین می‌کرد. برنامه‌ها به صورت کلان برای کل کشور، قسمتی برای بخش‌های تعیین شده، طرحی و پروژه‌ای برای هر آنچه تعیین می‌شده است، تهیه می‌گردید. تأکید برنامه‌های ابتدایی بر صنایع سنگین و زیرساخت‌ها و اشتراکی کردن بهره‌برداری‌های کشاورزی بود.

۴. روش تهیه

۴-۱. تجربه ایران

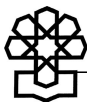
در برنامه اول قبل از انقلاب اسلامی راهبرد هر بخش به‌طور مشخص بیان شده است و سپس در راستای این راهبرد اهداف معینی تعریف شده و منابع مالی تحقق این اهداف مشخص شده است (راهبردی و طرحی). مثلاً توسعه بخش کشاورزی به‌عنوان راهبرد این بخش تعیین شده و در راستای این استراتژی ۱۶ هدف تعیین شده و منابع هر کدام ذکر شده است.

برنامه دوم همچون برنامه اول عمرانی به‌صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها بوده و از جامعیت برخوردار نبود. جامع نبود به این معنی که تدوین و اجرای سیاست‌های مالی، پولی، تجاری و صنعتی توسط دستگاه‌های دولتی مستقلی که عهده‌دار تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها بودند و بدون در نظر گرفتن آثار متقابل این سیاست‌ها و برنامه‌های عمرانی، انجام شده بود. در قانون برنامه به جزئیات طرح‌ها اشاره نشده است، ولی سهم اعتبارات چهار بخش کلی اقتصاد دقیقاً مشخص شده است.

برنامه سوم در دو سطح کلان و بخشی تهیه شد. در هر بخش دو مجموعه عملیات بود که تحت عنوان برنامه هسته و برنامه غیرهسته قرار می‌گرفت. در برنامه کلان و بخشی، اهداف کمی، اهداف کلی، اهداف جزئی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها دیده نمی‌شود. این برنامه دیگر به‌صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها نبود، بلکه به‌صورت جامع تهیه شد. البته به‌دلیل جدید بودن این فرایند هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف وجود نداشت. در حالت کلی اساس برنامه سوم بر جامعیت بود.

در زمان تدوین برنامه چهارم تصور خوبی از برنامه جامع وجود نداشت (که ناشی از ضعف عملکرد این نوع رویکرد در برنامه سوم بود)، از این رو به ضرورت تهیه برنامه‌های یک‌ساله هم‌زمان و هم‌سو با برنامه میان‌مدت تأکید شد. درحالت کلی این برنامه هم از نوع برنامه‌های جامع بود.

در برنامه پنجم علاوه بر اینکه خود برنامه‌ریزی از نوع جامع بود چندین برنامه جامع موضوعی بلندمدت نیز تهیه شد. مانند طرح جامع کشت که با موضوع توسعه کشاورزی در راستای اهداف رشد اقتصادی برای افق ۱۳۷۱ تدوین شده بود، یا طرح جامع تولید و توسعه



پروتئین حیوانی که برای افق ۱۳۷۴ تهیه شده بود. همچنین طرح یکپارچه حمل و نقل کشور و برنامه بلندمدت انرژی نیز تهیه شد. برنامه‌های یکساله به همراه بودجه تقدیم مجلس می‌شد.

بعد از انقلاب اسلامی در برنامه اول ابتدا اهداف کلی برنامه تدوین شده و از روی آنها برای بخش‌های مختلف در قالب هدف‌گذاری مقادیری تعیین می‌شد؛ مثلاً در راستای هدف رشد اقتصادی، هدف‌گذاری رشد برای بخش کشاورزی تعیین می‌شد و سپس برای نیل به این حد از رشد، برای زیربخش‌های آن مثل دام و طیور، جنگلداری و ... برنامه‌هایی تعریف می‌شد.

در برنامه دوم، همانند برنامه اول در ابتدا اهداف کلی برنامه تدوین می‌شد و با توجه به آنها اهداف جزئی و بعد اهداف بخشی و در نهایت از روی اهداف بخش‌های مختلف (مثل بخش آب، ساختمان و ...) طرح‌ها تدوین می‌شد.

ویژگی برنامه سوم نسبت به برنامه‌های قبل این است که در آن برای بخش‌های مختلف اقتصاد هم برنامه‌ریزی صورت گرفته و هر بخش برای خود برنامه مشخصی دارد. در برنامه چهارم برنامه‌ریزان معتقدند که سندی بلندمدت برای چشم‌انداز اقتصاد کشور تهیه گردیده که بر مبنای آن برنامه چهارم به عنوان گام نخست تدوین شده است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد حرکت در مسیری که خواسته‌های بلندمدت مصوب بر آنها تأکید دارد، از مهم‌ترین ویژگی‌های برنامه چهارم باشد. راهبرد برنامه، استفاده از منابع نفتی برای توسعه است و در این راه ایجاد نوعی ثبات در به کارگیری مقادیری از درآمدهای نفتی که سالیانه به درون اقتصاد ملی می‌ریزد، مدنظر بوده است. نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه، با توجه به تغییرات ماهوی مرتبط با آن نسبت به برنامه‌ریزی‌های گذشته (برنامه‌ریزی جامع) و تحول آن به صورت «برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده»، که متکی به پروگرام‌های اجرایی می‌باشد، تنظیم گردیده است.

۲-۴. تجربه کشورهای منتخب

در فرانسه برنامه در ابتدا برای بخش‌های پایه و اقدام‌های پایه تهیه می‌شد و بر اساس الگوهای ریاضی فراگیر بود. از برنامه ششم (۱۹۷۱-۱۹۷۵) به بعد روش برنامه‌های لغزان و روش بودجه اقتصادی در تهیه برنامه مورد استفاده قرار گرفت. برنامه‌ریزی ابتدا در طرح‌ها بوده است، سپس جامع شده شامل موضوعات مختلف به همراه جزئیات بیشتر و در حال حاضر راهبردی می‌باشد و تنها راهبردهای برنامه ذکر می‌شود. آمایش سرزمین در سطح ملی، به صورت تهیه طرح‌های راهبردی خدمات گوناگون بوده است.

از نظر تشکیلات برنامه‌ریزی کمیساریای برنامه فرانسه سازمان کوچکی است. در تهیه برنامه‌ها و آینده‌نگری‌ها علاوه بر دستگاه‌های دولتی مشخص، تعدادی از نهادها و سازمان‌های



مستقل و خصوصی نیز مشارکت دارند. از برنامه هفتم به بعد قرار بر این بود که اقدام‌های اولویت‌دار با مشورت مناطق نهایی شوند. در متن برنامه از مناطق خواسته شده بود که در چارچوب برنامه اقدام‌های اولویت‌دار، پیشنهادهای خود را عنوان کنند.

در هلد برنامه‌ها به خصوص برنامه‌های منطقه‌ای و محلی با رایزنی گسترده و فراهم کردن فرصت اظهارنظر برای همگان تهیه می‌شوند. برای تهیه و اجرای طرح‌های فضایی در همه لایه‌های حکومتی تشکیلات منظم و مشخصی پیش‌بینی شده است و طرح‌ها هم به صورت عمودی میان سطوح مختلف حکومتی و هم به صورت افقی میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های هم‌عرض در هر یک از سطوح سه‌گانه هماهنگ می‌شوند. در بلژیک برنامه‌ها در دو مرحله تهیه می‌شدند: در مرحله نخست انتخاب‌های (هدف‌های کلی) برنامه صورت می‌گرفت و در مرحله دوم برنامه تهیه می‌شد. در مرحله انتخاب‌های برنامه در دفتر برنامه‌ریزی، مدیریت عمومی پیشنهاد انتخاب‌های کلی، مدیریت بخشی پیشنهاد انتخاب‌های بخشی و مدیریت منطقه‌ای (و شوراهای اقتصادی منطقه‌ای) پیشنهادهای منطقه‌ای را ارائه می‌کردند. در مرحله تهیه برنامه، پروژه‌های مربوط به برنامه‌های کلی، بخشی و منطقه‌ای به ترتیب توسط واحدهای فوق تهیه می‌شدند.

در برنامه‌ها راهبردها و اهداف کلی ذکر می‌گردیدند. در تهیه برنامه‌های اخیر (در راستای استراتژی توسعه پایدار) از روند خاصی که در آن نظرات مردم، سازمان‌ها و همه نهادها دخالت دارند استفاده می‌شود. در تهیه این برنامه‌ها توصیه‌های جامعه مدنی بی‌نهایت اهمیت دارند. دولت کره جنوبی تهیه برنامه‌ها را با رایزنی با بخش خصوصی و با کمک به تأمین منابع مالی مهندسی و داخلی تقبل کرده و انجام داده است. برنامه‌ها در غالب طرح‌ها نیز تهیه می‌شدند. طرح‌های جامع در غالب طرح جامع سرزمینی تهیه و در حال اجرا است (۴ طرح).

در هند کمیسیون برنامه به ریاست نخست وزیر نقشی اساسی در تهیه و حتی اجرای برنامه‌ها دارد. روند کلی تهیه برنامه به این شکل است که ابتدا رهنمودها و کلیات برنامه و در مرحله بعد جزئیات برنامه تهیه می‌شود. نقش ایالت‌ها در تهیه برنامه همواره پررنگ بوده و به خصوص در سال‌های اخیر نظرات سندیکاها، احزاب سیاسی و نمایندگان مردم نیز در خصوص برنامه اخذ می‌شود. برای تهیه برنامه‌ها رایزنی زیادی با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌گرفت و می‌گیرد. با این حال در مجموع در گذشته برنامه بیشتر در مرکز تهیه و در ایالات اجرا می‌شد، اما در برنامه‌های اخیر تمرکززدایی بیشتری در دستور کار قرار گرفته است.

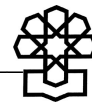
در ترکیه محل تشکیلات برنامه‌ریزی دولتی نخست‌وزیری این کشور است و این تشکیلات می‌باید رهنمودهای خود را از شورای عالی برنامه دریافت می‌کردند. راهبردها و هدف‌های کلی توسط شورای عالی تعیین می‌شود و تشکیلات برنامه‌ریزی دولتی باید ریز برنامه‌ها را تولید کند.



برنامه برای بخش عمومی الزام‌آور و برای بخش خصوصی ارشادی بود. چند برنامه اول با اولویت صنعت و صنایع پایه تهیه گردید، لکن در طول زمان برنامه‌ها بیش از پیش حالت راهبردی یافته، به نحوی برنامه‌ریزی مشارکتی نیز تجربه شده است.

در چین، ابتدا برنامه‌ها در سطوح کلان، بخش و حتی طرح‌های مشخص با اهدافی معلوم تهیه می‌شدند و حتی علاوه بر تعیین اهداف مهم کلان اقتصادی، برای بخش‌های مختلف با جزئیات برنامه‌ریزی صورت می‌گرفت. برای مثال، برنامه‌ریزی مرکزی همه کالاهای مهم مصرفی و تولیدی مانند غلات، روغن‌های نباتی، گوشت، کالاهای بادوام مصرفی، مصالح صنعتی و کالاهای سرمایه‌ای را دربرداشت. راهبردهای برنامه‌ریزی هم غالباً از سوی مقام برنامه‌ریزی مرکزی و سازمان‌های ایالتی صادر می‌شدند. از سال ۱۹۷۸ به بعد اصلاحات عمیقی در نظام اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور چین به وجود آمد و کم‌کم افکار نو و تغییر کارکردها به سمت افزایش نقش بازار در تخصیص منابع به کار گرفته می‌شود. برنامه‌ها که در ابتدا به صورت جامع تهیه می‌شدند و حتی در تمامی جزئیات وارد شده و همانند سبک شوروی از الگوی مالکیت دولتی، تخصیص منابع قیمت‌ها با نظر دولت تعیین می‌کردند، در طول اصلاحات تغییر ماهیت داده و خصوصاً در برنامه‌های اخیر به سمت ذکر راهبردها و اهداف مشخص اولویت‌دار، در مسائل مهم انتخاب شده برای دولت حرکت کردند. حتی عنوان برنامه‌ها به رهنمودها تغییر کرده تا ماهیت راهبردی و نیز مشارکتی آن مورد تأکید جدی قرار گیرد. در تهیه برنامه‌های اخیر علاوه بر کارشناسان دولتی از دانشگاهیان و پژوهشگران و حتی مراکز مختلف، احزاب، ایالات، مناطق و نظرات مردم استفاده شده است.

در شوروی سابق، دولت طبق برنامه‌ای که براساس اولویت‌های حزب کمونیست اتحاد جماهیر شوروی و به‌ویژه دفتر سیاسی یا «پولیت بورو» صادر می‌شد، همه چیز را تعیین و برنامه‌ها را تهیه می‌کرد. برنامه‌ها جامع، فراگیر و در غالب طرح‌های گسترده بودند. برنامه‌ها به صورت جامع و برای همه اجزای اقتصاد و برای همه ارکان نظام تهیه می‌شدند. در طول زمان برنامه‌ریزان نه تنها به هدف‌های کمی تولید کالاها بلکه به هزینه، شیوه توزیع و نیاز به منابع نیروی انسانی، مواد و مصالح و انرژی نیز می‌پرداختند. در رأس دستگاه برنامه‌ریزی هیئت وزیران قرار داشت و کمیته دولتی برنامه‌ریزی یا گوسپلان زیر نظر آن فعالیت می‌کرد. این سازمان از شوراهای کمیسیون‌ها، کارکنان رسمی و کارشناسان متعددی تشکیل شده بود و توسط کمیته آمار برای همکاری در فرایند برنامه‌ریزی آماده می‌شدند. گوسپلان برنامه‌هایی را که شوراهای شهری، مسئولان جمهوری‌ها و کنفرانس‌های منطقه‌ای تهیه می‌کردند را در یک برنامه فراگیر و سراسری برای سراسر کشور ادغام و به دستگاه‌ها ارسال می‌کرد.



۵. شیوه اجرا

۱-۵. تجربه ایران

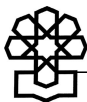
در برنامه اول و دوم قبل از انقلاب عملیات اجرایی برنامه تا آنجا که مربوط به دولت بود باید با رعایت وظایف سازمان برنامه به وسیله وزارتخانه‌ها یا ادارات یا بنگاه‌ها یا شرکت‌های دولتی انجام می‌شد (اجباری)، اما در اموری که اجرای برنامه به وسیله افراد و مؤسسات خصوصی بیشتر به مصلحت بود مقرر شد که سازمان برنامه به‌طور قانونی با موافقت هیئت دولت از طریق تهیه طرح‌ها و فراهم کردن اعتبارات لازم و راهنمایی‌ها و سایر کمک‌های فنی موجبات تشویق آنها و به‌کار افتادن سرمایه‌گذاری خصوصی را در این قبیل امور فراهم کند. همچنین، در برنامه در جهت حسن انجام امور به برخی ارگان‌ها (مانند کاهش تورم) و به خانوارها (مانند افزایش پس‌اندازها و کاهش هزینه‌های تجملی) توصیه‌هایی شده است که جنبه ارشادی دارد.

برنامه سوم در دو سطح کلان و بخشی تهیه شد. در هر بخش دو مجموعه عملیات بود که تحت عنوان برنامه هسته و برنامه غیرهسته قرار می‌گرفت. در برنامه کلان و بخشی، اهداف کمی، اهداف کلی، اهداف جزئی و سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها دیده نمی‌شود. این برنامه دیگر به‌صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها نبود، بلکه به‌صورت جامع تهیه شد. البته به‌دلیل جدید بودن این فرایند هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف وجود نداشت. در حالت کلی اساس برنامه سوم بر جامعیت بود.

نحوه اجرای برنامه چهارم برای ارگان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی از طریق بخشنامه‌ها و برای بخش خصوصی استفاده از سیاست‌های تشویقی و ارشادی بود. در برنامه پنجم دستگاه‌های اجرایی پروژه‌ها را پیشنهاد می‌دادند و در سازمان برنامه سازگاری این طرح‌ها با اهداف برنامه مورد بررسی قرار می‌گرفت و در صورت پذیرش، بودجه تخصیص می‌یافت. همچون برنامه‌های قبل سیاست‌های تشویقی و ارشادی بخش خصوصی تداوم داشت. در این برنامه تناظر کامل بین تقسیم‌بندی بودجه سالیانه و تقسیمات برنامه وجود داشت.

پس از انقلاب اسلامی، در برنامه اول ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی جهت انجام امور مرتبط با برنامه مسئولیت قانونی داشتند، یعنی اهداف معین برنامه که به اهداف بخشی سرشکن می‌شد مستقیماً به سازمان‌های ذی‌ربط ابلاغ می‌شد. جهت جلب مشارکت بخش خصوصی در اجرای مفاد برنامه هم تمهیداتی اندیشیده شده بود (مانند معافیت وجوه هم‌یاری مردم در اجرای پروژه‌ها از شمول قانون محاسبات).

در برنامه دوم همچون برنامه قبل بخش‌های دولتی مکلف به اجرای برنامه‌ها بودند و به‌موجب قانون برنامه مقرر شد، دستگاه‌های دولتی ساختار سازمانی خود را مطابق بخشنامه سازمان امور



اداری و استخدامی تغییر دهند. در حالت کلی سازمان‌های دولتی جهت اجرای مفاد برنامه تکلیف قانونی داشتند. در این برنامه اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی و ایجاد زمینه مشارکت بخش خصوصی مورد تأکید قرار گرفت. تبصره «۳۲» این قانون به لزوم سپردن امور برنامه به مردم اشاره دارد. با وجود این کارگزاران در برنامه دوم مشخص نشده‌اند. به بیان دیگر، برنامه نسبت به کارگزاران با بی‌تفاوتی کامل برخورد کرده بود.

در برنامه سوم انجام برنامه‌ها برای شرکت‌های دولتی اجباری است و همچون برنامه دوم به سامان‌دهی شرکت‌های دولتی توجه شده است. به منظور تشویق بخش خصوصی برای مشارکت در اجرای برنامه سیاست‌های تشویقی در خود قانون برنامه مطرح شده است.

در نهایت در برنامه چهارم کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف شدند اسناد توسعه بخش مربوط به خود را حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۳ تهیه، تدوین و به تصویب هیئت وزیران برسانند. همانند برنامه‌های قبل شیوه اجرا برای بخش دولتی اجباری و برای بخش خصوصی تشویقی است.

۲-۵. تجربه کشورهای منتخب

در فرانسه برنامه ریزی از ابتدا بیشتر تلفیقی از برنامه‌ریزی ارشادی و اجباری (البته بیشتر ارشادی) بود. اما به سرعت به برنامه‌ریزی ارشادی و سپس به برنامه‌ریزی به معنای آگاهانیدن کارگزاران اقتصادی و سرانجام به برنامه‌ریزی راهبردی مبدل شده است. هم‌اینک سازمان برنامه فرانسه بیشتر به امور آینده‌نگری و بررسی پیامدهای سیاست‌های گوناگون می‌پردازد. قراردادی کردن برنامه‌ها و مشارکت همه دست‌اندرکاران عمومی و خصوصی و انجمن‌ها در انتخاب‌های مهم اساس برنامه‌ریزی نوین در فرانسه محسوب می‌شود. ضمن اینکه اسناد قراردادهای از این دست باید با هماهنگی کامل با اسناد یکسان برنامه‌ریزی اتحادیه اروپا تهیه شوند تا آنکه فرانسه بتواند از نسل آینده منابع ساختاری اتحادیه بیشتری استفاده را ببرد.

در هلند برنامه‌ها بیشتر اظهارنظر بی‌طرفانه برای اطلاع‌رسانی هستند و براساس آنها دولت می‌تواند گزینه‌های سیاست‌گذاری را ارزیابی کند. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی در هلند بیشتر از نوع پیش‌بینی و بررسی اثر است. تنها طرح‌های توسعه محلی برای شهروندان و صاحبان حرف و مشاغل الزام قانونی دارند.

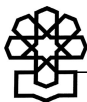
در بلژیک در ابتدا نوعی برنامه‌ریزی ارشادی برای سراسر کشور و سپس طرح‌های ارادی چندساله برای سرمایه‌گذاری‌های دولتی تهیه می‌شد. برنامه برای بخش عمومی و آن دسته از شرکت‌ها که با اجرای برنامه موافقت کرده و به ازای آن کمک مالی یا هر نوع کمک دیگر دریافت کرده بودند الزامی و در دیگر موارد ارشادی است.



در کره جنوبی برنامه‌ها از ابتدا با رایزنی با بخش خصوصی و نه به صورت اجباری تهیه و اجرا می‌شدند. از برنامه پنجم به بعد (۱۹۸۲-۱۹۸۶) دولت با تأکید بر برنامه‌ریزی ارشادی و نقش بیشتر بازارها و خصوصاً در سال ۱۹۹۷ با پذیرفتن این مطلب که اقتصاد کره و بازار جهانی به اندازه‌ای پیچیده شده که دیگر مدیریت مستقیم اقتصاد از سوی دولت ناشدنی است، نقش خود را کمتر کرد.

در هند به دلیل برخورداری از یک دموکراسی پارلمانی و بخش خصوصی فعال، دولت تنها می‌توانست از طریق اقناع و ارشاد و نه اجبار بخش خصوصی را وادار به اجرای هدف‌های برنامه کند. در تهیه برنامه‌های اخیر کماکان نقش کمیسیون برنامه‌ریزی بیشتر تعیین جهات کلی سیاست‌ها و بخش عمومی و اینکه دولت‌های مرکزی و ایالاتی باید در جهت هدف‌های برنامه حرکت کنند، بوده است. اما برنامه برای بخش خصوصی در محیطی مقررات‌زدایی شده، نقش ارشادی خواهد داشت. در ترکیه نقش دولت نظارت کلی بر اقتصاد تعیین شده بود و رسالت آن ترغیب بخش خصوصی جهت اجرای برنامه‌هاست. برنامه‌ها به جز اقدام‌های مشخصی که اجباری بودند، دارای جنبه ارشادی و تشویقی هستند.

در چین در ابتدا برنامه‌ها در یک نظام بسیار متمرکز و اجباری به سبک شوروی اجرا می‌شد. به دلیل فقدان سازوکار بازار، کمیته‌های حزب کمونیست که به موازات سازمان‌های دولتی تا کارخانه و کمون تشکیل شده بودند، در همه امور دخالت داشتند. همچنین دولت حتی تمهیداتی برای انتقال تصمیم‌گیری‌های اقتصادی به سطوح ادارات ایالتی، شهرستانی و محلی در دستور کار قرار داد. اما در طول زمان با اقدام‌هایی از نوع سیاسی و اداری مانند «جهش بزرگ به جلو»، ضمن حفظ ایدئولوژی سوسیالیستی با روی آوردن به موازین اقتصادهای بازاری، نظام سوسیالیست بازاری حکمفرما شده و برنامه‌ها جنبه ارشادی و مشارکتی پیدا کردند در برنامه‌های اخیر آن اجبار در اجرای برنامه‌ها که به سبک شوروی سابق آغاز شد و در طول زمان از شدت آن کاسته و تعدیل شده بود، به ارائه راهبردها و ایجاد انگیزه در اجرای برنامه‌ها با ارشاد و تشویق تغییر ماهیت داد. شوروی سابق نمونه کاملی از برنامه‌ریزی مرکزی با حذف بازار و اجرای اجباری برنامه‌ها در همه سطوح است. تخصیص همه منابع از طریق برنامه و تعیین قیمت‌ها انجام می‌گرفت و اقتصاد به طور کامل به صورت دستوری اداره می‌شد. در برنامه‌ها، اشتراکی کردن اجباری بهره‌برداری‌ها صورت می‌گرفت.



۶. برخورد با فضا (آمایش سرزمین)

۱-۶. تجربه ایران

اولین برنامه ریزی منطقه‌ای در برنامه اول با اهداف سیاسی - اجتماعی اسکان عشایر شاهسون در دشت مغان در سال ۱۳۳۲ بود. برای این منظور بنگاه عمران مغان تأسیس شد. مفهوم آمایش سرزمین اول‌بار در سال ۱۳۵۱ و در برنامه پنجم عمرانی مطرح شد. ولی نگرش حاکم تهیه‌کنندگان این برنامه تا حدودی متناسب با این موضوع بود. به طوری که مشرف نفیسی (رئیس وقت سازمان برنامه) معتقد بود که باید در تمام مملکت ایران، مردم حضور داشته باشند و نه اینکه برخی جاها خالی از سکنه شوند.

یکی از مهم‌ترین رویکردهای برنامه دوم توجه عمیق‌تر به برنامه ریزی منطقه‌ای بود، در این برنامه طرح‌ها در قالب توسعه مناطق مختلف مثل خوزستان، جنوب شرق و کرمان صورت پذیرفت. با استفاده از ظرفیت‌های مناطق و پرداختن به مناطقی از کشور که شدیداً دچار فقر بودند، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در این دوره مطرح می‌شود.

در برنامه سوم برنامه‌ریزی منطقه‌ای نسبت به برنامه‌های قبل رواج بیشتری داشت. طرح‌های عمرانی قزوین، خوزستان، جیرفت، کهگیلویه و گرگان در این برنامه اجرایی شد. هدف کلی عمران ناحیه‌ای در برنامه چهارم، شناسایی منابع و امکانات توسعه مناطق مستعد و تعیین قطب‌های توسعه در هر منطقه و تمرکز سرمایه‌گذاری در آنها به منظور تسهیل رشد اقتصادی است. طرح‌های هر منطقه با توجه به نظر نمایندگان مناطق تنظیم می‌شد.

در برنامه پنجم برای اولین بار برنامه آمایش سرزمین به منظور:

۱. ایجاد تعادل در توزیع درآمدها و جلوگیری از مهاجرت به استان‌های مرکزی (تهران، قم اراک)،

۲. سرمایه‌گذاری در زمینه‌های اجتماعی،

۳. سیاست‌های تشویقی جهت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، انجام شد.

در برنامه اول پس از انقلاب اسلامی یکی از اهداف اصلی سازمان‌دهی فضایی و جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها، متناسب با مزیت‌های هر منطقه بود. هم به دلیل بازسازی مناطق جنگی و هم به دلیل محرومیت‌زدایی در راستای تحقق عدالت اجتماعی، توجه ویژه‌ای به مناطق شده است.

در برنامه دوم به منظور توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در روستاها در طول برنامه باید اقداماتی صورت می‌پذیرفت (تبصره «۱۱» قانون برنامه دوم). به نظر می‌رسد در این برنامه به لحاظ برنامه‌ریزی منطقه‌ای روستاها بیشتر در کانون توجه بوده‌اند.

برنامه سوم و چهارم به صراحت به موضوع آمایش سرزمین می‌پردازد و قوانین معینی در این



زمینه تدوین شده است. به نظر می‌رسد در این برنامه به برنامه‌ریزان منطقه‌ای اختیارات بیشتری جهت امور برنامه‌ریزی داده شده است.

۲-۶. تجربه کشورهای منتخب

موضوع آمایش سرزمین از همان ابتدای برنامه‌ریزی در فرانسه به وجود آمد و تا سال ۱۹۷۵ دوران سی‌ساله شکوهمندی آمایش بود. طی این دوران برنامه‌ریزی منطقه‌ای در دستور کار بود و در عین حال آمایش فضاهاى روستایی نیز انجام می‌شد. سپس در دهه ۱۹۸۰-۱۹۹۰ دچار افول شد و دوباره از اوایل دهه ۱۹۹۰ رونق آن آغاز شد. با تأسیس وزارت آمایش سرزمین و محیط زیست در سال ۱۹۹۵ موضوع آمایش سرزمین با نگاهی به چشم‌انداز سال ۲۰۱۵ با تغییرات و سرعتی بیشتر رو به جلو گام می‌نهاد. لازم به ذکر است که در سال ۲۰۰۳ سیاست نوین توسعه روستایی در ذیل آمایش سرزمین برای افق ۲۰۲۰ تهیه و تعیین شد.

در هلند تاکنون در سطح ملی پنج برنامه آمایش سرزمین تهیه شده است که برخلاف آمایش سرزمین به شیوه فرانسوی‌ها بیشتر به مباحث کالبدی و زیست‌محیطی می‌پردازند. تهیه برنامه‌های آمایش سرزمین با عنوان طرح‌های کالبدی (فضایی) در سطوح ملی - استانی از ویژگی‌های بارز برنامه‌ریزی در هلند است. به عبارتی در هلند آمایش سرزمین را در سه سطح ملی، منطقه‌ای و محلی که اکثراً هم الزام‌آور نبوده و ارشادی می‌باشند انجام می‌دهند.

در بلژیک شروع برنامه‌ها به صورت منطقه‌ای بود، لکن از نکات مهم تجربه بلژیک پیدایش برنامه‌ریزی زیست‌محیطی با عنوان توسعه پایدار است که نخست در مناطق (۱۹۹۴ و ۱۹۹۵) و سپس در سطح فدرال (۱۹۹۷) ادامه یافت. در این کشور، پیگیری برنامه‌ریزی زیست‌محیطی جدی است، زیرا هر چهار سال یکبار برنامه فدرال تهیه می‌شود و هر دو سال یکبار گزارشی درباره وضع توسعه پایدار در کشور انتشار می‌یابد، و پیشرفت برنامه سالیانه گزارش می‌شود.

برنامه‌های جامع سرزمینی در کره جنوبی از سال ۱۹۷۲ شروع شده و همچنان با وسعت شایان توجهی ادامه دارد. این طرح‌ها تقریباً معادل طرح کالبدی - فضایی ملی هستند. تاکنون در کره چهار برنامه از این دست تهیه و اجرا شده است؛ سه طرح ده‌ساله (۱۹۷۲-۲۰۰۱) و طرح چهارم (۲۰۰۰-۲۰۲۰) که در حال اجراست.

اواخر سال ۲۰۰۳ مجلس ملی کره قانون توسعه ملی متوازن (در راستای ایجاد دولت مشارکتی) را تصویب کرد که نوعی برنامه‌ریزی توسعه یا برنامه‌ریزی آمایش سرزمین به شیوه فرانسوی‌هاست. برنامه‌ریزی توسعه یا آمایش سرزمین از سال ۲۰۰۳ توسط دولت‌های محلی اجرا و برعهده آنها گذاشته شده است.



در ترکیه سابقه برنامه‌ریزی منطقه‌ای طولانی است و به دلیل عقب‌ماندگی شدید آناتولی شرقی که شامل ۱۳ استان است، همواره موضوع نابرابری‌های منطقه‌ای مطرح بوده است. در سال‌های اخیر مجدداً دو برنامه منطقه‌ای یکی برای آناتولی شرقی و دیگری برای منطقه دریای سیاه شرقی تهیه شده‌اند.

در چین برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز بعد از اصلاحات جای خود را به برنامه‌های فراگیر و ملی داده است و از حیث فضا در برنامه‌های اخیر، برنامه‌ها به صورت برنامه‌های شهری و توسعه فضایی و به همراه ارائه رهنمودها تهیه شده‌اند.

برنامه‌ریزی به صورت منطقه‌ای و ایالتی از ارکان نظام برنامه‌ها هند بوده است، لکن در خصوص آمایش سرزمین کار خاصی صورت نگرفته است. در شوروی سابق نیز اگرچه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و استانی توسط جمهوری‌های مستقل و محلی انجام می‌شد، با وجود این در خصوص آمایش سرزمین کار به خصوصی انجام نشد.

جمع‌بندی

- در بیشتر کشورها تلفیقی از برنامه‌ریزی ملی و استانی وجود داشته است. حتی در کشورهای سوسیالیستی که بر برنامه‌ریزی مرکزی استوار بودند نیز این موضوع مشاهده می‌شود. اما به نظر می‌رسد که در طی زمان نقش مناطق و استان‌ها افزایش یافته و در این سطوح نیز برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گرفته است.

- در بیشتر کشورهای مورد بررسی، برنامه‌ریزی میان‌مدت به معنای متعارف آن در دوره‌های پنج‌ساله مورد توجه بوده است. اگرچه در کشورهای توسعه یافته پیش‌بینی‌های متعددی با دوره‌های زمانی کوتاه‌تر نیز انجام می‌شود. همچنین در برخی کشورهای در حال توسعه اسناد برنامه‌ریزی بلندمدت تحت عنوان اسناد چشم‌انداز نیز مورد توجه قرار گرفته است.

- در کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز برنامه‌ها به صورت کلان برای تمام کشور، بخشی برای بخش‌های اقتصادی و طرحی و پروژه‌ای برای موارد معین تهیه می‌شد. برنامه‌ها برای همه ارکان کشور و در همه امور اقتصادی و اجتماعی کشور تهیه شده و با تأکید بر صنایع سنگین و زیرساخت‌ها تهیه می‌شده‌اند. در طول زمان اهداف برنامه‌ها به سمت محصولات کشاورزی و رشد اقتصادی، ایجاد محیط مناسب برای ادامه اصلاح بنیان‌های اقتصادی و ایجاد تعادل میان کل تقاضا و کل عرضه اجتماعی متحول شده است.

- در کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز برنامه‌ها به صورت جامع و برای همه اجزای اقتصاد و



حتی برای همه ارکان نظام اقتصادی تهیه می شده است. برنامه‌ریزی مرکزی همه چیز را در بر داشت و در تمامی جزئیات وارد می‌شد و راهبردهای برنامه‌ریزی هم غالباً از سوی مقام برنامه‌ریزی مرکزی صادر می‌شدند. برنامه‌ها از الگوی مالکیت دولتی دفاع کرده و تخصیص منابع طبق برنامه و تعیین قیمت‌ها به وسیله دولت عمل می‌کردند. اجزای مزبور در طول زمان تغییر ماهیت داده و خصوصاً در برنامه‌های اخیر به سمت ذکر راهبردها و تعیین اهداف مشخص اولویت‌دار برای دولت تغییر جهت داده است. در تهیه برنامه‌های اخیر حتی عنوان برنامه‌ها به راهبردها تغییر کرده (ماهیت راهبردی و مشارکتی پیدا کرده‌اند) و علاوه بر کارشناسان دولتی از دانشگاهیان و پژوهشگران و حتی مراکز مختلف، احزاب، ایالات، مناطق و نظرات مردم استفاده شده است.

• در کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز برنامه‌ریزی منطقه‌ای و استانی توسط جمهوری‌های مستقل و محلی انجام می‌گرفته و این برنامه‌ها بعد از برنامه‌های ملی تهیه شده‌اند. از حیث فضا در برنامه‌های اخیر، برنامه‌های شهری و توسعه فضایی به همراه ارائه رهنمودها تهیه شده است.

• در کشورهای در حال توسعه برنامه‌های ابتدایی با تأکید بر توسعه صنایع پایه و سنگین آغاز شده است. برنامه‌های کلان با اهداف مشخص و تعیین شده و حتی استراتژی‌های معلوم، متناسب با شرایط زمان برای هر برنامه تهیه می‌شده است. در طول زمان اهداف برنامه‌ها از رشد اقتصادی و توسعه اجتماعی و کاهش فقر و بیکاری به سمت ارتقای سطح و کیفیت زندگی و اصلاحات ساختاری، افزایش مشارکت مردم در امور و افزایش جنبه‌های عدالت اجتماعی حرکت کرده است.

• در کشورهای در حال توسعه برای تهیه برنامه‌ها رایزنی زیادی با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌گرفت و می‌گیرد. با این حال در مجموع در گذشته برنامه‌ها بیشتر در مرکز تهیه و راهبردها و هدف‌های کلی را تشکیلات برنامه‌ریزی دولتی تهیه می‌کردند و در ایالات اجرا می‌شد. در برنامه‌های اخیر تمرکززدایی بیشتری در دستور قرار دارد و دولت تهیه برنامه‌ها را با رایزنی با بخش خصوصی و با کمک به تأمین منابع مالی انجام داده است. برنامه‌ها عمدتاً برای بخش عمومی الزام‌آور است. برای بخش خصوصی برنامه جنبه ارشادی پیدا کرده است و برنامه‌ها بیش از پیش حالت راهبردی یافته‌اند و اولویت خاصی به بخش‌های خصوصی در تهیه برنامه‌ها داده شده است و نظرات آنها کسب می‌شود.

• در کشورهای در حال توسعه برنامه‌ها با توجه به نظارت کلی دولت بر اقتصاد با رایزنی با بخش خصوصی و با رسالت ترغیب آنها جهت اجرای برنامه‌ها انجام می‌گرفته است. برنامه‌ها به جز اقدام‌های مشخصی که اجباری بودند با روش‌های ارتباط دولت با بخش خصوصی با جنبه‌های ارشادی، تشویقی و اقناع انجام می‌پذیرد. در کشورهای با نظام اقتصادی متمرکز برنامه‌ها در یک نظام بسیار متمرکز، اجباری و مرکزی با حذف بازار و اجرای اجباری برنامه‌ها در همه سطوح انجام



می‌گرفت. در طول زمان از شدت اجباری اجرای برنامه‌ها کاسته و تعدیل شده و برنامه‌ها به سمت ارائه راهبردها و ایجاد انگیزه در اجرای برنامه‌ها با ارشاد و تشویق تغییر ماهیت داده است.

• در کشورهای در حال توسعه برنامه‌ریزی منطقه‌ای و حتی ایالتی با سابقه طولانی از ارکان برنامه‌ها بوده است. تنها کره جنوبی در خصوص آمایش سرزمین توجه خاصی از گذشته تاکنون داشته و با تهیه برنامه‌های جامع آمایش سرزمین و تقویت توان مستقل مناطق با ایجاد نظام منطقه‌ای نوآور با رهبری مقامات محلی، برنامه‌ریزی تداوم یافته است.

• در کشورهای پیشرفته بازاری برنامه از اقدامات دولت در بخش‌های پایه با اهداف بازسازی زیرساخت‌ها به برنامه‌های کلان با اهداف کلان و با اولویت‌های صنعتی و حتی توجه به آمایش سرزمین مبدل شده است. برنامه‌ها به سمت تعیین راهبردها و تصمیم‌گیری‌های آنی و مدیریت بحران پیش رفته و موضوعات مختلف اجتماعی، زیست‌محیطی، فرهنگی و مباحث کیفی نیز علاوه بر مسائل اقتصادی مورد توجه خاص قرار گرفته است.

• در کشورهای پیشرفته بازاری برنامه‌ریزی ابتدا در طرح‌ها بوده است سپس به صورت جامع تهیه می‌شده و شامل موضوعات مختلف به همراه جزئیات بیشتر بوده، ولی در حال حاضر راهبردی است و تنها راهبردهای برنامه ذکر می‌شود. در تهیه برنامه‌های اخیر با سازوکارهای مختلف علاوه بر دستگاه‌های دولتی، مشارکت نهادها و سازمان‌های مستقل و خصوصی نیز جلب شده است. خصوصاً برنامه‌های منطقه‌ای و محلی با رایزنی گسترده و فراهم کردن فرصت اظهار نظر برای همگان تهیه می‌شوند.

• در کشورهای پیشرفته بازاری برنامه‌ریزی از ابتدا کمتر جنبه اجباری داشت و بیشتر برنامه‌ریزی‌ها جنبه ارشادی داشته است و در حال حاضر برنامه‌ریزی‌ها جنبه راهبردی دارند. بدین ترتیب برنامه‌ها برای بخش عمومی و آن دسته از شرکت‌ها که با اجرای برنامه موافقت کرده و به‌ازای آن از دولت کمک مالی یا هر نوع کمک دیگر دریافت کرده بودند الزامی و در دیگر موارد ارشادی هستند. در حال حاضر برنامه‌ها بیشتر به سمت اظهار نظر بی‌طرفانه برای اطلاع‌رسانی و پیش‌بینی و بررسی اثر و آینده‌نگری رفته است.

• برنامه‌های آمایش سرزمین (طرح‌های کالبدی فضایی) در کشورهای پیشرفته بازاری هم به صورت ملی و هم به صورت محلی تهیه شده و ادامه دارند. تهیه برنامه‌های آمایش سرزمین در سطح ملی و با تأکید به مباحث کالبدی و زیست‌محیطی در حال انجام است و الزام‌آور نبوده و ارشادی هستند. در حال حاضر قراردادهای میان‌مدت با مناطق، ابزار اجرای سیاست جدید آمایشی بوده و سیاست توسعه روستایی در ذیل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی زیست‌محیطی با عنوان توسعه پایدار رویکرد جدید آمایش سرزمین است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۳۴۱

عنوان گزارش: مروری بر تحول برنامه‌ریزی در ایران و چند کشور منتخب (ویرایش اول)

Report Title: Review of Development Planning in Iran and Some Selected Countries

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: ایمان پوست‌فروش تهرانی

ناظر علمی: حسن سبحانی، محمد قاسمی

متقاضی: محمدحسین فرهنگی (نایب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. برنامه‌ریزی (Planning)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۸/۲۸