

## سیر تحول برنامه‌ریزی در جهان

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

۱. «تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره جنوبی»

۲. طرح پژوهشی انجام شده توسط آقای دکتر فیروز توفیق تحت عنوان «بررسی تجربه برنامه‌ریزی در برخی از کشورها»

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۲۰۱

ار دیبیهشت ماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	سابقه برنامه ریزی در جهان
۱۳.....	برخی ویژگی های کشورهای پیشرو در برنامه ریزی
۲۴.....	عمده ترین دلایل تحول برنامه ریزی در جهان
۲۸.....	نتیجه گیری
۳۱.....	منابع و مأخذ

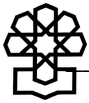


## سیر تحول برنامه‌ریزی در جهان

### چکیده

روش سنتی برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی جامع در کشورهای درحال توسعه با اقتصاد مختلط بوده است. از نظر زمانی برنامه‌ها به سه گروه بلندمدت (چشم‌انداز ۱۰-۲۰ ساله)، میان‌مدت (۵ ساله) و کوتاه‌مدت (سالانه)، از نظر فراگیری به برنامه‌های کلان، بخش‌ها و زیربخش‌ها و پروژه‌ها و از نظر جغرافیایی به ملی و منطقه‌ای تقسیم شده‌اند.

دقت در سیر تحول برنامه کشورها نشان می‌دهد که وقتی اصول و سیاست‌های توسعه‌ای برای مجریان مشخص‌تر و محدودتر بوده‌اند برنامه‌ها آسان‌تر به اهداف خود رسیده‌اند، لکن تحول تدریجی در دگرگون‌سازی نوع، روش و محتوی برنامه‌ها و تغییر جهت فعالیت دولت‌ها (خصوصاً در عرصه توسعه اجتماعی و خدمات زیربنایی) از دستوری به ارشادی و رهنمودسازی، سرعت و میزان موفقیت برنامه‌ها و دستیابی به اهداف را بسیار بالا برده است. به عبارتی سیر تاریخی نشان می‌دهد که بخش عمومی و دولت‌های مرکزی و ایالات به هدف‌های برنامه می‌گرویدند، اما برای بخش خصوصی، برنامه در محیطی مقررات‌زدایی شده نقش ارشادی ایفا نموده است و بیشتر به سمت رهنمودسازی رفته است. لکن درحال حاضر در کشورهای پیشرفته و در تهیه برنامه‌های اخیر تنها راهبردهای برنامه ذکر می‌شود، اهداف اولویت‌دار قابل



دسترس بیان می‌شود و با سازوکارهای مختلف علاوه بر دستگاه‌های دولتی مشارکت نهادها و سازمان‌های مستقل و خصوصی نیز جلب شده است. علاوه بر این برنامه‌ها بیشتر به سمت تعیین راهبردها، سازگاری اهداف و اولویت‌ها با ابزارها و وسایل، تصمیم‌گیری‌های آنی و مدیریت بحران‌ها و استفاده از تمامی ظرفیت‌های کشور با قید هماهنگی دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی پیش رفته و موضوعات مختلف اجتماعی، زیست‌محیطی، فرهنگی و مباحث کیفی نیز علاوه بر مسائل اقتصادی مورد توجه خاص قرار گرفته است.

### مقدمه

در این گزارش سعی شده است تا ضمن بررسی مختصری بر سیر تحول برنامه‌ریزی در برخی کشورهای منتخب<sup>۱</sup> پیشرو در برنامه‌ریزی به برخی ویژگی‌های برنامه‌ریزی در آن کشورها پرداخته شود.

شمار کشورهایی که به نحوی برنامه‌ریزی را تجربه کرده‌اند بسیار است. برنامه‌ریزی در مقیاسی گسترده، فراگیر و پیگیر نخستین بار پس از پیروزی انقلاب سوسیالیستی در سال ۱۹۱۷ در شوروی سابق آغاز شد و شکل‌گیری نهایی آن تا سال ۱۹۲۸ به طول انجامید. در این کشور گذشته از دوران نپ (NEP) یا سیاست نوین اقتصادی لنین) که نوعی بازگشت به اقتصاد مختلط بود و دیری نپایید، تقریباً همه وسایل تولید مانند (کارخانه‌ها، وسایل حمل‌ونقل، مخابرات، کشاورزی، بانک‌ها، خدمات عمومی و...) ملی شده و در اختیار دولت قرار گرفته بود و تخصیص منابع

۱. کشورهای شوروی سابق، چین، هند، ترکیه، کره جنوبی، فرانسه، بلژیک و هلند.



به عهده سازوکار بازار (قیمت و سودآوری) نبود. دولت طبق برنامه‌ای که براساس اولویت‌های حزب کمونیست اتحاد جماهیر شوروی تدارک دیده بود، هم منابع را تخصیص می‌داد و هم قیمت‌ها را تعیین می‌کرد.

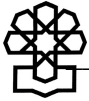
### سابقه برنامه‌ریزی در جهان

شوروی سابق محل پیدایش و نشر و نمای نظام برنامه‌ریزی متمرکز بوده است و بررسی تجربه آن، هم از نظر آنچه باید کرد و هم از نظر آنچه نباید کرد سودمند است.

روش شوروی سابق در برنامه‌ریزی با تغییرات کم و زیاد در همه کشورهای سوسیالیستی خواه در اروپا مانند لهستان، مجارستان، چک و اسلواکی و بلغارستان، خواه در آسیا مانند چین، کره شمالی و ویتنام و خواه در امریکای لاتین مانند کوبا، به کار گرفته شده است.

در چین پیش از اصلاحات عمیق سال‌های ۱۹۷۹ به بعد، که ضمن حفظ ایدئولوژی مارکسیستی<sup>۱</sup> سازوکار بازار نیز در اقتصاد وارد شد، وجه بارز نظام اقتصادی برنامه‌ریزی مرکزی و توزیع جنسی کالاها به شیوه شوروی سابق بود و مالکیت دولتی نسبت به دیگر انواع مالکیت تفوق کامل داشت. قدرت تصمیم‌گیری عمدتاً در دست وزارتخانه‌های دولتی بود. در ایجاد انگیزه از ابزارهای اقتصادی استفاده

۱. اصولی که در سال ۱۹۷۹ توسط دنگ خیاو‌پینگ اعلام شده عبارتند از: حفظ رهبری حزب کمونیست، حفظ ساختار دولت چین، دنبال کردن الگوی سوسیالیستی توسعه اقتصادی و حفظ مارکسیسم به‌عنوان ایدئولوژی رسمی کشور (Qinghai et al, p.57).



نمی‌شد و ابزارهای سیاسی دست بالا را داشت، شیوه توزیع هم در جهت ایجاد برابری بود و مدیریت ادارات و بنگاه‌های تولیدی تفکیک نشده بود. وزارتخانه‌ها و مقامات محلی ارتباط زیادی با یکدیگر نداشتند و مدیریت اقتصاد بر رهنمودها و تصویب‌نامه‌های سیاسی تکیه داشت.

بعدها بود که «چنین نظام اقتصادی صلبی از دلایل مهم عدم توسعه مطلوب اقتصاد چین»<sup>۱</sup> معرفی شد و در نتیجه، تغییرات مهمی در آن نظام وارد شد. رفورم اقتصادی چین را می‌توان گذار تدریجی از برنامه‌ریزی مرکزی به نظام مدیریت نوینی دانست که طی آن برنامه‌ریزی و تنظیم بازار در هم آمیخته است. مشخصاً این رفورم عبارت بود از چشم پوشیدن از:

- مالکیت صرفاً دولتی به سود نظام چند مالکیتی که البته در آن مالکیت دولتی هنوز دست بالا را دارد،
- نظام تصمیم‌گیری یکجانبه دولتی به سود نظام تصمیم‌گیری چند سطحی که در آن دولت، بنگاه و فرد هر سه سهیم‌اند،
- وابستگی اداری به سود جدایی دولت از بنگاه و برقراری پیوندهای اقتصادی؛
- استفاده از ابزارهای اداری به سود استفاده از ابزارهای اساساً اقتصادی برای ایجاد انگیزه.

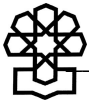
چنان‌که پیداست اصلاحات در نظام اقتصادی چین فاصله گرفتن از الگوی دوره اول نظام برنامه‌ریزی شوروی سابق است. رفورمی را که در چین در اواخر سال ۱۹۷۸ آغاز شد، با مسامحه به سه دوره تقسیم کرده‌اند؛ دوره نخست از پلنوم سوم



کنگره یازدهم حزب کمونیست چین در دسامبر سال ۱۹۷۸ شروع شده و تا پلنوم سوم کنگره بیستم حزب در اکتبر سال ۱۹۸۴ ادامه دارد. در این دوران، رفورم شامل اصلاحات روستایی و محور آن عقد قرارداد تولید با خانوارهای روستایی است. همزمان رفورم شهری (اعطای اختیارات بیشتر به مقامات محلی و بنگاه‌ها) به صورت آزمایشی انجام می‌گیرد. در مرحله دوم که از اکتبر سال ۱۹۸۴ تا کنگره سیزدهم حزب در اکتبر سال ۱۹۸۷ به طول انجامیده، دستور کار رفورم شهری و ارتقای همه‌جانبه بنگاه‌ها شامل تولید، بازاریابی، توزیع، برنامه‌ریزی، مالیات‌ها، امور مالی، قیمت‌ها، دستمزدها، بازرگانی خارجی و عرضه مواد و مصالح است. در همین دوران در مناطق روستایی رفورم تا ایجاد اقتصاد بازاری و یکپارچگی رفورم روستایی با شهری، گسترش می‌یابد. مرحله سوم از اکتبر سال ۱۹۸۷ به بعد است که رفورم ابعاد فراگیری یافت و شامل امور سیاسی، اقتصادی، علمی و فنی، آموزشی و فرهنگی نیز شد.

تجربه شوروی سابق حتی در کشورهای غیر سوسیالیستی، به‌ویژه کشورهای درحال توسعه هم تقلید شده است. موفقیت‌هایی که در چند برنامه نخست نصیب شوروی سابق شد، موجب گردید برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، از جمله ایران، هواخواهانی بیابد. منتها چون کشورهای اخیر معمولاً اقتصاد مختلطی داشتند و بخش خصوصی را حذف نکرده بودند، برنامه‌ریزی در آنها رنگ و بوی دیگری یافت.

از نخستین کشورهای گروه اخیر ترکیه بود. آغاز اولین برنامه این کشور را می‌توان برنامه‌ای دانست که برای پنج سال به مبدأ سال ۱۹۳۴ تهیه شد، هر چند به



دلایل گوناگون از جمله آغاز جنگ جهانی دوم دستیابی به همه هدف‌های آن میسر نشد. این برنامه چیزی جز فهرستی از پروژه‌های دلخواه نبود، اما به هر حال برای اقدامات دولت در زمینه زیرساخت‌ها، معدن و صنعت راهنمای مناسبی به شمار می‌رفت.

در دهه ۱۹۵۰ که در ترکیه حزب دمکرات بر سرکار آمد، برنامه‌ریزی مرکزی کنار گذاشته شد. عملاً دوران جدید برنامه‌ریزی در ترکیه با گنجاندن برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی جزء وظایف دولت در قانون اساسی سال ۱۹۶۱ آغاز شد. سازمان دولتی برنامه‌ریزی<sup>۱</sup> نیز در همین سال تأسیس گردید. وظیفه این سازمان تهیه برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت، سالیانه، نظارت بر اجرای برنامه‌ها و رایزنی در مورد سیاست‌گذاری‌های اقتصادی جاری، تعیین شد. سازمان برنامه‌ریزی وابسته به نخست وزیر بود و مقرر شد کار خود را با الهام از رهنمودهای شورای عالی برنامه‌ریزی که ریاست آن را نخست وزیر به‌عهده داشت و اعضای آن وزرای کابینه بودند، دنبال کند، سازمان دبیرخانه شورا را نیز در برمی‌گرفت. هدف‌های برنامه برای بخش عمومی الزامی<sup>۲</sup> و برای بخش خصوصی ارشادی<sup>۳</sup> بود. گفتنی است که به دلیل واپس‌ماندگی آناتولی شرقی و جنوب شرقی، ترکیه از نخستین کشورهای است که برای توسعه مناطق مذکور دست به برنامه‌ریزی منطقه‌ای زده است.

سازمان مذکور برنامه‌های پنج‌ساله اول، دوم، سوم و چهارم خود را به‌ترتیب برای دوره‌های ۱۹۶۳-۱۹۶۷، ۱۹۶۹-۱۹۷۲، ۱۹۷۳-۱۹۷۷ و ۱۹۷۹-۱۹۸۳ تهیه کرد. در

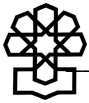
1. State Planning Organization=SPO  
2. Imperative  
3. Indicative



این برنامه‌ها تأکید بر صنعت، جایگزینی واردات و تولید کالاهای واسطه بود. اوضاع ناپایدار سیاسی در دهه ۱۹۷۰ دستیابی به هدف‌های برنامه را دشوار ساخت و به همین دلیل در برنامه چهارم در جهت تقویت بخش خصوصی، ارتقای صادرات (به‌جای جایگزینی واردات) و سرمایه‌گذاری در بخش‌های کاربر<sup>۱</sup> و با بازده سریع بازنگری شد. اجرای برنامه پنج‌ساله پنجم ترکیه (۱۹۸۴-۱۹۸۹) با توجه به برنامه تعدیل ساختاری<sup>۲</sup> صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی که در سال ۱۹۸۳ آغاز شد، یک سال به تأخیر افتاد. در برنامه پنجم در مقایسه با برنامه‌های پیشین، سهم دولت کمتر و نقش بخش عمومی اساساً نظارت کلی تعیین شده بود. با این‌حال در زمینه زیرساخت‌های انرژی و ترابری و رفع تنگناها، هنوز دولت مسئولیت چشمگیری داشت. در برنامه ششم (۱۹۹۰-۱۹۹۵) در برابر رشد تولید ۷ درصد، رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ۱۱ درصد و صادرات ۱۵ درصد در نظر گرفته شد که خود گواه اهمیت روزافزون بخش خصوصی و صادرات در نگرش اقتصادی ترکیه بود. در آن برنامه قرار بر این بود که رشد تورم بیش از ۱۰ درصد در سال نباشد. اما عملاً قیمت‌ها مهار نشد و به دلیل وام زیادی که از خارج گرفته شد، ترکیه با بحران تراز پرداخت‌ها مواجه شد. برنامه هفتم و هشتم ترکیه به‌ترتیب دوران (۱۹۹۶-۲۰۰۰) و (۲۰۰۱-۲۰۰۵) را دربر دارد.

برنامه اخیر علاوه بر برنامه میان‌مدت، حاوی چشم‌انداز بلندمدت برای افق ۲۰۲۳ هم هست. برنامه هشتم در ۱۰ فصل تهیه شده، که در فصل نخست آن تحول اقتصادی جهان و ترکیه در دوران پیش از برنامه هشتم بررسی شده است. در فصل

1. Labour-Intensive  
2. Structural Adjustment



دوم هدف‌های اصلی و راهبردهای برنامه بلندمدت (۲۰۰۱-۲۰۲۳) را گنجانده‌اند. فصل سوم به هدف‌های مهم، اصول و سیاست‌های برنامه هشتم اختصاص دارد. در فصل چهارم سیاست‌های کلان اقتصادی شامل امور مالیاتی، پولی، ارزی، سرمایه‌گذاری، بازرگانی خارجی و ترازپرداخت‌ها و پیش‌بینی‌های کلان مانند پیش‌بینی درآمد ملی، تقاضا، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز، ترازپرداخت‌ها و مالیه عمومی، مطرح شده است. فصل پنجم درباره روابط ترکیه با اتحادیه اروپا و فصل ششم درباره روابط ترکیه با دیگر کشورها از جمله کشورهای عضو اکو (سازمان همکاری اقتصادی)، همکاری اقتصادی دریای سیاه، G<sup>۲۰</sup> (ایالات متحده، ترکیه، هند، ژاپن، برزیل، روسیه، آلمان، آرژانتین، فرانسه، عربستان، مکزیک، آفریقای جنوبی، انگلستان، کره جنوبی، ایتالیا، چین، کانادا، استرالیا، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول) و D-۸ گروهی که در سال ۱۹۹۷ بنا به دعوت ترکیه (با شرکت ایران، پاکستان، بنگلادش، مالزی، مصر و نیجریه) تشکیل شده است. موضوع فصل هفتم برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌منظور مقابله با نابرابری‌های سرزمینی است (در ترکیه شاخص تولید ناخالص ملی سرانه از ۴۱ در آناتولی شرقی تا ۱۵۶ در مرمره تغییر می‌کند). در فصل هشتم هدف‌ها و سیاست‌های مربوط به بخش‌های اجتماعی و اقتصادی شامل منابع انسانی، فرهنگ، رفاه، صنعت و معدن، ظرفیت علمی و فنی، فناوری اطلاعات و مخابرات، توسعه کشاورزی، انرژی، ترابری، جهانگردی، زیرساخت‌های شهری و روستایی و محیط زیست بحث شده است. فصل نهم درباره ارتقای کارآیی بخش عمومی و فصل دهم درباره ارتقای کارآیی سراسر اقتصاد است.

برنامه‌ریزی هندوستان نیز متأثر از تجربه شوروی سابق است. نخست آنکه



برنامه‌های هند مانند شوروی سابق به سه گروه چشم‌انداز، پنج‌ساله و سالیانه تقسیم می‌شود. جهت‌گیری برنامه‌ها هم دستکم در برنامه‌های اولیه و پیش از فورم‌های سال‌های اخیر کاملاً سوسیالیستی است. در هر حال دستیابی به نظام سوسیالیستی از هدف‌های صریح برنامه‌های مذکور بوده است و بخش‌های مهمی از اقتصاد، پیش از اصلاحات اخیر، در انحصار دولت قرار داشت. گرایش‌های کلی برنامه‌های هند نیز مانند شوروی سابق در جهت صنایع سنگین و تولید کالاهای سرمایه‌ای است. منتها چون در هند بخش خصوصی حذف نشده و افزون بر این، در هند همواره کمیسیون شورای دمکراتیک باقی مانده است ناگزیر، برنامه‌ریزی آن کاملاً سبک و سیاق برنامه‌های شوروی سابق را ندارد.

در زمینه برنامه‌ریزی در کشورهای درحال توسعه نمونه‌های درخشان دیگری را می‌توان در آسیا در کره جنوبی، پاکستان، اندونزی و... در آفریقا در مصر، تانزانیا، غنا، الجزایر، تونس، مراکش... و در آمریکای جنوبی در مکزیک، برزیل، شیلی... و جز اینها سراغ گرفت.

برنامه‌ریزی تنها خاص کشورهای سوسیالیستی و درحال توسعه نیست. در بیشتر کشورهای پیشرفته صنعتی نیز تجربه برنامه‌ریزی به‌نحوی وجود داشته و هنوز هم وجود دارد. حتی در کشوری مانند ایالات متحده آمریکا که سردمدار اقتصاد بازاری (مبتنی بر بازار) است، نمونه‌های مهمی از برنامه‌ریزی از جمله برنامه دره تنسی (TVA) را سراغ داریم که شهرت جهانی دارد. هنوز هم در این کشور برنامه‌ریزی منطقه‌ای فراگیرنده یک (یا قسمتی از یک) یا چند ایالت و نیز برنامه‌ریزی نواحی متروپلی، بسیار رایج بوده و از نیمه‌های دهه ۱۹۷۰ به بعد رایج‌تر هم شده



است. منتها در کشورهای پیشرفته کنونی نگرش به برنامه‌ریزی، برخی از هدف‌ها و گاهی روش‌های آنها دگرگون شده و از برنامه‌ریزی سنتی فاصله زیادی گرفته است. فرانسه از کشورهای پیشرفته صنعتی است که از سال ۱۹۴۶ به بعد به‌طور مستمر اقدام به تهیه برنامه‌های میان‌مدت (۴-۵ ساله) کرده است. در این کشور تاکنون ۱۱ برنامه ملی توسط کمیساریای برنامه تهیه و ۱۰ برنامه اجرا شده است. علاوه بر برنامه‌های میان‌مدت در فرانسه انواع برنامه‌ریزی‌های دیگر از جمله آینده‌نگری، آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی هم رایج است. در این کشور برنامه‌های کوتاه‌مدت که «بودجه اقتصادی» نام گرفته است توسط وزارت دارایی تهیه شده و همه‌ساله به‌صورت پیوست بودجه دولت تقدیم قانونگذار می‌شود.

هلند از کشورهای بسیار باسابقه و نوآور در امر برنامه‌ریزی هم اقتصادی هم فضایی (سرزمینی) است. دفتر مرکزی برنامه‌ریزی<sup>۱</sup> هلند که درحال حاضر دفتر تحلیل سیاست‌های اقتصادی هلند نامیده می‌شود، درست بعد از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵ تأسیس شد و نخستین مدیر آن اقتصاددان معروف - و برنده جایزه نوبل این رشته - یان تینبرگن<sup>۲</sup> بود. این دفتر در گذشته به برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح ملی می‌پرداخت. اما برخلاف فرانسه که به نوعی دولت‌گرایی روی آورده بود، رهیافت هلند چیزی میان روش فرانسه و کشورهای با اقتصاد لیبرال‌تر مانند آلمان و ایالات متحده بود. اما به هر حال این دفتر نیز باید دو تکلیف زیر را انجام دهد:

- پیشنهادهایی برای توسعه بلندمدت صنعتی و منطقه‌ای کشور ارائه دهد،

- همه ساله فعالیت‌های بخش‌های عمومی و خصوصی را برای سال آینده - و از

1. Centraal Planbureau = CPB

2. Jan Tinbergen

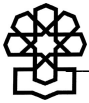


سال ۱۹۶۳ به بعد برای پنج سال آینده - پیش‌بینی نماید.

برنامه‌ها توسط دفتر مرکزی برنامه‌ریزی و شورای امور اقتصادی متشکل از وزرای ذیربط، رئیس دفتر مرکزی برنامه‌ریزی، رئیس بانک مرکزی و با همکاری کمیته‌های مطالعات بخشی و شرکای اجتماعی تهیه و نهایتاً با نهادهای مختلف رایزنی در میان گذاشته می‌شد.

در هلند، برنامه مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دولت قلمداد می‌شد و نیازی به تصویب آن در پارلمان نبود. برنامه‌ها هدف‌های کمی مشخصی نداشت و در آنها به هدف‌های کلی مانند اشتغال کامل و تعادل در مبادلات خارجی و مانند اینها بسنده می‌شد. محور برنامه‌های هلند سیاست‌های مالی و مالیاتی به معنای وسیع از جمله شامل بودجه و قیمت‌گذاری، سیاست‌های اعتباری، درآمدها، رشد متکی بر صادرات و ایجاد شرکت‌های بزرگ غالباً چندملیتی بود. برنامه در هلند، بیشتر برای اطلاع و ارزیابی همه دست‌اندرکاران تهیه می‌شد و برای دولت، ابزاری برای انتخاب درست میان گزینه‌های سیاست‌های اقتصادی به‌شمار می‌رفت. از این لحاظ فعالیت کنونی دفتر تحلیل سیاست‌های اقتصادی که جانشین دفتر مرکزی برنامه‌ریزی شده است را می‌توان در ادامه فعالیت‌های دفتر پیشین دانست. در هر حال هر دو دفتر در فراهم آوردن اطلاعات فنی و تحلیل‌های دقیق نقش مهمی داشته‌اند.

هم‌اینک نقش دفتر کنونی ازسویی تهیه پیش‌بینی‌ها و تحلیل‌های مستقل و به‌روز برای تسهیل تصمیم‌گیری‌های دولت، پارلمان و دیگر سازمان‌های اجتماعی (حزب‌های سیاسی، اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی) است. ازسوی دیگر چون این دفتر جزء ابواب جمعی وزارت امور اقتصادی هلند است، در تعیین سیاست‌های



بودجه‌ای و اقتصادی دولت هم مستقیماً دخالت دارد. گفتنی است که در کشورهای دیگر معمولاً این دو وظیفه به‌عهده سازمان‌های مجزا است. نکته شایان توجه اینکه تحلیل‌های بی‌طرفانه و ظریف دفتر موجب شده نظرات آن اعتبار و مقبولیت خاصی بیابد به‌نحوی که تقریباً در همه بحث‌های اقتصادی نظرات دفتر، مورد اعتبار و اعتماد است.

الگوی برنامه‌ریزی بلژیک که در سال ۱۹۵۹ با تأسیس دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی پایه‌گذاری شد، ابتدا متأثر از الگوی هلندی و سوئدی بود و در مرحله دوم و با قانونی جدید در سال ۱۹۷۰ بیشتر به الگوی سنتی فرانسه نزدیک شد.

دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی جزو وزارتخانه خاصی نبود و زیر نظر کمیته وزارتی برای هماهنگی اقتصادی و اجتماعی متشکل از وزارتخانه‌های اقتصادی و اجتماعی بود. این دفتر تا سال ۱۹۷۰ دو برنامه اقتصادی و اجتماعی را تهیه و اجرا کرد. برنامه‌های اولیه در مجموع به‌دلیل محیط بین‌المللی مساعد و نیز هماهنگی در سرمایه‌گذاری‌ها بر اثر برنامه‌ریزی، با موفقیت اجرا شد.

در سال ۱۹۷۰ قانون جدید برنامه‌ریزی متأثر از شیوه برنامه‌ریزی فرانسوی به تصویب رسید و دفتر طرح‌ریزی اقتصادی<sup>۱</sup> به دفتر برنامه‌ریزی<sup>۲</sup> با استقلال زیادتر و تشکیلات مفصل‌تر، مبدل شد. برنامه سوم ۱۹۷۱-۱۹۷۵ در این دوران آماده شد. برنامه می‌باید در دو مرحله تهیه شود:

- مرحله انتخاب‌ها برای تشخیص گزینه‌های مهم اقتصادی، اجتماعی و منطقه‌ای،
- مرحله برنامه‌ریزی برای تعیین اقدام‌های لازم برای دست یافتن به گزینه‌های



منتخب.

هر دو مرحله باید به تصویب پارلمان برسد. این برنامه در حین اجرا با بحران نفتی (یا ضربه اول نفتی) سال ۱۹۷۳ مواجه شد و از این رهگذر ضعف‌های برنامه‌ریزی‌هایی از این دست (یعنی با هدف‌ها و اقدام‌های مشخص و بدون انعطاف‌پذیری لازم) آشکار شد. از آن پس دفتر برنامه‌ریزی در بلژیک به تدریج به نوعی محل بحث و فحص<sup>۱</sup> مبدل شده است.

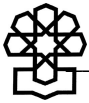
از دهه ۱۹۸۰ به بعد، دفتر سالیانه دوبار اقدام به پیش‌بینی کلان اقتصادی گردنده<sup>۲</sup> برای دوره پنج‌ساله آینده می‌کند و هدف از این پیش‌بینی‌ها ارائه تصویری هماهنگ از آینده و سیاستگذاری مناسب برای جلوگیری از جهت‌گیری ناخواسته است.

### برخی ویژگی‌های کشورهای پیشرو در برنامه‌ریزی

#### شوروی سابق

با آنکه نظام برنامه‌ریزی شوروی سابق حتی در کشورهای سوسیالیستی منسوخ شده، لکن تجربه آن به جهات گوناگون حائز اهمیت است. شوروی سابق نخستین کشوری است که نظام سراسری و فراگیر برنامه‌ریزی را نه تنها ابداع که اجرا کرده است. برنامه‌ریزی در شوروی نمونه بارز روش برنامه‌ریزی مرکزی با حذف بازار و اجرای اجباری یاهمان اقتصاد تحت فرمان یا دستوری است که در برنامه‌ها، اشتراکی

1. Think Tank  
2. Revoving



کردن اجباری بهره‌برداری صورت می‌گرفت. نکات برجسته تجربه این کشور در برنامه‌ریزی یکی فراگیری برنامه‌ها به معنای دخالت در همه امور اقتصادی و اجتماعی کشور است و دیگری تخصیص منابع از طریق برنامه و تعیین قیمت‌هاست. تنها در این کشور و دیگر کشورهای سوسیالیستی است که موضوع جایگزینی سازوکار بازار به وسیله سازوکار برنامه عملاً تجربه شده است. از ویژگی‌های برنامه‌های شوروی سابق اجباری بودن اجرای آن هم در تخصیص منابع و هم در تعیین قیمت‌هاست. در این کشور چندین نوع برنامه تهیه و اجرا می‌شدند: برنامه‌های بلندمدت (پرسپکتیو) ۱۵ تا ۲۰ ساله، میان‌مدت معمولاً پنج‌ساله (گاهی ۶ یا ۷ ساله) و کوتاه‌مدت یک‌ساله، شش ماه، سه ماهه و ماهیانه. گاهی برنامه‌های بخشی میان‌مدت و بلندمدت نیز تهیه شده‌اند. رفورم‌های پی در پی حتی پیش از فروپاشی شوروی محدودیت اجرایی برنامه‌های بسیار متمرکز را با متنوع‌تر و پیچیده‌تر شدن اقتصاد، نمایان ساخته‌اند در شوروی سابق علاوه بر تهیه برنامه ملی برای کل کشور، برنامه به صورت منطقه‌ای و حتی استانی هم تهیه می‌شده است، برنامه‌ها به صورت کلان برای کل کشور، قسمتی برای بخش‌های تعیین شده، طرحی و پروژه‌ای برای هر آنچه تعیین می‌شده است تهیه می‌گردید. در نظام مدیریت اقتصاد کشورهای سوسیالیستی اصلاحات عمیق‌تر را می‌توان در تجربه برنامه‌ریزی چین دید. روش شوروی با تغییرات اندک در همه کشورهای سوسیالیستی تقلید شده و بسیاری از کشورهای درحال توسعه هم تحت تأثیر برنامه‌های آن اقدام به برنامه‌ریزی کرده‌اند.



## چین

مهمترین نکته در تجربه برنامه‌ریزی چین فاصله گرفتن آن از نظام بسیار متمرکز و اجباری برنامه‌ریزی به سبک شوروی، نخست با اقدام‌هایی از نوع سیاسی و اداری مانند «جهش بزرگ به جلو» و سرانجام ضمن حفظ ایدئولوژی سوسیالیستی روی آوردن به موازین اقتصادهای بازاری و پیدایش نظامی که امروزه به نام «سوسیالیسم بازاری» معروف شده است می‌باشد. ظرف دو سه دهه اخیر این گرایش آنقدر پیش رفته که در آخرین برنامه چین حتی عنوان «برنامه» به «رهنمودها» تغییر کرده است تا ماهیت راهبردی و نیز مشارکتی برنامه مورد تأکید جدی قرار گیرد.<sup>۱</sup> در گذشته عبارت «اقتصاد طبق برنامه» در برابر عبارت «اقتصاد مبتنی بر بازار به‌کار می‌رفت. امروزه در چین و بسیاری از دیگر کشورهای درحال توسعه (از جمله هند) در یکی از رسالت‌های مهم برنامه‌ریزی کمک به پیدایش بازار رقابت و نهادهای اقتصاد بازاری است. نکته دیگری که اهمیت آن روز افزون است پیدایش ملاحظات غیراقتصادی از جمله ملاحظات زیست‌محیطی (توسعه پایدار) و اجتماعی (اشتغال، توزیع عادلانه ثمرات توسعه هم میان قشرهای اجتماعی و هم میان مناطق، ...) در برنامه‌هاست که برنامه‌ریزی کشور چین هم از این قاعده مستثنا نیست. در چین نیز برنامه‌ها به صورت پنج‌ساله تهیه می‌شود. 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. برنامه‌ریزی

۱. یازدهمین رهنمودهای پنج‌ساله توسعه (۲۰۰۵-۲۰۱۰).



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.

## هند

از میان کشورهای درحال توسعه آسیایی هند از نخستین کشورهایی است که اقدام به تهیه برنامه‌های میان‌مدت کرده است. بعضی از برنامه‌ریزان هندی مانند ماهالانوبیس، شهرت جهانی دارند. تاکنون در هند ۹ برنامه تهیه و اجرا شده و برنامه دهم نیز مراحل نخستین اجرای خود را پشت سر گذاشته است. الگوی هندی برنامه‌ریزی، شاید به دلیل حضور زیاد اتباع هندی در سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه در کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای آسیا و اقیانوسیه (اکافه و سپس اسکاپ) در دیگر کشورهای آسیایی نیز اشاعه یافته است. مقامات هندی ضمن تأیید برنامه‌های آزادسازی هنوز معتقدند ذکر برنامه‌ریزی برای هند ضروری است. نخست وزیر هند در مقدمه برنامه هشتم (۱۹۹۲-۱۹۹۷) می‌نویسد: «برنامه‌ریزی یکی از ستون‌های سیاست ما از استقلال به بعد بوده، قدرت کنونی ما نتیجه دستاوردهای آن است، همزمان بر این باوریم که رشد و توسعه کشور را نمی‌توان تنها به دست سازوکار بازار سپرد. بازار می‌تواند میان تقاضای با پشتوانه قدرت خرید و عرضه تعادلی ایجاد کند، اما قادر نیست عرضه را با نیاز متوازن سازد. برنامه‌ریزی جبران این کاستی‌های سازوکار بازار است. همچنین برنامه‌ریزی برای مدیریت کلان اقتصاد برای رسیدگی به تهیدستان و ستمدیدگان که بیشترشان بیرون از نظام بازار هستند

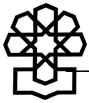


و از سرمایه اندکی برخوردارند ضروری است. پس مسئله انتخاب میان سازوکار بازار و برنامه‌ریزی نیست؛ چالش کلاف کردن این دو به یکدیگر به گونه‌ای است که مکمل یکدیگر باشند.<sup>۱</sup> در هند به دلیل ساختار فدراتیو حکومت، برای تهیه برنامه رایزنی‌های زیادی با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای انجام می‌گیرد. دولت‌های مرکزی و دولت‌های ایالتی نقشی مکمل دارند و در عین تهیه برنامه‌های ملی، برنامه‌های ایالتی نیز تهیه می‌شود، گاهی برنامه‌های ایالتی برحسب شهرستان‌های ایالات نیز سرشکن می‌شدند. در حال حاضر برنامه دهم (۲۰۰۲-۲۰۰۷) علاوه بر سرمایه‌گذاری‌های بخشی و طرح‌ها و پروژه‌ها، اصلاح سیاست‌ها و نهادهای هریک از بخش‌ها هم در مرکز و هم در ایالات در دستور کار قرار گرفته است و 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. در تهیه برنامه‌های اخیر کماکان نقش کمیسیون برنامه‌ریزی بیشتر تعیین جهات کلی سیاست‌ها و بخش عمومی و اینکه دولت‌های مرکزی و ایالتی باید در جهت هدف‌های برنامه حرکت کنند، بوده است. برنامه برای بخش خصوصی در محیطی مقررات‌زدایی شده، نقش ارشادی خواهد داشت.

### ترکیه

در ترکیه برنامه به صورت ملی تهیه می‌شود هرچند برنامه‌های منطقه‌ای (برنامه منطقه‌ای آناتولی شرقی و دریای سیاه شرقی) نیز مورد توجه و تهیه قرار گرفته‌اند.

۱. به نقل از Luthra, 2000, p. 310



از سال ۱۹۶۳ تاکنون ۸ برنامه میان مدت پنج‌ساله تهیه و به موقع اجرا شده‌اند و برنامه هشتم (۲۰۰۱-۲۰۰۵) حاوی یک برنامه بلندمدت برای افق بیست‌ساله (سال ۲۰۲۳) نیز هست. در ترکیه محل تشکیلات برنامه‌ریزی دولتی نخست‌وزیری این کشور است و این تشکیلات می‌باید رهنمودهای خود را از شورای عالی برنامه دریافت نماید. راهبردها و هدف‌های کلی توسط شورای عالی تعیین می‌شود و تشکیلات برنامه‌ریزی دولتی باید ریزبرنامه‌ها را تولید کند، برنامه‌ها برای بخش عمومی الزام‌آور و برای بخش خصوصی ارشادی است و در طول زمان برنامه‌ها بیش از پیش حالت راهبردی یافته، به نحوی برنامه‌ریزی مشارکتی نیز تجربه شده است.

از جمله گرایش‌های جدید برنامه‌ریزی در ترکیه، اصلاحات اساسی در سیاست‌های مالی و مالیاتی پولی، ارزی و سرمایه‌گذاری خارجی، میدان دادن بیشتر به بخش خصوصی، تغییر سیاست جایگزینی واردات با سیاست توسعه صادرات و به‌طور کلی یکپارچگی در اقتصاد جهانی و در نتیجه اهمیت یافتن عنصر «رقابت‌پذیری» در اقتصاد کشور، اهمیت بیشتر توسعه انسانی و کیفیت زندگی و مانند اینهاست. از نظر روش نیز برنامه‌ها بیش از پیش حالت راهبردی یافته و به نحوی برنامه‌ریزی مشارکتی نیز تجربه شده است. از ویژگی‌های برنامه‌ریزی در ترکیه این است که موضوعات فوق در قانون اساسی آن کشور به صراحت ذکر شده است.

### کره جنوبی

تجربه برنامه‌ریزی در کره جنوبی هم شایان توجه است. زیرا این تجربه، به دلیل موفقیت چشمگیر، با تغییراتی در بسیاری از کشورهای جنوب شرقی آسیا (سنگاپور،



مالزی، تایلند و ...) به کار گرفته شده است. منشأ «معجزه اقتصادی آسیای جنوب شرقی» همین تجربه جمهوری کره است. افزون بر اینها کره جنوبی همراه با ژاپن از تنها کشورهای آسیایی است که سابقه جدی در زمینه برنامه‌ریزی فضایی یا سرزمینی داشته، اینک برنامه پنجم سرزمینی خود را در دست اجرا دارد. توجه به برنامه‌ریزی کره جنوبی از آن جهت مفید است که در این کشور تصمیم‌هایی که گرفته شده با موفقیت به موقع اجرا گذاشته شده است. معمولاً ویژگی‌های استراتژی توسعه اقتصادی کره را تأکید بر صادرات در برابر راهبرد جایگزینی واردات می‌دانند. ویژگی دیگر رشد سریع همراه با توزیع عادلانه درآمد است، اما شاید بتوان بارزترین ویژگی برنامه‌ریزی کره را شیوه اجرای برنامه دانست، چرا که در آن اجرای برنامه‌های دولتی توسعه صنعتی به جای آنکه به صورت «امانی» مستقیماً به وسیله دولت یا با استخدام مشاور و پیمانکار به صورت «پیمانی» باشد و طرح‌ها با تأسیس شرکت‌های دولتی بهره‌برداری شوند؛ مستقیماً به عهده شرکت‌های خصوصی گذاشته شده است. در این میان دولت تهیه برنامه‌ها (البته با ریزنی با بخش خصوصی) و کمک به تأمین منابع مالی ارزی و داخلی را تقبل کرده است. این روش حتی با روش‌های «ارشادی» متعارف کشورهای در حال توسعه و «قراردادی» فرانسوی‌ها هم فرق دارد. در کشورهای پیشرفته غربی پس از استحال برنامه‌ریزی به نوعی نظام پشتیبانی تصمیم‌گیری (DSS) مؤسسات پیشین برنامه‌ریزی به مؤسسات آینده‌نگری تحلیل سیاست‌ها، پیش‌بینی و تحلیل اثر مبدل شده‌اند. در کره وزارت برنامه و بودجه در سال ۱۹۹۹ یعنی دو سال پس از تعطیل برنامه‌های ملی تأسیس شده و اخیراً اجرای برنامه توسعه ملی توازن از چند وزارتخانه دیگر به عهده آن گذاشته شده است. نکته



شایان توجه اینکه در کشور کره تصدی برنامه‌های موسوم به برنامه جامع سرزمین به عهده وزارت ساختمان و ترابری آن کشور است و بیشتر به صورت کالبدی فضایی یعنی تقریباً به شیوه کشورهای آلمان، اتریش، سوئیس، تهیه می‌شوند نه با گرفته‌برداری از روش آمایش سرزمین فرانسه. در این کشور نیز برنامه‌ها 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 و با توجه به ویژگی‌های منطقه‌ای اقدام می‌کنند. در کره جنوبی برنامه‌ها به صورت میان‌مدت و پنج‌ساله تهیه می‌شدند. در طرح جامع سرزمینی از سال ۱۹۷۲ تا ۲۰۲۰ سه طرح ۱۰ ساله و یک طرح ۲۰ ساله تهیه شده است. در کره جنوبی برنامه‌ها بیشتر جنبه کلان و بخشی داشته و با اهدافی مشخص، اولویت‌دار و استراتژی‌هایی معلوم و هدفمند متناسب با شرایط زمان برای هر برنامه در نظر گرفته شده‌اند.

#### فرانسه

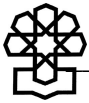
فرانسه از شمار معدود کشورهای پیشرفته غربی است که در آنها به طور مستمر برنامه‌های فراگیر میان‌مدت (پنج‌ساله)، بلندمدت (آینده‌نگری)، منطقه‌ای و آمایش سرزمین تهیه شده است. روش برنامه‌ریزی میان‌مدت فرانسه نمونه بارز برنامه‌ریزی «ارشادی» و حتی صرفاً «آگاهی» (اطلاع‌رسانی)<sup>۱</sup> است. روش‌های متداول فرانسوی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، آینده‌نگری (استراتژیک) و منطقه‌ای هم زباند است.



البته از این نظر فرانسه تنها کشور سرمایه‌داری صنعتی نیست. نمونه‌های بسیار موفق برنامه‌ریزی را می‌توان در دیگر کشورها مثلاً در هلند («دفتر مرکزی برنامه‌ریزی» برای برنامه‌ریزی اقتصادی و وزارت مسکن و برنامه‌ریزی فضایی و محیط زیست) برای برنامه‌ریزی کالبدی) و ژاپن (دولت به‌ویژه «وزارت بازرگانی بین‌المللی و صنعت» MITI معروف برای برنامه‌ریزی اقتصادی و «وزارت زمین و شهرسازی»<sup>۱</sup>) برای برنامه توسعه کالبدی) هم سراغ گرفت. گفتنی است که در بسیاری از نوشته‌های خارجی نیز برنامه‌ریزی فرانسه، به‌عنوان نمونه برنامه‌ریزی ارشادی در کشورهای بازارگرا، موضوع بحث و تجزیه و تحلیل بوده است.<sup>۲</sup> در این کشور برنامه‌ریزی از نوع متعارف بیشتر به استان‌ها (که در فرانسه «منطقه» نامیده می‌شوند) یا گروهی از استان‌ها موسوم به «مناطق بزرگ» تهیه می‌شود. تهیه برنامه‌های آمایش سرزمین، هم به‌صورت ملی و هم به‌صورت استانی، شهرستانی (دپارتمان) یا محلی (مجموعه‌ای از شهرداری‌ها (کمون‌ها)) همچنان ادامه دارد.

در طول زمان جهت‌گیری برنامه‌ها از نوع ساختاری و هدف‌ها بیشتر از نوع کیفی شده است. در برنامه‌های اخیر هدف اصلی دیگر رشد نبوده بلکه دگرگونی جامعه هدف قرار گرفته و به‌دلیل وسعت هدف‌های برنامه جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی بیش از گذشته مدنظر قرار دارد و هدف این شده است که برنامه به برنامه همه فرانسوی‌ها مبدل شود. در فرانسه برنامه‌ریزی 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

1. Ministry of Land and Planning  
2. Estrin and Holmes, pp.159-168, Bowles and Whyne



اقتصادی و سرانجام به برنامه‌ریزی راهبردی مبدل شده است. هم‌اکنون 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.

### بلژیک

تجربه بلژیک دشواری برنامه‌ریزی را در کشورهای با اقتصاد پیشرفته بازاری و دمکراتیک (ضرورت رایزنی با احزاب و اتحادیه‌ها و به‌طور کلی مردم، تغییر زیاد دولت‌ها) نمایان می‌سازد. از نظر هدف‌ها برنامه‌های بلژیکی فرق زیادی با برنامه‌های دوم به بعد فرانسه ندارند.

هر چند نظام برنامه‌ریزی خیلی دیرتر از فرانسه شروع شده، بحران در برنامه‌ریزی ملی بلژیک زودتر از فرانسه آشکار شده است. رسالت دفتر فدرال برنامه‌ریزی که از سال ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۹۴ دفتر برنامه‌ریزی و پیش از آن دفتر طرح‌ریزی<sup>۱</sup> اقتصادی نامیده می‌شد، تغییر کرده است. امروز وظایف اصلی دفتر بررسی اثر سنجش پیامدهای تصمیم‌ها، تحلیل‌های اقتصادی، پیش‌بینی‌های لغزان و به‌طور کلی ایجاد نظام پشتیبانی تصمیم‌گیری است.

دفتر فدرال برای انجام فعالیت خود دو ویژگی مهم را داراست. اولی، استقلال دفتر نسبت به مقامات سیاسی است که در این راستا وضع قانونی آن «سازمان منافع

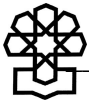


عمومی» اعلام شده تا مانند مؤسسات علمی بتواند ضمن برخورداری از منابع دولتی استقلال خود را حفظ کند و دیگری توانایی علمی پرسنل دفتر است که به تحلیل‌های آن اعتبار خاص و تقریباً بلامنازعی می‌بخشد.

از نکات مهم دیگر در تجربه بلژیک پیدایش برنامه‌ریزی زیست‌محیطی با عنوان توسعه پایدار است، نخست در مناطق (سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵) و سپس در سطح فدرال (۱۹۹۷ به بعد) پیگیری این برنامه جدی است، زیرا هر چهار سال یک بار برنامه فدرال تهیه می‌شود، هر دو سال یک بار گزارشی درباره وضع توسعه پایدار در کشور انتشار می‌یابد، اجرا و پیشرفت برنامه سالیانه گزارش می‌شود و در تهیه این برنامه توصیه‌های جامعه مدنی نهایت اهمیت را دارند.

#### هلند

از ویژگی‌های برنامه‌ریزی هلند تأکید آن بر تدوین سیاست‌های ضد اداری است. برنامه‌ریزی در هلند به صورت سالیانه شروع شده و از سال ۱۹۶۱ به بعد علاوه بر برنامه سالیانه، تهیه چشم‌انداز اقتصاد کلان برای میان‌مدت را هم در دستور کار قرار داده است. در سال‌های اخیر توان پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت دفتر افزایش یافته و پیش‌بینی‌ها با به روزآوری هر سه ماه یک بار 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 پنج‌ساله تهیه می‌شوند. در بسیاری از مباحث جدید مانند تنظیم بازار که جنبه نهادی دارند دفتر مرکزی برنامه‌ریزی به تحلیل‌های کیفی بهای بیشتری می‌دهد. از شمار ویژگی‌های منحصر به فرد هلند، کمی کردن برنامه‌های احزاب و بررسی



پیامدهای اقتصادی آنها به وسیله دفتر مرکزی برنامه‌ریزی است. در هلند برنامه‌ریزی از وظایف دولت تلقی شده و نیازی به تصویب آن در پارلمان نیست. از دلایل اهمیت تحلیل‌های دفتر مرکزی برنامه‌ریزی، تخصص بالای کارشناسان و کیفیت عالی مطالعات دفتر است.

در این کشور علاوه بر برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی که در حال حاضر بیشتر از نوع پیش‌بینی و بررسی اثر است، برنامه‌ها با پوشش مناطق و کل کشور (به خصوص برنامه‌های منطقه‌ای و محلی) با رایزنی گسترده و فراهم کردن فرصت اظهار نظر برای همگان تهیه می‌شوند و در عین حال، برنامه‌ریزی فضایی جایگاه ویژه‌ای دارد به گونه‌ای که برنامه‌های فضایی هلند در اتحادیه اروپا و دیگر کشورهای پیشرفته زبانزدند در این کشور برنامه‌ها بیشتر اظهار نظر بی‌طرفانه برای اطلاع‌رسانی هستند و بر اساس 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 و تنها طرح‌های توسعه محلی برای شهروندان و صاحبان حرف و مشاغل الزام قانونی دارند.

#### عمده‌ترین دلایل تحول برنامه‌ریزی در جهان

نمونه‌های برنامه‌ریزی در کشورهای صنعتی پیشرفته زیاد است. اما قدر مسلم اینکه در دهه اخیر، برنامه‌ریزی ملی به ویژه شیوه سنتی آن در کشورهای توسعه‌یافته در حال افول است. برای این تحول دلایل گوناگونی عنوان شده، از آن شمار:



## الف) سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۸۲

۱. **آشفستگی‌ها و عدم تعادل‌ها:** در این دوران کشورهای صنعتی جهان با ازدیاد تورم، رها شدن سیستم پولی جهانی مبتنی بر نرخ‌های ثابت تسعیر و بحران نفتی روبرو هستند و توانایی برای کنترل اقتصاد ندارند. در نتیجه سازمان‌های مسئول برنامه‌ریزی رفته‌رفته اعتبار خود را از دست می‌دهند. در فرانسه با آنکه برنامه هفتم (۱۹۷۶-۱۹۸۰) از پیشرفت فراوان در سیستم حساب‌های ملی و الگوهای اقتصادسنجی برخوردار است، سناریوهای آن با آنچه در عمل رخ می‌دهد اختلاف دارد. برنامه هشتم به رأی گذاشته نمی‌شود و در سال ۱۹۸۲ توسط برنامه موقت دیگری جایگزین می‌شود. در این سال‌ها در بلژیک هم وضع مشابهی حکمفرماست به‌نحوی که کمیساریای برنامه به‌جای تهیه برنامه برای دوره ۱۹۸۱-۱۹۸۵، برمبنای ادامه روند گذشته، اقدام به پیش‌بینی اقتصادی برای دوره مذکور می‌کند. این پیش‌بینی (احتمالاً با گرت‌برداری از عنوان یکی از سناریوهای سال ۱۹۷۰ آمایش سرزمین در فرانسه) «سناریوی غیرممکن» نامیده می‌شود. نتیجه‌گیری از سناریوی مذکور این است که بدون رفورم اساسی در سیاست‌های اقتصادی از جمله در مورد نرخ تسعیر و سیاست‌های مالی و درآمدی، عدم تعادل‌های کلان اقتصادی، پیشرفت انباشته اقتصادی و اجتماعی چندین دهه گذشته را فنا خواهد کرد.

۲. **دشواری روزافزون پیش‌بینی آینده:** به‌رغم دستیابی به اطلاعات کامل و به‌روز اقتصادی، دسترسی به وسایل پیشرفته داده‌آمایی و پیشرفت فوق‌العاده در تهیه الگوهای اقتصادسنجی، پیش‌بینی و کنترل آینده میان‌مدت بسیار دشوار شده است. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ برنامه‌ریزان مواجه با حوادث پیش‌بینی نشده بسیاری چون



انقلاب ماه مه سال ۱۹۶۸ فرانسه و ضربه‌های نفتی (سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹) در بیشتر کشورهای صنعتی بودند. حوادث مذکور همراه با باز شدن دروازه‌های کشورها به روی دادوستد جهانی از اهمیت پیش‌بینی‌ها و برنامه‌ریزی‌های ملی می‌کاهد. سیاست‌های اقتصادی دشوارتر و پیچیده‌تر شده اعتبار برخی از نظریه‌ها (الگوی غالب کینزی) نیز زیر سؤال می‌رود.

۳. **تنوع فزاینده در سیاست‌های اقتصادی و محدودیت نظریه‌ها:** در گذشته سیاست اقتصادی بیشتر معطوف به تحقق دو هدف کاهش تورم و بیکاری بود. در دوره تحت بررسی، بحران اقتصادی جهانی و نیز یکپارچگی روزافزون اقتصادهای ملی و اقتصاد جهانی، وضع را تغییر داده است. اینک مازاد کسری در ترازپرداخت‌ها نسبت مهمی از تولید ناخالص داخلی است. واردات انرژی سهم چشمگیری در تعادل بازرگانی دارد و در کوتاه‌مدت کشش آن نسبت به قیمت کم است. جابجایی سرمایه اهمیت بیشتری یافته و پویایی متفاوت بازارهای کالاها و جریان‌های سرمایه خود مزید بر علت شده است. علت بیکاری، تنها کمی تقاضا که موجب پیدایش بیکاری نوع کینزی است، نیست. علاوه بر آن هزینه نهایی زیاد نیروی کار (نظریه کلاسیک‌ها) و ناسازگاری تخصص‌های موجود با تخصص‌های مورد نیاز فعالیت‌های نوین (بیکاری ساختاری) نیز وجود دارد. در نتیجه حل مشکل بیکاری نیاز به درمان‌های متفاوت و چه‌بسا متناقض دارد و به همین دلیل انتخاب سیاست‌ها دشوارتر از گذشته است. گذشته از آن، هزینه نیروی کار مؤلفه‌های گوناگون دارد: (هزینه نهایی واقعی که بر تخصیص عوامل تولید اثر می‌گذارد، دستمزدهای واقعی که توزیع درآمد را رقم می‌زند و هزینه واحد دستمزد که در تشکیل قیمت‌های داخلی و رقابت‌پذیری مؤثر



است). مبارزه با تورم هم به دلیل تعدد علل آن آسان نیست. این علت‌ها، عبارتند از: تحویل سریع انتظارات، قیمت‌گذاری شرکت‌هایی که در معرض رقابت خارجی نیستند، خواسته‌های کارکنان سازمان‌یافته که تقریباً متناسب با تغییر قیمت‌ها خواستار تعدیل دستمزد خود هستند، انطباق با دستمزدهای بخش‌های با بهره‌وری بالا، انعطاف‌ناپذیری نیروی کار و سازگاری کند میان سطح اشتغال واقعی و مطلوب. به دلیل ارتباط فزاینده‌ای که میان سیاست‌های بودجه‌ای و پولی وجود دارد، ابزارهای دخالت دولت محدودتر شده است.

۴. **پایان اجماع در مورد نقش دولت:** مسئله اساسی اینکه نقش دولت در حیات اقتصادی زیر سؤال رفته است. در دوران جدید، دخالت در حوزه اقتصاد اسباب زحمت و ناکارآمدی تلقی می‌شود.

### ب) سال‌های ۱۹۸۲ به بعد

۱. **دوران جهانگیری:** در این دوران حرکت برگشت‌ناپذیری به سوی جهانی شدن اقتصاد یا جهانگیری به چشم می‌خورد که جابجایی شگفت‌انگیز سرمایه، پیدایش بازاری پیوسته و جهانی و تعیین بین‌المللی نرخ‌های بهره است. در بخش واقعی نیز با کاهش هزینه‌های ترابری و جهانی‌شدن فعالیت‌های شرکت‌ها، به‌ویژه شرکت‌های چندملیتی، وضع مشابهی حکمفرماست. بر این گرایش‌ها آثار عمیقی مترتب است. نخست، در اقتصادی جهانی که فاصله‌ها از میان رفته و ایجاد ثروت بیش از پیش شکل غیرمادی یافته، امکان تجسم دنیای واقعی در میان‌مدت در چارچوب پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی، بسیار محدود است. دوم، در اقتصاد جهانی رقابت بیش



از آنکه مربوط به قیمت‌ها باشد، میان نظام‌های اقتصادی است، مهم شیوه سازماندهی، انعطاف‌پذیری و ظرفیت جوامع برای استفاده از فرصت‌هاست. سوم، فضای اقتصادی که بیشتر و بیشتر باز شده با فضای اجتماعی که هنوز ملی یا حتی محلی است، هم‌مرز نمی‌باشد.

۲. **تحول نهادهای برنامه‌ریزی:** تحولاتی که گذشت هرچند موجب افول برنامه‌ریزی شده لکن به همان نسبت از اعتبار نهادهای برنامه‌ریزی نکاسته است. به‌عنوان نمونه در فرانسه برنامه نهم (۱۹۸۴-۱۹۸۸) چارچوب کمی کلان اقتصادی ندارد، بلکه محور ۱۲ طرح اولویت‌دار اجراست. برنامه یازدهم (۱۹۹۳-۱۹۹۷) را که آخرین برنامه ملی فرانسه است، دولتی که بر اثر انتخابات سال ۱۹۹۳ سرکار می‌آید کنار می‌گذارد و ترجیح می‌دهد سیاست‌های اقتصادی خود را در قوانین پنج‌ساله بگنجانند. با این همه کمیساریای برنامه‌ریزی همچنان در جای خود باقی است. زیرا تحلیل‌ها و الگوسازی‌های اقتصادی که از طریق مؤسسات وابسته انجام می‌گیرد، هنوز ارزش خود را از دست نداده است.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری

بیشتر کشورهای پیشرفته صنعتی نظام حکومتی یا فدراتیو دارند یا اگر هم بسیط<sup>۲</sup> باشد، با تمرکززدایی‌های پی‌درپی از دو طریق تفویض اختیار و برپایی دولت‌های تمام عیار (شامل مجریه و مقننه) منطقه‌ای و محلی (شهرداری‌ها) شبیه حکومت‌های

1. Tanguy de Biolly, pp. 63-66.

2. Unitary

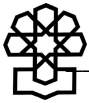


فدراتیو شده است. از این رو در این کشورها برنامه‌ریزی یک شکل و یکنواخت برای همه مناطق و نواحی کشور کنار گذاشته شده امور از این دست به مناطق (استان و شهرستان) و شهرداری‌ها - که در کشورهای پیشرفته غالباً یکی از تقسیمات کشوری است - واگذار شده است.

از نیمه دوم قرن بیستم به بعد تغییرات فناوری شتاب روزافزونی یافته پیش‌بینی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از نوع سنتی را بسیار دشوار ساخته است. این پدیده همراه با ناپایداری روزافزون بازارها، ایجاب می‌کند جوامع از این دست خود را اسیر چارچوب‌های تنگ برنامه‌های سنتی نکرده همواره گوش به زنگ و آماده رویارویی با وضع جدید باشند. باید اذعان کرد که در طول هم بودن برخی برنامه‌ها هرچند می‌تواند به معنای پیگیری روش واحد و در نتیجه استفاده از مزایای روش واحد باشد این احتمال هم وجود دارد که عدم تجدیدنظر در روش‌ها در طی زمان، برنامه‌ریزی را از بهره‌مند شدن از دستاوردهای روش‌شناسی جدید محروم سازد. به عبارتی در دنیای کنونی بازارها از حالت بازار انبوه<sup>۱</sup> به بازارهای خاص<sup>۲</sup> مبدل شده و تغییر در سلیقه‌ها شتاب بیشتری یافته است. پدیده مورد بحث همراه با جهانی شدن، از امکانات برنامه‌ریزی و دخالت دولت‌های ملی کاسته است.

با دستیابی به درآمدهای بالا (سرانه ۲۰ تا ۳۰ هزار دلار در سال) و آگاهی روزافزون مردم از اهمیت حفاظت محیط زیست، اولویت‌ها از صرفاً اقتصادی به زیست‌محیطی، اجتماعی (اشتغال و برابرسازی فرصت‌ها) و کالبدی یا فضایی (تعیین کاربری زمین‌ها و مقررات استفاده از آنها و شبکه سکونتگاه‌ها) تغییر یافته است. در

1. Mass Market  
2. Niche Market



کشورهایی که مانند آلمان فدرال، هلند، ژاپن و کره جنوبی برنامه‌ریزی مرکزی (ملی) سنتی را کنار گذاشته‌اند، برنامه‌ریزی‌های زیست‌محیطی و فضایی رونق فراوان یافته است. سرشت برنامه‌ها نیز خواه در سطح ملی خواه در سطوح منطقه‌ای و محلی از کمی و انعطاف‌ناپذیر به کیفی، راهبردی (استراتژیک) و محدود و اولویت‌دار تغییر یافته است. حتی گاهی برنامه‌ریزی ملی چیزی بیش از رهنمودهای کلی نیست.

با توجه به آنچه در بالا گفته شد نمی‌توان به پرسشی که غالباً، به‌ویژه بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، عنوان می‌شود (آیا برنامه‌ریزی هنوز محلی از اعراب دارد؟)، پاسخ یکسانی داد. جواب این پرسش بستگی به میزان توسعه‌یافتگی کشور، محدوده برنامه‌ریزی، امکانات مقامات دولتی برای دخالت، نوع برنامه‌ریزی، چه به لحاظ موضوع چه به لحاظ روش و جز اینها دارد. بنابراین پرسش بجا این نیست که: «برنامه‌ریزی باشد یا نباشد؟»؛ بلکه این است: «کدام نظام برنامه‌ریزی برای کشور مورد نظر مناسب‌تر است؟».

به عبارتی برنامه‌ریزی را می‌توان یک نوآوری در نظام تدبیر دانست که برای تنظیم عالمانه و آگاهانه اقتصاد و اجتناب از سلیقه‌گرایی و اداره دلخواه و بدون نقشه امور تهیه می‌شود و ضمن آن هدف‌هایی اولویت دارد که آحاد جمعیت کشور را به سطح مطلوبی از رفاه مادی و معنوی در مدت زمانی مشخص می‌رساند تضمین می‌شود؛ که در آن اولویت‌بندی امور، شناسایی امکانات موجود مادی و معنوی، احاطه داشتن بر مشکلات موجود بر سر راه تحقق اولویت‌ها، چگونگی نحوه تقسیم کار بین اجزای حکومت (دستگاه‌ها یا بخش‌هایی از دستگاه اجرایی و بخش‌های



خصوصی)، استفاده از تمام ظرفیت انسانی و قانونی کشور و انتخاب اهدافی امکانپذیر لازمه موفقیت می باشد.

### منابع و مآخذ

۱. توفیق، فیروز. تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره جنوبی، توسعه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.
۲. پوست‌فروش تهرانی، ایمان. مروری بر تحول برنامه‌ریزی در ایران و چند کشور منتخب (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۷، ۹۳۴۱.
۳. گروه کارشناسان، درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۱): رویکردها و معیارهای ارزیابی لایحه، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۱۷۴، ۱۳۸۹.
4. Bowles, R.A and D.K. Whynes, *Macroeconomic Planning* London: George Allen & Unwin Lmt, 1979.
5. Estrin, S. and P.Holmes m *French Planning in Theory and Practice*, London: George Allen & Unwin Lmt, 1983.
6. <http://ekutup.gov.tr/plan/viii/plan8i.pdf>
7. <http://www.itds.treas.gov/turkey.htm>
8. <http://www.Lupinfo.com/country-guide-study/turkey/turkey663.thml>
9. Qingghai, S. and Shanqing, S. "China's Economic Development and Reform, Problems and Prospects", in D.M Kemme et al (ed), *The End of Central Planning Socialist Economies in Transition*, Institute for East - West Security, 1990.
10. *Studies- Hellenic Foundation for Defence and Foreign Policy*.
11. *State Planning Organization- SPO (2001), Long- Term Strategy and Eight Five - Year Development Plan 2001-2005*, Ankara: Prime Ministry.
12. Tanguy de Biolley, *Medium - Term Economic Planning in European Market Economies*, Vol. 1, No 1, 1997.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۰۱

عنوان گزارش: سیر تحول برنامه‌ریزی در جهان

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: ایمان پوست‌فروش تهرانی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۲/۴