

**بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل  
هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB):  
درس‌هایی برای ایران**

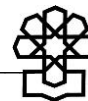
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۷۰۷۷  
خردادماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۵	مقدمه.....
۷	۱. تاریخچه‌ای از شروع برنامه‌ریزی اقتصادی در کره جنوبی.....
۷	۱-۱. برنامه‌ریزی پنج‌ساله توسعه کره جنوبی.....
۸	۱-۲. برنامه پنج‌ساله اول (۱۹۶۲-۱۹۶۶).....
۸	۱-۳. برنامه پنج‌ساله دوم (۱۹۶۷-۱۹۷۱).....
۸	۱-۴. برنامه پنج‌ساله سوم (۱۹۷۲-۱۹۷۶).....
۹	۱-۵. برنامه پنج‌ساله چهارم (۱۹۷۷-۱۹۸۱).....
۹	۱-۶. برنامه پنج‌ساله پنجم (۱۹۸۲-۱۹۸۶).....
۹	۱-۷. برنامه پنج‌ساله ششم (۱۹۸۷-۱۹۹۱).....
۹	۱-۸. برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۹۹۲-۱۹۹۶).....
۱۲	۲. هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB).....
۱۴	۲-۱. ساختار سازمانی EPB.....
۱۵	۲-۲. وظایف دفاتر موجود در EPB.....
۱۶	۲-۲-۱. وظایف دفتر برنامه‌ریزی کلی.....
۱۶	۲-۲-۲. وظایف دفتر برنامه‌ریزی بسیج منابع.....
۱۸	۲-۲-۳. وظایف دفتر بودجه.....
۱۹	۲-۲-۴. وظایف دفتر آمار.....
۲۰	۲-۳. وظیفه EPB در هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در روند برنامه‌ریزی اقتصادی.....
۲۵	۲-۴. وظیفه EPB در هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در طول مرحله اجرای برنامه‌های توسعه.....
۲۸	۲-۵. زمینه‌های اثربخشی EPB در هماهنگی سیاستی.....
۳۱	۳. نظام هماهنگی سیاست فعلی در کره جنوبی.....
۳۲	۳-۱. شورای دولتی.....
۳۴	۳-۲. شورای هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی.....
۳۵	۳-۳. شورای وزیران اقتصادی.....
۳۸	۳-۴. شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی.....
۴۶	منابع و مآخذ.....



## بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB): درس‌هایی برای ایران

### خلاصه مدیریتی

بررسی فرایند توسعه کشور کره جنوبی به‌عنوان کشوری که دومین رشد سریع اقتصادی را طی شش دهه اخیر تجربه کرده است، حکایت از آن دارد که یکی از مهم‌ترین دلایل بروز این پدیده، وجود نهاد برنامه‌ریزی فراقوه‌ای با عنوان «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی<sup>۱</sup> یا EPB» بوده است (کیم و جئونگ، ۲۰۱۷).<sup>۲</sup> براساس بررسی‌های انجام شده، دولت کره جنوبی در گام نخست برای دستیابی به اهداف اقتصادی خود EPB را ایجاد کرد. هیئت مذکور با هماهنگ کردن سیاست‌های اقتصادی کره باعث رشد چشمگیر این کشور در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شد.

از نظر نخبگان و برنامه‌ریزان کره، وجود یک نهاد قدرتمند، متعهد و با دانش برای متحد و هماهنگ کردن دستگاه‌های اقتصادی برای توسعه اقتصادی از ضرورت بالایی برخوردار بود. در واقع، EPB در عملکرد و برنامه‌ریزی خود بسیار موفق بود و توانست با پشتیبانی نهاد ریاست جمهوری و از طریق مشارکت تصمیم‌گیرندگان فعال اقتصادی، زمینه مناسبی در جهت آماده‌سازی و اجرای طرح‌های توسعه‌ای به‌وجود آورد. این نهاد توانست کنترل و هماهنگی تصمیمات وزارتخانه‌های مختلف اقتصادی را به‌دست گیرد و همه زیرساخت‌های اقتصادی کشور را در جهت توسعه اقتصادی بسیج کند. هماهنگی سیاست‌های اقتصادی و اقدامات اجرایی در بخش‌های مختلف صنعتی منجر به عبور گام به گام این کشور به سمت یک کشور توسعه‌یافته از طریق شش برنامه توسعه اقتصادی پنج‌ساله شد که EPB در طراحی و تحقق آنها نقش پررنگی ایفا کرد.

EPB به‌دلیل حمایت و اعتماد رؤسای جمهور در دوره‌های مختلف و همچنین با ایجاد سازوکار قانونی برای اجرای اهداف خود، توانست وظیفه هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی کره جنوبی را به‌خوبی انجام دهد و با استقلال از گروه‌های ذی‌نفع رانت‌جو و منافع شخصی مقامات عالی‌رتبه، در پیشرفت اقتصادی کره جنوبی به موفقیت چشمگیری دست‌یابد. همچنین EPB دارای ابزارهای سیاستی و اجرایی قوی بود که از آن جمله می‌توان به اختیار و قدرت لازم در مورد برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه اشاره کرد. بررسی تجربه هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی نشان می‌دهد که برای ایجاد یک سیستم هماهنگ

1. Economic Planning Board  
2. Kim and Jeong

جهت سیاست‌گذاری مناسب به منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ای، همواره باید نکات زیر را مورد توجه قرار داد:

• **استقلال EPB به عنوان دستگاه هماهنگ‌کننده برنامه‌ها و سیاست‌ها از گروه‌های ذی‌نفع**

**رانت‌جو:** سازمان‌هایی که سیاست‌ها را برنامه‌ریزی و هماهنگ می‌کنند باید مستقل باشند و از گروه‌های ذی‌نفع رانت‌جو جدا شوند. شایان ذکر است که موفقیت EPB در طول مسیر رشد اقتصادی کره جنوبی، به استقلال آن از گروه‌های ذی‌نفع رانت‌جو نسبت داده می‌شود. این استقلال اجازه می‌داد که EPB منحصراً بر اساس منافع ملی اقدام کند. استقلال و انسجام سیاسی EPB، این سازمان را قادر می‌سازد با انعطاف‌پذیری بیشتری سیاست‌های اقتصادی را هماهنگ کند.

• **بهره‌مند بودن EPB از حمایت رئیس‌جمهور و داشتن ابزارهای هماهنگ‌کننده، اختیارات**

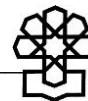
**بودجه‌ای و جایگاه بالاتر نسبت به سایر وزارتخانه‌ها:** هماهنگی سیاست‌ها زمانی که سازمان هماهنگ‌کننده مجهز به ابزار عملی برای پیاده‌سازی سیاست‌های خود است، اثربخش‌تر می‌شود. از آنجا که اجرای سیاست‌ها توسط وزارتخانه‌های مربوطه صورت می‌پذیرد، ابزار عملی برای هماهنگ‌سازی و تشویق به همکاری میان وزارتخانه‌ها اهمیت دارد. مطمئناً، برخورداری از حمایت و اعتماد رئیس‌جمهور می‌تواند روند برنامه‌ریزی و هماهنگی را تسریع کند (این مسئله در ارتباط با تجربه کره در حضور مداوم رئیس‌جمهور در جلسات ماهانه و تلاش در رفع اختلاف‌های میان دستگاه‌ها نمود داشته است). با این حال، چنین پشتیبانی موقت است. بنابراین، برای تضمین تداوم هماهنگی سیاست‌ها، ضروری است یک ابزار سیستماتیک و دائمی نظیر نهاد فراقوه‌ای EPB برای برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌ها ایجاد کرد که اختیار تجهیز منابع را داشته و در سلسله‌مراتب اداری در جایگاه بالاتری نسبت به سایر وزارتخانه‌ها قرار گیرد.

• **وجود تخصص و ثبات در EPB:** سازمان برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌ها باید دارای تخصص و

ثبات باشد. به عبارت دیگر، اگر برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌ها در یک سازمان موقت انجام بگیرد، هر بار که یک دولت جدید به قدرت برسد و یا زمانی که رئیس‌جمهور تصمیم به سازمان‌دهی مجدد دولت داشته باشد، ممکن است این برنامه‌ریزی‌ها و هماهنگی‌ها دنبال نشود. در همین حال، برای تضمین تخصص‌های لازم، سازمان مربوطه باید ظرفیتی را برای به‌روزرسانی آموزش کارکنان خود داشته باشد تا با کسب دانش و به‌دست آوردن تجربه سیستماتیک کافی، به قابلیت لازم برای برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی سیاست‌ها دست یابد.

• **ارائه مشوق‌های جذب سرمایه و تعیین مجازات برای عملکردهای نامناسب از سوی EPB:**

یکی از مسائل اساسی که عملکرد EPB در کره جنوبی را متفاوت از سایر نهادهای مشابه آن می‌کند، اراده بر اجرای برنامه‌های تدوین شده و پیگیری نحوه تحقق اهداف آنهاست. در این راستا دولت توسعه‌گرا در کشور کره جنوبی در ابتدا تلاش کرد با ارائه مشوق‌هایی، به سرمایه‌های داخلی و خارجی دسترسی پیدا کند.



همچنین با ارائه کمک‌های مالی مجدد و یا پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی کارآمد، این بنگاه‌ها را از سایر بنگاه‌ها متمایز می‌کرد تا سایر بنگاه‌ها نیز با بهبود عملکرد خود مشمول این مشوق‌ها شوند. درحقیقت، عملکرد روبه‌پیشرفت و تولیدمحور این بنگاه‌ها سبب استفاده از این مشوق‌ها می‌شد و عملکرد ثابت و کاهش عملکرد مشمول مجازات از طریق کاهش حمایت‌های دولتی و کاهش کمک‌های مالی و پرداخت وام یا حتی قطع این پرداخت‌ها می‌شد. همچنین بانک‌ها وظیفه داشتند وام‌های این بنگاه‌های اقتصادی را در طول زمان و در چند نوبت پرداخت کنند. در صورتی که بنگاه‌های مذکور براساس برنامه‌های اقتصادی تبیین شده گام بر نمی‌داشتند، بانک‌ها وظیفه داشتند این بنگاه‌ها را جریمه کنند و از ادامه پرداخت وام به آنها جلوگیری کنند (چو و کیم، ۱۹۹۵).<sup>۱</sup> همچنین، دولت کره جنوبی مجازات شدیدی برای فساد و ناتوانایی در رعایت استانداردهای عملکردی در دستور کار قرار داد. این مجازات‌ها با وضع جریمه‌های مالی سنگین و زندان از طرف سیستم قضایی برای اقدام‌های رانت‌جویانه‌ای که بر تولید متمرکز نبودند، فرار مالیاتی و رعایت نکردن استانداردهای بین‌المللی تولید همراه بود.

#### • اتخاذ سیاست‌های صحیح نظیر توسعه‌گرایی و استراتژی توسعه صنعتی: در کنار وضع مشوق‌ها

و مجازات شدید، ترکیبی از سیاست‌های صحیح، مانند توسعه‌گرایی و سیاست‌های استراتژیک صنعتی، فرمول موفقیت را برای مرحله اولیه توسعه کره جنوبی فراهم کرد. این سیاست‌ها توسط نهادهای زیر نظر دولت توسعه‌گرایی کره جنوبی و سازمان‌های نظامی که از سلامت کافی برخوردار بودند، وضع شد (پیچ و تارپ، ۲۰۱۷).<sup>۲</sup>

#### • شفافیت و مبارزه با فساد: در ارتباط با بحث شفافیت اقتصادی می‌توان تاریخ سیاسی کشور کره

جنوبی را به دو دوره پیش از حرکت به سمت دموکراسی تا اواخر دهه ۱۹۸۰ و بعد از حرکت به سمت دموکراسی پس از تاریخ یاد شده تقسیم کرد. کشور کره جنوبی پس از اینکه به‌عنوان جمهوری معرفی شد کماکان به‌عنوان یک حکومت اقتدارگرا شناخته می‌شد که تحت کنترل نظامیان قرار داشت. زیر نظر این حکومت اقتدارگرا، فرهنگ رازداری ارجحیت بیشتری نسبت به شفافیت داشت. از این رو، ارزش‌های مربوط به شفافیت از جمله حق آگاهی، مشارکت و آزادی اطلاعات، تحت سلطه دولت‌های قدرتمند اقتدارگرا نمی‌توانست محقق شود. همچنین قانون اساسی اولیه کره جنوبی فاقد بندهایی بود که به‌وضوح شفافیت را در دولت به‌عنوان حق مردم تعریف کند. دولت‌ها دسترسی جدی به اطلاعات عمومی را کنترل می‌کردند و فقط اطلاعاتی را منتشر می‌کردند که برای حفظ رژیم و ارتقای بسیج عمومی مفید بود (ایم، ۲۰۰۸).<sup>۳</sup> در نتیجه می‌توان حرکت به سمت توسعه اقتصادی در این دوره را ناشی از یک انگیزه خودخواسته توسط ژنرال پارک و دیگر ژنرال‌های مؤثر در کودتای

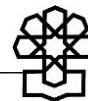
---

1. Cho and Kim  
2. Page and Tarp  
3. Im

سال ۱۹۶۱ معرفی کرد. پس از اصلاحات ایجاد شده از طریق جنبش دموکراسی خواهانه سال ۱۹۸۷، شفافیت به یک رکن اصلی در نظام کره جنوبی تبدیل شد. تقویت نهادهای مردمی سبب شد که شفافیت در بخش‌های اقتصادی به طور چشمگیری افزایش پیدا کند. همچنین همکاری نهادهای مدنی با نهادهای قانونگذار باعث شد تا نهادهای مدنی بتوانند به‌عنوان یک بازیگر بر رعایت قوانین وضع شده نظارت کنند و در مواردی که مشکلات ساختاری در نهادهای اثرگذار بر اقتصاد مشاهده می‌شد، به‌عنوان یک مشاور نقش‌آفرینی کنند. شفافیت در ثبت تجربیات وقایع گذشته و جلسات برگزار شده کارگروه‌های مختلف اقتصادی در مورد مباحث اقتصادی نیز از جمله عواملی بود که به توسعه اقتصادی بیشتر کشور کره جنوبی کمک کرد و جایگزین اراده تک‌محور رئیس‌جمهور و کارگزاران نظامی دولت شد (اوم، ۲۰۱۴).<sup>۱</sup> قدرت مجلس ملی جمهوری کره و ناتوانایی رئیس‌جمهور برای انحلال آن و آزادسازی احزاب سیاسی و مقدم شمردن آرای عمومی، به شفافیت بیشتر در دولت کره در همه زمینه‌ها منجر شد؛ به طوری که نمایندگان مجلس با وضع قوانینی موجب شفافیت در ارائه بودجه سالیانه دولت شدند. همچنین دسترسی همگانی به آرای نمایندگان مجلس ملی جمهوری کره سبب شد تا نهادهای مدنی نظارت بیشتری را روی نمایندگان مجلس داشته باشند. در واقع با اتخاذ شفافیت پس از جنبش دموکراسی خواهی سال ۱۹۸۷ در سیاست کشور جمهوری کره، اقتصاد این کشور پس از تحول ابتدایی در دوره ژنرال پارک و وقفه‌ای کوتاه در مسیر رشد اقتصادی به رشد چشمگیر ادامه‌دار رسید (جونگ، ۲۰۰۵).<sup>۲</sup> بررسی تجربه توسعه کره جنوبی نشان می‌دهد، پس از سال ۱۹۹۴ و با ادغام EPB و وزارت دارایی<sup>۳</sup> این کشور هیئتی با نام هیئت مالی و اقتصادی (BOFE)<sup>۴</sup> تشکیل شد که مسئولیت سه سال آخر برنامه پنج‌ساله ششم اقتصادی کره جنوبی را تا سال ۱۹۹۶ برعهده گرفت که با تکامل اقتصاد ملی کره جنوبی، این هیئت ادغامی نیز پس از چهار سال منحل شد و از سال ۱۹۹۸ «نظام هماهنگی برنامه‌ریزی اقتصادی» در کشور کره جنوبی ایجاد شده است. «نظام هماهنگی برنامه‌ریزی اقتصادی» کره شامل شوراهای مختلف نظیر «شورای دولتی»، «شورای هماهنگی سیاست‌های ملی»، «شورای وزیران اقتصادی»، «شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی» و سایر شوراهای کم‌اهمیت‌تر است.

با این وجود، به دلیل محدودیت‌های تخصصی و ابزار هماهنگ‌سازی، نقش «شورای دولتی» و «شورای هماهنگی سیاست‌های ملی» برای هماهنگی سیاست‌ها در بهترین حالت به صورت بازبینی سطحی است. از سوی دیگر، «شورای وزیران اقتصادی» و «شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی» نقش مهمی در هماهنگی سیاست‌ها ایفا می‌کنند، هرچند محدود به حوزه سیاست‌های اقتصادی هستند. این رویکرد به این

- 
1. Eom
  2. Jung
  3. Ministry of Finance
  4. Board of Finance and Economy



دلیل است که وزیر اقتصادی و دارایی که وظیفه کنترل بودجه را به عهده دارد، ریاست این دو شورا را به عهده داشته و از وضعیتی مشابه با وزیر EPB<sup>۱</sup> برخوردار است.

به طور کلی به نظر می‌رسد، نظام تدبیر کره جنوبی کانون اصلی بحران، یعنی مسئله «ناهماهنگی در سیاستگذاری» را به خوبی شناسایی کرده و ضمن به رسمیت شناختن ابزارهای اولیه مرتفع ساختن آن، همه حمایت‌های مالی و اجرایی خود را معطوف به حمایت از راهبردهای هماهنگ‌کننده ساخته است. چراکه مسئله «ناهماهنگی»، پاشنه آشیل همه شکست‌ها در برنامه‌های توسعه بوده و «هماهنگی» از جمله بنیادی‌ترین فلسفه‌های وجودی برنامه‌ریزی است.

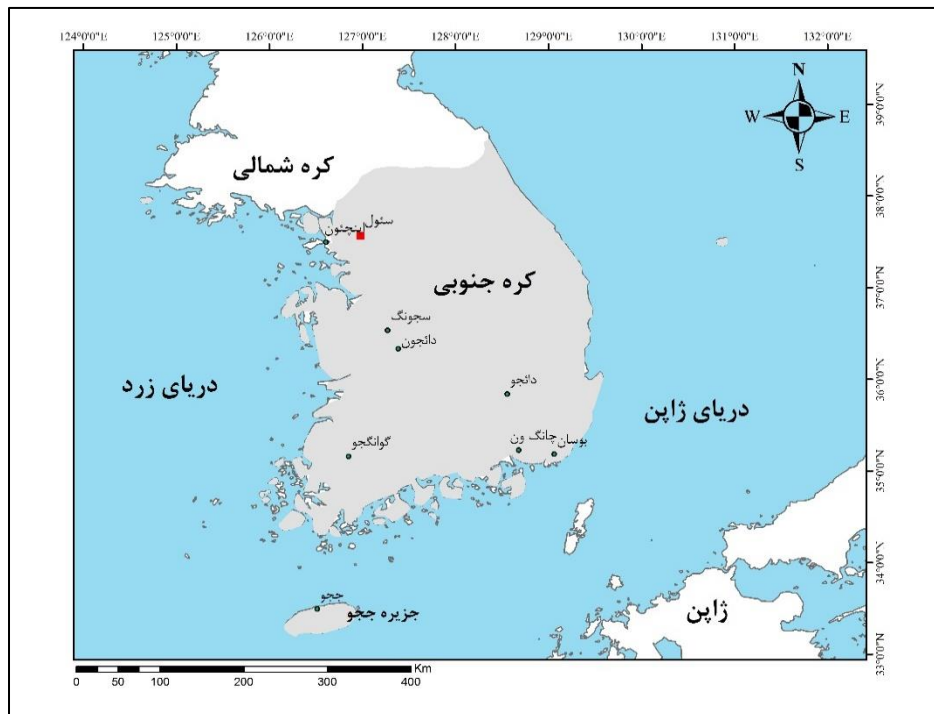
بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد سازمان برنامه و بودجه ایران نیز که در سال ۱۳۲۷ با اهداف توسعه ای و ایجاد هماهنگی شکل گرفت، از جنبه‌های ساختاری، وظایف و حدود عملیاتی، تشابهات زیادی با EPB کره جنوبی دارد. همچنین در برخی دوره‌ها به دلیل استقلال نسبی، اختیارات کافی و تخصص لازم، این سازمان کارکرد کمابیش مشابهی در فرایند توسعه ایران داشته است، اما در دوره‌های دیگر به برخی دلایل از جمله عدم استقلال کافی، عدم تخصص و ثبات کافی، عدم ارائه مشوق جذب سرمایه، عدم وجود ابزارهای لازم برای مجازات عملکردهای نامناسب دستگاههای مسئول و عدم مبارزه بایسته با فساد و عدم شفافیت، نتوانسته است عملکرد و نتایجی مشابه EPB داشته باشد. این تفاوت‌ها که به تفصیل در گزارش حاضر تشریح شده است، می‌تواند مبنای اصلاحات آتی ساختار نهادی نظام برنامه‌ریزی کشور و به طور ویژه سازمان برنامه و بودجه باشد.

## مقدمه

کشور کره جنوبی با نام رسمی جمهوری کره در بخش جنوبی شبه جزیره کره و در شرق قاره آسیا واقع شده است. این کشور کوهستانی با مساحت ۹۹۶۴۶ کیلومترمربع از غرب در کنار دریای زرد و از شرق در مجاورت دریای ژاپن (دریای شرق) قرار دارد. در جنوب این شبه جزیره، تنگه کره و دریای جنوب چین واقع شده‌اند. همچنین از شمال با کشور کره شمالی هم‌مرز است. پایتخت آن سئول نام دارد و جمعیت آن در سال ۲۰۱۷ در حدود ۵۱/۳ میلیون نفر برآورد شده است.

۱. در سیستم حکومتی کشور کره جنوبی و در سال‌هایی که EPB اختیارات کامل را جهت تنظیم بودجه برعهده داشت، ریاست این سازمان پس از معرفی رئیس‌جمهور به مجلس ملی کشور کره جنوبی و اخذ رأی اعتماد توسط نمایندگان مجلس به‌عنوان وزیر EPB معرفی می‌شد.

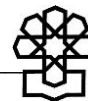
نقشه ۱. موقعیت جغرافیایی کره جنوبی



در ۶ دهه اخیر، کشور کره جنوبی دومین رشد اقتصادی سریع دنیا را تجربه کرده است و به‌طور کلی یازدهمین اقتصاد بزرگ دنیا را در اختیار دارد (سث، ۲۰۱۷).<sup>۱</sup> کره جنوبی دارای یک اقتصاد قدرتمند با درآمد بالا و پایدار با یک بازار توسعه‌یافته است که با توجه به این مشخصات، اقتصاد این کشور به بر آسیا شهرت یافته است. اقتصاد کره از اوایل سال ۱۹۶۰ تا اواخر سال ۱۹۹۰، سریع‌ترین رشد را در بین اقتصاد کشورهای دنیا داشته و تا سال ۲۰۰۰ نیز از سریع‌ترین اقتصادهای دنیا از منظر رشد اقتصادی بوده که تاکنون این روند حفظ شده است.

امروزه اقتصاد موفق کره جنوبی الگویی برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. کره جنوبی اکنون اقتصاد توسعه‌یافته و ۱۵۳۱/۸ میلیارد دلاری دارد و یکی از اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)<sup>۲</sup> است و از سوی بانک جهانی جزو اقتصادهای دارای درآمد بالا و از دیدگاه صندوق بین‌المللی پول<sup>۳</sup> به‌عنوان یکی از اقتصادهای پیشرفته طبقه‌بندی شده است (بانک جهانی، ۲۰۱۸).<sup>۴</sup> همچنین سئول، پایتخت این کشور، یکی از ۱۰ شهر برجسته اقتصادی و مالی جهان است.

1. Seth
2. Organisation for Economic Co-operation and Development
3. International Monetary Fund
4. World Bank



براساس بررسی‌های انجام شده، یکی از مهم‌ترین دلایل توفیق کشور کره جنوبی در نیل به اهداف توسعه‌ای، وجود EPB است. نهاد فراقوه‌ای مذکور طی سال‌های فعالیت خود از طریق بهره‌گیری حداکثری از توان و ذخیره دانش نخبگان داخلی و مشاوران خارجی، توانست از طریق ایجاد هماهنگی و برنامه‌ریزی‌های خردمندانانه، کره جنوبی را از یک کشور توسعه‌نیافته به کشوری پیشتر در امر توسعه مبدل سازد. در مطالعه حاضر تلاش شده است با توجه به نقش پررنگ EPB در فرایند توسعه کشور کره جنوبی، به‌منظور بهره‌گیری از تجربه این نهاد فراقوه‌ای، ضمن ارائه تاریخچه‌ای از برنامه‌ریزی در اقتصاد کره جنوبی، ساختار و وظایف EPB مورد واکاوی قرار گیرد.

### ۱. تاریخچه‌ای از شروع برنامه‌ریزی اقتصادی در کره جنوبی

در سال ۱۹۶۳، پس از به قدرت رسیدن ژنرال پارک چانگ هی<sup>۱</sup> به‌عنوان رئیس‌جمهور، کره جنوبی بیشتر در صادرات کالاهای ابتدایی نظیر کلاه‌گیس فعالیت داشت. در این سال سرانه تولید ناخالص داخلی این کشور برحسب شاخص برابری قدرت خرید، برابر با ۸۲ دلار بود. دولت پارک پس از به قدرت رسیدن بر توسعه اقتصادی تمرکز داشت و بر این اساس دو راهبرد مهم را برای رسیدن به اهداف تبیین شده خود اعلام کرد:

۱. ایجاد یک دولت توسعه‌محور جامع برای هدایت روند توسعه اقتصادی،

۲. تغییر روابط دولت و کسب‌وکارها از فساد و روابط شخصی به همکاری شغلی با روابط رسمی.

در این زمان با تأسیس نهادی به نام هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB) و به کمک «وزارت دارایی»<sup>۲</sup> ساختار سیاستگذاری و هماهنگی اقتصادی کشور را در دست گرفت و سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اقتصادی را به کنترل خود درآورد (مؤسسه بین‌المللی اقتصاد، ۲۰۰۳).<sup>۳</sup>

#### ۱-۱. برنامه‌ریزی پنج‌ساله توسعه کره جنوبی<sup>۴</sup>

در سال ۱۹۶۳، ژنرال پارک چانگ هی، قدرت سیاسی را به‌دست گرفت و تصمیم گرفت تا کشور با استفاده از برنامه‌های پنج‌ساله متکی به‌خود شود. این برنامه‌ها برای افزایش ثروت در کره جنوبی و تقویت ثبات سیاسی طراحی شده بودند و هدف آنها صنعتی شدن کره جنوبی و افزایش تمایل به صادرات به‌جای واردات بود. این موضوع در همه برنامه‌های پنج‌ساله مورد توجه قرار گرفته بود. کره جنوبی شش برنامه پنج‌ساله را

---

1. Park Chung-hee  
2. Ministry of Finance  
3. Institute for International Economics  
4. Five-year Economic Development plans

تحت نظارت هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB) اجرا کرد و برنامه پنج‌ساله هفتم پس از دو سال که تحت نظارت EPB قرار داشت، با ادغام این هیئت با وزارت دارایی، تحت نظر هیئتی به نام هیئت مالی و اقتصادی (BOFE) اجرا شد (پیچ و تارپ، ۲۰۱۷).

#### ۱-۲. برنامه پنج‌ساله اول (۱۹۶۲-۱۹۶۶)

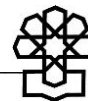
کره جنوبی در برنامه اول به دنبال گسترش صنعت انرژی الکتریکی / زغال سنگ با تأکید بر اهمیت زیرساخت‌ها برای ایجاد پایه‌های محکم در بخش‌های صنعتی، ارتقای بهره‌وری بخش کشاورزی، توسعه صنایع کاربر نظیر منسوجات، توسعه صادرات، جبران پرداخت‌های معوقه دولت و پیشرفت‌های فناورانه بود. اقتصاد کره جنوبی با رشد ۷/۸ درصدی انتظارات را بیش از برآوردهای پیش‌بینی شده برآورد کرد و در پایان این برنامه، درآمد ناخالص ملی به‌ازای هر فرد از ۸۲ دلار به ۱۲۵ دلار افزایش یافت.

#### ۱-۳. برنامه پنج‌ساله دوم (۱۹۶۷-۱۹۷۱)

هدف برنامه دوم، حرکت به سمت توسعه «صنایع سنگین» بود که این کار نیازمند پذیرش فضای رقابتی در بازار جهانی بود که در تمام برنامه‌های آینده پنج‌ساله گنجانده شد. محور این استراتژی توسعه صنعتی براساس «صنعت فولاد» و «پتروشیمی» بنیان گذاشته شد که در این راستا ساخت بزرگراه‌ها و بهبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل مورد توجه قرار گرفت. در این بازه زمانی، گشایش روابط میان ایالات متحده آمریکا و چین در سال ۱۹۷۲ منجر به شدیدتر شدن رقابت در بازارهای کالاها و خدمات کره جنوبی شد. از طرف دیگر، عدم حمایت نظامی آمریکا از کره جنوبی پس از دیدار و مذاکره با چین سبب شد تا احتمال درگیری نظامی بین کره جنوبی و چین افزایش یابد.

#### ۱-۴. برنامه پنج‌ساله سوم (۱۹۷۲-۱۹۷۶)

ژنرال پارک برنامه سوم پنج‌ساله را به‌عنوان برنامه «صنایع سنگین شیمیایی» اجرا کرد و نام «یورش بزرگ» را روی این برنامه گذاشت. دولت پول زیادی را برای تأمین مالی برنامه صنایع سنگین شیمیایی از کشورهای خارجی وام گرفت تا بتواند به‌صورت مستقیم این برنامه را هدایت کند.



#### ۵-۱. برنامه پنج‌ساله چهارم (۱۹۷۷-۱۹۸۱)

در زمان آغاز اجرای برنامه چهارم توسعه در سال ۱۹۷۷، درآمد ناخالص ملی به‌ازای هر فرد، به ۱۰۰۰ دلار افزایش یافته بود. اما در سال ۱۹۷۸، سفته‌بازی املاک و مستغلات، کمبود کالاهای اساسی و تولیدات گوناگون، مشکلات غیرمنتظره‌ای را به‌وجود آورد. در سال ۱۹۷۹، شوک نفتی دوم سبب شد تا در اقتصاد کره قوانین سخت‌گیرانه‌تری وضع شود. در سال ۱۹۸۰، جنبش دمکراسی‌خواهی گوانگجو، بحران سیاسی، پیش‌بینی‌های نادرست و اهداف غیرقابل دسترس سبب شد تا کره برای اولین بار رشد منفی اقتصادی را تجربه کند.

#### ۶-۱. برنامه پنج‌ساله پنجم (۱۹۸۲-۱۹۸۶)

برنامه پنجم توسعه با هدف‌گذار در صنایع سنگین و شیمیایی به‌سمت «صنایع با فناوری بالا» مانند ماشین‌آلات دقیق، صنایع الکترونیک (مانند تلویزیون، ضبط، ویدئو و نیمه‌هادی‌ها) و فناوری اطلاعات در دستور کار قرار گرفت. همچنین توجه بیشتر به تولید محصولات با فناوری پیشرفته سبب شد تا تقاضای استفاده از محصولات فناورانه کره‌ای در بازارهای جهانی افزایش یابد.

#### ۷-۱. برنامه پنج‌ساله ششم (۱۹۸۷-۱۹۹۱)

برنامه ششم توسعه تا حد زیادی به اهداف برنامه قبلی توسعه (یعنی برنامه پنجم) تأکید داشت. دولت قصد داشت با آزادسازی تجاری، واردات را تسریع کند و انواع مختلف محدودیت‌ها و موانع غیرتعرفه‌ای را در واردات حذف کند. این اقدام‌ها برای کاهش تأثیرات نامطلوبی مانند افزایش تورم و تأخیر در تعدیل ساختار صنعتی که به‌علت مزاد تراز سرمایه و حجم بالای نقدینگی امکان رخ دادن آن وجود داشت، طراحی شد. همچنین مقامات کره جنوبی متعهد شدند که کمک‌های مستقیم به صنایع خاص را به‌طور محسوسی کاهش دهند و به‌جای آن به گسترش آموزش و تحقیق و توسعه نیروی انسانی در همه صنایع، به‌ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط که قبلاً توجه زیادی به آن نشده بود، بپردازند. مقامات کره همچنین امیدوار بودند تا با سرمایه‌گذاری در بخش تحقیق و توسعه، سهم درآمد ملی سالیانه بخش علوم و فناوری از درآمد ناخالص ملی سالیانه را از ۲/۴ درصد به ۳ درصد افزایش دهد.

#### ۸-۱. برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۹۹۲-۱۹۹۶)

هدف برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه فناوری‌های پیشرفته مانند میکروالکترونیک‌ها، مواد جدید، مواد شیمیایی آلی، مهندسی محیط زیست، اپتیک و هوافضا بود. همچنین دولت و صنایع با یکدیگر همکاری کردند تا

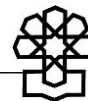
امکانات و تسهیلات فناوری پیشرفته در هفت استان کره جنوبی به‌طور متوازن توزیع شود تا توازن جغرافیایی صنعتی در سراسر کره جنوبی به‌وجود بیاید.

نمودار ۱. خلاصه اقدام‌های انجام شده در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کره جنوبی



Source: Kim, 2011.

بدین ترتیب بررسی تجربه برنامه‌های توسعه در کره جنوبی، حکایت از ورود مقتدرانه دولت، مبتنی بر راهبرد منسجم توسعه و تعامل خردمندانه و تصمیم‌سازی مشترک با نخبگان دارد. به‌عبارت‌دیگر به‌نظر می‌رسد نظام



حاکمیت کره جنوبی به‌طور مشترک با تصمیم‌سازی نخبگان در نهاد EPB، در مراحل مختلف توسعه ورود و نقش خود را اعمال کرده و پس از تعالی و تکامل مراحل پیشرفت، در هر مقطع و به تدریج نقش‌های متفاوت به خود گرفته و با واگذاری مسئولیت‌های اجرایی به فعالان بخش خصوصی، با حفظ وظیفه نظارت، نقش تاریخی خود را به سرانجام رسانده است. نمودار زیر تحول دخالت دولت در توسعه اقتصادی کره جنوبی را به نمایش گذاشته است:

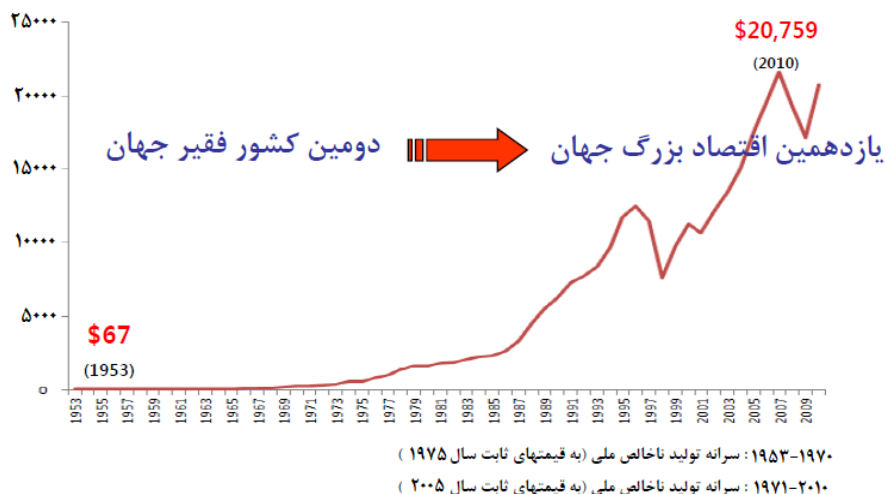
### نمودار ۲. فرایند تحول دخالت دولت در توسعه اقتصادی کره جنوبی



مأخذ: بحرینیان (۱۳۹۱).

نمودار زیر دستاورد نظام تدبیر کره جنوبی از منظر شاخص سرانه تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود، کره جنوبی از دومین کشور فقیر جهان در سال ۱۹۵۳ به یازدهمین اقتصاد بزرگ جهان در سال ۲۰۱۰ ارتقا یافته است.

### نمودار ۳. توسعه اقتصادی کره جنوبی از منظر شاخص سرانه تولید ناخالص ملی طی سال‌های ۱۹۵۳-۲۰۱۰



مأخذ: همان.

## ۲. هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB) در جولای ۱۹۶۱ میلادی تأسیس شد و کنترل اقتصادی کشور را در دست گرفت. عملکرد این هیئت امور مختلفی نظیر برنامه‌ریزی، بودجه، تهیه منابع، هماهنگی، همکاری خارجی، تحقیق و آمار را دربرمی‌گرفت. این هیئت، یک سازمان منحصربه‌فرد برای برنامه‌ریزی اقتصادی بود. به‌طور مشخص اولین وظیفه این سازمان، تهیه و تنظیم یک برنامه جامع برای افزایش کارایی اقتصاد ملی کره جنوبی بود (کیم و جنونگ، ۲۰۱۷).

لازم به توجه است که محدوده فعالیت EPB، تنها به تنظیم و اجرای برنامه‌های اقتصادی ختم نمی‌شد، بلکه وظیفه نظارت بر اجرای آنها و هماهنگ کردن سیاست‌های اقتصادی مربوط به وزارتخانه‌های مختلف را نیز برعهده داشت. به‌عبارت‌دیگر، دومین وظیفه این هیئت، نظارت بر اجرای برنامه‌ها و هماهنگ کردن سیاست‌های اقتصادی بوده است. علاوه بر موارد یاد شده، این هیئت وظیفه نظارت بر بودجه را نیز عهده‌دار بود که این امر باعث افزایش عملکرد و هماهنگی نظارت بر اجرای برنامه‌ها می‌شد. سومین وظیفه EPB تهیه و بسیج منابع لازم برای توسعه اقتصادی و همچنین همکاری خارجی و هماهنگی برای ایجاد و مدیریت سرمایه خارجی بود. درنهایت، وظیفه چهارم آن انجام تحقیقات و جمع‌آوری آمار برای توسعه اقتصادی بود (همان).

### نمودار ۴. وظایف EPB در کره جنوبی

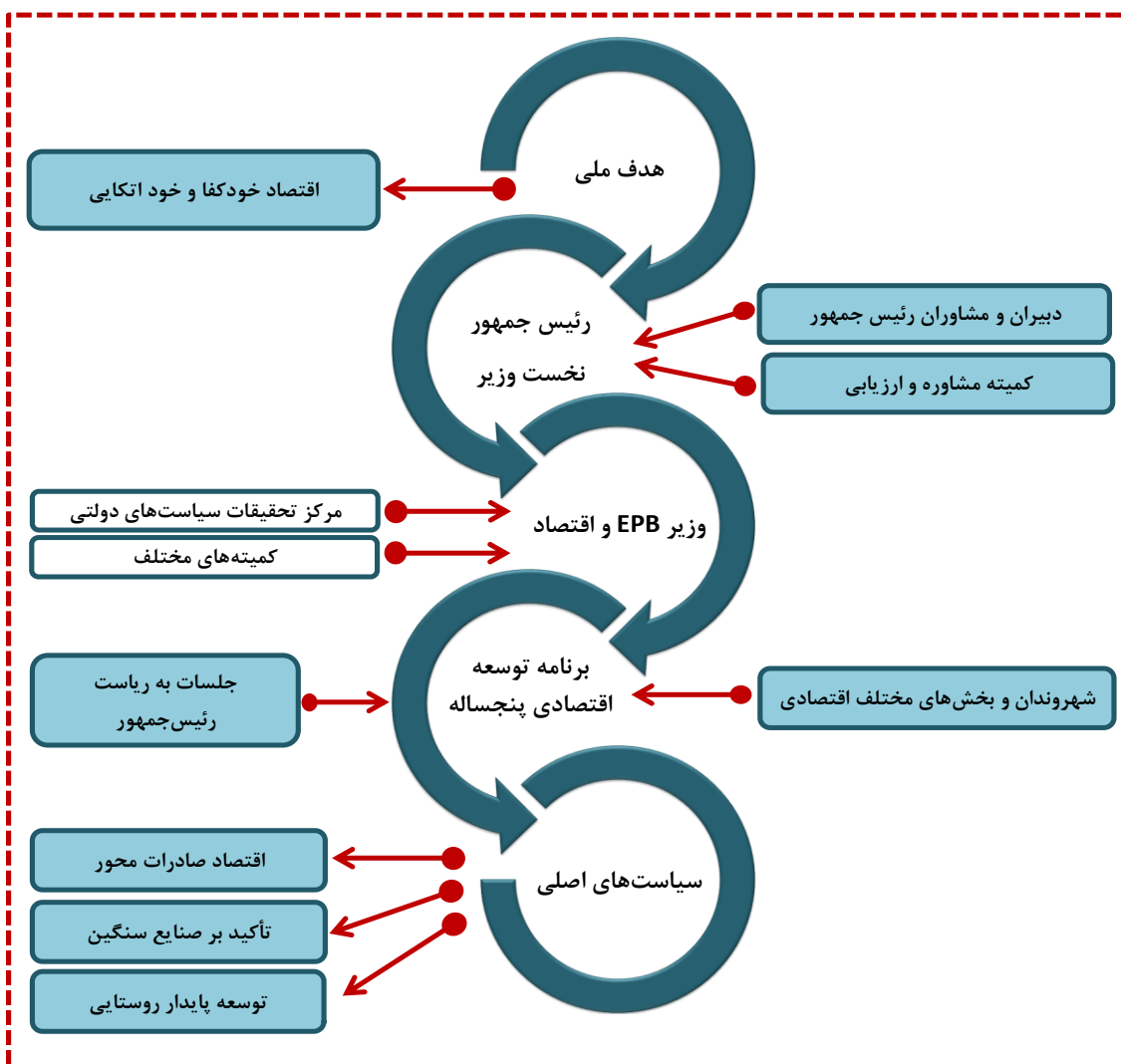


مأخذ: کیم و جنونگ، ۲۰۱۷.



این وظایف تنها شامل قاعده‌های ساده برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت اقتصادی نمی‌شد، بلکه ایجاد اقدامات مناسب سیاسی برای حل مسائل اقتصادی جاری در صورت نیاز را نیز دربرمی‌گرفت. طبیعی است که اجرای اقدامات یادشده به این معنی بود که این هیئت در مورد موضوعاتی که تحت نظارت سایر وزارتخانه‌ها بود نیز مداخله می‌کرد. در واقع، مشاوره و هماهنگی با سایر وزارتخانه‌ها، یک تکلیف ضروری برای این هیئت بود. در ادامه خلاصه‌ای از رویکرد این سازمان برای دستیابی به اهداف ملی نشان داده شده است (همان).

### نمودار ۵. رویکرد سازمان EPB به منظور دستیابی به اهداف ملی در دهه ۱۹۷۰



مأخذ: مؤسسه توسعه کره، ۲۰۱۴.

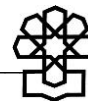
در نمودار فوق خلاصه‌ای از نقش EPB در دهه ۱۹۷۰ مشاهده می‌شود. در این زمان تحرکات لازم برای تقویت صنایع سنگین و شیمیایی آغاز شد. همان‌طور که در شکل دیده می‌شود، EPB سیاست‌های مختلف اقتصادی را مطابق با نظرات و تحت نظارت رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر طراحی و اجرا می‌کرد و هدف آن حمایت از اقتصاد پایدار و خوداتکایی بود.

## ۲-۱. ساختار سازمانی EPB

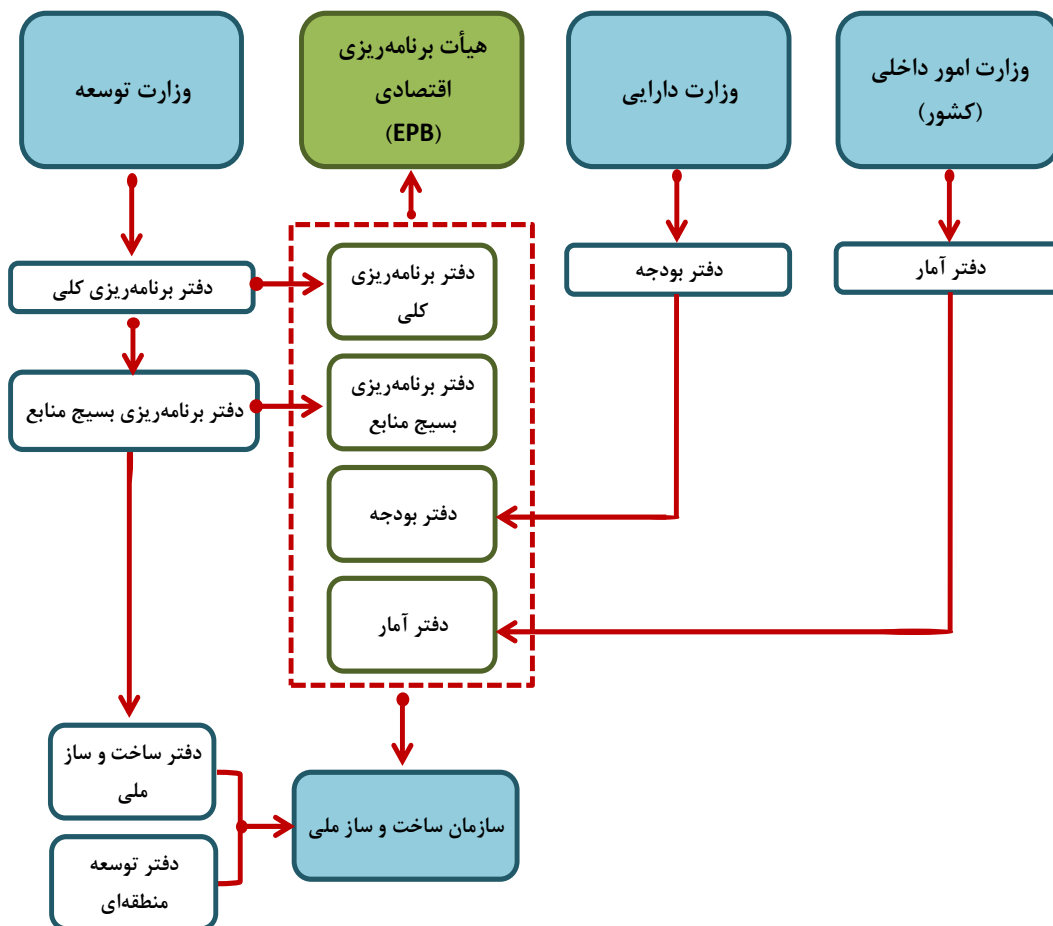
همان‌طور که قبلاً ذکر شد، تأسیس EPB در سال ۱۹۶۳ نشان‌دهنده عزم حکومت نظامی کره جنوبی برای توسعه اقتصادی از طریق برنامه‌ریزی و اجرای به‌سامان آن بود. همچنین این حرکت به‌عنوان تلاشی در جهت حرکت به‌سوی یک نظام اقتصادی درهم‌آمیخته (مختلط) که توسط برنامه‌ریزی راهبردی مقتدرانه یک دولت اقتدارگرا که در بستر نظام اقتصادی لیبرال اجرا شده است، ارزیابی می‌شود (مؤسسه توسعه کره، ۲۰۱۴).

در ابتدا EPB به‌عنوان یک سازمان دارای چهار دفتر، ۲۰ واحد و ۲۲۸ کارمند بود و با ادغام دفتر کل برنامه‌ریزی و دفتر برنامه‌ریزی بسیج منابع از وزارت توسعه، دفتر آمار از وزارت کشور و دفتر بودجه از وزارت دارایی تشکیل شد. علاوه بر این، EPB دارای دو آژانس وابسته شامل «آژانس مدیریت اراضی» برای انجام امور مربوط به زمین و «خدمات تدارکات عمومی» برای مدیریت و تهیه منابع داخلی و خارجی مواد اولیه بود. همچنین، در هنگام تأسیس EPB، یک شخص به‌عنوان ناظر برنامه‌ریزی تحت نظر وزیر EPB<sup>۱</sup> وجود داشت که نقش مشاور را به‌عهده داشته و جلسات کمیته‌های هم‌تراز را که با حضور معاونان و مدیران کل وزارتخانه‌های مربوطه برگزار می‌شد، مدیریت می‌کرد. نمودار زیر خلاصه‌ای از نحوه شکل‌گیری سازمان EPB را نشان می‌دهد.

۱. در بعضی از سال‌ها که سازمان EPB با نام وزارت EPB شناخته می‌شد، رئیس‌جمهور کشور کره جنوبی با توجه به قانون کشور، وظیفه داشت تا نامزدی را برای احراز پست ریاست EPB به مجلس این کشور معرفی کند و نیاز بود که فرد مورد نظر با کسب آرای لازم از مجلس به ریاست وزارت EPB انتخاب شود.



### نمودار ۶. روند ایجاد سازمان‌های تحت نظر EPB



مأخذ: همان.

### ۲-۲. وظایف دفاتر موجود در EPB

همان‌طور که در بخش‌های پیشین بیان شد، EPB در ابتدای تشکیل دارای چهار دفتر «دفتر برنامه‌ریزی کلی»، «دفتر برنامه‌ریزی بسیج منابع»، «دفتر بودجه» و «دفتر آمار» بود. در ادامه وظایف هر یک از دفاتر فوق‌الذکر به‌اختصار ارائه شده است.

### ۱-۲-۲. وظایف دفتر برنامه‌ریزی کلی

دفتر برنامه‌ریزی کلی شامل «بخش هماهنگی کلی»، «بخش یکم صنعت»، «بخش دوم صنعت»، «بخش سوم صنعت» و «بخش نظارت اقتصادی» می‌شود. از جمله مهم‌ترین وظایف دفتر برنامه‌ریزی کلی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

#### نمودار ۷. مهم‌ترین وظایف بخش‌های مختلف دفتر برنامه‌ریزی کلی EPB

##### بخش هماهنگی کلی

• نظارت و هماهنگی و برنامه‌ریزی برنامه‌های توسعه بلندمدت

##### بخش یکم صنعت

• تهیه برنامه‌های بلندمدت مربوط به صنعت اصلی و هماهنگی مسائل مرتبط با آن

##### بخش دوم صنعت

• برنامه‌ریزی‌های بلندمدت مربوط به بخش ثانویه صنعتی شامل معدن، تولید و ساخت‌وساز و هماهنگی مسائل مربوط به آن

##### بخش سوم صنعت

• برنامه‌ریزی‌های بلندمدت مربوط به بخش سوم صنعتی، شامل برق، حمل‌ونقل، ارتباطات و سایر خدمات و هماهنگی امور مربوط به آن

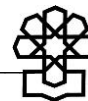
##### بخش نظارت اقتصادی

• نظارت بر فرایندهای مربوطه

مأخذ: همان.

### ۲-۲-۲. وظایف دفتر برنامه‌ریزی بسیج منابع

دفتر برنامه‌ریزی بسیج منابع شامل «بخش همکاری‌های اقتصادی»، «بخش تسهیلات سرمایه‌گذاری»، «بخش تأمین و تقاضای منابع و مواد اولیه»، «بخش مدیریت فنی» و «بخش حسابرسی» است. نمودار ذیل وظایف هر یک از بخش‌های مذکور را تبیین می‌کند:



## نمودار ۸. وظایف بخش‌های مختلف دفتر برنامه‌ریزی و تجهیز منابع EPB



مأخذ: همان.

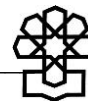
### ۲-۲-۳. وظایف دفتر بودجه

دفتر بودجه متشکل از «بخش بودجه عمومی»، «بخش بودجه اداری»، «بخش بودجه سرمایه‌گذاری» و «بخش بودجه مشارکتی» بوده است. در ادامه به وظایف دفتر بودجه اشاره شده است:

#### نمودار ۹. وظایف بخش‌های مختلف دفتر بودجه EPB

<p>• نظارت بر مسائل مربوط به تخصیص و اجرای کلی بودجه، تخصیص و اجرای بودجه وزارت دارایی، کاخ امپراتوری سابق و حساب ویژه برای مدیریت دارایی‌های اختصاصی و امور مالی استان‌ها</p>	<p>بخش بودجه عمومی</p>
<p>• نظارت بر مسائل مربوط به تخصیص و اجرای بودجه برای دفتر ریاست جمهوری، شورای عالی نوسازی ملی، دیوان عالی، هیئت ممیزی، کمیته بازرسی، اداره کابینه، وزارت امور خارجه، وزارت کشور (به‌استثنای پروژه‌های عمرانی)، وزارت دفاع، وزارت دادگستری، وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت و امور اجتماعی، وزارت اطلاعات عمومی و هیئت انرژی اتمی</p>	<p>بخش بودجه اداری</p>
<p>• نظارت بر مسائل مربوط به تخصیص و اجرای بودجه هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی، وزارت کشور (پروژه‌های عمرانی)، وزارت کشاورزی و جنگلداری، وزارت بازرگانی و صنعت، حساب ویژه اصلاح زمین‌های کشاورزی، حساب‌های ویژه برای بازسازی اقتصادی، حساب‌های ویژه برای صندوق مشارکت و حساب‌های ویژه برای پروژه‌های ساخت‌وساز ملی</p>	<p>بخش بودجه سرمایه‌گذاری</p>
<p>• نظارت بر موضوع‌های مربوط به تخصیص و اجرای بودجه حساب‌های ویژه انحصاری دولتی، حساب ویژه برای پروژه‌های حمل‌ونقل، حساب ویژه برای پروژه‌های ارتباطی، حساب ویژه برای سرمایه‌های خارجی، حساب ویژه برای بیمه‌های ملی عمر و بودجه سالیانه اداره پست، حساب ویژه مدیریت غلات و سازمان‌های تحت نظر دولت</p>	<p>بخش بودجه مشارکتی</p>

مأخذ: همان.



## ۴-۲-۲. وظایف دفتر آمار

دفتر آمار شامل «بخش استاندارد آماری»، «بخش آمار جمعیتی»، «بخش آمار اقتصادی» و «بخش تلفیق آماری» است. مهم‌ترین وظایف دفتر آمار به شرح زیر است:

## نمودار ۱۰. وظایف بخش‌های مختلف دفتر آمار EPB

• نظارت بر برنامه‌ریزی آماری و طرح‌های مختلف آماری، بازنگری در تحقیق، تنظیم و هماهنگی استانداردهای آماری، انتشار نشریات ماهانه آماری	<b>بخش استاندارد آماری</b>
• پوشش موضوع‌های مربوط به تحقیقات بین‌المللی و آمارهای مهم جمعیتی	<b>بخش آمار جمعیتی</b>
• پوشش خانوارها، نیروی کار، قیمت‌ها، منابع و دیگر مسائل مربوط به آمار اقتصادی	<b>بخش آمار اقتصادی</b>
• پرداختن به مسائل مربوط به برنامه‌های تلفیقی و تسهیل جمع‌آوری آمارهای مختلف	<b>بخش تلفیق آماری</b>

مأخذ: همان.

ساختار اصلی سازمان EPB پس از سه مرحله تغییرات سازمانی ایجاد شد. در اولین مرحله تغییرات سازمانی، «دفتر برنامه‌ریزی بسیج منابع» به دو دفتر «سرمایه‌گذاری خارجی» و «دفتر هماهنگی» تقسیم شد. در دور دوم تغییرات سازمانی در سال ۱۹۶۲، «دفتر برنامه‌ریزی کلی» به چهار دفتر مجزا تقسیم شد، «دفتر سرمایه‌گذاری خارجی» نیز به «دفتر همکاری‌های اقتصادی» تغییر نام داد و یک «دفتر مدیریت فناوری» برای مدیریت سیاست‌های علمی و فناوری ایجاد شد. همچنین در سومین مرحله تغییرات در دسامبر ۱۹۶۳، وزیر EPB به‌صورت هم‌زمان به‌عنوان یکی از معاونان نخست‌وزیر منصوب شد و همچنین هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB) که وظیفه انجام کلیه عملیات برنامه‌ریزی را برعهده داشت، از اداره آمار که مسئولیت امور آماری را برعهده داشت، جدا شد.

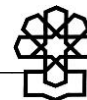
### ۲-۳. وظیفه EPB در هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در روند برنامه‌ریزی اقتصادی

برای اجرای هدفمند هر برنامه، ابتدا باید پیش‌نیازهای اولیه آن در نظر گرفته شود. به عبارت دیگر اگر ظرفیت‌ها و یا شرایط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته نشوند، تنش بین بخش برنامه‌ریزی و بخش اجرایی افزایش پیدا می‌کند که به نوبه خود تأثیرات برنامه اقتصادی را تضعیف می‌کند. اما کشور کره جنوبی، به منظور افزایش اثربخشی برنامه‌های اقتصادی خود، مشارکت و نقش وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را گسترش داد و فعالانه با متخصصان در بخش‌های عمومی از داخل و خارج از کشور مشارکت کرد. در این زمان، برنامه‌های توسعه اقتصادی در مراحل مختلفی شامل «مرحله آماده‌سازی»، «مرحله برنامه‌ریزی (براساس بخش)» و «مرحله ادغام طرح» تدوین می‌شد.

در مرحله آماده‌سازی، EPB دستورالعمل‌های جامع را تهیه می‌کرد که در آن شرایط داخلی و بین‌المللی، مسائل اساسی، سیاست‌های کلی و اهداف مهم در توسعه اقتصادی مورد توجه قرار می‌گرفت. برای این منظور، EPB ضمن دریافت نظرات نمایندگان بخش نظیر کارشناسان، معتمدان مردم، سندیکاهای کارگری و رهبران گروه‌های اقتصادی از طریق برگزاری همایش‌های آزاد، تلاش می‌کرد تا از مشورت سایر وزارتخانه‌های اقتصادی که مشارکت آنها تسهیل‌کننده این مرحله بود، استفاده کند.

در مرحله دوم، براساس دستورالعمل‌های فراهم شده، برنامه طرح‌های بخش خصوصی و پروژه‌های نیازمند سرمایه‌گذاری دولتی، تهیه شده و سپس روند هماهنگی و مشورت قبل از ادغام نهایی در یک برنامه جامع به اجرا درمی‌آمد. EPB برای همکاری و حمایت از وزارتخانه‌های مربوطه، کمیته‌های برنامه‌ریزی هم‌تراز را که زیر نظر وزرا یا معاونان مربوطه بودند، ایجاد کرد. هر کمیته آزادانه امکان برگزاری جلسات برای تشکیل و هماهنگ کردن برنامه‌های بخش خود را داشت.

در هر یک از این جلسات یکی از مقام‌های EPB که از اعضای نهاد مسئول برنامه‌ریزی اقتصادی کشور کره جنوبی به‌شمار می‌رفت، مسئولیت تشکیل جلسات و هماهنگی امور مربوطه را به‌عهده داشت. همان‌طور که در جدول زیر نشان داده شده است، در برنامه دوم توسعه کره جنوبی، هفت کمیته برنامه‌ریزی هم‌تراز تشکیل شده بود که در برنامه چهارم توسعه تعداد آنها به ۲۲ کمیته افزایش پیدا کرد.



## جدول ۱. برنامه زمانی برنامه توسعه اقتصادی و کمیته‌های اجرایی

برنامه توسعه اقتصادی	برنامه زمانی	کمیته‌های برنامه‌ریزی
دوم	پایان سال ۱۹۶۴ تا جولای ۱۹۶۶	۱. کمیته برنامه‌ریزی‌های کلان اقتصادی ۲. کمیته برنامه‌ریزی مقطعی ۳. کمیته تعادل در پرداخت‌ها ۴. کمیته مالی ۵. کمیته کشاورزی و شیلات ۶. کمیته صنایع معدنی و تولیدی ۷. کمیته سرمایه‌های اجتماعی
سوم	آغاز سال ۱۹۶۹ تا فوریه ۱۹۷۱	<b>• جلسات بخش طرح جامع:</b> ۱. کمیته تجزیه و تحلیل کمی ۲. کمیته پولی و مالی ۳. کمیته تعادل پرداخت‌ها ۴. کمیته توسعه منابع انسانی و علوم و فناوری ۵. کمیته توسعه اجتماعی ۶. کمیته توسعه منطقه‌ای <b>• جلسات بخش سیاست‌های اقتصادی:</b> ۱. کمیته توسعه روستایی ۲. کمیته توسعه شیلات ۳. کمیته توسعه صنایع سنگین ۴. کمیته توسعه صنایع سبک و معادن و توسعه انرژی ۵. کمیته توسعه حمل‌ونقل و ارتباطات ۶. کمیته برنامه‌ریزی شهری و مسکن ۷. کمیته توسعه منابع آب ۸. کمیته سایر مسائل زیربنایی
چهارم	پایان سال ۱۹۷۴ تا ژوئن ۱۹۷۶	۱. کمیته برنامه‌ریزی جامع ۲. کمیته برنامه‌ریزی قیمت‌ها و توزیع ۳. کمیته برنامه‌ریزی همکاری‌های بین‌المللی ۴. کمیته برنامه‌ریزی جمعیت و خانواده ۵. کمیته برنامه‌ریزی منابع ۶. کمیته برنامه‌ریزی مالی ۷. کمیته برنامه‌ریزی برای سرمایه‌گذاری داخلی ۸. کمیته برنامه‌ریزی کشاورزی - جنگلداری و شیلات ۹. کمیته برنامه‌ریزی انرژی ۱۰. کمیته برنامه‌ریزی صنایع سنگین ۱۱. کمیته برنامه‌ریزی صنایع سبک و شیمیایی ۱۲. کمیته برنامه‌ریزی تجاری ۱۳. کمیته برنامه‌ریزی محلی - منطقه‌ای ۱۴. کمیته برنامه‌ریزی آمایشی و مناطق صنعتی ۱۵. کمیته برنامه‌ریزی مسکن و شهرسازی ۱۶. کمیته برنامه‌ریزی آموزشی ۱۷. کمیته برنامه‌ریزی بهداشت عمومی و رفاهی ۱۸. کمیته برنامه‌ریزی حمل‌ونقل ۱۹. کمیته برنامه‌ریزی ارتباطات ۲۰. کمیته برنامه‌ریزی شغلی و علوم و فناوری ۲۱. کمیته برنامه‌ریزی توسعه اداری ۲۲. کمیته برنامه‌ریزی بین‌المللی اقتصادی

مأخذ: مؤسسه توسعه کره، ۲۰۱۴.

از سوی دیگر، کمیته‌های هم‌تراز در طول برنامه چهارم توسعه در وزارتخانه‌های مربوط به خود، سازمان یافتند. پس از برنامه چهارم، EPB تنها چهار بخش «برنامه‌ریزی کلی اقتصادی»، «قیمت‌ها و توزیع»، «همکاری‌های بین‌المللی» و «برنامه‌ریزی جمعیت و خانواده» را هدایت می‌کرد و سایر بخش‌ها نظیر انرژی و تجارت به وزارت دارایی، وزارت بازرگانی، وزارت کشور و سایر نهادها سپرده شدند. در واقع، وزارتخانه‌های مذکور موظف بودند ضمن اجرای سیاست‌های اقتصادی بخش خود، طرح‌های توسعه بخش‌های پایین‌دستی را نیز ارائه دهند و برنامه‌هایی که امکان تحقق بیشتری داشتند را در اولویت اجرا قرار دهند.

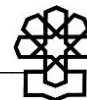
در کمیته‌های شامل مقامات دولتی از بخش‌های مربوطه، نمایندگان گروه‌های اقتصادی عمومی و کارشناسان علمی حضور می‌یافتند. این موضوع سبب می‌شد امکان بررسی نحوه اجرای سیاست‌ها از جوانب مختلف فراهم آید. لازم به توجه است که جلسات این کمیته‌ها در دهه ۱۹۶۰ که کره جنوبی هنوز فاقد افراد متخصص بود با مشارکت کارشناسان بین‌المللی انجام می‌شد. به‌عنوان مثال دفتر نمایندگی توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا<sup>۱</sup> (USAID)، گروه مشاوره ناتان<sup>۲</sup> را که عمدتاً پشتیبانی فناورانه برای توسعه مدل‌های اقتصادسنجی ارائه می‌داد، برای حمایت از پیش‌نویس طرح دوم EPB به کره جنوبی اعزام کرد.

از سال ۱۹۶۵ یعنی از زمانی که روند برنامه‌ریزی در حال نوسان بود، کارشناسان خارجی بسیاری به‌منظور کمک به توسعه ابزارهای مختلف سیاستی که امکان دستیابی به برنامه توسعه اقتصادی بزرگ را فراهم می‌کردند، به کار گرفته شدند و با گذشت زمان و افزایش تجارب اقتصادی، مشارکت ذی‌نفعان کلیدی شامل متخصصان شرکت‌ها و مراکز تحقیقاتی سیاست ملی مانند مؤسسه توسعه کره جنوبی<sup>۳</sup> (KDI)، گسترش یافت و دانش برنامه‌ریزی توسعه، بومی‌سازی شد. برای مثال، طی برنامه‌ریزی برای برنامه چهارم توسعه، ۱۲ نفر از ۱۷ عضو کمیته برنامه‌ریزی از صنایع سبک و شیمیایی بودند، همچنین متخصصان مؤسسات تحقیقاتی دولتی، رهبران گروه‌های خصوصی اقتصادی و مدیران شرکت‌های خصوصی، اعضای دیگر این کمیته را تشکیل می‌دادند.

در مرحله نهایی، EPB برنامه‌های مربوط به هر بخش را تکمیل و نهایی کرده و برای این منظور کمیته‌ای برای هماهنگی سیاستگذاری راه‌اندازی کرد. این کمیته به ریاست معاون وزیر EPB و با حضور سرپرست کمیته‌های مختلف نظیر وزیران یا معاونان سازمان‌های مربوطه شکل گرفت. این کمیته برای هماهنگی سیاست‌های اقتصادی، هرگونه تناقض یا درگیری بین اهداف هر بخش را بررسی و هماهنگی برای همگامی طولانی‌مدت را تضمین می‌کرد.

همچنین EPB با توجه به تغییر و تحولات در شرایط داخلی و بین‌المللی، تغییرات در برنامه توسعه

- 
1. United States Agency for International Development
  2. Nathan Advisory Group
  3. Korea Development Institute



اقتصادی خود را با کمک KDI (مؤسسه توسعه کره) و سایر کارشناسان انجام داده و پس از بررسی توسط گروه‌های مختلف مشاوره، طرح پیش‌نویس توسط شورای کابینه به تصویب می‌رسید. به‌عنوان مثال، درحالی‌که برنامه دوم در حال تدوین بود، برای هماهنگی برنامه‌های بخش‌های مختلف، یک کمیته مشترک برای آماده‌سازی طرح برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی در EPB ایجاد شد. این کمیته شامل وزیر مربوطه، رئیس شورای مذاکرات اقتصادی و علمی، دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی، رهبر حزب جمهوری دمکراتیک، کارشناسان USOM<sup>۱</sup> و رئیس کمیته مشورتی اقتصادی آلمان-آمریکا<sup>۲</sup> بود. در اوایل فرایند برنامه‌ریزی اقتصادی، اعضای این کمیته یک یا دو بار در ماه با یکدیگر ملاقات می‌کردند که با شروع فرایند برنامه‌ریزی تعداد این دیدارها در ماه افزایش یافت. در کل، کمیته ۳۱ جلسه تشکیل داد و نقش تعیین‌کننده‌ای در هماهنگ کردن برنامه‌های بخش‌های مختلف اقتصادی و تدوین برنامه دوم توسعه اقتصادی کره جنوبی ایفا کرد.

برای برنامه سوم و چهارم، گام‌های هماهنگی و مشاوره در دو مرحله صورت پذیرفت:

- **مرحله اول** شامل کاهش شکاف بین طرح‌های بخش‌های اقتصادی و برنامه‌ریزی کلی از طریق مرحله پیش‌نویس طرح‌های بخش‌های مختلف اقتصادی صورت می‌گرفت. کمیته برنامه‌ریزی اقتصادی (کمیته‌های هم‌تراز برنامه سوم<sup>۳</sup>) و کمیته هماهنگ‌سازی برنامه‌ریزی اقتصادی<sup>۴</sup> مسئول این امر بود. این دو کمیته که از اعضای سابق هر دو کمیته و اعضای منصوب تشکیل می‌شدند، در ابتدا شامل معاون وزیر مربوط (از جمله معاون وزیر EPB) بودند، درحالی‌که بعدتر این اعضا از مجموعه‌ای از کارشناسان با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی انتخاب شدند.
- **مرحله دوم** شامل مرحله بررسی می‌شد که پیش‌نویس نهایی پس از فرایند هماهنگ‌سازی قبلی، پیش از ارسال به شورای کابینه، تحت بررسی جامع قرار گرفت. شورای مذاکرات برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی سوم<sup>۵</sup> و شورای مذاکرات برنامه اقتصادی چهارم<sup>۶</sup> مسئول این مرحله بودند. در این شوراها، سران هر وزارتخانه و سازمان مربوطه به‌عنوان اعضای سابق کمیته برای تصویب نهایی برنامه اقتصادی در داخل بخش‌های اجرایی شرکت می‌کردند. رهبران و سرگروه‌های هر یک از عرصه‌های اقتصادی نیز در این شوراها حضور داشتند (جدول ۳). همه این موارد نشان می‌دهد که شورای بررسی نیز به‌عنوان بخشی از مرحله تأیید نهایی، جزئیات دقیق طرح اقتصادی را به عموم اعلام می‌کرد.

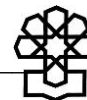
---

1. United States Operations Mission
2. U.S.-Germany Economic Advisory Committee
3. Economic Planning Working-Level Committee of the Third Plan
4. Economic Planning Coordination Committee
5. Third Five-Year Economic Development Plan Deliberation Council of the third plan
6. Economic Planning Deliberation Council

جدول ۲. ساختار سازمانی گروه‌های مشاوره و هماهنگی سازمان EPB<sup>۱</sup>

ساختار سازمانی	گروه‌های هماهنگ‌کننده و توافق‌کننده	برنامه توسعه اقتصادی
<p>رئیس: معاون وزیر EPB تعداد اعضا: حداکثر ۲۰ عضو اعضای تمام‌وقت:</p> <p>۱. وزیران شاخه اجرایی، ۲. مدیر دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی تحت نظر نخست‌وزیر، ۳. نماینده کمیسیون‌های ملی خدمات مالیاتی، ۴. نماینده اداره توسعه روستایی، ۵. نماینده سازمان شیلات، ۶. نماینده سازمان راه‌آهن ملی کره.</p> <p>اعضای منصوب: ۱. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های بزرگ ۲. کارشناسان با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی و اجتماعی (منصوب شده توسط وزیر EPB).</p>	<p>رئیس: معاون وزیر EPB تعداد اعضا: حداکثر ۲۰ عضو اعضای تمام‌وقت:</p> <p>۱. وزیران شاخه اجرایی، ۲. مدیر دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی تحت نظر نخست‌وزیر، ۳. نماینده کمیسیون‌های ملی خدمات مالیاتی، ۴. نماینده اداره توسعه روستایی، ۵. نماینده سازمان شیلات، ۶. نماینده سازمان راه‌آهن ملی کره.</p> <p>اعضای منصوب: ۱. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های بزرگ ۲. کارشناسان با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی و اجتماعی (منصوب شده توسط وزیر EPB).</p>	<p>رئیس: معاون وزیر EPB تعداد اعضا: حداکثر ۲۰ عضو اعضای تمام‌وقت:</p> <p>۱. وزیران شاخه اجرایی، ۲. مدیر دفتر برنامه‌ریزی و هماهنگی تحت نظر نخست‌وزیر، ۳. نماینده کمیسیون‌های ملی خدمات مالیاتی، ۴. نماینده اداره توسعه روستایی، ۵. نماینده سازمان شیلات، ۶. نماینده سازمان راه‌آهن ملی کره.</p> <p>اعضای منصوب: ۱. اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های بزرگ ۲. کارشناسان با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی و اجتماعی (منصوب شده توسط وزیر EPB).</p>
<p>رئیس: وزیر EPB جانشین رئیس: معاون وزیر EPB اعضا (حقوقی): ۱. اعضای کابینه ۲. اعضای تمام‌وقت شورای مذاکره اقتصادی و علمی</p> <p>اعضای منصوب: ۲۵ عضو با تخصص در امور مالی، بازرگانی، آموزشی، اتحادیه کارگری، قانون سلامت عمومی، رسانه‌ها و ارتباطات، پژوهشی، علم و فناوری، و...</p>	<p>رئیس: وزیر EPB جانشین رئیس: معاون وزیر EPB اعضا (حقوقی): ۱. اعضای کابینه ۲. اعضای تمام‌وقت شورای مذاکره اقتصادی و علمی</p> <p>اعضای منصوب: ۲۵ عضو با تخصص در امور مالی، بازرگانی، آموزشی، اتحادیه کارگری، قانون سلامت عمومی، رسانه‌ها و ارتباطات، پژوهشی، علم و فناوری، و...</p>	<p>رئیس: وزیر EPB جانشین رئیس: معاون وزیر EPB اعضا (حقوقی): ۱. اعضای کابینه ۲. اعضای تمام‌وقت شورای مذاکره اقتصادی و علمی</p> <p>اعضای منصوب: ۲۵ عضو با تخصص در امور مالی، بازرگانی، آموزشی، اتحادیه کارگری، قانون سلامت عمومی، رسانه‌ها و ارتباطات، پژوهشی، علم و فناوری، و...</p>
<p>رئیس: معاون وزیر EPB اعضا (حقوقی): ۱. معاونان وزرا یا معاونان رؤسای هر وزارتخانه، سازمان و اداره ۲. مشاور وزیر بدون مسئولیت در امور دولتی ۳. مشاور وزیر بدون مسئولیت در امور اقتصادی ۴. مدیر سازمان برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی تحت نظارت نخست‌وزیر ۵. وزیر جنگلداری ۶. نماینده کمیسیون ملی خدمات مالیات ۷. عضو سازمان شیلات ۸. عضو اتحادیه کارگری ۹. معاون مدیرکل بانک مرکزی کره جنوبی ۱۰. معاون مدیرعامل بانک توسعه کره جنوبی</p> <p>اعضای منصوب: حداکثر ۱۰ عضو با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی (منصوب شده توسط کمیته هماهنگی)</p>	<p>رئیس: معاون وزیر EPB اعضا (حقوقی): ۱. معاونان وزرا یا معاونان رؤسای هر وزارتخانه، سازمان و اداره ۲. مشاور وزیر بدون مسئولیت در امور دولتی ۳. مشاور وزیر بدون مسئولیت در امور اقتصادی ۴. مدیر سازمان برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی تحت نظارت نخست‌وزیر ۵. وزیر جنگلداری ۶. نماینده کمیسیون ملی خدمات مالیات ۷. عضو سازمان شیلات ۸. عضو اتحادیه کارگری ۹. معاون مدیرکل بانک مرکزی کره جنوبی ۱۰. معاون مدیرعامل بانک توسعه کره جنوبی</p> <p>اعضای منصوب: حداکثر ۱۰ عضو با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی (منصوب شده توسط کمیته هماهنگی)</p>	<p>رئیس: معاون وزیر EPB اعضا (حقوقی): ۱. معاونان وزرا یا معاونان رؤسای هر وزارتخانه، سازمان و اداره ۲. مشاور وزیر بدون مسئولیت در امور دولتی ۳. مشاور وزیر بدون مسئولیت در امور اقتصادی ۴. مدیر سازمان برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی تحت نظارت نخست‌وزیر ۵. وزیر جنگلداری ۶. نماینده کمیسیون ملی خدمات مالیات ۷. عضو سازمان شیلات ۸. عضو اتحادیه کارگری ۹. معاون مدیرکل بانک مرکزی کره جنوبی ۱۰. معاون مدیرعامل بانک توسعه کره جنوبی</p> <p>اعضای منصوب: حداکثر ۱۰ عضو با دانش و تجربه گسترده در امور اقتصادی (منصوب شده توسط کمیته هماهنگی)</p>

۱. در همه شوراها و کمیته‌های این جدول، کلیه اعضا دارای حق رأی بودند، اما در مواردی که وزیر EPB با اکثر آرا مخالف بوده، موضوع مجدد در کمیته‌های تخصصی مطرح می‌شده و تصمیم نهایی را رئیس‌جمهور، با در نظر گرفتن نظر مخالفان و موافقان، اتخاذ می‌کرده است (Kim, 2014).



برنامه توسعه اقتصادی	گروه‌های هماهنگ‌کننده و توافق‌کننده	ساختار سازمانی
شورای بررسی برنامه‌های اقتصادی	رئیس: نخست‌وزیر جانشین رئیس: وزیر EPB تعداد اعضا: حداکثر ۴۳ عضو اعضا (حقوقی): ۱. سران هر وزارتخانه، سازمان و اداره ۲. اعضای تمام‌وقت شورای بحث و گفتگو اقتصادی و علمی ۳. رئیس مؤسسه توسعه کره (KDI) اعضای منصوب: رهبران و فعالان در هر زمینه‌ای که توسط ریاست جلسه منصوب شده باشند.	

مأخذ: مؤسسه توسعه کره، ۲۰۱۴.

#### ۲-۴. وظیفه EPB در هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در طول مرحله اجرای برنامه‌های توسعه

برای انعطاف‌پذیری در پاسخگویی به تغییر و تحولات سریع در شرایط اقتصادی، تدوین سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت ضروری است که بهترین نمونه آن در مرحله اجرا، برگزاری جلسات ماهانه گزارش روند اقتصادی<sup>۱</sup> است. با توجه به قواعد موجود، در صورتی که یک طرح توسعه اقتصادی دارای چشم‌انداز درازمدت باشد، جلسات ماهانه گزارش روند اقتصادی وظیفه دارند تا سیاست‌های اقتصادی کوتاه‌مدت را برای پاسخ دادن به تغییرات سریع محیطی، هماهنگ کنند.

جلسات ماهانه گزارش روند اقتصادی در وهله نخست وظیفه هماهنگی جلسات منظم بین رئیس‌جمهور و وزیران اقتصادی،<sup>۲</sup> معاونت نخست‌وزیر یا همان وزیر EPB و هریک از وزرا که فرصت بیشتری برای مشورت با رئیس‌جمهور داشتند را عهده‌دار بود. گفتنی است این جلسات، تنها جلساتی بودند که تمام وزرای اقتصادی و رئیس‌جمهور را در یک محیط واحد جمع می‌کردند. وزرای اقتصادی از این رویداد به‌عنوان یک فرصت برای به‌دست آوردن توجه رئیس‌جمهور در مقابل دیگران استفاده می‌کردند، درحالی‌که رئیس‌جمهور آن را به‌عنوان فرصتی برای به‌روزرسانی پیشرفت‌های فعلی آنها می‌پنداشت و عملکرد آنها را با پرسش و پاسخ مورد بررسی قرار می‌داد و همچنین آنها را در جهت سیاست‌های مدنظر خود راهنمایی می‌کرد و هم‌زمان، آنها اطلاعات خود را با یکدیگر به اشتراک می‌گذاشتند.

همچنین هر زمان که اصطکاک میان وزرای اقتصادی در نشست گزارش ماهانه روند اقتصادی ایجاد می‌شد، رئیس‌جمهور اختلاف‌های موجود میان وزرای مربوطه را بررسی کرده و برای حصول یک تصمیم

#### 1. Monthly Economic Trend Report Meetings

۲. منظور از وزیران اقتصادی: «وزیر اقتصادی و دارایی»، «وزیر تجارت، صنعت و انرژی»، «وزیر عمران و حمل‌ونقل»، «وزیر غذا، کشاورزی، جنگلداری و شیلات»، «وزیر علوم و فناوری اطلاعات و ارتباطات»، «وزیر کار و اشتغال» و «وزیر بهداشت و رفاه اجتماعی» است.

نهایی، خود مستقیماً وارد عمل می‌شد تا مانع از اتلاف وقت در این مسائل شود. چنین فرایند تصمیم‌گیری دارای مزایای متعددی بود. در واقع به کمک این روش، به‌وضوح می‌توان نظرات تصمیم‌گیرندگان را ارائه و سیگنال‌های واضح را برای رهبران اقتصادی بخش خصوصی ارسال کرد.

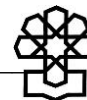
بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که موضوع‌های مورد بحث در جلسات مذکور اغلب از اهمیت زیادی برخوردار بودند، لذا محتویات این نشست‌ها توسط رسانه‌ها به‌طور دقیق مورد بررسی قرار می‌گرفت و به همین ترتیب، تأثیرات مستقیم بر تصمیمات آینده توسط شرکت‌های خصوصی تبیین می‌شد. بنابراین، در مراحل ابتدایی توسعه اقتصادی، زمانی که سرعت و کارایی بیشترین اثر را داشتند، جلسات مربوط به نشست گزارش ماهانه به‌عنوان یک روش بسیار کارآمد برای تصمیم‌گیری تبدیل شد (مؤسسه توسعه کره، ۲۰۱۴). در نمودار زیر، مجموعه‌ای از سیاست‌های مشارکتی مالی بزرگ را که به‌طور مؤثر از طریق جلسات ماهانه گزارش روند اقتصادی هماهنگ شده، به نمایش گذاشته شده است.

#### نمودار ۱۱. موارد اصلاحی در سیاست‌های کوتاه‌مدت از طریق جلسات ماهانه روند اقتصادی



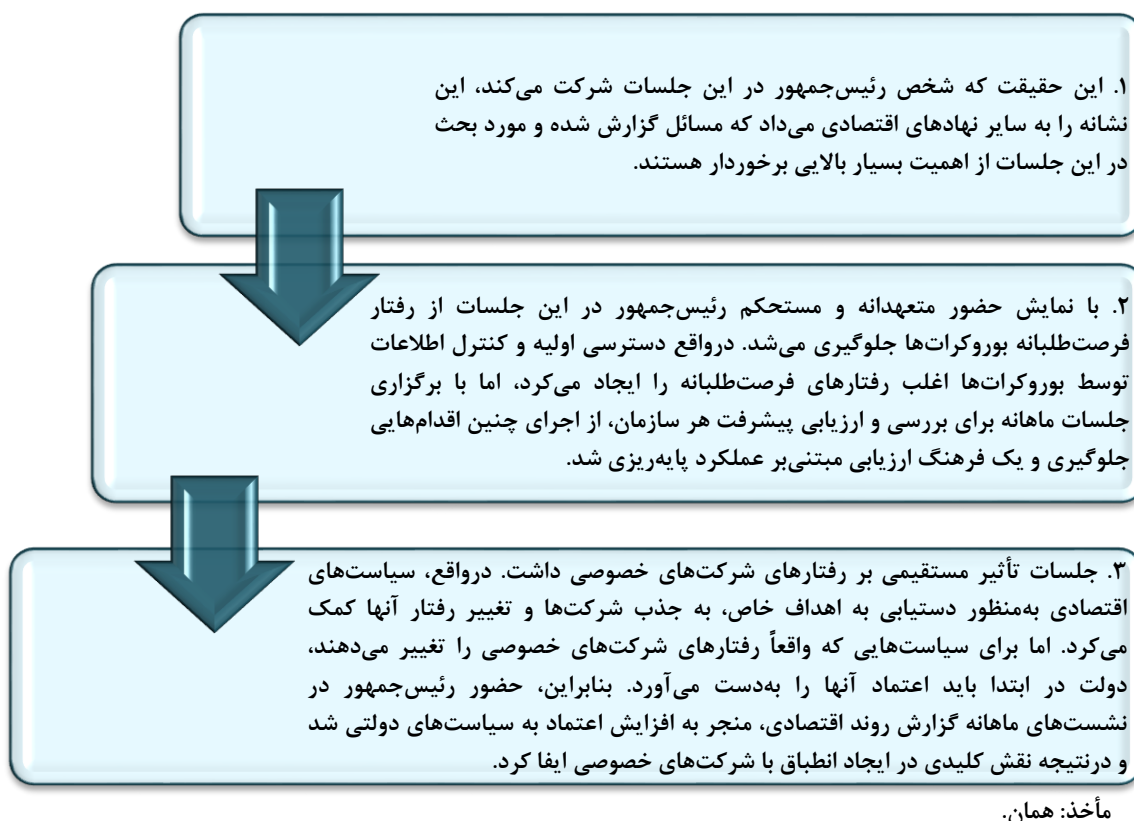
مأخذ: مؤسسه توسعه کره (۲۰۱۴).

همان‌طور که نشان داده می‌شود، مسئله مهم و بحث‌برانگیز در سال ۱۹۷۲، مربوط به کاهش بار اوراق قرضه مشارکتی و تقویت بازار سرمایه بود که از طریق این جلسه هماهنگ شد. همان جلسه نیز



به طور کامل به بررسی تأثیرات سیاست کاهش نرخ بهره از ۱۷ ژانویه و نقاط ضعف آن پرداخت و اقدام‌های ضروری در رابطه با اعلام کاهش نرخ بهره در سوم اوت مورد سنجش قرار گرفت. به‌عنوان یک معیار پیگیری، پیش‌نویس اقدام‌های ارتقایی (Promotion Measure) برای عرضه اولیه سهام (IPO)<sup>۱</sup> بررسی شد. شایان ذکر است بررسی‌های اولیه در گزارش ماهانه روند اقتصادی انجام گرفت. پس از آن به‌عنوان (Promotion Act) فرایند ارتقای IPO اعمال و در ژانویه سال بعد، اجرا شد. همان‌طور که گفته شد، جلسات ماهانه گزارش روند اقتصادی به‌عنوان محلی برای حل مسائل مهم اقتصادی در سطح ملی، براساس تجزیه و تحلیل روند فعلی اقتصادی عمل می‌کرد. بنابراین، جلسات به یک مکانیسم بسیار مهم تبدیل شد که ثبات و تأثیر تفویض سیاست‌ها را فراهم می‌آورد. اعتماد بسیار بالای رئیس‌جمهور به سازمان EPB، اصلی‌ترین دلیلی بود که این جلسات قادر به ایفای چنین نقش بزرگی بودند. رئیس‌جمهور کره جنوبی تقریباً در تمامی ۱۴۷ جلسه‌ای که در سازمان EPB برگزار شده است (به‌جز یکی) شرکت داشته است. سه دلیل به‌عنوان عمده‌ترین دلایل تأثیر مثبت حضور رئیس‌جمهور در هماهنگ‌سازی و تفویض سیاست‌های اقتصادی برشمرده شده است:

#### نمودار ۱۲. دلایل تأثیر مثبت رئیس‌جمهور در جلسات برگزار شده توسط سازمان EPB



## ۲-۵. زمینه‌های اثربخشی EPB در هماهنگی سیاستی

همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد، دلیل اینکه سیاست‌های هماهنگ‌سازی EPB موفقیت‌آمیز بود، این است که این سازمان علاوه بر به‌دست آوردن اعتماد و اطمینان رئیس‌جمهور (به‌عنوان جایگاه بالادستی)، به‌عنوان یک ابزار سیاستی شناخته می‌شد که اجازه اجرای عملی پیشنویس طرح‌ها را داشت. در این راستا توجه به نکات زیر حائز اهمیت است:

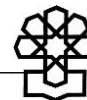
• **یکم؛ وجود ساختار سازمانی هماهنگ‌کننده و تضمین‌کننده اجرای برنامه‌های توسعه:** در یک نظام ریاست جمهوری مانند کره جنوبی، وجود یک ساختار سازمانی که اجرای برنامه‌های توسعه را در عمل تضمین کند (یعنی EPB) بسیار مهم بود. در واقع EPB، را می‌توان به‌عنوان بازیگر کلیدی در تهیه پیشنویس استراتژی‌های توسعه‌ای برای تحقق اهداف رئیس‌جمهور در راستای توسعه اقتصادی توصیف کرد. برخلاف دیگر وزارتخانه‌هایی که به‌طور مستقیم با گروه‌های مربوطه (گروه‌های اقتصادی، شرکت‌ها و غیره) ارتباط داشتند، EPB به‌طور کامل از بخش عملیاتی این گروه‌ها جدا شد. در نتیجه، EPB توانست دیدگاه کلان‌تری را در اقتصاد ایجاد کند که امکان مشاهدات و تحلیل محکم‌تر و دقیق‌تری را فراهم آورد.

• **دوم؛ جایگاه بالاتر وزیر EPB نسبت به سایر وزرا:** وزیر EPB در ابتدا با وزرای دیگر هم‌تراز بود؛ اما با اصلاح قانون سازمان‌های دولتی در دسامبر سال ۱۹۶۳، پست معاونت نخست‌وزیر به وظایف وزیر EPB اضافه شد. البته، اعطای سمت جدید به وزیر EPB پس از اصلاح قانون، به‌طور خودکار تغییری در موقعیت قانونی وی و سلسله‌مراتب مربوطه ایجاد نمی‌کرد که او را در جایگاه برتری نسبت به سایر وزرای اقتصادی قرار دهد. با این حال، این یک واقعیت انکارناپذیر بود که وزیر EPB در سمت جدید خود به‌عنوان معاون نخست‌وزیر، دارای اختیار رسمی برای هماهنگ کردن سیاست‌های اقتصادی مختلف مربوط به برنامه توسعه اقتصادی شد.

• **سوم؛ کنترل بودجه توسط EPB:** هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی، وظیفه اعمال سیاست‌های کارآمد برای تضمین همکاری‌های اقتصادی و کنترل بودجه را برعهده گرفت. در این راستا سازمان تخصیص بودجه به دو دلیل زیر، با EPB ادغام شد:

– **دلیل اول** این بود که باید سازمان تخصیص بودجه با سیاست‌های سازمان EPB به‌عنوان یک سازمان هماهنگ‌کننده، همراه می‌شد. با توجه به اینکه اهداف وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر با سازمان EPB (به‌واسطه دستورالعمل‌های EPB) سازگار نبود، از این رو EPB نیاز به ابزاری داشت که بتواند این سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها را با یکدیگر هماهنگ کند. در نتیجه، با ادغام سازمان تخصیص بودجه و توزیع سرمایه خارجی در EPB، ظرفیت هماهنگ‌سازی سیاست‌ها افزایش یافت.

– **دلیل دوم** این بود که برای تأمین بودجه کافی، اضافه کردن کارکرد تجهیز منابع به سایر وظایف EPB، معقول به‌نظر می‌رسید. برای مثال اگر عملکرد تخصیص بودجه به وزارت دارایی اضافه می‌شد، نه تنها



مکانیسم‌های هماهنگی سیاست‌های EPB به‌سختی عمل می‌کردند، بلکه هزینه‌های غیرمرتبط با اهداف پیش‌بینی شده توسط برنامه توسعه اقتصادی نیز، افزایش پیدا می‌کرد. بنابراین، تنها پس از اضافه شدن قدرت تخصیص بودجه به EPB، شرایط برای تجهیز مؤثر منابع اندک داخلی امکان‌پذیر بود (کیم و جئونگ، ۲۰۱۷). از آنجایی که EPB نقش محافظت‌کننده و برنامه‌ریزی‌کننده بودجه اعمالی را برعهده داشت، صندوق‌های سرمایه‌گذاری که در آن زمان محدود بودند، بسیار کارآمدتر شدند. به‌طوری‌که از ابتدای برنامه اول در سال ۱۹۶۲ تا پایان برنامه چهارم در سال ۱۹۸۱، در طول ۱۹ سال، مجموع بودجه کشور کره جنوبی ۱۰۹ برابر شد. همچنین میزان درآمد ناخالص ملی این کشور در طول این ۱۹ سال، ۲۷ درصد رشد داشت. هزینه‌های عمومی دولت به هزینه‌های عمومی اداری، دفاعی، تسهیلات بانکی، سرمایه‌گذاری و غیره تقسیم می‌شد. تسهیلات و سرمایه‌گذاری‌ها، هزینه‌هایی هستند که به‌طور مستقیم از برنامه توسعه اقتصادی حمایت می‌کردند.

بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که سهم سرمایه‌گذاری در طرح‌های با سرریز اجتماعی<sup>۱</sup> (SOC) به‌سرعت از ۵۳ درصد طی برنامه اول به ۷۴ درصد در برنامه چهارم افزایش یافت؛ درعین‌حال، وزن صنایع تولیدی از ۲۰ درصد به کمتر از ۱۰ درصد کاهش یافت. دلیل کاهش سهم هزینه‌ها در بخش تولید، ناشی از تقسیم نقش‌ها بین بخش عمومی و خصوصی در انباشت موجودی سرمایه‌های ناخالص<sup>۲</sup> بود؛ زیرا بخش عمومی سرمایه‌گذاری خود را به‌سمت طرح‌های با سرریز اجتماعی هدایت کرد که نیازمند سرمایه و سرمایه‌گذاری در سطح بالا و دوره‌های طولانی‌مدت توسعه بودند تا به‌طور غیرمستقیم از فعالیت‌های تولیدی شرکت‌های خصوصی حمایت کند. از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری در بخش تولیدی، به بخش خصوصی واگذار شد.

#### • چهارم؛ ارائه مشوق‌های جذب سرمایه و تعیین مجازات برای عملکردهای نامناسب: دولت توسعه‌گرا

در کشور کره جنوبی در ابتدا تلاش کرد با ارائه مشوق‌هایی به مقدار متناسبی از سرمایه‌های داخلی و خارجی دسترسی پیدا کند. همچنین با ارائه کمک‌های مالی مجدد و یا پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی کارآمد، میان این بنگاه‌ها با بنگاه‌های ناکارآمد، تمایز ایجاد می‌کرد تا آنها نیز با بهبود عملکرد خود، مشمول مشوق‌های یاد شده شوند.

درحقیقت، عملکرد روبه‌پیشرفت و تولیدمحور بنگاه‌ها سبب استفاده از مشوق‌ها می‌شد و عملکرد ثابت و یا نزولی آنها، مشمول مجازات از طریق کاهش حمایت‌های دولتی نظیر کاهش کمک‌های مالی و پرداخت وام و یا حتی قطع این پرداخت‌ها می‌شد. همچنین بانک‌ها وظیفه داشتند به بنگاه‌های اقتصادی در طول زمان و در چند نوبت وام پرداخت کنند. اما در صورتی که بنگاه‌های مذکور براساس برنامه‌های اقتصادی تبیین شده گام بر نمی‌داشتند و پیشرفت آنها مطابق برنامه‌های تعیین شده نبود، بانک‌ها موظف بودند این بنگاه‌ها را جریمه کنند و از ادامه پرداخت وام به آنها جلوگیری کنند (چو و کیم، ۱۹۹۵).

همچنین، دولت کره جنوبی برنامه توسعه خود را با در نظر گرفتن مجازات‌های شدید برای فساد و عدم توانایی در رعایت استانداردهای عملکردی به اجرا درآورد. این مجازات‌ها توسط سیستم قضایی و با وضع

1. Social Overhead Capital

2. Gross Capital Stock

جریمه‌های مالی سنگین و زندان برای اقدام‌های رانت‌جویانه‌ای که بر تولید متمرکز نبودند، فرار مالیاتی و رعایت نکردن استانداردهای بین‌المللی تولید، اعمال می‌شد. روشی که دولت کره جنوبی در ارائه مشوق‌ها و مجازات پیش گرفته بود سبب شد که بنگاه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاران در کشور کره جنوبی از فساد که از طریق رانت به دست می‌آمد، فاصله بگیرند و با افزایش کارآمدی خود، به جذب مشوق‌های اهدایی دولت نائل آیند. همچنین ارائه مشوق‌ها سبب شد تا واسطه‌گران و واردکنندگان به تولید متمایل شوند.

• **پنجم: اتخاذ سیاست‌های صحیح نظیر توسعه‌گرایی و استراتژی توسعه صنعتی:** در کنار وضع

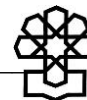
مشوق‌ها و مجازات شدید، ترکیبی از سیاست‌های صحیح، مانند توسعه‌گرایی و سیاست‌های استراتژیک صنعتی، فرمول موفقیت را برای مرحله اولیه توسعه کره جنوبی فراهم کرد. این سیاست‌ها را نهادهای زیر نظر دولت توسعه‌گرایی کره جنوبی و سازمان‌های نظامی که از سلامت کافی برخوردار بودند، وضع کرد. البته این موضوع بدین معنا نیست که همه نظام‌های اقتدارگرا، می‌توانند اقتصاد را در یک کشور متحول کنند؛ چراکه بسیاری از کشورهایی که با نظام اقتدارگرا اداره می‌شدند، با مشکلات گسترده و نهایتاً فروپاشی اقتصادی مواجه شدند (پیچ و تارپ، ۲۰۱۷). درحقیقت براساس یافته‌های ادیجیجی<sup>۱</sup> (۲۰۱۰)، تاریخ توسعه اقتصادی در کره جنوبی نشان می‌دهد که رشد اقتصادی این کشور، با دمکراتیک‌سازی فضای سیاسی از اواخر دهه ۱۹۸۰، شتاب گرفته است، اما نباید سلامت و شفافیت نهادهای اقتصادی در زمان حکومت نظامیان را نادیده گرفت.

• **ششم: شفافیت و مبارزه با فساد:** درخصوص بحث شفافیت اقتصادی در کشور کره جنوبی می‌توان

گفت که این کشور به دو دوره پیش از حرکت به سمت دمکراسی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و بعد از حرکت به سمت دمکراسی در همین تاریخ تقسیم می‌شود. پس از آنکه نظام سیاسی کره جنوبی به‌عنوان جمهوری شناخته شد، کماکان این کشور تحت سلطه یک حکومت اقتدارگرا قرار داشت که نظامیان کنترل می‌کردند. زیر نظر این حکومت اقتدارگرا، فرهنگ رازداری از ارجحیت بیشتری نسبت به شفافیت برخوردار بود.

از این رو، ارزش‌های مربوط به شفافیت از جمله حق آگاهی، مشارکت و آزادی اطلاعات، تحت سلطه دولت‌های قدرتمند اقتدارگرا نمی‌توانست محقق شود. همچنین قانون اساسی اولیه کره جنوبی فاقد بندهایی بود که به‌وضوح شفافیت را در دولت به‌عنوان حق مردم تعریف کند. دولت‌ها دسترسی جدی به اطلاعات عمومی را کنترل می‌کردند و فقط اطلاعاتی را منتشر می‌کردند که برای حفظ رژیم و ارتقای بسیج عمومی مفید بود (ایم، ۲۰۰۸). در نتیجه می‌توان حرکت به سمت توسعه اقتصادی در این دوره را ناشی از یک انگیزه خودخواسته توسط ژنرال پارک و دیگر ژنرال‌های مؤثر در کودتای سال ۱۹۶۱ معرفی کرد.

پس از اصلاحات ایجاد شده از طریق جنبش دمکراسی خواهانه سال ۱۹۸۷، شفافیت به یک رکن اصلی در نظام کره جنوبی تبدیل شد. تقویت نهادهای مردمی سبب شد که شفافیت در بخش‌های اقتصادی به طور چشمگیری افزایش پیدا کند. همکاری نهادهای مدنی با نهادهای قانونگذار سبب شد تا نهادهای مدنی بتوانند



به‌عنوان یک بازیگر کلیدی بر رعایت قوانین وضع‌شده نظارت کنند و در مواردی که مشکلات ساختاری در نهادهای اثرگذار بر اقتصاد مشاهده می‌شد، به‌عنوان یک مشاور نقش‌آفرینی کنند.

شفافیت در ثبت تجربیات وقایع گذشته و جلسات برگزار شده کارگروه‌های مختلف اقتصادی در مورد مباحث اقتصادی نیز از جمله عواملی بود که به توسعه اقتصادی بیشتر کشور کره جنوبی کمک کرد و جایگزین اراده تک‌محور رئیس‌جمهور و کارگزاران نظامی دولت شد (اٹوم، ۲۰۱۴).

در این باره، عواملی نظیر قدرت مجلس ملی جمهوری کره و ناتوانایی رئیس‌جمهور برای انحلال آن، آزادسازی احزاب سیاسی و مقدم شمردن آرای عمومی، به شفافیت بیشتر در دولت کره در همه زمینه‌ها منجر شد به طوری که نمایندگان مجلس با وضع قوانینی موجب شفافیت در ارائه بودجه سالیانه دولتی شدند. همچنین دسترسی همگانی به آرای نمایندگان مجلس ملی جمهوری کره سبب شد تا نهادهای مدنی نظارت بیشتری را روی نمایندگان مجلس داشته باشند. در واقع با اتخاذ شفافیت پس از جنبش دموکراسی خواهی سال ۱۹۸۷ در سیاست کشور جمهوری کره، اقتصاد این کشور پس از تحول ابتدایی در دوره ژنرال پارک و وقفه‌ای کوتاه در مسیر رشد اقتصادی، به رشد چشمگیر مداوم دست یافت (جونگ، ۲۰۰۵).<sup>۱</sup>

### ۳. نظام هماهنگی سیاست فعلی در کره جنوبی

از سال ۱۹۹۸ نظام هماهنگی برنامه‌ریزی اقتصادی فعلی کره جنوبی ایجاد شده است و به‌صورت منظم جلساتی را برگزار می‌کند. بدنه هماهنگ‌کننده این نظام عبارتند از:

نمودار ۱۳. ساختار بدنه هماهنگ‌کننده نظام هماهنگی برنامه‌ریزی اقتصادی فعلی کشور کره جنوبی

شورای دولتی (State Council) که ریاست آن بر عهده شخص رئیس‌جمهور است و معاونت آن را نخست‌وزیر بر عهده دارد.

شورا و کمیته هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی (National Policy Coordinating Council and Committee) که ریاست آن بر عهده نخست‌وزیر است.

شورای وزیران اقتصادی یا مجمع هماهنگی اقتصادی (Economic Ministers' Council) که ریاست آن را نماینده نخست‌وزیر در امور اقتصادی بر عهده دارد.

شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی (International Economic Ministers' Council) که ریاست آن را نماینده نخست‌وزیر در امور اقتصادی بر عهده دارد و دارای عملکردی مشابه با شورای وزیران اقتصادی بود.

مأخذ: کیم و جنونگ (۲۰۱۷).

در میان همه نهادهای ذکر شده، بالاترین واحد سازمانی فعلی در دولت کره جنوبی برای ایفای نقش هماهنگ‌سازی سیاست‌ها، شورای دولتی است که رئیس‌جمهور آن را رهبری می‌کند. اما واحد سازمانی که منحصراً مسئول هماهنگی سیاست‌ها بوده و دارای اختیارات قانونی برای انجام این کار است، دفتر نخست‌وزیر (شورا و کمیته هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی) است. قانون سازمان‌های دولتی در کشور کره جنوبی تصریح می‌کند که شورای هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی که زیر نظر نخست‌وزیر و در رابطه با مدیریت اجرایی، نظارت، هماهنگی و بررسی و ارزیابی سیاست‌ها تأسیس شده است، می‌تواند اختیارات مربوط به هماهنگی سیاست‌ها را برعهده گیرد.

این قانون همچنین بیان می‌دارد که وزیر اقتصادی و دارایی پست معاونت نخست‌وزیر را در اختیار گرفته و وظیفه کنترل و هماهنگی کلی در وزارتخانه‌هایی که دنبال‌کننده سیاست‌های اقتصادی نخست‌وزیر هستند را برعهده می‌گیرد. بدین ترتیب، با توجه به ساختار سازمانی، حدود هماهنگی سیاست‌ها توسط معاون نخست‌وزیر در امور اقتصادی، محدود به سیاست‌های اقتصادی و با نظارت مستقیم شخص نخست‌وزیر است. در ادامه به تشریح هر یک از ارکان نظام هماهنگی برنامه‌ریزی اقتصادی در کره جنوبی پرداخته می‌شود:

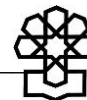
### ۳-۱. شورای دولتی

شورای دولتی یک هیئت مشورتی در بخش اجرایی دولت است که قانون اساسی تعیین کرده است. این شورا عالی‌ترین هیئت تصمیم‌گیری است که از اعضای کابینه (شامل نخست‌وزیر و وزرای همه وزارتخانه‌ها) تشکیل شده و رئیس‌جمهور اداره می‌کند. این شورا وظیفه ارزیابی و هماهنگی سیاست‌های مهمی که در دست اجرا است را برعهده دارد. برنامه‌های این شورا گستره وسیعی از سیاست‌های مهمی که باید در دولت مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد (از جمله قوانین و معاهدات) را دربرمی‌گیرد.

قانون اساسی کره جنوبی، فهرستی از مواردی که شورای دولتی می‌تواند در مورد آن تصمیم‌گیری کند را برشمرده است. این موارد شامل موارد زیر است:

- سیاست‌های ملی و قانون اساسی،
- سیاست‌های خارجی (معاهدات و غیره)،
- سیاست‌های نظامی (اعلان جنگ و غیره)،
- مسائل مربوط به انتصاب کارکنان کلیدی،
- هماهنگی در حوزه اختیارات هر یک از نهادها در داخل دولت.

همچنین علاوه بر موارد یاد شده، این شورا مسئول هماهنگی سیاست‌هاست. در خصوص این موضوع، هر یک از وزرا دیدگاه‌های مربوط به وزارتخانه خود را بیان می‌کند و چون وزرای وزارتخانه‌های دیگر در همان محیط حضور دارند، اختلاف و تضاد منافع بین آنها از طریق مشورت و هم‌اندیشی رفع می‌شود. در عین حال، در خصوص موضوع‌های مورد بحثی که در مورد آن دو یا چند وزارتخانه درگیر هستند، باید



قبل از ارسال موضوع به شورای دولتی، وزارتخانه‌های مربوطه به یک اجماع یا توافق برسند. درضمن، همه موارد باید پیش از ارسال به شورای دولتی توسط شورای معاونان وزرا بررسی شود.

همچنین پیش از ارسال موارد مورد اختلاف به شورای معاونان وزرا، وزارتخانه مربوطه باید با ادارات تحت نظر خود مشورت کند و در مورد دیدگاه‌های متفاوتی که در رابطه با موضوع مورد نظر مطرح می‌شود هماهنگ شود. در طول این فرایند، وزارتخانه مربوطه می‌تواند از دفتر نخست‌وزیر یا دفتر رئیس‌جمهور درخواست مشاوره کند. اگر اختلاف‌ها و تنش‌ها بالا باشد، دفتر نخست‌وزیری ممکن است درخواست کند که وزارتخانه‌های مربوطه اصلاحات لازم را انجام دهند.

پس از این مرحله، شورای معاونان وزرا بدون توجه به اینکه آیا هماهنگی موفق بوده است یا نه، موضوع‌های مورد بحث را ارزیابی می‌کند. بعد از این مرحله، بحث بیشتر برای همگرایی است. اگر توافقی صورت گرفته باشد، این مورد به شورای دولتی ارسال می‌شود، اما اگر اختلاف‌ها باقی بماند، به عبارت دیگر، در صورت عدم توافق، موضوع مورد اختلاف به شورای دولتی ارسال نمی‌شود.

بنابراین، عملکرد حقیقی شورای دولتی در هماهنگی سیاست‌ها بیشتر به صورت مروری است و در اغلب اوقات در نقش تأییدکننده نهایی سیاست‌های هماهنگ شده ظاهر می‌شود، زیرا مواردی که در شورای معاونان وزرا تصویب نمی‌شوند، به شورای دولتی ارائه نمی‌شود. انجمن مطالعات سیاسی کره جنوبی<sup>۱</sup> همچنین نمونه‌هایی از محدودیت‌های شورای دولتی را بیان می‌کند که در ادامه ارائه شده است (کیم، ۲۰۱۴):<sup>۲</sup>

• اول اینکه تعداد نفرات این شورا متغیر است. تعداد نفرات شوراهایی از این دست در اکثر کشورها، از جمله کره جنوبی، بیش از ۳۰ نفر تخمین زده شده است. با این حال، این تعداد به سختی می‌تواند یک عدد قابل قبول را برای هماهنگی سیاست‌ها و نگرش‌های مختلف از طریق بحث‌های کارآمد معرفی کند. در کشورهای مدرن، با توسعه اندازه و نقش دولت، تعداد نهادهای دولتی و وزارتخانه‌ها افزایش می‌یابد که اجرای تعهداتی که برعهده شورای دولتی است را بسیار سخت می‌کند.

• دوم، پیچیدگی مسائل مربوط به هماهنگ‌سازی سیاست‌ها در حال افزایش است. حتی با وجود یک شورای بزرگ دولتی، تنها در شرایطی که موضوعی ساده مورد بحث است، می‌توان انتظار برگزاری جلسه‌ای پویا و کارآمد را داشت، اما اگر مسائل مورد بحث نیازمند هماهنگ‌سازی پیچیده‌ای باشند، وضعیت متفاوت است. مسلماً، یک مسئله سیاسی پیچیده زمانی به وجود می‌آید که درک واضحی از علل و اثرات این سیاست وجود ندارد و حتی اگر چنین درکی وجود داشته باشد، اصول اساسی آن به وضوح توسط عموم مردم، قابل درک نیست. اگر مسئله‌ای پیچیده باشد، این امر به عدم تعادل اطلاعات و شکاف اطلاعاتی میان گروهی از وزرای مربوطه و اعضای شورای دولتی منجر خواهد شد. بنابراین، اکثر اعضای شورا از فعال شدن در مباحث مختلف امتناع می‌کنند که به این معناست که شورای دولتی نمی‌تواند

1. Korean Association for Policy Studies

2. Kim (2014).

نقش خود را به‌عنوان یک سازمان هماهنگ‌کننده انجام دهد.

• درنهایت، درحالی‌که حجم رو به رشد دولت باعث شده است که مسائل بیشتر و بیشتری نیاز به همکاری میان وزارتخانه‌ها داشته باشد، وزرای شرکت‌کننده در شورا، به‌عنوان مدیران اصلی بخش‌های آنها، با وظایف داخلی و خارجی متعددی مواجه خواهند بود و درنتیجه زمان کافی برای نقش‌آفرینی مؤثر در هماهنگ‌سازی سیاست‌ها را ندارند. لذا، شورای کابینه باید ابتدا همه این وزیران را در یک مکان جمع‌آوری کند، بنابراین انتظار اجرای هماهنگ سیاست‌ها در زمان مقرر بسیار دشوار خواهد بود. به همین دلیل، روند هماهنگ‌سازی واقعی سیاست‌ها در مراحل اولیه در شورای معاونان وزرا و یا در جلسات کاری هریک از وزارتخانه‌ها انجام می‌شود. از این‌رو، نقش شورای دولتی محدود به انجام بازبینی‌های نهایی و تأیید نتایج هماهنگی سیاست‌ها از سطوح پایین‌تر دولت است (چون و راینی، ۲۰۰۵).<sup>۱</sup>

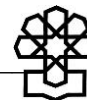
### ۲-۳. شورای هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی

درحالی‌که هریک از وزارتخانه‌ها، مسئولیت رسیدگی به مباحث خاص خود را دارد، مسائلی که به‌طور کامل یک وزارتخانه حل نمی‌کند (مانند شیوع بیماری‌های عفونی، بلایای طبیعی و غیره) و به نوعی به مشارکت سایر وزارتخانه‌ها نیازمند است، به‌عنوان یک مسئله مهم سیاسی مطرح می‌شود. درنتیجه ضرورت ایجاد یک بدنه سازمانی که بتواند به‌طور مؤثر این مسائل را حل کند، احساس می‌شود. به همین دلیل شورای هماهنگی سیاست‌های ملی تأسیس شده است تا به‌عنوان یک میانجی‌گر، اختلاف‌ها را در حوزه سیاست‌های اجرایی کاهش دهد، مشورت و هماهنگی در امور مهم دولتی را افزایش داده و منازعات اجتماعی و خطرات ملی را به‌نحوی مؤثر مدیریت کند.

شورای هماهنگی سیاست‌های ملی را نخست‌وزیر اداره می‌کند و در صورت لزوم، اعضای آن را وزرای مرتبط با موضوع مورد نظر، دبیران ارشد دفتر رئیس‌جمهور و نماینده مجلس ملی از حزب حاکم تشکیل می‌دهند. اعضای این شورا مسئولیت تسهیل مشاوره در مورد مسائل مربوط به یک سیاست و هماهنگی برای میانجی‌گری در اختلاف‌نظرها را برعهده دارند. این شورا از اهمیت بالاتر و از مسئولیت‌های بیشتری نسبت به شورای دولتی برخوردار است و با انعطاف‌پذیری بیشتری عمل می‌کند.

این شورا به‌جای تصویب مقررات برای حل‌وفصل منازعات (مانند شورای دولتی و یا جلسات معاونان وزرا) به تسهیل و هماهنگی سیاست‌ها از طریق جلب رضایت طرفین می‌پردازد. به همین دلیل مباحث مورد بحث در این شورا شامل اقدام‌های همه‌جانبه دولتی، اقدام‌های جامع نیازمند هماهنگ‌سازی، اقدام‌هایی در جهت بازسازی خرابی‌های بلایای طبیعی بزرگ یا حوادث غیرمترقبه و موارد مورد اختلاف میان ادارات مختلف می‌شود. برای هماهنگی برنامه‌هایی که به شورای هماهنگی سیاست‌های ملی ارائه می‌شوند، جلساتی را معاونت

1. Chun and Rainey (2005)



شورا در دفتر هماهنگی سیاست‌های دولتی تشکیل می‌دهد که شامل مشارکت مقامات (معاونان وزرا یا مدیران کل) از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه است. اما اگر مواردی در دستور کار وجود داشته باشد که هماهنگی و یا ارائه آن در جلسات کمیته غیرممکن باشد، مراحل هماهنگی آن در نشست معاونان وزرا صورت می‌گیرد. جلسه معاونان وزرا در شورای هماهنگی سیاست‌های ملی را وزیر دفتر هماهنگی سیاست‌های دولتی (وزیر هماهنگی سیاست‌ها) تشکیل می‌دهد و اعضای آن معاونان وزرای وزارتخانه‌های مختلف هستند.

در همین حال، شورای هماهنگی سیاست‌های ملی، جلسات معاونان وزیران و جلسات کاری زیر نظر شورای یاد شده، می‌توانند برای بررسی موارد مورد بحث، در صورت لزوم اطلاعات مربوط به موضوع مربوطه را درخواست کنند. وزارتخانه‌ها یا نهادهای فراخوانده شده، باید اطلاعات مورد نظر را در اختیار شورا قرار دهند، مگر اینکه دلیل خاصی برای انجام ندادن این کار داشته باشند. وقتی که اصلاحات انجام می‌شود و توافق‌ها به دست می‌آیند، سران وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها/ نهادهای مربوطه موظفند روند پیشرفت تغییرات را در جلسه بررسی کنند. سپس، دفتر هماهنگی سیاست‌های دولتی پیشرفت‌های آنها را بررسی و ارزیابی می‌کند و نتایج را به شورا گزارش می‌دهد.

به‌رغم وضوح اهداف و حوزه‌های مختلف هماهنگ‌سازی سیاست‌ها، کارایی شورای هماهنگی سیاست‌های ملی همچنان مورد سؤال است. دلیل این امر را می‌توان در قانون اساسی کره جنوبی یافت، زیرا در قانون اساسی کره جنوبی، نخست‌وزیر نقش نظارت بر قوه مجریه را برعهده دارد، اما تقسیم نقش و ساختار سلسله‌مراتب بین نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور، دارای ابهام‌های اساسی است. در ساختار نظام ریاست جمهوری، کنترل امور دولتی جزئی از اختیارات رئیس‌جمهور است (کیم، ۲۰۱۴). در نتیجه نقش فعلی نخست‌وزیر به‌عنوان کمک‌کننده به رئیس‌جمهور محدود می‌شود و تحت این ساختار، هماهنگ‌سازی سیاست‌هایی که نخست‌وزیر وضع می‌کند، نمی‌تواند مؤثر باشد. گذشته از این، نخست‌وزیر فاقد توانایی و قدرت لازم برای هماهنگ‌سازی است که به‌عنوان یک پیش‌نیاز برای روند هماهنگ‌سازی مستقل، مطرح شده است. همچنین یکی از بزرگ‌ترین عوامل محدودکننده دفتر نخست‌وزیری برای پیگیری هماهنگی سیاست‌ها، نداشتن ابزار مناسب، مانند قدرت لازم برای تخصیص بودجه، منابع انسانی و ساختار سازمانی است.

### ۳-۳. شورای وزیران اقتصادی

در مقایسه با شورای دولتی و شورای هماهنگی سیاست‌های ملی، حوزه اختیارات شورای وزیران اقتصادی بسیار محدود است، زیرا دو شورای بالادستی وظیفه هماهنگی سیاست‌های مربوط به کل هیئت اجرایی را برعهده دارند، درحالی‌که شورای وزیران اقتصادی تنها بر هماهنگ‌سازی نظرات متضاد در سیاست‌های اقتصادی متمرکز است. شورای وزیران اقتصادی از ابتدای دهه ۱۹۶۰، زمانی که EPB به توسعه اقتصادی کشور منجر شد، مسئول هماهنگی سیاست‌های اقتصادی بوده و تا به امروز، این وظیفه را برعهده دارد. هرچند در طول سال‌های مختلف، به نام‌های متفاوتی نظیر نشست وزرای اقتصادی و یا شورای هماهنگی سیاست‌های اقتصادی شناخته شده است (کیم و جئونگ، ۲۰۱۷). در جدول زیر، تاریخچه ساختار سازمانی شورای وزیران اقتصادی به‌صورت خلاصه ارائه شده است.

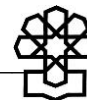
## جدول ۳. تاریخچه ساختار سازمانی شورای وزیران اقتصادی

جلسه	سطح جلسه	ریاست جلسه	هماهنگ‌کننده	کارکنان پشتیبان
شورای وزرای اقتصادی (۱۹۹۸-۱۹۶۴)	وزرا	وزیر EPB	معاون دبیر کل برنامه‌ریزی و مدیریت	افسر مسئول شورای وزیران اقتصادی
شورای وزرای اقتصادی (۱۹۹۸-۲۰۰۵)	معاونان وزرا	معاون وزیر EPB	مقامات EPB	افسر امور حقوقی
	وزرا	وزیر اقتصاد و دارایی	دبیر امور اقتصادی	دفتر سیاست‌های اقتصادی (بخش سیاست‌های عمومی، بخش هماهنگی سیاست‌ها)
جلسات هماهنگی اقتصادی (فوریه ۲۰۰۱-۱۹۹۹)	وزرا (جلسات عادی و فوق‌العاده)	وزیر اقتصاد و دارایی	دستیار وزیر اقتصاد و دارایی	دفتر سیاست‌های اقتصادی (بخش سیاست‌های عمومی، بخش هماهنگی سیاست‌ها)
شورای هماهنگی اقتصادی (فوریه ۲۰۰۱- فوریه ۲۰۰۵)	وزرا	وزیر اقتصاد و دارایی	دستیار وزیر اقتصاد و دارایی	دفتر سیاست‌های اقتصادی (بخش سیاست‌های عمومی، بخش هماهنگی سیاست‌ها)
	معاونان وزرا	دستیار وزیر اقتصاد و دارایی	-	-
شورای هماهنگی اقتصادی (فوریه ۲۰۰۵- تاکنون)	وزرا	وزیر اقتصاد و دارایی	دستیار وزیر اقتصاد و دارایی	دفتر هماهنگی سیاست‌ها (بخش هماهنگی سیاست‌های عمومی، بخش سیاست‌های صنعتی، بخش سیاست‌های اقتصادی منطقه‌ای، بخش اطلاعات، بخش سیاست‌های صنعت و خدمات)
	معاونان وزرا	معاون وزیر اقتصاد و دارایی	-	-
	کمیته‌ها	دستیار وزیر اقتصاد و دارایی	مدیر کل دفتر هماهنگی سیاست‌ها	-

مأخذ: کیم و جونگ (۲۰۱۷).

هدف شورای وزیران اقتصادی، ساختارسازی و ارائه سیاست‌های باثبات اقتصادی، از طریق یک رویکرد جامع است. این رویکرد همچنین به‌طور مؤثر وظیفه هماهنگی موضوع‌هایی که نیازمند همکاری میان وزارتخانه‌های مختلف است، را برعهده دارد. شورای وزیران اقتصادی به ریاست وزیر اقتصاد و دارایی و با حضور وزرای دیگر نظیر: وزیر امور بازرگانی، صنعت و انرژی، وزیر عمران و حمل‌ونقل، وزیر غذا، کشاورزی، جنگلداری و شیلات، وزیر علوم و فناوری اطلاعات و ارتباطات، وزیر کار و اشتغال و وزیر بهداشت و رفاه اجتماعی به همراه دبیر امور اقتصادی دفتر ریاست جمهوری و وزیر هماهنگی سیاست‌ها، تشکیل می‌شود. با توجه به مطالعات کانگ<sup>۱</sup> و همکاران در سال ۲۰۱۱، شورای وزیران اقتصادی دارای دو زیرمجموعه در سطوح پایین‌تر است: شورای هماهنگی معاونان وزرا، که با مشارکت همه معاونان وزارتخانه‌های مربوطه تشکیل می‌شود و کمیته‌های هماهنگی امور اقتصادی که مسئولان این کمیته‌ها را از وزارتخانه‌های مربوطه، گرد می‌آورد. کمیته هماهنگی امور اقتصادی توسط دستیار وزیر اقتصاد و دارایی اداره می‌شود و دفتر هماهنگی سیاست‌های وزارت استراتژی و دارایی را پشتیبانی می‌کند. این کمیته مسئول اجرای جلسات هماهنگی وظایف محوله (به‌عنوان مثال، برنامه‌ریزی شورای وزیران اقتصادی) است (مؤسسه توسعه کره، ۲۰۱۴). در بعضی مواقع، در خصوص موضوع‌های ویژه، پس از موافقت‌نامه‌های غیررسمی میان وزارتخانه‌ها توافق

1. Kang



اولیه به صورت مکتوب به شورای وزیران اقتصادی ارائه می‌شود. اگر اختلاف‌های عمیق باقی بماند، اعضای کمیته هماهنگی امور اقتصادی به عنوان میانجی، نقش آفرینی می‌کنند تا نظرات دو وزارتخانه دارای اختلاف را به یکدیگر نزدیک کنند. در چنین مواردی، مقامات هریک از وزارتخانه‌های دارای اختلاف، شرایط وزارتخانه خود را به صورت مکتوب بیان می‌کنند و نظرات خود را به دفتر هماهنگی سیاست‌ها ارسال می‌کنند.

کمیته هماهنگی سیاست‌های اقتصادی، به بررسی و جمع‌آوری نظرات از دفاتر مربوطه در وزارت استراتژی و دارایی می‌پردازد و با صدور یک درخواست، از وزارتخانه‌های مربوطه می‌خواهد که برای رسیدن به توافق، اصلاحات و تغییرات در نظرات وزارتخانه‌های خود را همراه با شواهد کافی ارائه کنند. مواردی که نیاز به بحث در کمیته هماهنگی امور اقتصادی ندارند و یا نیازمند مشاوره بیشتر هستند، توسط شورای هماهنگی معاونان وزرا قبل از ارسال به شورای وزیران اقتصادی بررسی می‌شود.

شورای هماهنگی معاونان وزرا که ریاست آن برعهده معاون وزیر اقتصادی و دارایی است با حضور معاونان وزارتخانه‌های مربوطه برگزار می‌شود؛ اما برخلاف کمیته هماهنگی سیاست‌ها، شورای هماهنگی معاونان وزرا به قدرت تشکیل می‌شود. این به این دلیل است که اگر اجماع در کمیته هماهنگی امور اقتصادی قابل دستیابی نباشد، احتمالاً در سطح معاونان وزرا نیز اجماعی وجود نخواهد داشت. معمولاً، هرگونه هماهنگی معنادار در این مورد، در سطح وزرا رخ می‌دهد. به طور خلاصه، کمیته هماهنگی امور اقتصادی، موارد مورد بحث را فارغ از موفقیت و یا ناکامی در کسب هماهنگی اولیه بررسی می‌کند. سپس نتایج کمیته به وزیر اقتصادی و دارایی گزارش می‌شود تا در جلسه شورای وزیران اقتصادی ارائه شود. جدول زیر، مراحل بررسی یک موضوع در شورای وزیران اقتصادی را به صورت خلاصه نشان می‌دهد.

#### جدول ۴. مراحل بررسی یک موضوع در شورای وزیران اقتصادی

گام‌ها	عنوان	توضیحات
۱	آماده‌سازی موضوع مورد بحث	آماده‌سازی موضوع‌های مورد بحث از طریق پیشنهاد‌های وزارتخانه‌های مربوطه و اجرای این پیشنهادها توسط وزیر اقتصادی و دارایی انجام می‌شود.
۲	جمع‌آوری مفاد	وزارت پیشنهاددهنده و دفتر هماهنگی سیاست‌ها تحت نظارت وزیر اقتصادی و دارایی با مشاوره گرفتن از ارگان‌های مختلف، مفاد را تهیه می‌کنند.
۳	برگزاری جلسه کمیته هماهنگ‌سازی	بررسی‌های اولیه و هماهنگی در موضوع‌هایی که بین وزارتخانه‌ها اختلاف وجود دارد و همچنین موضوع‌هایی که برای امور دولتی اهمیت دارد، انجام می‌شود.
۴	ارائه گزارش به ریاست جلسه	موضوع‌های پیشنهادی که در جلسه هماهنگی اجرایی قبلی تهیه شده است (از جمله مواردی که نیاز به بررسی دارند و نتایج موضوع‌هایی که پیش‌تر اقدام‌های هماهنگ‌سازی آنها انجام شده است)، ارائه می‌شود.
۵	برگزاری جلسه عمومی	برگزاری جلسه عمومی معمولاً به منظور حل و فصل اختلاف‌ها، بحث و مذاکره و گزارش در مورد موضوع‌های مختلف انجام می‌شود.
۶	ارائه و بازرسی	نتایج جلسه به رئیس‌جمهور منتقل می‌شود و به سایر وزارتخانه‌های مربوطه اعلام می‌شود. سپس بازرسی‌ها هر سه ماه یکبار بر پیشرفت اجرایی هریک از موضوع‌ها انجام می‌شود و خلاصه عملکرد هریک از این موضوع‌ها در جلسه عمومی ارائه می‌شود.

مأخذ: کیم و جئونگ (۲۰۱۷).

شورای وزیران اقتصادی، موارد مورد بحث را براساس پیچیدگی حداقلی میان طرف‌های ذی‌نفع اولویت‌بندی می‌کند و از اولویت‌بندی دیگر وزارتخانه‌ها پیروی نمی‌کند. ریاست شورای جلسه را با اطلاع قبلی از شرایط طرف‌های ذی‌نفع هدایت می‌کند. اگر برای یک موضوع اجماعی صورت نگیرد، در جلسه بعدی ارائه می‌شود. اما در بیشتر موارد، رئیس دفتر امور اقتصادی ریاست جمهوری (نماینده رئیس‌جمهور) و وزرای شرکت‌کننده، به تصمیمی که ریاست شورا در رابطه با موضوع مورد بحث می‌گیرد احترام می‌گذارند.

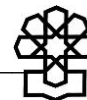
نتایج جلسه شورا ممکن است بسته به ماهیت آنها به صورت عمومی منتشر شود. مسائل مربوط به یک توافق ملی مانند بررسی روند اقتصادی و یا مسائلی که با موفقیت هماهنگ شده‌اند، از طریق رسانه‌ها اعلام می‌شود. اما برای مسائل بزرگ‌تر و مسائل حساس‌تر که تأثیر عمیقی بر اقتصاد ملی دارند، عدم افشای توافقات امری ضروری است. به همین دلیل، متن مذاکرات شورای وزیران اقتصادی بسیار جامع‌تر از آن چیزی است که از طریق مطبوعات منتشر می‌شود. همچنین از آنجایی که جلسات معمولاً پشت درهای بسته انجام می‌گیرد، هریک از وزارتخانه‌ها می‌توانند دیدگاه‌های صادقانه خود را در مورد سیاست‌ها بیان کنند.

یکی دیگر از عوامل افزایش کارایی شورا، موقعیت سلسله‌مراتبی ریاست شورا یعنی وزیر اقتصادی و دارایی است. همان‌طور که قبلاً به آن اشاره شد، در طول دوران رشد بالا در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، این شورا نفوذ زیادی بر دفتر ریاست جمهوری زیر نظر رئیس EPB داشت. پس از انحلال سازمان EPB، از سال ۱۹۹۸ تاکنون، ریاست جلسه برعهده وزیر اقتصادی و دارایی است که نقش بسیار مهمی در تعیین سیاست‌های اقتصادی دارد (کیم و جئونگ، ۲۰۱۷).

#### ۴-۳. شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی

شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی یک نهاد هماهنگ‌کننده، با عملکردی مشابه با شورای وزیران اقتصادی است. کارکرد این شورا، هماهنگ‌سازی موارد دارای اختلاف و مشاوره درخصوص موضوع‌های مورد بحث است و برای برنامه‌ریزی دقیق و تفویض جامع سیاست‌های اقتصادی بین‌المللی، ایجاد شده است. به همین دلیل، مقررات اصلی دفتر شورا شامل موارد زیر می‌شود:

- مسائل مربوط به اجرای کلی برنامه‌های اقتصادی بین‌المللی، از جمله بررسی جامع گام‌های اقتصادی بین‌المللی و خط‌مشی‌های سیاستی،
- مسائل مهم سیاست اقتصادی درخصوص موضوع‌های همکاری‌های بین‌المللی اقتصادی، سیاست‌های اقتصاد باز و مذاکرات تجاری (دوجانبه، چندجانبه، منطقه‌ای و یا از طریق واسطه‌های هماهنگ‌کننده با سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی)،
- تهیه پیش‌نویس مقدماتی مقررات کشور کره جنوبی در زمینه امور اقتصادی پیش از جلسات مدیران بالادستی. به‌غیر از برنامه‌های اصلی بحث شده درخصوص ماهیت شورا، ساختار و روش شورا بسیار شبیه به شورای وزیران اقتصادی است.



برای مثال، این شورا را وزیر اقتصادی و دارایی اداره می‌کند و شامل سران وزارتخانه‌هایی می‌شود که مباحث مطرح شده، در رابطه با آنهاست. وزرای دیگر نظیر وزیر امور خارجه، وزیر غذا، کشاورزی، جنگلداری و شیلات، وزیر تجارت، صنعت و انرژی به همراه رئیس امور اقتصادی دفتر ریاست جمهوری و وزیر (رئیس) هماهنگ‌کننده سیاست‌ها نیز در جلسات شرکت می‌کنند. بنابراین این شورا بسیار شبیه شورای وزیران اقتصادی است.

این تشابهات برای کمیته هماهنگی امور اقتصادی که مدیرکل اداره امور بین‌المللی (دستیار وزیر اقتصادی و دارایی) تشکیل می‌دهد نیز صادق است. این شورا مسئولیت هماهنگی و مشاوره اولیه قبل از ارسال موضوع‌های مورد بحث را به شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی برعهده دارد. به همین دلیل، درست مانند شورای وزیران اقتصادی، اثربخشی شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی نیز به موقعیت سلسله‌مراتبی و کنترل بودجه توسط وزیر اقتصادی و دارایی بستگی دارد.

### جمع‌بندی و دلالت‌ها برای ایران

براساس بررسی‌های انجام شده، در یک اقتصاد بازارمحور، که رشد درآمد ملی براساس اثربخشی یکپارچه عوامل فیزیکی<sup>۱</sup> یعنی بهره‌وری، سرمایه‌گذاری و نیروی کار تعیین می‌شود، آنچه بیشترین اثرگذاری را بر رشد دارد، تصمیم‌های بخش خصوصی در زمینه‌هایی مانند سرمایه‌گذاری و اشتغال است. با این حال، سیاست‌های بخش دولتی نباید نادیده گرفته شود؛ زیرا تصمیم‌هایی که دولت در امور اقتصادی می‌گیرد، از طریق راه‌های مختلف بر تمامی بخش‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارد (کیم و جئونگ، ۲۰۱۷).

به عبارت دیگر، اگر سیاست‌های بخش دولتی نتواند اقتصاد را در مسیر پیشرفت قرار دهد، حتی سیاست‌های کارآمد و سازگار بخش خصوصی نیز بی‌اثر می‌شود و در پاره‌ای از مواقع می‌تواند رشد اقتصادی را به خطر بیندازد. بنابراین سیاست‌های دولتی نه تنها باید در راستای به دست آوردن اعتماد عمومی باشد، بلکه باید با انعطاف‌پذیری بالا تدوین شود تا بتواند به شکلی اثرگذار در محیط‌هایی که به سرعت در حال تغییر هستند نیز عمل کند. به همین علت هماهنگی سیاست‌ها بین وزارتخانه‌های مختلف یک پیش شرط لازم برای انطباق و انعطاف‌پذیری در سیاست‌های عمومی است (همان).

در گزارش حاضر چگونگی هماهنگی و همکاری‌های اقتصادی در دولت کره جنوبی مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته و روند ارائه دیدگاه‌های مختلف وزارتخانه‌های ذی‌نفع در برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های اقتصادی کشور کره جنوبی، تبیین شده است. در طول دوران رشد سریع اقتصادی کره جنوبی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، این کشور به منظور برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌های بخش اقتصادی خود، سازمانی با نام هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB) را تأسیس کرد که به طور انحصاری

مسئولیت هماهنگ‌سازی امور اقتصادی این کشور را برعهده گرفت. برنامه‌های سیاست‌گذاری و هماهنگ‌سازی EPB موفقیت‌آمیز بود، زیرا مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور و در راستای برنامه‌های توسعه اقتصادی اجرا می‌شد (همان).

همچنین این دفتر علاوه بر قدرت هماهنگ‌سازی خط‌مشی‌های اقتصادی، اختیار تخصیص بودجه را برعهده داشت. در شرایطی که وزارتخانه‌ها اطلاعات کافی از یکدیگر نداشتند و به‌صورت جزیره‌ای اداره می‌شدند، ظرفیت جمع‌آوری داده‌های مربوط به کنترل بودجه که به‌عنوان عمده‌ترین دلیل برتری این دفتر بر سایر وزارتخانه‌ها مطرح می‌شد، تبدیل به سازوکار اصلی EPB برای انجام نقش خود شد.

اهم مباحث مطرح‌شده درباره فرایند هماهنگ‌سازی سیاست‌های کره جنوبی به‌شرح زیر است:

#### • استقلال EPB به‌عنوان دستگاه هماهنگ‌کننده برنامه‌ها و سیاست‌ها از گروه‌های

ذی‌نفع رانت‌جو: سازمان‌هایی که سیاست‌ها را برنامه‌ریزی و هماهنگ می‌کنند باید مستقل باشند و از گروه‌های ذی‌نفع رانت‌جو جدا شوند. شایان ذکر است که موفقیت EPB در طول مسیر رشد اقتصادی کره جنوبی، به استقلال آن از گروه‌های ذی‌نفع رانت‌جو نسبت داده می‌شود. این استقلال اجازه می‌داد که EPB منحصراً براساس منافع ملی اقدام کند. همچنین استقلال و انسجام سیاسی EPB، این سازمان را قادر می‌ساخت با انعطاف‌پذیری بیشتری سیاست‌های اقتصادی را هماهنگ کند.

#### • بهره‌مند بودن EPB از حمایت رئیس‌جمهور و داشتن ابزارهای هماهنگ‌کننده،

اختیارات بودجه‌ای و جایگاه بالاتر نسبت به سایر وزارتخانه‌ها: هماهنگی سیاست‌ها زمانی که سازمان هماهنگ‌کننده مجهز به ابزار عملی برای پیاده‌سازی سیاست‌های خود می‌باشد، اثربخش‌تر می‌شود. از آنجاکه اجرای سیاست‌ها توسط وزارتخانه‌های مربوطه صورت می‌پذیرد، ابزار عملی برای هماهنگ‌سازی و تشویق به همکاری میان وزارتخانه‌ها اهمیت دارد.

در این خصوص، برخورداری از حمایت و اعتماد رئیس‌جمهور، می‌تواند روند برنامه‌ریزی و هماهنگی را تسریع کند (این مسئله درباره تجربه کره در حضور مداوم رئیس‌جمهور در جلسات ماهانه و تلاش در رفع اختلاف‌ها میان دستگاه‌های اجرایی مختلف، نمود داشته است). باین‌حال، چنین پشتیبانی کافی نیست. بنابراین، برای تضمین تداوم هماهنگی سیاست‌ها، نیاز به ایجاد یک ابزار سیستماتیک و دائمی نظیر نهاد فراقوه‌ای EPB برای برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌هاست. اعطای اختیار تجهیز منابع به EPB و جایگاه بالاتر آن نسبت به سایر وزارتخانه‌ها در سلسله‌مراتب اداری دولت کره جنوبی، از دیگر عوامل تأثیرگذار در افزایش کارآمدی EPB در هماهنگی برنامه‌ها و سیاست‌ها محسوب می‌شود.

#### • وجود تخصص و ثبات در EPB: سازمان برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌ها باید تخصص و

ثبات داشته باشد. به‌عبارت‌دیگر، اگر برنامه‌ریزی و هماهنگی سیاست‌ها در یک سازمان موقت انجام بگیرد، هر بار که یک دولت جدید به قدرت برسد و یا زمانی که رئیس‌جمهور تصمیم به سازمان‌دهی



مجدد دولت داشته باشد، ممکن است این برنامه‌ریزی‌ها و هماهنگی‌ها دنبال نشود. در همین حال، برای تضمین تخصص‌های لازم، سازمان مربوطه باید ظرفیتی را برای به‌روزرسانی آموزش کارکنان خود داشته باشد تا با کسب دانش و به‌دست آوردن تجربه سیستماتیک کافی، به قابلیت لازم برای برنامه‌ریزی و هماهنگ‌سازی سیاست‌ها دست یابد.

#### • ارائه مشوق‌های جذب سرمایه و تعیین مجازات برای عملکردهای نامناسب از سوی

**EPB:** یکی از مسائل اساسی که عملکرد EPB در کره جنوبی را متفاوت از سایر نهادهای مشابه آن می‌کند، اراده بر اجرای برنامه‌های تدوین شده و پیگیری نحوه تحقق اهداف آنهاست. در این راستا دولت توسعه‌گرا در کشور کره جنوبی در ابتدا تلاش کرد با ارائه مشوق‌هایی به مقدار متناسبی از سرمایه‌های داخلی و خارجی دسترسی پیدا کند. همچنین با ارائه کمک‌های مالی مجدد و یا پرداخت وام به بنگاه‌های اقتصادی کارآمد، سایر بنگاه‌ها را نیز ترغیب می‌کرد با بهبود عملکرد خود، مشمول این مشوق‌ها شوند. درحقیقت، عملکرد رو به پیشرفت و تولیدمحور این بنگاه‌ها سبب استفاده از این مشوق‌ها می‌شد و عملکرد ثابت و کاهش عملکرد مشمول مجازات از طریق کاهش حمایت‌های دولتی و کاهش کمک‌های مالی و پرداخت وام یا حتی قطع این پرداخت‌ها می‌شد. همچنین بانک‌ها وظیفه داشتند به این بنگاه‌های اقتصادی، در طول زمان و در چند نوبت وام پرداخت کنند و در صورتی که بنگاه‌های مذکور براساس برنامه‌های اقتصادی تبیین شده گام بر نمی‌داشتند، با عدم پرداخت وام جریمه می‌شدند (چو و کیم، ۱۹۹۵). همچنین، دولت کره جنوبی مجازات شدیدی برای فساد و ناتوانایی در رعایت استانداردهای عملکردی در دستور کار قرار داد. این مجازات‌ها با وضع جریمه‌های مالی سنگین و زندان از طرف سیستم قضایی برای اقدام‌های رانت‌جویانه‌ای که روی تولید متمرکز نبودند، فرار مالیاتی و رعایت نکردن استانداردهای بین‌المللی تولید، اعمال می‌شد.

#### • اتخاذ سیاست‌های صحیح نظیر توسعه‌گرایی و استراتژی توسعه صنعتی: در کنار وضع مشوق‌ها

و مجازات شدید، ترکیبی از سیاست‌های صحیح، مانند توسعه‌گرایی و سیاست‌های استراتژیک صنعتی، بستر موفقیت را برای مرحله اول توسعه کره جنوبی فراهم کرد. این سیاست‌ها را نهادهای زیر نظر دولت توسعه‌گرای کره جنوبی و سازمان‌های نظامی وضع کرد که از سلامت کافی برخوردار بودند (پیچ و تارپ، ۲۰۱۷).

#### • شفافیت و مبارزه با فساد: در دوره اول فرایند برنامه‌ریزی توسعه در کره جنوبی که مصادف با

استقرار یک حکومت اقتدارگرای نظامی بوده است، موضوع «شفافیت» چندان در اولویت مباحث توسعه‌ای قرار نداشته و قانون اساسی اولیه جمهوری کره نیز، فاقد بندهایی بود که به‌وضوح شفافیت در دولت را به‌عنوان حق مردم تعریف کند. بنابراین ارزش‌های مربوط به شفافیت نظیر حق آگاهی، مشارکت و آزادی اطلاعات، تحت سلطه دولت‌های اقتدارگرا، چندان محقق نمی‌شد. اما پس از اصلاحات ایجاد شده از طریق جنبش دموکراسی‌خواهانه سال ۱۹۸۷، شفافیت به یک رکن اصلی در نظام سیاسی کره جنوبی تبدیل شد. تقویت نهادهای مردمی سبب شد که شفافیت در بخش‌های اقتصادی به طرز

چشمگیری افزایش پیدا کند. همکاری نهادهای مدنی با نهادهای قانونگذار سبب شد تا نهادها مدنی بتوانند به‌عنوان یک بازیگر بر رعایت قوانین وضع شده نظارت کنند و در مواردی که مشکلات ساختاری در نهادهای اثرگذار بر اقتصاد مشاهده می‌شد، به‌عنوان یک مشاور نقش‌آفرینی کنند. شفافیت در ثبت تجربیات وقایع گذشته و جلسات برگزار شده کارگروه‌های مختلف در مورد مباحث اقتصادی نیز از جمله عواملی بود که به توسعه اقتصادی بیشتر کشور کره جنوبی کمک کرد و جایگزین اراده تک‌محور رئیس‌جمهور و کارگزاران نظامی دولت شد (اٲوم، ۲۰۱۴). قدرت مجلس ملی جمهوری کره و آزادسازی احزاب سیاسی و مقدم شمردن آرای عمومی، به شفافیت بیشتر در دولت کره در همه زمینه‌ها منجر شد و نمایندگان مجلس، با وضع قوانینی موجب شفافیت در ارائه بودجه سالیانه دولتی شدند.

همچنین دسترسی همگانی به آرای نمایندگان مجلس ملی جمهوری کره سبب شد تا نهادهای مدنی نظارت بیشتری، بر نمایندگان مجلس داشته باشند (جونگ، ۲۰۰۵).

بررسی تجربه توسعه کره جنوبی نشان می‌دهد، اگرچه پس از اینکه اقتصاد ملی به بلوغ رسید، EPB منحل شد،<sup>۱</sup> اما هماهنگی امور مربوط به سیاست‌های اقتصادی هنوز از طریق کانال‌های منحصر به فرد مانند شورای وزیران اقتصادی انجام می‌شود. در خصوص شورای دولتی نیز باید گفت که نقش آن در هماهنگی سیاست‌ها محدود است، زیرا دامنه بسیار وسیعی برای تصمیم‌گیری‌های مختلف سیاسی دارد. در نتیجه، عملکرد شورای دولتی، در عمل، به تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی معطوف می‌شود که در جریان روند هماهنگی اولیه قرار داشته‌اند (کیم و جئونگ، ۲۰۱۷).

همین محدودیت‌های ذکر شده برای شورای هماهنگی سیاست‌های ملی، که توسط نخست‌وزیر اداره می‌شود نیز وجود دارد. با توجه به ساختار و رویه‌های سازمانی شورای هماهنگی سیاست‌های ملی، به نظر می‌رسد این شورا از فرایندهای هماهنگ‌کننده متنوعی تشکیل شده است. اما با توجه به اینکه اختیارات کمی در خصوص با وضع موضوع‌های مورد بحث دارد و همچنین به دلیل اینکه این شورا یک شورای تخصصی نیست، از تأثیر کمی در فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری برخوردار است.

با وجود این، شورای وزیران اقتصادی و شورای وزیران اقتصادی بین‌المللی که هر دو زیر نظر شورای دولتی و شورای هماهنگی سیاست‌های ملی قرار دارند و وزرای مذکور ابزارهای لازم نظیر کنترل بودجه را در اختیار دارند، نقش مهمی در هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی ایفا می‌کنند.

به‌طور کلی به نظر می‌رسد، نظام تدبیر کره جنوبی کانون اصلی بحران، یعنی مسئله «ناهماهنگی در سیاستگذاری» را به‌خوبی شناسایی کرده و ضمن به‌رسمیت شناختن ابزارهای اولیه مرتفع ساختن آن، تمامی حمایت‌های مالی و اجرایی خود را معطوف به حمایت از راهبردهای هماهنگ‌کننده ساخته است. چراکه

۱. البته منابع دیگر، علت انحلال EPB را مسائل دیگری نظیر عدم اعتقاد رئیس‌جمهور بعدی به مفید بودن وجود این نهاد منتسب بیان می‌کنند رئیس‌جمهوری که بعد از دولت‌های نظامی به قدرت رسید، غیرنظامی بود و تصور می‌کرد که وجود چنین نهادی آزادی اقتصاد را به خطر می‌اندازد و به همین دلیل تصمیم به انحلال آن گرفت. همچنین برخی معتقدند که پس از انحلال این نهاد، رشد و توسعه کره جنوبی مانند گذشته نیست.



مسئله «ناهماهنگی»، علت اصلی همه شکست‌ها در برنامه‌های توسعه بوده و «هماهنگی» از جمله بنیادی‌ترین فلسفه‌های وجودی برنامه‌ریزی است. در این خصوص، با وجود اینکه نظام آموزشی و پژوهشی کشور ما نیز بر لزوم اصلاح ناهماهنگی‌های موجود در ساختار سیاست‌گذاری ایران تأکید دارد، اما نتوانسته به‌طور بایسته برای آن راهکاری ارائه دهد یا در صورت ارائه راهکار، اراده سیاسی کافی برای اعمال آن وجود نداشته است.

با در نظر گرفتن مطالب ارائه شده در گزارش حاضر، در کنار تفاوت‌هایی که EPB از منظر عملکرد با سازمان برنامه و بودجه ایران دارد، شباهت‌های ساختاری نیز میان دو نهاد یادشده، قابل مشاهده است. به‌عنوان مثال سازمان برنامه ایران در ابتدا تحت عنوان هیئت عالی برنامه شروع به فعالیت کرد که خود ارتقایافته شورای اقتصاد وقت بود.

هرچند واژه اقتصاد در عنوان این هیئت ذکر نشده بود، اما چون وظایف شورای اقتصاد را برعهده داشت و همچنین اقدام به تهیه برنامه اول عمرانی با هدف بهبود رشد اقتصادی و ساماندهی توسعه اقتصاد از طریق برنامه‌ریزی در حوزه کشاورزی، تقویت زیرساخت‌ها و احداث برخی مجموعه‌های صنعتی کرده بود، می‌توان ادعا کرد که ماهیت کاملاً اقتصادی داشته است. به‌ر حال در اواخر سال ۱۳۲۷ و طبق مفاد قانون برنامه اول عمرانی از تبدیل هیئت عالی برنامه، سازمان برنامه کشور با هدف راهبری و اجرای برنامه‌های توسعه به‌وجود آمد. در مقایسه این نهاد در دو کشور می‌توان این‌گونه عنوان کرد که اولاً واژه هیئت (Board) در هر دو مشترک بوده است؛ چراکه یک واحد مستقل از سایر دستگاه‌ها بوده و برنامه‌ریزی و نظارت را در سطح عالی انجام می‌داده است.

از دیگر وجوه تشابه EPB و سازمان برنامه و بودجه، جایگاه ریاست و معاونان آن در ساختار تصمیم‌گیری کشور است. در ابتدا وزیر EPB هم‌سطح سایر وزرا بود که بعدها دارای اختیار رسمی برای هماهنگی سیاست‌های اقتصادی مختلف مربوط به برنامه توسعه اقتصادی شد. رئیس سازمان برنامه نیز از ابتدا به‌عنوان وزیر مشاور و مدیرعامل سازمان، مسئول هماهنگی برنامه‌های عمرانی و اقتصادی کشور در میان دستگاه‌های اجرایی بود؛ معاون اقتصادی سازمان نیز به پیشنهاد رئیس سازمان و تأیید نخست‌وزیر انتخاب می‌شد. نقش فرابخشی سازمان باعث می‌شد که در میان سایر دستگاه‌های اجرایی و مجموعه قوای سه‌گانه اهمیت خاصی داشته باشد. این اهمیت ناشی از وظیفه تدوین، اجرا و نظارت بر برنامه‌های عمرانی و توسعه، بودجه‌ریزی، اجرای تعهدات و نظارت عملیاتی و فنی در این راستا بود که در کنار این وظایف خاص، از اختیارات و حمایت‌های ویژه‌ای نیز برخوردار بود.

در موضوع ساختار سازمانی، سازمان برنامه و EPB تفاوت عمده‌ای از بعد گسترش ساختار در مناطق کشور دارند. آنچه از EPB برمی‌آید این است که این نهاد صرفاً در سطح ملی انجام وظیفه داشته و سیاست‌گذاری و خط‌مشی‌گذاری آن در سطح ملی و عمدتاً برای بخش‌ها یا مناطق خاص انجام می‌شود (البته این ادعا در طول هفت برنامه مطالعه شده در کره جنوبی صادق بوده و اکنون احتمال دارد وضعیت به نحو دیگری باشد)؛ این در حالی است که سازمان‌های استانی در کشور ایران و در ذیل سازمان برنامه از برنامه چهارم عمرانی تشکیل شده و به‌جز یک دوره کوتاه از سال ۱۳۸۶ تا سال ۱۳۹۳ که به‌عنوان معاونت برنامه‌ریزی استانداری فعالیت داشتند، حدود ۵۰ سال بخشی از وظایف سیاست‌گذاری، بودجه‌ریزی و نظارت بر برنامه‌ها و طرح‌های استانی را برعهده داشته‌اند.

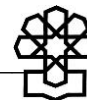
این موضوع که از تفاوت‌های عمده دو نهاد توسعه در ایران و کره جنوبی محسوب می‌شود، بیانگر وظایف اجرایی بیشتر نمونه ایرانی بوده است که به معنای ساختار تفصیلی‌تر و به نوعی کامل‌تر این نهاد است و امکان برنامه‌ریزی منطقه‌ای و برنامه‌ریزی از پایین به بالا را تقویت می‌کند. شایان ذکر است نقدی که در این خصوص وجود دارد، مرتبط با ساختار سازمان برنامه نبوده و بیشتر بر نحوه اجرای برنامه‌ها و عدم واگذاری اختیارات از نهاد مرکزی به استان‌ها به دلیل نگرش‌های سیاسی است.

از دیگر موارد تشابه، تفصیل ساختار سازمان برنامه و بودجه ایران، تلفیق سازمان امور اداری و استخدامی کشور در این سازمان و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بود. این ادغام از این جهت اهمیت داشت که توسعه و برنامه‌ریزی نیروی انسانی کشور به همان اندازه توسعه و برنامه‌ریزی اقتصادی اهمیت داشته و ادغام این دو نهاد با یکدیگر، بستر و تسهیل‌گر اصلی مسیر توسعه و مدیریت کلان کشور بود. در ادامه با تغییر این سازمان به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و انتزاع سازمان مدیریت و توسعه نیروی انسانی و سازمان‌های استانی از آن، باب دیگری در اختیارات و وظایف سازمان گشود. این تغییرات در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۵ دوباره در سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی و برنامه و بودجه ادامه یافت.

**این‌گونه تغییرات تشکیلاتی متعدد و گاهی سلیقه‌ای در سازمان برنامه و بودجه، واگذاری برخی اختیارات به دستگاه‌ها از طرف سازمان، غلبه تصمیم‌گیری‌های بعضاً سلیقه‌ای به جای تحلیل‌های اقتصادی کارشناسی شده و افت سطح کیفی و جایگاه نهادهای تصمیم‌سازی از جمله سازمان برنامه و بودجه و کاهش اهمیت برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور، باعث تفاوت‌های معنادار و فراوان کارکردی سازمان برنامه و بودجه ایران نسبت به نهاد مشابه آن در کره جنوبی (EPB) شده است.**

در مورد بودجه‌ریزی، وظایف و حدود عملیاتی دو نهاد در یک راستا و مشابه به نظر می‌رسد. در دفتر بودجه EPB، چهار بخش: ۱. بودجه عمومی، ۲. بودجه اداری، ۳. بودجه سرمایه‌گذاری و ۴. بودجه مشارکتی وجود دارد؛ می‌توان گفت که دو بخش اول، معادل اعتبارات هزینه‌ای (بودجه جاری)، بخش سوم معادل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (بودجه عمرانی) و بخش چهارم تلفیقی از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اندکی اعتبارات مالی است. در این دفتر مصارف بودجه مورد تأکید بوده و در دفتر برنامه‌ریزی و بسیج منابع نیز تأمین منابع، نحوه همکاری‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری، قیمت‌گذاری و استفاده از منابع خارجی از اهم موضوع‌هاست.

در سازمان برنامه ایران نیز وضعیت عملکرد در قبال بودجه‌ریزی و نحوه تخصیص آن به همین منوال بوده است؛ همواره اعتبارات در بخش‌های جاری و عمرانی (هزینه‌ای و تملک دارایی‌های مالی و سرمایه‌ای) و برآورد منابع برای مصارف مطرح بوده است. ساختار تشکیلاتی سازمان نیز هرچند در سال‌های مختلف متفاوت بوده، اما همواره به‌گونه‌ای بوده که همین بخش‌بندی ساختار در جهت بودجه‌ریزی و اجرای آن حفظ شده است. ساختار سازمان برنامه و بودجه در سال‌های مختلف عمدتاً بر مبنای معاونت‌های بخشی و معاونت هماهنگی اقتصادی بوده



است. در سالیان گذشته معاونت‌های اعتبارات عمرانی و هزینه‌ای معاونت‌های برنامه‌ریزی، بودجه و نظارت نیز در ساختار تشکیلاتی پدید آمده و سپس به نحوه دیگری تغییر یافته‌اند.

در زمینه تأمین منابع یکی از تفاوت‌های اصلی EPB کره جنوبی و سازمان برنامه و بودجه ایران، در مدیریت سرمایه‌گذاری‌های خارجی در دو کشور است. از آنجایی که در کره از ابتدا استفاده از سرمایه‌های خارجی مورد توجه ویژه بوده است، این بخش در ذیل EPB تشکیل شده و نهاد برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی جذب و توزیع سرمایه‌گذاری خارجی را برعهده دارد؛ اما در ایران سامان‌دهی و تصمیم‌گیری در این زمینه برعهده سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی و نیز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که تفاوت این نهاد در شاخه‌های زیرمجموعه و وظیفه تأمین منابع خارجی در بودجه را شامل می‌شود.

به‌طور کلی سازمان برنامه و بودجه ایران و نهاد برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB) با هدف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای توسعه دو کشور (به‌ویژه توسعه اقتصادی) و شروع فرایند توسعه در جهت ادامه و تکمیل نوسازی کشور پایه‌گذاری شده‌اند که اکثر برنامه‌های توسعه‌ای و ساختار تشکیلاتی آنها نیز با یکدیگر مشابهت داشته است. به بیان دیگر ایران و کره جنوبی به‌طور تقریبی فرایند مشابهی را برای طی مسیر توسعه طراحی کرده‌اند. هر دوی این کشورها، توسعه را از توسعه اجتماعی آغاز نکردند و به مانند بسیاری از کشورهایی در حال توسعه نظیر مالزی، ترکیه و برزیل، بر توسعه اقتصادی تأکید داشتند. بنابراین عمده تغییرات اجتماعی آنها، در مراحل بعدی فرایند توسعه اتفاق افتاده است. همچنین در این راه استفاده از امکانات علمی و مالی خارجی (کمک‌های مشاوره و مالی) نیز بسیار مدنظر بوده است. در ادامه نیز با توجه به نوع توسعه در بعد زمانی و مکانی، تحولات لازم در جایگاه و ساختار این دو نهاد اتفاق افتاده است. بستر برنامه‌ریزی و تغییرات سیاسی، عمده عوامل مؤثر در نوع این تغییرات و تحولات بوده است.

بنابراین چگونگی شکل‌گیری EPB بسیار مشابه چگونگی شکل‌گیری سازمان برنامه و بودجه در ایران است، اما ادامه مسیر این دو نهاد و اینکه در دهه‌های اخیر چگونه وظایف محوله را انجام داده‌اند و خود را چگونه با شرایط اقتصادی و شرایط برنامه‌ریزی کشور، تجهیز، همسو و همگام کرده‌اند، موضوع دیگری است که اختلاف ماهوی این دو نهاد را در سال‌ها و دهه‌های اخیر مشهود ساخته و نهاد کره‌ای را بسیار کارا تر و قدرتمندتر در فرایند برنامه‌ریزی توسعه نشان می‌دهد.

اگرچه برخی نقاط اشتراک و افتراق دو نهاد EPB در کره جنوبی و سازمان برنامه و بودجه در ایران، مورد توجه قرار گرفت، اما بی‌تردید واکاوی علل عملکرد متفاوت دو نهاد مذکور به رغم شباهت‌های ظاهری در ساختار، از منظر تفاوت در «نحوه پاسخگویی»، «شیوه نظارت»، «اثربخشی تخصیص منابع»، «نظام رانتهی و تولیدمحور»، «تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر و برنامه‌ریز» و ... نیازمند مطالعات عمیق جداگانه است که در آینده انجام خواهد شد.

## منابع و مأخذ

۱. بحرینیان، سید محمد (۱۳۹۱)، «بازبینی راهبرد توسعه در کره جنوبی: دیدگاه مداخله‌گرایانه»، کمیسیون اقتصاد کلان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۲. بحرینیان، سید محمد (۱۳۹۱)، «استراتژی توسعه و رشد صنعتی صنایع مهم در کره جنوبی»، کمیسیون اقتصاد کلان اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
3. Cho, Y. J., and Kim, J. K. (1995). Credit Policies and the Industrialization of Korea (Vol. 286). World Bank Publications.
4. Chun, Y. and Rainey, H. (2005). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15.
5. Edigheji, O. (2010). Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges. In O. Edigheji (ed.), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*. Cape Town: HSRC Press.
6. Eom, S. J. (2014). Improving Governmental Transparency in Korea: Toward Institutionalized and ICT-enabled Transparency.
7. Im, T. (2008). Administrative Thought: in Korean Institute of Public Administration (Ed), *Korean Public Administration, 1948-2008*. Paju: Bubmoonsa.
8. International Monetary Fund (2019). World Economic Outlook Database, <https://www.imf.org>.
9. Jung, Y. D. (2005). Stateness in Transition: The Korean Case in Comparative perspective. *Zeitschrift für Staats-und Europawissenschaften*, 3(3).
10. Kim, B. (1992). Economic Policy and the Economic Planning Board (EPB) in Korea, *Asian Affairs: An American Review*, 18 (4).
11. Kim, S. (2011). The Korean Model of Development Planning and its Applicability to African Developing Countries: Case Study on Ethiopia (Master thesis), KDI School of Public Policy and Management.
12. Kim, S. and Jeong D. (2017). Korea's Policy Coordination: Past and Present, *Korea's Policy Coordination: Past and Present (English)*. Washington, D.C., World Bank Group.
13. Kim, S. E. (2014). Regional Policy and National Development in Korea, the *Korean Journal of Policy Studies*, 29 (1).
14. Korea Development Institute (2014). Operation of the Economic Planning Board in the Era of High Economic Growth in Korea, Korea Development Institute.
15. Page J. and Tarp F. (2017). The Practice of Industrial Policy: Government-business Coordination in Africa and East Asia. United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
16. Seth, Michael J. (2017). South Korea's Economic Development, 1948–1996, *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*.
17. World Bank. 2018. <https://data.worldbank.org/country/korea-rep>.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۰۷۷	شناسنامه گزارش
<p>عنوان گزارش: بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB): درس‌هایی برای ایران</p> <p>نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی) تهیه و تدوین: زهرا ذاکری همکاران: مرضیه مؤمنی، سینا زاهدی، نگار اکبری ناظران علمی: سیدمحمد بحرینیان، سیدمحسن علوی‌منش، سیدعلی روحانی اظهار نظر کنندگان: احمد شعبانی</p> <p>واژه‌های کلیدی: ۱. شورای برنامه‌ریزی اقتصادی ۲. کره جنوبی ۳. برنامه‌ریزی ۴. هماهنگی</p>  <p>تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۳/۷</p>	