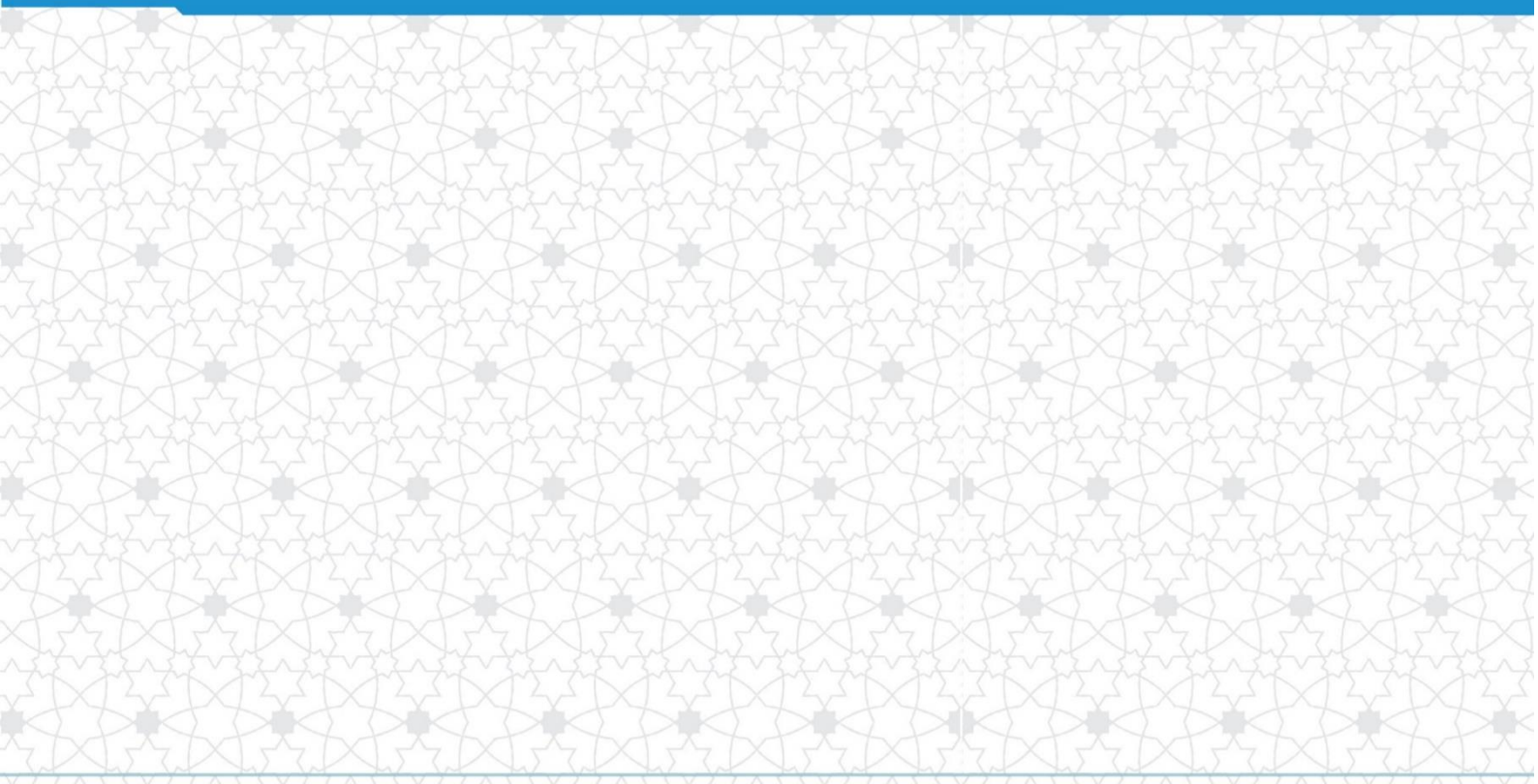




# مطالعه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی کشورها و نقش تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای در تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۴۵۴

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی کشورها و نقش تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای در تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه

نام دفتر: دفتر مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: توفیق حسین‌زاده لنج‌آبادی، سروش افخمی عقدا

ناظران علمی داخل مرکز: موسی شهبازی غیائی، سیدمهدی بنی‌طبا، سیدمحسن علوی‌منش

ناظران علمی خارج از مرکز: سیدجعفر حسینی، فرشاد مؤمنی، احمد شعبانی

اظهار نظر کنندگان: خیراله خیری‌اصل، محمد بزرگر خسروی، امیرحسین بامتی طوسی

ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی‌راد

صفحه آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه

۲. برنامه

۳. تطابق تقویمی

۴. تقویم سیاسی

۵. تقویم برنامه‌ای



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۹/۲۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۳	۲. مروری بر مسئله عدم تطابق میان تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور
۵	۳. ارزیابی کلی تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور
۸	۴. مطالعه تجربه برنامه‌ریزی در دیگر کشورها
۹	۴-۱. ژاپن
۹	۴-۱-۱. ساختار نظام سیاسی ژاپن
۱۰	۴-۱-۲. برنامه‌ها و تقویم سیاسی ژاپن
۱۱	۴-۲. مالزی
۱۲	۴-۲-۱. ساختار نظام سیاسی مالزی
۱۳	۴-۲-۲. برنامه‌ها و تقویم سیاسی مالزی
۱۶	۴-۳. کره جنوبی
۱۷	۴-۳-۱. ساختار نظام سیاسی کره جنوبی
۲۰	۴-۳-۲. برنامه‌ها و تقویم سیاسی کره جنوبی
۲۳	۴-۴. ترکیه
۲۴	۴-۴-۱. ساختار نظام سیاسی ترکیه
۲۶	۴-۴-۲. برنامه‌ها و تقویم سیاسی ترکیه
۳۰	۴-۵. فرانسه
۳۱	۴-۵-۱. ساختار نظام سیاسی فرانسه
۳۳	۴-۵-۲. برنامه‌ها و تقویم سیاسی فرانسه
۳۵	۴-۶. جمع‌بندی مطالعات تجربه برنامه‌ریزی در دیگر کشورها
۳۶	۵. بحثی در موضوع تعهد
۳۸	۶. آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران از منظر تعهد
۴۰	۷. جمع‌بندی
۴۱	منابع و مأخذ

## فهرست جداول

- جدول ۱. برنامه‌های موازی دولت‌ها هم‌زمان با برنامه‌های توسعه در ایران ..... ۴
- جدول ۲. دوره‌های نخست‌وزیری و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در مالزی ..... ۱۴
- جدول ۳. دوره‌های ریاست‌جمهوری و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در کره جنوبی ..... ۲۰
- جدول ۴. دوره‌های نخست‌وزیری و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در فرانسه ..... ۳۴



## مطالعه تطبیقی ساختار برنامه‌ریزی کشورها و نقش تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای در تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه

### چکیده

مطالعات آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، یکی از نقص‌های جدی این برنامه‌ها در حوزه اجرا را به عدم تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای (یا تقویم سیاسی) کشور مرتبط می‌دانند. در این چارچوب گفته می‌شود به دلیل عدم تطابق تقویمی (برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و دوره‌های ریاست‌جمهوری چهار ساله) مجری برنامه‌های توسعه با تدوین‌کنندگان آن، گاه یکسان نبوده و همین امر باعث می‌شود که انگیزه لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه فراهم نیاید. در همین چارچوب یکی از پیشنهادهای در راستای بهبود تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه، ایجاد تطابق بین تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور از طریق کاهش دوره برنامه‌های توسعه کشور به چهار سال بوده است. این گزارش با طرح پرسش نقش عدم تطابق تقویم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (به‌مثابه یک تقویم سیاسی) و تقویم دوره‌های ریاست‌جمهوری چهار ساله (به‌مثابه یک تقویم سیاسی) در اجرای موفق برنامه‌ها، بیان می‌دارد، جدا از اینکه به نظر می‌رسد امکان ایجاد تطابق تقویمی در ساختار اجرایی و چارچوب قانونی کشور چندان میسر نیست، شواهد برآمده از پنج کشور مورد مطالعه نیز حاکی از این است که تطابق تقویمی در بهبود تعهد تأثیر معناداری ندارد. بحث این گزارش در مورد مسئله تعهد و همچنین آسیب‌شناسی سازمان برنامه‌ریزی توسعه و مجاری اجرایی آن در کشور، نشان می‌دهد ضعف در تعهد به واسطه عدم تطابق تقویم زمانی برنامه‌ها و تقویم ریاست‌جمهوری کشور مسئله‌ای اساسی نیست و تلاش برای مطابق‌سازی آنها (حتی به‌عنوان یک راه‌حل کوتاه‌مدت) کمکی به حل مسئله افزایش تعهد نمی‌کند.

## خلاصه مدیریتی

## بیان / شرح مسئله

مطالعات آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، یکی از نقص‌های جدی این برنامه‌ها در حوزه اجرا را به عدم تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای (یا تقویم سیاسی) کشور مرتبط می‌دانند. در این چارچوب گفته می‌شود که به دلیل این عدم تطابق تقویمی (برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و دوره‌های ریاست جمهوری چهار ساله) مجری برنامه‌های توسعه با تدوین‌کنندگان آن، گاه یکسان نبوده و همین امر باعث می‌شود انگیزه لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه فراهم نیاید. در همین چارچوب یکی از پیشنهادها در راستای بهبود تعهد عوامل نسبت به اجرای برنامه، ایجاد تطابق بین تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور از طریق کاهش دوره برنامه‌های توسعه کشور به چهار سال بوده است.

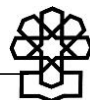
## نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

با توجه صورت مسئله طرح‌شده، در این گزارش با طرح پرسش نقش عدم تطابق تقویم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه (به‌مثابه یک تقویم سیاسی) و تقویم دوره‌های ریاست جمهوری چهار ساله (به‌مثابه یک تقویم سیاسی) در اجرای موفق برنامه‌ها، بیان می‌داریم، جدا از اینکه به نظر می‌رسد امکان ایجاد تطابق تقویمی در ساختار اجرایی و چارچوب قانونی کشور چندان میسر نیست، شواهد برآمده از پنج کشور مورد مطالعه نیز حاکی از این است که تطابق تقویمی در بهبود تعهد تأثیر معناداری ندارد. از طرفی مطالعه تجربه این کشورها، نشان‌دهنده برخی درس‌آموخته‌های مهم پیرامون تجربه توسعه در این کشورهاست که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

- در ارتباط با ژاپن باید در نظر داشت هرچند ژاپن به‌عنوان یکی از معجزه‌های توسعه در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم معرفی می‌شود، اما این کشور پیش از جنگ جهانی دوم با معیارهای مدرنیزاسیون و نوسازی در آن دوره، یکی از کشورهای بسیار پیشرفته با نظام بوروکراتیک کارآمدی بوده است که توانسته بود الگوی مرسوم توسعه (حمایت‌گرایی، آموزش همگانی، توسعه راه‌ها و نظام تأمین مالی بانکی) را با موفقیت کامل در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ پیاده‌سازی کند. بنابراین نقش ریشه‌های عمیق توسعه ژاپن پیش از جنگ جهانی دوم خود عامل اساسی در دوران معجزه اقتصادی این کشور است.

- در ارتباط با تجربه توسعه مالزی و کره جنوبی می‌توان به دو نکته مشترک اشاره کرد. اولاً به‌واسطه نزدیکی فرهنگی و جغرافیایی و نیز عوامل اجتماعی مشترک دیگر، الگوبرداری از عوامل ریشه‌ای توسعه ژاپن در قرون ۱۹ و ۲۰ امری شدنی بوده و در دستور کار این کشورها قرار گرفته بود. از طرفی هر دو این کشورها از مزایای نهادسازی‌های مدرن در دوران استعمارشان توسط بریتانیا (در مورد مالزی) و ژاپن (در مورد کره) بهره‌جسته‌اند و همین امر در امکان پیشبرد اهداف در چارچوب یک بوروکراسی نسبتاً مدرن یاریگر بوده است.

- در ارتباط با تجربه فرانسه نکته حائز اهمیت این است که این کشور با وجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی، پس از اینکه عملاً ابزار برنامه‌ریزی پس از برنامه هفتم چندان موفق نبود، پس از کش‌وقوس فراوان برنامه یازدهم را عملاً به شکلی صوری تا مدت‌ها تمدید کرد و سرانجام ابزار برنامه‌ریزی را کنار گذاشت.



## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، سیاستی یا نظارتی

بحث این گزارش در مورد مسئله تعهد و همچنین آسیب‌شناسی سازمان برنامه‌ریزی توسعه و مجاری اجرایی آن در کشور، نشان می‌دهد ضعف در تعهد به واسطه عدم تطابق تقویم زمانی برنامه‌ها و تقویم ریاست‌جمهوری کشور مسئله‌ای اساسی و معنادار نیست و تلاش برای مطابق‌سازی آنها (حتی به‌عنوان یک راه‌حل کوتاه‌مدت) کمکی به حل مسئله افزایش تعهد نمی‌کند.

پیرو مباحث فوق، از منظر راهکار تقنینی، موضع این گزارش سلبی بوده و بیان می‌دارد که چاره‌جویی برای مسئله تعهد در برنامه‌ریزی توسعه را باید در جاهایی دیگر جستجو کرد نه در تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌های کشور. شایان ذکر است در سال‌های اخیر، نظر به رویه اساسی شکل گرفته در شورای نگهبان مبنی بر عدم جواز مجلس در تغییر شاکله لایحه برنامه و نظر به حکم بند «۶» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری، می‌تواند انگیزه دولت بر اجرای برنامه را بهبود بخشد. از سوی دیگر فقدان پیش‌شرط‌های نظری و سازوکارهای عملی ایجادکننده تعهد عوامل نسبت به برنامه از جمله مسئله نظارت، مشکل اصلی است که نیاز به چاره‌جویی دارد.

### ۱. مقدمه

در مجموع عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب نشان می‌دهد علی‌رغم تخصیص منابع مالی فراوان، غالب برنامه‌های توسعه به نتایج مطلوب مورد نظر نرسیده‌اند، به نحوی که گاه عملکرد برنامه‌ها تا حداکثر ۳۰ درصد گزارش شده است [۱]. واکاوی این شکست‌ها به شناسایی علل مختلفی در سطوح متفاوت انجامیده است. برخی معتقدند یکی از موانع اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مربوط به اختلاف فضای سیاسی و اقتصادی زمان تدوین برنامه و زمان اجرای آن و وجود برنامه‌های موازی دولت‌هاست. آنها استدلال می‌کنند یکی از ریشه‌های این مسئله در متن قوانین موجود در این حوزه است که خود باعث می‌شود که هر برنامه توسعه الزاماً در دوره پنج‌ساله خود، دو دولت و دو مجلس را ملاقات کند. این مسئله با توجه به اختلاف دیدگاه‌های احتمالی دولت‌ها و مجالس مختلف با یکدیگر، معمولاً موجب تغییرات گسترده در برنامه‌ها، نوسانات زیاد در اجرا یا برخورد گزینشی با آنها می‌شود [۲].

در این گزارش ابتدا این دیدگاه را مرور می‌کنیم، سپس تجربه برخی از کشورها شامل ژاپن، مالزی، کره جنوبی، ترکیه و فرانسه را مورد مطالعه قرار می‌دهیم. در ادامه بحثی را پیرامون مفهوم تعهد طرح می‌کنیم و مهم‌ترین آسیب‌های ناظر به مسئله تعهد را در چارچوب نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران مورد نظر قرار می‌دهیم.

### ۲. مروری بر مسئله عدم تطابق میان تقویم سیاسی و برنامه‌های کشور

مطالعه عملکرد دولت‌ها در قبال برنامه‌های توسعه کشور، بعضاً حاکی از عدم تعهد کامل آنها نسبت به برنامه‌های توسعه بوده است. برای مثال برنامه چهارم که در دولت هشتم تدوین شده بود، در مجلس هفتم مورد بازبینی قرار گرفت و در دولت نهم نیز به حاشیه رانده شد و برنامه پنجم توسعه نیز که در دولت دهم تدوین شده بود، در دولت یازدهم، به همین سرنوشت دچار گشت.

به‌علاوه به‌دلیل اختلاف دیدگاه دولت‌ها نسبت به هدف و مسیر کشور یا به‌دلیل تغییر شرایط حاکم بر کشور و جهان، برنامه‌هایی به‌موازات برنامه‌های توسعه در دولت‌ها تعریف شده‌اند که از یک طرف اهداف برنامه‌های توسعه را به حاشیه رانده و از طرف دیگر انرژی بدنه اجرایی کشور را با پخش شدن بین دو برنامه تحلیل داده و از سطوح متناسب کارایی دور کرده است.

طرح تعدیل ساختاری در دولت پنجم، طرح ساماندهی اقتصادی در دولت هفتم، طرح تحول اقتصادی در دولت نهم و برنامه خروج غیرتورمی از رکود و لایحه مستخرج از آن (لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور) در دولت یازدهم که همگی خارج از چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله ارائه شده بودند، نشان‌دهنده شکاف بین رویکردهای برنامه توسعه و نگرش متفاوت دولت‌هاست. در یک تحلیل کلی می‌توان گفت که دلیل چنین اتفاقاتی گاه عدم تمایل به اجرای برنامه مصوب و گاه قادر نبودن به اجرای آن و یا هر دو بوده است.

### جدول ۱. برنامه‌های موازی دولت‌ها هم‌زمان با برنامه‌های توسعه در ایران

ردیف	دوره ریاست جمهوری	برنامه توسعه	برنامه دولت
۱	دولت‌های پنجم و ششم (۱۳۷۶-۱۳۶۸)	برنامه اول و نیمه برنامه دوم	سیاست تعدیل اقتصادی و سپس سیاست تثبیت اقتصادی
۲	دولت‌های هفتم و هشتم (۱۳۸۴-۱۳۷۶)	نیمه برنامه دوم برنامه سوم	طرح ساماندهی اقتصادی
۳	دولت‌های نهم و دهم (۱۳۹۲-۱۳۸۴)	برنامه چهارم دو سال اول برنامه پنجم	طرح تحول اقتصادی
۴	دولت‌های یازدهم و دوازدهم (۱۴۰۰-۱۳۹۲)	سه سال آخر برنامه پنجم - برنامه ششم	لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

مأخذ: همان.

با عنایت به آنچه گفته شد یکی از استدلال‌ها در ارتباط با دلایل عدم تعهد دولت‌ها نسبت به برنامه‌های مصوب توسعه کشور این است که هر دولت موظف است برنامه‌ای را اجرا کند که نه تنها خود طراح آن نیست، بلکه اعتقاد و تمایلی هم به تمام اجزای آن ندارد.

این استدلال چنین ادامه پیدا می‌کند که بنابر اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد. بنابراین برای تحقق این اصل قانون اساسی باید بین تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور، تقارن حاکم باشد تا رئیس‌جمهور در هر دوره بتواند برنامه توسعه پیشنهادی خود را با مسئولیت مستقیم کامل خود اجرایی کند؛ اما به‌دلیل چهار ساله بودن دوره تصدی پست‌های ریاست‌جمهوری و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و پنج‌ساله بودن دوره اجرای برنامه‌های توسعه و همچنین به‌دلیل هم‌زمان نبودن انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس شورای اسلامی عملاً هر برنامه دو دولت و دو مجلس را ملاقات می‌کند که مسئله عدم تعهد و اختلاف‌های برنامه‌ای را تشدید می‌کند.

درنهایت این دیدگاه پیشنهاد می‌کند که:

۱. قانون برنامه توسعه به این نحو اصلاح شود که برنامه‌های توسعه برای مدت چهار سال تنظیم شوند تا با دوران ریاست‌جمهوری مطابقت بیشتری داشته باشد.

۲. قانون انتخابات ریاست‌جمهوری به این نحو اصلاح شود که نامزدهای ریاست‌جمهوری موظف به ارائه برنامه



توسعه اصولی و علمی خود باشند.

۳. زمینه لازم برای شکل‌گیری احزاب مقتدر فراهم شود تا برنامه‌ها از بطن احزاب بجوشند و سازوکار پایداری برای تعهد و نظارت بر آنها ایجاد شود.

### ۳. ارزیابی کلی تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌های کشور

به‌منظور بررسی نسبت میان تقویم سیاسی و سیاستی کشور نیازمند طرح موضوع از منظر نسبت میان وضع قانون و اجرای قانون در چارچوب نظام حقوقی و سیاستی کشور هستیم تا ابعاد مسئله بهتر مشخص شود. شواهد تاریخی قانونی نشان می‌دهد که مطابق با قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۳ مردادماه سال ۱۲۸۵ و قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ جمهوری اسلامی ایران، مقام نخست‌وزیری<sup>۱</sup> محور مدیریت اجرایی<sup>۲</sup> کشور بوده و چون هیچ منعی برای تداوم مسئولیت نخست‌وزیر به‌طور متوالی و در ادوار مختلف پیش‌بینی نشده بود، لذا موضوع عدم‌انطباق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌های کشور، کمتر امکان بروز می‌یافت و به همین علت این موضوع به‌عنوان یک آسیب در برنامه‌ریزی توسعه مطرح نمی‌گشت. هرچند که در عین حال هیچ‌گاه موضوع امکان تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌های کشور در دوران وجود مقام نخست‌وزیری، در پژوهش‌های توسعه‌ای به‌مثابه یک نقطه قوت نیز طرح نشده است.

با تغییر صورت‌گرفته در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۶۸، مبنی بر حذف مقام نخست‌وزیری و مدت‌داربودن طول دوره ریاست‌جمهوری، این عدم‌انطباق میان تقویم سیاسی و برنامه‌های در دوره‌های گوناگون تکرار شده است [۲]. در چارچوب این شواهد و با تکیه بر نظریه‌های حوزه خط‌مشی‌گذاری یا سیاست‌گذاری<sup>۳</sup>، گفته می‌شود این عدم‌انطباق تقویمی، تعهد سیاسی دولت‌ها نسبت به اجرای برنامه را عملاً ناممکن می‌گرداند و این امر هم به‌دلیل عدم‌انطباق مبانی فکری تدوین‌کنندگان برنامه با مجریان برنامه است [۳]، [۴]، [۵]، در همین راستا، لزوم انطباق تقویم سیاسی و سیاست‌گذاری (برنامه‌ای) بیان شده و ضرورت چهار ساله‌شدن برنامه‌های توسعه مورد تأکید قرار می‌گیرد. همچنین به‌منظور توضیح مبانی قانونی این تغییر در دوره برنامه‌های توسعه، بر اصل یک‌صدویست‌وششم<sup>۴</sup> قانون اساسی تأکید شده و بیان می‌شود که از آنجایی که طبق این اصل شخص رئیس‌جمهور یا فرد منصوب او مسئول امور برنامه است، بنابراین ضرورت دارد که هر دولت منتخب خود به تدوین برنامه توسعه مدنظرش بپردازد.

در ارزیابی کلی این پیشنهاد چندین نکته حائز اهمیت است. اولاً، از منظر تجربه تاریخی، می‌توان به مواردی نظیر برنامه پنجم توسعه اشاره داشت که علی‌رغم تدوین توسط دولت مستقر باز شاهد عدم‌تعهد دولت به برنامه خود بوده‌ایم. ثانیاً، از طرفی چنانچه مسئله کمبود انگیزه و یا عدم‌انطباق مبانی میان مجری قانون با قانون مصوب در نتیجه نسبت میان قانون مصوب با مجری قانون آن‌چنان حاد است که منجر به عدم اجرای قانون می‌شود، آنگاه باید به این نکته توجه داشت که با چهار ساله‌شدن برنامه‌های توسعه باز هم در حالت معمول هر برنامه دو مجلس را ملاقات می‌کند؛

۱. در متن قانون اساسی مشروطه، مقام نخست‌وزیری به رسمیت شناخته نشده بود و این مقام براساس عرف اساسی، وجود داشت.

2. Executive

3. Policy Making

۴. اصل یک‌صدویست‌وششم: رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به‌عهده دیگری بگذارد.

این امر نیز با توجه به امکان عدم انطباق نظرات مجلس با دولت در حوزه برنامه و همچنین امکان تغییرات گسترده در لایحه برنامه دولت در مجلس نظیر تغییرات گسترده در مفاد لایحه برنامه ششم توسعه و نیز تغییرات بعدی در مواد قانون برنامه توسط مجلس،<sup>۱</sup> باز ضرورتاً بحث عدم تعهد سیاسی دولت‌ها نسبت به برنامه مصوب را پیش می‌کشد، مگر آنکه انتخابات مجلس و ریاست جمهوری هر دو در یک سال برگزار شوند و برنامه چهار ساله توسعه نیز در همان سال و توسط دولت و همان مجلس جدید تدوین و تصویب شود که با توجه به تقویم انتخابات مجلس و ریاست جمهوری چنین چیزی ممکن نیست. همچنین در حال حاضر بنابر اصول شصت و سوم<sup>۲</sup>، یکصد و چهاردهم<sup>۳</sup> و یکصد و نوزدهم<sup>۴</sup> قانون اساسی نمی‌توان تاریخ هیچ‌یک از انتخابات ریاست جمهوری یا مجلس را عقب یا جلو برد تا با یکدیگر هماهنگ شوند، مگر آنکه بخواهیم به یک وضعیت حداقلی بسنده کنیم که در آن دوره برنامه با دوره ریاست جمهوری مطابق شود که این هم البته نشدنی است. زیرا دولتی که روی کار نیامده نمی‌تواند برنامه هم تدوین کند و دولتی هم که روی کار می‌آید برنامه را الساعه تدوین نمی‌کند؛ از سویی تدوین و در نهایت تصویب آن در مجلس نیز احتمالاً به سال دوم فعالیت دولت موکول می‌شود و در نتیجه این تطابق حداقلی نیز در عمل ممکن نیست.

ملزم کردن نامزدهای ریاست جمهوری به ارائه برنامه نیز مشکلات بی‌شماری دارد. شاید مهم‌ترین ایراد آن این باشد که این امر، مسئله مشارکت ذی‌نفعان برنامه را نادیده می‌گیرد. در ساختار کنونی کشور که احزاب قدرتمند دارای بدنه کارشناسی قوی حضور ندارند، امکان نگارش برنامه توسعه منطبق بر شرایط کشور و اهداف مندرج در سیاست‌های کلی برنامه، توسط گروه کارشناسان نامزدهای ریاست جمهوری چندان میسر نیست. ایراد دیگر این است که نامزد ریاست جمهوری قبل از مشخص شدن نتیجه انتخابات نمی‌تواند نسبت به ترکیب کابینه دولت خود که مجری برنامه‌های او هستند، اطمینان داشته باشد. وزرا نیاز به رأی اعتماد مجلس دارند و در فاصله‌ای که نتیجه انتخابات مشخص می‌شود تا زمانی که وزرا رأی اعتماد می‌گیرند، مذاکرات بسیاری انجام می‌شود تا یک وزیر رأی اعتماد کسب کند؛ چنان که گاه شاهد بوده‌ایم که گزینه‌های اولویت‌دار رئیس‌جمهور منتخب برای سمت وزارت، رأی اعتماد کسب نکرده‌اند. این عدم اطمینان نسبت به وضعیت کابینه احتمالی برای نامزدی ریاست جمهوری، خود سبب تردید فراوان نسبت به هم‌گرایی دولت احتمالی آتی بوده و در نتیجه تدوین برنامه در زمان مقتضی را با اما و اگرهای فراوان همراه می‌کند. از سوی دیگر فرض بر این است که هر نامزد انتخابات ریاست جمهوری با علم و پذیرش قوانین مصوب کشور نظیر قانون برنامه توسعه مصوب، به کارزار انتخاباتی ورود می‌کند و طبعاً انتظار عدم تعهد مجری قانون به دلیل نبود انگیزه یا تفاوت در مبانی فکری مجری قانون نسبت به محتوای قانون، به معنای صحه گذاشتن بر کاهش اعتبار نهاد قانون در کشور بوده و از طرفی زمینه

۱. از جمله این تغییرات پس از تصویب قانون برنامه توسط مجلس می‌توان به موارد متعددی از جمله: - قانون اصلاح جزء «۱» بند «پ» ماده (۶۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۲۳.

- قانون اصلاح تبصره بند «ب» ماده (۲۵) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۰۶.

- اصلاحیه ماده (۲۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، مصوب ۱۳۹۶/۰۵/۰۹.

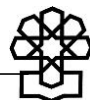
- قانون اصلاح ماده (۲۳۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۴/۱۲/۲۶.

- و....

۲. اصل شصت و سوم: دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهار سال است. انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمان بدون مجلس نباشد.

۳. اصل یکصد و چهاردهم: رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.

۴. اصل یکصد و نوزدهم: انتخاب رئیس‌جمهور جدید باید حداقل یک ماه پیش از پایان دوره ریاست‌جمهوری قبلی انجام شده باشد و در فاصله انتخاب رئیس‌جمهور جدید و پایان دوره ریاست‌جمهوری سابق، رئیس‌جمهور پیشین وظایف رئیس‌جمهوری را انجام می‌دهد.



نظری بی‌اعتنایی مجریان نسبت به اجرای سایر قوانین کشور را نیز فراهم می‌سازد.

از طرفی این تفسیر از اصل یکصدویست‌وششم قانون اساسی که برنامه توسعه را در اختیار دولت می‌داند خود محل پرسش است. اولاً باید در نظر داشت که اصل یکصدویست‌وششم به شکلی که امروز وجود دارد در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ وجود نداشت. در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مفاد این اصل ابتدا به‌عنوان قسمتی از اصل یکصدوسی‌وچهارم<sup>۱</sup> پیشنهادی بدین ترتیب پیش‌بینی شده بود که «... مسئولیت امور برنامه‌بودجه و اداری و استخدامی کشور با رئیس‌جمهور است». با تغییراتی که در سال ۱۳۶۸ در قوه مجریه حاصل شد، در نهایت اصل یکصدویست‌وششم به‌ترتیب فعلی آن به تصویب خبرگان قانون اساسی رسید. بررسی مذاکرات شورای بازنگری نشان می‌دهد یکی دیگر از دلایل الحاق مزبور، نفی امکان ایجاد وزارتخانه برنامه‌بودجه بوده است و مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور برنامه‌بودجه، با لحاظ حق قانونگذاری مجلس و از حیث مسئولیت اجرایی رئیس‌جمهور در ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی بوده است.

از پیشینه تصویب اصل یکصدویست‌وششم در شورای بازنگری قانون اساسی می‌توان به هدف از تصویب این اصل یعنی واگذاری مسئولیت مستقیم امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی به رئیس‌جمهور در راستای تحقق اصل یکصدوسی‌وچهارم قانون اساسی و به‌عنوان ابزاری برای تعیین و اعمال خط‌مشی دولت پی برد. در عین حال، عبارت مسئولیت در قانون اساسی در مفاهیم مختلفی به‌کار رفته است. در برخی موارد به‌معنای پاسخ‌گویی و در برخی موارد دیگر به‌معنای صلاحیت عام به‌کار رفته است [۶].

نتیجه آنکه سازوکار قانونی مناسبی برای تبیین این وظیفه مهم رئیس‌جمهور، ارائه تعریفی روشن از مفهوم «امور برنامه‌بودجه و امور اداری و استخدامی»، نسبت میان واژه برنامه در اصل یکصدویست‌وششم با برنامه دولت و نسبت هر دو با برنامه توسعه، تعیین حوزه‌های برنامه‌نویسی و بودجه‌ریزی و تنظیم امور اداری تدبیر نشده است. به همین دلیل دولت در تعیین صلاحیت و حیطه برنامه‌ریزی و مدیریت امور اداری ممکن است دچار مشکلاتی شود.

مطابق با بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه‌بودجه کشور (مصوب سال ۱۳۵۱ مجلس شورای ملی) برنامه عمرانی پنج‌ساله «برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود». تاکنون قانونگذار دست به ارائه تعریف دیگری از قانون برنامه توسعه نزده و همین امر نشانگر عام، موسع بودن و در عین حال ابهام این سند قانونی در نظام حقوقی ایران است [۷].

با این حال از یکسو فارغ از بررسی‌های حقوقی که چندان مدنظر این گزارش نیز نیست و ازسوی دیگر مادامی که قانونگذار نسبت به تبیین جایگاه قانون برنامه در نظام حقوقی کشور و نسبت آن در سطوح تدوین، اجرا و نظارت با قوای مختلف حکومتی و نیز نسبت آن با برنامه دولت مبادرت نرورزیده، حداقل می‌توان از منظر تحلیل‌های علمی سطح توسعه در علوم اجتماعی بیان داشت که برنامه توسعه میان‌مدت، نه برنامه یک دولت که برنامه یک کشور است. این امر به این معناست که فارغ از گرایش‌های سیاسی و اقتصادی دولت‌ها، برنامه توسعه در واقع یک کلان سیاست و

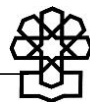
۱. اصل یکصدوسی‌وچهارم: ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف‌نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است.

جهت‌گیری کلی نظام سیاسی یک کشور است و متناسباً اقتضائات خاص خود را دارد. به‌عبارتی برنامه‌های دولت‌ها در ذیل برنامه توسعه تعریف می‌شوند و مختصات برنامه هر دولتی با هر گرایش سیاسی، اقتصادی، فرهنگی به‌ناچار باید در خطوط کلی برنامه توسعه تعریف شوند.

مبنتی بر این رویکرد تخصصی به توسعه، می‌توان چنین ادعا کرد که از منظر تحلیل علمی مزبور، لفظ «برنامه» در اصل یک‌صدویست‌وششم قانون اساسی، می‌تواند به برنامه خاص یک دولت و نه برنامه کشور (یعنی برنامه توسعه) تفسیر شود که در چارچوب آن، دولت منتخب مسئولیت کامل برنامه خود را که ذیل برنامه کشور (یعنی برنامه توسعه) تدوین می‌شود، برعهده داشته باشد و این اصل قانونی نیز رعایت شود. در عین حال، باید متذکر شد که براساس رویکرد حقوقی به‌جهت تصریح اصل یک‌صدویست‌وششم بر برنامه کشور، همچنان لفظ برنامه اعم از برنامه دولت و برنامه توسعه است. به‌منظر می‌رسد، نه عدم تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور مسئله‌ای اساسی است و نه تغییر تقویم برنامه‌ای کشور و یا الزام کردن نامزدهای ریاست‌جمهوری به ارائه برنامه راه‌حل مسئله و امری چندان امکان‌پذیر است. ریشه‌های مسئله عدم‌تعهد به اجرای برنامه‌های توسعه یا ناتوانی در اجرای آن را باید جای دیگر جست.

#### ۴. مطالعه تجربه برنامه‌ریزی در دیگر کشورها

به‌منظور بررسی پرسش گزارش حاضر در ادامه به تجربه برنامه‌ریزی در پنج کشور ژاپن، مالزی، کره جنوبی، ترکیه و فرانسه نگاهی می‌اندازیم تا نحوه مواجهه این کشورها با مسئله تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه در بهبود تعهد در اجرای برنامه را دریابیم. در اینجا صرفاً بر رابطه نظام سیاسی و برنامه‌ریزی این کشورها تمرکز می‌کنیم تا از این رهگذر دریابیم که آیا تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای توسعه این کشورها برهم منطبق است یا خیر و اینکه مسئله تعهد از این منظر تا چه حد و به چه نحو حل شده است؟ دلیل انتخاب کشورهای مذکور، اولاً این بوده است که در بررسی تجربه تطابق تقویمی نیازمند بررسی کشورهایایی هستیم که مشخصاً از ابزار برنامه‌ریزی توسعه جهت هماهنگ‌سازی سیاست‌های توسعه‌ای بهره‌جسته‌اند. به همین منظور طبعاً کشورهایایی می‌توانستند موضوع این بررسی قرار بگیرند که پس از معرفی ابزار برنامه‌ریزی توسعه به‌خصوص در دوران پس از جنگ دوم جهانی، از این ابزار بهره‌جسته‌اند. از طرفی صرف بهره‌گیری از این ابزار نمی‌تواند به پرسش این پژوهش مشخصاً پاسخ دهد، بلکه تجارت موفق در نیل به توسعه می‌توانست دلالتی برای پاسخ به سؤال این پژوهش داشته باشد، لذا در گام نخست کشورهای ژاپن، کره جنوبی و مالزی، که طی دهه‌های گذشته عملکرد بسیار مناسبی در توسعه اقتصادی داشته‌اند مورد بررسی قرار می‌گیرند. در ادامه کشور ترکیه مورد نظر قرار می‌گیرد و دلیل این امر هم‌ضمن وجود اشتراکات فرهنگی با این کشور این است که ترکیه در دو دهه گذشته توانسته بر برخی چالش‌های توسعه‌ای فائق آید و برنامه‌های توسعه خود را با موفقیت زیادی به اجرا گذارد، لذا تجربه دو دهه گذشته این کشور به‌خصوص در ارتباط با پرسش پژوهش حاضر می‌تواند دارای دلالت باشد. همچنین در انتها کشور فرانسه مورد بررسی قرار می‌گیرد. دلیل انتخاب کشور فرانسه برای بررسی این بوده است که این کشور اولاً این کشور دارای سنت برنامه‌ریزی برجسته‌ای به‌خصوص در دوران پس از جنگ دوم جهانی بوده است و ثانیاً از بین کشورهای مورد اشاره، کشور فرانسه دارای نظام حقوقی مشابه با ایران (نظام حکومتی نیمه‌ریاستی-نیمه پارلمانی) است و بقیه کشورها ذیل نظام حکومتی پارلمانی قرار دارند، لذا از این منظر نیز بررسی کشور فرانسه می‌تواند راهگشا باشد.



## ۴-۱. ژاپن

ژاپن یکی از کشورهایی است که تجربه بسیار موفقی در اجرای برنامه‌های توسعه داشته است. بسیاری از کشورها همچون تایوان، مالزی و کره جنوبی هم نظام برنامه‌ریزی توسعه خود را با الگوگیری از ژاپن ایجاد کرده‌اند. برنامه‌های توسعه در ژاپن معمولاً پنج ساله و گاه ده‌ساله بوده‌اند. این برنامه‌ها البته در ابتدا جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی، نظامی و... نداشتند و صرفاً برنامه‌هایی اقتصادی و با تمرکز بر رشد اقتصادی بودند.

در دوران بعد از جنگ جهانی دوم، اولین برنامه در طی سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۵۴ با هدف بازسازی و احیای اقتصاد آسیب‌دیده از جنگ طرح‌ریزی و اجرا شد، اما بهبود سریع و فوق‌العاده وضع کشور، بیشتر تحت‌تأثیر برنامه‌ریزی اقتصادی بود که رسماً در دهه ۱۹۵۰ اعلام شد. این برنامه‌ها بسیار موفق بودند به گونه‌ای که علی‌رغم پنج ساله بودن دوره پیش‌بینی‌شده برای اجرای آنها، معمولاً ظرف دو یا سه سال به اهداف خود دست می‌یافتند و در نتیجه برنامه جدیدی پیش از پایان دوره مصوب برنامه قبلی تصویب می‌شد. برای مثال برنامه «خوداتکایی اقتصادی» (با اهداف استقلال اقتصادی، اشتغال کامل و رشد ۳/۵ درصدی) که در سال ۱۹۵۵ تدوین شد قرار بود در سال ۱۹۵۶ آغاز و در سال ۱۹۶۰ به اتمام برسد، اما در همان دو سال اول تمام اهداف برنامه محقق شد و در سال ۱۹۵۸ برنامه جدیدی تدوین شد. اهداف این برنامه نیز رسیدن به حداکثر ممکن اشتغال کامل و استانداردهای زندگی با رشد اقتصادی سالیانه ۶/۵ درصدی بود. اهداف این برنامه نیز ظرف سه سال محقق شد و در سال ۱۹۶۰ برنامه جدیدی با افق بلندمدت‌تر تدوین شد. این برنامه در نظر داشت که ظرف ده‌سال درآمد ملی کشور را دو برابر کند، بدین‌منظور نرخ رشد سالیانه ۷/۲ درصد هدف گرفته شد که در عمل این نرخ تا ۱۰/۸ درصد نیز رسید. این برنامه که قرار بود از سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۰ به طول بینجامد در سال ۱۹۶۴ متوقف شد و باز برنامه جدیدی طراحی شد. به‌طور خلاصه، تقریباً این روند همواره تکرار شده است که اهداف زودتر از موعد محقق شده و در همان میانه برنامه نیاز بوده که برنامه‌ای با اهداف دیگر تدوین شود.

با دستیابی ژاپن به جایگاه یک قدرت اقتصادی برتر و قرار گرفتن در جایگاه دومین اقتصاد جهان از دهه ۱۹۷۰، به‌تدریج نظام برنامه‌ریزی و قانون برنامه توسعه در این کشور متحول شده و ماهیت چشم‌انداز پیدا کرده است. با تضعیف کنترل‌های دولتی و تقویت نظام بازار آزاد در ژاپن، قانون برنامه‌های توسعه بسیار کلی شده و هدف آنها عمدتاً متمرکز بر افزایش اعتماد و امید شرکت‌های خصوصی به آینده کشور قرار گرفته است. این برنامه‌ها آن‌قدر مورد اعتماد هستند که برخی شرکت‌های بزرگ خصوصی همین چشم‌اندازهای اعلامی از سوی دولت را مبنای چشم‌انداز خود قرار می‌دهند و چشم‌انداز مجزایی تعریف نمی‌کنند [۸].

## ۴-۱-۱. ساختار نظام سیاسی ژاپن

برای اینکه نقش تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای در توسعه ژاپن را بررسی کنیم باید با ساختار سیاسی این کشور آشنا شویم.

ژاپن یک نظام پادشاهی مشروطه است که در آن امپراتور نقشی تشریفاتی و وحدت‌بخش داشته و سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به‌صورت جدا از هم و در قالب الگوی تفکیک قوا فعالیت می‌کنند. قوه مقننه یا دایت ملی<sup>۱</sup> عالی‌ترین مرجع قدرت

1. 国会 (guó huì) , Eng: National Diet.

در کشور است که شامل دو بخش مجلس نمایندگان یا مجلس سفلی و مجلس مشاوران یا مجلس علیا است که البته مطابق با قانون اساسی این کشور اختیارات مجلس نمایندگان از مجلس مشاوران بیشتر بوده و در موارد اختلاف بین دو مجلس، نظر مجلس نمایندگان تفوق دارد. دوره نمایندگی مجلس نمایندگان چهار سال و مجلس مشاوران شش سال است. کابینه دولت می‌تواند مجلس نمایندگان را منحل کند، اما مجاز به انحلال مجلس مشاوران نیست.

قوه مجریه در اختیار کابینه است که شامل نخست‌وزیر و هیئت وزیران است. نخست‌وزیر توسط دایت ملی و از میان اعضای حزب غالب انتخاب می‌شود و وزرا را منصوب می‌کند. وزرا نیاز به رأی اعتماد هیچ‌یک از دو مجلس ندارند [۹].

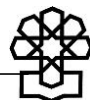
## ۲-۱-۴. برنامه‌ها و تقویم سیاسی ژاپن

بررسی تاریخی آشکار می‌کند که دوره‌های نخست‌وزیری در کشور ژاپن به‌لحاظ زمانی به اثبات و الزاماً طولانی نیست. برخی نخست‌وزیران برای دوره‌های طولانی مدت نظیر هشت سال بر سر کار بوده‌اند و گاهی ظرف مدت حتی یک سال تغییر کرده‌اند. دوره فعالیت وزرا نیز معمولاً کوتاه‌مدت است و دوره‌های دو ساله را شامل می‌شود. همان‌طور که می‌بینیم برنامه‌های پنج ساله توسعه به‌لحاظ زمانی با دوره‌های سیاسی قوه مجریه و مجلسین تطابق ندارد، اما برنامه‌ها بسیار موفق بوده‌اند، به‌طوری که معمولاً چند سالی زودتر از موعد مقرر به بار می‌نشستند. دلیل این امر آن است که سازوکار برنامه‌ریزی توسعه در ژاپن به‌نحوی طراحی شده است که از این بی‌ثباتی‌ها و تغییرات کوتاه‌مدت در امان باشد. این سازوکار جزییات بسیاری دارد که در حوزه موضوعی این گزارش نیست و در اینجا صرفاً به برخی از اجزای آن اشاره می‌کنیم تا ایده کلی حل این مسئله در ژاپن برای خواننده شکل بگیرد:

- نخست اینکه باید در نظر داشت هرچند ژاپن به‌عنوان یکی از معجزه‌های توسعه در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم معرفی می‌شود، اما این کشور پیش از جنگ جهانی دوم با معیارهای مدرنیزاسیون و نوسازی در آن دوره، یکی از کشورهای بسیار پیشرفته با نظام بوروکراتیک کارآمدی بوده است که توانسته بود الگوی مرسوم توسعه (حمایت‌گرایی، آموزش همگانی، توسعه راه‌ها و نظام تأمین مالی بانکی) را با موفقیت کامل در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ پیاده‌سازی کند. از طرفی به‌کارگیری ابزار برنامه‌ریزی توسعه توسط این کشور در دوران بعد از جنگ جهانی دوم باید با این ملاحظه مورد بررسی قرار گیرد که ژاپن خود از منظر شرایط توسعه نه یک کشور فقیر پیش از جنگ جهانی دوم که در زمره کشورهای پیشرفته‌ای نظیر آلمان، فرانسه و انگلستان و... بوده است. لذا ریشه‌های اصلی موفقیت برنامه‌ریزی توسعه در ژاپن در دوران پس از جنگ جهانی دوم را در سنت توسعه‌ای این کشور در اواخر قرن ۱۹ باید جست [۱۰].

- درست است که دوره‌های تصدی پست نخست‌وزیری به‌عنوان رئیس قوه مجریه با تقویم برنامه‌های توسعه مطابق نبوده، اما در پارلمان ژاپن حزب لیبرال دموکرات همیشه حزب حاکم بوده است، به‌نحوی که برخی می‌گویند نظام سیاسی ژاپن نظامی با یک حزب مسلط است [۸]. بنابراین اگرچه نخست‌وزیران مدام تغییر می‌کردند، اما همه به یک حزب تعلق داشتند و همان حزب رهبری مجلس نمایندگان را نیز برعهده داشت و می‌توانست برنامه‌های خود را با قدرت پیش ببرد. نقش این حزب به‌خصوص در پیشبرد برنامه‌های توسعه طی سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۹۳ مثال‌زدنی است.

- از آنجا که دوره وزارت وزرا در بسیاری موارد کوتاه و کمتر از دو سال بوده است، وزرا کمتر در جزییات و عزل‌ونصب مقام‌های رده‌های مختلف دخالت می‌کرده‌اند تا بدنه اجرایی و کارشناسی دولت ثبات داشته باشد. این امور



توسط قائم مقام اداری وزیر که از بوروکرات‌های سابقه‌دار است انجام می‌شود و وزیر بیشتر بر سیاست‌های کلی وزارتخانه در سطح ملی و بین‌المللی نظارت دارد (همان).

• از آنجاکه دوره مجلس مشاوران نسبت به مجلس نمایندگان طولانی‌تر است، کمیسیون‌های مجلس نمایندگان بر امور اداری و جاری نظارت دارند و بررسی برنامه‌ها و سیاست‌های ملی برعهده مجلس مشاوران گذاشته‌است (همان).

• ژاپن نظام دیوان‌سالاری ویژه و مؤثری برای هدایت و پیشبرد اقتصاد طراحی کرده است. برای مثال، شکلی از سرمایه‌داری در ژاپن شکل گرفته است که با سرمایه‌داری غربی تفاوت دارد و کاملاً مبتنی بر بازار آزاد و اصول رقابت نیست، بلکه روابط میان دولت، بخش خصوصی و نیروی کار به گونه‌ای گسترده در جهت توسعه ملی سامان گرفته است و تعقیب اهداف توسعه‌ای بر مکانیسم بازار اولویت دارد. در این الگو نه تنها رقابت اصل نیست که حتی روابط شخصی پردامنه‌ای میان بازیگران مختلف اقتصادی در بخش‌های تولیدی، مالی، بازرگانی و رهبران سیاسی وجود دارد که عمده نیروها را حول توسعه کشور شکل داده‌اند [۸]، [۱۱].

• دستگاه‌های اداری نیز در ادامه همین طرز تفکر و متناسب با آن تعریف شده‌اند. ابزارهای اصلی دولت برای تحقق برنامه‌های توسعه وزارتخانه صنایع و بازرگانی بین‌المللی (MITI)، سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی (EPO)، وزارت دارایی (MoF) و بانک ژاپن بوده‌اند. مسئولیت طراحی برنامه‌های توسعه با وزارتخانه‌های فوق و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی بود و بخش عمده منابع مالی مورد نیاز طرح‌ها از طریق بانک‌ها تأمین می‌شد که گاه تا ۸۵ درصد سرمایه مورد نیاز را تشکیل می‌داد [۸]. مهم‌تر از تأمین مالی، نقش نظارتی و مشارکت فعال بانک‌ها در طرح‌های اقتصادی بود؛ به نحوی که برخی بانک‌ها به صورت تخصصی در زمینه صنعت و کسب و کارهای خاصی فعال می‌شدند و با تعهد به برنامه‌های توسعه اطمینان حاصل می‌کردند که منابع وام داده شده به طرح‌های اقتصادی و شرکت‌ها به درستی، کارشناسانه و با تعهد به برنامه‌ها صرف شوند [۱۱]. نکته حائز اهمیت آن است که مجموعه این سازمان‌ها و نهادهایی که در ژاپن وظیفه پیشبرد امر توسعه را داشتند، خود متأثر ادامه نهادهای موفق قرن ۱۹ یعنی دوران توکوگاوا بوده‌اند که وزارتخانه‌هایی نظیر وزارت کشور و وزارت صنعت به خوبی در این کشور وظایف توسعه‌ای را انجام می‌دادند [۱۰].

• نکته مهم دیگر این است که روند طراحی برنامه‌های توسعه در ژاپن دوسویه است، نه صرفاً بالا به پایین، البته نخست‌وزیر سرفصل‌ها و اهداف کلان را پیشنهاد می‌کند و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی وظیفه تدوین را عهده‌دار می‌شود، اما این کار با در نظر گرفتن نظرات گروه‌های مختلف انجام می‌شود. در این راستا، سازمان برنامه‌ریزی جلسات متعددی با اعضای کمیته‌های خود، نمایندگان وزارتخانه‌ها (به خصوص وزارت صنایع و بازرگانی بین‌المللی و دارایی)، نمایندگان بخش‌های خصوصی و اساتید دانشگاه‌ها برگزار می‌کند و با مشورت آنها اولویت‌های خود را تعیین می‌کند [۸].

## ۲-۴. مالزی

مالزی از سال ۱۹۵۰ تا سال ۲۰۲۰ چهارده برنامه توسعه طراحی کرده و به اجرا درآورده که شامل یک برنامه پیش‌نویس توسعه (۱۹۵۵-۱۹۵۰)، «دو برنامه مالایا» (۱۹۶۰-۱۹۵۶ و ۱۹۶۵-۱۹۶۱) و یازده «برنامه مالزی»<sup>۱</sup> (۱۹۶۶ تا ۲۰۲۰) است. علاوه بر این برنامه‌های پنج ساله، سه برنامه چشم‌انداز با افق‌های ۱۰ یا ۳۰ ساله نیز تهیه شده است.

۱. از سال ۱۹۶۲ که برونی شمالی و ساراواک به مالایا اضافه شد نام این کشور به مالزی (مجمع‌الجزایر مالایی) تغییر یافت. این تغییر در نام برنامه‌ها نیز مشهود است.

این کشور امروزه یکی از کشورهای اسلامی پیشرو در میان کشورهای جنوب شرق آسیا محسوب می‌شود. بررسی آمار اقتصادی این کشور نشان می‌دهد که از ۱۹۶۰ تا امروز نرخ رشد اقتصادی آن همواره از میانگین جهانی بالاتر و تورم آن از میانگین جهانی کمتر و نسبتاً به اثبات بوده است. میانگین نرخ رشد از سال ۱۹۶۰ تا سال ۲۰۱۹ برابر با ۶/۳ درصد و در فاصله سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۶ نرخ رشد تقریباً برابر با ۱۰ درصد بوده است. متوسط نرخ تورم در فاصله سال ۱۹۶۰ تا سال ۲۰۱۹ نیز حدود ۳ درصد و معمولاً از ثبات نسبی برخوردار بوده است. نرخ بیکاری مالزی اگرچه در دهه ۱۹۸۰ با افزایش همراه بود، پس از آن به زیر ۴ درصد رسید و در وضعیت باثباتی باقی ماند [۱۲]. مالزی در سال ۱۹۷۰ کشوری فقیر محسوب می‌شد که ۴۹ درصد مردم آن زیر خط فقر مطلق قرار داشتند [۱۳]، در حالی که این رقم در سال ۲۰۱۶ بنابر ادعای مقامات این کشور ۰/۴ درصد و بنابر ادعای کارشناسان مستقل حدود ۸/۸ درصد از جمعیت کشور بوده است [۱۴].<sup>۱</sup> درحقیقت کشوری که عمده تولیداتش مواد خام و محصولات کشاورزی مثل نفت، قلع، کائوچو و روغن نخل بود طی سه دهه به یکی از کشورهای صنعتی جهان تبدیل شده است. سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی مالزی در سال ۱۹۶۰ حدود ۴۵ درصد و سهم صنعت حدود ۲۵ درصد بود، اما تا سال ۲۰۱۹ سهم کشاورزی به حدود ۷ درصد کاهش یافت، در حالی که سهم صنعت به ۳۸ درصد افزایش یافت. این رقم در برخی سال‌ها حتی به حدود ۴۸ درصد از تولید ناخالص داخلی نیز رسیده است (تارنمای بانک جهانی). مالزی، همچنین، نمونه موفقی از تجربه خصوصی‌سازی در جهان به حساب می‌آید که ضمن افزایش کارایی، موفق به حفظ سطح اشتغال نیز شده است [۱۳].

باین حال مالزی با چالش‌های اجتماعی نیز روبه‌رو بوده است، بنابراین برنامه‌های توسعه مالزی صرفاً برنامه‌های اقتصادی نبودند، بلکه اهداف اجتماعی و فرهنگی نیز داشتند. برای مثال، مالزی کشوری چندنژادی است. نژاد مالایو اکثریت جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند که عمدتاً مسلمان هستند. در رتبه بعد، چینی‌ها، هندی‌ها و اندونزیایی‌ها قرار دارند و سپس اقلیت‌های کوچک‌تر مثل بنگالی‌ها، پاکستانی‌ها و عرب‌ها. ترکیب مذهبی این کشور نیز رنگارنگ و پرتنوع است: ۵۳ درصد مسلمان و مابقی بودیست، کنفوسیوئیست، تائیوئیست، هندوئیست و مسیحی. مالزی در دوره‌هایی شاهد آشوب‌های نژادی بوده است. زمینه‌های این آشوب‌ها وجود تبعیض‌های نژادی در کسب قدرت سیاسی و اقتصادی بوده است (همان). بر همین اساس، هماهنگ‌سازی نژادی، توسعه روستایی و کاهش تبعیض‌های منطقه‌ای، بازسازی ساختار اجتماعی، کاهش فقر و تلاش برای افزایش سهم گروه‌های بومی در مدیریت و مالکیت فعالیت‌های بازرگانی و صنعتی بخشی از اهداف و راهبردهایی بودند که در برنامه‌های توسعه مالزی، به‌خصوص برنامه‌های اول و دوم، گنجانده شدند [۱۵]. مالزی در تحقق این اهداف اجتماعی و فرهنگی نیز عملکرد مناسبی داشت [۱۳].

#### ۱-۲-۴. ساختار نظام سیاسی مالزی

مالزی کشوری با نظام پارلمانی و سلطنت مشروطه است. تفکیک قوای سه‌گانه در این کشور نیز حاکم است. مالزی به‌صورت فدرالی اداره می‌شود که شامل فدراسیونی از ۱۳ ایالت و ۳ ناحیه فدرال<sup>۲</sup> است. ۱۱ ایالت و ۲ ناحیه فدرالی در مالزی شبه‌جزیره‌ای<sup>۳</sup> یا مالزی غربی و ۲ ایالت و ۱ ناحیه فدرال در مالزی شرقی واقع‌اند. ۹ ایالت از ۱۱ ایالت مالزی

۱. این اختلاف ریشه در تعریف خط فقر و شیوه محاسبه آن دارد.

۲. این نواحی شامل نواحی فدرال کوالالامپور، لابوآن و بوتراجایا است که محدود به شهرها هستند.

۳. Semenanjung Malaysia, Eng: Peninsular Malaysia.



شبه‌جزیره‌ای دارای خانواده سلطنتی‌اند که حاکم بر این ایالت‌ها هستند و توسط آنها اداره می‌شوند، در حالی که ۴ ایالت دیگر که سلطان ندارند توسط فرمانداران انتصابی که همان اختیارات رسمی سلطان را دارند، اداره می‌شوند. قدرت سلطان در هر ایالت از مالکیت او بر بخش بزرگی از زمین‌های ایالت خود سرچشمه می‌گیرد. سلاطین ایالت‌ها هر پنج سال یکبار فردی را از بین خود به‌عنوان پادشاه کشور انتخاب می‌کنند. نقش پادشاه در کشور مالزی عمدتاً تشریفاتی است. در هر ایالت نیز یک مجلس نمایندگان ایالتی وجود دارد که با انتخابات سراسری تعیین می‌شود. امور اجرایی هر ایالت در اختیار سروریزر و کابینه ایالتی است.

قوه مقننه در مالزی شامل دو مجلس نمایندگان یا مجلس سفلی (خانه ملت) و مجلس سنا یا مجلس علیا (خانه کشور) است. مجلس نمایندگان از طریق انتخابات سراسری برای یک دوره پنج‌ساله تشکیل می‌شود. این مجلس از بین اعضای خود فردی را به‌عنوان نخست‌وزیر به پادشاه پیشنهاد می‌دهد و پادشاه او را منصوب می‌کند. در مجلس علیا نیز تعدادی از نمایندگان از سوی مجالس ایالتی انتخاب می‌شوند و تعدادی هم توسط پادشاه (به‌دلیل انجام خدمات برجسته یا به نمایندگی از اقلیت‌های دینی و قومی، گروه‌های تخصصی و شرکت‌های بزرگ). سناتورها برای یک دوره سه ساله انتخاب می‌شوند که برای یک دوره دیگر هم قابل تمدید است [۱۶]. معمولاً رئیس حزب حاکم در مجلس نمایندگان به‌عنوان نخست‌وزیر معرفی می‌شود و اعضای کابینه نیز از میان اعضای دو مجلس برگزیده می‌شوند. مقام نخست‌وزیری رکن اصلی قدرت در مالزی است.

#### ۲-۲-۴. برنامه‌ها و تقویم سیاسی مالزی

با توجه به نقش اصلی نخست‌وزیر در اجرای برنامه‌های توسعه، می‌توان دوره زمانی فعالیت نخست‌وزیران و دوره اجرای برنامه‌های توسعه را مقایسه کرد. جدول ۲، مشخص می‌کند که هر نخست‌وزیر مسئول اجرای کدام برنامه‌ها بوده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، گاه یک نخست‌وزیر چندین برنامه را اجرا کرده و گاه یک برنامه در زمان دو نخست‌وزیر اجرا شده است. برای مثال بخش عمده برنامه اول مالزی در دوره تونکو عبدالرحمن اجرا شد و صرفاً بخش اندکی از آن به دوره عبدالرزاق حسین کشیده شد. همچنین تونکو عبدالرحمن بیش از نیمی از برنامه اول مالایا را اجرا کرد که در دولت قبل از او و پیش از استقلال تصویب شده بود. عبدالرزاق حسین صرفاً برنامه دوم مالزی را در دولت خود تدوین و اجرا کرد. تدوین برنامه سوم مالزی در زمان او آغاز شد، اما تدوین و تصویب نهایی آن در دولت حسین عون انجام شد و در دولت خود او نیز به اجرا درآمد. دولت حسین عون برنامه چهارم را تهیه و تصویب کرد، اما اجرای بخش عمده آن در دولت خودش نبود و به دولت محاضر محمد منتقل شد. محاضر محمد این فرصت را داشت که در دوره ۲۲ ساله نخست‌وزیری‌اش پنج برنامه را تدوین کند و چهار برنامه را خودش به سرانجام برساند. خصوصی‌سازی موفق و گسترده، گسترش صنایع سنگین، توسعه همه‌جانبه، رشد پایدار، رشد بهره‌وری و... از جمله برنامه‌هایی بود که در دوره او به اجرا درآمد. در این دوره مالزی سطح متفاوتی از پیشرفت را تجربه کرد که سبب شد لقب «پدر مالزی مدرن» به محاضر محمد داده شود. تقریباً بیش از سه سال از برنامه هشتم در دوره محاضر محمد و مابقی آن در دوره عبدالله احمد بدوی اجرا شد. سه سال از برنامه یازدهم نیز در دوره نجیب رزاق و مابقی در دوره نخست‌وزیری اخیر محاضر به اجرا درآمد. بنابراین به‌طور کلی می‌بینیم که الزاماً تقویم برنامه‌های توسعه و دوره‌های تشکیل کابینه دولت‌ها منطبق نبوده است، گاه این تطابق وجود داشته و گاه نه. گاهی دولت‌ها برنامه‌های طراحی‌شده توسط خودشان را اجرا کرده‌اند و گاهی برنامه‌های دولت‌های قبلی را. با وجود این، در مجموع برنامه‌ها با تعهد اجرا شده‌اند.

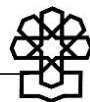
## جدول ۲. دوره‌های نخست‌وزیری و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در مالزی

محورهای برنامه	نخست‌وزیر	دوره	برنامه پنج‌ساله
خدمات اجتماعی، زیرساخت‌ها، تجارت و توسعه	-	۱۹۵۰-۱۹۵۵	نسخه اولیه برنامه توسعه
توسعه روستایی، صنعت لاستیک، هزینه‌های اضطراری، دفاع، امنیت	-	۱۹۵۶-۱۹۶۰	برنامه یکم مالزی
	تونکو عبدالرحمن عبدالرزاق حسین		
توسعه روستایی، ایجاد اشتغال، رشد اقتصادی، تنوع بخشی اقتصادی، خدمات اجتماعی	تونکو عبدالرحمن	۱۹۶۱-۱۹۶۵	برنامه دوم مالزی
		۱۹۶۶-۱۹۷۰	برنامه یکم مالزی
فقرزدایی، باز ساختاردهی جامعه	عبدالرزاق حسین	۱۹۷۱-۱۹۷۵	برنامه دوم مالزی
فقرزدایی، باز ساختاردهی جامعه بخش خصوصی محور	حسین عون	۱۹۷۶-۱۹۸۰	برنامه سوم مالزی
احیا بخش کشاورزی، خصوصی‌سازی، صنایع سنگین	محاضیر محمد	۱۹۸۱-۱۹۸۵	برنامه چهارم مالزی
		۱۹۸۶-۱۹۹۰	برنامه پنجم مالزی
		۱۹۹۱-۱۹۹۵	برنامه ششم مالزی
		۱۹۹۶-۲۰۰۰	برنامه هفتم مالزی
اقتصاد دانش‌بنیان		۲۰۰۱-۲۰۰۵	برنامه هشتم مالزی
زنجیره ارزش، سرمایه انسانی، نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی	عبدالله احمد بدوی	۲۰۰۶-۲۰۱۰	برنامه نهم مالزی
برنامه تحول دولت، برنامه تحول اقتصادی	نجیب رزاق	۲۰۱۱-۲۰۱۵	برنامه دهم مالزی
فراگیری، رفاه، زیربناها، رشد سبز	محاضیر محمد	۲۰۱۶-۲۰۲۰	برنامه یازدهم مالزی
	محبی‌الدین یاسین		
بازیابی اقتصادی، تقویت امنیت، رفاه و فراگیری، پیشرفت در پایداری	اسماعیل یعقوب	۲۰۲۱-۲۰۲۵	برنامه دوازدهم مالزی
	انور ابراهیم		

مأخذ: [۱۵].

موفقیت محاضیر محمد و مجموعه زیر نظر او در پیشبرد امر توسعه در کشور مالزی شاید این تصور را ایجاد کند که پیشبرد اهداف توسعه‌ای مالزی معلول تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای در دوره طولانی مدت نخست‌وزیری او بود، اما بررسی بیشتر نشان‌دهنده آن است که تطابق‌های این‌چنینی تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای خود معلول سازوکار برنامه‌ریزی مالزی و توزیع قدرت سیاسی در این کشور است.

ابتدا مروری مختصر بر سازوکار برنامه‌ریزی مالزی داشته باشیم. بالاترین مقام مسئول در امر برنامه‌ریزی، شورای



برنامه‌ریزی ملی<sup>۱</sup> است که توسط نخست‌وزیر هدایت می‌شود و اعضای آن را وزیران اقتصادی کابینه و رئیس بانک مرکزی مالزی تشکیل می‌دهند. مسئولیت طراحی برنامه‌های پنج‌ساله برعهده کمیته برنامه‌ریزی توسعه ملی<sup>۲</sup> است. شورای برنامه‌ریزی ملی چارچوب کلی برنامه‌های پنج‌ساله را برای کمیته برنامه‌ریزی توسعه ملی تعیین می‌کند. کمیته نیز از طریق واحد برنامه‌ریزی اقتصادی<sup>۳</sup> و طی مشورت با سازمان‌ها و دولت‌های ایالتی، سازمان‌ها و وزارتخانه‌های فدرال و بخش خصوصی پیش‌نویس برنامه را تهیه می‌کند. در واقع هریک از این مجموعه‌های ایالتی، فدرال و خصوصی پیشنهادها را به واحد برنامه‌ریزی اقتصادی ارائه می‌دهند. واحد برنامه‌ریزی اقتصادی پس از هماهنگ کردن این پیشنهادها و تدوین پیش‌نویس برنامه، آن را به کمیته برنامه‌ریزی توسعه ملی ارائه می‌دهد، پس از تأیید و اصلاحات، پیش‌نویس به شورای برنامه‌ریزی ملی و سپس به کابینه برده می‌شود. با تأیید کابینه، برنامه برای تصویب به مجلس نمایندگان، سنا و در نهایت پادشاه تقدیم می‌شود [۱۵].

درباره توزیع قدرت سیاسی نیز این نکته را باید در ذهن داشته باشیم اگرچه بیش از ۴۰ حزب سیاسی در مالزی فعال هستند، اما از زمان استقلال تا انتخابات سراسری سال ۲۰۱۸ حزب آمنو<sup>۴</sup> همواره غالب بوده و مجلس نمایندگان و کابینه را در اختیار داشته است. هم‌زمان تأکید بر این نکته نیز حائز اهمیت است که نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه در کشور مالزی، خود سازوکار پیچیده و دقیقی در قالب کتاب سرخ دارد که اهمیت بسزایی در پیاده‌سازی این برنامه‌ها داشته است.

بنابراین به نظر می‌رسد می‌توان گفت تعهد عوامل در اجرای برنامه‌ها در مالزی ریشه در عللی غیر از تطابق تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌های این کشور داشته باشد. در اینجا صرفاً به ذکر برخی جنبه‌های این موضوع می‌پردازیم تا مشخص شود که تطابق‌های گهگاهی تقویم سیاسی و برنامه‌های این کشور خود معلول سازوکارهای مهم‌تری است که آن سازوکارها سبب تعهد نسبت به برنامه‌ها شده‌اند.

• کشورهای موفق در پیشبرد امر توسعه در شرق و جنوب شرق آسیا، به واسطه نزدیکی فرهنگی و جغرافیایی و نیز عوامل اجتماعی دیگر، الگوبرداری از تجربه ژاپن را در دستور کار خود داشته‌اند. به این ترتیب که الگوی ژاپنی توسعه چه در طراحی بوروکراسی کشور و چه در تعریف اهداف و پیشبرد امور بسیار مشهود است و در این مورد مالزی نیز از مزیت تجربه ژاپن بسیار بهره‌مند بوده است. ضمن اینکه از مزایای دوره استعمار بریتانیا در این کشور، پیاده‌سازی نوعی ساختار سیاسی وست مینی ستی در این کشور در سال‌های بعد بود که توانسته یک کشور با تنوع نژادی و دینی را ذیل یک کشور تعریف کند [۱۷].

• روند دوسویه برنامه‌ریزی بالا به پایین و پایین به بالا در فرایند برنامه‌ریزی این کشور به‌وضوح دیده می‌شود. برنامه‌ها با پیشنهاد و مشارکت دستگاه‌های فدرال، ایالتی و بخش خصوصی تهیه می‌شوند و صرفاً جنبه دستور از بالا به پایین ندارند که همین امر سبب شده است که منافع گروه‌ها و قشرهای مختلف در برنامه دیده شود و در نتیجه مشارکت و حمایت آنها را به‌همراه داشته باشد، البته در نهایت برنامه توسط دولت مرکزی جمع‌بندی و ابلاغ می‌شود.

1. Majlis Pembangunan Negara, Eng: National Planning Council.

2. J/k Perancang Pembangunan Negara, Eng: National Development Planning Committee.

3. Unit Perancang Ekonomi, Eng: Economic Planning Unit.

4. Pertubuhan Kebangsaan Melayu Bersatu, Eng: United Malays National Organisation (UMNO).

• همان‌طور که گفته شد در مالزی علاوه بر دستگاه‌های فدرال، هر ایالت نیز یک مجلس نمایندگان و کابینه اجرایی مختص به خود دارد. در چنین ساختار سیاسی‌ای، تعارض منافع ملی و ایالتی می‌تواند مانعی بر سر تعهد به اجرای برنامه‌ها باشد، اما همان‌طور که پیشتر در توضیح سازوکار برنامه‌ریزی بیان شد، روند دوسویه برنامه‌ریزی و نقشی که واحد برنامه‌ریزی اقتصادی در هماهنگ‌کردن پیشنهادها گروه‌های مختلف دارد، سبب شده است که منافع ملی و منطقه‌ای هم‌گرا شوند و برنامه‌های توسعه همه‌جانبه‌نگر باشند. به این ترتیب، توسعه ملی و ایالتی با یکدیگر هماهنگ شده‌اند. نتیجه این هماهنگی همانا مشارکت و تعهد دستگاه‌های ملی و ایالتی و همکاری آنها با یکدیگر جهت تحقق اهداف برنامه‌های توسعه است.

• علاوه بر برنامه‌های پنج ساله توسعه، بازبینی میان‌مدت برنامه‌های پنج‌ساله نیز تعریف شده است. این باعث شده که برنامه‌ها انعطاف‌پذیر باشند و در صورت لزوم در میانه، اصلاح شوند. به این ترتیب مجری نمی‌تواند به بهانه غیرقابل‌اجرابودن برنامه از اجرای آن شانه خالی کند و مسیر بسیار متفاوتی طی کند، بلکه باید نسبت به برنامه متعهد باشد و متناسب با شرایط و اصلاحات جدید برنامه را پیش ببرد. برای مثال، برنامه چهارم مالزی به دلیل کساد اقتصادی جهان در نیمه اول دهه ۱۹۸۰ و کاهش قیمت نفت<sup>۱</sup> با مضمیق مالی روبه‌رو شد. محاضیر محمد از فرصت بازبینی میان‌مدت برنامه چهارم استفاده و برنامه را متناسب با شرایط جدید اصلاح کرد [۱۵].

• چنین نیست که برنامه پس از تصویب به مجریان سپرده شود و صرفاً در پایان دوره مورد ارزیابی قرار گیرد. واحد برنامه‌ریزی اقتصادی پیوسته وضعیت اقتصادی را ارزیابی و اختلاف بین اهداف برنامه و نتایج اجرای برنامه را بررسی می‌کند. به این ترتیب عملکرد برنامه در حین اجرا نیز نقد می‌شود و تا حد امکان سعی می‌شود برنامه منظم پیش رود. وجود بازبینی میان‌مدت برنامه نیز این ارزیابی پیوسته را مؤثرتر ساخته است.

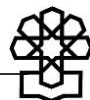
• نکته با اهمیت دیگر این است که در کشور مالزی، در حالی که برنامه‌های توسعه پنج‌ساله میان‌مدت قلمداد می‌شوند، بودجه کشور نیز به‌مثابه برنامه‌های کوتاه‌مدت یک‌ساله توسعه دیده می‌شوند. در چنین نگرشی بودجه از طریق برنامه‌های اجرایی<sup>۲</sup> و پروژه‌های مندرج در برنامه‌های توسعه (برنامه‌های میان‌مدت) با این برنامه‌ها پیوند می‌یابد و الزاماً دولت‌ها مجبور به پیاده‌سازی طرح‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای می‌شوند.

• این نکته را هم باید مدنظر داشت که یک سیاست مالزی این بود که با گسترش بخش خصوصی برخی مسئولیت‌های حاکمیتی را به این بخش احاله دهد. با سبک‌تر شدن مسئولیت‌های حاکمیت اجرای مسئولیت‌های باقی‌مانده عملی‌تر و در نتیجه تعهد به برنامه‌ها نیز ساده‌تر شد [۱۳].

### ۳-۴. کره جنوبی

جمهوری کره تا قبل از جنگ جهانی دوم مستعمره ژاپن بود. پس از پایان جنگ جهانی دوم و خاتمه سلطه ژاپن بر کره، این کشور در رقابت شوروی و آمریکا به دو بخش کره جنوبی و شمالی تقسیم شد و سپس با تحریک خارجی بین آن دو جنگ درگرفت. در پایان جنگ کره یعنی در سال ۱۹۵۳ اقتصاد کشور به کلی از هم پاشیده بود. سرمایه‌گذاری

۱. توجه شود که مالزی کشوری نفت‌خیز است و بخشی از منابع مالی آن از فروش نفت تأمین می‌شود.



ثابت کمتر از ۶ درصد تولید ناخالص داخلی، تولید صنعتی کمتر از ۹ درصد و صادرات تنها دو درصد آن را تشکیل می‌داد [۱۸]. آمریکا و سازمان ملل در سال‌های آغازین پس از جنگ جهت مهار تورم و بازسازی زیرساخت‌های کشور کمک‌های مالی به ارزش بیش از ۱۱۷۰ میلیون دلار روانه کره جنوبی کردند. در نتیجه طی سال‌های ۱۹۵۴-۱۹۵۷ رشد اقتصادی به متوسط سالانه ۵/۵ درصد رسید، اما با قطع این کمک‌های خارجی رشد اقتصادی کاهش یافت و در سال ۱۹۶۰ به ۱/۸ درصد رسید [۱۹]. تورم در سال ۱۹۶۲ برابر با ۶/۶ درصد بود که طی سه سال بعدی با روندی پیوسته صعودی به ۲۹/۴ درصد رسید. پس از آن نیز تورم تا مدت‌ها وضعیت باثباتی نداشت و تا ۱۹۸۰ سه مرتبه دیگر به بالای ۲۴ درصد رسید [۱۲]. در سال ۱۹۵۳ کره جنوبی دومین کشور فقیر جهان محسوب می‌شد. ۶۰ تا ۷۰ درصد مردم زیر خط فقر مطلق قرار داشتند. عمده اقتصاد نیز مبتنی بر کشاورزی بود.

در سال ۱۹۶۱ سرانجام با کودتای نظامی، دولتی روی کار آمد که در حیطه اقتصادی، با شعار نجات اقتصاد اقدام به طراحی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کرد. تا سال ۱۹۹۶ هفت برنامه توسعه طراحی شد و با موفقیت به اجرا درآمد. در اواسط دهه ۱۹۹۰ و با پایان برنامه هفتم توسعه درصد افراد زیر خط فقر مطلق به ۳/۴ درصد رسید. کشوری که در سال ۱۹۵۳ دومین کشور فقیر جهان بود تا سال ۲۰۱۰ به یازدهمین قدرت اقتصادی جهان تبدیل شد [۱۹]. اقتصاد کره از اوایل سال ۱۹۶۰ تا اواخر ۱۹۹۰ سریع‌ترین رشد را بین کشورهای دنیا تجربه کرد و تا سال ۲۰۰۰ نیز در زمره سریع‌ترین اقتصادهای دنیا از منظر رشد قرار داشت [۲۰]. میانگین نرخ رشد از ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۵ حدود ۹/۵ درصد بود و البته در بسیاری از سال‌ها بالاتر از ۱۲ درصد قرار داشت و حتی دو بار (۱۹۶۹ و ۱۹۷۳) به مرز ۱۵ درصد هم نزدیک شد. در این مدت تولید ناخالص ملی حقیقی کره در هر دهه تقریباً ۳ برابر شده بود [۱۹]. البته تورم از ۱۹۶۰ تا اوایل دهه ۱۹۸۰ بالا و بی‌ثبات بود؛ در برخی سال‌ها به حدود ۳۰ درصد می‌رسید و نرخ میانگین آن در این دوره ۱۵/۲ درصد بود. پس از این دوره تورم هم رو به کاهش گذاشت و سیر باثبات‌تری را طی کرد، به نحوی که میانگین آن از سال ۱۹۸۲ تا ۲۰۱۹ معادل ۳/۷ درصد بود. سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی تا اواسط دهه ۱۹۹۰ به بیش از ۳۵ درصد رسید. در مقابل سهم بخش کشاورزی طی این مدت به حدود ۵ درصد کاهش یافت، این رقم در سال ۲۰۱۹ به ۱/۶ درصد رسید [۱۲].

### ۱-۳-۴. ساختار نظام سیاسی کره جنوبی

ساختار نظام سیاسی جمهوری کره در طول تاریخ دستخوش تحولات بسیاری بوده است و نمی‌توان به سادگی درباره آن سخن گفت. ما در اینجا صرفاً آن بخشی از تحولات نظام سیاسی را مرور می‌کنیم که در درک روند شکل‌گیری و اجرای برنامه‌های توسعه کره جنوبی به ما کمک می‌کنند.

ژاپن در سال ۱۹۰۵ به کره حمله کرد و در سال ۱۹۱۰ رسماً کره را به خاک خود ضمیمه ساخت. در سال ۱۹۴۳ کره از ژاپن استقلال یافت. در سال ۱۹۴۵ شوروی به ژاپن اعلان جنگ داد و به دنبال آن شوروی از شمال و آمریکا از جنوب وارد خاک کره شدند و مدتی بعد با هم توافق کردند که کره را در مدار ۳۸ درجه به دو بخش جنوبی و شمالی تقسیم کنند. بخش شمالی تحت نفوذ شوروی و بخش جنوبی تحت نفوذ آمریکا قرار گرفت. به این ترتیب جمهوری کره جنوبی در سال ۱۹۴۸ رسماً اعلام موجودیت کرد. از منظری کلی می‌توان گفت نظام سیاسی کره جنوبی از سال ۱۹۴۸ تا سال ۱۹۸۷، به جز در یک دوره کوتاه تقریباً یک‌ساله، شاهد حکمرانی رؤسای جمهوری است که در نقش یک دیکتاتور

اقتدارگرا ظاهر می‌شوند. از سال ۱۹۴۸ تا سال ۱۹۶۰ سینگمان ری حاکم بود. به دلیل نارضایتی عموم، سینگمان ری توسط معترضان برکنار می‌شود و دولت پارلمانی به نخست‌وزیری چانگ می‌ون شکل می‌گیرد. این دولت در سال ۱۹۶۱ با کودتای ارتش سقوط می‌کند. پس از او ژنرال پارک چونگ-هی قدرت را در دست گرفت. او که تا سال ۱۹۶۳ به عنوان رئیس شورای بازسازی ملی، حکمرانی کشور را در دست داشت، پس از آن به ریاست‌جمهوری برگزیده شد و تا سال ۱۹۷۹ در قدرت ماند. او نیز در این مدت شیوه‌ای اقتدارگرایانه پیشه کرد. با قتل او در سال ۱۹۷۹ چوی کیو-ها به ریاست‌جمهوری رسید. او نیز در سال ۱۹۸۰ با کودتا و فشار ارتش مجبور به استعفا شد. بار دیگر بلافاصله رئیس‌جمهوری نظامی و اقتدارگرا روی کار آمد که تا سال ۱۹۸۷ بر سریر قدرت باقی بود. از سال ۱۹۸۷ در پی برخی شورش‌های آزادی‌خواهانه داخلی انتخابات نسبتاً آزادی شکل گرفت و قانون اساسی دموکراتیکی تصویب شد که تا امروز باقی مانده است. در این دوره ریاست‌جمهوری با انتخابات آزاد سراسری تعیین می‌شود. دوره ریاست‌جمهوری پنج‌ساله و غیرقابل تمدید است. نظام سیاسی به نظامی آزاد و چندحزبی تبدیل شد و ارتش هم دیگر دست به کودتا نزد [۱۹]. در فاصله ۱۹۴۸ تا ۱۹۸۷ قانون اساسی ۹ مرتبه تغییر کرد که در ۴ مورد به صورت کلی عوض شد [۲۱].

اولین برنامه پنج ساله توسعه در ۱۹۶۲ تدوین شد. در واقع این دولت پارک بود که وقتی به قدرت رسید تصمیم گرفت برای نجات اقتصاد کره دست به دامن برنامه‌های پنج ساله شود. او سازوکارهای ویژه‌ای برای این هدف ایجاد کرد و با اقتدار و به قیمت نادیده گرفتن آزادی‌ها به اجرای این برنامه‌ها همت گماشت. در زمان او برنامه‌های اول تا سوم به طور کامل و بخشی از برنامه چهارم به اجرا درآمد. این برنامه‌ها بخش بزرگی از زیرساخت‌های اقتصاد را شکل دادند و موجب جهش‌های بزرگی در اقتصاد کره جنوبی شدند. به دلیل اهمیت رئیس‌جمهور پارک و برنامه‌هایی که او در این دوره‌ها اجرا کرد لازم است که تحولات ساختار نظام سیاسی در این دوره را با دقت بیشتری واکاوییم.

پیش از آن اشاره کنیم که در مجموع تا سال ۱۹۹۶ هفت برنامه به اجرا درآمد و پس از آن دیگر برنامه پنج‌ساله‌ای تهیه نشد و ساختار برنامه‌ریزی در این کشور شکل دیگری پیدا کرد که به موضوع مورد نظر این گزارش نامربوط است و به آن نمی‌پردازیم. به طور کلی برنامه‌های اول تا پنجم در فضایی اقتدارگرایانه و نظامی تصویب و اجرا شدند و برنامه‌های ششم و هفتم به دوران کره آزاد و دموکراتیک تعلق دارند.

شاید بتوان گفت مهم‌ترین تحولات ساختار نظام سیاسی کره جنوبی در دوران برنامه‌های پنج‌ساله در دوره ریاست‌جمهوری پارک چونگ-هی و البته با طراحی و اجرای خود او رخ دارد. او ۱۸ سال در رأس قدرت بود و برای پیشبرد برنامه‌هایش از هر ابزاری استفاده می‌کرد و در این مسیر حتی از تغییر قانون اساسی به نفع قدرت خود ابایی نداشت.<sup>۱</sup> پارک طرفدار «دموکراسی هدایت‌شده»<sup>۲</sup> و خواهان محدودیت آزادی‌های فردی، رسانه‌ها و احزاب مخالف و نیز کنترل بر نظام قضایی و دانشگاه‌ها بود. او سازمان مرکزی جاسوسی کره را تأسیس کرد که به یکی از مخوف‌ترین سازمان‌های ایجادکننده انسداد سیاسی در کره تبدیل شد. پارک در سال ۱۹۷۲ اعلام حکومت نظامی کرد، مجلس را

۱. به دلیل همین برخوردها دو بار مورد سوء قصد قرار گرفت که در مرتبه دوم همسرش به جای او کشته شد. خود او نیز در مشاجره‌ای که با کیم جانه-کیو دوست قدیمی و رئیس سازمان مرکزی جاسوسی کره بر سر مسئله دموکراسی داشت به ضرب گلوله به قتل رسید. کیم پارک را مانعی بر سر راه دموکراسی کره می‌دانست.

۲. در این نوع از دموکراسی که گاه با عنوان دموکراسی مدیریت‌شده نیز از آن یاد می‌شود، مشروعیت قدرت اجرایی با دولت از طریق انتخابات آزاد و منصفانه تأمین می‌شود، اما سیاست‌ها، انگیزه‌ها و اهداف حکومت تغییر نمی‌یابد.



منحل نمود و قانون اساسی را با قانون اساسی جدید که «یوشین»<sup>۱</sup> نامید جایگزین ساخت. به موجب قانون اساسی جدید انتخاب رئیس جمهور برعهده کالج الکترا ل گذاشته شد. در واقع یوشین شورایی به نام «شورای ملی اتحاد دوباره» ایجاد می کرد که اعضای آن کالج الکترا ل را تشکیل می دادند و آنها رئیس جمهور را انتخاب می کردند. هر چند این افراد خود توسط مردم انتخاب می شدند، باین حال این شیوه پایانی بود بر انتخاب مستقیم رئیس جمهور توسط مردم. این وضعیت تا سال ۱۹۸۱ که قانون اساسی بار دیگر تغییر کرد ادامه داشت.

در قانون اساسی جدید شرایط نامزدی برای ریاست جمهوری آن قدر محدود تعریف شده بود که عملاً در دو انتخابات بعدی تنها خود ژنرال پارک می توانست کاندید شود. در نتیجه انتخابات تنها یک نامزد داشت و اعضای کالج الکترا ل (که حدود ۲۵۰۰ نفر بودند) صرفاً می توانستند به آقای پارک رأی بدهند یا ندهند. طبیعتاً مخالفان صرفاً می توانستند از رأی دادن خودداری کنند. با وجود این، باز هم سازوکار به نحوی چیده شده بود که در دو انتخابات بعدی، ژنرال پارک با نزدیک به ۱۰۰ درصد آرای موافق به ریاست جمهوری برگزیده شد.

قانون اساسی یوشین در جهت افزایش قدرت رئیس جمهور بود. این قانون دوره ریاست جمهوری را به شش سال افزایش می داد و هیچ محدودیتی برای انتخاب متوالی و چندباره یک فرد در نظر نمی گرفت، تقریباً تمام قدرت اجرایی و قانونگذاری را در اختیار رئیس جمهور می گذاشت، محدودیت های قضایی رئیس جمهور را حذف می کرد و در عمل زمینه را برای ریاست مادام العمر پارک فراهم می کرد. پارک استدلال می کرد که دموکراسی غربی برای اقتصاد شکننده کره مناسب نیست و برای ثبات بخشیدن به اقتصاد نیاز به نوعی دموکراسی کره ای وجود دارد که در آن ریاست جمهوری قدرتمند و تغییرناپذیری حاکم باشد. او تحقق این ساختار را از طریق یوشین پیگیری می کرد [۲۲].

---

1. 유신헌법(yusinheonbeob) , Eng: Yushin Constitution.

## ۲-۳-۴. برنامه‌ها و تقویم سیاسی کره جنوبی

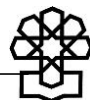
جدول ۳، نشان می‌دهد که هر برنامه پنج‌ساله در زمان کدام رئیس‌جمهور اجرا شده و محورهای هر برنامه چه بوده است؟

## جدول ۳. دوره‌های ریاست‌جمهوری و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در کره جنوبی

محورهای برنامه	رئیس‌جمهور	دوره	برنامه ۵ ساله
انرژی الکتریکی و زغال سنگ زیرساخت‌های بهره‌وری در کشاورزی توسعه صنایع کاربر مثل منسوجات زیرساخت‌های صادرات	پارک چونگ-هی	۱۹۶۲-۱۹۶۶	برنامه یکم کره جنوبی
صنایع سنگین توسعه فولاد و پتروشیمی زیرساخت‌های حمل‌ونقل		۱۹۶۷-۱۹۷۱	برنامه دوم کره جنوبی
صنایع سنگین شیمیایی		۱۹۷۲-۱۹۷۶	برنامه سوم کره جنوبی
نجات از بحران شوک نفتی	چوی کیو-ها	۱۹۷۷-۱۹۸۱	برنامه چهارم کره جنوبی
صنایع با فناوری بالا مثل: ماشین‌آلات دقیق الکترونیک (تلویزیون، نیمه‌هادی‌ها و...) فناوری اطلاعات	چون دو-هوان	۱۹۸۲-۱۹۸۶	برنامه پنجم کره جنوبی
آزادسازی واردات کاهش کمک مستقیم به صنایع خاص گسترش آموزش و تحقیق و توسعه	روه تائه-وو	۱۹۸۷-۱۹۹۱	برنامه ششم کره جنوبی
فناوری‌های پیشرفته میکروالکترونیک هوافضا اپتیک مواد شیمیایی آلی مهندسی محیط‌زیست	کینگ یانگ-سام	۱۹۹۲-۱۹۹۶	برنامه هفتم کره جنوبی

مأخذ: نویسندگان، جمع‌آوری اطلاعات از [۱۹]، [۲۰].

دولت پارک در مدت ۱۷ سال سه برنامه کامل و بخشی از برنامه چهارم را تهیه و اجرا کرد. برنامه چهارم، البته دو رئیس‌جمهور دیگر را نیز ملاقات کرد. این برنامه چند چالش به خود دید، از جمله: ترور یک رئیس‌جمهور، کودتا علیه رئیس‌جمهور بعدی و وقوع شوک نفتی جهانی. با وجود این، برنامه چهارم موفق شد این بحران‌ها را پشت‌سر گذارد. برنامه پنجم را دولت چون دو-هوان تهیه و اجرا کرد. رئیس‌جمهور بعدی، روه تائه-وو، برنامه ششم را اجرا کرد که خود



تدوین‌کننده آن نبود و در دولت چون دو-هوان تهیه شده بود. در نهایت برنامه هفتم که در دوره روه تائه-وو تهیه شد نیز دو مجری را به خود دید. این برنامه‌ها در مجموع موفق بودند و به اهداف رسیدند، چه در زمانی که دولت تدوین‌کننده و دولت مجری برنامه یکی بودند و چه در زمانی که یک دولت برنامه‌ای را تهیه می‌کرد و بخشی از آن در دولتی دیگر اجرا می‌شد.

این نکته قابل توجه است که به دلیل اینکه دو-هوان، روه تائه-وو و کینگ یانگ-سام هم‌حزبی نبودند، بنابراین اجرای متعهدانه سه برنامه آخر را نمی‌توان به تطابق دوره برنامه و دوره حضور یک حزب نسبت داد. لذا شاهد هستیم که در دوره‌های ابتدایی، تقویم برنامه و تقویم سیاسی ظاهراً بر یکدیگر منطبق بوده‌اند و در دوره‌های آخر چنین انطباقی وجود نداشته است، اما در هر دو صورت برنامه‌ها به قوت خود پیش می‌رفته‌اند.

با توجه به محورهای هر برنامه در جدول فوق، ممکن است این تصور به وجود آید که چون با اجرای سه برنامه اول، زیرساخت‌های توسعه‌ای فراهم شده بود، وظایف زیرساختی دولت در حیطه توسعه به انجام رسیده بود و دولت‌های بعدی وظایف سنگینی نداشتند و از طرف دیگر برنامه‌ریزی در کره ریشه دوانده بود و بدون دخالت مقتدرانه دولت هم تحقق اهداف برنامه‌ها ممکن بود یا لاقط نسبت به برنامه‌های ابتدایی ساده‌تر بود. این ادعا بسته به اینکه عوامل اصلی توسعه کره جنوبی خصوصاً در سال‌های اول پس از جدایی دو کره را در چه امر قلمداد کنیم می‌تواند نتایج متفاوتی را داشته باشد. به عبارت دیگر، این تنها اقتدار دولت شبه‌دیکتاتوری پارک نبود که برنامه‌ها را پیش می‌برد، بلکه به نظر می‌رسد، عوامل دیگری نیز دخیل بودند که به آنها اجمالاً پرداخته خواهد شد.

اما نکته مهم‌تر این است که سخن گفتن از تطابق تقویم برنامه‌ای و تقویم سیاسی در دوره رئیس‌جمهور پارک (و به‌طور کلی در یک نظام سیاسی اقتدارگرا) و یافتن دلالت آن برای ایران قدری گمراه‌کننده است. زیرا ما می‌خواهیم بدانیم که آیا با تغییر تقویم برنامه‌ای کشور به نحوی که با تقویم سیاسی (به معنای دوران ریاست‌جمهوری) منطبق شود، تعهد در اجرای برنامه‌ها افزایش می‌یابد یا خیر؟ این درحالی است که تطابق تقویمی در دولت اقتدارگرای پارک معنای دیگری دارد. پارک با توسل به زور و حمایت خارجی، وضعیت سیاسی را به نحوی تغییر می‌داد که بتواند برنامه‌هایش را پیش ببرد [۲۳]۱. او در واقع آرایش سیاسی را بر تقویم برنامه‌های دولت خود منطبق می‌کرد، اما در مورد ایران، برعکس، ما می‌خواهیم بدانیم که آیا مناسب است که تقویم برنامه‌ای را با ساختار نظام سیاسی مطابقت دهیم یا خیر؟ در این موضوع حتی نمی‌توان کره و مالزی یا کره و ژاپن را با هم مقایسه کرد. همان‌طور که دیدیم در مالزی نیز نظام سیاسی به اثبات بود و اگر تطابق تقویمی هم پیش می‌آمد معلول تعهد نخست‌وزیر و موفقیت او در اجرای برنامه‌ها بود، اما در مورد سه برنامه اول کره جنوبی، رئیس‌جمهوری وجود دارد که نسبت به برنامه‌های خود متعهد است و برای حفظ قدرت اجرایی خود نظام سیاسی را تغییر می‌دهد.

در پاسخ به این پرسش که چه عواملی موجب شد که مجریان برنامه‌های توسعه در کشور کره نسبت به اجرای برنامه‌ها متعهد باشند، می‌توان دلایلی برشمرد، از جمله:

• به دلیل اهمیت ژئوپلیتیک و راهبردی کره جنوبی برای ایالات متحده آمریکا در شبه جزیره کره و نیز در همسایگی با چین کمونیست و نیز رقابت میان دو بلوک غرب و شرق، حفظ صلح و ثبات و پیشرفت و توسعه آن در رقابت با کره

۱. هرچند این نکته نیز حائز اهمیت است که نظام برنامه‌ریزی دولتی در برزیل و هند بسیار متمرکزتر از کره جنوبی بود، اما آنها به موفقیت‌های کره نرسیدند، بنابراین این ادعا که با تمرکز برنامه‌ریزی می‌توان به پیشبرد اهداف برنامه امیدوار بود خود گزاره‌ای گمراه‌کننده است.

شمالی مهم بوده و منابعی به این امر تخصیص می‌داده است [۱۹]. لذا آمریکا نه تنها مانعی بر سر راه دولت اقتدارگرای پارک نبود، بلکه از او حمایت هم می‌کرد و اغلب کمک‌های مهمی را برای صادرات گسترده کالاهای کره‌ای به اقصا نقاط جهان فراهم می‌کرده است. همین حمایت‌ها دلیلی است برای اینکه پایبندی به برنامه‌های توسعه را کم‌هزینه‌تر و ساده‌تر باشد.

• یکی از موانع پیشبرد برنامه‌های توسعه و عدم مشارکت گروه‌ها در اجرای آنها وجود گروه‌های فساد قدرتمندی است که منافعتشان با منافع کشور در تضاد است. از دهه ۱۹۶۰ که حکومت نظامی پارک روی کار آمد برنامه جدی برای مبارزه با فساد مالی و اداری در سطح ملی تدارک و به‌جد پیگیری شد و ادامه یافت [۱۸].

• در کره جنوبی شاهد سازوکار برنامه‌ریزی دوسویه هستیم که نظرات ذی‌نفعان را در برنامه‌ها دخیل می‌کند تا سطح مشارکت بالا رود. در عین حال، دولت کره همکاری نزدیکی با شرکت‌های بزرگ امروزی کره جنوبی نظیر هیوندایی، سامسونگ و... داشت و برنامه‌های توسعه را در راستای همکاری و سپردن مسئولیت به آنها تنظیم می‌کرد.

• به‌نظر می‌رسد یکی دیگر از عوامل توسعه در کره جنوبی، به‌واسطه نهادسازی‌های دوران استعمار این کشور توسط ژاپن رخ داده است. هرچند استعمار ژاپن از بسیاری جهات دارای جنبه‌های فقرزاینده و پس‌راننده بود، اما در عین حال برخی جنبه‌های نوسازنده نیز در استعمار این کشور وجود داشت [۲۴]. به‌طور کلی می‌توان گفت حاصل استعمار ژاپنی‌ها از منظر ابعاد مؤثر بر توسعه، ایجاد و بهبود فرایندهای اقتصادی اجتماعی و سیاسی در این کشور بود که خود زمینه‌ساز جهش‌های توسعه‌ای بعدی در این کشور شد. دوره تسلط ژاپنی‌ها بر شبه جزیره کره، دوران تثبیت مالکیت خصوصی، گسترش کشاورزی به‌ویژه غلات، صنعت به‌ویژه نساجی و تولید برخی ماشین‌آلات در قسمت جنوبی و صنایع سنگین در قسمت شمالی شبه جزیره، شهرنشینی و تجارت آزاد بود. ازسویی به‌دلیل ماهیت استعماری حضور ژاپنی‌ها در کره، ملی‌گرایی و بازتعریف هویت ملی و دولت ملی به‌مثابه یک فرایند سیاسی شکل‌گیری دولت مدرن در این کشور که دارای تاریخی کهن بود رونق یافت و احساس تعلق به یک کشور برای کره‌ای‌ها بسیار تشدید شد (همان). ازسوی دیگر حاصل حضور ژاپنی‌ها در این کشور برقراری پایه‌های یک دیوان‌سالاری عقلانی - قانونی مدرن ژاپنی بود که امکانات گسترده‌ای را پیش‌روی سیاستگذاران کره‌ای در تعریف و پیشبرد اهدافشان می‌گذاشت. درواقع وظیفه اصلی پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه بر گرده این دیوان‌سالاری بود که خود امکان تعهد نسبت به اجرای برنامه را بسیار بالا می‌برد. ازسوی دیگر تأثیر حضور طولانی‌مدت ژاپن در کشور کره باعث شده بود که کره جنوبی با الگوگیری از ژاپن نظام توسعه‌ای خود را به‌نحوی طراحی کند که گلوگاه‌های اصلی در اختیار دولت و در یک ساختار متمرکز باشد. برای مثال، ساختار سرمایه‌داری به این شکل بود که در آن شرکت‌های بزرگ اقتصادی دارای مالکیت خصوصی بودند، اما مدیریت‌شان بین دولت و مالکان تسهیم شده بود. دولت از همان سال ۱۹۶۱ اداره ۵ بانک عمده را در اختیار گرفت و از این ابزار برای سرمایه‌گذاری در پروژه‌های بزرگ و هدایت منابع به‌سمت فعالیت‌های مولد و نیز سلب منابع از فعالیت‌های نام‌ولد استفاده کرد. همچنین متغیرهای کلیدی مثل نرخ ارز را که به‌دلیل محدودیت منابع صلاح نمی‌دیدند به بازار آزاد واگذار کنند کنترل می‌کردند. سیاست‌های شدیدی برای جلوگیری از خروج سرمایه اعمال شد؛ برای مثال در دوره‌هایی سفرهای خارجی ممنوع و واردات کالاهای لوکس خلاف قانون یا مستلزم تعرفه‌های بالا بود [۱۸].

• به‌نظر می‌رسد یکی دیگر از مهم‌ترین عوامل موفقیت برنامه‌های توسعه در کره جنوبی، مرکزیت نهادی به‌نام



«هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی»<sup>۱</sup> بود که همچون MITI ژاپن در هماهنگی با دیگر ارکان مهم دولتی، راهبری سیاست‌های کلان توسعه‌ای را برعهده داشت و توانسته بود ظرفیت‌های سنت بوروکراتیک مدرن ژاپنی مستقر در کره را بالفعل کند. وزیر هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی توسط رئیس‌جمهور تعیین می‌شد و بر کار سایر وزارت‌خانه‌ها نظارت و حق دخالت داشت. اختیارات گسترده و قدرت لازم برای اعمال این اختیارات جایگاه ویژه‌ای به این هیئت داده بود. اینکه با وجود تغییر چندباره قانون اساسی، وقوع بحران اقتصاد جهانی، شوک نفتی و کودتاهای مختلف برنامه‌های توسعه به‌قوت خود پیش می‌رفتند به‌دلیل وجود با ثبات این نهاد بود که در نقش خود توانسته بود بین وزارتخانه‌ها، شرکت‌های بزرگ و سایر بخش‌های درگیر در برنامه هماهنگی ایجاد کند و برنامه‌ریزی را در کشور نهادینه و بومی سازد. هیئت برنامه‌ریزی مسئول تهیه برنامه‌ها، نظارت بر اجرای آنها، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها، تهیه و بسیج منابع لازم برای برنامه‌ها و نظارت بر بودجه بود (ذاکری، ۱۳۹۹). به‌لحاظ سازمانی، این نهاد بالاتر از وزارت‌خانه‌ها قرار داشت. از طرفی جلسات گزارش ماهانه روند اقتصادی که توسط هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی برگزار می‌شد نقش زیادی در هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های مجری برنامه‌ها داشت. این‌طور نبود که برنامه نوشته و بعد به مجریان داده شود، بلکه هر ماه در قالب این گزارش‌ها بر اجرای دقیق آن و اصلاح و بهبود در صورت نیاز، نظارت و تصمیم‌گیری می‌شد. در این جلسات اگر ناهماهنگی‌ای مثلاً بین وزرا وجود داشت با دخالت رئیس‌جمهور مرتفع می‌شد و سیاست‌های مناسب و اصلاحات لازم اتخاذ و انجام می‌شد. همین امر به برنامه‌ها انعطاف نیز می‌داد و آنها را عملی‌تر می‌کرد. این ارزیابی پیوسته و انعطاف‌پذیری که به‌واسطه هیئت برنامه‌ریزی مرکزی صورت می‌پذیرفت، عامل دیگری برای مشارکت و تعهد به اجرای برنامه‌ها بود. ریاست این جلسات برعهده رئیس‌جمهور بود. هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی رئیس‌جمهور را مجاب کرده بود که حضورش در این جلسات برای پیشبرد برنامه‌ها بسیار مؤثر است. اعتماد رئیس‌جمهور نیز به این نهاد آن‌قدر زیاد بود که تقریباً در تمامی ۱۴۷ جلسه‌ای که توسط این سازمان برگزار شد، شرکت داشته باشد [۱۸]، [۲۰].

#### ۴-۴. ترکیه

جمهوری ترکیه در سال ۱۹۲۳ پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی شکل گرفت. از آن زمان بخش خصوصی و دولتی، هر دو در توسعه این کشور نقش داشته‌اند، در بعضی دوره‌ها نقش دولت بسیار پررنگ بوده و در بعضی دوره‌ها نقش آن تضعیف شده و بخش خصوصی نقش‌آفرینی بیشتری داشته است.

از زمان شکل‌گیری جمهوری ترکیه تا سال ۱۹۴۰ تنها یک حزب بر ترکیه حاکم بود و به صنایع خاصی توجه داشت. در این دوره شاهد برنامه‌ریزی توسعه شهری هستیم. برنامه‌های شهری با همکاری و مشورت متخصصان اروپایی انجام می‌شد. در این دوره ترکیه با دو مسئله اصلی مواجه بود: اول، با توجه به سقوط امپراتوری عثمانی نیاز بود تا وحدت ملی در این کشور شکل بگیرد و مردم بتوانند خود را ذیل یک واحد دولت-ملت ببینند و دوم، نیاز به شکل‌دهی زیرساخت‌های صنعت و ارتباطات بین‌شهری با تمرکز بر شهرها در ابتدا و ایجاد شهرهایی با مرکزیت صنعتی و سپس ایجاد تعادل بین شهر و روستا [۲۵]. تا حوالی سال ۱۹۵۰ دولت نقش اصلی را در صنعتی‌سازی و تأمین سرمایه برای بهبود ساختاری در راه‌آهن، بنادر، کشتی‌رانی و تأسیس صنایعی چون معدن، متالوژی و شیمیایی داشت. همچنین

1. 경제企劃院 (gyeongjegihog-won), Eng: Economic Planning Board (EPB).

سرمایه‌گذاری ویژه‌ای در کارخانه‌های نساجی، فرآورده‌های غذایی و مصالح ساختمانی توسط دولت صورت گرفت [۲۶]. در این دوره البته مشکلاتی پیش آمد که قابل پیش‌بینی هم بود. برای مثال ترکیه از جمله کشورهایی بود که مشمول کمک‌های اقتصادی آمریکا در قالب طرح مارشال بود. طرح مارشال در کشاورزی منجر به مکانیزه‌شدن کشاورزی شد که در پی آن بسیاری از روستاییان بیکار شدند و با توجه به اینکه شبکه راه‌های ارتباطی بین روستا و شهر، به‌خصوص راه‌آهن، شکل گرفته بود سیل بیکاران روستایی روانه شهرها شدند و مشکلات خاص خود را پدید آوردند [۲۵]. سیاست دولت در آغاز جایگزینی واردات بود و با ایجاد موانع تعرفه‌ای به حمایت از صنایع نوپا می‌پرداخت و از سرمایه‌گذاری خارجی هم حمایت نمی‌کرد (دودنی و یپ، بی‌تا). این سیاست تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه داشت، اما به دلیل مشکلاتی که پیش می‌آورد که از جمله آنها شکل‌گیری فضای رانتی و نرخ‌های بهره منفی بود، در نهایت کنار گذاشته شد و از دهه ۱۹۸۰ و آغاز دوران نخست‌وزیری تورگوت اوزال چرخش جدی به سمت اقتصاد آزاد و مراودات بین‌المللی در دستور کار قرار گرفت و تا دوران حاضر ادامه یافته است [۲۷].

ترکیه از اقتصاد مبتنی بر کشاورزی آغاز کرد و به سمت تبدیل شدن به یک اقتصاد صنعتی و خدماتی رفت. در سال ۱۹۶۰ سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی از کل تولید ناخالص داخلی کشور ۵۵ درصد بود در حالی که این رقم تا سال ۲۰۱۹ به ۶/۵ درصد کاهش یافت. در همان زمان سهم ارزش افزوده بخش صنعت ۱۷/۳ درصد بود که تا سال ۲۰۱۹ به ۲۷/۲ درصد رسید. این رقم در دوره‌هایی بیش از این بوده و مثلاً در سال ۱۹۸۹ به ۳۳ درصد هم رسیده است [۱۲].

تورم‌های بالا و بی‌ثباتی اقتصاد کلان یکی از مشکلات مزمن اقتصاد ترکیه بوده است که سبب کاهش کیفیت تولیدات، ضعف رقابت‌پذیری اقتصادی، وخیم شدن توزیع درآمد و ورشکستگی‌های مالیاتی می‌شد [۲۷]. میانگین تورم از سال ۱۹۶۰ تا میانه دهه ۱۹۷۰ برابر با ۱۱/۳ درصد بود؛ سپس به شدت اوج گرفت و تا سال ۱۹۸۰ نرخ تورم به حدود ۹۵ درصد رسید؛ طی دو سال بعد تا ۳۰ درصد کاهش یافت؛ مجدداً بار دیگر روند صعودی به خود گرفت و با نوسانات مقطعی در نهایت در سال ۱۹۹۴ قله ۱۰۵ درصد را فتح کرد. سپس روندی نزولی آغاز شد که در نهایت در سال ۲۰۰۴ ترکیه موفق شد نرخ تورم تک‌رقمی ۸/۶ درصد را تجربه کند. پیش از این، آخرین بار در سال ۱۹۷۰ تورم تک‌رقمی بود. طی سال‌های ۱۹۷۷ تا ۲۰۰۳ نرخ تورم همواره بالاتر از ۲۰ درصد و میانگین آن ۶۰ درصد بود. از ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۶ تورم تک‌رقمی ماند و سپس افزایش‌های هشداردهنده‌ای نظیر تورم ۱۸ درصدی در سال ۲۰۱۸ را تجربه کرد [۱۲].

رشد اقتصادی همواره در اولویت برنامه‌های توسعه ترکیه قرار داشته است. یک دلیل این امر وابستگی زیاد بودجه به مالیات (گاهی تا ۸۰ درصد) بوده است که انگیزه دولت برای ارتقای رشد اقتصادی و ضرورت آن را بیشتر می‌کرده است [۲۷]. در زمینه رشد اقتصادی، البته ترکیه نسبت به تورم موفق‌تر عمل کرده به گونه‌ای که متوسط رشد اقتصادی از ۱۹۶۰ تا ۲۰۱۹ معادل ۴/۷ درصد است. در این دوره نرخ رشد نوسانات زیادی به خود دیده، اما در بسیاری از سال‌ها بالای ۴ درصد بوده است. در سال‌های معدودی رشد منفی شده، اما بلافاصله خود را احیا کرده است [۱۲]. رشدهای منفی با بحران‌های مالی جهانی و همچنین آشوب‌های سیاسی داخلی (مثل کودتا) مقاربت زمانی دارند.

#### ۱-۴-۴. ساختار نظام سیاسی ترکیه

نظام سیاسی ترکیه نیز پس از تشکیل جمهوری تحولات بسیاری دیده است. در اینجا تحولات عمده را بررسی می‌کنیم تا با نقش آنها در تحولات اقتصادی و توسعه‌ای کشور آشنا شویم.



جمهوری ترکیه به رهبری مصطفی کمال ملقب به آتاترک که خود یک نظامی بود در سال ۱۹۲۳ تشکیل شد. آتاترک از همان زمان تا ۱۹۳۸ یعنی به مدت ۱۵ سال بر مسند ریاست جمهوری بود. پس از او مصطفی عصمت اینونو به ریاست جمهوری رسید و تا ۱۹۵۰ باقی ماند. در تمام این مدت ترکیه دارای نظام اقتدارگرایی تک حزبی بود. در واقع آتاترک از همان ابتدا حزب خلق جمهوری خواه را تأسیس کرد که تا سال ۱۹۵۰ هم اکثریت مجلس و هم مقام ریاست جمهوری را در دست داشت [۲۶]. این حزب تمایلات شدید ترک‌گرایانه، داشت، خواهان یک نظام لائیک بود و در اقتصاد از رویکرد چپ تبعیت می‌کرد. از سال ۱۹۵۰ به بعد نظام تک‌حزبی به چندحزبی بدل شد [۲۷].

در بیشتر دوران جمهوری ترکیه، به جز در برخی مقاطع کوتاه (۱۹۶۱-۱۹۶۰، ۱۹۷۳-۱۹۷۱ و ۱۹۸۰-۱۹۸۳) که دولت‌های نظامی روی کار آمدند، دموکراسی پارلمانی حاکم بوده است. برخی مطالعات مؤید آن بوده‌اند که دخالت نظامی‌ها در قدرت زمانی رخ می‌داد که به این نتیجه می‌رسیدند که دولت غیرنظامی از توانایی کافی برای رفع مشکلات کشور برخوردار نیست [۲۶]. در این موارد، نظامیان پس از ایجاد اصلاحاتی در قانون اساسی قدرت را به غیرنظامیان بازمی‌گرداندند. قانون اساسی در این کشور بارها مورد بازبینی و اصلاحات قرار گرفت. آخرین قانون اساسی مصوب سال ۱۹۸۲ است که تا امروز بارها مورد بازبینی قرار گرفته است که دو مورد آن در اینجا قابل ذکر است: ۲۰۱۰ و ۲۰۱۷.

یکی از تغییرات سال ۲۰۱۰ این بود که مصوب شد، انتخاب رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم باشد. پیش از آن پارلمان رئیس‌جمهور را برای یک دوره ۷ ساله انتخاب می‌کرد. در قانون جدید، ریاست جمهوری پنج‌ساله است و رئیس‌جمهور می‌تواند برای یک دوره دیگر هم نامزد شود. اولین انتخابات ریاست جمهوری با رأی مستقیم مردم در سال ۲۰۱۴ برگزار شد. رجب طیب اردوغان که از سال ۲۰۰۳ نخست‌وزیر کشور بود، در این انتخابات توانست با کسب آرای مردمی رئیس‌جمهور شود. حال زمینه برای تغییرات بعدی در قانون اساسی هم فراهم شد. بازبینی بعدی قانون اساسی در سال ۲۰۱۷ بود که با نقش‌آفرینی زیاد حزب عدالت و توسعه به رهبری رجب طیب اردوغان و با مخالفت‌های شدید حزب خلق جمهوری خواه انجام گرفت که در نهایت نتیجه referendum قانون اساسی با تغییرات مدنظر حزب عدالت و توسعه هماهنگ بود. در این بازبینی نظام پارلمانی به نظام ریاست جمهوری تغییر کرد، مقام نخست‌وزیری حذف و اختیارات رئیس‌جمهور به‌طور چشم‌گیری افزایش یافت و نقش قوای مقننه و قضائیه در برابر او کمرنگ‌تر شد [۲۶]، [۲۸]. همچنین، براساس قانون جدید، از این پس، انتخابات سراسری ریاست جمهوری و پارلمان به‌طور هم‌زمان برای دوره‌های پنج‌ساله انجام می‌شود.

در پایان لازم است اشاره‌ای هم به تحولات اجتماعی این کشور داشته باشیم. با صرف‌نظر از جزئیات می‌توان سه تحول اصلی را شناسایی کرد.

اول) از زمان تشکیل جمهوری ترکیه و حضور قدرتمند و همه‌جانبه تفکر آتاترک تا اواخر دهه ۱۹۷۰ شاهد گرایش‌های قدرتمند پان‌ترکی، درون‌گرایی ملی با محوریت قومی، غلبه تفکر چپ و دخالت چشم‌گیر دولت در ساحت‌های مختلف کشور هستیم.

دوم) از اوایل دهه ۱۹۸۰ با روی کار آمدن تورگوت اوزال به‌عنوان نخست‌وزیر (۱۹۸۹-۱۹۸۳) و سپس رسیدن او به مقام ریاست جمهوری (۱۹۹۳-۱۹۸۹) تغییرات اساسی در زیرساخت‌های جامعه آغاز شد. در این دوره راست‌گرایی نضج گرفت، توجه به حقوق بشر و برابری قومی بیشتر شد. اوزال که خود کردتبار بود، تلاش می‌کرد تا خوی پان‌ترکی

را تضعیف و ملی‌گرایی را تقویت کند. در دوره او از نقش دولت در اقتصاد کاسته و توجه به بخش خصوصی بیشتر شد. همچنین گرایش به غرب و تلاش برای پیوستن به جامعه اقتصادی اروپا که از سال ۱۹۶۳ به‌طور رسمی آغاز شده بود در این دوره به‌طور جدی‌تری مورد توجه بود. یکی از انگیزه‌های نهفته در پس این تغییرات برآوردن پیش‌شرط‌های پیوستن به جامعه اقتصادی اروپا (که بعداً به اتحادیه اروپا تبدیل شد) بود [۲۷]، [۲۹]. از این دوره به‌بعد جامعه و دولت ترکیه از درون‌گرایی به سمت برون‌گرایی حرکت کرده است.

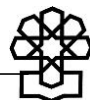
سوم) در چنین شرایطی بود که گرایش‌های اسلامی جامعه نیز مجال رشد پیدا کرد؛ به‌گونه‌ای که حتی اسلام‌گرایان به دولت هم راه یافتند. در سال ۱۹۹۶ نجم‌الدین اربکان نخست‌وزیر شد که آشکارا اعلام می‌کرد که اولویتش اسلامی‌سازی جامعه است و خواهان ایجاد تغییر در نظام موجود است. او البته در سال ۱۹۹۷ با کودتا کنار رفت، اما گرایش‌های اسلامی همچنان روبه‌رشد بود. با باز شدن فضا برای بخش خصوصی از دوره اوزال، اسلام‌گرایان نیز مجال پیدا کردند تا در عرصه اقتصاد حضور فعالی داشته‌باشند. طی سال‌های بعد به‌تدریج نوعی از سرمایه‌داری که ادعای اسلامی بودن داشت شکل گرفت که حامی لیبرالیسم اقتصادی بود و بعداً به حوزه سیاست هم راه یافت. حزب عدالت و توسعه از دل چنین تحولاتی برآمد و به قدرت رسید.

#### ۲-۴-۴. برنامه‌ها و تقویم سیاسی ترکیه

وقتی کشوری در اجرای برنامه‌های توسعه خود موفق باشد می‌توان هنگام بررسی علل موفقیت برنامه‌ها به عوامل شکل‌دهنده عنصرهای تعهد هم پرداخت و نقش تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای را نیز ارزیابی کرد. به‌طور کلی برای اینکه عملکرد کشوری در مسیر توسعه موفق باشد نیاز دارد که هم برنامه‌های کارشناسی شده و مناسبی داشته باشد، هم شرایط و عوامل خارجی در سطحی از ثبات باشند که اجرای برنامه‌ها عملی باشد و در نهایت مجریان و ذی‌نفعان نسبت به برنامه‌ها متعهد باشند و مشارکت مؤثر داشته باشند، اما وقتی کشوری در اجرای برنامه‌های توسعه موفق نباشد نمی‌توان به‌سادگی تشخیص داد که این عدم موفقیت ریشه در عدم تعهد مجریان دارد یا به‌دلیل مناسب و واقع‌بینانه نبودن محتوای برنامه‌هاست یا به‌خاطر تغییرات شرایط خارجی و بی‌ثباتی‌ها یا به‌دلایل دیگر.

در مورد ترکیه تا حدودی با چنین وضعی روبه‌رو هستیم. عملکرد برنامه‌ای ترکیه را نمی‌توان کاملاً موفق دانست. برای مثال در فاصله سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰ حدود ۸۴ درصد برنامه‌های پیشنهادی به اجرا در نیامدند (کزیک، ۲۰۱۵). در دهه ۱۹۷۰ نیز به‌دلیل آشوب‌ها و بی‌ثباتی‌های سیاسی برنامه‌ها به نتیجه مطلوب نرسیدند و برای دهه بعد لازم شد رویکرد برنامه‌ها عوض شود [۳۰]. زمینه تغییرات ساختاری و بازبینی برنامه‌ها که در دوران اوزال صورت گرفت را می‌توان در شکست‌های دهه قبل از او جست. اصلاحات اوزال هم البته کاملاً موفق نبود. برای مثال، در آغاز دوران مسئولیت او تورم ۳۱ درصد بود که با روندی صعودی در پایان دوره او به ۶۶ درصد و در سال بعد به قله ۱۰۵ درصد رسید [۱۲]. خصوصی‌سازی نیز یکی از اولویت‌های او بود که با موفقیت انجام نشد یا همین‌طور در دولت اربکان مسائل اقتصادی در اولویت نبود و انگیزه اصلی او احیای اسلام‌گرایی و تغییر ماهیت نظام لائیک ترکیه بود که همین امر سبب کودتا علیه او شد [۲۷]. حتی بنیادین‌ترین عنصر نظام‌بخش به کشور، قانون اساسی، نیز در تاریخ این کشور از ثبات برخوردار نبوده و بارها تغییر کرده است.

با وجود این همه تحولات، آشوب‌ها و بی‌ثباتی‌ها نه معقول است و نه می‌توان به‌سادگی اثر تطابق تقویم‌های برنامه‌ای



و سیاسی را در شکست یا موفقیت برنامه‌ها سنجید. اگر هم بخواهیم چنین کاری بکنیم با مسائلی روبه‌رو می‌شویم که تبیین آنها نیاز به پژوهشی مبسوط و مجزا دارد. اولاً، قدرت اجرایی از زمان تشکیل جمهوری ترکیه تا ۱۹۵۰ مطلقاً در دست حزب خلق جمهوری‌خواه بود. پس از آن به‌مدت ده‌سال در اختیار حزب دموکراتیک قرار گرفت و بعد تا سال ۲۰۰۲ که حزب عدالت و توسعه روی کار آمد احزاب متعددی در دولت‌ها حضور داشتند و شاهد دولت‌های ائتلافی بودیم، البته می‌توان با کمی اغماض ادعا کرد که در دوره اوزال نیز حزب مام ملت بر دستگاه اجرایی حاکم بوده است.

در دوره حاکمیت حزب خلق جمهوری‌خواه، دو برنامه اقتصادی پنج‌ساله تهیه شد که صرفاً فهرستی از پروژه‌های دلخواه بودند و بیشتر به‌عنوان نقش راهنمای دولت عمل می‌کردند. در این دوره چیزی به‌نام برنامه توسعه وجود نداشت. در واقع برنامه‌ریزی توسعه رسماً از سال ۱۹۶۱ و با تأسیس سازمان برنامه‌ریزی دولت<sup>۱</sup> آغاز شد و اولین برنامه پنج‌ساله از سال ۱۹۶۳ کلید خورد [۳۰]. همان‌طور که گفتیم از این تاریخ تا ۲۰۰۲ کمتر شاهد حضور یک حزب در رأس اجرایی کشور هستیم. به‌علاوه در این دوران دولت‌ها هفت‌ساله و غیرقابل تمدید هستند و در بهترین حالت هر دولت در نهایت یک برنامه پنج‌ساله را به‌صورت کامل و برنامه‌ای دیگر را به‌صورت ناقص ملاقات می‌کند.

در مجموع نمی‌توان ترکیه را تجربه بسیار موفقی در توسعه دانست و عملکرد آن در برنامه‌ها را کاملاً مناسب ارزیابی کرد، اما برخی معتقدند این کشور در طول تاریخ برنامه‌های توسعه خود نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه عملکرد بهتری داشته است [۲۵]. البته پس از روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه در سال ۲۰۰۲ شاهد پیشرفت‌هایی بودیم که حاکی از تبدیل شدن ترکیه به یک قدرت اقتصادی در حال ظهور است گرچه هنوز هم گاهی نشانه‌هایی از بازگشت به دوران ضعف در آن دیده می‌شود. موفقیت برنامه‌های اخیر این امکان را فراهم می‌کند که ببینیم آیا تطابق تقویمی در این دوره نقشی در تعهد مجریان داشته است یا نه؟ در واقع این تنها دوره‌ای در تاریخ برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله توسعه است که بررسی نقش تطابق تقویمی در آن معقول و ممکن است.

هم زمان شدن پیشرفت‌های اخیر با حضور طولانی‌مدت حزب عدالت و توسعه در نگاه اول این فرضیه را تقویت می‌کند که در مورد ترکیه تطابق تقویم برنامه با تقویم سیاسی کشور در این پیشرفت‌ها مؤثر بوده است. حتی شاید گفته شود که تغییری که حزب عدالت و توسعه در بازبینی قانون اساسی در سال ۲۰۱۷ مبنی بر پنج‌ساله کردن نمایندگی مجلس و ریاست‌جمهوری و همچنین همزمان کردن انتخابات آنها ایجاد کرد نشان از این دارد که خود این حزب نیز در تلاش بوده است تا با یکسان کردن تقویم مجلس و ریاست‌جمهوری و برنامه‌های توسعه این انطباق را بیشتر سازد؛ پس این فرضیه می‌تواند به‌وجود آید که تطابق تقویمی در مورد ترکیه اثرگذار بوده که چنین تصمیمی گرفته‌اند. باین‌حال، به‌نظر می‌رسد که این فرضیه چندان دقیق نباشد. نقد اساسی که می‌توان به آن وارد ساخت، این است که در این مورد نیز انطباق تقویمی علت موفقیت برنامه‌ها نبوده، بلکه تعهد عوامل در برنامه‌های توسعه و موفقیت‌های حزب عدالت و توسعه و رجب طیب اردوغان بود که مردم را به حضور طولانی‌مدت‌شان در قدرت مایل ساخت. یعنی در اینجا نیز انطباق تقویمی معلول تعهد عوامل بوده است و نه برعکس. این مطلب را می‌توان مورد بررسی تاریخی قرار داد. برای مثال شخص اردوغان در زمانی که شهردار استانبول بود (۱۹۹۴) با عملکرد مناسبی که از خود نشان داد محبوبیت بسیاری کسب کرد. همچنین از زمانی که نخست‌وزیر شد (۲۰۰۳) در دولت نیز موفقیت‌هایی، به‌ویژه در

1. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Eng: State Planning Organization.

حوزه اقتصادی از خود نشان داد که محبوبیت او و حزبش را بیشتر کرد. این موفقیت‌ها همین‌طور ادامه یافت تا جایی که مردم در تغییر قانون اساسی در سال‌های ۲۰۰۷، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۷ نیز با پیشنهادهای او و حزبش همراه شدند. این همراهی‌ها که در بستری دموکراتیک رخ می‌داد، بیشتر مؤید این است که موفقیت‌های حزب عدالت و توسعه موجب ماندن آنها در قدرت و شکل‌گیری انطباق تقویمی شده است.

اقدامات اردوغان و حزب او را می‌توان تلفیقی از رویکرد محاضیر محمد در مالزی و پارک چونگ-هی، در کره جنوبی دید. در مالزی قدرت برای مدت طولانی به محاضیر محمد و حزبش داده نشد تا کار کنند و موفق شوند، بلکه آنها در قبال همان قانون اساسی موفق عمل کردند و این موفقیت‌ها حضور آنها در قدرت را استمرار داد و سبب شد چند برنامه را خودشان تدوین و خودشان هم اجرا کنند. در کره، اما دولت پارک، اراده‌ای برای پیشبرد برنامه‌های خودش داشت. دولت او خود برنامه داشت و پارک نیز نظام سیاسی را با زور به‌نحوی تغییر می‌داد که حضورش را استمرار بخش و بتواند برنامه‌ها را اجرا کند. اردوغان و حزب عدالت و توسعه از یک طرف همچون محاضیر محمد و حزبش به‌دلیل اقدامات موفق‌شان و تعهدی که به اهداف برنامه‌ها داشتند در قدرت ماندند و از طرف دیگر همچون ژنرال پارک سعی کردند تا با ایجاد تغییراتی در قانون اساسی (از جمله منطبق کردن تقویم برنامه‌ای، مجلس و ریاست‌جمهوری) اقتدار مجموعه اجرایی و قانونگذاری در پیشبرد اهداف توسعه‌ای را بیشتر کنند. باین‌حال تفاوت اردوغان و پارک، در این است که اردوغان همین تغییرات را نیز در بستری دموکراتیک طی می‌کند و برخلاف پارک از کودتا یا قدرت نظامی استفاده نمی‌کند، به‌عبارت دیگر موفقیت دولت فعلی ترکیه در همراه کردن مردم با تغییر قانون اساسی و ایجاد اقتدار بیشتر در قوه مجریه حاصل موفقیت‌های پیشین او و حزبش است. در یک‌کلام، در مالزی تعهد به انطباق انجامید، در کره جنوبی اراده دیکتاتور مقتدر به انطباق انجامید، اما در ترکیه تعهد نسبت به برنامه هم به انطباق انجامید و هم به اقتداری که انطباق بیشتر را موجب می‌شد. به هر حال، به‌نظر می‌رسد که در هیچ‌یک، انطباق تقویمی به تعهد در اجرای برنامه‌ها منجر نشد.

اما شاید بتوان عوامل دیگری را هم برشمرد که در شکل‌گیری تعهد عوامل در برنامه‌های توسعه کشور ترکیه مؤثر بوده است (یا احیاناً می‌تواند باشد):

- برنامه‌ریزی در ترکیه در افق‌های متفاوتی انجام می‌شود که نظارت بر برنامه و انعطاف‌پذیری آن را بالا می‌برد. هر برنامه پنج ساله ذیل چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۲۰۲۳) طراحی می‌شود. برنامه سه‌ساله در راستای برنامه پنج‌ساله نیز وجود دارد و در حلقه آخر، برنامه‌های سالانه قرار دارند که اهداف کوتاه‌مدتی برای تحقق برنامه‌های قبلی را تعیین می‌کنند.<sup>۱</sup> باید دقت داشت که برنامه سالیانه پیش‌گفته متفاوت از بودجه است [۳۱].
- شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد بهبود اقتصاد ترکیه پیش از روی کار آمدن حزب عدالت و توسعه آغاز شده بود. برای مثال تورم بالا و نوسانی که یکی از مشکلات مزمن ترکیه بود از سال ۱۹۹۷ پیوسته رو به کاهش داشت، اما در دولت مستقل (غیرحزبی) نجدت سزر با نخست‌وزیری عبدالله گل و رجب طیب اردوغان که هر دو از حزب عدالت و توسعه بودند تک‌رقمی شد و به ثبات نسبی رسید و بعد در دوران حاکمیت حزب عدالت و توسعه این روند نسبتاً

۱. برنامه یک ساله، متفاوت از سند بودجه است. در نظام برنامه‌ریزی ایران نه‌تنها چنین چیزی وجود ندارد، بلکه خود برنامه پنج‌ساله نیز بیشتر به سند بودجه پنج‌ساله شبیه شده است.



حفظ شد. پیش از این اتفاقات همچنان که پیشتر اشاره شد، تورم در سال ۱۹۹۴ به ۱۰۵ درصد رسیده بود [۱۲]، در سال‌های بعد نیز بحران‌هایی مانند ورشکستگی بانک‌ها، نرخ‌های بهره بالا، کسری بودجه و فساد نیز به اوج رسیدند. به نظر می‌رسد مجموعه این مشکلات، تعهد همگان به تلاش برای بهبود اوضاع را به یک ضرورت تبدیل کرد. معمولاً گفته می‌شود که وجود تعارض منافع مانعی بر سر اجرای مشارکتی و متعهدانه برنامه‌هاست و حتی گاهی تلاش‌هایی ضد برنامه‌ای را هم موجب می‌شود، اما در آن شرایط ترکیه در خطر فروپاشی بود و فروپاشی منافع اکثر گروه‌های قدرتمند و حتی فاسد را به خطر می‌انداخت. در نتیجه این ترس انگیزه‌ای برای مشارکت در پیشبرد اصلاحات ایجاد می‌کرد. مؤید این مطلب، سخنی از کمال درویش است که در سال ۲۰۰۱ وزیر دارایی شد. او در آن زمان گفت چیزی که ترکیه می‌خواهد «تغییر سیستماتیک اقتصاد از یک اقتصاد رانت‌محور به یک اقتصاد مدرن و رقابتی است و این بحران فرصتی برای این اصلاحات فراهم کرده است. زیرا در شرایط عادی گروه‌های ذی‌نفع حاضر به از دست دادن منافع خودشان نیستند، اما در این شرایط بدون ایجاد اصلاحات اساسی ممکن است آینده‌ای برای اقتصاد ترکیه باقی نماند که بخواهند از آن منتفع شوند» [۳۲].

- شرایط بحرانی مذکور سبب شد که توجه به نظام کارشناسی و علمی نسبت به سلايق سیاسی اهمیت بیشتری یابد. انتخاب کمال درویش از این منظر نیز قابل توجیه است. او تجربه دو دهه کار در سازمان‌هایی چون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول را با خود داشت. مصطفی بو لنت اجویت، ابتدا به او ریاست بانک مرکزی را پیشنهاد داد، اما درویش نپذیرفت و شرط کرد که وزارت دارایی برعهده او باشد و سایر مقامات اقتصادی دولت، به‌خصوص رئیس بانک مرکزی، نیز با نظر او تعیین و با او هماهنگ باشند. این خواسته او پذیرفته شد. سپس برنامه‌ای سه‌ساله برای اصلاح نظام بانکی و اصلاح کسری بودجه مزمّن ارائه کرد که ظرف مدت یک سال آثار مشهودی از خود به نمایش گذاشت. او کمتر از دو سال در این سمت باقی‌ماند، اما با برنامه کارشناسی و همراه کردن گروه‌های مختلف توانست مسیری را ایجاد کند که بعد از او هم ادامه یافت و در نهایت در دولت‌های بعدی هم پی گرفته شد.

- یکی دیگر از عواملی که شاید سبب می‌شد حزب عدالت و توسعه در پایبندی به برنامه‌ها موفق باشد، موفقیتش در ایجاد اتحاد و جلوگیری از گسترش شکاف‌ها بود. در ابتدا که حزب عدالت و توسعه روی کار آمد و در حال قدرت گرفتن بود بسیاری نگران بودند که مبدا این حزب اسلام‌گرا نیز همچون نجم‌الدین اربکان بخواهد علیه ارزش‌های سکولاریسم موجود عمل کند، در پی تغییر نظام باشد و با شعارهای خود سبب ایجاد تنش و بی‌ثباتی در اقتصاد شود. برای مثال انجمن صنعت و بازرگانی ترکی (توس‌یاد) که در دهه ۱۹۷۰ شکل گرفته و بیشتر در بخش اروپایی ترکیه فعال بود با توجه به سهم بزرگش در تولید ارزش‌افزوده کشور (گاهی تا ۵۵ درصد) همین نگرانی را داشت، اما حزب نشان داد که به اصلاحات اقتصادی و حضور گسترده بخش خصوصی تعهد جدی دارد. به این ترتیب این انجمن قدرتمند و اثرگذار (که به باشگاه سرمایه‌داران ترکیه معروف است) به حمایت از دولت برآمد [۲۷]. اردوغان همچنین در موضع‌گیری‌های سیاسی و مذهبی نیز بسیار حساس بود و با ظرافت عمل می‌کرد و به‌جای اظهارات تنش‌آفرین، بر جنبه‌های وحدت‌بخش تمرکز داشت. در دوره او تاکنون، حتی قانون اساسی سه بار تغییر کرده است، اما این تغییرات تدریجی بود تا زمینه‌های لازم برای آن فراهم شود، مردم همراهی کنند و تنش و حساسیت ایجاد نشود.

• حزب عدالت و توسعه حامیان قدرتمندی نیز داشت. در نتیجه در اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها تنها نبود. گسترش بخش خصوصی نیز کمک می‌کرد تا وظایف دولت کمتر شود و بتواند با تمرکز بر وظایف محدودتر عملکرد بهتری داشته باشد و به برنامه‌ها تعهد نشان دهد. پیشتر گفتیم که با آغاز دوران آزادی اقتصادی، اسلام‌گراها نیز در اقتصاد فعال شدند و نوعی سرمایه‌داری اسلامی شکل گرفت که حامی لیبرالیسم اقتصادی بود. این گروه از سرمایه‌داران اسلام‌گرا نیز با حمایت از حزب اسلام‌گرای عدالت و توسعه مسیر پیشبرد برنامه‌ها را هموارتر کردند. شاید این هم دلیل دیگری برای مشارکت ذی‌نفعان در برنامه‌ها و موفقیت دولت در تعهد به آنها بود. برای مثال انجمن صنعتگران و بازرگانان مستقل (موسیاد)<sup>۱</sup> که شامل نمایندگان شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی کوچک، متوسط و بزرگ در بخش آسیایی ترکیه بود از همان ابتدا به حمایت از اردوغان و حزبش برآمد (همان).

• حزب عدالت و توسعه انگیزه جدی‌تری برای پیوستن ترکیه به اتحادیه اروپا داشت. تحقق این امر منوط به برآورده شدن زیرساخت‌هایی است که اتحادیه اروپا تعیین کرده است. نظارت خارجی از طرف اروپا نیز می‌تواند دلیل دیگری باشد که نه تنها دولت اردوغان، بلکه سایر ذی‌نفعان نیز برنامه‌ها را با جدیت بیشتری پی گرفته در آنها مشارکت کرده باشند. از طرفی به نظر می‌رسد که فشار و نظارت خارجی از طرف صندوق بین‌المللی پول هم وجود داشت. کمال درویش برای پیشبرد اهدافش ۱۶/۲ میلیارد دلار از صندوق وام گرفته بود. وقتی حزب عدالت و توسعه روی کار آمد تحت فشار صندوق بین‌المللی پول نیز قرار داشت تا مبادا ترکیه این وام را نکول کند. بنابراین فشار و نظارت خارجی نیز دلیلی بود برای اینکه برنامه درویش در دولت بعدی نیز جدی‌تر گرفته شود و ادامه یابد.

#### ۴-۵. فرانسه

فرانسه با عنوان رسمی جمهوری فرانسه، بزرگ‌ترین کشور واقع در اروپای غربی است. این کشور با کشورهای بلژیک، لوکزامبورگ، آلمان، سوئیس، ایتالیا، موناکو، آندورا و اسپانیا مرز مشترک زمینی دارد. اقتصاد فرانسه یک اقتصاد بازار اجتماعی بسیار توسعه‌یافته با مشارکت قابل توجه دولت در بخش‌های استراتژیک است. اقتصاد این کشور در حال حاضر هفتمین اقتصاد بزرگ جهان از نظر تولید ناخالص داخلی اسمی و دهمین اقتصاد بزرگ از نظر PPP است که حدود ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی جهان را تشکیل می‌دهد (تارنمای بانک جهانی). فرانسه اقتصاد متنوعی دارد که عمده آن را بخش خدمات با سهمی معادل ۷۸/۸ درصد در سال ۲۰۱۷ از کل تولید ناخالص داخلی تشکیل می‌دهد، این در حالی است که بخش صنعتی ۱۹/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است (همان). فرانسه در سال ۲۰۲۰ بزرگ‌ترین دریافت‌کننده سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در اروپا و دومین سرمایه‌گذار بزرگ اروپا در تحقیق و توسعه بود. همچنین این کشور براساس گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۹، پانزدهمین کشور رقابتی در سطح جهان بود.

برنامه‌ریزی در کشور فرانسه در طول زمان هم از لحاظ محتوا و هم از نظر روش، تغییرات قابل توجهی داشته‌است. با این حال برنامه‌ریزی در این کشور، صرفاً به معنای تصمیم‌گیری‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت نبوده و با به رسمیت شمردن بخش خصوصی و شکل‌گیری مستمر سرمایه در این بخش بیش از هر چیز به مثابه قدرت نوآوری و ابتکار در عرصه

1. Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) : Eng: Independent Industrialist and Businessmen Association.



مدیریت ارشادی جامعه عمل کرده است.

ایده برنامه‌ریزی در فرانسه، محصول بلاواسطه پس از جنگ جهانی دوم نیست. حاملان این ایده، جریان‌های سیاسی گوناگون در فاصله بین دو جنگ جهانی بودند و خود، با الهام از برنامه‌گرایی<sup>۱</sup> هنری دومان،<sup>۲</sup> رهبر حزب کارگری بلژیک، در احزاب مختلف این کشور پخش بودند.

هرچند می‌توان برای شروع برنامه‌ریزی در کشور فرانسه تا اوایل دهه ۱۹۳۰ نیز رد پاهای پیدا کرد و یا برنامه ده‌ساله دولت ویشی<sup>۳</sup> را نیز در این زمره برشمرد، اما شروع برنامه‌ریزی و در بیان بهتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در این کشور که در واقع گونه‌ای برنامه توسعه خاص فرانسه بود، به دوران پس از جنگ جهانی دوم باز می‌گردد. ایده اصلی تهیه و اجرای برنامه را یکی از شخصیت‌های مهم آن زمان به نام ژان مونه،<sup>۴</sup> اقتصاددان، سیاستمدار و یکی از پدران اتحادیه اروپا، ارائه داد. بر مبنای نظر او شورای برنامه‌ریزی و تجهیز در ژانویه سال ۱۹۴۶ تأسیس و متعاقب آن برنامه توسعه کشور فرانسه که به برنامه ژان مونه معروف است، تهیه شد. از آن زمان تا سال ۲۰۰۶ یازده برنامه در کشور فرانسه نگارش شد.

یک ارزیابی کلی از عملکرد برنامه‌های توسعه فرانسه نشان از آن دارد که برنامه‌های توسعه اغلب پنج‌ساله و سندی برای برنامه‌ریزی اقتصادی دولت به‌شمار می‌رفت که براساس آن اهداف تولید و توسعه اقتصادی برای مدت پنج سال مشخص می‌شد، لکن از برنامه پنجم به بعد، عملکرد برنامه‌ها در حد انتظار نبوده و برنامه‌ها موفق به دستیابی به اهداف تعیین‌شده، نشده‌اند. ضمن آنکه از برنامه هفتم، بحران در برنامه‌ریزی فرانسه آشکار شده و پس از برنامه دهم، برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح ملی در فرانسه کنار گذاشته می‌شود و برنامه‌های راهبردی جایگزین برنامه‌های گذشته می‌شود. شایان‌ذکر است تمامی این برنامه‌ها توسط کمیسیون جامع برنامه‌ریزی<sup>۵</sup> کشور فرانسه تهیه شدند. این کمیسیون تا سال ۲۰۰۵ به کار خود ادامه داد و از آن پس مرکز تحلیل استراتژیک<sup>۶</sup> که بعدها در سال ۲۰۱۳ نام خود را به کمیسیون عمومی استراتژی و پیش‌نگر<sup>۷</sup> تغییر داد، جایگزین آن شد [۳۳].

#### ۱-۵-۴. ساختار نظام سیاسی فرانسه

فرانسه از انقلاب کبیر سال ۱۷۸۹ تا پایان جمهوری چهارم یعنی به تقریب از قرن ۱۹ تا اشغال فرانسه به‌وسیله آلمان در جنگ جهانی دوم، صحنه تحولات عمیق اجتماعی و سیاسی، شکل‌گیری جنبش‌های متعدد، گروه‌بندی‌های سیاسی، مبارزات طبقاتی گوناگون و دو انقلاب بوده و چندین بار از نظام جمهوری، به نظام سلطنتی و امپراتوری و باز به جمهوری و امپراتوری و نظام سلطنتی دست‌به‌دست شده است (همان).

با فاصله کمی پس از انقلاب ۱۷۸۹، سقوط بورژوازی، نظام سلطنتی و اعدام لوئی شانزدهم و اعلام نظام جمهوری،

1. Planisme  
2. Hendrik de Man.

۳. دولت ویشی به حکومت فرانسه در زمان بین سال‌های ۱۹۴۰ (شکست از آلمان نازی) تا ۱۹۴۴ (آزادسازی فرانسه توسط متفقین و نیروهای مقاومت) به رهبری مارشال پتن گفته می‌شود که بر بخش جنوبی اشغال‌نشده و مناطقی از مستعمرات فرانسه تسلط داشت.

4. Jean Monnet.

5. Commissariat Général du Plan.

6. Centre d'Analyse Stratégique.

7. France Stratégie, officiellement Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP).

به‌ویژه پس از ماکسیمیلیان روبسپیر<sup>۱</sup> و متحدانش (ترمیدور، سال دوم)<sup>۲</sup>، دیرکتوار<sup>۳</sup> نظام جمهوری را به سمت محافظه‌کاری سوق می‌دهد و کودتای ۱۸ برومر سال ۱۷۹۹<sup>۴</sup> در فرانسه نظام کنسولی<sup>۵</sup> برقرار می‌سازد و جمهوری در امپراتوری ناپلئون اول محو می‌شود. دوره ناپلئون سراسر به جنگ می‌گذرد. پس از تسلیم ناپلئون (۱۸۱۴-پیمان فونتن‌بلو)<sup>۶</sup> و تبعیدش به الب، دوباره نظام سلطنتی به جای جمهوری می‌نشیند و سلطنت به شاخه بزرگ‌تر خاندان بوربون، نخست، لوئی هجدهم و پس از او به شارل دهم انتقال می‌یابد.

ناپلئون پس از صد روز از الب به فرانسه باز می‌گردد و پس از وقفه‌ای در نظام سلطنتی، با شکست ناپلئون در واترلو و برکناری دوباره او، نظام سلطنتی دوباره برقرار می‌شود. سال‌ها جنگ و آشفتگی اقتصادی و بحران‌های پی‌درپی سیاسی، وخامت وضع مالی، اقتصادی و اجتماعی را تشدید می‌کند و بحران سیاسی در سال‌های ۱۸۲۸-۱۸۲۶، کار را به انقلاب ۱۸۳۰ می‌کشاند. پس از کناره‌گیری شارل دهم، لوئی فیلیپ یکم از خاندان اورلئان، قدرت را به دست می‌گیرد. با انقلاب فوریه سال ۱۸۴۸ لوئی فیلیپ خلع می‌شود و دوران سلطنت ۱۸ ساله او که به دوران سلطنت ژوئیه مشهور شده است پایان می‌یابد.

به دنبال سقوط لوئی فیلیپ در جریان انقلاب سال ۱۸۴۸ فرانسه، جمهوری دوم فرانسه برپا می‌شود. حکومت موقتی که بیشتر شامل حقوق دانان و روزنامه‌نگاران سوسیالیست مثل لامارتین، لدر و رولن و لوئی بلان بود. در همین حال قانون اساسی جمهوری به تصویب رسید و حق رأی را برای مردان بالای ۲۱ سال به رسمیت شناخت. در انتخابات ریاست جمهوری که در ۱۰ دسامبر سال ۱۸۴۸ برگزار گشت لوئی ناپلئون با ۵/۵ میلیون رأی پیروز شد. در همین دوران تفرقه جمهوری خواهان موجب افزایش قدرت رئیس جمهور شد تا اینکه لوئی ناپلئون در ۲ دسامبر سال ۱۸۵۱ مجلس را منحل کرد و از ۲ دسامبر سال ۱۸۵۲ خود را ناپلئون سوم امپراتور فرانسه نامید. با شکست ناپلئون سوم از پروس در سال ۱۸۷۰، از نو جمهوری (جمهوری سوم، ۱۹۴۰-۱۸۷۰) برقرار می‌شود که تا شکست فرانسه از آلمان در آغاز جنگ جهانی دوم و استقرار دولت ویشی ادامه می‌یابد. در سال‌های پایانی جنگ، حکومت موقت جمهوری فرانسه بین سال‌های ۱۹۴۴ و ۱۹۴۶ پس از آزادسازی فرانسه تشکیل می‌شود که تا هنگام تأسیس جمهوری چهارم فرانسه ادامه داشت. جمهوری چهارم نیز از سال‌های ۱۹۴۶ تا ۱۹۵۸ بر کشور فرانسه فرمان می‌راند. این نظام بازسازی جمهوری سوم فرانسه بود که تا پیش از جنگ دوم جهانی بر این کشور فرمانروا بود. با استقلال مستعمره‌های پیشین فرانسه پس از جنگ و وقوع بحران استقلال خواهی الجزایر، ژنرال شارل دوگل از این بحران برای پدیدآوردن جمهوری نوینی با

۱. Maximilien François Marie Isidore de Robespierre: حقوقدان و دولتمرد فرانسوی بود که تبدیل به یکی از معروف‌ترین و اثرگذارترین و البته جنجالی‌ترین چهره‌های انقلاب فرانسه شد. روبسپیر و متحدانش در ۲۷ ژوئیه سال ۱۷۹۴ در تالار شهر پاریس دستگیر شدند. حدود ۹۰ نفر از جمله خود روبسپیر، طی روزهای بعد اعدام شدند. این رویدادها نقطه شروع دوره‌ای موسوم به «واکنش ترمیدوری» بود.

۲. به ماه یازدهم از ماه‌های تقویم انقلاب فرانسه گفته می‌شود که برابر با ۲۰ ژوئیه تا ۱۸ اوت بوده و از واژه Thermal به معنای گرم یا گرما مشتق شده است. مشهور شدن این اصطلاح مربوط به واقعه‌ای است که در بیست ۲۷ ژوئیه سال ۱۷۹۴ در فرانسه اتفاق افتاد و طی آن روبسپیر به تیغه گیوتین سپرده شد و دوره ترور پایان یافت.

۳. Directoire: قدرت اجرایی که قانون اساسی در سال سوم (اوت سال ۱۷۹۵) ایجاد کرد. این نام به رژیم اطلاق می‌شود که جایگزین کنوانسیون ترمیدوری ۵ برومر سال چهارم (۲۸ اکتبر سال ۱۷۹۵) شد و متشکل از پنج عضو (مدیر یا دیرکتوار) بود. این هیئت مدیران، وزرا و ژنرال‌های فرمانده را انتخاب می‌کرد. این دوره، دوره انتقالی بین دولت انقلابی و دوره ناپلئونی بود.

۴. کودتای ۱۸ برومر (۹ نوامبر) سال ۱۷۹۹ ناپلئون بناپارت را به‌عنوان قدرت اول فرانسه به روی کار آورد. خیلی از مورخین این کودتا را پایان انقلاب فرانسه می‌دانند.

۵. Consulat français: کنسول‌های فرانسه دولتی است که در مدت‌هاژگونی دیرکتوار فرانسه تا کودتایی که به پدید آمدن امپراتوری ناپلئون انجامید در کشور فرانسه بر سر کار بودند (۱۸۰۴-۱۷۹۹). در این دوره ناپلئون بناپارت به‌عنوان کنسول نخست فرانسه قدرتش را به این کشور گسترش داد، ولی هنوز خود را امپراتور نخوانده بود.

6. Traité de Fontainebleau.



رئیس‌جمهوری دارای اختیارات بیشتر سود برد و سرانجام جمهوری پنجم فرانسه از ۵ اکتبر سال ۱۹۵۸ پدید آمد. در این جمهوری با کنار گذاشتن نظام پارلمانی ناکارآمد جمهوری چهارم نوعی نظام ریاستی زاده شد که در آن رئیس‌جمهور دیگر مقامی تشریفاتی نیست و رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر هر دو در اداره عملی کشور نقش دارند. این نظام سیاسی جدید که با اصطلاح نظام نیمه‌ریاستی نیز توصیف شده است، الگوی حکومتی کشورهای سوسیالیستی پیشین در دهه ۱۹۹۰ عنوان شده است (همان). همچنین بعضی پژوهشگران اعتقاد دارند که پس از انقلاب ۱۳۵۷ در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این مدل حکومتی الگو گرفته شد [۳۴].

نکته حائز اهمیت در این نظام سیاسی فرانسه این است که مطابق با اصل بیست‌ویکم قانون اساسی<sup>۱</sup> این کشور، نخست‌وزیر امور دولت<sup>۲</sup> را رهبری می‌کند. علاوه بر این، اصل بیستم<sup>۳</sup> مقرر می‌دارد که دولت «خطمشی ملت را تعیین و اجرا می‌کند» و این امور شامل مسائل داخلی می‌شود؛ این در حالی است که رئیس‌جمهور بر تدوین رهنمودهای دفاع ملی و سیاست خارجی و نظارت بر در خدمت کارآمد همه دولت‌ها تمرکز دارد.

## ۲-۵-۴. برنامه‌ها و تقویم سیاسی فرانسه

همان‌طور که اشاره شد با جایگزینی کمیسیون عمومی استراتژی و پیش‌نگری با کمیسیون عمومی برنامه‌ریزی از سال ۲۰۰۶ برنامه‌ریزی در کشور فرانسه به‌کنار گذاشته می‌شود، اما طی سال‌های ۲۰۰۶-۱۹۴۶ ما شاهد دوره برنامه‌ریزی در این کشور هستیم. بنابراین بررسی تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای این کشور برای می‌تواند صرفاً برای این دوره انجام شود. از طرفی به‌منظور این بررسی باید مسئولیت حوزه برنامه‌ریزی در کشور فرانسه را نیز خصوصاً با توجه به نظام نیمه‌ریاستی این کشور شناسایی کرد.

پیش‌تر بیان شد که در چارچوب نظام سیاسی این کشور رئیس‌جمهور مسئولیت امور امنیت ملی و سیاست خارجی کشور را برعهده دارد، در حالی که نخست‌وزیر مسئول امور داخلی کشور بوده در قبال عملکرد وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و کمیسیون‌ها در مقابل پارلمان و رئیس‌جمهوری مسئول است. کمیسیون عمومی برنامه‌ریزی نیز به‌عنوان یک کمیسیون در صلاحیت نخست‌وزیر بوده و در زیر مجموعه دفتر نخست‌وزیری قرار داشته است، البته در دوره‌هایی این کمیسیون در صلاحیت وزارت کشور نیز قرار گرفته است، اما در نهایت مسئول اصلی در قبال موضوع برنامه‌ریزی نخست‌وزیر بوده است. بنابراین بررسی تطابق دوره‌های نخست‌وزیر با دوره‌های برنامه‌های توسعه این کشور کلیپی از وضعیت تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای فرانسه را ارائه خواهد داد.

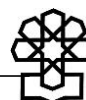
۱. اصل بیست‌ویکم قانون اساسی فرانسه: نخست‌وزیر نخست وزیر اقدامات دولت را هدایت می‌کند. او مسئول دفاع ملی خواهد بود. او باید اجرای قانون را تضمین کند. با رعایت ماده (۱۳)، او اختیار وضع مقررات و انتصاب در پست‌های کشوری و نظامی را دارد. او می‌تواند برخی از اختیارات خود را به وزرا تفویض کند. وی در صورت احراز مورد به‌عنوان رئیس شوراهای و کمیته‌های موضوع ماده (۱۵)، به‌عنوان معاون رئیس‌جمهور معرفی می‌شود. وی می‌تواند در موارد استثنایی به‌موجب تفویض صریح اختیارات برای دستور کار معین، به‌جای رئیس‌جمهور، ریاست جلسه هیئت وزیران را برعهده گیرد.

## 2. Government

۳. اصل بیستم قانون اساسی فرانسه: دولت باید خطمشی ملت را تعیین و اجرا کند. دولت باید امور خدمات شهروندی و نیروهای مسلح را در اختیار داشته باشد. دولت باید براساس موارد پیش‌بینی شده در اصول چهل‌ونهم و پنجاهم در برابر پارلمان مسئول باشد.

جدول ۴. دوره‌های نخست‌وزیری و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در فرانسه

محو‌ره‌های برنامه	نخست‌وزیر	دوره	برنامه پنج‌ساله
دوران جمهوری چهارم		۱۹۴۷-۱۹۵۰	برنامه اول مدرنیزاسیون و تجهیز
		۱۹۴۶-۱۹۵۲	برنامه اول یا برنامه مونه
		۱۹۵۴-۱۹۵۷	برنامه دوم یا برنامه هیرش
- رشد کل ۲۷ درصدی در برنامه - تأمین کار برای جویندگان کار، - رقابتی کردن اقتصاد فرانسه در - عرصه بازار مشترک اروپایی، - افزایش سطح تراز تجاری برنامه.	شارل دو گل	۱۹۵۸-۱۹۶۱	برنامه سوم (برنامه چهار ساله)
	می‌شل دوبری		
- رشد قابل اطمینان با نگاه به - تعادلهای بزرگ، - افزایش دو برابر سریع‌تر تجهیزات - جمعی از رشد تولید ناخالص - داخلی، - کوشش برای اصلاح نابرابری‌های - اجتماعی و منطقه‌ای، توجه به - مسائل توزیع ثمرات.	ژرژ پومپیدو	۱۹۶۲-۱۹۶۵	برنامه چهارم (برنامه چهار ساله)
	- افزایش توان رقابتی اقتصاد فرانسه - با سایر کشورهای بازار مشترک، - جهش در رشد سریع صنعت و - پیشرفت اجتماعی از طریق توسعه - تجهیزات جمعی، - افزایش توان رقابتی دستگاه - تولیدی، کنترل تحولات درآمدها و - قیمت‌ها	موریس کوو د مورویل	۱۹۶۶-۱۹۷۰
ژاک شابان دلماس			
- ایجاد رشد سریع اقتصادی، - افزایش توان رقابتی، - تعادل ارزی و پولی، - ثبات نسبی قیمت‌ها.	پیر مسمر	۱۹۷۱-۱۹۷۵	برنامه ششم
	ژاک شیراک		
- مبارزه با بیکاری، تهیه ۲۵ برنامه - اقدام اولویت‌دار	ریموند بار	۱۹۷۶-۱۹۸۰	برنامه هفتم
- اولویت بخش صنعت با - زیربخش‌های با تکنولوژی برتر.	پیر موروا	۱۹۸۱-۱۹۸۵	برنامه هشتم (حذف اهداف کمی)
	لوران فابیوس		
- نوسازی نظام آموزشی و تربیت جوانان، - گسترش پژوهش و نوآوری، - گسترش صنایع ارتباطی، - کاهش وابستگی به واردات انرژی، - توسعه اشتغال، - فروش بهتر محصولات فرانسوی - در داخل کشور، - تأمین محیط مساعد برای خانواده - و باروری،	ژاک شیراک	۱۹۸۴-۱۹۸۸	برنامه نهم (تغییر عنوان برنامه از برنامه - توسعه اقتصادی به برنامه - اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)



محورهای برنامه	نخست‌وزیر	دوره	برنامه پنج‌ساله
- پیشرفت در امر تمرکز زدایی، - بهتر زیستن در شهرها، نوسازی و بهبود مدیریت نظام درمانی، - بهبود سیستم دادگستری و امنیت.			
- نیل به سطح بالای اشتغال، - جستجوی انسجام اجتماعی، - سازگاری با بازار بزرگ اروپایی.	می‌شل روکار	۱۹۸۹-۱۹۹۲	برنامه دهم (به دلیل آغاز به کار بازار مشترک اروپایی چهار ساله شد و برنامه بیشتر جنبه کیفی پیدا کرد)
- پشتیبانی از فعالیت‌های توسعه روستایی، آموزش و تحقیقات، زیرساخت‌های حمل‌ونقل، رقابت اقتصادی،	ایدیث کرسون	۱۹۹۲-۲۰۰۶	برنامه یازدهم (دولت در سال ۱۹۹۳ از پذیرش برای هدایت اقتصاد ملی برنامه سرباز شد و برنامه‌ریزی به سمت برنامه‌ریزی مناطق متمایل شد و پس از سال ۲۰۰۶ نیز به اتمام رسید).
	پیر برگووا		
	ادوارد بالادور		
	الان ژوپه		
	لیونل ژوسپان		
	ژان-پیر رافاران		
	دومینیک دو ویلویان		

مأخذ: [۳۳].

مطابق با بررسی‌ها، برنامه‌های اول تا چهارم فرانسه موفقیت نسبتاً کاملی داشته است، اما از برنامه پنجم به این سو رفته‌رفته میزان تحقق اهداف برنامه کمتر می‌شود و در برنامه‌های پایانی این کشور عملاً یا برنامه به پارلمان ارائه نمی‌شود، یا ارزیابی خاصی از برنامه صورت نمی‌پذیرد و یا اینکه سرانجام دولت از پذیرش برنامه سرباز می‌زند. حال با توجه به پرسش اصلی این گزارش می‌توان چنین بیان داشت که همان‌طور که ملاحظه می‌شود در کشور فرانسه نیز مانند سایر کشورهای مورد بررسی بین تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای انطباق وجود ندارد. این در حالی است که فرانسه به‌عنوان کشوری با سابقه طولانی در برنامه‌ریزی و همچنین مطالعات تفصیلی در اقسام برنامه‌ریزی و روش‌های نوین و آسیب‌شناسی‌های مرتبط این حوزه، در مواجهه با ناکامی برنامه‌ها خصوصاً از برنامه هفتم به این سو، به دنبال راهکار تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای نمی‌رود. به بیان دقیق‌تر مطابق با نظام نیمه‌ریاستی کشور فرانسه، با توجه به انعطاف‌پذیر بودن دوره‌های نخست‌وزیری، امکان ایجاد تطابق تقویمی در این کشور وجود داشته است، ولی هیچ‌گاه چنین امری به‌منظور افزایش میزان اجرایی‌شدن و تعهد دولت‌ها به برنامه انجام نشده است و این نشان‌دهنده کم‌اهمیت‌بودن ایجاد چنین تطابق تقویمی‌ای در این کشور بوده است.

از طرفی حتی در دوره‌هایی که برنامه‌های توسعه در کشور فرانسه به‌طور موفق‌تری در حال اجرا هستند، باز ما شاهد تطابق تقویمی نیستیم. به بیان دیگر، چه علل موفقیت برنامه‌های ابتدایی و چه علل ناکامی برنامه‌های انتهایی را باید در جایی دیگر غیر از تطابق تقویم برنامه‌ای و سیاسی کشور فرانسه جست.

#### ۴-۶. جمع‌بندی مطالعات تجربه برنامه‌ریزی در دیگر کشورها

مطالعه تجربه کشورهای مورد نظر پژوهش، همان‌طور که اشاره شد نشان‌دهنده برخی درس‌آموخته‌های مهم پیرامون

تجربه توسعه در این کشورهاست که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

- در ارتباط با ژاپن باید در نظر داشت هرچند ژاپن به‌عنوان یکی از معجزه‌های توسعه در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم معرفی می‌شود، اما این کشور پیش از جنگ جهانی دوم با معیارهای مدرنیزاسیون و نوسازی در آن دوره، یکی از کشورهای بسیار پیشرفته با نظام بوروکراتیک کارآمدی بوده است که توانسته بود الگوی مرسوم توسعه (حمایت‌گرایی، آموزش همگانی، توسعه راه‌ها و نظام تأمین مالی بانکی) را با موفقیت کامل در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ پیاده‌سازی نماید. بنابراین نقش ریشه‌های عمیق توسعه ژاپن پیش از جنگ جهانی دوم خود عامل اساسی در دوران معجزه اقتصادی این کشور است.

- در ارتباط با تجربه توسعه مالزی و کره جنوبی می‌توان به دو نکته مشترک اشاره کرد. اولاً به‌واسطه نزدیکی فرهنگی و جغرافیایی و نیز عوامل اجتماعی مشترک دیگر، الگوبرداری از عوامل ریشه‌ای توسعه ژاپن در قرون ۱۹ و ۲۰ امری شدنی بوده و در دستور کار این کشورها قرار گرفته بود. از طرفی هر دو این کشورها از مزایای نهادسازی‌های مدرن در دوران استعمارشان توسط بریتانیا (در مورد مالزی) و ژاپن (در مورد کره) بهره‌جسته‌اند و همین امر در امکان پیشبرد اهداف در چارچوب یک بوروکراسی نسبتاً مدرن یاریگر بوده است.

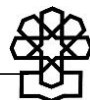
- در ارتباط با تجربه فرانسه نیز نکته حائز اهمیت این است که این کشور با وجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی، پس از اینکه عملاً ابزار برنامه‌ریزی پس از برنامه هفتم چندان موفق نبود، پس از کش‌وقوس فراوان برنامه یازدهم را عملاً به‌شکلی صوری تا مدت‌ها تمدید کرد و سرانجام ابزار برنامه‌ریزی را به‌کنار گذاشت.

در کنار این نکات اما در ارتباط با مسئله پژوهش حاضر، این بسیار مهم است که در نظر گرفته شود در مواقع موفقیت توسعه در این کشورها، اولاً ارتباط معناداری بین تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور با موفقیت برنامه دیده نشده است و از طرف دیگر از آنسو هرگاه برنامه‌ریزی با ناکامی‌هایی مواجه شده بود هیچ‌کدام از این کشورها به‌دنبال تطابق تقویمی نرفته بودند و این حاکی از گونه‌ای درک پایه‌ای نسبت به این موضوع بود که چالش‌های برنامه‌ریزی توسعه در امور دیگر و پایه‌ای‌تری نهفته است.

## ۵. بحثی در موضوع تعهد

همان‌طور که بیان شد مسئله تطابق تقویم زمانی برنامه و تقویم سیاسی به این دلیل مطرح می‌شود که نقش آن در تعهد مجری و مشارکت عوامل و ذی‌نفعان در اجرای برنامه بررسی شود. باید این نکته را در ذهن داشته باشیم که مسئله تعهد بخشی از مسئله موفقیت برنامه است. موفقیت در پیشبرد اهداف توسعه‌ای مستلزم این است که در مقام اول برنامه خوبی داشته باشیم و در مقام دوم آن برنامه خوب را به‌خوبی اجرا کنیم. اجرای خوب یک برنامه بد منجر به موفقیت نمی‌شود و اجرای بد یک برنامه خوب هم همین‌طور. این گزارش با صرف‌نظر از مسئله خوب یا بد بودن برنامه‌ها، فقط در مورد اجرای خوب یک برنامه از منظر مسئله تعهد متمرکز بوده است.

تعهد از جنس کنش هستند و یکی از محورهای کنش انسانی را انگیزه شکل می‌دهد. انگیزه می‌تواند اثباتی یا سلبی باشد. انگیزه اثباتی آن است که فرد را به انجام کاری تشویق می‌کند و انگیزه سلبی آن است که فرد را از انجام ندادن کاری بر حذر می‌دارد [۳۵].



انگیزه ایجابی مجری در نسبت با برنامه‌ریزی توسعه زمانی می‌تواند شکل پذیرد که نسبتی میان محتوای برنامه با محتوای اهداف مجری وجود داشته باشد. به نظر می‌رسد که این امر زمانی قابل حصول خواهد بود که محتوای یک برنامه توسعه بتواند در جایگاه یک کلان‌سیاست قرار گرفته و مجموعه نیروهای سیاسی در مورد کلیات آن توافق داشته باشند تا بدین ترتیب نسبت به آن انگیزه ایجابی شکل گیرد.

انگیزه سلبی نیز ناشی از نوعی انتظار جریمه یا مجازات شکل می‌گیرد. در چنین چارچوبی یک سازوکار ایجاد تعهد نسبت به اجرای برنامه این است که مجازاتی برای عدم‌تعهد به آن تعریف شود. از طرفی مجازات نیازمند نظارت است و نظارت نیز منوط به دو شرط است.

شرط نخست آنکه باید عملکرد مجری برنامه نظارت‌پذیر شود و سازوکارهایی برای ارزیابی وی فراهم شود. شرط دوم اینکه باید اهداف برنامه و محتوای آن با واقعیت انطباق داشته باشد تا زمینه تحقق آن را بتوان انتظار داشت؛ نمی‌توان مسئولیتی غیرممکن را به کسی محول کرد و به دلیل عدم اجرا او را مجازات کرد.

بنابراین شرط تعهد دولت‌ها نسبت به برنامه‌های توسعه را اولاً، باید در وجود سازوکار نظارت برای ارزیابی اجرای برنامه‌ها دید. یکی از پیش‌نیازهای ارزیابی و نظارت، گردش آزاد اطلاعات و وجود نظام آماری دقیق و قابل‌اعتماد است. جلسه‌های گزارش ماهیانه پیشرفت اقتصادی در کره جنوبی، برنامه‌های یک‌ساله در ترکیه و بازبینی میان‌مدت برنامه‌های پنج‌ساله در مالزی بخشی از سازوکارهایی هستند که حول مفهوم نظارت و ارزیابی شکل گرفته‌اند.

ثانیاً، باید شرایط امکان اجرای برنامه‌ها را نیز به‌عنوان شرط دیگر تعهد دولت‌ها نسبت به برنامه‌های توسعه فراهم کرد. امکان اجرای برنامه در گروهی این است که بوروکراسی‌ای که نسبت به اجرای برنامه موظف است، از اختیار و قدرت کافی نیز برخوردار باشد. مثلاً در سال ۱۹۵۹ یعنی دو سال قبل از وقوع کودتای نظامی در کره جنوبی، کمیته توسعه صنعتی این کشور با همکاری وزارت بازسازی و وزارت توسعه اقدام به تدوین یک برنامه توسعه سه‌ساله کرده بود، اما این برنامه به دلایل گوناگونی از قبیل عدم‌اعطای اختیارات کافی به کمیته توسعه صنعتی و عدم‌هماهنگی با سایر بخش‌های دولت عملاً راه به جایی نبرد [۳۶]. چنین شرایطی وقتی با رقابت‌های ذی‌نفعان و تعارض منافع آنها همراه می‌شود عملاً اجرای برنامه را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. لذا یکی از پیش‌شرط‌های تعهد، جلوگیری از شکل‌گیری چنین رقابت‌های مخربی است تا اساساً برنامه قابل‌اجرا باشد. به نظر ما اهمیتی که کشورهای مطالعه‌شده در این پژوهش به مبارزه با فساد و حذف آن داشتند یا سهم مهم حذف رانت‌های نامولد در برنامه اصلاحی کمال‌درویش از این منظر قابل درک است. حل مسئله تعارض منافع و فساد هم از طریق اعمال زور و مجازات انجام می‌شود و هم نیاز است تا نهادها و نظام پاداش‌دهی را به‌نحوی بازطراحی کرد که نفع افراد در فساد و در تقابل با برنامه‌ها نباشد و عملاً زمینه‌های فساد کاهش یابد.

ثالثاً، این موضوع نیز وجود دارد که گاه شرایط به‌نحوی تغییر می‌کند که اجرای برنامه ممکن نیست؛ لذا برنامه باید انعطاف‌پذیر باشد. مثلاً باید سازوکاری وجود داشته باشد که با تغییر شرایط بتوان برنامه را بازبینی کرد، همچون زمانی که محاضیر محمد در پی بروز مشکلات مالی دولت از فرصت بازبینی میان‌مدت برنامه استفاده کرد و برنامه جدیدی متناسب با شرایط جدید تدوین کرد.

نکته نهایی آنکه، انگیزه‌های اثباتی را ایدئال‌های ذهنی شکل می‌دهند و ایدئال‌ها خود حول ایده‌های کلی شکل

می‌گیرند. برای مثال سند چشم‌انداز بیست‌ساله ایران ایدئالی است که حول ایده ایرانی-اسلامی شکل گرفته و نوعی از ایده پیشرفت را معرفی می‌کند که آن را الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت می‌داند. در اینجا بدون اینکه بخواهیم وارد جزئیات نسبت نظر و عمل در حوزه سیاست‌ورزی (یا به‌طور کلی در حوزه سازمان و سازماندهی) شویم، به ذکر این نکته اکتفا می‌کنیم که زمانی یک ایده می‌تواند از بیان کلی و عام خود خارج شده و قابلیت عمل بیابد که تبدیل به مفهوم و نظریه شده باشد و بدین ترتیب دانش چگونگی در آن تبلور بیابد. کنش جمعی که مسئله تعهد عوامل در برنامه نیز از این جنس است، هرچند در بردارنده توافق عام بر سر ایده‌ها و ایدئال‌ها باشد، مادامی که تبدیل به مفهوم و نظریه نشود نمی‌تواند توافقی پیرامون چگونگی (یعنی استراتژی‌ها، تاکتیک‌ها و تکنیک‌ها) را فراهم سازد. به همین دلیل در یک نگاه پایه‌ای‌تر پاسخ به مسئله تعهد را در نهایت باید در پاسخ به حل مسئله مفهوم‌پردازی و نظریه‌سازی علمی جست.

### ۶. آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران از منظر تعهد

حال می‌توانیم با در نظر داشتن آنچه در بخش پیشین طرح شد، به آسیب‌شناسی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در ایران از منظر مسئله تعهد بپردازیم. پژوهش‌های انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس<sup>۱</sup> در حوزه آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران آسیب‌های فراوانی برای نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور برشمرده‌اند که ذکر آنها خارج از حوصله این گزارش است. با این حال بر سه نکته پر اهمیت پیرامون دلایل ناکامی‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران در چارچوب مسئله تعهد اشاره می‌کنیم.

#### • نبود ظرفیت و بنیه نظری پیرامون مسئله برنامه‌ریزی توسعه

برنامه‌ریزی توسعه به‌مثابه گونه‌ای مداخله‌ی نهاد دولت و گونه‌ای سیاستگذاری در پاسخ به مسئله هم‌پایی و پر کردن هرچه سریع‌تر شکاف توسعه بین کشورها، طرح می‌شود. در چنین نگاهی یک برنامه توسعه در ابتدا با ترجمه مفهوم خود از توسعه در قالب تصویری از چشم‌انداز آتی جامعه، تلاش می‌کند حوزه‌های مورد مداخله و سیاستگذاری خود را در جهت تخصیص منابع و تنظیم امور تعریف و آنگاه تلاش کند در افقی میان‌مدت به آن جامعه عمل ببوشاند. در واقع دو پرسش اصلی پیش‌روی برنامه‌ریزی توسعه که بیانگر تعریف آن نیز هستند، در عبارت «برنامه‌ریزی توسعه» خود مستتر است: اینکه ۱- «منظورمان از توسعه چیست و چه چشم‌اندازی از جایگاه کشور را توسعه قلمداد می‌کنیم؟» و ۲- «به چه دلیلی و در چه حوزه‌هایی و به چه روش‌هایی نیاز به برنامه‌ریزی برای تحقق آن مفهوم از توسعه داریم؟». پاسخ به این دو پرسش برای هر جامعه با مختصات خاص تاریخی و جغرافیایی خود علی‌رغم وجود اشتراکاتی، در نهایت متفاوت خواهد بود و طبیعتاً پاسخ‌های از پیش آماده‌ای برای این پرسش‌ها را نمی‌توان انتظار داشت. پاسخ به این پرسش‌ها در گام بعدی مهم‌ترین کارکرد برنامه یعنی هماهنگی در نقاط کلیدی بین‌دستگاهی و بین‌زمانی را منجر می‌شود و نقاط راهبردی جهت تعریف مأموریت‌ها را میسر می‌سازد.

حال باید در نظر داشت که علی‌رغم تلاش نهادهای کارشناسی و تصمیم‌گیر کشور، در نهایت هیچ‌گاه مسئله

۱. برای مثال نگاه کنید به: گزارش «درباره برنامه پنجم توسعه»، ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران» به شماره مسلسل ۹۷۰۷ و گزارش «آسیب‌شناسی عدم تقارن میان تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی کشور» به شماره مسلسل ۱۴۵۰۲.



برنامه‌ریزی توسعه در کشور به‌درستی و به طرز جدی تقریر و محل بحث علمی قرار نگرفته و همواره نتیجه آن بوده است که برنامه‌های توسعه در کشور، بیش از آنکه «برنامه توسعه» باشند، «فرصت‌هایی برای قانونگذاری به‌منظور رسیدگی به مسائل گوناگون کشور» قلمداد شده‌اند. مسائلی که گاه از جنس اقتضائات و ضروریات پیش‌رو بوده‌اند و گاه نیازهای قانونی دستگاه‌ها برای پیشبرد امور جاری خود و... بنابراین در چنین فضایی طبعاً انتظار این خواهد بود که برنامه‌های توسعه نتوانند کمک شایانی به پیشبرد امر توسعه در کشور کنند و این مسئله‌ای که به‌طور اساسی پیش‌روی نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور قرار دارد و تا این مواجهه جدی و علمی با برنامه‌ریزی توسعه رخ ندهد، نمی‌توان از برنامه‌های توسعه کشور از جمله برنامه هفتم توسعه انتظار کامیابی داشت.

#### • ضعف سازوکارهای نظارتی در برنامه‌های توسعه

علی‌رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد؛ برای مثال علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد.

طبق قانون اساسی، مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت (به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه)، مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است، اما تجربه نشان داده گزارش‌های تفریح بودجه، که چگونگی هزینه‌کرد بیت‌المال را نشان می‌دهد و بررسی آن از اهم وظایف حاکمیت اسلامی است، با توجه کافی نمایندگان روبه‌رو نمی‌شود. از سوی دیگر روندهای نظارتی مجلس نیز (همچون سؤال و تذکر و استیضاح) گرفتار مشکلات ساختاری زیادی است که کارایی آن را کاهش داده است. به این موارد، باید تأثیرات مخرب لابی‌های سیاسی درون و بیرون مجلس را نیز افزود که عملاً برخی از ابزارهای نظارتی مجلس را از کارکرد خود دور کرده است. از سوی دیگر باید به سازوکارهای نظارتی درون دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها نیز اشاره کرد که به‌دلیل موانع مختلف، در بسیاری موارد اساساً یا فعال نمی‌شوند و یا در حد شناسایی نقاط کور و مشکلات کار باقی می‌مانند و به مؤاخذه و برخورد با مشکلات و حل آنها منجر نمی‌شوند.

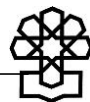
#### • ضعف بازبینی در برنامه‌های توسعه

با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور ما در منطقه و جهان و نیز قرار گرفتن ایران در معرض آسیب‌های طبیعی، احتمال بروز اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره به‌ویژه در حوزه اقتصاد کشور بسیار زیاد است. برای مثال اتکای بیش از اندازه به درآمد نفت در برنامه‌های توسعه به این معناست که برنامه‌های توسعه روی متغیری تکیه دارند که کمتر کنترلی می‌توانیم روی آن داشته باشیم. لذا ضروری است ابعاد و چگونگی تأثیر مسائلی مانند روندهای قدرت در چارچوب روابط بین‌الملل، تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تأمین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و... بر کشور و راهکارهای مقابله با آن در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرد و سازوکارهای بازبینی میان‌مدت و ارزیابی‌های پیوسته تعریف شود که دولت بتواند به‌تناسب شرایط جدید اقدامات مقتضی را انجام دهد و حتی‌الامکان اصلاح برنامه هم در میانه راه فراهم باشد.

## ۷. جمع‌بندی

در این گزارش به این پرسش پرداخته شد که آیا تطابق تقویم برنامه‌ای و سیاسی عملکرد دولت‌ها در اجرای برنامه‌ها را به صورت مؤثر و با کفایت لازم، بهبود می‌بخشد یا خیر؟ در ابتدا بیان شد که در ساختار نظام سیاسی ایران امکان این انطباق وجود ندارد و در نهایت هر برنامه دو دولت و مجلس را به خود خواهد دید. اگر دولتی بخواهد برنامه دوره خود را خودش تدوین کند و به تصویب برساند حتی با چهار ساله کردن برنامه‌های توسعه نیز به دلیل تأخیری که از زمان روی کار آمدن دولت تا تصویب برنامه طی می‌شود این تطابق شکل نمی‌گیرد. در عین حال، می‌توان دولت را مجاز به تدوین برنامه توسعه با آغاز به کار هر دولتی دانست که در این صورت، مدت برنامه لزوماً چهارساله نخواهد بود. در ادامه گفته شد که فقدان بسیاری از سازوکارها در تدوین و اجرای برنامه مانع شکل‌گیری تعهد نسبت به اجرای برنامه و موفقیت آن می‌شود. بدین‌منظور سابقه چهار کشور در برنامه‌ریزی را مورد بررسی قرار گرفت تا مشاهده شود که چه سازوکارها و عواملی در این کشورها منجر به تعهد یا عدم‌تعهد شده است و آیا تطابق تقویمی در این زمینه به طرز معنادار و به قدر کافی مؤثر بوده است یا خیر؟ در این بررسی‌ها مشخص شد که ظاهراً در دوره‌های تطابق تقویمی عملکرد بهتری وجود داشته، اما این تطابق تقویمی نبوده که منجر به تعهد شده است. در کشورهایی با نظام پارلمانی این تعهد مجری (به حزب پیروز در انتخابات پارلمانی و ایجادکننده دولت) بوده است که سبب تمديد دوران فعالیت او شده و تطابق تقویمی معلول این تعهد بوده است. در کشوری مانند جمهوری کره در دوران ریاست‌جمهوری ژنرال پارک، اراده مقتدرانه دیکتاتور بوده که با تغییر ساختار نظام سیاسی کشور و با اعمال زور، تطابق تقویمی را رقم زده است و این وضعیت با شرایط ایران و امکان تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای از رهگذر تغییر تقویم برنامه‌ای و همسان‌سازی آن با تقویم سیاسی تفاوت دارد و چندان قابل قیاس نیست. از سویی در مورد کشور ترکیه ملاحظه شد که موفقیت حزب عدالت و توسعه خود در تداوم حضور در قدرت و همراهی مردم با رجیب طیب اردوغان نقشی مهم ایفا کرده است. همین‌طور می‌توان دید که تغییراتی هم که به نفع سیاست‌های اردوغان و حزب متبوعش در قانون اساسی ایجاد شد مرهون همان تعهد بود. به این ترتیب تطابق تقویمی در این مورد نیز حاصل تعهد عوامل بوده است.

در ادامه بحثی در ارتباط با موضوع تعهد ارائه شد و از این منظر برخی آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه در کشور مورد بررسی قرار گرفت. در این چارچوب گفته شد که مسئله تعهد لزوماً با تطابق تقویم سیاسی حل نمی‌شود، بلکه از یک طرف بایستی نسبت به ضعف بنیه علمی برنامه‌ریزی توسعه در کشور چاره‌اندیشی کرد و از طرف دیگر پیرامون برنامه‌های موجود دو دستور کار اصلی را در حوزه عمل یعنی نظارت و بازبینی را پیش برد.



## منابع و مأخذ

- [۱]. حسینی، سید جعفر، حسین‌زاده لنج‌آبادی، توفیق و بختیاری‌نژاد، رضا، کتابچه «همایش ملی اولین برنامه گام دوم انقلاب؛ ضرورت تغییر ریل سیاستگذاری کشور در برنامه هفتم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۸۸۴۰، ۱۴۰۱.
- [۲]. عزیزخانی، فاطمه و پاسبانی صومعه، ابوالفضل، آسیب‌شناسی عدم تقارن میان تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل، ۱۴۵۰۲، ۱۳۹۴.
- [۳]. اشتریان، کیومرث، کشور دوست، سمانه و فراهانی، مجید، اجراپژوهی در سیاستگذاری عمومی؛ موانع اجرای مطلوب برنامه چهارم توسعه در حوزه سلامت و فرهنگ، فصلنامه سیاستگذاری عمومی، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۴، ۱۷-۲۸.
- [۴]. ایمانی، علی، سرطان‌های خفته تهدید در تقویم سیاسی سیاست‌گذاران در ایران، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، شماره ۳۰، پاییز ۱۳۹۸، ۴۵-۶۹.
- [۵]. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، درباره برنامه پنجم توسعه، ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، شماره مسلسل ۹۷۰۷، ۱۳۸۸.
- [۶]. آقایایی طوق، مسلم و دیگران، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ تهران، نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
- [۷]. مرکز مالگیری، احمد، تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۶۷، پاییز ۱۳۹۰، ۲۱۳-۲۵۱.
- [۸]. عطار، سعید، درباره قانون برنامه توسعه ۱. ژاپن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل، ۹۶۴۸، ۱۳۸۸.
- [۹]. سفارت جمهوری اسلامی ایران در توکیو، ساختار سیاسی ژاپن، بی‌تا، برگرفته از: [www.japan.mfa.gov.ir](http://www.japan.mfa.gov.ir)
- [۱۰]. آلن، رابرت، معمای توسعه: درآمدی بسیار کوتاه بر تاریخ اقتصادی جهانی، ترجمه محمد امیر ریزوندی، نشر نهادگرا، تهران، ۱۴۰۱.
- [۱۱]. شاکری، عباس، مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، تهران، نشر نی، ۱۳۹۵.
- [۱۲]. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- [۱۳]. شیرزادی، رضا، دولت و توسعه سیاسی در مالزی، مطالعات سیاسی، ۱۳۸۹، دوره ۳، شماره ۹، ۱۷۹-۱۵۳.
- [۱۴]. معاونت دیپلماسی اقتصادی وزارت امور خارجه، گزارشی از فقر در مالزی، ۱۳۹۹، برگرفته از: [www.economic.mfa.ir](http://www.economic.mfa.ir)
- [۱۵]. Lee, Cassey, and Lee, Chew-Ging. The evolution of development planning in Malaysia, *Journal of Southeast Asian Economies* (2017), Vol. 34, No.3: 436-461
- [۱۶]. سفارت جمهوری اسلامی ایران در کوالالامپور، ساختار سیاسی مالزی، بی‌تا، برگرفته از: [www.malaysia.mfa.gov.ir](http://www.malaysia.mfa.gov.ir)
- [۱۷]. Federation of the International Trade Associations: [http://www.fta.org/countries/malaysia.html?ma\\_rubrique=cadre](http://www.fta.org/countries/malaysia.html?ma_rubrique=cadre)
- [۱۸]. مؤمنی، فرشاد، دولت و بازار در تجربه توسعه کره (در جستجوی روش علمی پندگیری از تجربیات دیگران)، در: مجموعه مقالات همایش سیاست و اقتصاد در شرق آسیا با تأکید بر چین و ژاپن، تهران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۸۴.
- [۱۹]. شیرزادی، رضا، دولت و توسعه در کره جنوبی، علوم سیاسی، ۱۳۹۰، شماره ۱۵، ۳۲-۸۹.
- [۲۰]. ذاکری، زهرا، بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی: (EPB) درس‌هایی برای ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۷۰۷۷، ۱۳۹۹.
- [۲۱]. شیروانی، علی، تازنمای گاهداد: نگاه تطبیقی و فراملی به مفاهیم مشترک حقوق بین‌الملل و اساسی، روز قانون اساسی کره، ۱۳۹۹، برگرفته از: [www.constitutional.blog.ir/1399/04/26](http://www.constitutional.blog.ir/1399/04/26)
- [۲۲]. Kim, Byung-Koom and Vogel, F. Ezra, *The Park Chung Hee Era: The Transformation*

of South Korea, London, Harvard University Press, 2011

- [۲۳]. عطار، سعید، تجربه نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل، ۱۴۷۶۶، ۱۳۹۴.
- [۲۴]. هیویت، تام، جانسون، هیزل، ویلد، دیو، صنعتی شدن و توسعه، ترجمه طاهره قادری، تهران، نشر دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۷.
- [۲۵]. Kesik, Ahmet, Development Planning in Turkey: An Assessment, In: Economic Planning and Industrial Policy in the Globalizing Economy, Springer, 2015, 77-113.
- [۲۶]. Dewdney, John. C. and Yapp, Malcolm Edward, Turkey, In: Encyclopedia Britannica, retrieved from: <https://www.britannica.com/place/Turkey>.
- [۲۷]. مصلی‌نژاد، عباس و اکبری، سمانه، نقش دولت در توسعه اقتصادی ترکیه در سه دهه اخیر، مجله مطالعات توسعه اجتماعی ایران، ۱۳۹۱، دوره ۴، شماره ۲، ۷۹-۵۵.
- [۲۸]. خبرگزاری صداوسیما، ساختار سیاسی ترکیه، کد خبر: ۱۲۲۶۸۱۵، ۵ مرداد ۱۳۹۵، برگرفته از: [www.iribnews.ir](http://www.iribnews.ir).
- [۲۹]. بنی‌هاشمی، میرقاسم، تحولات ترکیه؛ نگاهی به سیاست‌های داخلی و منطقه‌ای، دیده‌بان امنیت ملی، ۱۳۹۶، شماره ۶۰ و ۶۱، ۱۱۸-۱۰۹.
- [۳۰]. صفرزاده، اسماعیل، تهرانی، ایمان، مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۶. روند برنامه‌ریزی توسعه در ترکیه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات برنامه‌بودجه)، شماره مسلسل ۱۲۵۷۳، ۱۳۹۱.
- [۳۱]. قلی‌پور، رحمت‌الله و آقاجانی، رضا، بررسی تجربه توسعه ترکیه با تأکید بر برنامه‌های توسعه و مقایسه آن با ایران، مقاله ارائه‌شده در سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۳.
- [۳۲]. کرمانی، امیر، خبرگزاری اقتصاد آنلاین، داستان یک گشایش اقتصادی واقعی در سال آخر دولت، کد خبر: ۴۵۹۰۷۹، ۲۱ مرداد ۱۳۹۹، برگرفته از: [www.eghtesadonline.com](http://www.eghtesadonline.com).
- [۳۳]. محمدی، مسعود و کمرئی، مریم، مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۲. برنامه‌ریزی در کشور فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۸۳۱، تهران، ۱۳۹۱.
- [۳۴]. غمامی، سید محمدمهدی، تفکیک قوا: مفهوم و شیوه‌های اجرایی، دو فصلنامه گواه، شماره ۱۰، پاییز ۱۳۸۶، ۹۷-۱۰۴.
- [۳۵]. Friedlander, F., & Walton, E. (1964). Positive and Negative Motivations Toward Work. *Administrative Science Quarterly*, 9(2), 194-207. <https://doi.org/10.2307/2391234>
- [۳۶]. خبرگزاری اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (اتاق ایران)، تجربه توسعه در جهان: هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)، کد خبر: ۱۱۹۹۸، ۹ بهمن ۱۳۹۶، برگرفته از: [www.otaghiranonline.ir/news/11998](http://www.otaghiranonline.ir/news/11998)

## گزیده سیاستی

گفته می‌شود که یکی از آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران، عدم تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای در کشور است و همین عامل باعث کاهش انگیزه مجری در تعهد نسبت به برنامه می‌گردد. این گزارش با بررسی این مدعا، تجربه کشورهای دیگر را مرور کرده و بیان می‌دارد که تطابق تقویم سیاسی و برنامه‌ای تاثیر معناداری بر تعهد مجری نسبت به برنامه ندارد، بلکه مسئله تعهد در اجرا را بایستی در ضعف بنیه نظری برنامه‌ریزی توسعه، ضعف سازوکارهای نظارتی در برنامه و نیز ضعف بازبینی‌های مستمر برنامه در طول دوران اجرا پیگیری نمود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان یاسیداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)