

گامنامه پایش توسعه و آینده‌نگری



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره گزارش

عنوان	
گاهنامه پایش توسعه و آینده‌نگری نشریه داخلی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری شماره ۶ تابستان ۱۴۰۰ (ویژه نامه برنامه‌ریزی توسعه)	
کد شناسه	۱۴۰۰-۵-۱۰۳۱۳
نام واحد	دفتر خدمات پژوهشی و کاربست یافته‌های پژوهشی
پدیدآورندگان (به ترتیب حروف الفبا)	علیرضا آزموده اردلان-حمید آهنی-یدالله ابراهیمی‌فر-محمد علی برادران-شهاب پناهی-فرزام پوراصغر سنگاچین-علیرضا پورانوری-سید رحیم تیموری-علی خانی-راحله خدادادی-مهدی رازپور-علی رستمیان-مسعود طوفان-حانیه علی‌بیگی‌علوی-غلامرضا گرائی‌نژاد-رضا منصوری
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
صفحه آرایی، ویراستاری و طراحی جلد	علی خانی
تاریخ انتشار	تابستان ۱۴۰۰
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهمی (ویلا) - خیابان استاد جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶ شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir	

فهرست مندرجات

صفحه	عنوان
۷	پیشگفتار.....
بخش اول: مبانی و روش‌های نوین برنامه‌ریزی	
۱۰	برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی نوین و اهداف توسعه‌ی جهانی: فرایندها و مشارکان / علی رستمیان.....
۴۳	مدل مفهومی الگوی توسعه بومی به عنوان روش نوین برنامه‌ریزی / راحله خدادادی.....
۶۷	آسیب شناسی و تبیین جایگاه نظام ارتباطی در برنامه‌های توسعه‌ای کشور (بررسی برنامه ششم و ارائه چارچوب برای برنامه هفتم توسعه / مسعود طوفان.....
۸۸	برنامه‌ریزی برای جهان پسا کرونا: ۵ محور اولویت‌دار برای برنامه توسعه پسا نئولیبرالی / محمد علی برادران.....
۹۵	سناریونگاری در برنامه‌ریزی توسعه / حانیه علی‌بیگی علوی - علی خانی.....
۱۰۳	برنامه پنج ساله هفتم: آیا منطقی بنیادی وارد برنامه خواهد شد؟ / رضا منصوری.....
بخش دوم: تجارب سایر کشورها در برنامه‌ریزی توسعه	
۱۱۰	چارچوب برنامه‌ریزی توسعه پایدار اندونزی / شهاب پناهی.....
۱۱۷	رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی خوب: مورد منطقه عرب / شهاب پناهی.....
۱۴۸	مطالعه برخی دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران در هفت دهه اخیر / سید رحیم تیموری.....
بخش سوم: روش‌های برنامه‌ریزی در بخش‌ها	
۱۸۲	نقش و کارکرد بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) ایجاد فرصت‌های اشتغال پایدار در برنامه هفتم توسعه (چالش‌ها و راهکارها / فرزاد پوراصغر سنگاچین.....
۲۱۵	تحلیل روند شاخص‌های مهم بخش کشاورزی در مدت ۱۰ سال با برنامه‌ریزی توسعه پایدار / حمید آهنی و همکاران.....
بخش چهارم: روش‌های پیوند میان برنامه و بودجه	
۲۲۲	پیوند بین برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی / یدالله ابراهیمی فر.....
۲۳۱	برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در دولت سیزدهم: دو دستورکار فوری و بی‌شمار مسأله / غلامرضا گرائی نژاد.....
بخش پنجم: برنامه‌ریزی توسعه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمین	
۲۳۶	شهرمنطقه‌های چند مرکزی، مفهومی جدید در برنامه‌ریزی توسعه فضایی سرزمین ایران / مهدی رازی‌پور.....
۲۵۱	نقش زیرساخت اطلاعات مکانی (SDI) در برنامه‌ریزی و مطالعات آمایش استان / علیرضا پورانوری.....
۲۶۱	شماره‌های پیشین گاهنامه پایش توسعه و آینده‌نگری.....

پیشگفتار

علیرضا آزموده اردلان
رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری علاوه بر گزارش‌های تخصصی و تحلیلی، اقدام به تهیه گاهنامه‌ای با عنوان «گاهنامه پایش توسعه و آینده‌نگری» کرده است. هر شماره این گاهنامه اختصاص به یک موضوع دارد. شماره ۶ این گاهنامه با توجه به اهمیت برنامه هفتم توسعه به آخرین یافته‌های موجود در حوزه ادبیات توسعه و برنامه‌ریزی اختصاص یافته است. این گاهنامه شامل ۲ بخش است که در ۴ محور مختلف در حوزه توسعه و برنامه‌ریزی تقسیم‌بندی شده است. بخش اول مقالات تألیفی و بخش دوم مقالات ترجمه‌ای می‌باشد. حوزه‌های تمرکز در این گاهنامه به قرار ذیل بوده است:

- مبانی و روش‌های نوین برنامه‌ریزی
- تجارب سایر کشورها در برنامه‌ریزی توسعه
- روش‌های برنامه‌ریزی در بخش‌ها
- روش‌های پیوند میان برنامه و بودجه
- برنامه‌ریزی توسعه‌ای مبتنی بر آمایش سرزمین



در خاتمه با آرزوی ثمربخشی این مجموعه، تقاضای دریافت نظرات و پیشنهادات و نیز مشارکت پژوهشگران و صاحب‌نظران در تدوین شماره‌های آتی گاهنامه پایش توسعه و آینده‌نگری را دارد.

بخش اول: مبانی و روش های نوین برنامه ریزی

برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی نوین و اهداف توسعه‌ی جهانی: فرایندها و مشارکان

ترجمه و تنظیم: علی رستمیان

نویسندگان: آدموس ا. چیمهوو، دیوید هولم، لاجلان تی. مونرو^۳

چکیده:

شمار کشورهایی که برنامه‌ی توسعه‌ی ملی دارند دوچندان شده است، و از ۶۲ کشور در سال ۲۰۰۶ تا ۱۳۴ کشور در سال ۲۰۱۸ رسیده است. اکنون بیش از ۸۰ درصد جمعیت جهان در کشوری زندگی می‌کنند که از برنامه‌ی توسعه‌ی ملی برخوردار است. این را باید در حکم احیای جالب توجه رویه‌ای دانست که در دهه‌ی ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی به منزله‌ی یادگاری از اقتصادهای هدایت شده و توسعه‌ی دولت‌مدار از اعتبار ساقط شده بود. عوامل متعددی در ظهور دوباره‌ی این پدیده دست‌اندرکار بوده‌اند، با این حال حدوداً از سال ۲۰۱۵، روند تولید چنین برنامه‌هایی شتاب بیشتری به خود گرفته است، بخشی از آن ناشی از نیاز برای برنامه‌ریزی به منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ی پایدار^۴ (SDGs) بوده است. بر اساس تحلیلی که در مورد ۱۰۷ برنامه‌ی توسعه‌ی ملی صورت پذیرفته، و با توجه به بصیرت‌هایی که از موردکاوی ۱۰ کشور انجام گرفته، این مقاله ضمن واکاوی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی و بازشناسی سنخ‌ها و محتوای این برنامه‌ها، به بررسی دلالت‌های آن‌ها در رابطه با برنامه‌های توسعه‌ی پایدار می‌پردازد. این مقاله با ارائه‌ی سنخ‌شناسی برنامه‌های ملی نوین، ویژگی‌های آن‌ها را بررسی می‌کند و به کاوش در رابطه با روش‌هایی می‌پردازد که از طریق آن‌ها برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی نوین و اهداف توسعه‌ی پایدار با یکدیگر تلاقی می‌کنند. بر اساس یافته‌های این مطالعه، مالکیت بیشتر و پایش سیاسی فرایندها در ایجاد برنامه‌ها مهم هستند. همچنین، برنامه‌ها بر اساس شواهد و قراینی که به کار می‌بندند، درجه‌ی انسجام درونی بین بخش‌های مختلفی که دارند، فرایند توسعه‌ی برنامه (جامع یا نخبه‌محور) و میزان شفافیت در مورد تأمین مالی، با یکدیگر متفاوت‌اند. برخلاف برنامه‌های توسعه‌ی ملی در سده‌ی بیستم، برنامه‌های نسل جدید اغلب متکی بر نظریه‌های ناظر بر عقلانیت همیارانه هستند و نه عقلانیت خطی. این نسل نوین از برنامه‌های ملی اغلب از سوی پژوهشگران دانشگاهی مغفول انگاشته شده و به همین دلیل بررسی آن، به ویژه به منظور فهم راه‌هایی که از طریق آن‌ها بتوان با کاربست این برنامه‌ها در مسیر تحصیل اهداف توسعه‌ی پایدار قدم نهاد، ارزشمند و ثمربخش است.

کلمات کلیدی:

برنامه‌ریزی ملی، اهداف توسعه‌ی پایدار، برنامه‌ریزی اقتصادی، برنامه‌ریزی توسعه، سیاست توسعه، راهبرد ملی

1. Admos O. Chimhowu
2. David Hulme
3. Lauchlan T. Munro
4. Sustainable Development Goals

مقدمه:

این مقاله به اقبال به برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی و ظرفیت آن به منزله‌ی کارگشایی برای تحصیل اهداف ۲۰۳۰ در توسعه‌ی پایدار می‌پردازد. در ۲۵ سپتامبر سال ۲۰۱۵، تمام ۱۹۳ عضو سازمان ملل خود را متعهد به ۱۷ هدف توسعه‌ی پایدار نمودند. برخلاف اهداف توسعه‌ی هزاره (MDGs)، که عمدتاً بر اساس رهیافت از بالا به پایین صورت‌بندی شده بودند، اهداف توسعه‌ی پایدار قرار است از طریق برنامه‌هایی محقق شوند که به نحوی بومی ایجاد و هدایت می‌شوند و بازنمای آرزوها، اولویت‌ها و بافتارهای دولت‌های عضو سازمان ملل هستند. پژوهشی که در شبکه‌ی راهبردی دانشگاه منچستر درباره‌ی برنامه‌ریزی ملی نوین انجام گرفته نشان می‌دهد که طی سال‌های ۲۰۱۸ تا ۲۰۶۶، تعداد کشورهایی که برنامه‌ی توسعه‌ی ملی دارند، دو برابر شده است، یعنی از ۶۲ کشور به ۱۳۴ کشور رسیده است. افزون بر این، امروز ۸۰ درصد از جمعیت جهان در کشوری زندگی می‌کنند که به نحوی واجد برنامه‌ی توسعه‌ی ملی است. نظیر همین فرایند، برنامه شهری جدید زیستگاه ملل متحد نیاز شهرداری‌ها برای توسعه‌ی برنامه‌های منطقه‌بنیان تأکید می‌ورزد. در همین راستا، حوزه‌های اقتدار شهری به نحوی فزاینده برنامه‌های ناظر بر تحقق اهداف توسعه‌ی پایدار را بر اساس مقتضیات بومی خاص خود صورت‌بندی می‌کنند. اهتمامات دولتی و مدنی بسیاری در آمایش و کاربست این برنامه‌ها در همه‌ی سطوح حکمرانی اختصاص یافته، نقش دولت-ملت در پیشبرد توسعه تغییر کرده و از سوی دیگر سلطه‌ی نهادهای تأمین مالی بین‌المللی بر سیاست‌های توسعه‌ای به چالش‌های جدی‌ای روبه‌رو شده. با این همه پژوهش‌های نظام‌مند اندکی برای فهم ارزش چنین اهتماماتی صورت پذیرفته است.

برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی تاریخی شطرنجی و رسوب یافته در ناکامی برنامه‌ریزی مرکزی در اقتصادهای دهه‌ی ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ داشته است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دنبال این هستند که توسعه‌ی خود را از طریق مجموعه‌ای از فرایندها، سیاست‌ها و شیوه‌های عمل تعقیب کنند، منظومه‌ای می‌توان آن‌ها را در قالب "برنامه‌ریزی ملی نوین" نامگذاری کرد. این برنامه‌ریزی ملی نوین علایق پژوهشی اندکی را به خود جلب کرده است، با این حال شواهد بسیاری در میان‌اند حاکی از این که چنین برنامه‌ای حامل دلالت‌های مهمی هستند نه تنها برای پاسخگویی کشورها در برابر اهداف توسعه‌ی پایدار بلکه در رویارویی با چالش‌های جهانی و بومی‌ای که کشورها با آن‌ها مواجهه‌اند. یکی از پاسخ‌های متداول که از سوی دولت‌ها در مواجهه با این چالش‌ها ایراد می‌شود، تأکید بر ضرورت برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی برای ساختن نهادها، منابع و ظرفیت‌های مدیریت مخاطره/تکانه به منظور دستیابی به توسعه‌ی ملی است. این تأکید بر نیاز به برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی واکنشی است به روند حاکم بر سه دهه گذشته، یعنی آزادی‌سازی اقتصادی، بازارسازی و مقررات‌زدایی. این روند اگرچه در برخی جهات کامیاب بوده است، اما نابرابری اقتصادی گسترده‌تری را ایجاد کرده و ضمن عمومی‌ساختن بسیاری از مخاطرات و تشدید تکانه‌ها (که مثال بارز آن بحران مالی ۲۰۰۸ است)، بسامد و شدت بحران‌های اقتصادی، به‌ویژه بحران‌های مالی و ارزی را افزایش داده است (Polanyi-Levitt, 2013). افزون بر این، برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی پاسخی است به امکاناتی که توسط جریان‌های جدید در تأمین مالی، خاصه کشف منابع طبیعی طی جهش کالایی، عرضه شده، در دورانی که به واسطه‌ی افول نقش نهادهای تأمین مالی بین‌المللی و کاهش ضریب تأثیر اجماع واشنگتن و نیز نظر به وضعیت کشورهای فقیر و مقروض، فضای سیاستی بیش از پیش آزاد و مهیا گشته است.

در این مقاله، اصطلاح برنامه‌ریزی ملی "نوین" در اشاره به بافتاری نو به کار رفته است، بافتاری که در آن نسل کنونی رویه‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی ظهور می‌یابند. این اصطلاح به دو دلیل اتخاذ شده است. نخست، چنانکه در ادامه خواهیم دید، برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی "نوین" عمدتاً پارادایمی کرداری است که واجد پیکره‌ای از دانش، مفاهیم و کردارهایی است هم ناظر بر پاسخ‌های دولت به جهانی‌شدن اقتصادی، و هم ناظر بر چگونگی برنامه‌ریزی برای کاربست برنامه‌ی ۲۰۳۰ برای توسعه‌ی پایدار. همانطور که در ادامه نشان داده خواهد شد، برنامه‌ریزی ملی "نوین" پارادایم جدیدی را برای مالکیت "واقعی"، بر حسب انطباق بهتر برنامه‌ها با ادوار انتخاباتی و اولویت‌های ملی، و البته توجه به هنجارهای جهانی جدید تعریف می‌کند.

دوم این که، اگرچه عناصر مشخصی از تداوم در این تعبیر وجود دارد، اما برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی "نوین" نشانگر ویژگی‌های مفهومی و روش‌شناسانه‌ای است از بعضی جهات با کردارهای برنامه‌ریزی حاکم بر دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰ متفاوت است. سوم، برنامه‌ریزی ملی "نوین" اجتماعی نوظهور و معرفت‌بنیان را حول این پژوهش شکل می‌دهد، و پایگاه داده‌های مربوط به آن بصیرت‌هایی عرضه می‌دارد درباره‌ی این که چگونه سیاست‌ها و ایدئولوژی‌های توسعه در جهان چندقطبی امروز از نو ساخته شکل می‌گیرند.

این مقاله به این صورت ساختار یافته است که پس از ارائه‌ی روش‌شناسی و چارچوب تحلیلی‌اش، به مرور ظهور، افول و ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی، از دهه‌ی ۱۹۶۰ تا زمان حاضر می‌پردازد. سپس عوامل پیشران در رابطه با ظهور برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی را بررسی می‌کند؛ ویژگی‌ها و سنخ‌های اصلی برنامه‌ریزی ملی نوین را شناسایی می‌کند؛ و به بررسی شیوه‌هایی دست می‌برد که از رهگذر آن‌ها برنامه‌ریزی ملی با اهداف توسعه‌ی پایدار تلاقی می‌یابند. در نهایت، در بخش نتیجه‌گیری، مباحث مطرح‌شده در طول مقاله چکیده شده و یافته‌های اصلی این پژوهش برجسته می‌گردند.

پارادایم‌های برنامه‌ریزی و مفاهیم سازمان‌دهنده به آن‌ها:

عنصر اصلی چارچوب مفهومی مورد نظر ما متمرکز است بر روش‌هایی که از طریق آن‌ها فرایند برنامه‌ریزی و "سند برنامه" به منزله‌ی ستانده‌ی آن، در تحصیل نتایج (توسعه‌ی ملی) سهم دارند و موجد سنخ‌شناسی ویژه‌ای هستند که ما در بخش هفتم آن را به کار خواهیم بست. با مروری بر نوشتارگان برنامه‌های توسعه‌ی ملی می‌توان دو پارادایم رقیب را که به برداشت‌ها و کردارهای برنامه‌ریزان جهت می‌دهند بازشناخت. در وهله‌ی نخست، پارادایم برنامه‌ریزی کلاسیک قرار دارد که ریشه‌هایش در نظریه‌های ناظر بر عقلانیت خطی است، در این پارادایم برنامه‌ریزی به منزله‌ی "تلاشی سازمان‌یافته، آگاهانه و مداوم برای انتخاب بهترین بدیل‌های در دسترس برای دستیابی به اهداف مشخص است" (Waterston, 1965, p. 26). اغلب این پارادایم را در قالب الگوی جامع عقلایی می‌نامند، که در آن برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در چارچوب علمی عقلایی فهمیده می‌شود و به این اعتبار یک برنامه به سندی دستورالعمل‌گونه تبدیل می‌شود که ماهیتی علمی دارد و از بالا توسط متخصصان بی‌غرض (تکنوکرات‌ها) که به تمامی داده‌های موردنیاز دسترسی دارند و از ظرفیت تحلیلی نامحدود برخوردار هستند هدایت می‌شود. در این شکل ساده شده، چنین برنامه‌ای متضمن فرایندی است که در آن تکنوکرات‌ها بر "امور نظارت دارند، الزامات و مقتضیات را تشخیص می‌دهند، ابزار لازم را مطالعه می‌کنند و راه‌های عملی دستیابی به اهداف را می‌آزمایند" (Waterston, 2006, p. 430). در این

پارادایم، توسعه‌ی ملی به مثابه‌ی "مسأله" ای قالب‌بندی می‌شود که متخصصان می‌توانند به نحوی نظری و عملی آن را فهم کنند و به همین اعتبار پیامدهای ناشی از مداخلات عمومی را پیش‌بینی و سیاست‌های بهینه را تشخیص دهند. با این وصف، برنامه‌ها به نحوی فنی و کارآمد باید در تعقیب اهداف توسعه‌ی مدون و پذیرفته شده قرار گیرند - به این معنا که هزینه‌ها و ریسک‌ها را کمینه و فواید و فرصت‌ها را بیشینه سازند. برای تحصیل این وضعیت بهینه، رهیافتی از بالا-به-پایین اتخاذ می‌شود که در آن نخبگان فکری و حرفه‌ای بهترین تکنیک‌ها (نظیر مدل‌سازی خطی، مدل‌سازی نهاده-ستانده، تحلیل هزینه-فایده، و تحلیل مسیر بحرانی) را بر اساس بهترین داده‌های در دسترس به کار می‌بندند. این به آن‌ها این اجازه را می‌دهد که سیاست‌ها و اقدامات بهینه را تشخیص دهند و به این ترتیب اهداف توسعه (از نرخ‌های رشد اقتصادی گرفته تا ارتقای توسعه‌ی انسانی) حاصل آید. اگرچه این قالب‌بندی از برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی به‌نحوی مبسوط در بافتارهای اقتصادی "مختلط" به کار رفته است، این رهیافت در حد نهایی‌اش بیش‌تر حامی ایده‌ی برنامه‌ریزی مرکزی و دولت‌مدار است و فضای اندکی را برای عرضه اندام بازار در توسعه‌ی اقتصادی در نظر می‌گیرد.

پارادایم دوم، که مبتنی است بر نظریه‌های اخیر درباره‌ی ارتباط و مذاکره، ریشه در عقلانیت همیارانه دارد (Innes & Booher, 2010). در این نگرش، توسعه‌ی ملی نوعی "معجون توسعه‌ای" است که از سوی شهروندان به نحو متفاوتی درک می‌شود و از لحاظ نظری تنها می‌توان شناختی جزئی از آن به دست آورد. در این نگاه، داده‌هایی که برای درک شرایط به آن‌ها ارجاع داده می‌شود اغلب جزئی، موردی، ناهمگون و کم‌کیفیت هستند و به همین دلیل پیش‌بینی‌های دقیق مبتنی بر منطق دوگانی (علت-معلول) را نمی‌توان صحیح و کامل دانست و ناگزیر باید از منطق فازی (Allmendinger, 2017) و یا آنچنان که جانسون و کلارک (۱۹۸۲) باور دارند، از "منطق پویا" بهره گرفت. به این ترتیب، برنامه‌ریزی در حکم فرایندی است از ارتباط و مذاکره درباره‌ی آینده‌ی مطلوب، و متضمن تعامل افراد کثیر از مصادر گوناگون قدرت که هر یک دست کم منافع خصوصی خود را در آینده‌ی ارزش‌های مشترک تعبیر می‌کنند (Innes & Booher, 2010).

عقلانیت همیارانه ابزار اکتشافی متفاوتی را برای تصمیم‌گیری به دست می‌دهد. در این عقلانیت، برنامه‌ریزی به منزله‌ی فرایندی از چانه‌زنی، مذاکره و ارتباط میان اجتماعات و شهروندان حول ارزش‌های مشترک، روابط علی و پیامدهای ممکن تعریف می‌شود (Forester, 1999; Sager 2002; Innes & Booher, 2010; Healey, 1992, 2010). در این رهیافت، توسعه‌ی ملی آن وعده‌گاهی درباره‌ی آینده است که بر اساس ایده‌ی هابرماس (۱۹۸۷) از عقلانیت ارتباطی صورت می‌بندد. در واقع، برنامه‌ی ملی بیش از آن که مجموعه‌ای از تصمیمات باشد، عنصری مهم و همواره جاری از کنکاش اجتماعی است که متضمن مذاکرات مداوم درباره‌ی اهداف، سیاست‌ها، کنش‌ها، و نهایتاً انتخاب‌هایی است که به لحاظ فنی مطلوب و از نظر سیاسی ممکن باشند. به این اعتبار، برنامه‌های ملی، بیش از آن که محصول یک عملکرد تکنیکی-تحلیلی عینی باشند، بخشی از یک "مکالمه"ی اجتماعی مداوم قلمداد می‌شوند، به بیان دیگر، فرایند برنامه‌ریزی به اندازه‌ی محتوای نهایی برنامه حائز اهمیت است. این برداشت از برنامه‌ریزی به دلیل صبغی‌هنجاری آن و نیز به دلیل ضعف آن در در نظر گرفتن عدم تقارن‌های قدرت در فرایند برنامه‌ریزی مورد نقد قرار گرفته است (Hillier, 1993). افرادی همچون فیشتاین (۲۰۰۰) دغدغه‌های خود را در رابطه با زمان زیادی که برای حصول

به اجماع نیاز است، ابراز داشته‌اند و به این واقعیت اشاره کرده‌اند که رهیافت‌های بدیل (از بالا-به-پایین) می‌توانند پدیدآورنده‌ی پیامدهای مطلوب باشند.

درحقیقت باید دریافت که برداشت‌های ذکرشده در بالا به منزله‌ی حدود انتهایی یک طیف هستند و منطق عملی برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی ملی در اکثر موارد متضمن درک پخته‌تری از مواضع بینابین در این طیف است. در این مقاله، علاقه‌ی اصلی ما فهم رهیافت‌های گوناگون برنامه‌ریزی برای توسعه‌ی پایدار و سنخ‌های گوناگون عقلانیت است که مبنای کردارهای تجسم‌یافته در ۱۰۷ برنامه‌ی مورد نظر ما هستند.

روش‌شناسی:

این مطالعه طرحی چند روشی را اتخاذ کرده تا از رهگذر آن مقایسه میان آنچه در سطح جهانی در حال رخ دادن است (مرور و تحلیل داده‌های ثانوی) منضم شود به بصیرت‌های تفصیلی‌تری که درباره‌ی وضعیت ناظر بر شیوه‌های برنامه‌ریزی ملی در ده کشور عرضه می‌شود (پژوهش اصلی). این بخش به بحث درباره‌ی داده‌های ثانویه‌ی استفاده شده و تحلیل صورت گرفته خواهد پرداخت. همچنین جزئیات موردکاوی اصلی را که بخشی از این مطالعه است ارائه خواهیم کرد. داده‌های ثانویه و تحلیل آن‌ها را به بحث خواهیم گذاشت و برای این کار نخست از تحلیل کتاب‌سنجی آغاز می‌کنیم.

این مطالعه تحلیل کتاب‌سنجی (تحلیل کمی منتشرات مکتوب) را به منظور درک روندهای حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی طی زمان و خاصه این که چگونه نوشتار موجود این مسأله را بازتاب می‌دهد، به کار می‌برد. جست و جو در Google Ngram در زبان‌های انگلیسی، فرانسوی، آلمانی، روسی و اسپانیایی، زبان‌های اصلی مورد استفاده در نوشتارگان برنامه‌ریزی ملی، با تأکید بر تعابیر کلیدی "برنامه‌ریزی مرکزی"، "برنامه‌ریزی اقتصادی"، برنامه‌ریزی توسعه (ملی)"، و نیز سایر گونه‌های این تعابیر، نظیر برنامه‌ی اقتصادی، انجام گرفت. بازه‌ی دوره‌ی پژوهشی مورد نظر از سال ۱۹۲۵ (درست پیش از نخستین برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی شوروی) تا سال ۲۰۰۸ (آخرین سالی که داده‌های Ngram از آن موجود است) در نظر گرفته شده تا روندهای مرسوم در برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی طی زمان مشخص شوند. از آنجا که داده‌های مربوط به تمامی زبان‌ها عمدتاً شبیه به هم بوده‌اند (و اوج مباحث مربوط به برنامه‌ریزی ملی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رخ داده)، این مقاله گزارش‌ها و تحلیل‌های خود را تنها بر نتایجی که به زبان انگلیسی هستند، متمرکز ساخته است.

به منظور بررسی تطبیقی نتایجی که از Ngram به دست آوردیم، تحلیل محتوای کتب درسی مهم که در زمینه‌ی اقتصاد توسعه هستند و به ویرایش‌ها و چاپ‌های متعدد رسیده‌اند انجام گرفته تا ببینیم که چه میزان توجه و اقبال به سمت مسأله‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی صورت پذیرفته است. در این ارتباط، کتاب میر (۱۹۶۴-۲۰۰۵) مباحث اساسی اقتصاد توسعه^۱ (ویرایش هشتم) و کتاب تودارو (۱۹۷۷-۲۰۰۵) توسعه‌ی اقتصادی^۲ (ویرایش دوازدهم) مورد استفاده قرار گرفته‌اند. نتایج عمدتاً همسان بوده است؛ با این حال این مقاله تأکید خود را بر اثر میر گذاشته چون

۱- این اثر توسط نشر نی و با ترجمه‌ی غلامرضا آزاد (ارمکی) در دسترس است.

۲- این اثر توسط انتشارات دانشگاه تهران و با ترجمه‌ی وحید محمودی منتشر شده است.

علاوه بر این که این اثر متنی بنیادین و اندیشه‌برانگیز به شمار می‌آید و اشارات و حاشیه‌ها و نقدهای بسیاری بر آن نوشته شده، نماینده‌ی خوبی برای گفتمان اقتصاد توسعه نیز هست.

در گام بعدی، مروری نظام‌مند و جامع از نوشتارگان منتشرشده در این هزاره که در باب برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی بوده‌اند صورت گرفته. در این دوره پوشش نسبتاً اندکی از چنین نوعی از برنامه‌ریزی یافت شد، جز ارجاعاتی جسته‌گریخته در اسناد راهبرد کاهش فقر (PRSPs). جست‌وجویی موشکافانه در وبگاه‌های مربوط به سازمان‌های بین‌المللی کلیدی (صندوق بین‌المللی پول، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، دپارتمان امور اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل، برنامه‌ی توسعه‌ی سازمان ملل، گروه بانک جهانی)، در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ به هدف بررسی این مسأله انجام گرفت که آیا این سازمان‌ها از چرخش اخیر که در برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی صورت گرفته آگاه هستند و این که آیا در راستای ترویج آن گام برمی‌دارند یا نه. در این رابطه یه یکی از اسناد کلیدی بانک جهانی (World Bank, 2007) برخورداریم، که نتایج مربوط به پژوهش این سازمان در رابطه با برنامه‌های توسعه‌ی ملی نتیجه‌محور را گزارش می‌کند. بر اساس این گزارش، در سال ۲۰۰۶، ۶۲ کشور واجد چنین برنامه‌ای بوده‌اند، که این به نوعی خط مبنایی را برای برنامه‌های توسعه‌ی ملی مورد نظر ما فراهم می‌کند که پیشینه‌ی آن به یک دهه قبل از مطالعه‌مان برمی‌گردد.

در نهایت، جستجوی اینترنتی جامعی برای تشخیص و بارگذاری برنامه‌های توسعه‌ی ملی در دسترس صورت گرفت که تمرکز آن بیش‌تر بر وبگاه‌های دولتی کشورهای عضو سازمان ملل بوده است. این جست‌وجو آرشیوی متشکل از ۱۳۴ برنامه‌ی توسعه‌ی ملی را شامل می‌شود که در بازه‌ی زمانی ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۸ منتشر شده‌اند. در این پژوهش، سند برنامه‌ی ملی "هر سند ملی زمان‌مندی است شامل اهداف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی منسجم که از بخش‌ها فراتر می‌رود و بیانگر تصویری از توسعه‌ی ملی است" تعریف می‌شود. تمرکز بر سطح ملی به این معناست که برنامه‌هایی که در سطحی کم‌تر از سطح ملی هستند در این پژوهش گنجانده نشده‌اند، با این حال، در پایان، پژوهش ما کوشیده تا به قصد دربرگرفتن معانی متفاوتی که بر برنامه‌ی توسعه‌ی ملی دلالت می‌کنند، یافته‌هایی را که از خلال جست‌وجوی برنامه‌های توسعه‌ای حاصل آمده را نیز لحاظ کند. این موارد مبنای تحلیل محتوای نظام‌مند ما را شکل می‌دهند. به هدف دستیابی به دقت نظری، در مواردی که ممکن بوده، تحلیل محتوا بر اساس زبان اصلی برنامه (عربی، انگلیسی، فرانسوی، پرتغالی، روسی یا اسپانیایی) انجام گرفته و به برگردان انگلیسی اکتفا نشده. این مقاله بر اساس تحلیل ۱۰۷ برنامه‌ی ملی از میان ۱۳۴ برنامه‌ای که در خزانه‌ی جست‌وجویی خود دارد پیش می‌رود (بنگرید به پیوست ۱). آن برنامه‌هایی که در اینجا تحلیل نشده‌اند عمدتاً مربوط به کشورهای بوده‌اند که جمعیت آن‌ها یک میلیون و یا کم‌تر از آن بوده است. تحلیل محتوای انباشتی، مرسوم و مستقیم (Hsieh & Shannon, 2005) برای هر برنامه‌ی توسعه‌ی ملی انجام گرفته که ما گزارش‌هایمان را بر اساس داده‌های حاصل از آن‌ها ترتیب داده‌ایم. به پیروی از تحلیل محتوای مرسوم، و غنی ساختن آن با موردکاوی تفصیلی کشورها، تحلیل محتوای مستقیم را صورت‌بندی کرده‌ایم. این کار بر اساس کدگذاری و با استفاده از ۱۰ مضمون اصلی و ۹۰ متغیر که محصول مرور نوشتارگان بوده‌اند انجام پذیرفته. این ۱۰ مضموت عبارتند از:

(۱) تاریخچه‌ی کشور

- ۲) چشم‌انداز برنامه (داده‌هایی در ارتباط با خود برنامه، عنوان، مضامین، طول برنامه، زبان مکتوب آن، هزینه‌ی تولید برنامه، بازیگران اصلی در فرایند برنامه‌ریزی)
- ۳) کیفیت مبنای مصداقی برنامه، شامل مفروضات، سطح اسناد، استفاده از مدل‌سازی اقتصادی و ...
- ۴) برشی از سناریوها (دستاوردهای برنامه‌ی پیشین و اهداف و آماج برنامه‌ی کنونی؛ تمرکز راهبردی)
- ۵) اهداف و آماج کلیدی، شامل بخش‌های اولویت‌مند و/یا گروه‌های جمعیت‌شناختی
- ۶) ارتباط با برنامه‌های جهانی
- ۷) تأمین مالی برنامه و ابزار اجرای آن
- ۸) کلیدواژه‌هایی از جمله کمک، رشد اقتصادی، ایجاد شغل، توان‌بخشی، توسعه‌ی انسانی، حذف/کاهش فقر، اهداف توسعه‌ی پایدار، تحول اجتماعی، توسعه/رشد پایدار، رقابت‌پذیری.
- ۹) مسائلی مانند ارزیابی کیفیت داده‌ها، اسناد و روش‌های استفاده‌شده در برنامه، کیفیت سناریوها در صورت وجود
- ۱۰) سوگیری برنامه (تکنوکراتیک، تحول‌بخش یا آمیزه‌ای از این دو)

موارد ۸-۲ عمدتاً متضمن یادداشت‌برداری و شمارش در معنای کمی آن بوده‌اند، موارد ۹ و ۱۰ متضمن داوری و قضاوت‌های خبرگان بوده است. در این رابطه ما اقتباسی از تکنیک دلفی را اتخاذ کرده‌ایم (Dunn, 2017). این تکنیک که بدو در پیش‌بینی از آن استفاده می‌شود و متکی بود بر پنل نخبگان، در این مطالعه در مورد سیاست اقتصادی مورد استفاده قرار گرفته، از سوی دیگر ما نخبگان برنامه‌ریزی را در آن مشارکت دادیم و به این ترتیب مجموعه متغیرهایی که برای مضامین ۹ و ۱۰ از آن‌ها بهره‌گرفتیم تولید شدند (بنگرید به ضمیمه ی ۲).

فارغ از داده‌های ثانویه‌ی پیش‌گفته، این مطالعه چنانکه گفته شده از داده‌های اولیه‌ی حاصل از موردکاوی ۱۰ کشور بهره می‌گیرد تا به نحو بهتری یافته‌ها را در واقعیت تجربی ناظر بر سیاست‌گذاری‌های هرروزه زمینه‌مند سازد. این مقاله از ۱۰ موردکاوی مربوط به برنامه‌ریزی ملی کشورهای بنگلادش، بنین، غنا، اندونزی، پرو، توگو، تونس، اوگاندا، افریقای جنوبی و زیمبابوه بصیرت‌هایی را استخراج و به پیش می‌کشد. این کشورها زبان و سنت‌های فرهنگی و حقوقی متفاوتی دارند که ریشه در قرارگرفتن آن‌ها در قاره‌ی خاصی است، هر یک سطح مختلفی از توسعه را انعکاس می‌دهند. هر کدام از این موردکاوی‌های ملی، از ردیابی فرایند علی (CPT) (Collier, 2011) در ارتباط با برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی و کاربست و اجرای آن بهره‌گرفته است. در این موردکاوی‌ها، CPT بیشتر برای دستیابی به شمه‌ای قیاسی برای تشخیص تناسب و برازش پارادایم برنامه‌ریزی و درک سطح تعهد نخبگان به برنامه مورد استفاده قرار گرفته است. همه‌ی این ۱۰ موردکاوی از همین روش‌شناسی تبعیت کرده‌اند و به سیاقی واحد نگاشته شده‌اند. بخش بعد یافته‌های این پژوهش را به بحث می‌گذارد.

ظهور، افول و بازگشت برنامه‌ریزی ملی:

برای بسیاری از دولت‌های مستقل در دهه‌ی ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، برخورداری از یک برنامه‌ی توسعه‌ی ملی چنان اهمیت نمادینی در رابطه با اقتدار ملی داشت که می‌شد آن را با پرچم ملی یک کشور، قانون اساسی‌اش و عضویت آن در سازمان ملل مقایسه کرد. در دهه‌های میانی سده‌ی بیستم، نظریه‌ی اقتصادی رفته‌رفته بر شکست یا ناکامی‌های بازار

تمرکز یافت (e.g. Arrow, 1963; Coase, 1960; Keynes, 1931, Keynes, 1936; Polanyi, 1957, Robinson, 1933; Samuelson, 1954) و بر همین اساس سیاست‌های اقتصادی مداخله‌گرایانه‌ای در چارچوب کینزی، دیرجیستی^۱ یا سوسیالیستی را پیشنهاد می‌کرد. نظریه‌های اقتصادی ناظر بر فشار بزرگ (Rosenstein-Rodan, 1943)، رشد متوازن (Nurkse, 1955)، مدل‌های دوشکافه (Chenery & Strout, 1966)، همگی بر نیاز به دولت برای هماهنگ ساختن اهتمامات توسعه‌ی ملی، یا دست کم برای هماهنگ ساختن برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی به منظور تضمین سرمایه‌گذاری‌های تکمیلی تأکید می‌ورزند.

در تعبیر ایدئولوژیکی، میانه‌ی سده‌ی بیستم مقارن بود با اجماعی گسترده در زمینه‌ی اقبال به مداخله در اقتصاد از سوی هر دو بلوک درگیر در جنگ سرد. موفقیت آشکار صنعتی شدن شوروی پس از برنامه‌های پنج ساله که از سال ۱۹۲۸ آغاز شد، گواهی بود بر تفوق اقتصاد برنامه‌ریزی بر اقتصاد بازاربنیان (Baran, 1962). موفقیت برنامه‌ی مارشال در تحقق احیای پساجنگ نیز در حکم توفیقی برای سیاست اقتصادی مداخله‌گرایانه در اقتصاد سرمایه‌دارانه تعبیر شد. تا جایی که حتا بانک جهانی نیز کتابی راهنما برای فنون برنامه‌ریزی اقتصادی منتشر کرد (Blitzer, Clark & Taylor, 1975).

با این حال، طی دهه‌ی ۱۹۷۰، سرخوردگی‌هایی پیرامون برنامه‌ریزی اقتصادی ملی بروز یافت. در حالی که برخی معتقد بودند که ناکامی برنامه‌ریزی به دلیل فقدان عزم سیاسی یا کاستی در داده‌ها و ظرفیت برنامه‌ریزی بوده (Faber & Seers, 1972)، بسیاری به این نتیجه رسیده بودند که مسأله‌ی اصلی خود برنامه‌ریزی است. برنامه ریزان بودجه‌های دولتی را به دلیل تمرکز مفرط بر سرمایه‌گذاری و نادیده گرفتن هزینه‌های اجرایی (Caiden & Wildavsky, 1974)، و یا جایگزین ساختن ساختارهای دولتی ضعیف در عوض سازوکارهای کارآمد بازار (Agarwala, 1983; Bauer, 1982)، به هدر می‌دادند. با پیروی از خطوط کلی نظریه‌ی اقتصاد عمومی، مفاهیمی نظیر شکست یا ناکامی دولت، رانت‌جویی و فعالیت‌های نامولد اما سودآفرین (Krueger, 1974, Krueger, 1990; Bhagwati, 1982)، که ناشی از مداخلات دولتی انگاشته می‌شدند، در اندیشه‌ورزی پیرامون توسعه سلطه یافتند.

در اوایل دهه‌ی ۱۹۸۰، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، در قالب "تعدیل ساختاری"، برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی و وزارتخانه‌های مرتبط با امر برنامه‌ریزی را زیر حمله‌ی بی‌امان خود گرفت. فروپاشی بلوک شوروی در سال‌های ۱۹۸۹-۱۹۹۱ و رشد بی‌سابقه‌ی اقتصاد آزادسازی‌شده‌ی چین، تردیدهایی بیش‌تری را در خصوص مطلوبیت برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی به میان کشید. بسیاری از کشورهایی که پیش‌تر بخشی از بلوک شوروی بودند، در دهه‌ی ۱۹۹۰ و دهه‌ی ابتدایی قرن جدید، دم‌ودستگاه برنامه‌ریزی خود را کنار گذاشتند (Yazlyyev, 2017). در کشورهایی که به لحاظ اقتصادی نیازمند به کمک کشورهای پیشرفته بودند، چنین فرایندی روندی تدریجی‌تر داشت، اما در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، بسیاری از عاملان دست‌اندرکار در برنامه‌ریزی ملی و وزارتخانه‌های مرتبط با امر توسعه‌ی اقتصادی برچیده شدند یا دست کم در قالب وزرات امور مالی و اقتصادی ادغام شدند و بدین ترتیب به لحاظ موقعیت، اندازه‌ی پرسنل، بودجه و اهمیت‌شان در زمینه‌ی سیاست‌گذاری به حاشیه رانده شدند.

با تمام این اوصاف، برنامه‌ریزی توسعه‌ی اقتصادی هرگز به کلی از میان نرفت. چین، هند، و مالزی، اگرچه اقتصادشان را آزادسازی کردند، اما دستگاه برنامه‌ریزی ملی خود را حفظ کردند. نشست سران جهانی برای کودکان در سال ۱۹۹۰

۱-Dirigiste به زبان ساده به نقش مثبت مداخلات دولت در هدایت کلیت اقتصاد اشاره دارد.

شماری از کشورها را واداشت تا "برنامه‌های ملی برای اقدام برای کودکان" تدارک ببینند. این مسأله ملهم از پژوهش‌هایی بود که نشان می‌دادند هیچ رابطه‌ی یک به یکی بین رشد اقتصادی و توسعه‌ی انسانی وجود ندارد و به همین اعتبار دولت‌ها باید آگاهانه برای ارتقای مؤثر سلامت، تغذیه و آموزش دست به اقدام بزنند (Drèze & Sen, 1989).

با آغاز سال ۱۹۹۶، اقدام برای کشورهای فقیر و مقروض (HIPC)، بسته‌های کمکی ویژه‌ای را در قبال تعهد دولت‌های ذی‌نفع در سرمایه‌گذاری برای سلامت، آموزش، تغذیه و کاهش فقر ارائه کرد. در این رابطه اعتبارگذاران اصرار داشتند که این کشورها باید راهبردی مشخص برای کاهش فقر داشته باشند و ابزار لازم برای سنجش و ردیابی سطح فقر و سرمایه‌گذاری‌های ناظر بر مقابله با آن را اختیار کنند. در همین زمان، جیمز ولفسان، رئیس بانک جهانی، مصرانه تأکید می‌کرد که تمامی کشورهای در حال توسعه باید چارچوب توسعه‌ی جامعی برای خود داشته باشند (Mallaby, 2004, pp. 232–260). همچنین اقتصادهایی که به تازگی آزادسازی شده‌اند باید "رهیافت توسعه‌ای یکپارچه‌تری را بر اساس چارچوبی که خود آن کشور اتخاذ کرده است پی گیرند" (World Bank, 2001).

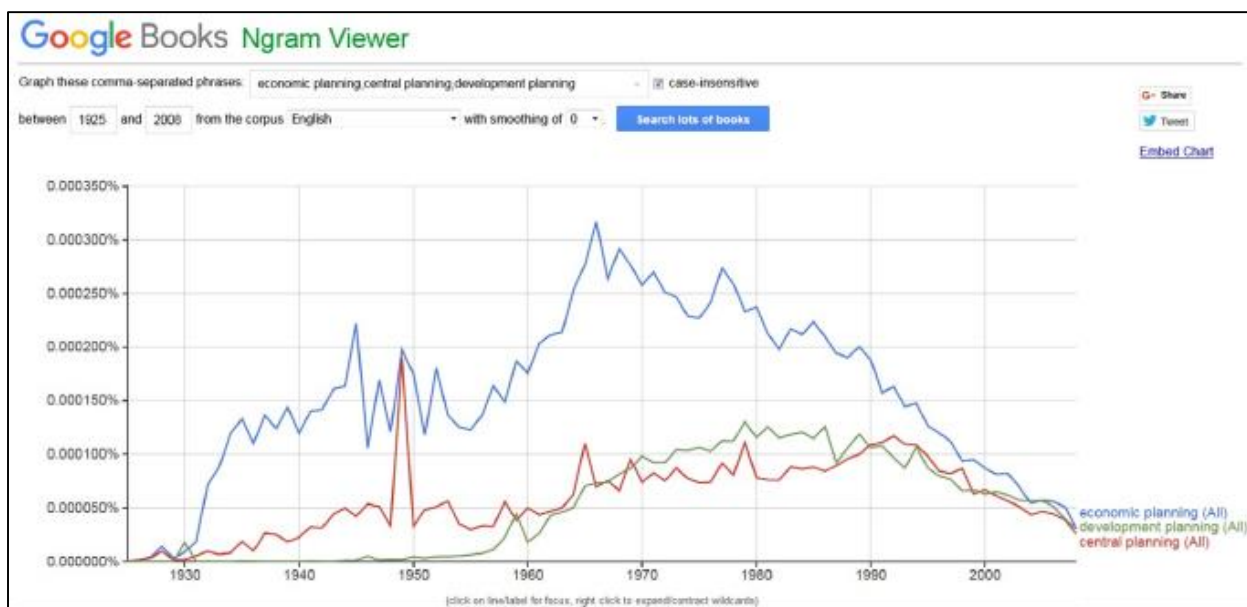
اسناد راهبرد کاهش فقر محصول نهایی این اقدامات رقیب بود که از سال ۲۰۱۱ به این سو از سوی ۶۳ کشور اختیار شد (IMF, 2016). این اسناد، به طرق مختلف، به برنامه‌های توسعه‌ی ملی قدیمی‌تر شبیه بود، به خصوص از نظر برنامه‌های سرمایه‌گذارانه، اهداف ستانده‌ای در رابطه به طیف وسیعی از بخش‌های اجتماعی و مولد، و ماتریس نتایج. رهیافت PRSP دربرگیرنده‌ی "ارزیابی‌های مشارکتی" بود تا همبستگی برنامه‌ریزی را با "حکمرانی خوب" تضمین کند. پس از آماده‌سازی این اسناد، دولت‌ها (محض نمونه: بنگلادش، بنین، غنا، مالاوی، توگو، اوگاندا، ویتنام و زامبیا) به قصد تعقیب اهداف توسعه‌ی هزاره و سایر اهداف توسعه‌ای، به صرافت بازگشت به برنامه‌های ملی افتادند. برخی از کشورهایی که پیش‌تر در دسته‌ی کشورهای فقیر و مقروض به شمار می‌آمدند (نظیر زامبیا)، به واسطه‌ی جهش کالایی، انگیزه و اطمینان نویافته‌ای برای پروراندن برنامه‌ی خود یافتند که برای آن‌ها زمینه‌ی مالی را برای ماجراجویی و خطرگری برای ترسیم آینده فراهم آورد.

در همین دوران بود که ظهور علم پیچیدگی (Colander & Kupers, 2014; Ramalingam, 2013)، پای اشکال نوینی از برنامه‌ریزی را بر اساس اقتضا، تغییرات رفتاری، انطباق و یادگیری مداوم به میدان کشاند (Swanson & Bhadwal, 2009; Earl, Carden & Smutylo 2001). در این رابطه، به طور خاص در حوزه‌ی علم و سیاست‌گذاری زیست‌محیطی، برنامه‌ریزی برای پیچیدگی به نحوی روزافزون به جریان غالب گفتمان برنامه‌ریزی تبدیل شد. به این اعتبار، برنامه‌ریزی مقصد خود را نه نتایج مشخص، که پدیدآوردن "ایستادگی و مقاومت" بیش‌تر برای افراد، سازمان‌ها و سیستم‌هایی که در معرض پدیده‌های نوظهور قرار دارند، تعریف می‌کند.

از دهه‌ی ۱۹۹۰ به این سو، نظریه‌ی اقتصادی نگاه مساعدتری به گونه‌های مشخصی از مداخله‌ی دولتی پیدا کرد. علم اقتصاد اطلاعات نامتقارن (Barr, 1992) و علم اقتصاد رفتاری (Kahneman, 2011; Thaler & Sunstein, 2009) هر دو به کاستی‌های و نقص‌های ایده‌ی بازارهای خودتنظیم‌گر اشاره داشتند. به همین ترتیب، علم اقتصاد نهادی جدید (North, 1990)، در توجیه اقدامات دولت که حوزه‌ی اختیارات آن ورای ایده‌ی دولت کمینه است، استدلال‌هایی را عرضه داشت. تا جایی که حتی یکی از اعضای مهم حزب لیبرال در دهه‌ی ۱۹۸۰ هشدار داد که "نسل قدیمی‌تری

از دانشگاهیان که به اهمیت ناکامی‌های هزارا در علم اقتصاد توسعه تأکید می‌کرد، در نهادگرایی جدید توجیهات جدیدی برای باورهای مداخله‌گرانه‌شان دست و پا پیدا می‌کند" (Bates, 1995, p. 27). اگرچه هیچ یک از این نظریه‌های اقتصادی جدید از نسخه‌ی قدیمی برنامه‌ریزی اقتصادی متمرکز دفاع نمی‌کنند، اما همگی در تقابل با اندیشه‌ی لیبرال دهه‌ی ۱۹۸۰، بر آشکال جدید مداخله‌ی دولت تأکید می‌ورزند.

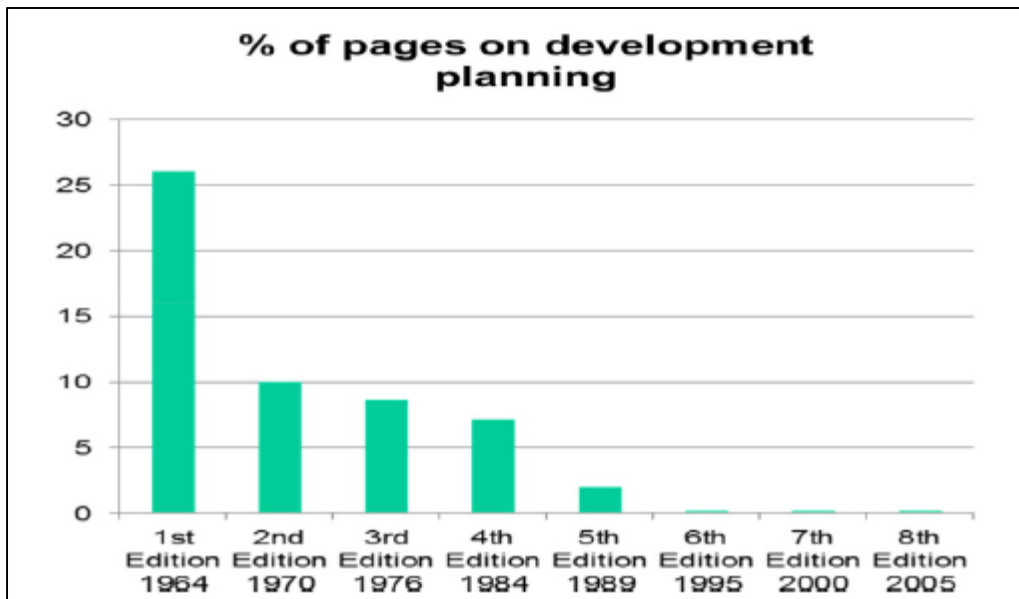
پژوهش‌های کتاب‌سنجی به ما این فرصت را می‌دهند تا بررسی کنیم که چگونه و چه زمانی علاقه و تمایل به برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در جریان تاریخ ظهور و افول داشته است. بر اساس یافته‌های Google Ngram البته با تمرکز به منابع انگلیسی و فرانسوی‌زبان، نوشتارگانی که به موضوع برنامه‌ریزی اقتصادی مربوط می‌شدند در اواسط دهه‌ی ۱۹۶۰، که مصادف بوده با اوج خوش‌بینی در رابطه با توسعه‌ی برنامه‌ریزی شده و خود مختار در جهان سوم، جهشی قابل ملاحظه داشته است (شکل ۱). این جهش‌ها بعدتر در دهه‌ی ۱۹۷۰ در نوشتارگان روسی، اسپانیایی و آلمانی‌زبان تجربه شد. در اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰، در حالی که دولت‌هایی که پیش‌تر در رسته‌ی بلوک شرق قرار داشتند گذار خود را به اقتصادهای بازاربنیان تجربه می‌کردند، در متون آلمانی، اقبال فزاینده‌ای به موضوع "برنامه‌ریزی مرکزی" پدیدار شد.



شکل ۱: بسامد اشاره به برنامه‌ریزی توسعه در کتاب‌هایی که به زبان انگلیسی در بازه‌ی ۱۹۲۵-۲۰۰۸ منتشر شده‌اند

تحلیل محتوای تمامی هشت ویرایش از کتاب‌های درسی میر (1964-2005)، یعنی مباحث اساسی اقتصاد توسعه، از افول اقبال به برنامه‌ریزی اقتصادی طی زمان حکایت دارد (شکل ۲).^۱ اشارات خود میر درباره‌ی آینده‌ی برنامه‌ریزی در نسخه‌های اولیه و میانی کتاب او نیز اغلب چندان خوش‌بینانه نبوده است. همین روند را می‌توان در رابطه با کتاب توسعه‌ی اقتصادی تودارو نیز دید، به نحوی که میزان صفحه‌هایی که به مسأله‌ی توسعه‌ی اقتصادی اختصاص داشته‌اند، از ۶٫۲ درصد در نسخه‌ی دوم (۱۹۸۱) به ۱٫۵ درصد در نسخه‌ی دهم (۲۰۰۹) کاهش یافته است.

۱- این نتیجه بر اساس درصد صفحاتی استنباط شده که به "برنامه"، "برنامه‌ریزی"، "برنامه‌ریزی توسعه‌ای"، "برنامه‌ریزی اقتصادی"، "برنامه‌ریزی مرکزی"، "برنامه‌ریزی غیرمتمرکز" و "اجرای برنامه" اشاره داشته‌اند.



شکل ۲: درصد صفحاتی که در کتاب مباحث اساسی اقتصاد توسعه به برنامه‌ی توسعه اختصاص داشته‌اند

افول اقبال به برنامه‌ریزی توسعه در کتاب میر مصادف است با افزایش اقبال به مسأله‌ی شکست یا ناکامی دولت، مسأله‌ی رانت‌جویی و سایر مسائلی که به نقد لیبرالی از توسعه‌ی دولت‌محور مربوط می‌شوند.^۱ مباحثی که به مسأله‌ی ناکامی یا شکست دولت اختصاص یافته‌اند از صفر درصد در سال ۱۹۶۴ به ۶٫۵ درصد در نسخه‌ی ۲۰۰۵ این اثر افزایش داشته است.

در اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰، می‌توان گفت که برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی به واقع از نوشتارگان توسعه ناپدید شده است و میزان اشاره به آن در نسخه‌های ۱۹۹۵، ۲۰۰۰، و ۲۰۰۵ کتاب میر و سایر کتاب‌های درسی علم اقتصاد توسعه، به زیر ۱ درصد رسیده است.

در سال ۲۰۰۷، پس از گذشت نیم قرن هواخواهی بانک جهانی از آزادسازی اقتصادی، این نهاد پژوهشی را منتشر کرد درباره‌ی "راهبردهای برنامه‌ریزی توسعه‌ی نتیجه‌محور"، چیزی که در ادوار قبل تحت عنوان برنامه‌های توسعه‌ی ملی از آن یاد می‌شد. بر این اساس ۶۲ کشور واجد اسنادی بودند که به نحوی به چنین برنامه‌هایی راجع بودند. در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۷، ما پژوهش بانک جهانی را تکرار کردیم و براساس یافته‌هایمان این بار ۱۳۴ کشور بین سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۱۶ از چنین برنامه‌هایی برخوردار بوده‌اند. یعنی تقریباً دو برابر یافته‌ی بانک جهانی. افزون بر این، اکثر انسان‌ها امروز در کشوری زندگی می‌کنند که واجد برنامه‌ی توسعه‌ی ملی است.^۲ کشورهای که واجد برنامه‌های توسعه‌ی ملی هستند بسیار کثرت‌مند و متنوع هستند: در اقصا نقاط قاره‌ها و مناطق وجود دارند، سنت‌های زبانی کلان‌شهرانه‌ی خود را دارند (آنگوساکسونی، عربی، فرانسوی، اسپانیایی، پرتغالی، روسی)، در هر سطحی از درآمد و توسعه‌ی انسانی (شامل کشورهای نوظهور و پیشرو)، و سنت‌های حقوقی-قانونی و رژیم‌های سیاسی خاص خود را

۱- این ورد بر اساس درصد صفحاتی استنباط شده که به "رانت‌جویی"، "گروه‌های ذی‌نفع"، "شکست دولت"، "انحرافات قیمتی"، فعالیت‌های سودآفرین مستقیماً نامولد، یا "خسران در رفاه"، اشاره داشته‌اند.

۲- این مورد عمدتاً به این برمی‌گردد که کشورهای پرجمعیتی نظیر بنگلادش، چین، هند، اندونزی، نیجریه و ویتنام برنامه‌های توسعه‌ی ملی داشته‌اند.

دارا هستند (شامل اقتصادهای بازارمحور و دموکراتیک کشورهای OECD)؛ از کشورهایی که اخیراً به لحاظ توسعه‌ای "موفق" بوده‌اند، نظیر چین، هند و مالزی گرفته تا کشورهایی که فرایند افول را طی کرده‌اند، نظیر زیمبابوه. شمار فزاینده و گسترده‌ی برنامه‌ی توسعه‌ی ملی طی دهه‌ی گذشته نشانگر روند سیاستی مهمی است که شایان توجه، بررسی و تبیین است. وسوسه‌ی شویم تا خاستگاه این روند را همچون سایر روندها در امر توسعه، در سیاست‌ها و اقدامات سازمان ملل، نهادهای پولی بین‌المللی و یا مدیریت همکاری توسعه‌ی OECD (OECD-DAC) بازشناسیم. با این حال بررسی و تحلیلی که در وبگاه‌های سازمان ملل، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و OECD، در بازه‌ی جولای-اگوست ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ انجام گرفته هیچ گواهی دال بر تأیید این فرض به دست نمی‌دهند. در مقابل، این پیکره‌ها و نهادهای بین‌المللی اطلاع‌چندانی از بازگشت برنامه‌ی توسعه‌ی ملی نداشته‌اند. اسناد مربوط به برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در تمامی این وبگاه‌ها روی هم رفته کمتر از تعداد انگشتان دست بوده‌اند و هیچ سندی دال بر بازگشت برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در آن‌ها یافت نمی‌شود. به این اعتبار به نظر می‌رسد که بازگشت برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی ابتکاری بوده که توسط خود کشورهای جنوب و در راستای اقداماتی که در پی تحقق اهداف توسعه‌ی پایدار بوده‌اند، شکل گرفته و بالیده است.

چرا برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی ظهوری دوباره داشته است؟

این بخش شواهدی را به پیش می‌کشد که حاصل مرور نوشتارگان و تحلیل ۱۰۷ برنامه و بررسی دقیق ۱۰ موردکاوری است. در حالی که نوشتارگان توسعه بافتار جهانی‌تری را در رابطه با تولید برنامه‌ها به دست می‌دهد، تحلیل این برنامه‌ها و موردکاوی ده کشور منتخب چارچوب بهتری را برای تبیین دلایل ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در اختیار ما قرار می‌دهد. اکثر این برنامه‌ها شامل مقدمه و پیشگفتاری است در تشریح دلایل تولید چنین برنامه‌هایی و نیز تصدیقاتی دارد که به فرایند تولید برنامه اشاره‌مند است. تحلیل این بخش‌ها به ما کمک کرد تا به تصویری از چرایی تولید برنامه‌ها دست یابیم. افزون بر این، تحلیل تفصیلی این موردکاوی‌ها این فرصت را به این پژوهش داد تا به تشریح دلایل ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در بافتارهای خاص بپردازد.

بنا به تحلیل ما چهار دلیل عمده در پاسخ به چرایی اقبال کشورهای نوظهور و در حال توسعه به خلق و انتشار برنامه‌های توسعه‌ی ملی وجود دارد. نخست، وضعیت خاص کشورهای فقیر و مقروض نشان از این دارد که راهبردهای کاهش فقر در بسیاری از این کشورها، به برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی راه برده است. از میان ۶۳ کشور موجود در پایگاه داده‌های صندوق بین‌المللی پول در رابطه با اسناد راهبرد کاهش فقر (IMF, 2017)، اکنون ۵۲ کشور واجد نوعی برنامه‌ی توسعه‌ی ملی هستند که افق آن ورای دغدغه‌ی "کاهش فقر" است و ۱۱ کشور باقی‌مانده نیز از نسل جدیدی از اسناد راهبرد کاهش فقر برخوردارند. شواهد حاصله از موردکاوی کشورهای غنا، اوگاندا، بنین و توگو نشان از این دارند که کشورهای فقیر و مقروض و اسناد راهبرد کاهش فقر در ظرفیت‌سازی دولت برای برنامه‌ریزی و جهت‌دهی نهادهای دولتی و نخبگان برای یادگیری به تعهدآوری به این برنامه‌ها مدد رسان بوده است. تأثیر اصلی راهبرد کاهش فقر، متوجه ساختن وزارت‌های مالییه بر مسئله‌ی فقر و توسعه‌ی انسانی و جلوگیری از نادیده گرفتن و تفویض رسیدگی به چنین دغدغه‌هایی به وزارتخانه‌های بخش اجتماعی بوده است (Driscoll & Evans, 2005).

دلیل دوم این که از خوانش محتوای این ۱۰۷ برنامه می‌توان دریافت که موج جدیدی از برنامه‌های توسعه‌ی ملی در پاسخ به چالش‌های اهداف توسعه‌ی هزاره سال ۲۰۰۰ و اهداف توسعه‌ی پایدار سال ۲۰۱۵ پدید آمده است؛ به بیان ساده، وجود این مجموعه‌های اساساً جامع از اهداف توسعه‌ای مستلزم پرداختن به چارچوبی ناظر بر برنامه‌ریزی و پایش است. اکثر برنامه‌های کشورهای جنوب، اشارات مشخصی به اهداف توسعه‌ی هزاره و اهداف توسعه‌ی پایدار دارند. حمایت نهادی از کشورهایی که خود را به این اهداف متعهد ساخته‌اند، به ایجاد چنین برنامه‌هایی انگیزه داده است. اهداف جهانی، به شکل‌های مختلف، برنامه‌های توسعه‌ی ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این مسأله زمانی آشکار می‌شود که به ساختار بندی برنامه‌ریزی توجه کنیم و ببینیم که آیا این برنامه‌ها رویکردی جامع داشته‌اند یا بخشی عمل می‌کنند و یا آمیزه‌ای از این دو رویکرد را دارا هستند. با توجه به یکی از موردکاوی‌های تفصیلی‌ای که در این پژوهش انجام داده‌ایم، در اندونزی اهداف توسعه‌ی پایدار نظام برنامه‌ریزی را به سوی برنامه‌ریزی جامع سوق داده است، در حالی که در بنگلادش اهداف توسعه‌ی هزاره و اهداف توسعه‌ی پایدار مجموعه‌ای از راهبردهای بخشی را حول اهداف مشخص و منتخب متمرکز ساخته (اهدافی که وزارتخانه‌ها و ادارات بخشی به دنبال کنترل آن‌ها هستند) و نیز تداوم یک برنامه‌ی ملی را که در پی جامعیت است سبب گشته. هدف‌گذاری جهانی، با ایجاد داده‌های بهتر و بیش‌تر، و تقویت باور به تحلیل و نظارت فنی، اسباب ارتقای تخصص‌یافتگی در امر برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی را نیز فراهم می‌آورد.

دلیل سوم برای بازگشت به برنامه‌ریزی ملی که شاید ریشه در نافرمانی داشته باشد این است که برنامه‌های توسعه‌ی ملی به منزله‌ی ضد-روایت‌هایی در مقابل توافق جهانی مستتر در برنامه‌ی ۲۰۳۰ برای توسعه‌ی پایدار قلمداد می‌شوند. این دلیل در ظاهر با بند پیش‌گفته در تضاد قرار دارد اما مونرو (۲۰۱۷) استدلال می‌کند که برخی از برنامه‌ها در واقع به مثابه‌ی سرکشی بر ضد توافقات ناظر بر اهداف توسعه‌ی هزاره و اهداف توسعه‌ی پایدار تولید شده‌اند (برای نمونه در این باره می‌توان به برنامه‌های پیشین در ترکمنستان و کره‌ی شمالی اشاره کرد). معدودی از کشورها اهدافی دارند که نسبت به توافقات بین‌المللی متبلور در اهداف توسعه‌ی هزاره و اهداف توسعه‌ی پایدار واگرایی دارند، و یکدستی فرهنگی (بودیسم)، توسعه‌ی مولد به بهای زیان رساندن به زیست‌محیط (کره‌ی شمالی و ازبکستان) و طیفی از مضامین ملی‌گرایانه را ترویج می‌کنند. تا حدی می‌توان گفت که این دلیل سوم مؤید نقش‌مایه‌ای تکرار شونده در برنامه‌های تحلیل شده است، به خصوص در رابطه با سیاقی که در آن اندیشه‌ی توسعه‌ی کثرت‌گرا در قالب نوعی تفکر چندقطبی در دوران پس از بحران مالی و اجماع جهانی واکنش‌گتن تلقی تحول می‌یابد. نکته‌ی مهم در اینجا این است که برنامه‌های ملی پنجره‌ای را به سوی توسعه در جهان پسانئولیبیرالی می‌گشایند و نگرش‌هایی را نمایندگی می‌کنند که در برابر آرمان‌های جهانی‌ای که در خود این برنامه‌ها نیز منعکس می‌شوند، قرار می‌گیرند. این کشورهای مخالف با جریان غالب اغلب تمایل دارند تا آن قسم از فرایندی از توسعه را ترسیم کنند که ضرورتاً بر اساس توافقات جهانی شکل نگرفته است.

دلیل چهارم برای بازگشت یا ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی به ترس از فرصت‌هایی برمی‌گردد که از سوی بعضی از نیروی مربوط به فرایند جهانی‌شدن اقتصادی به کشورها عرضه می‌شوند. در این ارتباط رودریک (۲۰۱۱) اصطلاح "سه‌راهی" را جعل می‌کند برای خصلت‌نمایی چالش‌هایی که به مدیریت تنش‌های ذاتی در فرایندهای

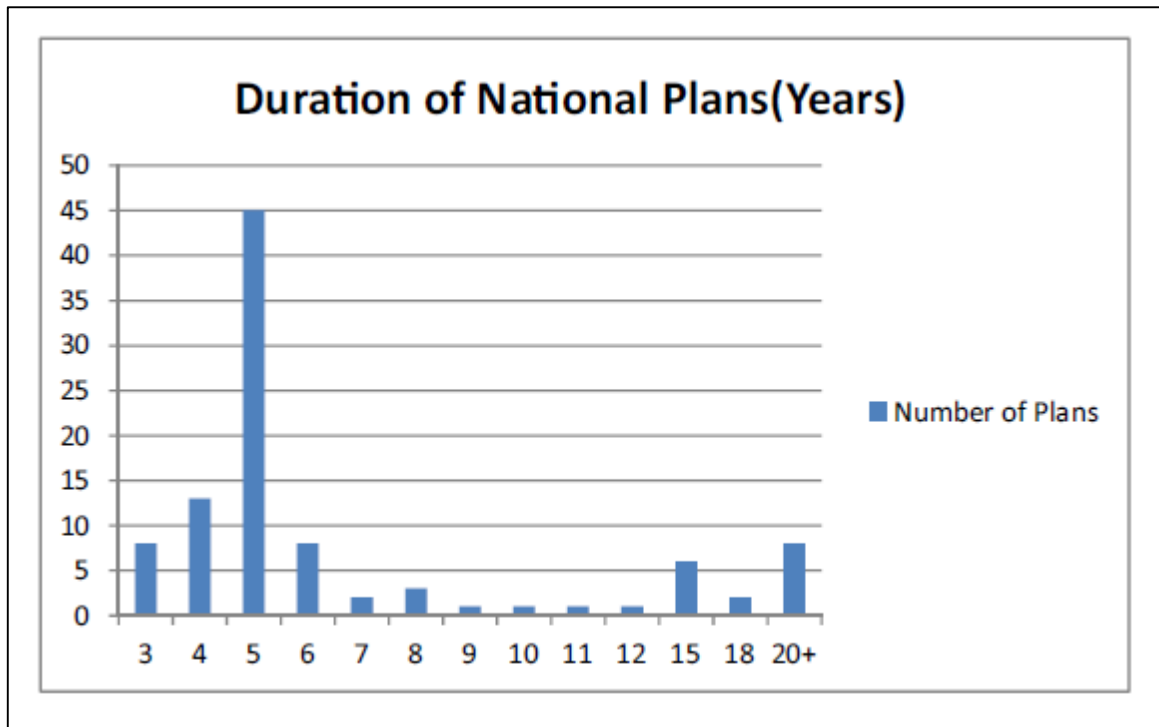
۱- Trilemma، در برابر Dilemma که به معنای دوراهی یا تنگنای وضعیت دشوار است.

جهانی شدن اقتصادی، اقتدار ملی و حکمرانی دموکراتیک مربوط می‌شوند. شواهد مربوط به ۱۰۷ برنامه‌ی ملی مورد بررسی در این مطالعه نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه‌ی ملی ابزارهایی هستند برای سیگنال دادن حسن عمل - دولت‌های کنشگر البته همزمان می‌کوشند تا جوانب مثبت و منفی جهانی شدن لیبرال را مدیریت کنند. به بیان دیگر، برنامه‌های توسعه‌ی ملی اهمیاتی هستند از سوی اقتصادهای نوظهور برای ساختن اقتصادهای ملی مقاوم و منسجم که توانایی مقابله با مخاطرات جهانی شدن را داراست، مخاطراتی که در رخدادهایی نظیر بحران آسیایی شرقی سال ۱۹۹۸ و رکود بزرگ ۲۰۰۹ بروز می‌کنند. در عین حال، شواهد حاصله از برخی از کشورها حکایت از این دارد که در این کشورها رهیافت‌هایی ازپایین به بالا برای تولید برنامه‌ها مورد تأکید قرار گرفته و این در حکم تلاشی است برای احیای اقتدار ملی و دموکراتیزه کردن فرایند هدف‌گذاری‌های ملی.

برنامه‌های ملی نوین: ویژگی‌ها و گونه‌ها:

▪ مدت‌زمان برنامه‌ها:

افق زمانی برنامه‌ریزی در اکثر برنامه‌های توسعه‌ی ملی چهار تا شش سال است و حدود ۴۵ درصد برنامه‌ها در قالب برنامه‌های پنج‌ساله تدوین می‌شوند (شکل ۳). بسیاری از کشورها این برنامه‌ها را برنامه‌های میان‌مدت می‌نامند، که ممکن است به همراه اسناد "دورنما" ناظر بر برنامه‌های ۲۰ ساله یا بیشتر تدوین شوند. در هر حال برنامه‌های ۵ ساله غالب هستند، به‌خصوص در کشورهایی که پیش‌تر جزو کشورهای فقیر و مقروض دسته‌بندی می‌شدند. برای بسیاری از این کشورها (برای نمونه، غنا)، برنامه‌های ملی در حکم نگاشت تقویم سیاسی انتخابات است. این زمان بلندمدت‌تر است از راهبرد کاهش فقر و زمان‌بندی متکی به نهادهای مالی بین‌المللی. کشورهایی که برنامه‌های بلندمدت‌تر دارند، در برخی موارد برنامه‌های بخشی‌تفصیلی‌تری را نیز تدارک می‌بینند و یا برنامه‌ی بلندمدت خود را به بخش‌های کوچک‌تر بخش‌بندی می‌کنند. با این حال، گونه‌های منطقه‌ای برنامه‌ریزی را نیز می‌توان یافت، نظیر اروپای شرقی و امریکای لاتین که در این ارتباط بسیار شاخص هستند. ما در تلاش برای درک عوامل تعیین‌کننده‌ی مدت‌زمان برنامه دریافتیم که این مدت‌زمان چندان به زمانی که برای اجرای فیزیکی برنامه‌ها نیاز است وابسته نیست و بیشتر تحت تأثیر عوامل دیگر قرار دارد. تحلیل ابتدایی ما نشان از این داشت که ارتباط محکمی بین مدت‌زمان برنامه و تقویم سیاسی انتخابات کشورها وجود دارد. این مسأله به طور ویژه در رابطه با کشورهایی صادق است که در آن‌ها گذارهای دموکراتیک سنتاً از طریق انتخابات محقق می‌شوند. همچنین رابطه محکمی وجود دارد بین کشورهایی که برنامه‌های بلندمدت (بیش از پنج سال) دارند با (۱) غیاب منازعات سیاسی نیرومند برای قدرت، یا (۲) شرایط حکمرانی سیاسی که مانع امکان تغییر در دولت است. در مورد به طور خاص در بخش‌هایی از اتحاد جماهیر شوروی سابق صادق است.



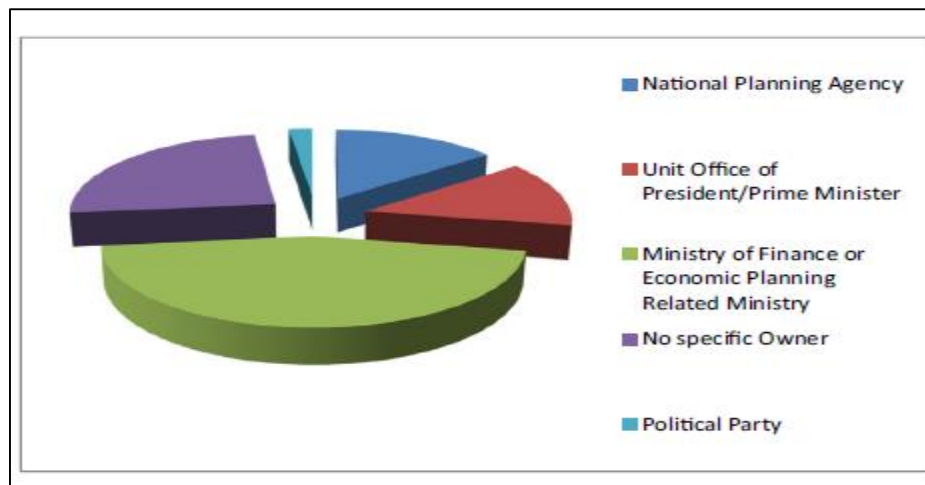
شکل ۳: مدت‌زمان برنامه‌ها. بر اساس تحلیل ۹۹ سند برنامه

یکی دیگر از ابعاد جالب در مورد مدت‌زمان برنامه‌ها، دلالت افق کوتاه‌تر برنامه‌ریزی (پنج‌سال و کم‌تر از آن) برای آن دسته از اهداف بلندمدت در اهداف توسعه‌ی پایدار است که تعهد پایدار در طول ادوار انتخاباتی را ایجاد می‌کنند. شواهد اولیه حاصله از برنامه‌ها حاکی از این است که، اگرچه بسیاری از کشورها خود را با اهداف توسعه‌ی پایدار وفق می‌دهند اما این مسأله ضرورتاً افق‌های برنامه‌ریزی کوتاه‌تر را متأثر نمی‌سازد و این برنامه‌ها همچنان تحت تأثیر تقویم سیاسی کشور قرار می‌گیرند، به خصوص در کشورهای دموکراتیک. بر اساس شواهد به دست آمده، در برخی از کشورها (نظیر غنا و تا حدی آفریقای جنوبی) که در آن‌ها فرایند تولید برنامه دربرگیرنده و مشارکتی بوده است و نوعی "اجماع نخبگانی" را در میان پیکره‌ی سیاسی به وجود آورده، افق برنامه‌ریزی بلندمدت می‌تواند بلندتر از تغییرات در دولت‌های حاکم باشد. بر اساس شواهد حاصله از موردکاوی تفصیلی، برنامه‌های توسعه‌ی ملی، در مقایسه با راهبردهای کاهش فقر، عموماً صبغه‌ای سیاسی‌تر دارند و بخشی از نظامات سیاست ملی به شمار می‌آیند. این مورد به طور ویژه در رابطه با کشورهای پیش‌گفته صدق می‌کند، جایی که برای تولید برنامه از راهبردهای پایین-به-بالا بهره گرفته شده است.

▪ مالک و مولد برنامه‌ها چه کسی است؟

در اینجا منظور ما از "مالکیت" برنامه، عاملیت یا واحدی است که برنامه را تولید می‌کند، و با بسیج حمایت‌ها در نهایت مسئول نظارت بر اجرای برنامه، در نظر گرفتن نتایج کلیدی و گزارش دادن فرایند مربوطه است. مالکیت برنامه‌های ملی امر مهمی است و سیگنال سیاسی در رابطه با رهبری، تعهد و اهمیت این برنامه‌ها صادر می‌کند. در

این پژوهش، اطلاعات مربوط به مالکیت یک برنامه بر اساس تحلیل محتوای اسناد برنامه‌ی ملی استخراج شده است. همانطور که شکل ۴ نشان می‌دهد، اکثر برنامه‌ها و دفاتر مسئول و مرتبط به آن‌ها همچنان در پیکره‌ی وزارتخانه‌های سنتی، یعنی وزارت امور مالی یا برنامه‌ریزی اقتصادی، قرار دارد. این واقعیت که بیشتر کشورها در این گروه کشورهای هستند که برنامه‌های مربوط به کشورهای فقیر و مقروض را از سر گذرانده‌اند نشان از این دارد که این آرایش میراث ترتیبات نهادی آن زمان (زمانی که این کشورها در دسته‌ی کشورهای فقیر و مقروض قرار داشتند) بوده است. هنوز هیچ گواه عامی مبنی بر این که صرف‌نظر از این برنامه‌ها در چارچوب حوزه‌ی کاری وزارت مالیه یا سایر دفاتر سیاسی قدرتمند به معنای افزایش تعهد دولت و امکان‌پذیری اجرای برنامه نیست. با این حال، بر اساس برخی شواهد، میان قراردادن مالکیت یک برنامه در دست یک اداره‌ی سیاسی قدرتمند و تأثیرگذاری آن برنامه بر تخصیص منابع از طریق بودجه، رابطه‌ی مستقیمی وجود دارد. برای نمونه، در کشورهایی که اقتدار برنامه‌ریزی ملی ریشه در قوانین اساسی آن کشور دارد و مالکیت آن به دست یک اداره‌ی سیاسی قدرتمند است، رابطه‌ی تنگاتنگی بین برنامه و تخصیص‌های مخارج عمومی از طریق بودجه‌ی ملی برقرار است. ما ۲۷ کشور را واجد چنین شرایطی یافتیم و بر اساس شواهد حاصله از یکی از ۱۰ کشوری که موردکاوی شده‌اند، (غنا) چنانچه یک برنامه از حمایت قانون اساسی برخوردار باشد، استقلال و منزلت آن افزایش می‌یابد و بدین اعتبار می‌تواند در برابر تغییراتی که ناشی از تغییر دولت در ادوار انتخاباتی است، تاب‌آوری داشته باشد. با این همه در موردکاوی اوگاندا ما دریافتیم که چنین حمایتی می‌تواند میزان اثربخشی عملیاتی اقتدار برنامه‌ریزی را کاهش دهد. در این رابطه، حمایت قانون اساسی از عاملیت برنامه‌ریز به معنای همراهی بیشتر آن با دولت حاکم بود، تا با وزارتخانه‌ی مالیه (مسئول برنامه). این به معنا بود که ضریب نفوذ عاملیت برنامه‌ریز در سایر وزارتخانه‌های بخشی، در زمانی که همراهی اندکی با وزارتخانه دارد، کاهش می‌یابد. این دو مورد نشان از این دارند که، فارغ از جایگاه برنامه، بافتار یک کشور و عوامل سیاسی مربوطه از مهمترین عوامل تعیین‌کننده‌ی اثربخشی عاملیت برنامه‌ریزی هستند. در ۲۴ برنامه از ۱۰۷ برنامه‌ی موردنظر هیچ نشانی از این که دولت مالک برنامه باشد وجود نداشت، عاملی که پیشتر به منزله‌ی فقدان اهتمام جدی حکمرانی برای ثمربخشی برنامه به شمار می‌رفت. بدون حامی مشخص و با حضور مالکان متعارض، اجرای برنامه و زیرنظرگرفتن آن چه بسا سردرگم‌کننده باشد و بر اساس شواهد موجود در چنین شرایطی وزارتخانه‌ها اغلب برنامه‌ی توسعه‌ی ملی را جدی نمی‌گیرند و برنامه‌های عملیاتی خود را طرح می‌کنند.



شکل ۴: مالکیت و پیشران‌های برنامه‌های توسعه ملی. بر اساس داده‌های گردآوری شده از ۹۷ مورد

تحلیل محتوای پیش‌گفته شواهدی به دست می‌دهد دال بر بازگشت عاملیت‌های مربوط به برنامه‌ریزی ملی که این بار در قالب پیکره‌های مستقل شبه‌دولتی عرض اندام می‌کنند. با دور شدن کشورها از برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی در اواخر دهه‌ی ۱۹۸۰ و دهه‌ی ۱۹۹۰، عاملیت‌های مرتبط با برنامه‌ریزی ملی یا به کلی از میان رفتند و یا در وزارتخانه‌هایی که متولی امور مالی یا توسعه‌ی اقتصادی بودند، ادغام شدند. اما، با ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی ملی نوین، این عاملیت‌ها در قالب سازمان‌های دولتی از نو ظهور یافتند و اکنون به سومین جایگاه برای پیشرانی برنامه‌های توسعه‌ی ملی بدل گشته‌اند (شکل ۴). با این حال هیچ گواهی وجود ندارد که بر اساس آن گفت که وجود چنین سازمان‌هایی به معنای کیفیت بهتر برنامه‌ها و اجراپذیری آنهاست. با تمام این‌ها، نشانگرهای مربوط به ۱۰ مورد کاوی حکایت از این دارند که یک کشور در صورتی که واجد عاملیت تخصص‌یافته‌ی مشخصی در رابطه با برنامه‌ریزی باشد، ظرفیت دولتی آن برای تدوین و اجرای برنامه بیشتر خواهد بود و نتیجتاً برنامه‌های توسعه‌ی ملی باکیفیت‌تری تولید خواهد کرد. وجود عاملیت‌های ناظر بر برنامه‌ریزی ملی اغلب نشان‌دهنده‌ی تعهد به اجرای برنامه است و اغلب می‌تواند تضمین کند که برنامه توسط تکنوکرات‌های متخصص به اجرا درآید و نه بوروکرات‌های کلی‌گرا. این نکته به طور خاص اهمیت بسیار دارد، چرا که بر اساس شواهد حاصله از موردکاوی‌های تفصیلی ما، برنامه‌های توسعه‌ی ملی که برآمده از عاملیت‌های "حرفه‌ای" و متخصص باشند، در قیاس با زمانی که تحت وزارتخانه‌های سنتی قرار می‌گیرند، شانس بیش‌تری برای بقا در گیرودار تغییرات دولتی خواهند داشت.

▪ محتوای برنامه‌ها و اهداف جهانی:

تحلیل محتوای صورت‌گرفته بر اساس اصطلاح‌های پژوهشی کلیدی، افزون بر این که عناصر مشترک را آشکار کرد، گونه‌های متنوع منطقه‌ای در محتوای برنامه‌های توسعه‌ی ملی را نیز هویدا ساخت (جدول ۱). در این رابطه چهار یافته‌ی شایان ذکر وجود دارد. نخست این که همه‌ی برنامه‌ها بر دغدغه‌های اقتصادی و سیاسی تمرکز دارند: نرخ رشد، تجارت، سرمایه‌گذاری، عواید ناشی از صادرات و رشد بهره‌وری. دوم این که برنامه‌های مربوط به کشورهای برخوردار از منابع طبیعی تمرکز ویژه‌ای بر "تحولات ساختاری" اقتصادهای خود دارد، و این دغدغه را با ارتقای تنوع اقتصادی پیگیری می‌کنند. در کشورهای خاورمیانه و آفریقای شمالی (MENA)، بر کاهش وابستگی به منابع طبیعی

و ایجاد شغل تأکید خاصی می‌شود، و جمعیت جوان به عنوان گروهی که باید توجه خاصی به وضعیت آن شود متمایز می‌گردد (به خصوص پس از وقایع بهار عربی).

جدول ۱: تحلیل کتاب‌شناختی واژه‌ها و تعابیر استفاده‌شده در برنامه‌های ملی با توجه به تفکیک مناطق^۱

منطقه	کمک	ساختن و توسعه‌ی ظرفیت	رشد اقتصادی	سرمایه‌گذاری	رفع/کاهش فقر	مقاومت/ایستادگی	توسعه/رشد پایدار	تحول اجتماعی-اقتصادی	اهداف توسعه پایدار
آفریقای زیرصحرایی	۷۳۲	۱۶۰۶	۱۳۳۵	۳۹۸۰	۱۱۹۴	۱۷۵	۵۳۱	۲۸۲	۱۰۰
آسیا	۱۲۳	۴۳۲	۴۳۰	۱۹۶۷	۲۵۱	۱۸۲	۱۸۸	۹۲	۲۴
اروپا و دولت‌های مشترک‌المنافع	۲۰	۲۱۰	۶۴۴	۱۷۵۷	۱۴۷	۸	۲۸۴	۱۳۵	۱۸
خاورمیانه و آفریقای شمالی	۱۲۴	۲۶۵	۱۹۵	۱۱۹۷	۵۰۰	۲۵	۵۵۷	۴۵	۵۶
آمریکای لاتین	۱۳۷	۶۵۶	۳۶۱	۱۶۱۱	۴۶۳	۵۹	۴۳۴	۲۳	۳
اتحاد جماهیر شوروی	۰	۷	۲	۱۳	۰	۰	۲	۲۲	۰
مجموع	۱۱۳۶	۳۱۷۶	۲۹۶۷	۱۰۵۲۵	۲۵۵۵	۴۴۹	۱۹۹۶	۵۹۹	۲۰۱

مورد سوم این که، برنامه‌های مربوط به منطقه‌ی آفریقای زیرصحرایی (SSA) اغلب بر سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی و کاهش فقر تأکید می‌ورزند و جوانان و زنان را به عنوان گروه‌های خاصی که نیازمند توجه خاص هستند متمایز می‌سازند. بر اساس خوانش شمار زیادی از برنامه‌های مربوط به منطقه‌ی آفریقای زیرصحرایی، سال‌های بسیاری وقف برنامه‌هایی شده که از خارج از این منطقه در قالب اقدامات کشورهای فقیر و مقروض و راهبردهای کاهش فقر مدیریت شده‌اند. بسیاری از بخش‌های کلیدی که ذیل برنامه برای کشورهای فقیر و مقروض قرار می‌گیرند همچنان باقی مانده‌اند و آشکار است که محتوای اقتصادی برنامه‌ها در بسیاری از کشورهای این منطقه انطباق زیادی با مطالعات تشخیصی صورت‌گرفته از سوی بانک جهانی دارد. اولویت‌های توسعه‌ی اجتماعی در برنامه‌های این کشورها پیوند تنگاتنگی با برنامه‌های ناظر بر اهداف توسعه‌ی هزاره یا اهداف توسعه‌ی پایدار دارند. مجموعه‌ی کوچکی از برنامه‌های توسعه‌ی ملی کشورهای آفریقایی (الجزیره، ازبک، زیمبابوه) بر مضامین ملی‌گرایانه، نظیر درون‌زا ساختن اقتصاد، حفظ اقتدار ملی، خود-مقاومی و ایستادگی در برابر مداخلات خارجی، تأکید دارند.

نکته‌ی چهارم که برنامه‌های معاصر را از نسل قبلی متمایز می‌کند، توجه به مسائل جهانی است. به اموری نظیر تغییرات اقلیمی و زیست‌محیطی، و کالاهای عمومی جهانی. تقریباً تمامی برنامه‌ها تغییرات اقلیمی و عدم قطعیت برآمده از آن را به منزله‌ای مخاطره‌ای مطرح می‌کنند که برنامه‌ها باید به آن توجه کند. به همین ترتیب، اهداف توسعه‌ی پایدار به مثابه‌ی برنامه‌های نوین‌تری که تمرکز خاصی بر مسائل مربوط به توسعه‌ی انسانی و اجتماعی دارد،

۱- این فرض که تحول در داده‌ها امری غیرسیاسی است تاحدی ساده‌اندیشانه است. اکثر داده‌ها ارزش تجاری دارند و در انحصار توسط شرکت‌های قدرتمند (نظیر گوگل و آمازون) قرار دارند. سایر داده‌ها، باری نمونه داده‌های هیدرولیکی (به‌ویژه در رابطه با سدها)، بخشی از داده‌های محرمانه و طبقه‌بندی‌شده به شمار می‌آیند.

در نظر گرفته می‌شوند. تا حدی می‌توان گفت که در این رابطه برنامه‌ی توسعه‌ی ملی در حکم فرصتی برای یک کشور است تا توجه به برنامه‌های مشترک در سطح جهانی، خود را به عنوان "شهروند جهانی خوب" معرفی کند.

▪ تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ی ملی:

یکی از نکات کلیدی در ارتباط با کیفیت هر برنامه‌ای این است که آیا به اندازه‌ی کافی برای آن هزینه شده است و منابع تأمین مالی آن به درستی عمل کرده‌اند یا نه. در غیاب این عامل هر برنامه اعتبار خود را از دست می‌دهد و حتی اگر در مواردی هم مفید باشد (برای مثال در سیگنال‌دادن‌های سیاسی)، ضریب نفوذ تأثیر آن بر تصمیمات آینده کاهش خواهد یافت. تحلیل محتوای ما از برنامه‌های ملی نشان می‌دهد که تأمین مالی ضعیف‌ترین بخش در اکثر برنامه‌هاست. اکثر این برنامه‌ها (۷۹ برنامه از مجموع ۱۰۷ برنامه‌ی تحلیل‌شده) هیچ بخش مشخصی درباره‌ی هزینه‌ی اجرای برنامه‌ها نداشته‌اند و در آن‌ها اشارات اندکی به منابع داخلی و خارجی شده است. در میان ۲۹ برنامه‌ای که به تشریح تأمین مالی خود پرداخته‌اند، ۱۴ برنامه از تأمین مالی از سوی دولت و اهداگران اشاره کرده‌اند و ۱۳ برنامه نیز دولت مرکزی و منابع داخلی را به عنوان منبع اصلی تأمین مالی خود معرفی کرده‌اند. اکثر کشورها عمدتاً تأمین مالی داخلی و بین‌المللی را بخش مهم و حیاتی اجرای برنامه به شمار می‌آورند. گوناگونی‌های فراوانی در رابطه با سطح جزئیات وجود دارد اما کشورها مجموعاً نقش بزرگ‌تری برای منابع تأمین مالی داخلی قائل‌اند چرا که این منابع از ضریب اطمینان و دقت بالاتری برخوردارند در قیاس با زمانی که یک کشور در پی سرمایه‌گذاری‌های خارجی برمی‌آید.

سنخ‌های گوناگون برنامه‌های توسعه‌ی ملی معاصر:

بدیهی است که ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی ملی به تولید مجموعه‌ی همگنی از برنامه‌ها نینجامیده است. در واقع، گونه‌ها و سنخ‌های متفاوتی از برنامه‌ریزی ملی در میان هستند. در اینجا ما تحلیل مقدماتی بر اساس یک ماتریس ۲ در ۲ به دست می‌دهیم که برنامه‌ها را بر حسب این که بر اساس مفهوم‌پردازی خطی یا مشارکتی از نظر عقلانیت شکل گرفته‌اند و این که آیا قویاً بر اساس شواهد شکل گرفته‌اند (بنگرید به بخش ۲) و به لحاظ اجتماعی زمینه‌مند هستند، فهرست‌بندی می‌کنیم.

ماتریس ۲*۲ مورد نظر ما واجد چهار سنخ از برنامه است:

- **سنخ الف:** برنامه‌های بالا-به-پایین که از سوی نخبگان و بر اساس شواهد محکم تهیه می‌شوند اما به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی ضعیفی دارند.
- **سنخ ب:** برنامه‌های مشارکتی و پایین-به-بالا که بر اساس شواهد محکم تهیه می‌شوند و به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی نیرومندی دارند.
- **سنخ پ:** برنامه‌های بالا-به-پایین، نامنسجم، بر مبنای شواهد ضعف که به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی ضعیفی دارند.
- **سنخ ت:** برنامه‌های پایین-به-بالا، بر مبنای شواهد ضعف که به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی ضعیفی دارند. حدود ۳۸ درصد از برنامه‌ها رهیافت خطی و بالا-به-پایین را اختیار کرده‌اند (سنخ‌های الف یا پ)، در مقابل حدود ۶۲ درصد رهیافت‌های مشارکتی و همیارانه را برگزیده‌اند. این به آن معناست که نظریه‌ی برنامه‌ریزی بر اساس تفکر

خطی، در برنامه ریزی توسعه‌ی ملی نوین از سلطه‌ی تاریخی خود افتاده است. افزون بر این، ۶۸ درصد از برنامه‌ها قویاً بر اساس مشاهدات و اسناد بوده‌اند و ساختاری منجمد داشته‌اند، در حالی که ۳۲ درصد از برنامه‌های نامنجم بوده‌اند و/یا چندان بر اساس شواهد واقعی صورت‌بندی نشده‌اند. به این ترتیب، حدود یک سوم از برنامه‌های ملی معاصر یا به لحاظ نظری ضعیف هستند و یا آراستگی فراخور یک برنامه را ندارند.

جدول ۲: طبقه‌بندی کاربردی سنخ‌های برنامه‌ی توسعه‌ی ملی. منبع: تحلیل مؤلفان از برنامه‌های ملی در ۱۰۳ کشور

سنخ الف (۲۶٪): عمدتاً متکی بر فرایند بالا-به-پایین دستورالعمل‌های عقلایی متکی بر شواهد قوی زمینه‌مندی اجتماعی ضعیف	سنخ ب (۴۲٪): عمدتاً متکی بر فرایند پایین-به-بالا عقلانیت ارتباطی متکی بر شواهد قوی زمینه‌مندی اجتماعی قوی
سنخ پ (۱۲٪): عمدتاً متکی بر فرایند بالا-به-پایین دستورالعمل‌های چندپاره متکی بر شواهد ضعیف زمینه‌مندی اجتماعی ضعیف	سنخ ت (۲۰٪): عمدتاً متکی بر فرایند پایین-به-بالا عقلانیت ارتباطی متکی بر شواهد ضعیف زمینه‌مندی اجتماعی قوی

سنخ الف: برنامه‌های بالا-به-پایین که از سوی نخبگان و بر اساس شواهد محکم تهیه می‌شوند اما به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی ضعیفی دارند.

بیش از یک چهارم ۱۰۷ برنامه‌ی تحلیل‌شده از سنخ الف هستند. برنامه‌های ملی که بدین طریق ایجاد می‌شوند معمولاً توسط تیم‌های فنی در وزارتخانه‌های امور مالی و اقتصادی تدوین می‌شوند، در مورد کشورهای خلیج فارس این برنامه‌ها اغلب با کمک شرکت‌های مشاوره‌ای بین‌المللی تهیه می‌شوند. محتوای چنین برنامه‌هایی عمدتاً برای مخاطبان آشنا به مسائل اقتصادی و فنی آماده شده است. البته برخی اوقات نتیجه‌گیری‌های ساده‌تر که کمتر فنی هستند برای شهروندان عامی منتشر می‌شود. برنامه‌های توسعه‌ی این چنینی به لحاظ اجتماعی پایگاه و زمینه‌مندی اندکی دارند، به این معنا که نگرش‌ها و ایده‌های گروه‌های اجتماعی مختلف را چندان نمایندگی نمی‌کنند و از سوی نخبگان شرکتی و بوروکراتیک و وفق تفکر گروه‌های سیاسی خاص شکل یافته‌اند. ضعف چنین رهیافتی اکنون هویداست و عمدتاً به فقدان نگرش مشترک و تأثیر آن بر مسئولیت‌پذیری و اطمینان در فرایندهای حکمرانی اقتصادی و سیاسی برمی‌گردد. رواج چنین سنخ‌ی از برنامه در کشورهایی که فاقد کشمکش در عرصه‌ی قدرت سیاسی هستند (خاصه کشورهایی که حکمرانی آن‌ها از جنس حکومت مطلقه است)، نشان‌دهنده‌ی این است که باید پیوند بین این سنخ از برنامه و گونه‌های مختلف نظام حکمرانی را با نگاه عمیق‌تری بررسی کرد.

برنامه‌هایی که از جنس سنخ الف هستند عموماً به لحاظ فنی سنجیده و قابل هستند، به این معنا که بر اساس شواهد و تحلیل‌های مستدل ساخت یافته‌اند. اگر یک برنامه‌ی نوعی از سنخ الف را در نظر آوریم، این برنامه شامل مدل سازی اقتصادی، ساخت سناریو و/یا مدل‌های داده-ستانده است. برنامه‌های مربوط به کشورهایی نظیر توگو، چین و عربستان سعودی نمونه‌های خوبی از این رهیافت هستند. این برنامه‌ها زمینه‌مندی اجتماعی نازلی دارند، به این معنا که هیچ شاهد و گواهی در برنامه وجود ندارد که بر اساس آن بتوان گفت برنامه با به رسمیت شناخته شدن فرایندهای

دولت‌محور و یا درگیر ساختن و مشارکت دادن ارزش‌ها و نگرش‌های بخش‌های وسیع‌تری از جامعه (ورای رایزنی‌های عمومی مبهم و جسته‌وگریخته) تدوین یافته باشد. برخی از برنامه‌ها اظهار می‌دارند که تمامی ذی‌نفعان برنامه مورد رایزنی قرار گرفته‌اند، اما در هر حال مشخص نیست سازوکارهای ناظر بر چنین امری چگونه بوده‌اند. در کشورهایی که رژیم‌های مطلقه دارند، برنامه‌های توسعه‌ی ملی معمولاً، به جای آن برآمدی از یک بصیرت جمعی باشد، شاهدی است از "جهان‌بینی رهبر" در رابطه با آنچه برای "رعایا" خوب انگاشته می‌شود. اسناد برنامه‌هایی که از جنس سنخ الف هستند معمولاً از نظر نگارش و هزینه برآزنده هستند و اهداف و آماج‌ها را به روشنی نشان می‌دهند. محتوای این برنامه‌ها اساساً معطوف به امور اقتصادی، مالی، تجاری، کسب‌وکار و بهره‌وری است، اگرچه در آن‌ها اشاراتی هم به تدبیر عمومی و مسائل اجتماعی شده است. با این که در این برنامه‌ها به مسأله‌ی پایداری و تغییرات اقلیمی اشاره شده است، اما به اهداف جهانی، نظیر اهداف توسعه‌ی پایدار و توافق پاریس در رابطه با تغییرات اقلیمی، تأکید بسیار کمی شده است. این برنامه‌ها با اتخاذ زبان مدیریتی نوین، طرح خود در رابطه با زیر نظر گرفتن سازوکارها آشکار می‌سازند و در آن‌ها اسناد برنامه اغلب مالک مشخصی را به عنوان مسئول نتایج برنامه معرفی کرده است.

سنخ ب: برنامه‌های مشارکتی و پایین-به-بالا که بر اساس شواهد محکم تهیه می‌شوند و به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی نیرومندی دارند.

حدود ۴۲ درصد از ۱۰۷ برنامه‌ی تحلیل‌شده در این گروه قرار می‌گیرند. این برنامه‌ها متضمن ایجاد توافق‌های اجتماعی گسترده در رابطه با ارزش‌ها و کنش‌هایی است که آینده‌ی مشترک را برای همگان می‌سازند (به بخش ۲ بنگرید). به این اعتبار، برنامه‌ی توسعه‌ی ملی در حکم مجموعه‌ای از ارزش‌ها، کنش‌ها و مجاری مشترک برای تحصیل این آینده‌ی مشترک تعریف می‌شود و فرایند ساختن اجماع ملی در آن‌ها به اندازه‌ی خود محتوای این برنامه‌ها حائز اهمیت است. با این همه، باید خاطر نشان کرد که امکان دارد مدت زمان زیادی طول بکشد تا مجموعه‌ی منسجمی از ترجیحات شکل بگیرند و این شاید امکان‌پذیری چنین برنامه‌هایی را با دشواری مواجه سازد. به رغم این ضعف‌ها، به نظر می‌رسد که عقلانیت ارتباطی شیوه‌ی عملکردی غالب برای کشورهای است که در راستای دستیابی به اهداف توسعه‌ی پایدار گام برمی‌دارند.

اکثریت ۱۰۷ برنامه‌ی تحلیل‌شده در این پژوهش، برنامه‌های توسعه‌ی ملی هستند که عمدتاً از جنس سنخ ب به شمار می‌آیند. برنامه‌های جاری در کشورهای اوگاندا و غنا را می‌توان نمونه‌های بین این مسأله در نظر گرفت. معمولاً چنین برنامه‌هایی در کنار بهره‌گیری از نخبگان بوروکراتیک، سیاسی و شرکتی، از مشارکت سایر گروه‌های اجتماعی نیز بهره می‌گیرند. در این رابطه شواهد گسترده‌ای وجود دارد دال بر رایزنی‌های اجتماعی گسترده در رابطه با ساختن ارزش‌ها و اولویت‌های ملی. با خوانش این برنامه‌ها می‌توان دریافت که چگونه برنامه‌ی توسعه‌ی ملی در حکم سندی است دال بر ارتباط و مذاکره بین ذی‌نفعان متکثر داخلی و خارجی یک کشور. اسناد این دست برنامه‌ها معمولاً در دسترس عموم قرار می‌گیرند و در شکل‌هایی که برای مخاطب عامی نیز قابل فهم است تهیه و توزیع می‌شوند. این سنخ از برنامه‌ها بین محتوای اقتصادی و محتوای اجتماعی توازن ایجاد می‌کنند، زبانی که به کار می‌برند ریشه در ایده‌ی رشد جامع و دربرگیرنده دارد و اغلب گروه‌های اجتماعی خاصی را (زنان، سالمندان و جوانان) را شایسته‌ی توجه خاص می‌دانند. برنامه‌های سنخ ب اولویت‌های بومی را به بافتارهای توسعه‌ای در سطح منطقه‌ای و جهانی پیوند

می‌زنند. این مورد به طور ویژه در رابطه با برنامه‌های متأخرتر که محتوایشان شامل ارجاعات مشخص به اهداف توسعه‌ی پایدار و توافق پاریس در مورد تغییرات اقلیمی است، صدق می‌کند. این برنامه‌ها نسبتاً مبنای مصداقی محکمی دارند (شامل مدل‌سازی‌های اقتصادی و/یا سناریوسازی هستند) اما به زبانی نگاشته می‌شوند که برای مخاطب عام و خاص فهم‌پذیر است. در این برنامه‌ها، برای پیوند زدن سطوح متفاوت ناظر بر اهداف و تحصیل آن‌ها، از زبان مدیریتی جدید استفاده می‌شود، و اغلب عاملیتی که مالک برنامه است آشکارا معرفی می‌شود.

برنامه‌هایی که هم‌جنس با سنخ ب هستند اغلب با روح حکمفرما بر اهداف توسعه‌ی پایدار همخوان هستند، تعقیب اهداف شماره‌ی ۱۶ از اهداف توسعه‌ی پایدار (صلح، عدالت و نهادهای قدرتمند) و اهداف شماره‌ی ۱۷ (مشارکت) در حکم اهمیت یافتن فرایند برنامه‌ریزی تا سطح خود محتوای برنامه است. از منظر اهداف توسعه‌ی پایدار، سنخ ب بهترین نمونه برای تبدیل شدن به سنخ آرمانی برنامه‌ی توسعه‌ی ملی است. شواهد حاصله از موردکاوی‌های تفصیلی ما (به خصوص در مورد غنا و اوگاندا) نشان می‌دهند که برنامه‌های ناظر بر سنخ ب سبب ایجاد تعهد در همه‌ی نخبگان سیاسی می‌شود و به این ترتیب مقتضیات لازم برای اجراپذیری برنامه فراهم می‌گردد. تخصیص منابع (بودجه و کارگزینی) قرابت تنگاتنگی با مجموعه اولویت‌های مطرح در این برنامه‌ها دارد و زبان سیاسی این برنامه‌ها با محتوای آن‌ها همخوان است. این به آن معنا نیست برنامه‌هایی که در گروه الف قرار می‌گیرند قادر به ایجاد تعهد و بسیج ظرفیت‌های اجرای نیستند. حدود نیمی از کشورهایی که در گروه ب قرار می‌گیرند پیشتر در دسته‌ی کشورهای فقیر و مقروض قرار گرفته بوده‌اند، در فهرست کشورهای نیازمند به کمک که از سوی هیئت کمک به توسعه مشخص شده قرار داشته‌اند و بعضاً همچنان نیازمند کمک‌ها و اعطاهای گوناگون هستند. این که آیا این کشورها رهیافت سنخ ب را از رهگذر انتخاب داخلی برگزیده‌اند یا در پی پیروی از ترجیحات کشورهای اعطاکننده این مسیر را انتخاب کرده‌اند چندان روشن نیست، اما با توجه به موردکاوی اوگاندا و توگو آمیزه‌ای از این دو دلیل را می‌توان به میان کشید.

سنخ پ: برنامه‌های بالا-به-پایین، نامنسجم، بر مبنای شواهد ضعف که به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی ضعیفی دارند.

بر اساس تحلیل محتوای ما تنها ۱۰ کشور برنامه‌هایی از این سنخ دارند. برنامه‌ها در این دسته بر اساس عقلانیت خطی که اساس برنامه‌های سنخ الف بر آن استوار بود شکل می‌گیرند، با این همه این برنامه‌ها فاقد یکپارچگی و بضاعت لازم هستند و اتکای کمی به اسناد و شواهد دارند. بر اساس شواهد حاصله از تحلیل محتوای صورت‌گرفته، برنامه‌های سنخ پ در بافتی صورت‌بندی می‌شوند که ریشه در ظرفیت‌های نازل دولتی دارد. برنامه‌ی کشور زیمبابوه (ZIMASSET 2013-18) مثالی نمونه‌وار از چنین برنامه‌هایی است. این دست برنامه‌ها از بالا-به-پایین تدوین می‌شوند و به جای این که متکی بر شواهد و مصادیق باشند، در تلاش‌اند تا عناصر موجود در برنامه‌های کشورهای موفق را تقلید کنند. در این برنامه‌ها اغلب هیچ ارزیابی و توجیه‌گری منسجمی در رابطه با اولویت‌های کلیدی فهرست‌شده و ارتباط آن‌ها با هم وجود ندارد. محتوای این برنامه‌ها معجونی التقاتی از موضوعات، از اقتصاد، مالیه و کسب و کار گرفته تا مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی است، که هیچ ملاحظه‌ی ساختارمندی در رابطه با پیوند میان آن‌ها و این که چگونه از یکدیگر پشتیبانی می‌کنند یا با هم در تعارض‌اند، وجود ندارد. اگرچه موارد کلیدی همچون پایداری، تغییرات اقلیمی و اهداف توسعه‌ی پایدار در برنامه‌های سنخ پ حضور دارند، اما آشکارا پیداست که این حضور جنبه‌ای تظاهری دارد و این وارد به‌نحوی سطحی و خام به کار برده شده‌اند. اسناد این سنخ از برنامه‌ها هیچ

مالک مشخصی ندارند و سازوکارهای نظارتی آن‌ها تدقیق نشده است. هیچ گواهی دال بر این که این برنامه‌ها به لحاظ اجتماعی زمینه‌مند شده‌اند وجود ندارد، اگرچه در بعضی از این برنامه‌ها به "مشاورت" با جامعه اشاراتی شده است. بر اساس موردکاوی تفصیلی ما، کشورهایی که به این سنخ از برنامه‌ریزی تمایل دارند، از کاستی‌های اساسی در حکمرانی سیاسی و اقتصادی رنج می‌برند.

سنخ ت: برنامه‌های پایین-به-بالا، بر مبنای شواهد ضعف که به لحاظ اجتماعی زمینه‌مندی ضعیفی دارند. برنامه‌های توسعه‌ی ملی سنخ ت فرایندهای مشارکتی را نمایندگی می‌کنند اما دورنمای حاصله از آن‌ها به نحوی کم‌مایه و ضعیف پرداخت و عرضه شده است. حدود ۲۰ برنامه از ۱۰۷ برنامه‌ی تحلیل‌شده در این دسته قرار می‌گیرند: پرو، ونزوئلا نمونه‌های بارز این سنخ از برنامه‌ها به شمار می‌آیند. شواهد مربوط به این برنامه‌ها نشان می‌دهد که اهتمام اصلی در این سنخ تدوین برنامه از پایین-به-بالا بوده است اما هیچ تحلیل منسجم و معتبری که به توجیه تصمیمات و اولویت‌گذاری‌ها اشاره داشته باشد در آن‌ها یافت نمی‌شود. برنامه‌هایی که در سنخ ت جای می‌گیرند، به شکلی مشارکتی تولید شده‌اند و معمولاً در دسترس عمومی قرار می‌گیرند. محتوای این دست برنامه‌ها دربرگیرنده‌ی مسائل جهانی، از جمله اهداف توسعه‌ی پایدار و تغییرات اقلیمی است، با این نکته که به این موارد به نحوی سطحی پرداخته شده است. پیوندهای ملی-جهانی به این موضوعات عمدتاً به وضوح تصریح نیافته‌اند و شواهد مربوط به آن‌ها ضعیف یا نامنسجم است. افزون بر این، مقیاس موضوعات و چالش‌های مشخص‌شده در این برنامه‌ها با مقیاس پاسخ‌های پیشنهادی در آن‌ها تناسب ندارد و معمولاً انتظارات غیر واقع بینانه‌ای در رابطه با منابع در دسترس برای اجرای برنامه وجود دارد. کشورهایی که به این سنخ برنامه‌ها سوق دارند از خلال ادوار متلاطم به‌لحاظ سیاسی و اقتصادی گذر کرده‌اند و یا دستکم در فرایند گذر از این تعارض‌ها قرار دارند. برنامه‌های سنخ ت گاهی بخشی از سازوکار بسیج سیاسی به شمار می‌آیند، به این معنا که در حکم انتقال پیام‌های امیدوارکننده به شهروندان می‌توان از آن‌ها یاد کرد. پیام این برنامه‌ها اغلب چنین است: اگرچه چالش‌هایی وجود دارند اما صاحبان قدرت به خوبی از آن‌ها مطلع‌اند و به واسطه‌ی این برنامه درصدد عبور از آن‌ها هستند. به این اعتبار این برنامه‌ها را می‌توان بخشی از "نمایش دولت" قلمداد کرد، اجرایی از دولت برای تسلا بخشیدن به جمعیت ناآرام و یا به دست آوردن اعتماد و اطمینان شهروندان بی آن که عزمی راسخ برای تحصیل اهداف مذکور در برنامه وجود داشته باشد.

برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی نوین و اهداف توسعه‌ی جهانی:

استدلال ما در مطالب پیش‌گفته این بود که بروز و ظهور اهداف جهانی تا حدی به ظهور برنامه‌ریزی ملی نوین دامن زده است. از منظری بین‌المللی، دست کم نظر به شواهد و قراین عمومی، یکی از عوامل اخیراً تأثیرگذار در این رابطه که در مورد آن وفاق عمومی وجود دارد این است که کشورها باید آن دسته از اهداف جهانی که طی فرایندهای سازمان ملل تدوین شده‌اند را تعقیب کنند. این اهداف شامل اهداف توسعه‌ی هزاره، اهداف توسعه‌ی پایدار و توافق پاریس ۲۰۱۵ در رابطه با تغییرات اقلیمی است. اگرچه گاهی این توافق‌ها به منزله‌ی توافق‌هایی "فنی" معرفی می‌شوند، اما تمامی آن‌ها محصول مذاکرات و چانه‌زنی‌های اساساً سیاسی است.

پیش‌برنده‌ی اصلی اهداف توسعه‌ی هزاره اهداگران (کشورهای OECD و آژانس‌های بین‌المللی) بوده‌اند و غایت این اهداف کاهش (تقریباً نصف کردن) فقر جهانی تا سال ۲۰۱۵ بوده است. این اهداف کاهش فقر درآمدی، توسعه‌ی انسانی و مسأله‌ی پایداری را از طریق هدف‌گذاری‌هایی که تحقق آن‌ها مستلزم ارزیابی‌های عینی شاخص‌های مرتبط

بوده است به پیش کشید. این مسأله مستقیماً از کتب درسی مدیریت نتیجه-بنیان مطرح شده است. اهداف توسعه‌ی پایدار محصول مذاکرات پیچیده‌تری بود که در سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۵ در پاسخ به دغدغه‌ی آنچه باید پس از اهداف توسعه‌ی هزاره به آن توجه شود، مطرح شد. این اهداف نتیجه‌ی مباحثه میان اعضای سازمان ملل بوده است و نسبت به اهداف توسعه‌ی هزاره آرمان‌هایی عمیق‌تر و گسترده‌تر را دنبال می‌کنند - رفع فقر (در بُعد درآمد و بُعد توسعه‌ی انسانی) و ارتقای پایداری، برابری، حقوق انسانی و حکمرانی خوب. با این حال این اهداف، همانند اهداف توسعه‌ی هزاره محدود و فروبسته نیستند: هیچ تحریمی برای کشورهایی که به توافق‌های ناظر بر این اهداف تمکین ندارند، وجود ندارد. در مقابل، توافق پاریس درباره‌ی تغییرات اقلیمی به دنبال ایجاد محدودیت‌های این‌چنینی بود که البته پس از مذاکرات فشرده و گسترده شکل نسبتاً ضعیف‌تر به خود گرفت: کشورها باید داوطلبانه اهداف خود را تعیین کنند (نه این که به تحقق اهداف بین‌المللی متعهد شوند) و این اهداف که در سطح ملی تدوین شد باید ضمانت‌های اجرایی محدودکننده داشته باشد.

پرسش این است که این جنبش بین‌المللی که به دنبال تعیین و اجماع بر سر اهداف جهانی است چگونه بر ظهور دوباره‌ی برنامه‌ریزی ملی تأثیر گذاشت؟ شواهد از این حکایت دارند که اهداف توسعه‌ی هزاره اگر چه به ترغیب برنامه‌ریزی ملی دامن زد اما این تشویق و ترغیب با سایر عناصر "لحظه‌ی هزاره‌ای"، نظیر راهبردهای کاهش فقر و برنامه‌های مربوط به کشورهای فقیر و مقروض، همراه بود و به همین دلیل تأثیرات مشخص آن را به دشواری می‌توان مشخص کرد. آشکارترین تأثیر در این رابطه این است که اهداف توسعه‌ی هزاره، بر اساس توافق صورت‌گرفته در مارس سال ۲۰۰۱ بین دبیرکل سازمان ملل و نهادهای مالی بین‌المللی (بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول)، نظارت بر مذاکرات سیاستی در سطح ملی را از طریق راهبردهای کاهش فقر به نهادهای مالی بین‌المللی تفویض کرد. این اسناد، پیش از آنکه منابع مالی اهدایی به کشورهای در حال توسعه اهدا شوند، تأیید رسمی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول را ایجاب می‌کردند. این به آن معنا بود که نهادهای مالی بین‌المللی سازوکاری مشخص برای شکل دادن (که منتقدان از آن به عنوان "کنترل" یاد می‌کنند) به برنامه در کشورهایی بوده که مقصد کمک‌های بین‌المللی هستند. درحقیقت، برنامه‌ها و سیاست‌ها اغلب به واسطه‌ی مذاکرات بین شرکای نهادهای مالی بین‌المللی تعیین می‌شدند، بان جهانی گاهی تعقیب اهداف هزاره را از طریق افزایش مخارج عمومی در سلامت، آموزش و پروژه‌های ناظر بر برابری جنسیتی حمایت می‌کرد و در مقابل صندوق بین‌المللی پول اهداف هزاره را تهدیدی برای انضباط مالی می‌دانست.

سازمان ملل برای تضمین این که اهداف توسعه‌ی هزاره تأثیری عینی در واقعیت داشته باشند دو سازوکار مشخص را به پیش کشید: نخست، سازوکار برنامه‌ریزی بر اساس عقلانیت غیرخطی در قالب پروژه‌ی هزاره^۲ (که توسط جفری سکس^۳ هدایت می‌شد) و سازوکار تحول اجتماعی به عنوان کارزار هزاره^۴ (که توسط اولین هر فکس^۵ راهبری می‌شد). پروژه‌ی هزاره واجد چارچوب تکنوکراتیک از بالا-به-پایین بود: راهبردهای کاهش فقر مبتنی بر اهداف توسعه‌ی هزاره برنامه‌های ملی را به نحوی شکل می‌دادند که در آن‌ها مخارج عمومی افزایش یافته و تحلیل‌های فنی

۱- برای بحثی تفصیلی‌تر در این رابطه بنگرید به (Hulme (2007, 2010, 2015).

2. Millennium Project
3. Jeffrey Sachs
4. Millennium Campaign
5. Evelyn Herfkens

ساخت‌یافته‌تر زمینه را برای تحقق اهداف توسعه‌ی هزاره در کشورهای در حال توسعه فراهم می‌کرد (Hulme, 2007). در مقابل، کارزار هزاره با اتخاذ رهیافت تغییر اجتماعی-سیاسی، رویکردی از پایین-به بالا داشت و در پی بسیج جامعه‌ی مدنی و ارتقای کنش اجتماعی برای رفع فقر بود. با این وصف، اصول و ویژگی‌های اساسی پروژه و کارزار هزاره در قیاس با هم نمی‌توانست متفاوت‌تر از این باشد (بنگرید به جدول ۲).

جدول ۳: مقایسه ویژگی‌های اصلی پروژه‌ی هزاره و کارزار هزاره

ویژگی‌ها	پروژه‌ی هزاره	کارزار هزاره
رهیافت	بالا-به پایین	پایین-به بالا
کنشگران کلیدی	دانشمندان و متخصصان	سازمان‌های جامعه‌ی مدنی
راهبرد	برنامه و اجرای تفصیلی آن	بسیج اجتماعی
مداخلات متمرکز بر اهدای تسهیلات	از پیش تعیین و آزموده شده	ظهور یافته از رهگذر عمل و کردار
	کمک بیشتر به معنای فقر کمتر است	همه‌ی دولت‌ها باید در مورد اندازه، کیفیت و کاربست منابع مالی عمومی مسئولیت پذیر باشند
اهداف	برآوردن نیازهای اساسی فقیران	ارتقای حقوق بشر و توان بخشی همگانی
نقش راهبر	رهبری ممتاز در خط مقدم	رهبری مشارکان در پس‌زمینه
نگاه به اهداف توسعه‌ی هزاره	پذیرش تام	مفید برای کشورهای نوظهور، اما مردمان و سازمان‌های مجرب باید اهداف بومی خود را تعقیب کنند

در سال ۲۰۰۵ سکس، به همراه بیش از ۱۰۰ همکار متخصص از ۱۳ گروه کاری، گزارش اصلی پروژه‌ی هزاره‌ی سازمان ملل را منتشر کرد - سرمایه‌گذاری در توسعه: برنامه‌ای عملی برای دستیابی به اهداف توسعه‌ی هزاره، گزارشی که در پی تشخیص پروژه‌ها، سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌هایی بود که غایت آن‌ها رفع سریع فقر و اسیر ناکامی‌های در حوزه‌ی توسعه‌ی انسانی بود. این تیم‌ها پژوهش‌هایی گسترده و با کیفیت را ترتیب دادند در خصوص این که در برنامه‌های ضد فقر، چه چیزی به واقع عملی و تأثیرگذار بوده است. چنانچه برنامه‌های بلندپروازانه برای انتشار این گزارش توسط سازمان ملل حمایت می‌شدند، آنگاه برنامه‌های استاندارد از سنخ الف در تمامی کشورهای در حال توسعه رفته رفته ترویج می‌شد و در برنامه‌های اقدامی جای می‌گرفت. اما پس از انتشار این گزارش، اسناد پشتیبان آن به سرعت از دستور برنامه‌ی توسعه‌ی بین‌الملل خارج شد. به بیان فنی‌تر، پروژه‌ی هزاره‌ی سازمان ملل شاید برنامه‌ی خوبی بوده باشد، اما کشورهای جنوب حاضر نبودند بار دیگر زیر یوغ رهبری "سفید پوست میان‌سالی" را که قصد نجات و رستگاری آن‌ها را دارد بروند.

در همین دوره بود که شمار فزاینده‌ی کشورهای در حال توسعه عزم خود را جزم کردند برای آماده شدن جهت تحقق رهیافت‌های کاهش فقر مطرح شده از سوی نهادهای مالی بین‌المللی (Hulme, 2015). پیش‌نویس‌های اسناد مربوط به رهیافت کاهش فقر تاحدی ایده‌ی برنامه‌ریزی جامع را احیا کرد. با این حال سیاق این پیش‌نویس‌ها آشکارکننده‌ی ضعف‌های نهفته در توسعه‌ی مبتنی بر کمک‌های خارجی بوده است. اولین "اصل" اسناد مربوط به رهیافت کاهش فقر این است که این اسناد باید ریشه در خود مقتضیات یک کشور داشته باشند و متضمن مشارکت گسترده‌ی جامعه‌ی مدنی و بخش خصوصی باشد ... (برای مطالعه‌ی صفحات وب مربوط به بانک جهانی بنگرید به Hulme

133, p.2010)، وانگهی این اصل چنان به واسطه‌ی مداخلات مشاوران خارجی بی‌اثر شد که کشورهای نظیر اوگاندا، غنا و ویتنام به صرافت به دست گرفتن کنترل برنامه‌ریزی افتادند.

با این اوصاف شاید فرد ناکامی اهداف توسعه‌ی هزاره را بر حسب تأثیر آن‌ها بر فرایندهای برنامه‌ریزی ملی قضاوت کند. چنین قضاوتی اما نادرست است. اهداف توسعه‌ی هزاره در وقوع سه رخداد مدرسان بوده‌اند. نخست، ایده‌ی برنامه‌ریزی نظام‌مند را از نو اعاده کردند - این که هماهنگ سازی بازاربنیان به تنهایی نمی‌تواند اهداف توسعه‌ی ملی را برآورده سازد؛ دوم ایت که تمرکز بر کاربست شواهد و مصادیق برای برنامه‌ریزی و گزینه‌های سیاستی را برجسته ساختند؛ و سوم، تقاضا برای داده‌های با کیفیت در رابطه با فقر، محرومیت و سایر مسائل را افزایش دادند. این دستاوردها دلالت‌ها و اهمیت بسیاری برای اهداف توسعه‌ی پایدار ۲۰۱۵ به همراه داشت.

اهداف توسعه‌ی پایدار و برنامه‌ریزی ملی نوین:

اهداف توسعه‌ی پایدار سازمان ملل، که به توافق کلیه‌ی اعضای این سازمان در سال ۲۰۱۵ رسید، در واقع برگرفته از چارچوب اهداف، غایات و نشانگرهای مربوط به اهداف توسعه‌ی هزاره و مبتنی بر تفکر مدیریتی نتیجه محور است. با این حال اهداف توسعه‌ی پایدار از دل فرایند مذاکراتی متفاوتی سر برآوردند و ظهور یافتند. این اهداف، به جای آن که توسط کشورهای OECD یا آژانس‌های اهداگر هدایت شوند، محصول رایزنی‌های پیوسته‌ی تمامی اعضای سازمان ملل در قالب یک کارگروه آزاد بوده است. این مسأله موجد دو پیامد مهم در رابطه با شیوه‌ای است که از طریق آن اهداف توسعه‌ی پایدار بر برنامه‌ریزی ملی تأثیر گذاشته‌اند.

نخست، اهداف توسعه‌ی پایدار پرشمارتر از اهداف توسعه‌ی هزاره هستند و شامل ۱۷ آرمان و ۱۶۹ هدف است. به لحاظ فنی این مسأله امر اولویت‌گذاری را به دشواری می‌اندازد، چرا که به این ترتیب اهداف توسعه‌ی پایدار واجد شمار بیشتری از گزینه‌ها و بده‌بستان‌های بالقوه است. اما از سوی دیگر اهداف توسعه‌ی پایدار این مزیت را داراست که این بار رشد اقتصادی و آرمان‌های مرتبط با آن در حوزه‌هایی نظیر اشتغال، زیرساخت‌ها، شهری‌شدن و انرژی را نیز در بر می‌گیرد. در حالی که اهداف توسعه‌ی هزاره همیشه اهدافی جزئی را نمایندگی می‌کردند و مسائل مربوط به "توسعه‌ی اقتصادی" را پوشش نمی‌دادند، مسائلی که به قلمروی نهادهای مالی بین‌المللی واگذار شده بود.

دوم این که اهداف توسعه‌ی پایدار صراحتاً اهداف جهانی را به رسمیت می‌شناسند و تأکید دارند که کشورهای منفرد باید اهداف و آرمان‌های ملی خود را از طریق فرایندهای رایزنی ملی تعیین کنند. ابهامی که حول اهداف توسعه‌ی هزاره وجود داشت مبنی بر این که آیا کشورها باید این اهداف را در برنامه‌های ملی خود اختیار کنند یا این که این اهداف می‌توانند از نو صورت‌بندی شوند، در مورد اهداف توسعه‌ی پایدار وجود ندارد. این به اهداف توسعه‌ی پایدار فرصت می‌دهد تا هدف‌گذاری ملی و ابتکارات برنامه‌ریزی ملی مرتبط با آن را ارتقا بخشد، چرا که دیگر جای بحث و نظر درباره‌ی این که اهداف از بالا (از طرف آژانس‌های اهداگر و یا سفید پوستی میان‌سال) تحمیل شده وجود ندارد. نقش متخصصان فنی بین‌المللی مشورت دادن است، همان کاری که جفری سکس از طریق شبکه‌ی راه‌حل توسعه‌ی پایدار انجام می‌دهد، و نه هدایت مستقیم برنامه، آنگونه که در پروژه‌های عظیم نیویورکی شاهد آنیم.

افزون بر این تأثیرات، دو آرمان از اهداف توسعه‌ی پایدار دلالت‌های خاصی برای برنامه‌ریزی ملی نوین دارند. آرمان ۱۶ (صلح، عدالت، و نهادهای نیرومند) به طور بالقوه به تحول ظرفیت‌های تحلیلی قوام یافته در دولت و مشارکت بیش‌تر شهروندان در تصمیم‌گیری اشاره دارد. اگر این آرمان جدی گرفته شود، از تعداد برنامه‌های ملی ضعیف (از

سنخ پ و ت) کاسته خواهد شد و فرایندهای ناظر بر برنامه‌های سنخ ب را که مبتنی بر عقلانیت مشارکتی هستند تقویت می‌کند (به بخش‌های ۲ و ۷ رجوع کنید). آرمان ۱۷ (مشارکت برای آرمان‌ها و اهداف) به طور بالقوه مروج مشارکت زیر ملی، ملی، منطقه‌ای و جهانی است اما فقدان نشانگرهای واضح برای آن، چنانکه در مورد اهداف توسعه‌ی هزاره نیز صدق می‌کرد، سبب شده مشارکت به مثابه‌ی یک ایده ترویج شود و هنوز هیچ برنامه‌ی عملی‌ای برای آن وجود نداشته باشد.

توافق پاریس در رابطه با تغییرات اقلیمی:

در سال ۲۰۱۵ ده‌ها هزار دیپلمات، سیاستمدار، کنش‌گر مدتی و دانشمند در حال بحث و مناظره پیرامون واپسین محتوا از مجموعه اهداف توسعه‌ی پایدار بودند، این که اهداف جهانی مهم‌تری هم در پس‌زمینه وجود دارند، اهدافی که ناظر بر مسأله‌ی تغییرات اقلیمی هستند. مذاکرات و مباحث مناقشه‌برانگیزی در گرفت که به ضرورت بروز بده‌بستان‌های جدی میان کشورها مربوط می‌شد، این که بعضی کشورها باید بپذیرند تا منابع را با سایر کشورها انتقال دهند؛ و دوم این که توافق حاصله باید محدودکننده و بازدارنده هم باشد. اگر توافق پاریس، همچون توافق پیش از آن در کنپنهاگ ناکام می‌شد، ایده‌ی هدف‌گذاری جهانی ضربه‌ی سختی می‌خورد و به عنوان ایده‌ای ناممکن از آن یاد می‌شد. درحقیقت، برخی از متخصصان حوزه‌ی اهداف توسعه‌ی پایدار ابراز داشتند که اگر توافق پاریس شکست بخورد، اهداف توسعه‌ی پایدار نیز بی‌اثر خواهند شد. درنهایت، توافق پاریس در رابطه با تغییرات اقلیمی فرجام یافت: کشورها باید داوطلبانه در پی تحقق اهداف ملی برای ننگ داشتن گرمایش جهانی در سطح ۲ درجه سانتیگراد و در صورت امکان 1.5 درجه سانتیگراد باشند. اهداف که داوطلبانه باشند، بخش اعظم موفقیت آن این است که به عنوان ناکامی عمومی تلقی نمی‌شوند. توافق پاریس، به طور بالقوه، دلالت‌های عمیقی برای برنامه ریزی ملی دارد، چنان که در آینده تمامی برنامه‌های ملی باید ردپای کربن را برای برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی و انسانی خود در نظر بگیرند و این کار ترجیحاً از رهگذر بودجه‌بندی کربن صورت می‌پذیرد. در بسیاری از کشورها، این مورد از طریق ارتباط رابطه با یک وزارت متخصص انجام می‌پذیرد اما در هر صورت این امکان وجود دارد که نیاز برای ارزیابی تأثیرات اقلیمی کلیه فعالیت‌ها به نحوی نقش برنامه‌ریزی ملی را در شکل دادن به تصمیمات سیاست عمومی تقویت کند.

اهداف جهانی، ظرفیت دولت و تعهد نخبگان به توسعه‌ی ملی:

چنانکه پیش‌تر بحث شد شیوه‌های تأثیرگذاری هدف‌گذاری‌های جهانی بر فرایندهای برنامه‌ریزی ملی را می‌توان به روش‌های گوناگون مفهوم‌پردازی کرد. در سطح فنی تحلیل، اهداف جهانی را می‌توان حامی برنامه‌های توسعه‌ی ملی در نظر گرفت چرا که در نهایت این برنامه‌ها به صورت تحلیل‌های فنی بهتر برای تصمیم‌گیری‌های عمومی تأکید می‌ورزند. شواهد محکمی هستن دال بر این مطلب که اهداف توسعه‌ی هزاره به بروز و ظهور داده‌های بیشتر و باکیفیت‌تر در رابطه با بسیاری از نشان‌گرهای مهم دامن زده است! جای تعجب نیست که اشتیاق فراوانی برای ترویج "انقلاب داده‌ها" به وجود آمده است، تحولی که نویدبخش تقویت برنامه‌ریزی، مدیریت و نظارت بر مداخلات توسعه‌ای از سوی مواضع سیاسی غیرمتعصبانه است. در اندونزی اهداف جهانی گستره‌ای و رای داده‌ها داشته و مستقیماً در

۱- برای نمونه داده‌های در دسترس در مورد مرگ مادران در سال ۲۰۰۰ در کشورهای کم‌درآمد بسیار اندک و حتی صفر بوده، در حالی که در سال ۲۰۱۵ اکثر این کشورها (به جز آنهایی که درگیر مناقشه بودند) داده‌های مفید در این زمینه داشتند. بنگرید به:

<http://mics.unicef.org/>

<https://www.dhsprogram.com/>

شکل گیری کنش های بوروکراتیک نقش آفرینی کرده اند: آژانس برنامه ریزی ملی مسئول برنامه ریزی برای کشور در راستای تحقق کامل اهداف توسعه ای پایدار تا سال ۲۰۳۰ بوده است.

با این همه هدف گذاری های جهانی می توانند از رهگذر عقلانیت ارتباطی و/یا همپارانه، در باز تعریف ارزش ها مؤثر باشند و به این اعتبار نقشی ایدئولوژیک داشته باشند. کارزار هزاره ی سازمان ملل به میانجی بسیج جوامع مدنی در پی جان بخشیدن به این رهیافت در کشورهای اهداگر و قدرت های نوظهور بود و می خواست کارزاری در مقابل فقر به وجود آورد. کارزار هزاره، خواسته یا ناخواسته، بر شکل دهی دوباره ی هنجارهای اجتماعی طبقات متوسط از طریق اشاعه ی اهداف توسعه ای هزاره در سطحی بین المللی متمرکز بود (Fukuda-Parr & Hulme, 2011). چارچوب های نخبه محورانه تر برای درک تحول اجتماعی، نظیر چارچوب استقرار سیاسی (Hickey et al., 2015)، اهداف جهانی را در حکم مسیری بالقوه می بینند که از طریق آن نخبگان اقتصادی و سیاسی را می توان ترغیب کرد تا سهم بخشی کنش های مؤثر دولت (آموزش و خدمات بهداشتی بهتر) در ترقی اجتماعی و فرصت های تجاری بهتر برای خود آنها را به رسمیت بشناسند.

تعهدات نخبگانی و فنی در حوزه ی تحلیل می تواند زمانی که نخبگان در راستای افزایش ظرفیت دولت در برنامه ریزی و اجرای برنامه های عمومی اقدام می کنند با یکدیگر ترکیب شوند (درباره ی نقش مهم ظرفیت دولت برای توسعه بنگرید به Fukuyama (2014)). اگرچه جداساختن تأثیرات اهداف جهانی از بسیاری از عوامل دیگر مؤثر در ظرفیت دولت دشوار است، مطالعه ی اونز (۲۰۱۳) به بررسی شیوه هایی پرداخته که از طریق آنها اهداف توسعه ای هزاره مستقیماً ظرفیت دولت در زیمباوه را افزایش داده اند. در این ارتباط، به وزیر بهداشت زیمباوه در نشست های منطقه ای در مورد اهداف توسعه ای هزاره یادآور شدند که این کشور در قیاس با سیار کشورهای جنوب آفریقا، پیشرفت کمتری در کاهش مرگ و میر مادران داشته است. بلافاصله پس از این اعلان، وزیر خدمات ویژه برای زنان آبستن را اولویت گذاری کرد و طی زمان از طریق بودجه بندی بهتر، انگیزش، سازماندهی مترقی تر و مدیریت پرسنل، موفق شد طی زمان خدمات بهتری را در اختیار این گروه قرار دهد. چنین نمونه هایی اندک و نادر هستند اما در هر حال این موارد به ظرفیت اهداف جهانی در تأثیرگذاری ایده پردازانه بر رفتار عاملان و بازیگران و تقویت برنامه ریزی و اجرای آن، اشاره دارند.

نتیجه گیری:

پژوهش ما آشکارا نشان داد که اقبال نویافته ای برای برنامه ریزی ملی جامع به وجود آمده که ما از آن به عنوان برنامه ریزی توسعه ای ملی "نوبل" یاد کردیم. جای شگفتی این که به رغم این که این بازگشت به برنامه ریزی ملی با اقبال اندکی در تحلیل های سیاستی یا آکادمیک مواجه شده، با این حال دلالت های مهمی در رابطه با نحوه ی عمل کشورهای منفرد در رابطه با اهداف توسعه ای پایدار به همراه دارد. عوامل محرک برای برنامه ریزی توسعه ای ملی چند دسته اند: این ایده که بازارها نمی توانند به خودی خود اقدامات توسعه ای را هماهنگ سازند و تحولات ساختاری را موجب شوند؛ تجارب ناشی از آماده سازی اسناد مربوط به رهیافت کاهش فقر برای نهادهای مالی بین المللی و دغدغه پیرامون مسأله ی تضعیف اقتدار ملی؛ و ظهور توافق های گوناگون بر سر اهداف جهانی از جمله عوامل مؤثر دیگرند. شایان ذکر است که این دوران اساساً متفاوت است از دوران برنامه ریزی ملی در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰. در دوران حاضر، برنامه ی ملی در حکم ابزاری برای توسعه فهمیده می شود و نه تضمینی برای آن. این مفاهیم ناظر بر عقلانیت

خطی در تکوین برنامه‌ریزی ملی کنونی مؤثر بوده‌اند و پارادایم حاکم بر آن عدم قطعیت و امکان‌مندی را جدا به رسمیت می‌شناسد، امروز مفاهیم ناظر بر برنامه‌ریزی ارتباطی و/یا همیارانه در تکوین برنامه‌ریزی در اکثر کشورها حرف اول را می‌زنند.

بر اساس تحلیل ما، چهار ملاحظه‌ی عمده درباره‌ی برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی "نوین" و دلالت و اهمیت آن در عمل و نظر وجود دارد. یکم، تردیدی نیست که برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی نوین در دورانی نوظهور یافته که در اسناد برنامه به هیچ وجه هدف فی‌نفسه به شمار نمی‌آیند و صرفاً بخشی از فرایند ارتباط‌گیری و مذاکره پیرامون آرمان‌های ملی در میان مخاطبان داخلی و خارجی به حساب می‌آیند. در دورانی که اهداف توسعه‌ی پایدار مطرح‌اند، این چرخش پدیدآورنده‌ی فرصت‌هایی است برای تضمین واکنش‌ها و پاسخ‌های مستدل‌تر به آرمان‌های جهانی، خاصه آرمان ۱۶ در اهداف توسعه‌ی پایدار مشخصاً مشوق ارتباط بیشتر دولت با شهروندان در خصوص راهبردها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و اجرای آن‌هاست. بنا به سنخ‌شناسی معرفی‌شده در این پژوهش می‌توان دید که کدام سنخ از برنامه‌ها را باید جدی گرفت و کدام نماینده‌ی پروژه‌های نخبه‌گرانه یا عمومی هستند. این سنخ‌شناسی به نحوی مشارکان بومی و حتی خارجی را قادر می‌سازد تا با روش‌های گوناگون رویارویی با اسناد چنین برنامه‌هایی آشنا شوند و درک عمیق‌تری از آن‌ها داشته باشند. دوم، بدیهی است که ظهور برنامه‌ریزی توسعه‌ی ملی "نوین" با خود بازگشت "برنامه‌ریزی توسعه‌ی دولت‌مدار" را نیز به همراه داشته است، حوزه‌ای که در آن تخصص فنی ارزش قابل ملاحظه‌ای دارد. این مسأله فرصت‌های نوینی برای افزایش ظرفیت دولت به بار آورده و می‌آورد، که دلالت‌های آن برای اثربخشی دولت و نخبگان در مقام "مالکان" برنامه‌های توسعه‌ی ملی بسیار پر دامنه است.

سوم، بر طبق تحلیل ما، در حالی که بسیاری از کشورها نسبت به گذشته اینک ظرفیت بیشتری برای تحلیل، برنامه‌ریزی و نظارت بر اقدامات آتی دارند، مبهم‌ترین و تحلیل‌نا شده‌ترین بخش برنامه‌ها عمدتاً بخش مربوط به نحوه‌ی تأمین مالی آن‌هاست. با توجه به تحلیل ما هنوز نمی‌توان گفت که این مسأله ناشی از ظرفیت اندک قیمت‌گذاری و تأمین مالی برنامه‌هاست و یا این که ناظر است بر کاستی عام‌تری که به دسترس‌ناپذیری منابع مالی برای توسعه مربوط می‌شود. در هر حال پیداست که این حوزه مستلزم توجه بیش‌تری است. و نتیجه‌گیری چهارم این که هنوز به موردکاوی‌های تفصیلی بیشتری نیاز است تا عوامل تعیین‌کننده‌ی ظرفیت و تعهد دولت به برنامه‌های ملی با عمق بیشتری فهمیده شوند و نیز روش‌های ارتقای این ظرفیت و تعهد با دقت بیش‌تری شناسایی گردند. تعقیب اهداف توسعه‌ی پایدار در بسیاری از کشورها تا حد زیادی منوط است به وجود برنامه‌های معتبر، ظرفیت اجرای این برنامه‌ها و تعهد به اجرا و پیگیری آن‌ها. به همین دلیل است که ظهور برنامه‌ریزی ملی "نوین" باید به منزله‌ی فرصتی فهمیده شود که در بستر آن جامعه‌ی جهانی، از رهگذر تضمین ظرفیت تولید برنامه‌های معتبر، مسیرهای جدید را برای دستیابی به اهداف توسعه‌ی پایدار کشف نماید.

جدول ۴: کشورهای که برنامه‌ی توسعه‌ی ملی آن‌ها در این پژوهش تحلیل شده است

شماره	کشور	برنامه‌ی زمانی
کشورهای زیر صحرایی		
۱	آنگولا	۲۰۱۳-۱۷
۲	بنین	۲۰۱۱-۱۵
۳	بوتسوانا	۲۰۱۳-۱۶
۴	بورکینا فاسو	۲۰۱۱-۱۵
۵	بوروندی	۲۰۱۰-۱۵
۶	چاد	۲۰۱۳-۱۵
۷	کونگو	۲۰۱۱-۱۵
۸	اتیوپی	۲۰۱۰-۱۵
۹	غنا	۲۰۱۳-۱۵
۱۰	گینه	۲۰۱۳-۱۵
۱۱	گینه بوسائو	۲۰۱۱-۱۵
۱۲	ساحل عاج	۲۰۱۲-۱۵
۱۳	کنیا	۲۰۱۳-۱۷
۱۴	لسوتو	۲۰۱۲-۱۷
۱۵	لیبری	۲۰۱۲-۱۷
۱۶	ماداگاسکار	۲۰۱۵-۱۹
۱۷	مالاوی	۲۰۱۱-۱۶
۱۸	مالی	۲۰۱۲-۱۷
۱۹	موریتانی	۲۰۱۱-۱۵
۲۰	موزامبیک	۲۰۱۵-۳۵
۲۱	نامیبیا	۲۰۱۲-۱۷
۲۲	نیجر	۲۰۱۲-۱۵
۲۳	نیجریه	۲۰۰۹-۲۰
۲۴	جمهوری کونگو	۲۰۱۲-۱۶
۲۵	رواندا	۲۰۱۳-۱۸
۲۶	سنگال	۲۰۱۳-۱۷
۲۷	سیرالئون	۲۰۱۳-۱۸
۲۸	سومالیلند	۲۰۱۲-۱۶
۲۹	آفریقای جنوبی	۲۰۱۲-۳۰
۳۰	سودان جنوبی	۲۰۱۱-۱۳
۳۱	سوازیلند	۲۰۱۳-۱۸
۳۲	تانزانیا	۲۰۱۶-۲۱
۳۳	توگو	۲۰۱۳-۱۷
۳۴	اوگاندا	۲۰۱۵-۲۰
۳۵	زامبیا	۲۰۱۱-۱۶
۳۶	زیمبابوه	۲۰۱۳-۱۸
آسیا		
۳۷	بنگلادش	۲۰۱۶-۲۰
۳۸	بوتان	۲۰۱۳-۱۸

۲۰۱۲-۱۷	برونئی	۳۹
۲۰۱۶-۲۰	چین	۴۰
۲۰۱۲-۱۷	هند	۴۱
۲۰۱۱-۱۵	لائوس	۴۲
۲۰۱۶-۲۰	مالزی	۴۳
۲۰۱۴	میانمار	۴۴
۲۰۱۳-۱۸	پاکستان	۴۵
۲۰۰۸-۵۰	پاپوا گینه نو	۴۶
۲۰۱۱-۱۶	فیلیپین	۴۷
۲۰۱۲-۱۶	تایلند	۴۸
۲۰۱۱-۳۰	تیمور شرقی	۴۹
۲۰۱۵-۳۵	ویتنام	۵۰
اروپا و کشورهای مشترک‌المنافع		
۲۰۱۴-۲۰	آلبانی	۵۱
۲۰۱۴-۲۵	ارمنستان	۵۲
۲۰۱۳-۲۰	آذربایجان	۵۳
۲۰۱۵-۳۰	بلاروس	۵۴
۲۰۱۶-۱۸	بوسنی و هرزگوین	۵۵
۲۰۱۵-۲۰	استونی	۵۶
۲۰۱۴-۲۰	گرجستان	۵۷
۲۰۱۲-۵۰	قزاقستان	۵۸
۲۰۱۶-۲۱	کوزوو	۵۹
۲۰۱۳-۱۷	قرقیزستان	۶۰
۲۰۱۲-۳۰	لیتوانی	۶۱
۲۰۱۲-۲۰	مولداوی	۶۲
۲۰۱۶-۳۰	مغولستان	۶۳
۲۰۱۳-۱۶	مونتنگرو	۶۴
۲۰۱۲-۲۰	روسیه	۶۵
۲۰۱۶-۳۰	تاجیکستان	۶۶
۲۰۱۴-۱۸	ترکیه	۶۷
۲۰۱۱-۳۰	ترکمنستان	۶۸
۲۰۱۵-۲۰	اوکراین	۶۹
۲۰۱۷-۲۱	ازبکستان	۷۰
خاورمیانه و آفریقای شمالی		
۲۰۱۰-۱۴	الجزیره	۷۱
۲۰۰۷-۳۰	بحرین	۷۲
۲۰۱۵-۳۰	مصر	۷۳
۲۰۱۳-۱۹	اردن	۷۴
۲۰۱۱-۱۶	لبنان	۷۵
۲۰۱۵-۲۰	مراکش	۷۶
۲۰۱۶-۲۰	عمان	۷۷
۲۰۱۴-۱۶	فلسطین	۷۸
۲۰۱۱-۱۶	قطر	۷۹
۲۰۱۳-۱۷	عراق	۸۰

۲۰۱۵-۱۹	عربستان سعودی	۸۱
۲۰۱۶-۲۰	تونس	۸۲
۲۰۱۵-۲۱	امارات متحده عربی	۸۳
امریکای لاتین		
۲۰۱۲-۱۶	آرژانتین	۸۴
۲۰۱۳-۲۰	باربادوس	۸۵
۲۰۱۰-۳۰	بلیز	۸۶
۲۰۱۶-۲۰	بولیوی	۸۷
۲۰۱۶-۱۹	برزیل	۸۸
۲۰۱۴-۱۸	شیلی	۸۹
۲۰۱۴-۱۸	کلمبیا	۹۰
۲۰۱۵-۱۸	کستاریکا	۹۱
۲۰۱۴-۱۸	دومینیک	۹۲
۲۰۱۳-۱۷	اکوادور	۹۳
۲۰۱۴-۱۹	السالوادور	۹۴
۲۰۱۴-۳۲	گواتیمالا	۹۵
۲۰۱۱-۱۴	گویان	۹۶
۲۰۱۴-۱۶	هاییتی	۹۷
۲۰۱۴-۱۸	هندوراس	۹۸
۲۰۰۹-۳۰	جامائیکا	۹۹
۲۰۱۳-۱۸	مکزیک	۱۰۰
۲۰۱۲-۱۶	نیکاراگوا	۱۰۱
۲۰۱۵-۱۹	پاناما	۱۰۲
۲۰۱۴-۳۰	پاراگوئه	۱۰۳
۲۰۱۱-۲۱	پرو	۱۰۴
۲۰۱۳-۲۵	سنت وینسنت و گرنادین‌ها	۱۰۵
۲۰۱۱-۱۴	ترینیداد و توباگو	۱۰۶
۲۰۱۳-۱۹	ونزوئلا	۱۰۷

ضمیمه ۲

جدول ۵: مضامین و متغیرهای تحلیل

متغیرها	مضمون
کشور، منطقه، جمعیت	۱. نمای کشور
عنوان برنامه، چشم‌انداز، مضمون، سال‌های تحت پوشش، تعداد صفحات، زبان، مدت‌زبان، هزینه کلی آماده‌ساختن برنامه، پیش‌تران برنامه، سرمایه‌گذار، رهیافت آماده‌سازی، زمینه‌ی آماده‌سازی، نظارت و ارزیابی عملکرد	۲. دورنمای برنامه
سطح شواهد و مصداق‌ها، مفروضات تحلیل، مدل‌سازی اقتصادسنجی	۳. مبنای مصداقی
دستاوردهای برنامه‌ی پیشین، آرمان‌ها و اهداف برنامه‌ی کنونی، شالوده‌های برنامه	۴. تصاویر کلی سناریو
اهداف کلیدی (اهداف مشخص و سنجش‌پذیر)، میزان یکپارچگی، نظم تقدم و اولویت‌ها، بخش‌های هدف، برنامه‌ی اصلاح بخش عمومی، بخش‌های عمومی هدف برای سرمایه‌گذاری، بازشناسی گروه‌های جمعیت‌شناختی	۵. تمرکز راهبردی

تغییرات اقلیمی، تجارت، اهداف توسعه‌ی پایدار، مهاجرت، حواله‌جات، اولویت‌های بین‌المللی	۶. ارتباط با برنامه‌های جهانی
هزینه‌ی تخمینی برنامه، نسبت درصدی هزینه‌ی تخمینی نسبت به GDP، سهم تخمینی تأمین مالی داخلی، سهم تخمینی تأمین مالی از سوی دولت، سهم تخمینی تأمین مالی از سوی بخش خصوصی، سهم تخمینی تأمین مالی توسط اهداگران خارجی، صورت جزئیات سرمایه‌گذاری، سازوکارهای تأمین مالی، نقش انتظاری بخش خصوصی، نقش انتظاری مشارکان و اهداگران، نقش انتظاری جامعه‌ی مدنی، سازوکار عملکرد اجرای برنامه، عوامل کلیدی موفقیت، اجرای مکانی/منطقه‌ای برنامه	۷. تأمین مالی و ابزار اجرای برنامه
کمک، رقابت‌پذیری، رشد اقتصادی، توانمندسازی اقتصادی، اشتغال/ایجاد شغل، توانمندسازی، محوریت صادرات، سرمایه‌ی انسانی، ظرفیت‌سازی، استفاده از ظرفیت، نابرابری، سرمایه‌گذاری، کاهش فقر، رفع فقر، مقاومت، کاهش ریسک، اهداف توسعه‌ی پایدار، SDGs، اهداف توسعه‌ی هزاره، MDGs، تحول اجتماعی، توسعه‌ی اجتماعی-اقتصادی، مزیت راهبردی، رشد پایدار، توسعه‌ی پایدار، ارزش‌افزایی، خلق ثروت	۸. کلیدواژه‌ها
رشد اقتصادی، نرخ فقر، نرخ کاهش فقر، رشد اقتصادی-اجتماعی، داده‌ها، روش و شواهد استفاده شده، سطح مفروضات، آمارها و تحلیل استفاده شده، استفاده از سناریو و آینده‌پژوهی	۹. مسائل (معیارهای قضاوت)
بوروکراتیک، تحول‌بخش	۱۰. جهت‌گیری برنامه

ضمیمه ۳:

داده‌های تکمیلی این مقاله را می‌توان در آدرس زیر یافت:

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.03.013>.

مدل مفهومی الگوی توسعه بومی به عنوان روش نوین برنامه‌ریزی

نویسنده: راحله خدادادی^۱

چکیده:

توسعه به مفهوم فرایندی خاص از تغییر و تحول که در نهایت محیط زیستی کاملاً نو و تازه برای مردم فراهم می‌آورد و زندگی مرفه‌تری را برای اقشار وسیع تر جمعیت امکان پذیر می‌سازد، پدیده ای بسیار پیچیده است که تنها در صورتی می‌تواند مورد مطالعه دقیق قرار گیرد که به عنوان واقعیتی یکپارچه تلقی شود. روند دستیابی به توسعه امری است که مطلوب هر جامعه‌ای است. شاید بتوان گفت دستیابی به تراز بالا در شاخص های کمی و کیفی، اجتماعی، آموزشی، رفاهی، بهداشتی و... از جمله آرمان‌های مشترک میان تمامی جوامع است. با این حال نحوه دستیابی به چنین افق روشنی و اساساً ترسیم آن منوط به بازخوانی هویت و خواست‌های هر جامعه است. در حقیقت آرمان‌های هر جامعه‌ای با توجه به فرهنگ و سایر مقتضیات خاص هر جامعه تدوین می‌گردد. در واقع روند توسعه یک روند همه جانبه است و تمامی ساحت‌های یک اجتماع را در بر می‌گیرد. روند توسعه تنها ساخت اقتصادی را دستخوش تغییر نمی‌کند بلکه ابعاد فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و... را نیز تحت تاثیر خویش قرار می‌دهد. لذا می‌توان گفت برای موفق بودن یک الگوی توسعه‌ای ما می‌بایست بسترهای مناسبی در تمام زمینه‌ها فراهم کنیم. با این حال باید گفت که الگوی توسعه غربی در ایران جواب نمی‌دهد چرا که فاکتورهای متعددی در ساحت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و حتی اقتصادی ایران وجود دارد که در نهایت منجر به شکست چنین طرحی می‌شود. هر جامعه‌ای برای اینکه بتواند افق مطلوبی برای خود ترسیم کرده و به سمت آن حرکت کند نیازمند «الگوی توسعه یا پیشرفت» است. در کشور ما ایران نیز طی سه دهه گذشته همواره دستیابی به محورهای توسعه جزء اساسی ترین شعارها بوده است. طی چند سال اخیر در مبحث توسعه در ایران باب جدیدی گشوده گردیده که تمرکز جدی بر بومی‌سازی روند پیشرفت در کشور دارد. بسیاری از پژوهشگران و متخصصان در زمینه توسعه بر این باورند که دستیابی به پیشرفت و توسعه در یک کشور یک پدیده درون اجتماعی است. بنابراین الگوی توسعه بومی و ملی کشور باید مبتنی بر ظرفیت‌ها و قابلیت‌های کشور در حوزه‌های مختلف باشد. باید این ظرفیت‌ها در یکایک نقاط کشور شناسایی شود و متناسب با شرایط بومی و منطقه‌ای هر استان الگوی متناسب با آن طراحی و تدوین شود و سپس از جمع این برنامه‌های توسعه برنامه توسعه بومی کلان کشور تدوین و تنظیم شود. تحقیق حاضر به دنبال یافتن راهکاری جهت برنامه‌ریزی نوین در امر توسعه بوده و الگوی توسعه بومی و درونزا را در این زمینه راهگشا می‌باشد.

کلمات کلیدی:

توسعه، برنامه‌ریزی، الگوی توسعه بومی، روش نوین

۱- کارشناس برنامه‌ریزی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سمنان، معاونت توسعه و برنامه‌ریزی شماره ۰۲۳۳۱۲۶۱۲۲۷.

مقدمه:

قرن بیستم شاهد مجموعه‌ای از دگرگونی‌های اساسی است که در طی قرون ۱۶ تا ۱۹ بیش‌تر در اروپای غربی پدید آمده است که به ظهور سرمایه‌داری و دگرگونی سیمای جهان، منجر گردیده است. ماهیت دگرگونی‌ها، نوع، زمان و چگونگی ایجاد آن در جامعه از جمله مسائلی است که اختلاف نظرهای گوناگونی درباره آن وجود دارد. برای درک ماهیت این گذار کوشش‌های زیادی به عمل آمد که به پیدایش مجموعه‌ای از نظریات و مباحث با عنوان جامعه‌شناسی توسعه انجامید (روکس برو، ۱۳۷۰، ۱۲). جامعه‌شناسی توسعه ضمن بررسی فرایندها و تعاملات به بررسی چگونگی بهره‌وری و روش‌های ارتقای آن‌ها هم می‌پردازد؛ یعنی ضمن بررسی تضادها و تناقض‌ها به بررسی چگونگی بهره‌وری و ارتقای آن‌ها هم توجه می‌کند (شیخی، ۱۳۸۵، ۱۲-۲۱).

الگوها یا مدل‌های توسعه برساخته‌هایی هستند برای دستیابی به اهداف غیرمعرفتی نظیر رشد اقتصادی، رفاه مادی، توسعه فرهنگی، تعالی معنوی، سلامت روحی و جسمی، شادی و آرامش خاطر، به این اعتبار همه الگوها یا مدل‌های توسعه در زمره تکنولوژی‌ها هستند و بنابراین الگوهای توسعه صرفاً برای آن دسته از کاربرانی معنا و تاثیر دارند که جنبه‌های مختلف آن‌ها، در سپهر معنایی این کار را تعریف شده باشند. این الگوها توان علی خود را از حیث‌های التفاتی می‌گیرند که کاربران در آن‌ها به ودیعه می‌گذارند. الگوهای توسعه در عین حال از ارزش‌هایی متأثر هستند که کاربران در آن نهاده‌اند (پایا، ۱۳۸۸: ۳۹). بعد از جنگ جهانی، مسئله توسعه به عنوان یکی از مهمترین مسائل به طور گسترده، در محافل نظری مختلف و حداکثر برنامه‌ریزی کشورها مطرح بوده (موحدی، ۱۳۸۳: ۷) و بیشتر تعریف‌های موبوط به توسعه فرهنگی از سوی اقتصاددانانی ارائه شده که توجهی به مسائل معنوی نداشته و پیشرفت جوامع را در گرو پیشرفت اقتصادی می‌دانسته‌اند (همان، ۱۳۸۳: ۷). به هر حال، توسعه خواه در رابطه با دگرگونی‌های جامعه‌های اروپایی پس از عصر نوزایی و انقلاب صنعتی، خواه در رابطه با گذار کشورهای جهان سوم از جامعه‌های سنتی به جامعه‌های مدرن، ترم یا اصطلاحی است که برای تبیین دگرگونی‌های عصر مدرن وضع شده است. دگرگشتی که به پیدایش نهادهای به هم پیوسته مدرن مانند دولت ملی، ارتش ملی، اقتصاد بازار، تکنولوژی مدرن و غیره انجامیده و رفاه مادی بیشتری به دنبال می‌آورد. در نیمه دوم سده بیستم پژوهشگران غربی مطالعات توسعه را به عنوان رشته مستقلی بوجود آوردند که هدف آن شناسایی چشم اندازهای اقتصادی جهان سوم پس از استعمارزدایی و استقلال این کشورها بود. بدنبال آن اقتصاد توسعه، بعنوان شاخه‌ای از رشته اقتصادی، در خلال مطالعاتی که پیش از آن دوره به اقتصاد استعماری معروف بودند شکل گرفت (دلیرپور، ۱۳۸۹: ۱). دهه ۱۹۹۶ این دسته پژوهشگران دریافتند که به تنهایی قادر به حل مسائل از قبیل اثربخشی سیاسی و تاریخ آموزشی و پرورشی همگانی نیستند. از آن همین رو مطالعات توسعه در ابتدا به هدف اتمام ایده‌های سیاسی و اقتصادی پیشرفت در یکدیگر متحول شد. از آن زمان تاکنون این دسته مطالعات هرچند بیشتر ماهیت چند رشته‌ای یافته‌اند و در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی از جمله سیاست، علم اقتصاد مورد بحث قرار گرفته‌اند. آماریتاسین (۱۹۹۹) در کتاب مشهور خود "توسعه به مثابه آزادی"، توسعه اشاگر افزایش توانایی افراد برای بهتر زیستن می‌داند. بدین سان فرصت‌های اقتصادی دموکراسی، آموزشی، بهداشت، عزت نفس همگی از مقوله توسعه هستند در برابر تبعیض، اجبار خشونت بار، و برده کشی نمونه‌هایی از «عدم آزادی» هستند که می‌توانند مانعی برای افزایش قابلیت و توانایی‌های فردی باشد. (چیلکوت، ۱۳۷۷: ۲۸). در این میان حق بر توسعه، حق نسبت به یک فرایند است یک کشور ممکن است با فرآیندهای مختلفی توسعه

یابد. ممکن است جهش در تولید ناخالص پدید آید، ولی گروه‌های ثروتمندتر که دسترسی بیشتری به سرمایه مالی و انسانی دارند به کامیابی فرایندهای برسند و گروه‌های فقیرتر از قافله پس بمانند. گاهی نیز نوعی صنعتی شدن رشد فراینده صادرات و افزایش دسترسی به بازارهای جهانی رخ می‌نماید، ولی افزایش درآمد به همه بخش‌ها گسترش نمی‌یابد و بخش‌های کوچکتر و یا غیر رسمی هرچه بیشتر به حاشیه رانده می‌شوند. همه این موارد را می‌توان توسعه نامید، ولی تا زمانی که با فرایندی همراه نباشد که فرصت‌های برابر در آن عرضه شود، آن‌ها را فرایند توسعه نمی‌توان دانست آن چنان که به عنوان موضع حقوق بشری بایستی دانست (دهقان، ۱۳۸۸: ۵۶). حق بر توسعه در بردارنده فرآیندی است همراه با برابری و عدالت، برابری از دغدغه‌های اساسی اعلامیه حقوق بشر به شمار می‌رود. در این میان فرارفتن از نگرش مبتنی بر رشد درآمد و ثروت به توسعه و پرداختن به کیفیت رشد از نظر توسعه اجتماعی و انسانی و اندیشه برابر گرفتن بر توزیع عادلانه منافع و مشارکت آگاهانه در طرف‌های ذی‌نفع در توسعه نوعی تغییر در الگوهای تفکر توسعه به شمار می‌رود.

بر این اساس برای دسته‌بندی نظرات توسعه، چند شیوه وجود دارد به طور کلی می‌توان گفت که در برهه‌ای از زمان و پس از جنگ جهانی دوم نظریات اقتصادی صرف که بدنبال شناخت الگوهای رشد اقتصادی بود، بر این عرصه حاکمیت داشت. پس از یک برهه، دیدگاه نوسازی (مدرنیزاسیون) که اصالت در نظریه‌های جامعه‌شناسان ساختارگرایی - کارکردگرایی ریشه داشت و نظریه پردازانی معروفی چون اسپنسر، تونیس، امیل دورکهم، سوروکین و زیمرمن و به طور خاص تالکوت پارسونز در آن نقش داشتند، که به صورت مبنای نظری مباحث توسعه درآمد. این دیدگاه جوامع را به طور عمده دو دسته سنتی و مدرن تقسیم می‌کرد و درصدد یافتن راه تبدیل جوامع سنتی به مدرن بود. پس از آن بر اثر عدم توفیق‌های ناشی از عمل به برخی از این مکاتب، مکتب وابستگی ظهور کرد که عوامل خارجی را بیشتر در عدم توسعه کشورهای جهان سوم موثر می‌دانست. نهایتاً دیدگاه مبتنی بر صورت‌بندی اجتماعی ظهور کرد که ترکیب عوامل داخلی و خارجی را منشأ توسعه نیافتگی می‌پنداشت (حمزه پور، ۱۳۸۸: ۸۳).

در ورای همه این رویکردها نیز رویکردهای فرهنگی و جامع نگر مبتنی بر دین مبین اسلام با تمسک به دستمایه غنی وحی و آموزه‌های دینی به ارائه الگوی اسلامی توسعه پرداخته‌اند. در کنار آن توسعه غیرالهی انسان محوری را در قالبی عادی پی‌جویی می‌کند، برای فعال کردن بشر در چنین صحنه‌ای ابتدا میل را به عمل تبدیل می‌کنند و سپس عمل را برای توسعه میل هزینه کرده و با قراردادن انسان در این چرخه بسته بر حرمش می‌افزاید و او را برای نیل به چنین هدفی ترغیب می‌کند. اما، توسعه الهی تعالی ابتهاج و تعالی طمانینه را خواهیم یافت (میرباقری و معلمی، ۱۳۸۸: ۳۴) در اینجا مفهوم نوینی به نام توسعه الهی بر پایه دین تعریف می‌شود که در مقامی توسعه غیرالهی قرار دارد. بر این اساس مکتب‌ها نقش آفرینی می‌کنند و هر مکتب توسعه را به گونه‌ای خاص معرفی می‌نماید و بر آن اساس به ترسیم چشم انداز خود می‌پردازند و استراتژی و سیاست و برنامه‌شان را مشخص می‌سازند. در غرب جامعه توسعه یافته را جامعه‌ای می‌دانند که اصول لیبرال دموکراسی را که به مثابه به پایان تاریخ تلقی می‌شده به صورت کامل پذیرفته و اجرا کرده باشد و بدین ترتیب، جامعه آرمانی و تکامل یافته اسلامی اجتماعی امتی است که در آن معارف اسلامی تحقق عینی یافته است (حمزه پور، ۱۳۸۱: ۸۳).

هر جامعه‌ای برای اینکه بتواند افق مطلوبی برای خود ترسیم کرده و به سمت آن حرکت کند نیازمند «الگوی توسعه یا پیشرفت» است. الگوهای توسعه پاسخی ملموس و عینی هستند به دو سؤال مهم و مبنایی "به کجا؟" و "چگونه؟" در حرکت جوامع به سمت اهداف و آرمان‌هایشان.

بنابراین برای تئوری‌ها و مکاتب توسعه می‌توان دو مبنای مشترک و قابل تحلیل و بررسی را برشمرد.

(۱) نوع نگاه فلسفی به انسان، جامعه و تاریخ که متفکر توسعه بر آن اساس می‌اندیشد.

(۲) نوع مسائل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی که بستر شکل‌گیری و تکامل تئوری‌های گوناگون توسعه هستند.

مفاهیم و مبنای نظری الگوی توسعه بومی

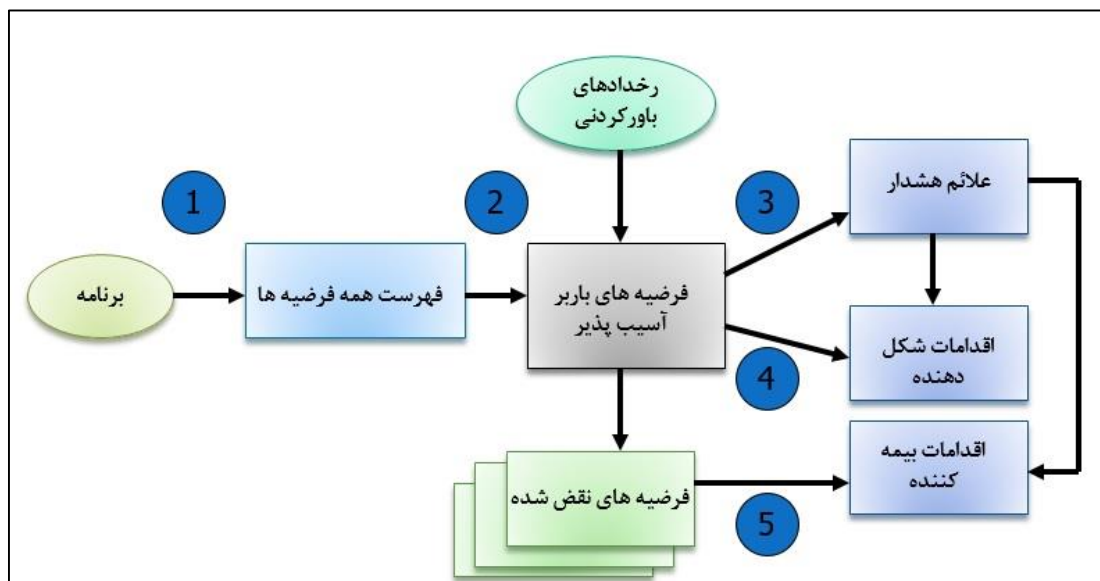
■ توسعه

توسعه در لغت به معنای رشد تدریجی در جهت پیشرفته‌تر شدن، قدرتمندتر شدن و حتی بزرگ‌تر شدن است (دیکشنری آکسفورد، ۲۰۰۲). بنابراین، توسعه کوشش مستمری برای کاهش یا رفع مشکلات و نابسامانی‌های مختلف زندگی اجتماعی و انسانی یا بهبود شرایط مختلف زندگی اجتماعی و انسانی است. به طور کلی، توسعه فرایندی است که در خود تجدید سازمان و جهت‌گیری متفاوت کل نظام اقتصادی-اجتماعی را به همراه دارد. توسعه باید علاوه بر اینکه بهبود میزان تولید و درآمد را در برداشته باشد، شامل دگرگونی‌های اساسی در ساخت‌های نهادی، اجتماعی و اداری و ایستارها و دیدگاه‌های عمومی مردم باشد (زراء نژاد، ۱۳۸۷: ۲).



شکل ۱: دگرگونی در مفهوم توسعه

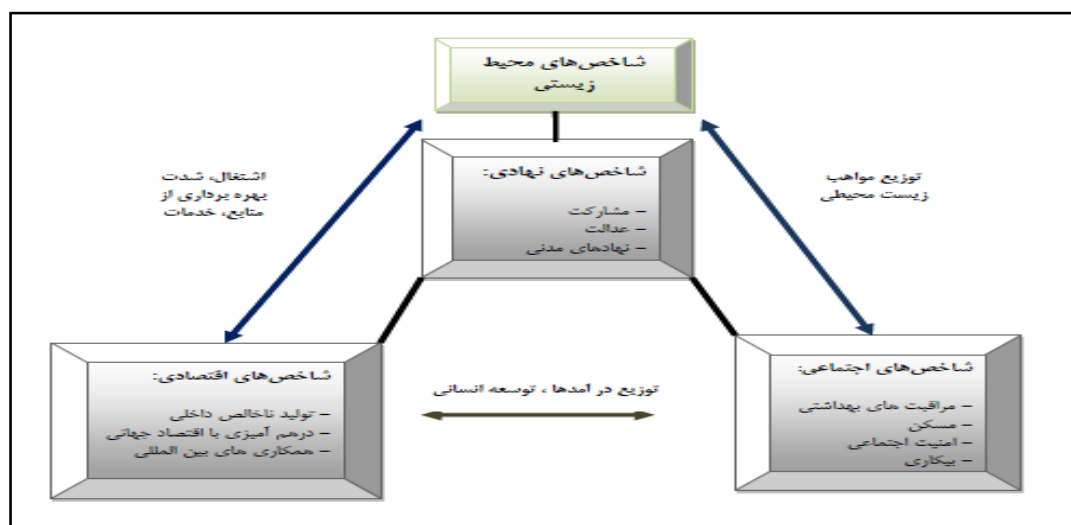
برنامه ریزی فرض بنیاد در یک نگاه:



شکل ۲: فرایند برنامه و فرضیه

▪ شاخص های توسعه

- ۱) جمعیتی: میزان جمعیت، میزان مرگ و میر، مرگ و میر اطفال و زاد و ولد و رشد سریع یا کند جمعیت؛
- ۲) اجتماعی: وضعیت تغذیه و دسترسی به مواد غذایی، بهداشت، مسکن، سواد و نیز سطح زندگی؛
- ۳) اقتصادی: وضعیت بخش-های اقتصادی و ارتباط آنان با یکدیگر، وضعیت پس انداز و نیز سرمایه کشور وضعیت فرایند صنعتی و ...



شکل ۳: مدل شاخص توسعه پایدار

منبع: (سنگاپین، ۱۳۹۴: ۵۲)

▪ مبنای اصلی توسعه (تحولات علمی و فنی):

نگاهی کوتاه به علم و فن مورد استفاده در صحنه تولید اقتصادی کشور ما تا اوایل این قرن به عنوان نمونه‌ای از جوامع سنتی به خوبی نشان می‌دهد که علم و فن مورد بحث کاملاً قابل توجه نیز بوده است. در این زمینه کافی است به علم و فن مورد استفاده در مهار منابع آب کشور از طریق حفر قنات، و یا به دانش و آگاهی‌های علمی- فنی کشاورزی سنتی ایران توجه شود تا معلوم گردد که بحث علم و فن، بحثی مدرن نیست و بشر از همان آغاز با این دو وسیله و ابزار جادویی دم ساز بوده است. اما آنچه در دوران مدرن تازه است، روش کسب علم و فن و روش انتقال آن در میان افراد یک نسل و یا از نسلی به نسل دیگر است. به عبارت روشن‌تر وجه متمایز دوران‌های تاریخی بشر در وجود یا فقدان ذخایر علمی- فنی نیست، بلکه آنچه در زمینه علم و فن یک دوران تاریخی را از دوران قبلی جدا می‌سازد دو روش یا دو مکانیسم اصلی زیر است:

(۱) مکانیسم اول: روش کسب علم و فن

(۲) مکانیسم دوم: روش انتقال علم و فن

جوهره تغییر و تحول در این دو مکانیسم اصلی در جوامع سنتی و نوین در جدول زیر خلاصه شده است. دو تحول اساسی فوق باعث شده است که بشر در دوران مدرن تاریخ خود موفق به صرفه جویی‌های عظیم در نادرترین منابع خود یعنی زمان گردد و این صرفه‌جویی است که امکانات وسیع افزایش بازدهی و تولید را برای انسان‌های عصر جدید فراهم آورده است. عامل زیربنایی‌تر در تحولات نگرش علمی- فنی جامعه عامل و عنصر فرهنگی است (لشکری، ۱۳۸۸: ۱۴۱).

جدول ۱: روش‌های اصلی کسب و انتقال علم و فن در جوامع سنتی و نوین

شرح	جامعه سنتی (ما قبل صنعتی)	جامعه نوین (صنعتی)
روش کسب علم و فن	تجربه و خطا در صحنه تولید	مطالعات کتابخانه‌ای و آزمون‌های آزمایشگاهی
روش انتقال علم و فن	شاگردی و ممارست در صحنه تولید	دوره‌های آموزشی از پیش تدوین شده

منبع: (عظیمی، ۱۳۷۱: ۲۷)

از مولفه‌های اصلی توسعه می‌توان به مدیریت، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را نام برد. با توجه به اهمیت سیاست‌های اقتصادی و رفاه اجتماعی، سیاست‌گذاری‌های مرتبط با توسعه در نسبت با آن‌ها معطوف شده است. در این خصوص، هریک از سیاست‌ها، مفاهیم، گونه‌ها (اعم از سیاست‌های تعادل گرا، توسعه گرا، پولی و مالی)، شاخص‌های مرتبط (اعم از شاخص‌های بازار کار، بازار کالا، بازار پول، بازار سرمایه)، مبانی نظری و یافته‌های حاصل از تجارب و مطالعات انجام یافته پیرامون آن‌ها مورد توجه قرار گرفته‌اند (نوبخت، ۱۳۹۵).

▪ ارکان توسعه:

البته توسعه به معنای حقیقی و پایدار تبلور پیدا نمی کند مگر اینکه سه رکن با یکدیگر هم سویی راستین برقرار کنند: نخبگان، نظام سیاسی و مردم.

نخبگان

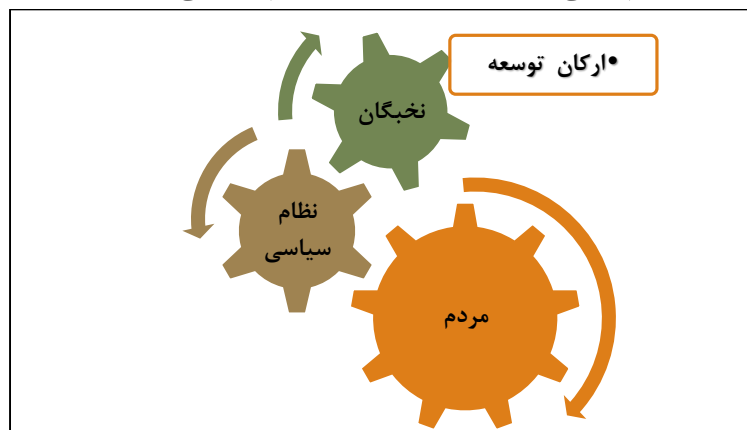
اولین شرط نخبگان این است که کمال یافته و توسعه گرا باشند و با دارا بودن تعهد و تخصص و درک صحیح نسبت به جهانی که در آن زندگی می کنند، توسعه‌ی متوازن و متناسب با تاریخ، تمدن و فرهنگ خود را تعریف و طراحی و با کمک مردم آن را اجرا کنند.

نظام سیاسی

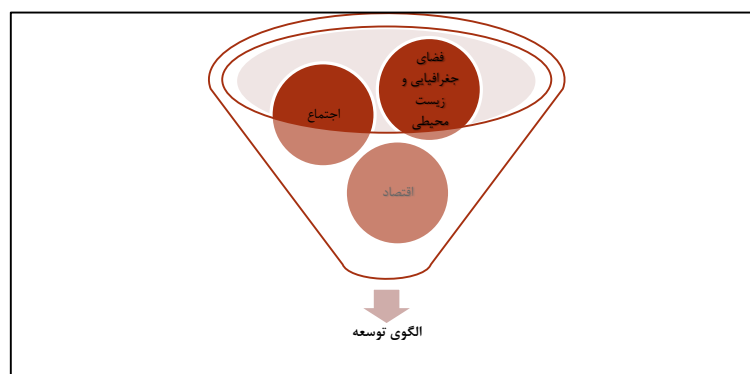
نظام سیاسی نیز باید با تکامل و بهینه سازی درونی، توان و کارایی خود را تا حداکثر ممکن افزایش دهد و با تبیین اصول و راهکارهای پیشرفت در زمینه‌های جزئی و تخصصی و با برخورداری از نظام اداری مناسب و کارآمد، مشکلات مسیر رشد و تعالی را حل کرده و بهترین و مفیدترین راه را برای رسیدن به اهداف ارائه دهد.

مردم

مردم نیز نقش خود را به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم ایفا می کنند. مستقیم یعنی مردم در ابعاد عملی، تحقق بخش اهداف توسعه‌اند و غیرمستقیم یعنی بر عملکرد نخبگان و نظام سیاسی نظارت دارند (باقی، ۱۳۹۳: ۱۶۵).



شکل ۴: ارکان توسعه



شکل ۵: الگوی توسعه

راهبرد توسعه:

راهبرد یا سیاست توسعه، مسیر رسیدن به توسعه است که به لحاظ اجرایی (عملکرد)، بسیار مهم است. استراتژی توسعه در ساختن دولت - ملت (Nation-State) بسیار مهم است (مشروعیت حکومت‌ها و دولت‌ها) انتخاب استراتژی توسعه در دسترسی به اهداف توسعه اقتصادی (رشد) اهمیت دارند. کشورهای در حال توسعه از هر آنچه برای رشد بدان نیاز است برخوردارند. نیروی بالقوه موجود است و فقط باید از آن بهره گرفت (راغفر، ۱۳۸۴: ۵۱).

راهبرد توسعه، بر مبنای اولویت نیازهای اساسی در مقایسه با سایر استراتژی‌های توسعه، به نحو موثرتری می‌تواند مبنای رشد پایدار را فراهم سازد. سیاست‌های مهم الگوی نیاز اساسی عبارتند از:

- استفاده از ابزارهای سیاست‌گذاری برای افزایش تولید در مزارع کوچک (اصلاحات ارضی، تحقیقات کشاورزی، اعطای اعتبارات، بازاریابی).

- حذف موانع مالی، نهادی، قانونی که مانع گسترش واحدهای تولیدی کوچک و کاربر می‌گردد (هانت، ۱۳۷۶: ۹۴).

الگوی توسعه:

الگوها یا مدل‌های توسعه برساخته‌هایی هستند برای دستیابی به اهداف غیرمعرفتی نظیر رشد اقتصادی، رفاه مادی، توسعه فرهنگی، تعالی معنوی، سلامت روحی و جسمی، شادی و آرامش خاطر، به این اعتبار همه الگوها یا مدل‌های توسعه در زمره تکنولوژی‌ها هستند و بنابراین، الگوهای توسعه صرفاً برای آن دسته از کاربرانی معنا و تاثیر دارند که جنبه‌های مختلف آن‌ها، در سپهر معنایی این کار را تعریف شده باشند. این الگوها توان علی خود را از حیث‌های التفاتی می‌گیرند که کاربران در آن‌ها به ودیعه می‌گذارند. الگوهای توسعه در عین حال از ارزش‌هایی متأثر هستند که کاربران در آن نهاده‌اند (پایا، ۱۳۸۸: ۳۹). بعد از جنگ جهانی، مسئله توسعه به عنوان یکی از مهمترین مسائل به طور گسترده، در محافل نظری مختلف و حداکثر برنامه‌ریزی کشورها مطرح بوده (موحدی، ۱۳۸۳: ۷) و بیشتر تعریف‌های موبوط به توسعه فرهنگی از سوی اقتصاددانانی ارائه شده که توجهی به مسائل معنوی نداشته و پیشرفت جوامع را در گرو پیشرفت اقتصادی می‌دانسته‌اند (همان، ۱۳۸۳: ۷) به هر حال، توسعه خواه در رابطه با دگرگونی‌های جامعه‌های اروپایی پس از عصر نوزایی و انقلاب صنعتی، خواه در رابطه با گذار کشورهای جهان سوم از جامعه‌های سنتی به جامعه‌های مدرن، ترم یا اصطلاحی است که برای تبیین دگرگونی‌های عصر مدرن وضع شده است. دگرگشتی که به پیدایش نهادهای به هم پیوسته مدرن مانند دولت ملی، ارتش ملی، اقتصاد بازار، تکنولوژی مدرن و غیره انجامیده و رفاه مادی بیشتری به دنبال می‌آورد. در نیمه دوم سده بیستم پژوهشگران غربی مطالعات توسعه را به عنوان رشته مستقلی بوجود آوردند که هدف آن شناسایی چشم اندازهای اقتصادی جهان سوم پس از استعمارزدایی و استقلال این کشورها بود. بدنبال آن اقتصاد توسعه، بعنوان شاخه‌ای از رشته اقتصادی، در خلال مطالعاتی که پیش از آن دوره به اقتصاد استعماری معروف بودند شکل گرفت (دلیرپور، ۱۳۸۹: ۱).

این دیدگاه در سیاست‌گذاری بسیار تعیین کننده بود اما در دیدگاه اشخاصی چون روستو و لوئیس، تأکید بر انباشت خودکار سرمایه در بخش خصوصی بود که به آن در مبحث الگوی هسته در حال گسترش سرمایه‌داری خواهیم پرداخت.

هفت الگوی توسعه از نظر هانت به قرار زیر هستند:

- ❖ الگوی هسته در حال گسترش سرمایه داری
- ❖ ساختارگرایان آمریکای لاتین
- ❖ الگوی نئومارکسیستی
- ❖ الگوی وابستگی
- ❖ الگوی مائوئیسم
- ❖ الگوی نیازهای اساسی
- ❖ الگوی نئوکلاسیک

الگوی توسعه بومی:

توسعه بومی فرآیندی است فراگیر و همه‌جانبه در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حتی سیاسی که جامعه را به سوی بهبود شاخص‌های اصلی توسعه رهنمون می‌سازد، از جمله عدالت، بهبود رفاه عمومی، رفع فقر مادی و معنوی، برابری فرصت‌ها و قابلیت‌ها، امنیت و عزت ملی و در یک جمله تعالی مادی و معنوی افراد جامعه. توسعه بومی (به عنوان یک فرآیند تغییر) در پی یک تغییر و تحول بنیادین در ابعاد مختلف است، چرا که وضع موجود قادر به پاسخگویی به نیازهای جامعه نمی‌باشد و به عبارتی دیگر، پارادایم موجود و ساختار کنونی کشور پاسخگوی این مسئله نیست که براساس بنیان‌های فکری و فلسفی مناسب و متناسبی شکل گرفته باشد (متوسلی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۵۷).

توسعه بومی مستلزم بازنگری و ایجاد مبنای فکری و تمدنی جدید است که مبتنی بر دو محور اساسی می‌باشند: چارچوب و مبانی فکری و فلسفی اسلام؛ و ویژگی‌ها و ظرفیت‌های بومی (متوسلی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۴۷). موضوع اصلی، در بحث توسعه بومی «انسان» است. انسان ارزشی است که در چارچوب و قالب الگوی کلاسیکی نمی‌گنجد و نیازمند پارادایم و الگوی جدیدی است.

الگوی توسعه بومی به دنبال شناسایی عوامل که هزینه‌ها و قیمت تولید را پایین آورند را دربردارند. این عوامل عبارتند از: ۱. عناصر برون‌زا در بافت محلی، که سرچشمه خارجی دارد و به این منطقه وارد شده است (حضور محلی اتفاقی از یک شرکت و یا یک شرکت چند ملیتی؛ در این منطقه که یک نوآوری تولید و یا نصب و راه اندازی زیرساخت‌های جدید با تصمیمات مقامات خارجی را انتشار می‌دهند). ۲. عناصر درون‌زا که در منطقه توسعه و فعال کردن آن برای شروع یک فرایند توسعه موثر است (زا کارآفرینی توانایی و منابع محلی برای تولید (نیروی کار و سرمایه)؛ که و به طور خاص تصمیم‌گیری ظرفیت را از فعالان اقتصادی و اجتماعی محلی برای کنترل فرایند توسعه، در تحول و نوآوری، و غنی سازی آن با دانش و اطلاعات خارجی). توسعه منطقه‌ای باید ناشی از عوامل محلی شامل ظرفیت تولیدی، رقابت و نوآوری است (Capello, 2011: 3).

برنامه‌ریزی توسعه:

در وضعیتی که توزیع درآمد و ثروت به نحو شدیدی نابرابر است و هر روز بر دامنه نابرابری‌ها نیز افزوده می‌شود، و در دنیایی که مشخصه بارز آن «انقلاب ارتباطات و انفورماتیک» و «جامعه رفاه» می‌باشد، دیگر نمی‌توان اقشار وسیع مردم را برای دهه‌های متوالی در فقر و محرومیت معیشتی و جهل و ضلالت حاصله نگه داشت و امید شرایط با ثبات لازم برای انجام فعالیت‌های اقتصادی زیربنایی را نیز داشت.

به عبارت دیگر امروز پذیرفته شده است که فقر عمومی در دامان نابرابری‌های وسیع منتهی به عدم ثبات شدید می‌شود و فقدان ثبات نیز به تنهایی نیروی قدرتمندی جهت ایجاد دشواری‌های عمده برای هر کوشش معنی دار در راه نوسازی جامعه است. بررسی نظری جدی رفتار اقتصادی در شرایط فوق نشان می‌دهد که در دنیای آکسیوماتیک مورد بحث اولین اصل اساسی برای "ثروتمند شدن جامعه" آن گونه که اسمیت مطرح می‌کرد، ولی بر خلاف نتیجه ای که او به دست آورد، ضرورت برنامه‌ریزی توسعه است. این چنین ضرورتی به معنی مردود دانستن بحث علمای کلاسیک نیست، بلکه بررسی تئوری‌های جدید نشان می‌دهد که تحلیل‌های مکتب کلاسیک فقط حالتی خاص از حالت‌های ممکن عمومی است. به عبارت دیگر، آکسیوم‌های سلطه فنی، حساسیت زمان و فقر شدید در چارچوب نابرابری قابل توجه حذف شود، مجدداً دنیای آکسیوماتیک اسمیت معتبر است و نتیجه‌گیری‌های اولیه مکتب کلاسیک نیز قابل کاربرد می‌باشد. ولی آکسیوم‌های جوامع ناپایدار از آکسیوم‌های کلاسیک مذکور متفاوت و عمومی‌تر است و در این چارچوب برنامه‌ریزی توسعه ضرورت اساسی نوسازی است.

معمولاً اهداف و چارچوب اصلی یکی است اما ۳ روش برای برنامه‌ریزی توسعه وجود دارد:

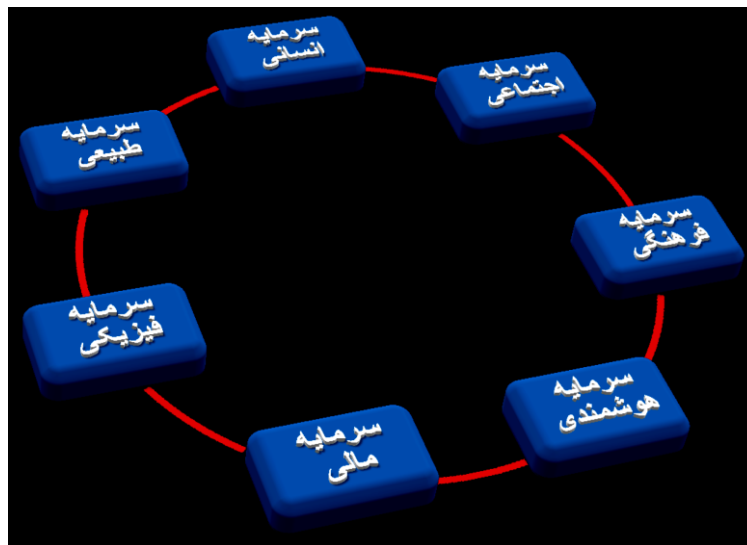
❖ شیوه از بالا به پایین

❖ شیوه از پایین به بالا

❖ شیوه مشارکت جویانه (فقیه نصیری، ۱۳۸۸: ۱۳۵).

توزیع عادلانه / منصفانه فضای توسعه در جهت عدالت اجتماعی از عوامل اصلی برنامه‌ریزی توسعه است.

- ساماندهی فضای توسعه در جهت کارائی و رفع آشفتگی‌ها (تداخل، تباین، و همپوشی)
- حفاظت منابع و محیط زیست، ایجاد تعادل اکولوژیک
- یکپارچگی سرمایه‌های موجد توسعه در قلمروهای مشخص بنا بر مزیت‌های نسبی و در تناسب با قلمروهای پیرامون (صرافی، ۱۳۹۴: ۹).

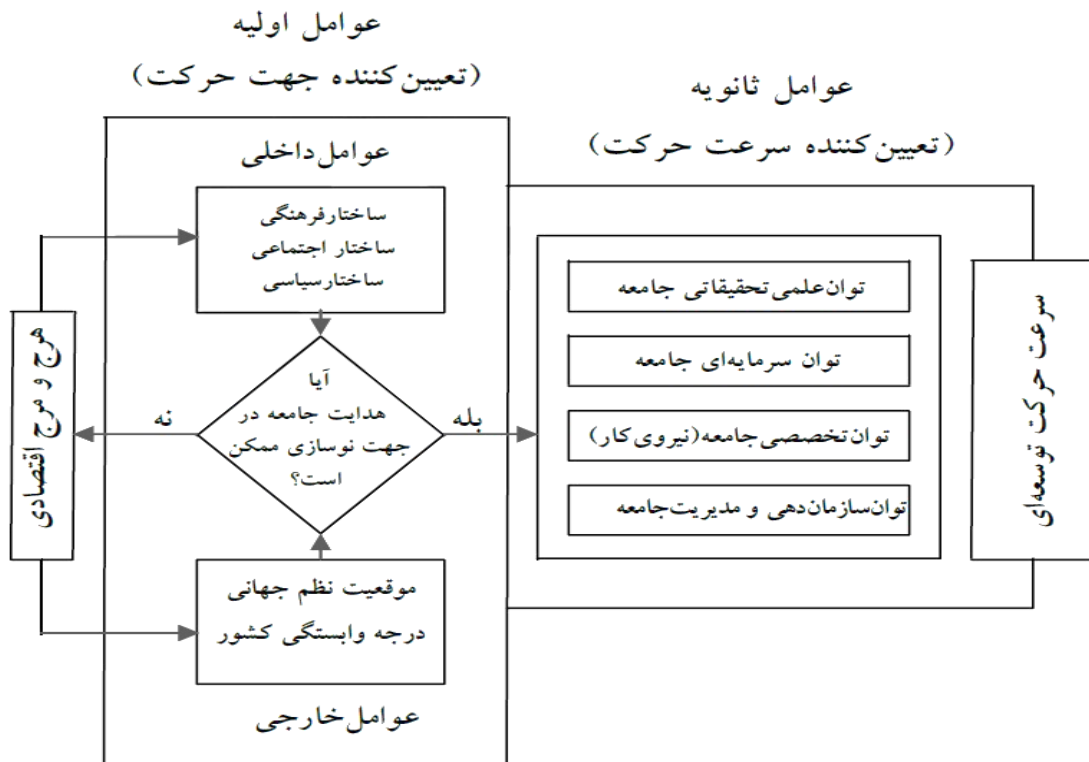


شکل ۶: سرمایه‌های موجد توسعه

شرایط اساسی لازم برای موفقیت برنامه‌ریزی توسعه:

ضرورت توصیف شده در روند برنامه‌ریزی در جهت نوسازی جامعه ناپایدار، به تنهایی ضمانتی برای اینکه جامعه‌ای ناپایدار که به برنامه‌ریزی توسعه روی آورده است به صورت خود به خود پاداش افتخار آمیز نوین و صنعتی شدن را دریافت دارد نیست. شکست یا موفقیت برنامه‌ریزی توسعه همانند سرعت نوین سازی در یک جامعه ناپایدار به عوامل مهم دیگری بستگی دارد که عبارتند از:

- (۱) مناسب بودن فرایند برنامه‌ریزی؛
- (۲) شکل و طبیعت ساختار سیاسی کشور؛
- (۳) شکل و طبیعت جهت‌گیری‌های خارجی نسبت به کشور (نفوذ نظام جهانی در کشور)؛
- (۴) وضعیت آگاهی‌های علمی و تحقیقی در کشور؛
- (۵) حدود منابع موجود جهت فرایند انباشت سرمایه؛
- (۶) سوابق سازمانی و توانایی کشور در این زمینه؛
- (۷) حدود نیروی کار ماهر موجود در کشور (لشکری، ۱۳۸۸: ۱۵۴).



شکل ۷: متغیرهای اساسی در حرکت توسعه‌ای جامعه و روابط بین متغیرها

منبع: (گروه مولفان، ۱۳۷۶: ۲۴۲)

اصول برنامه‌ریزی توسعه:

- سازگاری
- جامع
- حفظ انگیزه خصوصی و خلاقیت نوا
- پایداری حرکت توسعه
- اثربخشی و امکان‌پذیری
- برنامه‌های اجرایی الزام‌دستاوردهای عینی
- استفاده از توان علمی و تجربی
- تشکیلات متناسب مدیریت امور توسعه
- حذف اثرات ناگهانی اقتصادی-اجتماعی
- انعطاف‌پذیری (فقیه نصیری، ۱۳۸۸: ۱۴۵).

چارچوب و مراحل برنامه‌ریزی توسعه:

برنامه‌ریزی شامل مراحل است که می‌باید درک شوند تا نیل به هدف اتفاق بیافتد: (فقیه نصیری، ۱۳۸۸: ۱۴۷)



شکل ۸: چارچوب و مراحل برنامه‌ریزی توسعه

الگوهای مبتنی بر نظریات توسعه غیرمعنوی:

اگر تاریخ جامعه شناسی توسعه یا رویکردهایی را که یکی پس از دیگری در زمینه توسعه عرضه شده‌اند اشاره کنیم که در جریان توسعه الگوهای مختلفی ارائه شده که در دوره‌های خاص مقبولیت یافتند؛ به گونه‌ای که تحولات نظری گسترده‌ای را موجب شدند و فعالیت‌های علمی تر نظریه طرح‌ریزی‌های اقتصادی و سیاسی را بنا نهادند (لهسایی زاده، ۱۳۸۶: ۷۶) و منظومه‌ای از ارزش‌ها، باورها، ادراک از واقعیت تجربی همراه با نظریه و روش شناسی تازه توسط گروه‌ها از برای تفسیر ماهیت وجهی از جهانی که در آن به سر می‌بریم ارائه دادند (نجفی علمی، ۱۳۸۳: ۱۳-۱۹). در این میان الگوهای توسعه در راستای نجات از عقب ماندگی با گام‌های زیر که عمدتاً از جانب اقتصاددانان توسعه (در رأس آن راثول پربیش) تحقق می‌یافت:

- ۱) تغییر مسیر توسعه معطوف به خارج به توسعه داخلی که با نوعی اقتصاد محلی و دولتی تنظیم شده و وابستگی به تجارت خارجی را محدود می‌کند.
- ۲) به کارگیری سیاست‌های صنعتی که الیگارشسی سنتی را تضعیف می‌کند و مشارکت طبقه متوسط و پایین جامعه را در مسایل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جامعه تقویت می‌نماید.
- ۳) توده‌های روستایی باید در نظام تولیدی جامعه از طریق اصلاحات ارضی ادغام گردد.
- ۴) دولت‌های توسعه‌گرا و مستقل از لحاظ سیاسی تقویت گردند.
- ۵) نوعی آرمان توسعه‌گرایانه در قالب الگوی توسعه درون‌زا و با تاکید بر راهبرد جایگزینی واردات تحقق یابد (ازکیا، ۱۳۷۷: ۱۳۵)

الگوی توسعه متوازن:

در الگوی توسعه متوازن که عمدتاً نظریه پردازانی نظیر پل باران و پل سوئیزی آن را عرضه کرده‌اند چون توسعه نیافتگی جهان سوم عمدتاً به توسعه یافتگی سرمایه‌داری کشورهای غربی مربوط می‌دانند تنها راه نجات را در بریدن از امپریالیسم و برچیدن روابط سرمایه‌داری در دوران کشورهای جهان سوم می‌دانند. در این الگو پیشنهاد کرده‌اند که ساختار رو بنا را پیش نیاز تغییرات بنیادی و زیربنایی بدانند (لهسایی زاده، ۱۳۸۷: ۸۶) و دیگر اینکه سرمایه‌گذاری مشترک بین سرمایه‌های داخلی و خارجی به معنی نظارت خارجی بر فرایند تولید نیست و اهداف تولیدی را برنامه‌ریزان همگی تعیین می‌کنند (مک اوان، ۱۹۸۳: ۲۶-۲۷).

الگوهای توسعه جدید:

در الگوی توسعه جدید، تاکید بر راهبرد دعوت از سرمایه‌گذاری خارجی است. در این راهبرد توسعه با دعوت و اساساً براساس مزیت‌های نسبی موجود مثل سطح پایین درآمد و پذیرا بودن بیشتر برای سرمایه‌گذاری بوجود می‌آید در این الگوها از شرکت‌های چند ملیتی خواسته می‌شود تا در زمینه‌های اقتصادی و بویژه صنعتی کشورها سرمایه‌گذاری کنند. از آنجا که شرکت‌های چند ملیتی از سرمایه‌گذاری چندین شرکت متعلق به چندین کشور تشکیل شده است در فرایند سرمایه‌گذاری می‌توانند نفع کشور خاصی را در نظر بگیرند و در عوض ضمن اینکه برای سود و منفعت خود کار می‌کرده و به توسعه کشور پیرامونی توجه داشته باشند. در الگوی توسعه جدید تاکید بر تقسیم کار بین‌المللی جدید در نظم جدید اقتصاد جهانی است (اسنیرو، ۱۹۸۵: ۸۵-۴۸).

رویکرد توسعه همه جانبه:

هنگامی که سخن از توسعه همه‌جانبه به میان می‌آید منظور اینست که توسعه باید تمام بخش‌های جامعه را در برگیرد و نیز هم زمان باشد و از سوی دیگر نباید هرگاه در راستای رشد به گونه‌ای باشد که نهایتاً به کاهش منابع تا تخریب محیط زیست و اغتشاشاتی در ساختار اجتماعی بینجامد و آینده را به قسمت مصرف‌گرایی حال از یاد ببرد. در توسعه همه‌جانبه هدف نهایی سلامت بشریت و انسان‌ها به طور کلی است به همین لحاظ است که از توسعه انسانی صحبت می‌شود (مکنون، ۱۳۷۴: ۷-۵).

الگوی توسعه پایدار:

در الگوی توسعه پایدار به هم پیوستگی حفاظت محیط زیست و توسعه، رفع نیازهای اساسی انسان‌ها، دستیابی به برابری و عدالت اجتماعی، در نظر گرفتن خودگردانی اجتماعی و گونه‌گونی فرهنگی و بالاخره نگهداری تمامیت بوم‌شناسی مدنظر است. اهداف کاربردی توسعه پایدار:

- (۱) تغییر کیفیت رشد
- (۲) رفع نیازهای ضروری برای اشتغال
- (۳) افزایش رشد
- (۴) حفاظت و نگهداری منابع
- (۵) دگرگونی فنی
- (۶) مدنظر قراردادن اقتصاد (حیاتی، ۱۳۷۴: ۱۹).

الگوی توسعه یکپارچه:

الگوی توسعه یکپارچه به معنای پیامد فرایندی است که در کلیه ابعاد، مستمر و فراگیر و بدین سان در برگیرنده و هماهنگ کننده کلیه جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی یک جامعه است. این نوع توسعه از نظر فنی و محیطی مناسب از نظر اقتصادی و سیاسی توجیه پذیر و از لحاظ اجتماعی و فرهنگی مطلوب است (لهسایی زاده، ۱۳۸۷: ۸۹).

در کنار رویکردهای مهم که به کلی در سطح جهانی به آن‌ها اشاره شد پنج الگوی توسعه مادی دیگر در کشورها استفاده شده‌اند که عبارتند از:

■ الگوی ساختار گرایی:

الگوی ساختارگرایی عمدتاً در آمریکای لاتین در دهه ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ که در اعتراض به نسبت نئوکلاسیک و پذیرش نظریه مزیت نسبی تشکیل شد (حمزه پور، ۱۳۸۹: ۸۳) در کنار آن بر انگاره‌هایی چون شیوه تولید زیربنای کنش اقتصادی و ساختار طبقاتی نظیر امپریالیسم، مالکیت ابزار تولید در جهان که از منابع مورد استفاده قرار گرفت (دلیرپور، ۱۳۸۹: ۱۲۶).

■ الگوی هسته در حال گسترش سرمایه داری:

حاوی مجموعه‌ای از ارزش‌ها و باورها در مورد ماهیت توسعه اقتصادی و مطلوبیت و امکان اجرای آن با تاکید بر نقش اساسی افزایش میزان پس اندازها و سرمایه‌گذاری در روند رشد اقتصادی و ضروری بودن تغییر توزیع طبقاتی بر منابع و تعیین کننده پس انداز در عامل رشد درآمد ملی.

■ الگوی نئومارکسیسم:

نئومارکسیست‌ها، زیان‌های سرمایه داری جهانی را مورد ملاحظه قرار داده و علاوه بر اقتصاد، نابرابری‌های موجود در جامعه را مورد بحث قرار داده و الگویی را مطرح کرده اند، مبتنی بر اینکه توسعه نیافتگی اقتصادی فرآیندی است که از انتقال دائم مازاد اقتصادی از کشورهای پیرامون به اقتصاد کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری حاصل می‌شود و در نتیجه میانگین درآمد سرانه کشورهای فقیر کاهش و انباشت سرمایه آن‌ها کم می‌شود و سرمایه‌گذاری مجدد مازاد منابع در سطح ملی تقلیل می‌یابد. این روابط نابرابر که در آغاز به زور تحصیل شده مانع توسعه کشورها می‌شود و انگیزه سرمایه‌گذاری در این کشورها را از بین می‌برد (Bottomere, 1992: 156).

■ الگوی مائوئیسم:

مبتنی بر اتکای به خود، تمرکززدایی، آشتی ناپذیری با دیوان سالاری و نخبه‌گرایی، انضباط و اهداف جمعی انگیزه‌های غیرعادی و مشارکت توده‌ها در تمام جوانب و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی.

■ الگوی توسعه نئوکلاسیک:

اعتقاد به اینکه نابرابری اقتصادی منشأ انگیزه فعالیت اقتصادی داشته و اهمیت زیادی دارد، و ارج نهادن به آزادی سیاسی و اقتصادی و اعتقاد به اینکه سازوکار بازار در تخصیص کارآیی منابع مهم‌تر از سازوکار برنامه‌ریزی دولت عمل می‌کند (حمزه پور، ۱۳۸۹: ۸۴-۸۳).

بایستگی دگرگونی الگوواره توسعه در حال حاضر باید مدنظر باشد:

محركه‌های برون‌ی (توسعه برون‌زا با منابع ملی) به تحرك درونی (توسعه درون‌زا با منابع منطقه‌ای و محلی) پیوند خورد؛

توسعه‌ای که دیگر تنها آبادی "مکان" نیست و خوشبختی "مردم" را شکوفا می‌سازد. توسعه منطقه‌ای به مثابه حکمرانی شایسته رسیدن به توسعه متعادل و پایدار منطقه‌ای در ایران در گرو دگرگونی رویکرد سخت‌افزاری و پروژه محور کنونی به رویکرد نرم‌افزاری و اجتماع محور است.

باید در اندیشه‌فرایندی در برگیرنده تمامی کنشگران توسعه بود که در دوران تنش‌های جهانی و کمبود منابع ملی، رقابت حذفی بین مناطق را با حکمرانی شایسته به همیاری فزاینده برای تحقق توسعه پایدار بدل سازد (صرافی، ۱۳۹۴: ۲۵).



شکل ۹: مدل مفهومی توسعه‌ای دیگر

نظریه دولت توسعه‌ای:

نظریه دولت توسعه‌گرا که ابتدا بوسیله چالمرز جانسون برای تبیین موفقیت اقتصادی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم مطرح شد بعدها بوسیله افرادی دیگری چون پتر اوانز، آمسدن، اتول کولی و گوردون وایت برای تبیین توسعه اقتصادی دیگر کشورهای شرق آسیا مورد استفاده قرار گرفت. در واقع این نظریه کاملاً در چارچوب رهیافت نهادگرایی قرار می‌گیرد که نقش عوامل زمینه‌ای را در توسعه یا توسعه نیافتگی بسیار موثر می‌داند. از آنجا که نظریه دولت توسعه‌گرا نقش مهمی برای عوامل سیاسی در توسعه اقتصادی قائل است، کاربست این نظریه خلاء بسیار بزرگ عدم بررسی میان‌رشته‌ای مباحث توسعه را تا حدی تکمیل می‌کند.

در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰ ظهور نظریه توسعه‌ای، تبیین نظریات نئولیبرال از روند موفق و سریع صنعتی شدن اقتصادهای شرق آسیا را به چالش کشید. طبق این نظریه علت اصلی موفقیت اقتصادی بسیار زیاد ژاپن و دیگر کشورهای شرق آسیا به جای پیروی از سیاست‌های بازار محور، ایجاد انگیزه و محرک نوین که منجر به ترغیب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در صنایع راهبردی، انتخاب الگوی دولت توسعه‌ای بود، که بر اساس آن دولت نقش اساسی در هدایت توسعه اقتصادی ایفا نمود.

از ویژگی‌های محوری دولت توسعه‌ای و عامل موفقیت بسیار آن، رابطه نزدیک میان دولت، بانک‌های محلی و صنایع بود. و دیگری روابط بین‌المللی با تفکر تجارت آزاد است (میر محمدی و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۰۴).

عوامل موفقیت و عدم موفقیت:

چگونه در کشورهایی چون کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و تا حدی کمتر مالزی، اجماع نخبگان سیاسی بر هدف توسعه اقتصادی، ساخت یکپارچه دولت، رابطه تولید محور میان دولت و طبقات اجتماعی، دیوان سالاری حرفه‌ای و شایسته سالار، وجود یک جامعه مدنی ضعیف یا تضعیف شده و بالاخره شرایط مساعد و تکرار نشدنی بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم به رشد و توسعه اقتصادی پایدار کمک نمود. از سوی دیگر نشان داده می‌شود که چگونه در ایران پس از انقلاب ویژگی‌هایی چون ساخت متکثر و پراکنده قدرت، دموکراسی انتخاباتی، تغییرات گفتمانی پی در پی در سطح دولت و نخبگان، رابطه رانتهی دولت با طبقات و شرایط نامساعد بین‌المللی به کند شدن فرایند توسعه اقتصادی انجامیده است.

استقلال نسبی دولت از طبقات به عنوان پیش شرط تحقق توسعه:

مقایسه نوع رابطه دولت و طبقات اجتماعی در کشورهای فوق‌الذکر و ایران و تاثیر این روابط بر توسعه اقتصادی است. بر اساس نظریه دولت توسعه‌گرا یکی از ویژگی‌های این دولت‌ها استقلال نسبی از طبقات اجتماعی است؛ بدین معنی که هر دولتی برای این که سیاست‌هایش را اجرا کند باید بتواند فاصله‌ای را با طبقات اجتماعی از جمله طبقه زمین‌دار (دهقان)، طبقه کارگر و طبقه سرمایه‌دار حفظ کند. دولتی که از طبقات استقلال نسبی نداشته باشد نمی‌تواند اهداف توسعه‌ای را تدوین و به آن‌ها دیکته کند و برعکس این طبقات هستند که در راستای منافع خودشان در اهداف توسعه‌ای کلان دولت اختلال ایجاد می‌کنند. در مقام مقایسه گو اینکه دولت در ایران نیز بواسطه برخورداری از درآمدهای نفتی از طبقات استقلال داشته اما ماهیت دولت رانتهی بگونه‌ای است که همواره یک پیمان ضمنی بین دولت و طبقات (به ویژه طبقات پایین) وجود داشته است، یعنی دولت در قبال رفع نیازهای اولیه طبقات و اقشار پایین جامعه از آن‌ها حمایت طلب کرده و به این علت در ایران پس از انقلاب ما شاهد سیاست‌های اقتصادی عمدتاً توزیعی و باز توزیعی که بکارگیری نامناسب شان مانع رشد و توسعه بلند مدت است، بوده‌ایم.

تحقق توسعه بر زمینه‌های بومی:

دلفروز با کمک گرفتن از جامعه‌شناسی تاریخی بر این امر تاکید می‌کند که علیرغم وجود برخی اصول عام در بحث توسعه اقتصادی، هیچ‌الگوی عام و خطی در این زمینه وجود ندارد و راه توسعه هر کشوری تا حد زیادی با توجه به شرایط تاریخی، اجتماعی و سیاسی منحصر بفرد آن تعیین می‌شود. از این رو باید با تقلید و اقتباس الگوهای توسعه با احتیاط بیشتری برخورد نمود. با توجه به جمیع ویژگی‌های فوق‌الذکر کتاب حاضر مطالب مفیدی در اختیار اساتید و دانشجویان رشته‌های اقتصاد و علوم سیاسی که مایلند بحث توسعه اقتصادی را با رویکرد میان رشته‌ای اقتصاد سیاسی دنبال کنند قرار می‌دهد (دلفروز، ۱۳۹۵).

در نظریه پیشرفت اما دولت نه یک «کارگزار صرف غیر ایدئولوژیک» که بلکه یک موجودیت باورمند به غایتی است که نظریه پیشرفت بیان می‌کند. در اینجا یک تفاوت بنیادین رخ عیان می‌کند؛ در دولت توسعه‌گرای عرفی توسعه به هر قیمتی دنبال می‌شود و دولت ساختاری صرفاً اجرایی است که نیل به آن را بر عهده دارد و اساساً حق دخل و تصرف در شئون اجتماعی و لحاظ عدالت توزیعی و تولیدی را در تحولات اجتماعی را ندارد.

در نظریه پیشرفت اما دولت توسعه‌گرا خصلتی جهادگرایانه دارد که وظیفه دینی‌اش حراست از بنیادهای اجتماعی و توجه ویژه به عدل در فرایند توسعه روندهای اجتماعی و اقتصادی و سیاسی است. دولت توسعه‌گرا در نظریه پیشرفت وظیفه ذاتی‌اش «آبادانی و ترمیم» است و این امر را مقدم بر «سود و نفع» می‌شمارد در حالی که در نظریه توسعه دولت توسعه‌گرا اساساً چنین ویژگی‌ای را ندارد. بنابراین طرح این شبهه که هر کسی که دولت توسعه‌گرا را مطرح می‌کند دل در گرو نظم غربی دارد یک شبهه بلاوجه و صرفاً یک بازی کلامی است که مقاصد سیاسی را دنبال می‌کند و می‌کوشد با لحاظ سیاست روزمره در طرح مفاهیم کلان نفع سیاسی خود را در سرکوب کردن دیگران پیگیری کند نه تئوریزه کردن مفهوم دینی پیشرفت را.

البته طرح کنندگان این شبهه یک اشتراک کلان با سکولارهای توسعه‌گرا دارند و آن تلقی جامعه انسانی و مردم به مثابه موجوداتی منفعل و خمیری بی‌شکل است که باید شکل داده شوند. اخباری‌گرایانی که طرح مفهوم دولت توسعه‌گرا تحت لوای پیشرفت را بر نمی‌تابند در واقع گمان می‌برند که می‌توان با عوض کردن نام‌ها صرفاً روندهایی را پیش گرفت که نتایج متفاوت از تجربه غرب را نمود دهد. به طور مشخص گرایش به عدالت توزیعی و توجه به نفع مقطعی همان امری است که تحت لوای توسعه نیز سامان می‌گیرد. در توسعه غربی منابع به ساختارها و ذی‌نفوذان برای حفظ وضع موجود تزریق می‌شود و در نظریه اخباری‌گرایان با پس‌زدن ظاهری ساختارها و ذی‌نفوذان، نفع و سود مقطعی جامعه با تزریق پول مدنظر است که در واقع باز تولید شرایط نابسامانی است که در آن ذی‌نفوذان بهره اصلی را می‌برند.

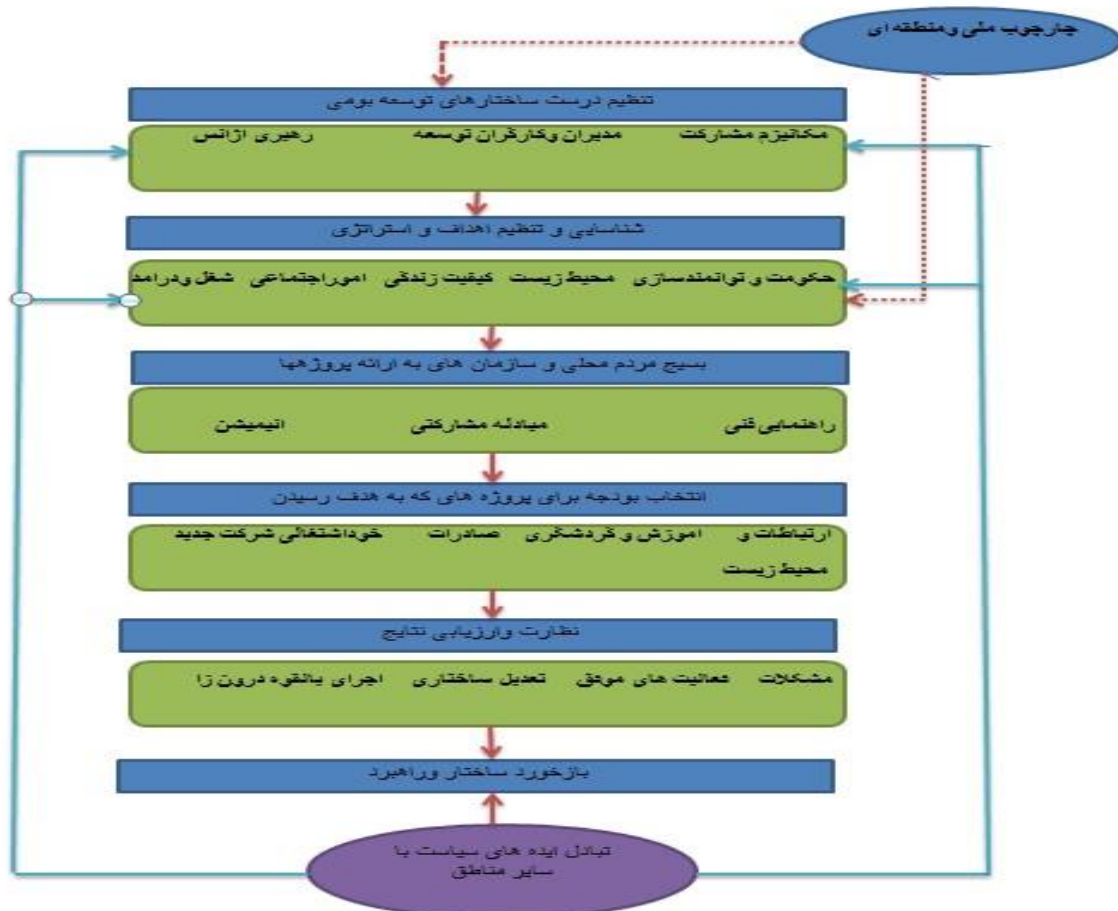
توسعه بومی:

مشخص است که دولت توسعه‌گرا در محیط‌های مختلف جغرافیایی و فرهنگی و اجتماعی بروز کرده و لزوماً در تجربه‌های مختلف هم ویژگی‌های بومی را به خود گرفته است. جامعه دینی هم باید دارای مدیریتی توسعه‌گرا و پیشرفت محوری باید باشد که با استفاده از تجربه و دانش جهانی اما در مبنایی دینی و هویتی برآمده از انقلاب راهگشای حل مسائل جامعه باشد. تحقق گفتمان پیشرفت و عدالت اقتضای شکل دادن به چنین مدیریتی را دارد؛ هم نظام ارزشی و هویت اسلامی ما زمینه‌های موثری در حوزه شکل دادن به یک مدیریت کارآمد از طریق جلب مشارکت مردمی، پاسخگویی، تولی‌گری به جای تصدی‌گری، جلب اعتماد مردمی و صداقت و شفافیت را دارد و هم تجربه انقلاب اسلامی تجربه‌هایی در این حوزه‌ها داشته است. مدیریت جهادی شکل گرفته در جنگ تحمیلی که حاصل تلفیقی اصیل از عقلانیت و ایمان بود، یک میراث ارزشمند است که باید در مقطع کنونی به کار گرفته شود و در راستای شکل دادن به یک مدیریت توسعه‌گرا و کارآمد اما با ویژگی‌های بومی و بسترهای هویتی بدل شود.

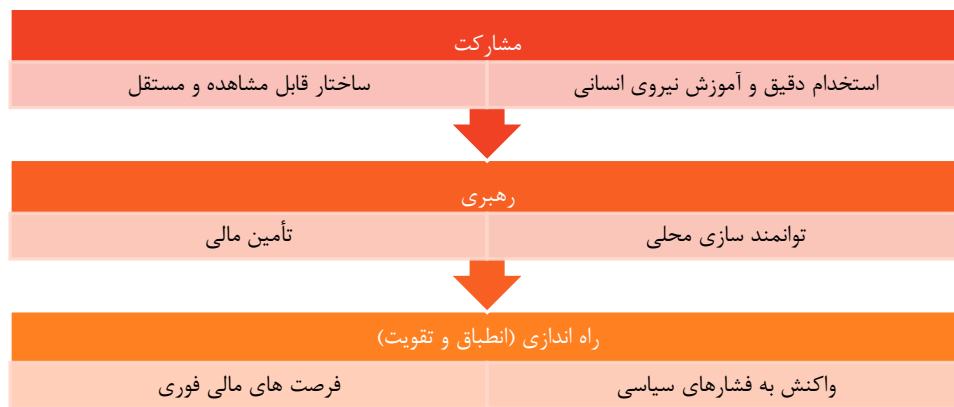
الزامات تحقق الگوی توسعه بومی:



شکل ۱۰: دیاگرام یک مدل ساده‌ای از روند توسعه بومی



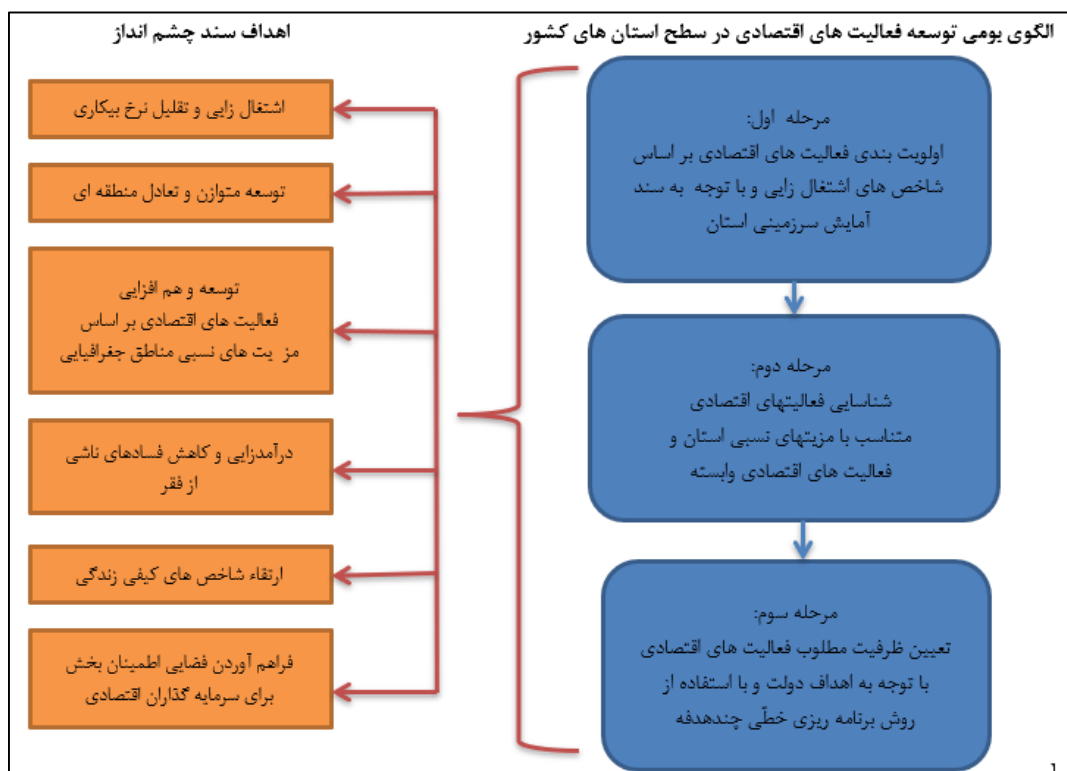
شکل ۱۱: عناصر و ویژگی‌های کلیدی توسعه بومی موفق



شکل ۱۲: توسعه بومی موفق

پیشنهاد تحقق توسعه بومی:

تحقق توسعه بومی، الزاماتی را در ابعاد مختلف طلب می‌کند. که در بالا ذکر گردید. لزوم تغییر در ترتیبات نهادی: جهت کاهش شرایط عدم اطمینان در فضای کسب و کار؛ لزوم حرکت به سوی شرایط آستانه‌ای توسعه (جهت رفع یا کاهش مشکل وابستگی به مسیر)؛ لزوم پویایی نهادها و قواعد جدید بازی در ساختار جدید و رسمیت یافتن آن‌ها؛ لزوم نهادینه سازی ارزش‌ها در قالب کنش جمعی و تبدیل قواعد جاری به عادات؛ لزوم بسط و گسترش اجتماعات غیررسمی و سازمان‌های مردم نهاد (متوسلی و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۵۸).



شکل ۱۳: فرایند چگونگی بومی سازی توسعه

مؤثرترین راهکار برای بومی‌سازی توسعه، شناسایی و کاربرد عملی دانش بومی است که از ارزش، نگرش، عقاید و اجماع جمعی یک قوم حکایت می‌کند. زیرا در طی این فرآیند است که به یک اجتماع بها داده می‌شود، دانش آن مورد احترام قرار می‌گیرد. ضمن این که بومی‌سازی موجب کاهش هزینه‌ها شده و میوه توسعه را در دراز مدت به بار می‌نشانند.

بومی‌سازی توسعه طی چند فرآیند به دست می‌آید:

(۱) پذیرش اصل تنوع در توسعه: توسعه، صرفاً یک فرآیند بیرونی نیست بلکه یک جامعه نیز باید مدنظر قرار گیرد.

(۲) ترکیب منابع وارداتی با منابع بومی و محلی: صرفاً روش‌های وارداتی اعمال نشوند بلکه شیوه‌های محلی نیز شناسایی و تقویت شوند.

(۳) پذیرش اصل مشارکت همگانی: ضمن این که بومیان بهره برداران نهایی هستند، مشارکت آنان نیز برانگیخته شود، فراخواندن آنان با تمام دانستنی‌هایشان در سایه تعامل با مردم محلی مشارکت واقعی، روحیه خود اتکایی در مردم را افزایش می‌دهد.

(۴) تمرکززدایی: تمرکززدایی موجب ارتقای ابتکار عمل، مسئولیت‌پذیری و تقویت استقلال محلی می‌شود.

(۵) یادگیری معکوس: این اصل را رابرت چمبرز بیان کرده است که طی برقراری تعامل و گفتگو میان مصلحان توسعه و مردم، مصلحان و کارشناسان توسعه از مردم روستایی می‌آموزند. وارونه کردن جریان یادگیری، فراگرفتن مستقیم از مردم و دنیا را از چشم یک فرد بومی دیدن مد نظر است.

نتیجه گیری:

الگوهای توسعه پاسخی ملموس و عینی هستند به دو سؤال مهم و مبنایی "به کجا؟" و "چگونه؟" در حرکت جوامع به سمت اهداف و آرمان‌هایشان. بنابراین برای تئوری‌ها و مکاتب توسعه می‌توان دو مبنای مشترک و قابل تحلیل و بررسی را برشمرد.

۱. نوع نگاه فلسفی به انسان، جامعه و تاریخ که متفکر توسعه بر آن اساس می‌اندیشد.

۲. نوع مسائل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی که بستر شکل‌گیری و تکامل تئوری‌های گوناگون توسعه هستند. شاید بتوان "تئوری‌های توسعه" و "الگوهای توسعه" را از هم تفکیک کرد. نسبت بین این دو را باید نسبت زیربنا و روبنا دانست که البته با هم ارتباطی ارگانیک دارند. شاید بتوان تئوری توسعه را در کتابی به صورت مبسوط شرح داد، اما منظور از الگوی توسعه برآیند کلی سازمان و توان علمی و کارشناسی جامعه است که در مجموع، مسیر حرکت جامعه را در تمامی شئون و سطوح روشن می‌کنند و دست کم توصیه‌هایی دارند که ساختارهای اجتماعی و حکومتی را شکل می‌دهند و در نهایت، خود را در برنامه‌های چندساله‌ی توسعه جلوه‌گر می‌کنند.

مکاتب سه‌گانه‌ی توسعه (نوسازی، وابستگی و نظام جهانی) همگی بیگانه از هستی‌شناسی، فلسفه‌ی تاریخ، جامعه‌شناسی و انسان‌شناسی مطرح در اندیشه‌ی اسلامی هستند غایت توسعه در مکاتب سه‌گانه‌ی توسعه، رفاه و لذت دنیوی و ماهیت آن، رشد در عرصه‌های مختلف به نفع رشد اقتصادی است.

الگوی توسعه بومی باید مبتنی بر ظرفیت‌ها و قابلیت‌های استان در حوزه‌های مختلف باشد.

باید این ظرفیت‌ها در یکایک نقاط استان شناسایی شود و متناسب با شرایط بومی و منطقه‌ای هر شهرستان یا منطقه الگوی متناسب با آن طراحی و تدوین شود و سپس از جمع این برنامه‌های توسعه برنامه توسعه بومی استان تدوین و تنظیم شود.

بهره‌گیری مناسب و عاقلانه از سرمایه انسانی و منابع انسانی و جلوگیری از مهاجرت آن‌ها یکی از شاخه‌های اساسی توسعه بومی باید باشد.

تقسیم کار و شایسته‌سالاری در منابع انسانی یکی از عوامل محرک توسعه استان است. این نشان دهنده عدم عقلانیت در بکارگیری نیروها و سرمایه‌های انسانی است.

باورهای جامعه است که با افق دید وسیع‌تر می‌تواند سود بلند مدت ولی با نرخ کمتر را جایگزین سود کوتاه مدت ولو هنگفت نماید. در تغییر باورهای یک جامعه است که یک کشور مایل است کشور مقابل او در مبادلات تجاری کشوری ثروتمند و توسعه یافته باشد به جای آنکه عقب مانده و فاقد توسعه باشد، چرا که در صورت غنای آن کشور است که منافع ملی این کشور بدلیل مبادلات بیشتر تامین می‌گردد.

ساخت استراتژی یک بخش اساسی از سیاست‌های توسعه بومی است، ارائه یک منطق برای انجام فعالیت‌های و چارچوبی برای طراحی در بودجه مختلف محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی است. هر یک از سه مورد نشان می‌دهد که اهمیت استراتژیک رویکرد و اهمیت راه حل‌های مناسب به مشکلات و فرصت‌های بومی است. مهم‌ترین جنبه‌های برای ساخت و ساز استراتژی موفق به شرح زیر است:



شکل ۱۴: جنبه های برای ساخت و ساز استراتژی موفق

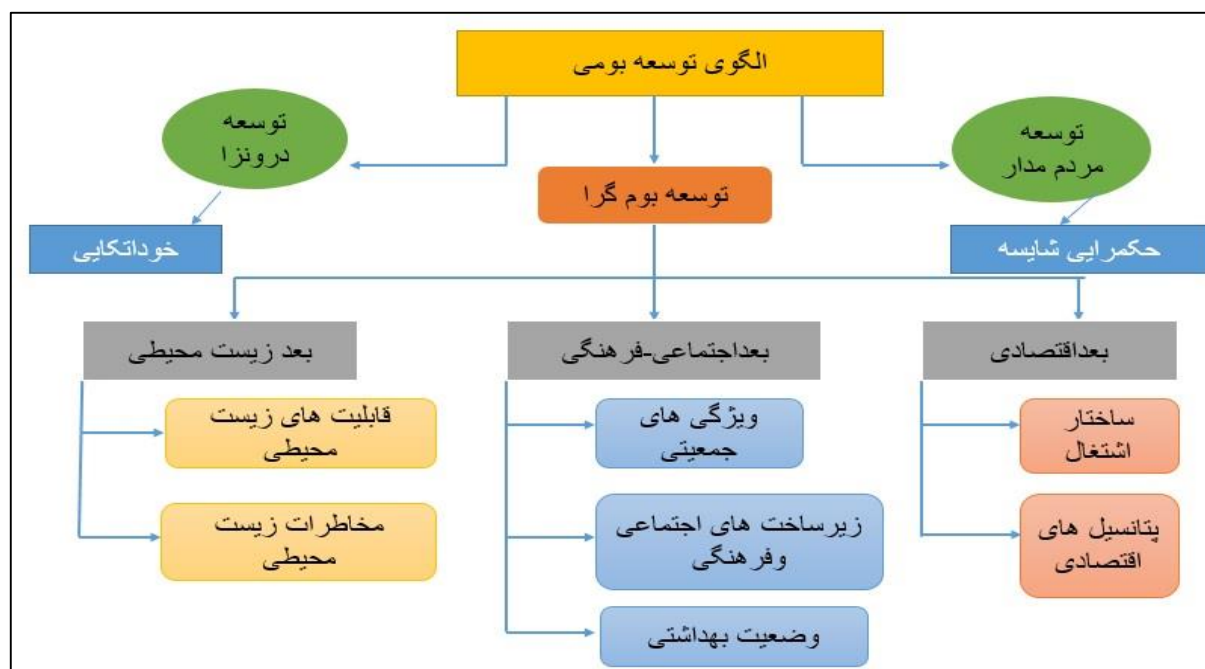
بنابراین برای دستیابی به راه‌های مؤثرتر توسعه، نباید از تجربه‌ها و توانایی‌های دانش بومی جامعه محلی در جهت بومی سازی الگوی توسعه غفلت کرد. اما کافی نیست که مجریان توسعه تنها به ضرورت دانش بومی در جریان توسعه

آگاه باشند، بلکه گام بعدی درک انواع مختلف دانش بومی، چگونگی حفظ و انتقال آن به نسل‌های آینده و نحوه به کارگیری آن در تحول و توسعه جامعه است.

لذا برای کمک به جوامع و افراد بومی پرداختن به دانش بومی و احیا و رشد دانش بومی مناسب و کارآمد، قدم بزرگی در توانبخشی محرومان است.

کاربرد عملی دانش بومی نقش به سزایی در بومی‌سازی توسعه دارد. در زمینه تحقق این امر مهم می‌بایست تمام امکانات قابل دسترس را در خدمت شناسایی و تلفیق آن با دانش رسمی و تکنولوژی به کار انداخت. در استراتژی-های توسعه بر رشد تولیدات، استفاده بهتر از منابع کمیاب، کاربرد بهینه سرمایه، ایجاد فرصت‌های شغلی، ارتقاء سطح زندگی و مشارکت جمعیت در اداره امور خود و نیز در راهبرد توسعه همه جانبه جامعه بومی که کل‌گرایی از ویژگی مشترک آن با دانش بومی است، بر ارتباط ارگانیک روستاها با سایر مناطق و بهره‌گیری از زمینه‌های بومی و سنتی در قالب تقویت ابتکارات محلی تأکید شده است.

بنابراین، دستیابی به این اهداف در سایه توجه به بسترهای فرهنگی و اجتماعی هر منطقه میسر می‌شود. بومی‌سازی توسعه برابر با رشد و توسعه است. لذا با توجه به موارد مطروحه مدل مفهومی تحقیق حاضر در ذیل نمایش داده می‌شود.



شکل ۱۵: مدل مفهومی پیشنهادی تحقیق

منابع:

- ازکیا، مصطفی (۱۳۷۷)؛ جامعه شناسی توسعه، تهران، کلمه.
- باقی، غلامرضا. (۱۳۹۴).: تأملی در معانی توسعه غربی و توسعه ایرانی- اسلامی. فصلنامه صدر. شماره ۱۰.
- پایا، علی (۱۳۸۸): «آیا الگوی توسعه ایرانی- اسلامی» دست یافتنی است؟ فصلنامه روش شناسی علوم انسانی سال ۱۵، شماره ۶.
- چیلکوت، رونالد (۱۳۷۵)؛ نظریات توسعه و توسعه نیافتگی، احمد ساعی، تهران، مؤسسه نشر علوم نوین.

- حمزه پور، علی (۱۳۸۸): مفهوم و ماهیت الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت، فصلنامه تخصصی نامه دولت اسلامی، شماره ۷ و ۸، بهار و تابستان.
- حیاتی، داریوش (۱۳۷۴): سازه‌های اجتماعی اقتصادی و تولیدی- زراعی مؤثر بر دانش فنی، دانش کشاورزی پایدار و پایداری نظام زراعی پنس گندمکاران استان فارس، رساله کارشناسی ارشد بخش ترویج و آموزش کشاورزی دانشگاه شیراز.
- دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۵): دولت و توسعه اقتصادی؛ اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا، نشر آگاه.
- دلیرپور، پرویز (۱۳۸۹): نوسازی و دگرگونی سیاسی، تهران: دانشگاه پیام نور.
- روکس بروف، آیان (۱۳۶۹): نظریه‌های توسعه نیافتگی، علی هاشمی گیلانی، تهران، سفیر، ص ۷۲.
- زراء نژاد، منصور، (۱۳۷۸): توسعه اسلامی با رویکرد نیروی انسانی: مفهوم و روش، همایش اقتصاد اسلامی و توسعه، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد - دانشکده علوم اداری و اقتصادی.
- سنگاچین، فرزام. (۱۳۹۴): شاخص‌های توسعه پایدار. وزارت کار و رفاه اجتماعی.
- شفيعی و همکاران، (۱۳۹۰): برنامه‌ریزی توسعه مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد ۲) ناشر: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- شیخی، محمدتقی (۱۳۸۵): جامعه‌شناسی توسعه، تهران، حریر.
- صرافى، مظفر. شالی، محمد. (۱۳۹۴): پایداری شهر ایرانی: کندوکاو در چالش‌ها و نقش برنامه ریز توسعه‌ی شهری. نشر علم.
- عظیمی، حسین. (۱۳۷۱): مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران. نشر نی.
- فقیه نصیری، (۱۳۸۸): کتاب برنامه ریزی توسعه مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران / ناشر: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- گریفین، کیت (۱۳۸۴): راهبردهای توسعه اقتصادی. ترجمه حسین راغفر و محمودحسین هاشمی. نشرنی.
- گروه مولفان، (۱۳۷۶): کلیات علم اقتصاد. انتشارات پیام نور.
- لهسایی زاده، عبدالعلی (۱۳۸۷): جامعه‌شناسی توسعه، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.
- لشکری، محمد. (۱۳۸۸): توسعه اقتصادی و برنامه ریزی. انتشارات پیام نور.
- موحدی، مسعود (۱۳۸۳): تعیین ویژگیهای فرهنگ ملی- اسلامی، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، کمیسیون فرهنگی.
- هانت، دایانا. (۱۳۷۶): نظریه‌های اقتصادی توسعه، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)؛ نشر نی.
- میرباقری، سید محمد مهدی و معلمی، عباس (۱۳۸۸): پاسخی به پرسشهای ریاست محترم جمهور از نخبگان حوزه و دانشگاه قم: فجر ولایت.
- مکنون، رضا (۱۳۷۴): توسعه پایدار، بنا، شماره اول، خرداد.
- میرمحمدی و دیگران، (۱۳۸۷): اقتصادسیاسی جهانی درک نظم اقتصاد بین الملل. گالپین رابرت (۱۹۳۰). موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- متوسلی، محمود. (۱۳۹۲): توسعه اقتصادی، انتشارات سمت.
- نویخت، محمدباقر و دیگران، (۱۳۹۰): کارکردهای الگوی توسعه. فصلنامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۶۱.
- نجفی علمی، کاظم (۱۳۸۳): تعیین چگونگی اجرای سیاستهای کلی براساس اصول و مبانی سیاستهای فرهنگی کشور دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی کمیسیون فرهنگی.
- Roberta Capello, (2011). Location, Regional Growth and Local Development Theorie. AESTIMUM 58, Giugno 2011: 1-25.

آسیب شناسی و تبیین جایگاه نظام ارتباطی در برنامه های توسعه ای کشور (بررسی برنامه ششم و ارائه چارچوب برای برنامه هفتم توسعه)

مسعود طوفان^۱

چکیده:

نظام ارتباطی، بعنوان سازوکار الحاقی به برنامه های توسعه برای تحقق اهداف برنامه به یک نیاز و البته راهبرد جدی مبدل شده است. تجربه انتخاب اولین سخنگوی لایحه بودجه ۹۷ و نیز شکل گیری امواج بی سابقه اجتماعی و رسانه ای در جریان تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نشان داد دشواری همراه ساختن افکار عمومی با اهداف مورد نظر کمتر از دقت و حساسیت در تهیه محتوای برنامه ها نیست و بی توجهی به برقراری یک نظام ارتباطی صحیح با ذینفعان می تواند پذیرش عمومی و موفقیت هر برنامه ای را تحت تاثیر قرار دهد. با توجه به تحول در نقش رسانه ها علی الخصوص رسانه های نوظهور و تغییر مدل های ارتباطی از عمودی به افقی و تعاملی، پیوند مدیریت راهبردی در موفقیت برنامه های توسعه با تولید موافقت در افکار عمومی بیش از پیش آشکار شده است. این در حالی است که فقدان یک نظام ارتباطی و رسانه ای برای تبیین برنامه های توسعه و پروژه ها و طرح های ملی و فراگیر از آسیب های جدی برای تغییر نگرش های اجتماعی و همگرایی در این حوزه است. این مقاله می کوشد با بکارگیری نظریه های ارتباطات جمعی و با استفاده از روش تحلیلی- توصیفی، ضمن بیان دلایل بی توجهی برنامه ریزان به سازوکارهای الحاقی رسانه ای در برنامه های توسعه کشور، با ارائه یک چارچوب عملی، جایگاه پیوست رسانه ای را در تغییر نگرش و همراهی عمومی با برنامه های توسعه ای را تبیین نماید. تعریف پیوست رسانه ای و مراحل آن، اهمیت ارتباطات رسانه ای، پیشینه و آسیب های کنونی فقدان پیوست رسانه ای در برنامه های توسعه کشور، ارائه مدلی برای الحاق پیوست رسانه ای به برنامه های توسعه، تولی گری و چگونگی سازوکار اجرایی آن از دیگر موضوعاتی است که در این مقاله مورد توجه قرار می گیرد.

کلمات کلیدی:

نظام ارتباطی، پیوست رسانه ای، برنامه، توسعه، رسانه

۱- مرکز آموزش و پژوهش های توسعه و آینده نگری سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان یزد.

مقدمه:

ایران با داشتن ۷۰ سال تجربه برنامه‌ریزی^۱ (۱۳۹۷-۱۳۲۷) از جمله کشورهای با سابقه در زمینه برنامه‌ریزی در میان کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. هرچند میزان تحقق اهداف و برنامه‌های مورد نظر از جوانب مختلف قابل بررسی است، اما مطالعه عوامل توفیق و عدم توفیق برنامه‌ها از زاویه علوم ارتباطی نیز قابل تامل و ضروری می‌نماید. ارتباطات آدر حوزه برنامه‌ریزی از جمله مطالعات مغفول مانده در حوزه نظام برنامه‌ریزی در طول هفتاد سال گذشته در ایران محسوب می‌شود. این مقاله کوشیده است تا برنامه‌های توسعه کشور را از منظر ارتباطات و کارکرد رسانه‌ای مورد بررسی قرار دهد و نشان دهد که یکی از آسیب‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی را باید در فقدان طراحی و الحاق سازوکارهای ارتباطی به برنامه‌های توسعه‌ای و جایگاه خالی آن در ساختار تدوین برنامه‌ها دانست. طی چند سال اخیر و علی‌الخصوص در جریان تصویب لایحه بودجه ۹۷ و نیز لایحه برنامه ششم توسعه شاهد نقش آفرینی قابل توجه فضای مجازی و رسانه‌های جمعی بوده‌ایم؛ بطوریکه محتویات این برنامه‌ها در معرض نقد و قضاوت افکار عمومی قرار گرفت. در جریان برنامه ششم توسعه، رسانه‌ها به صحنه برنامه‌ریزی آمدند و رسانه‌ای شدن محتویات برنامه ششم در قالب بسته‌های اطلاعاتی نظیر پویا نمایی‌های اطلاعاتی یا موشن‌ها^۲، داده‌نماها (اینفوگرافیک)^۳ و اظهارنظرهای در صفحات شخصی در توئیتر، اینستاگرام و گروه‌ها و کانال‌های پیام‌رسان‌های موبایلی به سرعت گسترش یافت و بازخورد فراوانی در جامعه ایرانی همراه با بیان مطالبات متنوع گروه‌های اجتماعی داشت.

بایستی اذعان نمود که رسانه به نظام برنامه‌ریزی در ایران شوک وارد نموده است، این شوک در آینده عمیق‌تر، سریع‌تر و گسترده‌تر خواهد شد، در یک نگاه بدبینانه، برنامه‌ریزان نمی‌توانند افکار عمومی را قانع کنند، اجماعی بر سر اهداف و آرمان‌های موجود در برنامه شکل نخواهد گرفت، اعتقاد به ناکارآمدی برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان تاروپود افکار عمومی را در خود تنیده و ذهن و ضمیر جامعه ایرانی را فرا می‌گیرد و از احساس سرخوردگی می‌آکند. جریان سازی‌های فکری و روانی جهت‌گیری‌های توسعه‌ای را تحت تاثیر قرار می‌دهد، نومییدی افزایش یافته و جهت‌گیری‌های کلان کشور تغییر محسوس در روند توسعه و پیشرفت کشور ایجاد نمی‌کند. شاید در این تصاویر مقداری اغراق وجود دارد اما شواهد موجود نشان می‌دهد بدون توجه به پیوست‌های رسانه در نظام برنامه‌ریزی، این وضعیت چندان هم دور از واقعیت نیست.

احساس نیاز به پیوست رسانه‌ای موضوعی است که اخیراً و بطور روزافزونی به مطالبه دست اندرکاران ارتباطات و رسانه مبدل شده، اما تابحال مورد توجه دقیق علمی و اجرایی قرار نگرفته است. این مقاله ازین جهت تازه و نوآورانه محسوب می‌شود و کوشیده است با برشمردن ضرورت پیوست‌های رسانه‌ای، یک راهکار اجرایی حداقلی را نیز ارائه دهد، هرچند پژوهش‌های بعدی می‌تواند به ارائه مدل علمی-اجرایی فراگیرتری منجر گردد.

- 1.Planning
- 2.Communication
- 3.Motion picture
- 4.Info graphic

بیان مسأله، روش و هدف تحقیق:

توسعه، فراگردی است که موجب بهبود شرایط جامعه می‌شود. در یک تعریف دقیق‌تر، توسعه را یک حرکت تدریجی و عقلایی، منبعث از اراده ملت‌ها توصیف می‌کند که در سایه حمایت و سیاستگذاری دولت‌ها، هدف ارتقای سطح زندگی و تعالی ابعاد وجودی انسان‌ها را از طریق پاسخ‌دهی مناسب به نیازهای مادی و معنوی در حوزه‌های فردی، اجتماعی و بین‌المللی، تأمین می‌سازد (فرهنگی، ۱۳۹۰، ۲۸).

نظام برنامه‌ریزی برای توسعه ایران در طول دهه‌های گذشته دستخوش تغییرات و دگرگونی‌هایی شده که بعضاً برخی از این تحولات نقطه عطفی در جریان برنامه‌ریزی در ایران به شمار می‌رود. تغییر تدریجی برنامه‌ریزی در ایران از نگاه صرفاً عمرانی و اقتصادی به برنامه‌های فراگیر اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، توجه به رویکرد برنامه‌ریزی جامع، نوسان میزان استقلال و وضعیت تشکیلاتی سازمان برنامه، میزان نفوذ و اختیارات این سازمان همراه با تغییرات نیروی انسانی از جمله این تغییرات مهم به شمار می‌رود.

امروز از جمله شرایط نوظهور را می‌توان به گسترش شبکه‌های اطلاع‌رسانی و بویژه رسانه‌های مجازی^۱ و حساس شدن افکار عمومی به موضوع برنامه‌های توسعه‌ای در کشور برشمرد. این تحقیق می‌کوشد با برشمردن چنین ضرورت‌ها و با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی نشان دهد لازم است متغیر تازه‌ای با عنوان ارتباطات جمعی^۲ و رسانه‌ها^۳ به متغیرهای مرتبط با نظام برنامه‌ریزی در ایران اضافه شود و سوال اینجاست که چگونه می‌توان از پیوسته‌های رسانه‌ای برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه‌ای استفاده نمود؟ پاسخ اینکه تحولات عمومی و اجتماعی در کشور علی‌الخصوص تحول تدریجی به سمت جامعه شبکه‌ای، ضرورت الحاق ساز و کارهای رسانه‌ای را به نظام برنامه‌ریزی ضروری ساخته است و لازم است پیش‌بینی‌های لازم در برنامه‌های بعدی و حتی لوایح بودجه سنواتی صورت گیرد.

بررسی ادبیات و سابقه موضوع:

در سال‌های پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، شش برنامه توسعه ملی تدوین شده بود که پنج برنامه به مرحله اجرا رسید و ششمین برنامه، همزمان با وقوع انقلاب تنظیم شد. در همگی آن‌ها کم‌توجهی به جایگاه و نقش ارتباطات در کمک به تحقق هدف‌های توسعه به چشم می‌خورد. بررسی‌ها نشان می‌دهد طراحان و تدوین‌کنندگان برنامه‌های توسعه‌ای از همان ابتدا چندان نیازی به تهیه سازکارهای الحاقی نظام ارتباطی در برنامه‌های توسعه‌ای نمی‌دیدند و نوع سازماندهی و به عبارتی فئودالیسم اداری موجود در ساختار برنامه‌ریزی منجر به مغفول ماندن نظام ارتباطی در برنامه‌ها شده است.

این نقیصه را در گزارشی که گروه مشاوران هاروارد در ایران در جریان تهیه برنامه عمرانی سوم (۱۳۳۷-۱۳۴۱) تهیه نموده است می‌توان مشاهده نمود. این گزارش نگاهی دارد به رفتار دولت درباره برنامه‌ریزی و اجرای برنامه توسعه در ایران که در این رابطه سه دیدگاه را مطرح می‌کند: دیدگاه اول دولت را موجودی خنثی و بی‌طرف می‌داند که تنها عامل اجرای نظرات و توجیه فنی برنامه‌ریزان است و بنابراین شکست برنامه‌های توسعه به دلیل انتخاب نادرست این هدف‌ها و سایر عوامل مرتبط با آن است. دیدگاه دوم به نظریه توطئه معروف است و بطور کلی دولت‌های کشورهای

1.Virtual media
2.Communicating
3.Media

در حال توسعه را عناصر بی‌اختیاری می‌داند که هر اقدامی از جمله برنامه‌ریزی اقتصادی توسط دولت‌های قدرتمند بر آن‌ها دیکته می‌شود.

در دیدگاه سوم دولت جزئی تفکیکی ناپذیر از جامعه تلقی می‌شود و دولت بایستی نقش رهبری خودش را در تلاش برای توسعه کشور ایفا نماید. در این دیدگاه رفتار دولت نقش مهمی در موفقیت یا عدم موفقیت دولت‌ها دارد (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۱). براساس دیدگاه سوم نظام ارتباطی به بخشی از رفتار دولت‌ها اختصاص دارد و بر اساس این دیدگاه قادر است در سرنوشت برنامه‌ها اثر بگذارد و فقدان این نظام ارتباطی در عدم موفقیت برنامه، اساسی است.

نگاهی به سازوکارهای ارتباطی در برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد برنامه عمرانی اول صرفاً یک برنامه اصلاحات اقتصادی است و امیدوار است از منظر اصلاحات اقتصادی بتواند به تغییرات مورد نظر در حوزه اجتماعی نیز دست پیدا کند. برنامه دوم به تشکیل سازمان برنامه بعنوان دستگاه اجرایی و با تشکیلات عمودی منتهی شد در مقابل در برنامه سوم بر مفروضات دیگری مبتنی بود و تشکیل سازمان متفاوت با تشکیلات افقی را اقتضا می‌کرد. جالب اینجاست که نوع این سازماندهی فقدان ارتباط موثر با لایه‌های اجتماعی را در خود داشت. بررسی گروه مشاوران هاروارد نشان می‌دهد وجود تنش دائمی میان دولت و سازمان برنامه، ساختار خاص این سازمان، نیروی انسانی موجود که بعضاً از تحصیلات در دانشگاه‌های غربی برخوردار بودند زمینه‌ساز تفکری در این سازمان گردید که خود را واجد امتیازات متفاوتی فراتر از دولت تلقی می‌نماید (مک لئود، ۱۳۸۰: ۹۰).

به این ترتیب تلقی ابتدایی از سازمان برنامه بعنوان یک سازمان متمایز و متکی به خود و فاقد وابستگی به سایر دستگاه‌ها و نهادهای دولتی این اندیشه را تقویت کرده است که نظام برنامه‌ریزی در ایران از مسیر یک سازمان قدرتمند می‌گذرد که تصمیمات و خواست‌هایش لاجرم لازم الاجراست. بنابراین بلحاظ تاریخی ایجاد یک واحد برنامه ریزی فرابخشی و متمرکز منجر به تعریف نظام ارتباطی^۱ خاص این سازمان با مجموعه دولت و عموم جامعه گردید که با وجود پشتیبانی و منزلت خاص، شکل خاصی از ارتباط را با افکار عمومی^۲ را برای این سازمان باعث گردید که کمتر از مسیر تفاهم، اقناع، رسانه و ارتباط با افکار عمومی می‌گذشت و عمدتاً ارتباط عمودی و از بالا به پایین با دستگاه‌های اجرایی را در برمی‌گرفت؛ چنانکه نویسنده کتاب برنامه‌ریزی در ایران می‌نویسد: برنامه‌ریزی مرکزی شدیداً از انزوای مزمین خود از دستگاه‌های اجرایی رنج می‌برد و اقدامات پراکنده و توأم با حسن نیست که برای خاتمه دادن به این انزوا صورت گرفت هیچ نتیجه قابل ملاحظه‌ای نداشت، سازمان مرکزی برنامه‌ریزی بیش از اندازه به فرد و نیروهای برونزا یعنی قوانین و بخشنامه‌ها، دستورات شاه و ابزارهای هشداردهنده اتکا کرده بود (مک لئود، ۱۳۸۰: ۱۴۰).

نکته مهم دیگر اینکه بررسی دیدگاه‌های حاکم در برنامه‌های قبل از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد برنامه‌های موسوم به "عمران" توسط نخبگان غیر حساس به مسائل اجتماعی و فرهنگی بویژه مهندسیین و برنامه‌ریزان طرح می‌شد و بیشتر بر تحولاتی در جامعه تاکید می‌کرد که ابعاد فیزیکی و اکولوژیکی داشتند و به آسانی در قالب برنامه و طرح می‌آمدند. بنابراین "عمران" مفهومی بوده است که در شرایط رشد و گسترش عوامل فنی طرح می‌شد، لذا تا مدت‌ها فرهنگ و نگرش‌های اجتماعی عمیقاً تابع تصمیمات مهندسان اجتماعی قرار گرفته بود، غافل از اینکه هرگز به آن تسلیم نخواهد شد (طالب، ۱۳۸۵، ۱۹۳).

پس از انقلاب نیز نگاهی به دیدگاه‌های مطرح در همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (۱۸ تا ۲۰ اسفند ۱۳۷۷) نشان می‌دهد در حالیکه نظام برنامه‌ریزی در ایران بواسطه تحولات اجتماعی بتدریج تحت تاثیر متغیر تازه‌ای به نام ارتباطات قرار گرفته است با این حال این امر مورد توجه قرار نگرفته است؛ با این وجود دکتر حسن حبیبی با سمت معاون اول رییس جمهور در سخنرانی افتتاحیه همایش از اهمیت مشارکت مردم و توسعه فرهنگ عمومی و توسعه انسانی در جهت افزایش مشارکت مردم در تعیین سرنوشت خود و تدوین برنامه‌ها سخن به میان می‌آورد (مجموعه مقالات پنجاه سال برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۸۷، ۳۳) جالب اینجاست که در مقالات ارائه شده در این همایش کماکان توجه به مخاطب و نظام ارتباطی برنامه مورد توجه قرار ندارد و دکتر محمد علی نجفی بعنوان رییس وقت سازمان برنامه و بودجه در مراسم افتتاحیه همایش دایره تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع را بعنوان اصلی‌ترین کار برنامه سوم توسعه پس از انقلاب اعلام می‌کند (همان، ۳۸) در همین حال دکتر حسین عظیمی در یک سخنرانی در این همایش از نهادینه شدن مشارکت مردم در اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی سخن می‌گوید و خاطر نشان می‌سازد نظام برنامه‌ریزی باید بر اساس "ساختار سیاسی نوسازی شده در تلفیق با طبقه اجتماعی جدید" در کشور حرکت نماید (همان، ۵۸).

کمتر از ده سال بعد بسط و قوام طبقه توسعه خواه در ایران که به ابزار رسانه هم مجهز شده است و درحالیکه هزاران کانال ارتباطی و میلیون‌ها صفحه ایستاگرام، فیسبوک و توییتر را هدایت می‌کند بر روی نظام برنامه‌ریزی در ایران فشار وارد می‌کند که اوج آن را می‌توان در جریان تصویب برنامه ششم توسعه کشور در سال ۹۴ و ۹۵ مشاهده کرد.

ارتباطات در برنامه‌های توسعه:

هرچند این مقاله به نقش ارتباطات در موفقیت برنامه‌های توسعه می‌پردازد اما بررسی دیدگاه‌های برنامه‌های توسعه به موضوع برنامه‌ریزی می‌تواند به شناخت ما از جایگاه ارتباطات از دید برنامه‌ریزان کمک نماید. در برنامه اول تا سوم عمرانی، بر اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و اصلاح سیستم مخابراتی کشور تأکید شد. در برنامه عمران پنجم، توسعه خبرگزاری پارس و شبکه تلویزیونی رنگی مورد توجه قرار گرفتند (مسعودی، ۱۳۸۳). تنها در برنامه ششم عمرانی بود که حضور جمعی از کارشناسان و متخصصان ارتباطات در کمیته مشترک اطلاعات و وسایل ارتباط جمعی، باعث شد تا سازمان برنامه و بودجه، شناخت بهتری از اوضاع منطقه‌ای و ملی و جهانی به دست آورد و به «نقش ارتباطات در برنامه‌ریزی برای توسعه کشور» واقف شود. البته در برنامه ششم نیز بیش از اینکه به ارتباطات توسعه توجه شود، توسعه ارتباطات مدنظر قرار گرفته است.

در برنامه ششم توسعه - قبل از انقلاب - بخش ارتباطات و توسعه، به پژوهشکده علوم ارتباطی و توسعه ایران سپرده شد که دکتر مجید تهرانیان، این پژوهشکده را راه‌اندازی کرده بود. پژوهشکده، یک موقعیت میان دستگاہی و میان - رشته‌ای داشت؛ هم در ارتباط با سازمان برنامه و بودجه بود، هم در ارتباط با سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران که بزرگترین رسانه آن دوره بود و هم با وزارت فرهنگ و هنر وقت ارتباط داشت (خانیک، ۱۳۹۴). در آن دوره، یک ضرورت اجرایی نیز در کنار فکر و سیاست‌گذاری ارتباطی وجود داشت؛ دهه ۵۰ در ایران تحت تأثیر بالا رفتن درآمدهای نفتی ایران، به دلیل بروز جنگ‌های اعراب و اسرائیل بود. چهار برابر شدن بهای نفت، این تصور را در میان سیاست‌گذاران به وجود آورد که وجود منبع اقتصادی برای تحرک توسعه‌ای کفایت می‌کند (همان).

پژوهشکده علوم ارتباطی و توسعه ایران، بر این بستر شکل گرفت که میان بخش‌های مختلف دستگاه‌ها و دانشگاه‌ها، پیوند ایجاد کند و سرمایه‌گذاری نماید. برجسته‌ترین کارهای تحقیقاتی آن زمان، اغلب در همین پژوهشکده صورت گرفت و دانشمندان برجسته‌ای مانند دکتر علی اسدی و دکتر کاظم معتمدنژاد، در آن پژوهشکده فعالیت علمی می‌کردند. در برنامه ششم توسعه، سعی بر این بود تا به این سؤالات پاسخ دهند: مسأله توسعه ایران چیست؟ ارتباطات برای حل مسأله توسعه ایران، در کجا قرار می‌گیرد؟ چه می‌تواند بکند؟ و چه کار باید کند؟ ارتباطات چیست؟ بخش ساخت‌افزار و فیزیکی آن به عنوان رسانه در کجا قرار دارد؟ بخش نرم‌افزار ارتباطات در کجا قرار دارد؟ آیا باید شبکه تلفنی کشور را گسترش داد؟ آیا باید شبکه تلویزیونی کشور را گسترش داد؟ آیا شبکه مطبوعاتی کشور را باید گسترش داد؟

برنامه ششم عمران که در سال ۱۳۵۶ برای تصویب در مجلس شورای ملی آماده شده بود، براساس «پیش نویس گزارش کمیته مشترک برنامه‌ریزی ارتباطات» در سال ۱۳۵۵، هدف‌های کلی اطلاعات و ارتباطات جمعی را به این شرح اعلام کرد: هدف اساسی دولت در زمینه اطلاعات و ارتباطات جمعی، فراهم کردن شرایط مناسب برای دستیابی به یک جامعه گشوده اطلاعاتی خواهد بود که در آن ضمن رعایت شرایط یکپارچگی و یگانگی ملی، داد و ستد اطلاعات، آزادانه و با مشارکت فعالانه مردم انجام پذیرد (ذاکر، ۱۳۲، ۱۳۸۰).

نقشی که «پژوهشکده علوم ارتباطی و توسعه ایران» ایفا کرد، سازمان برنامه و بودجه را به سازمان رادیو و تلویزیون و آن را به جهان وصل نمود. در این ارتباط، «دانیل لرنر»، «ویلیبر شرام» به ایران آمدند و مطالعات مختلف میدانی انجام گرفت. برای اولین بار آینده‌نگری، بر اساس «روش دلفی» و «پیمایش» به وجود آمد و تحقیقاتی انجام گرفت (خانیک، ۱۳۹۴).

برنامه ششم عمران، علیرغم توجه خاص به مقوله ارتباطات، به دلیل پیروزی انقلاب اسلامی، فرصت اجرا نیافت. بعد از انقلاب، به دلیل تحولات سیاسی و وقوع جنگ ایران و عراق، اجرای برنامه توسعه به حالت تعلیق درآمد. بعد از پایان جنگ، اولین برنامه توسعه جمهوری اسلامی، در دولت آقای هاشمی رفسنجانی تدوین و به تصویب رسید. در برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تأکیدهای صریح و پیش‌بینی‌های دقیق درباره استفاده از ارتباطات، برای نیل به هدف‌های موردنظر در زمینه‌های مختلف توسعه، صورت نگرفت و تنها وظایف اجتماعی کلی ارتباطات جمعی یادآوری شده بود. در مقابل، مهم‌ترین جنبه مثبت این برنامه، عنایت به پیشرفت و گسترش کمی و کیفی امکانات ارتباطی، از جمله خبرگزاری، مطبوعات، برنامه‌های رادیو و تلویزیون، به عنوان بهترین وسایل ارتباط جمعی، فعالیت‌های سینمایی و تولید فیلم و نیز آموزش نیروی انسانی متخصص روزنامه نگاری و حمایت از پژوهش‌های ارتباطی و مخصوصاً مطبوعاتی بود. به عبارت دیگر در این برنامه به توسعه ارتباطات، بیش از ارتباطات توسعه توجه شد (معتمدنژاد، ۳۷، ۱۳۷۱). در خط‌مشی‌های اساسی مربوط به برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی هم که در تدارک مقدمات تدوین و تصویب نهایی این برنامه از سوی سازمان برنامه و بودجه در مهرماه سال ۱۳۷۱ آماده و منتشر گردید، به موضوع برنامه‌ریزی و کاربرد امکانات ارتباطی در دستیابی به هدف‌های مختلف توسعه، بی‌اعتنایی شد و مانند برنامه اول، بر توسعه ارتباطات و بیشتر در زمینه‌های مخابرات و صداوسیما آن هم با همکاری بخش خصوصی و خصوصی سازی بسیاری از فعالیت‌ها و خدمات ارتباطی

تاکید گردید و تنها اشاره‌های صریحی که در این خط‌مشی‌ها راجع به ارتباطات توسعه به چشم می‌خورد، درباره بهداشت و کنترل جمعیت و آموزش بود (همان، ۳۸).

برنامه سوم توسعه، از نظر توجه به ارتباطات توسعه و برگزیدن نگاه دوم در برنامه‌ریزی ارتباطات توسعه، نسبت به دو برنامه پیش، پیشروتر ارزیابی شده است. در این برنامه به موضوعاتی همچون عمران شهری، بازرگانی خارجی، امور قضایی و بهداشت و نقش وسایل ارتباط جمعی به ویژه صدا و سیما در جهت ارتقای فرهنگ عمومی و آموزش‌های همگانی توجه شد. با وجود این برنامه سوم نیز خالی از اشکال نبود؛ از نظر مسعودی، مهم‌ترین انتقاد وارد بر برنامه سوم توسعه عبارت بود از: «عدم اختصاص یک فصل مستقل در برنامه برای ارتباطات و نگاه معطوف به توسعه ارتباطات در فصل پنجم، پست و مخابرات» (مسعودی، ۱۳۸۳).

به این ترتیب اهتمام به «توسعه ارتباطات»، در برنامه‌های سوم و چهارم که مبنا و چشم اندازی متفاوت داشتند، برجسته‌تر شد. مهم‌ترین فراز توجه به ارتباطات در برنامه سوم، اولویت یافتن توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات ICT در همه سطوح و بخش‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، اجرای طرح تکفا (توسعه و کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات) و در برنامه چهارم، مبنا قرار گرفتن دانایی در توسعه (توسعه دانایی مدار) بود.

بنابراین از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون، شش برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به تصویب رسیده است. در این شش برنامه، بیش از آنکه به ارتباطات توسعه به عنوان نقش وسایل ارتباط جمعی در برقراری ارتباط بین عوامل توسعه و مواردی چون توانمندسازی، مشارکت، سواد رسانه‌ای، آموزش جامعه و میزان دسترسی پرداخته شده باشد، به توسعه ارتباطات با رویکرد افزایش زیرساخت‌های ارتباطی و مخابراتی نگاه شده است.

اهمیت ارتباطات برای نظام برنامه‌ریزی:

اثرات فزاینده فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات، در تمامی ابعاد زندگی بشر و نقش آن‌ها در سرعت بخشیدن به فرایند جهانی‌شدن و سایر تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کاملاً به اثبات رسیده است. فناوری‌های جدید اطلاعات و ارتباطات، امکانات تازه‌ای چون توسعه ابزارهای تولید محتوا و ارائه خدمات ایجاد کرده که می‌تواند موجبات افزایش تعامل و مشارکت در فضای عمومی را فراهم کند، به نحوی که پیش از این دیده نشده است (اوبری‌گون، ۲۰۱۴).

از سوی دیگر انقلاب دیجیتال، رشد روزافزون سطح هوش تحول ساز رسانه‌ها و ادغام فرایندهای اطلاعاتی و ارتباطی، در مجموع خدمات ارزان‌تر، بهتر و متنوع‌تر را در دو بعد حیاتی و شبکه‌ای در پی داشته است. از این رو، اکنون هم در ساختار جهان گرای ارتباطی و هم در نظام شبکه‌ای آن، فاصله‌های زمانی و مکانی به حداقل رسیده و رسانه‌های نو تحولات سیاسی، فرهنگی و اجتماعی را موجب شده است (خانیک، ۱۳۹۴). توانایی اینترنت در جستجوی مطلب خاص، منجر به توسعه خدمات جدید جستجو شده است که دو سویه و با هدف برآورده‌سازی نیازهای مشتریان به طور انفرادی است. فناوری‌های نوین ارتباطی، با استفاده از امکاناتی که دیجیتالی‌شدن برای آنها فراهم ساخته است، تعاملی بودن را در قالب یک امکان ضروری در نظر می‌گیرند (فرهنگی، ۱۳۸۸).

به این ترتیب ارتباطات توسعه، زمینه‌ای مهیا کرده است که نقش فرآیند ارتباط و ابزارها، برای تسهیل در تغییرات اجتماعی و تغییرات رفتاری، از طریق ایجاد تعامل و مشارکت افراد و جوامع، مشخص شود. فناوری‌های اطلاعات و

ارتباطات، درست در قلب ارتباط برای مداخله توسعه‌ای قرار دارد و فرصت‌های بی‌سابقه برای تعامل و همکاری ایجاد کرده است (اوبری‌گون، ۲۰۱۴).

انتقال مستمر افکار عمومی در فضای شبکه‌ای به درون مرزها و گروه‌های اجتماعی، ضرورت پاسخگویی نظام‌های اجتماعی را در برابر آن‌ها بیشتر کرده است. از این رو معمولاً دولت‌ها نمی‌توانند نسبت به کنش‌ها و واکنش‌های مطرح شده در رسانه‌های جمعی و شبکه‌های اطلاع‌رسانی بی‌تفاوت باشند (خانیک، ۱۳۷۶).

در همین راستا مانوئل کاستلز^۱ نظریه‌پرداز جامعه شبکه‌ای^۲ معتقد است، فضاها، شامل فضاهای شهری، فضاهای اجتماعی، فضاهای سیاسی، فضاهای فرهنگی و نظایر آن، یا به عبارتی گفتمان‌ها، نسبت به مکان‌ها و سازمان‌ها، اولویت و اهمیت پیدا می‌کنند. سازمان‌ها و نهادهایی که در همان گفتمان گذشته خود، می‌خواهند سیاست بورزند، ناموفق خواهند بود؛ مگر اینکه بتوانند خود را با شرایط جدید متحول کنند (کاستلز، ۱۳۸۵، ۱۶۲).

حوزه ارتباطات توسعه، مدت زمان زیادی نیست که رسانه‌محور شده است. رویکردهای ارتباطات برای توسعه به سمت ادغام فرآیندهای ارتباطی و کانال‌های ارتباطی چندگانه و ابزارآلاتی که از رسانه انبوه پیشی گرفته‌اند، حرکت کرده‌اند و به واسطه پویایی‌های ارتباطات نزدیک، کانال‌های ارتباطی معروف و محلی و واقعی عمل می‌کنند. فناوری اطلاعات و ارتباطات و سیستم‌عامل‌های چندرسانه‌ای که به واسطه آن‌ها به وجود آمدند، توجه دوباره‌ای نسبت به نقش فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات در تسریع توسعه بین‌المللی به ارمغان آورد. انفجار فناوری‌های ارتباطات و اطلاعات، فضاهای نامحدودی برای مشارکت، عمومی‌سازی مباحث، شکل‌های جدید از مالکیت گروهی ابزار و کانال‌های ارتباطی و امکانات در حال توسعه و پیشرفت برای تعامل وسیع‌تر در فضاهای سیاسی و فرهنگی به وجود آورد که در گذشته دستیابی به آن برای اغلب مردم مقدور نبود.

به این ترتیب تحول در نظام ارتباطات و اطلاعات و با تاثیر غیر قابل تردید خود ضرورت پیش‌بینی‌های لازم برای مواجهه هر نوع برنامه‌ریزی را با افکار عمومی و جامعه رسانه‌ای شده را دو چندان نموده است که الحاق پیوست‌های رسانه‌ای از جمله راهکارهای عملی در این خصوص محسوب می‌شود.

پیوست رسانه‌ای و مراحل آن^۳

هر چند طی سال‌های اخیر موضوع جایگاه و اهمیت پیوست‌های رسانه‌ای مورد توجه دست‌اندرکاران قرار گرفته است اما بایستی گفت برای تبیین پیوست رسانه‌ای مدل تعریف شده‌ای در دسترس نیست و در قالب یک مدل مشخص و علمی و تحت این عنوان معرفی نشده است؛ لیکن در اینجا می‌توان مدل زیر را مورد توجه قرار داد. از سال ۲۰۱۳ که برنامه‌های رسانه‌ای برای موفقیت طرح‌های نظامی به عنوان یک راهبرد در ارتش آمریکا تلقی شد، نوشتن پیوست رسانه‌ای به منظور سازوکارهای الحاقی جهت پیشرفت اهداف در نظر گرفته متداول شد و لزوم اتخاذ برنامه‌های رسانه‌ای مناسب برای گروه‌های مختلف از اهداف مورد تاکید قلمداد گردید. در همین رابطه راهبردها و شیوه‌های اساسی همگام ساختن فعالیت‌های رسانه‌ای و تبلیغی و راه‌های به اشتراک گذاشتن اطلاعات درباره مشکلات و راه‌حل‌های بالقوه آنها ارائه گردید (آهنی و دیگران، ۱۳۹۴).

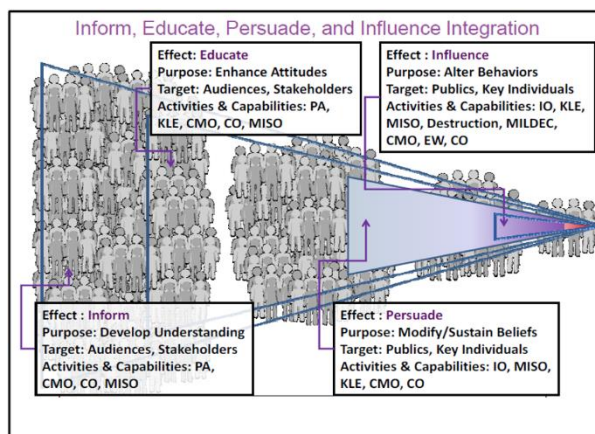
1.Manuel Castells
2.Networking community
3.Media Attachment

بنا بر تحقیقات پنتاگون ملاحظات برای انجام این گونه عبارتند از: رویکرد سفارت‌های محلی آمریکا در کشورهای مختلف، اطلاعات احتمالی مردم جامعه از موضوع، هنجارهای جامعه، چگونگی و زمانبندی لازم جهت مداخله موثر در جهت تغییر رفتار واقعی، آگاهی داشتن از این که حداکثر تغییرپذیری چقدر است و اینکه چگونه تغییرات اعمال شده می‌تواند از عملیات‌ها و یا فعالیت‌های نیروهای پشتیبانی حمایت کند. به همین ترتیب، فعالیت‌های ارتباطی باید بر افکار و تصمیمات مهم افسار کلیدی جامعه تمرکز نماید تا اهداف فرماندهان تامین گردد. یکپارچه سازی (هماهنگ سازی) عملیات‌ها، فعالیت‌ها، نقطه نظرات، سخنان، و تصاویر (دیدگاه‌ها) در این تلاش‌ها حیاتی است.

جدول زیر مراحل پیوست رسانه‌ای شامل (آگاهی بخشی، آموزش، اقناع و تاثیر یا تثبیت) برای متقاعد کردن و تاثیرگذاری بر روی افسار خاص جامعه و ذینفعان را نشان می‌دهد. همچنین قابلیت‌ها و توانایی‌های معمول برای انجام یک تلاش موفق، اهداف آن و گروه‌های هدف مورد توجه قرار گرفته‌اند. این بدین معنی نیست که داشتن صرفاً یک سری قابلیت‌های خاص برای یک نوع تاثیرگذاری مشخص انجام می‌پذیرد، بلکه برخوردار بودن از قابلیت‌های متفاوت در خلق تاثیرات متفاوت در حوزه‌های گوناگون مفید خواهد بود. هماهنگی و یکپارچگی این قابلیت‌ها دستیابی به اهداف مورد نظر فرماندهان نظامی را تسریع می‌بخشد (پنتاگون، ۲۵، ۲۰۱۳).

جدول ۱: یکپارچه سازی آگاهی بخشی (اطلاع رسانی)، آموزش، اقناع و تاثیرگذاری (تثبیت) در پیوست رسانه ای طبق مقاله پنتاگون

ردیف	عمل	هدف	جامعه هدف
۱	آگاهی بخشی ^۱	توسعه قدرت فهم	مخاطبان تعریف شده و ذینفعان
۲	آموزش ^۲	بالا بردن سطح نگرش	مخاطبان تعریف شده و ذینفعان
۳	اقناع ^۳	اصلاح و پایدار کردن باورها	جامعه، افراد کلیدی
۴	تاثیر (تثبیت) ^۴	تغییر رفتارها	جامعه، افراد کلیدی



شکل ۱: یکپارچه سازی آگاهی بخشی (اطلاع رسانی)، آموزش، اقناع و تاثیرگذاری (تثبیت) در پیوست رسانه ای (پنتاگون، ۲۶، ۲۰۱۳)

در پیوست رسانه‌ای، مراحل یک برنامه رسانه‌ای موفق شامل چهار مرحله اطلاع رسانی، آموزش، اقناع و تثبیت تعیین شده و راهبردها و راهکارهای رسانه ای گسترده ای جهت استفاده سیاست گذاران ارائه شده است (نمودار ۱). در پیوست

1. Inform
2. Educate
3. Persuade
4. Influence Integration

رسانه‌ای بر برنامه‌ریزی کلیه فعالیت‌ها جهت همگرایی افکار عمومی با اهداف سیاست‌گذاران تاکید شده است. در پیوست رسانه‌ای، برنامه‌های رسانه‌ای مناسب برای گروه‌های مختلف مخاطبین تعیین شده است.

❖ مرحله اطلاع رسانی:

هر حکومتی موظف است شهروندان خود را در مورد ماهیت فعالیت‌های خود، مطابق با اهداف پیشرفت مطلع سازد. پیوست رسانه‌ای نیاز دارد به طور مداوم با مخاطبان بین‌المللی، مردم و ذینفعان در مورد فعالیت‌ها، مقاصد و اوضاع نهایی مورد نظر در ارتباط باشند. حمایت اذهان عمومی یکی از روش‌های ایجاد حفظ اعتماد، اعتبار و حمایت است. در محیط‌های فرهنگی و اجتماعی، سکوت در مورد یک مساله بدتر از ارائه اطلاعات است، زیرا به دیگران اجازه می‌دهد تا رسانه را برای انتشار دستور کار خود بهره برداری نمایند.

❖ مرحله آموزش:

پیوست رسانه‌ای بر رفتار عامه مردم تمرکز دارد که می‌تواند بر روی موفقیت در اهداف تاثیر داشته باشد. به همین دلیل پیوست رسانه‌ای به آموزش و هدایت تاکید دارد. برنامه‌ریزان باید آگاهی عمومی، سطح انگیزه و توانایی و احتمال وقوع عمل را در نظر بگیرند. این روش می‌توان تاثیرات مثبت و منفی بر رفتار مردم ایجاد کند. علاوه بر این فعالیت‌های ارتباطی باید بر نقاط مهم تصمیمات رهبران فکری برای رسیدن به اهداف پیوست رسانه‌ای متمرکز باشد.

❖ مرحله اقناع:

در مورد اقناع، دو دیدگاه متفاوت ارایه شده است. عده‌ای بر این باورند که هدف از پیام‌های اقناعی تغییر در "رفتار" مخاطبان باشند. اما گروهی دیگر بر این اعتقادند که هدف از پیام‌های اقناعی تغییر نگرش مخاطبان است.

❖ مرحله تثبیت:

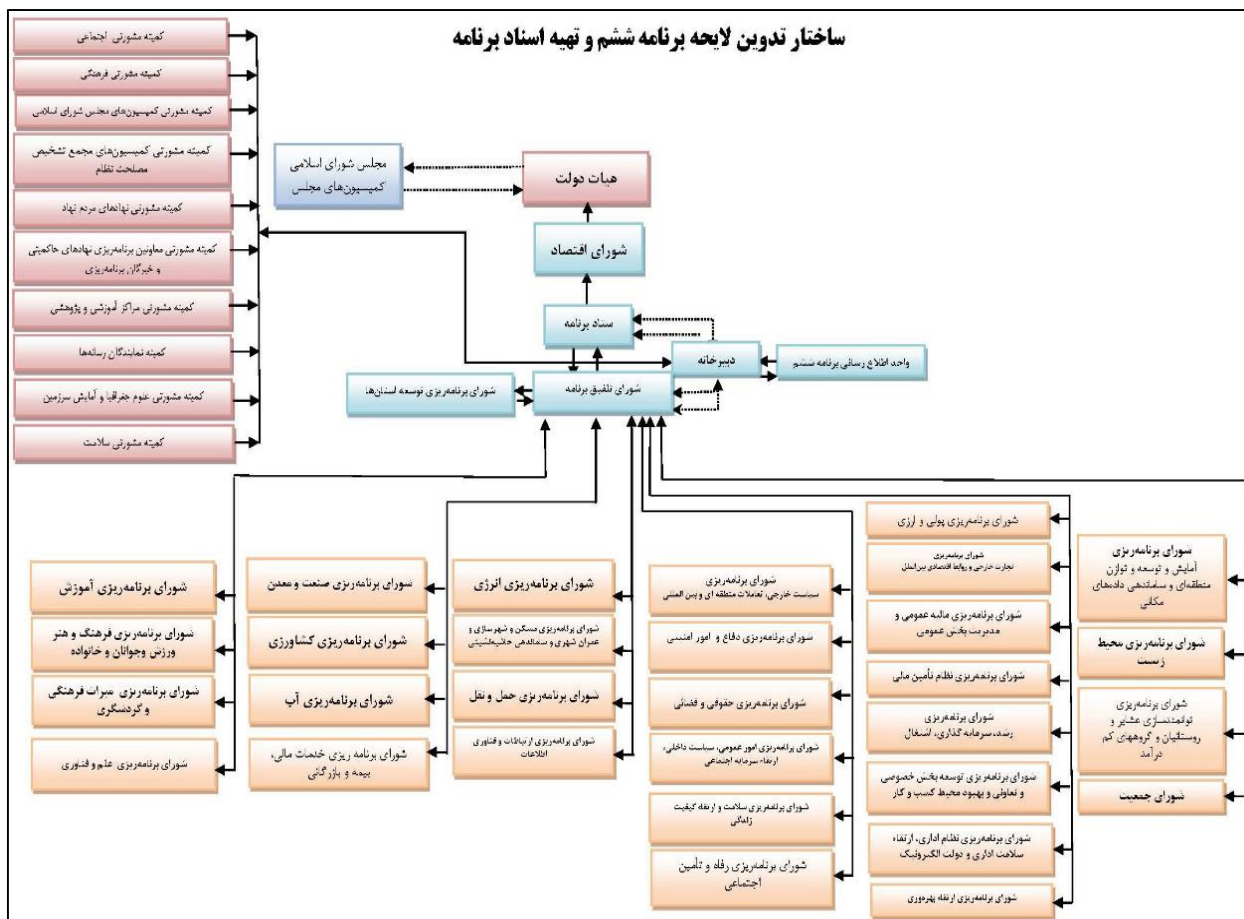
تثبیت توسط اقدامات، واژگان و تصاویر تقویت می‌شود. برخلاف اقناع، که ادراکی است و باید آزادانه ارائه شود، تثبیت را می‌توان از طریق اقدامات آگاهانه و عمدی حفظ و نگهداری کرد. امکان یک تناقض قابل توجه در آنچه ما می‌گوییم و آنچه انجام می‌دهیم، که اغلب به عنوان "شکاف گفتن-انجام دادن" بدان اشاره می‌شود، به طور قابل توجهی اعتبار پیوست رسانه‌ای را تضعیف خواهد کرد (آهنی و دیگران، ۱۳۹۴).

پیوست رسانه‌ای برنامه‌های توسعه (مطالعه موردی: ساختار و پیوست رسانه‌ای لایحه برنامه ششم):

در ایران، با وجود سوابق طولانی برنامه‌ریزی برای عمران و توسعه، به نقش ارتباطات در کمک به تأمین هدف‌های توسعه، توجه لازم معطوف نشده است. بررسی برنامه‌های متعدد عمرانی و توسعه کشور در دوره‌های قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، مشخص می‌سازد که در این برنامه‌ها به اشاره‌ای پراکنده در مورد بعضی از زمینه‌های استفاده از امکانات فرهنگی، اکتفا شده و به تاثیر ارتباطات در پیشبرد هدف‌های توسعه ملی، بی‌اعتنایی شده است (معمدنزاد، ۱۳۷۱، ۱۹).

وانگهی تدوین برنامه توسعه برای هیچ کشوری، نمی‌تواند بدون توجه به واقعیت‌های جهانی، قدرت رسانه‌ها و تحول ارتباطات باشد؛ این نقطه ضعف عمده‌ای است که تاکنون در برنامه‌های توسعه در کشور ما مشهود بوده است به نظر می‌رسد تا قبل از برنامه ششم توسعه، هیچگونه ساختار رسانه‌ای از قبل پیش بینی شده‌ای برای اطلاع رسانی برنامه‌های توسعه‌ای وجود ندارد. شاید بتوان گفت اطلاع رسانی حداقلی برنامه عموماً در چارچوب وظایف روابط عمومی

دستگاه‌های مرتبط صورت گرفته و یا اساساً ضرورتی برای تدوین یک ساختار مناسب در قالب پیوست رسانه‌ای در این خصوص احساس نمی‌شود.



شکل ۲: ساختار تدوین لایحه برنامه ششم و تهیه اسناد برنامه

با احیای سازمان برنامه، تحولات ساختاری در تشکیلات سازمان برنامه و بودجه کشور و فعالیت مجدد روابط عمومی و ارتباطات رسانه‌ای در این سازمان، زمینه مناسبی برای گسترش اطلاع رسانی فراهم می‌شود، خوشبختانه در ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه (شکل ۱) واحد اطلاع رسانی وابسته به دبیرخانه ستاد پیش‌بینی شده است که وضعیت تشکیلاتی آن به لحاظ وابستگی به روابط عمومی سازمان چندان مشخص نیست؛ لیکن دست کم وظیفه اطلاع رسانی مرتبط را برعهده دارد. این واحد مبادرت به راه اندازی پایگاه اطلاع رسانی برنامه ششم توسعه نموده است که لینک آن در سایت اصلی سازمان برنامه و بودجه کشور قرار گرفته است (شکل ۲) در این پایگاه علاوه بر اطلاع رسانی رویدادهای اجرایی مرتبط با برنامه، نظام تدوین برنامه ششم و ساختار مرتبط با آن، معرفی اعضای ستاد و شرح وظایف آن‌ها، گزارش‌ها و مقالات اطلاع رسانی شده است. بخشی از پایگاه نیز به نظرخواهی از بازدیدکنندگان اختصاص یافته است (ر.ک <https://www.mporg.ir>).

شکل ۳: پایگاه اطلاع‌رسانی برنامه ششم توسعه کشور

در یک بولتن خبری با عنوان برنامه ششم در رسانه‌ها مبادرت به رصد رسانه‌ها شامل خبرگزاری‌ها و مطبوعات از ۲۳ تیرماه ۹۴ لغایت ۱۰ مرداد ماه شده است که تیترهای اخبار ارائه شده است، نکته حائز اهمیت در این است که فقدان سیاست‌گذاری اطلاع‌رسانی در بازتاب‌های رسانه‌ای اخبار مرتبط با برنامه کاملاً مشهود است. همچنین این گزارش فاقد بررسی وضعیت اطلاع‌رسانی در فضای مجازی است که قاعدتاً بررسی محتوای شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی ابعاد بیشتری از بازتاب‌های رسانه‌ای برنامه را منعکس خواهد ساخت.

بولتن خبری مورخ ۹۴/۴/۲۳:

- نوبخت: تولید داخلی مقدمه رشد اقتصادی در برنامه ششم است؛ روزنامه کیهان
- رئیس سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت کشور: شورای برنامه‌ریزی برنامه ششم قرار است جایگاه کشور را در رقابت‌های منطقه‌ای بهبود بخشد؛ خبرگزاری جمهوری اسلامی
- دکتر نوبخت: نیازمند فرصت‌سازی هستیم/ برنامه ششم با توجه به واقعیت‌های موجود در دست تهیه است؛ خبرگزاری ایلنا
- نوبخت: برنامه ششم توسعه بر اساس دوران پسا تحریم تهیه خواهد شد؛ باشگاه خبرنگاران
- با حضور رئیس سازمان برنامه و بودجه برگزار شد: نخستین نشست اعضای ستاد برنامه ششم توسعه/ ارتقای جایگاه ایران در منطقه؛ خبرگزاری فارس

- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور: برنامه ششم توسعه که از سال ۹۵ آغاز و تا سال ۹۹ ادامه دارد، قرار است جایگاه جمهوری اسلامی را در رقابت های منطقه ای و بین المللی ارتقاء دهد؛ خبرگزاری میزان
- دکتر نوبخت: امیدواریم در برنامه ششم توسعه برنامه ای در شان ملت ایران تهیه و مورد استفاده قرار گیرد؛ آفتاب نیوز
- رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور: تعامل با نهادهای مالی بین المللی اولویت دولت در برنامه ششم توسعه است؛ خبرگزاری رویکرد
- فرهاد دژپسند (دبیر ستاد تدوین برنامه ششم توسعه کشور): برنامه ششم با آسیب شناسی وضع موجود، تحقق رشد فراگیر در کشور را در دستور کار خود قرار داده است؛ خبرگزاری ایرنا
- هادی حق شناس (کارشناس اقتصادی): شرایطی متفاوت پیش روی برنامه ششم؛ روزنامه اعتماد
- بهمن نامورمهر (معاون صنایع دستی کشور): حمایت برنامه ششم توسعه از صنایع دستی؛ روزنامه عصر اقتصاد
- محمد حسین نوش آبادی (سخنگوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی): حمایت رهبر انقلاب از مالکیت ادبی و هنری در برنامه ششم توسعه؛ روزنامه ایرانیان
- سید محمد موسی کاظمی: اقتصاد مقاومتی خشت اول برنامه ششم؛ روزنامه وطن امروز
- حمدالله رستمی (مدیر کل دفتر ترویج، آموزش و تحقیقات وزارت تعاون) با تاکید بر تبیین و ارتقای نقش بخش تعاون در برنامه های توسعه کشور گفت: انتظار داریم بخش تعاون در برنامه ششم توسعه، حداقل به سهم ۱۵ درصدی دست یابد؛ خبرگزاری ایسنا
- امید حاجتی (رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی خوزستان): برنامه ششم توسعه خوزستان بر اساس ظرفیت های استان تدوین می شود؛ خبرگزاری تسنیم
- فرهاد دژپسند (دبیر ستاد تدوین برنامه ششم توسعه کشور): لایحه برنامه ششم توسعه ۳۱ شهریور به مجلس ارسال می شود / میانگین رشد دهه اول چشم انداز ۲,۶ درصد؛ خبرگزاری فارس
- عبدالکریم رجبی (نایب رئیس فراکسیون هلال احمر و امداد و نجات مجلس): آمادگی مجلس برای حمایت از هلال احمر در برنامه ششم؛ خبرگزاری مهر
- فرهاد دژپسند (دبیر ستاد تدوین برنامه ششم توسعه کشور): رشد متوسط ۸ درصدی از اهداف ماست؛ واحد مرکزی خبر

بولتن خبری مورخ ۹۴/۴/۲۴:

- نوبخت: برنامه ششم توسعه بر اساس دوران پسا تحریم تهیه خواهد شد؛ روزنامه امین
- معصومه ابتکار (رئیس سازمان حفاظت محیط زیست): محیط زیست مهم ترین اولویت برنامه ششم توسعه باشد، روزنامه جام جم
- ناصرعاشوری (عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی): مجلس نگاه ویژه ای به اصناف در برنامه ششم دارد؛ روزنامه کسب و کار

- محمدحسن دوگانی (عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی): نمایندگانی مجلس برای هماهنگی با هلال احمر در راستای برنامه ششم توسعه به منظور کمک به تقویت این نهاد مردمی در زمینه توسعه خدمت‌رسانی، آمادگی کامل دارند؛ خبرگزاری جمهوری اسلامی
 - حمدالله رستمی (مدیر کل دفتر ترویج، آموزش و تحقیقات وزارت تعاون): افزایش سهم بخش تعاون در برنامه ششم دیده نشده است؛ خبرگزاری موج
 - معاون اول رئیس‌جمهور: توسعه حمل و نقل ریلی یکی از اولویت‌های دولت در برنامه ششم توسعه است؛ خبرگزاری میزان
 - فرهاد دژپسند (دبیر ستاد تدوین برنامه ششم توسعه کشور): لایحه برنامه ششم توسعه ۳۱ شهریور به مجلس ارسال می‌شود؛ خبرگزاری ایران اکونا
 - حمیدرضا احدی (عضو هیئت علمی دانشگاه مهندسی راه آهن): دلایل اشاره صریح به حمل و نقل ریلی در برنامه ششم توسعه: خبرگزاری تین نیوز
- بولتن خبری مورخ ۹۴/۴/۳۰:**
- دکتر عبدالحمید شیخی (اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه): دولت اقتصاد مقاومتی را فراموش نکند/ چرا برنامه ششم را نباید بر اساس شرایط پسا تحریم نوشت؟/ دولت برنامه جدی و ویژه‌ای مبنی بر عملیاتی شدن مفهوم اقتصاد مقاومتی در کشور ندارد؛ خبرگزاری فارس
 - راه مردم گزارش می‌دهد: جبران عقب ماندگی سرمایه‌گذاری در برنامه ششم؛ خبرگزاری راه مردم،
 - نصرالله جهانگرد (دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات): سهم فاوا در GDP پس از اجرای برنامه ششم: ۸ درصد؛ فن آوران
 - علی حیدری (رئیس شورای برنامه ششم توسعه سازمان تامین اجتماعی): جزئیات برنامه ششم توسعه تامین اجتماعی منتشر شد؛ روزنامه هفت صبح
 - ضرورت جذب سرمایه‌گذاران خارجی در صنعت نفت در برنامه ششم توسعه؛ روزنامه راه مردم
 - محمدحسین قربانی (سخنگوی کمیسیون بهداشت و درمان مجلس): تغییر طرح تحول سلامت در برنامه ششم توسعه؛ روزنامه وطن امروز
 - احمد دنیامالی (رئیس کمیسیون عمران و حمل و نقل شورای شهر تهران): شورای شهر نسبت به دو فرمان رهبر معظم انقلاب در برنامه ششم توسعه تاکید ویژه داشته باشد؛ خبرگزاری تسنیم
 - احمد دنیا مالی (رئیس کمیسیون عمران و حمل و نقل شورای شهر تهران) مطرح کرد: پیشنهاد افزایش کمیسیون شهرسازی شورا برای تحقق برنامه ششم/ لزوم همکاری شهرداری و وزارت نیرو در پیاده‌سازی مدل مقابله با سیل؛ خبرگزاری میزان
 - دکتر مینا مهرنوش: اصناف در برنامه ششم توسعه؛ خبرگزاری اقتصاددان
 - مهندس برات قنبری (معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی وزارت ارتباطات) خبر داد: تاکید برنامه ششم به حوزه تولید محتوا بر بستر شبکه ملی اطلاعات؛ خبرگزاری سیتنا

بولتن خبری مورخ ۹۴/۴/۳۱:

- امید علی پارسا (رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی مازندران): مهلت ارائه برنامه ششم توسعه مازندران تمدید شد؛ روزنامه اقتصاد پویا
- محمد مجابی (معاون حقوقی و امور مجلس سازمان حفاظت محیط زیست): محیط زیست در اولویت برنامه ششم توسعه قرار دارد؛ روزنامه همدلی
- بهروز نعمتی (عضو کمیسیون صنایع و معادن مجلس) در گفت و گو با تسنیم مطرح کرد: ضرورت توجه به بخش تعاون در برنامه ششم توسعه
- محمد درویش (مدیرکل آموزش و مشارکت مردمی سازمان حفاظت محیط زیست) در همایش هم‌اندیشی درباره محیط‌زیست در برنامه ششم توسعه: سند پیش نویس حفاظت از محیط‌زیست پس از ۱۰ ماه کارشناسی آماده شد؛ خبرگزاری فارس
- محمد مجابی (معاون حقوقی سازمان محیط زیست): حفاظت از منابع طبیعی، جرم‌انگاری تخریب محیط زیست و دیپلماسی محیط‌زیست در سند پیش نویس برنامه ششم توسعه دیده شده است؛ خبرگزاری فارس
- حشمت‌الله نظری (عضو هیئت مدیره بانک کشاورزی): تسهیل شرایط قراردادهای چشم‌انداز بانک کشاورزی در برنامه ششم توسعه است، خبرگزاری فارس
- دکتر عبدالحمید شیخی (اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه): برنامه ششم باید بر اساس اقتصاد مقاومتی تدوین شود؛ خبرگزاری موج

بولتن خبری مورخ ۹۴/۵/۳:

- محمد مجابی (معاون مدیریت توسعه و امور مجلس سازمان حفاظت محیط زیست): سیاست‌های کلی نظام در حوزه محیط زیست به زودی ابلاغ می‌شود؛ روزنامه قانون
- محمدرضا پور ابراهیمی (عضو کمیسیون اقتصادی مجلس): نگارش برنامه ششم بر مبنای شرایط پسا تحریم به نفع دشمن است؛ روزنامه کیهان
- ایرج ندیمی (نماینده لاهیجان و سیاهگل و عضو کمیسیون اقتصادی مجلس): اولویت‌ها و مشکلات عمده کشور در تدوین برنامه ششم در نظر گرفته شود؛ روزنامه صنعت
- دکتر محمد ابویی اردکانی (قائم مقام دبیرکل شورای عالی عتف) خبر داد: افزایش سهم دستگاه‌های اجرایی در اختصاص اعتبارات پژوهشی به سه درصد در برنامه ششم توسعه؛ خبرگزاری ایسنا
- خبرنگار فناوری اطلاعات خبرگزاری تسنیم: اعضای شورای برنامه‌ریزی تشکیل شده در بخش ICT به ریاست وزیر ارتباطات معرفی شدند؛ خبرگزاری تسنیم
- سعید نمکی (معاون توسعه امور اجتماعی و عمومی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور): توسعه پایدار و متوازن از مهم‌ترین رویکردهای سند ششم توسعه کشور است؛ خبرگزاری فارس
- مهدی چمران (رئیس شورای شهر تهران): مجلس مقدمات ساماندهی حریم شهرها را فراهم کند/ نادیده گرفتن مدیریت یکپارچه شهری در برنامه ششم توسعه؛ خبرگزاری موج
- در گفتگو با مهر مطالعات مدون صنعت چاپ و بسته بندی در برنامه ششم توسعه اعلام شد؛ خبرگزاری مهر

- سعید رسولی (معاون برنامه ریزی و اقتصاد حمل و نقل شرکت راه آهن): بررسی ۲۹ طرح ریلی برای درج در لایحه برنامه ششم توسعه؛ خبرگزاری صدا و سیما
- اسماعیل محمدی در یادداشتی در خبرگزاری صدا و سیما گفت: جمهوری اسلامی پایدارترین مبنی برنامه ریزی و توسعه ایران است که با توسعه استانی، منطقه‌ای و عدالت در پیشرفت بیشترین همگرایی را دارد؛ خبرگزاری صدا و سیما

بولتن خبری مورخ ۹۴/۵/۴:

- محمد باقر نوبخت سخنگوی دولت مطرح کرد: سرمایه گذاری ۱۰۰۰ میلیاردی در برنامه توسعه ششم؛ خبرگزاری فارس
- نوبخت: قول مساعد دولت به حضور فعال تعاونی‌ها در تدوین برنامه ششم توسعه؛ خبرگزاری صدا و سیما
- سرویس اقتصادی جام نیوز: دولت اقتصاد مقاومتی را فراموش نکند! چرا برنامه ششم را نباید بر اساس پسا تحریم نوشت؟! خبرگزاری جام نیوز
- سارا شادبخت (معاون برنامه‌ریزی دبیرخانه شورای صندوق‌های حمایتی و توسعه‌ای): جایگاه صندوق‌های حمایتی در برنامه ششم توسعه؛ روزنامه صنعت
- شورای برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه کشور در وزارت ارتباطات، ساخت و تولید تجهیزات کامپیوتری، تلفن ثابت و تلفن همراه را به عنوان اهداف پیشنهادی برنامه ششم توسعه در نظر گرفت؛ خبرگزاری مهر
- کوروش پرند (رئیس سازمان فنی و حرفه‌ای کشور): برنامه دولت در برنامه ششم "هر شهروند ایرانی حداقل یک مهارت"؛ خبرگزاری صدا و سیما

بولتن خبری مورخ ۹۴/۵/۶:

- اطهره نژادی (معاون برنامه‌ریزی و هماهنگی معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری): طرح حمایت از خانواده معدومان در برنامه ششم؛ روزنامه مردم سالاری
- محمد باقر صدری (کارشناس اقتصادی): دولت یک برنامه پساتحریمی فراتر از برنامه ششم توسعه تدوین کند؛ ابرار اقتصادی
- سید رضا نوروززاده (رئیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران): گام‌های ایدرو در راستای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه؛ روزنامه اعتماد
- شهیندخت مولارودی (معاون رئیس جمهوری در امور زنان و خانواده): تعادل جنسیتی در بازار کار باید در برنامه توسعه مورد توجه قرار گیرد و نیز تلاشی که در حوزه زنان در حال انجام است، ایجاد این تعادل‌ها در جنبه‌های مختلف اجتماعی و فردی است؛ خبرگزاری آنا
- حجت الاسلام محسن مهاجرنیا (مسئول دبیرخانه انجمن‌های علمی حوزه): اعلام آمادگی انجمن‌های حوزه برای اجرای برنامه ششم توسعه؛ خبرگزاری مهر

بولتن خبری مورخ ۹۴/۵/۷:

- کاراندیش (معاون توسعه مدیریت و منابع ششم وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی): عملیاتی بودن برنامه ششم، از مهم‌ترین شاخص‌های تدوین برنامه است؛ روزنامه حمایت

- علی اوسط هاشمی (استاندار سیستان و بلوچستان): توسعه سواحل مکران بخشی از اصول برنامه ششم توسعه است؛ خبرگزاری ایسنا
 - با حضور وزیر ارشاد نشست هماهنگی تدوین برنامه ششم توسعه در بخش فرهنگ و هنر، ورزش و جوانان و خانواده برگزار شد؛ باشگاه خبرنگاران جوان
 - پروین فرشچی (معاون محیط زیست دریایی رئیس سازمان حفاظت محیط زیست): قوانین مربوط به آب‌های ساحلی کشور در برنامه ششم توسعه مطرح شد که در حال تدوین است؛ خبرگزاری فارس
- بولتن خبری مورخ ۹۴/۵/۱۰:**
- حسین مستخدمین حسینی (معاون وزیر اقتصاد دولت اصلاحات): نگارش برنامه ششم بر اساس پسا تحریم یک اشتباه بزرگ است؛ روزنامه کیهان
 - علی ابادری (معاون تدوین و ترویج سازمان ملی استاندارد): نظام جامع استاندارد در برنامه ششم توسعه جایگاه ویژه‌ای دارد؛ روزنامه اقتصاد پویا
 - مهدویان (مدیر کل امور روستایی استانداری خراسان جنوبی): بند حمایتی ویژه برنامه ششم توسعه براس روستاییان؛ روزنامه خراسان
 - علی اکبر اولیاء (دبیرکل سندیکای بیمه گران): برنامه صنعت بیمه برای تدوین برنامه ششم؛ روزنامه تعادل
 - در جلسه کارگروه "قوانین و مقررات" مقرر شد: شناسایی مطالبات شهر هوشمند از ظرفیت‌های قانون توسعه ششم؛ روزنامه عصر ارتباط
 - عبدالحسن مقتدایی (استاندار خوزستان): دستگاه‌های دولتی پیشنهادات برنامه ششم توسعه را ارائه نمایند؛ خبرگزاری ایرنا
 - حسین عبدالحی (معاون آیزی پروری سازمان شیلات ایران): در برنامه ششم توسعه، تولید ۲۰۰ هزار تن ماهی از طریق پرورش در قفس پیش‌بینی شده است؛ خبرگزاری ایرنا
 - ساسان تاجگردون (رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فارس): بدون هیچ رویکرد سیاسی تدوین برنامه‌های توسعه را دنبال می‌کنیم؛ خبرگزاری ایسنا
 - علی میرحسینی (مدیر آب و خاک سازمان جهاد کشاورزی استان کرمانشاه): در برنامه ششم توسعه ۱۶۰ هزار هکتار از اراضی کشاورزی کرمانشاه به سیستم‌های نوین آبیاری مجهز می‌شوند؛ خبرگزاری ایسنا،
 - سید حمید پورمحمدی (دبیر ستاد تدوین برنامه ششم توسعه): برنامه ششم توسعه از سه مدل اقتصادی اقتباس گرفته شده است، خبرگزاری خبرآنلاین
- نقد اطلاع رسانی برنامه ششم:**

با تحلیل محتوای اخبار منتشر شده در خبرگزاری‌ها و مطبوعات می‌توان دریافت که طیف گسترده‌ای از دست اندرکاران و ذینفعان برنامه مبادرت به اظهار نظر و تبیین دیدگاه‌های خود نموده‌اند و به عبارت دیگر آن‌ها کوشیده‌اند تا از فضای رسانه‌ای برای طرح نظرات، دیدگاه‌ها و چانه‌زنی‌های احتمالی استفاده نمایند. در این میان طرح دیدگاه‌های مثبت و منفی در رسانه‌ها با گرایش‌های شناخته شده سیاسی مشهود است. موضوع مهم دیگر چنانکه گفته شده فقدان هدایت و سیاست‌گذاری مشخص رسانه‌ای برنامه‌ریزان و دست اندرکاران لایحه برنامه با توجه به

تغییرات ارتباطی در جامعه ایران است؛ بطوریکه فعالیت رسانه‌ای مرتبط صرفاً به مرحله اطلاع رسانی محدود شده و سازوکار مشخصی برای اجرای سایر مراحل پیوست رسانه‌ای، اهداف مورد نظر، آموزش به مخاطبین و گروه‌های هدف و رسیدن به اجماع و اقناع مشاهده نمی‌شود. لیکن تلاش برای پرکردن شکاف اطلاعاتی، اطلاع رسانی، انجام مصاحبه‌های متعدد و انعکاس آن‌ها از تلاشی حکایت دارد که دست اندرکاران تدوین لایحه برای شفافیت، پاسخگویی و کسب اعتبار و رسیدن به مقبولیت انجام می‌دهند.

علاوه بر این در اطلاع رسانی لایحه برنامه ششم، یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های ارتباطات که فضای سایبر است، به درستی مورد توجه قرار نگرفته است. دکتر معتمدنژاد - پدر علم ارتباطات ایران - معتقد است به تناسب دگرگونی‌های بنیادینی که در حوزه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات و نیز سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های ارتباطی که در سطح بین‌المللی رخ داده است، برنامه‌های آموزشی و سیاست‌گذاری‌های ارتباطی در ایران باید تحول یابد. تاکید فراوان او بر شناخت آثار و پیامدهای ورود به «جامعه اطلاعاتی و ارتباطی» و کوشش برای تبیین نقش «وسایل ارتباطی آزاد، مستقل و کثرت‌گرا» در این موقعیت و تأسیس و گسترش نهادهای مستقل و نوین ارتباطی در حوزه آموزش، پژوهش و امور حرفه‌ای و تخصصی، از نقاط برجسته این رویکرد محسوب می‌شود (معتمدنژاد، ۱۳۷۱، ۱۹) که در هر پیوست رسانه‌ای نیازمند توجه مضاعف است چنین رویکردی بنا بر نتایج تحلیل محتوای اطلاع رسانی برنامه ششم دیده نمی‌شود.

از سوی دیگر بایستی توجه داشت که رسانه‌های توسعه‌یافته، آزاد و متنوع، قدرت آن را دارند که با تقویت همبستگی ملی و هماهنگی میان بخش‌های مختلف اجتماعی، در عین حفظ تفاوت‌ها، قدرت فهم و ادراک و تحمل و انتخاب فعال جامعه و نهایتاً سطح و عمق پایداری ملی را بالا ببرند. به طور اصولی، سیاست‌گذاری ارتباطی در یک پیوست رسانه‌ای مطلوب، آن است که مخاطبان را فعال کند، نه اینکه آن را منفعل سازد. بنابراین مسأله مهم ارتباطات و اطلاع رسانی در در برنامه‌های توسعه، ورود به «جامعه شبکه‌ای»، با همه مختصات آن است. اساساً جامعه شبکه‌ای به سمت تنوع و تکثر میل می‌کند. الزامی که در جامعه متنوع و متکثر است، به رسمیت شناخته‌شدن تفاوت‌ها و تمایزها در هر شکل سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. جامعه‌ای که تفاوت‌ها را می‌پذیرد، به سمت گفت‌وگو و تبعیت از الزامات گفت‌وگو حرکت می‌کند. جامعه ایران، جامعه‌ای متکثر، چندپاره، متنوع و متعدد است که رسانه و پیام‌های آن، نمی‌تواند شکل واحدی داشته باشد و باید گروه‌های مخاطب متفاوت مورد توجه قرار گیرند. این مهم، موضوعی است که قطعاً تاثیر آن را در لوایح بودجه و یا مواجهه افکار عمومی با برنامه‌های توسعه در سال‌های آتی مشاهده خواهیم کرد.

راهبردهای عملیاتی الحاق پیوست رسانه‌ای به برنامه‌های توسعه:

هفت راهکار عملیاتی الحاق پیوست‌های رسانه‌ای به برنامه‌های توسعه بعنوان سیاست‌های اجرایی به شرح ذیل خواهد بود:

- پیش‌بینی شورای سیاست‌گذاری ارتباطات و رسانه در ساختار ستاد تدوین برنامه وابسته به دبیرخانه ستاد: این شورا به ریاست سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل شده و اعضای آن شامل تعدادی از صاحب‌نظران رسانه و ارتباطات، دبیر ستاد تدوین برنامه توسعه کشور، رییس مرکز روابط عمومی و اطلاع رسانی سازمان برنامه و بودجه

- ، دبیر شورای اطلاع رسانی دولت و نیز تعدادی از مدیران ارشد رسانه‌ای خواهد بود. این شورا وظیفه سیاست‌گذاری و راهبری ارتباطی و رسانه‌ای برنامه را برعهده دارد.
- شورای سیاست‌گذاری برنامه اجرایی و عملیاتی مرتبط با اطلاع رسانی برنامه را با عنوان پیوست رسانه‌ای به همراه برنامه زمان بندی و تدوین و با توجه به طیف مخاطبین، ذینفعان، افراد کلیدی و گروه‌های هدف با محوریت جامعه اطلاعاتی و شبکه‌ای تنظیم و تدوین نموده و آن را بعد از تصویب در اختیار کمیته اجرایی و نیز همه واحدهای مرتبط علی‌الخصوص استان‌ها قرار می‌دهد. بدیهی است هرگونه اقدام ارتباطی در چارچوب راهبردها و با هماهنگی این شورا خواهد بود.
- انتخاب و معرفی سخنگوی برنامه: انتخاب سخنگو چنانکه در جریان تصویب لایحه بودجه ۹۷ نشان داد می‌تواند نقش مهمی در ارتباط مستقیم با رسانه‌ها و پاسخگویی سریع، بی‌واسطه و تعاملی با افکار عمومی داشته باشد. بدیهی است سخنگوی برنامه عضو شورای سیاست‌گذاری ارتباطات و رسانه است.
- کمیته اجرایی ارتباطات و رسانه: این کمیته به عنوان بازوی اجرایی شورای سیاست‌گذاری عمل نموده که مهم‌ترین وظیفه‌اش برقراری ارتباطات موثر رسانه‌ای و ایجاد کانال‌های مناسب از طریق مطبوعات، خبرگزاری‌ها، شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی می‌باشد. یکی از مهمترین اقدامات این کمیته راه اندازی اتاق خبر خواهد بود. اتاق خبر محل مصاحبه و نشست‌های خبری سخنگو و سایر مدیران ارشد مرتبط با تدوین برنامه می‌باشد. کمیته اجرایی همچنین وظیفه راهبری وب سایت، تهیه خبر و گزارش‌های خبری، جمع‌آوری و تحلیل بازتاب‌های رسانه‌ای و نیز تولید هر نوع محتوای مرتبط اعم از اینفوگرافیک، موشن، فوتو تیترو یا راهبری صفحات مرتبط در فضاهای سایبری اعم از شبکه‌های اجتماعی نظیر اینستاگرام و توئیتر را برعهده دارد.
- با توجه به جایگاه مهم آموزش در فرایند اجماع‌سازی و بالابردن سطح نگرش آنچه در پیوست رسانه‌ای مورد توجه قرار خواهد گرفت علاوه بر رویکردهای اطلاع رسانی، برقراری ارتباط با گروه‌های مرجع و رهبران فکری به منظور انتقال مفاهیم، تغییرات و نتایج برنامه‌ها به اقشار کلیدی مردم و طیف مخاطبین می‌باشد. این آموزش‌ها بایستی بتواند تاثیرات مورد انتظار را بدنبال داشته باشد.
- با توجه به اینکه پیوست‌های رسانه‌ای اقداماتی فراتر از اطلاع‌رسانی رسانه‌ای را در بر می‌گیرد کمیته اجرایی ارتباطات و رسانه وظیفه هماهنگی و برگزار نمودن نشست‌های دو جانبه و چند جانبه با گروه‌های کلیدی، برنامه‌های غیر خبری با رسانه‌ها، جلسات پرسش و پاسخ و نیز گفتگوی بی‌واسطه اجتماعی را با منتقدان و صاحب‌نظران برعهده خواهد داشت. همه این برنامه‌ریزی‌ها با در نظر گرفتن هنجارهای جامعه، چگونگی و زمان‌بندی لازم جهت مداخله موثر در جهت تغییر رفتار واقعی و آگاهی داشتن از مطالبات و خواسته‌ها صورت خواهد گرفت.
- ضروری است شورای سیاست‌گذاری ارتباطات و رسانه همانند سایر ساختارهای پیش‌بینی شده در ستاد برنامه از اعتبارات، نیروی انسانی و پشتیبانی برخوردار بوده و به دقت پیش‌بینی‌های لازم در این خصوص صورت گیرد.
- نتیجه‌گیری:**

ارتباطات نقش محوری در توسعه جوامع بشری ایفا می‌کند و بی‌تردید دستیابی به افق سند چشم‌انداز در قالب برنامه‌های توسعه‌ای، نیازمند استفاده از ابزارهای ارتباطی و رسانه‌ای است. یکی از آسیب‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی را باید در فقدان طراحی و الحاق سازوکارهای ارتباطی به برنامه‌های توسعه‌ای و جایگاه خالی آن در ساختار تدوین

برنامه دانست. شایسته است مسأله کنونی توسعه ارتباطات که همان ورود به جامعه شبکه‌ای است، به عنوان یکی از پیوست‌های مهم تهیه برنامه‌های توسعه، مورد توجه قرار گیرد. در این رابطه شایسته است با فراهم نمودن زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی موردنیاز و اتصال مناسب با افکار عمومی گام‌های عملی و واقعی جهت تحقق آرمان‌های اسناد توسعه برداشته شود.

اساس سیاست‌گذاری مناسب در حوزه ارتباطات، پذیرش نیاز به پیوست‌های رسانه‌ای طرح‌های ملی و از جمله برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت توسعه‌ای است. چرا که سیاست و برنامه‌ای موثر خواهد بود که از طریق هم‌نگری حاکمیت، نخبگان، اقشار کلیدی، افکار عمومی تولیدکنندگان محتوا و ذی‌نفعان طراحی و تدوین و به مرحله تفاهم و اقناع رسیده باشد.

بر اساس تحولات ارتباطی و فناوری‌های اطلاعات، جامعه ایران در معرض ورود به «جامعه شبکه‌ای» است. سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کاری باید کاری کنند تا مفاهیم جای سوءتفاهم را بگیرد. آنچه می‌تواند اسباب اجماع نظر و هم‌رأیی را فراهم سازد، تلاش ارتباطی، مبتنی بر عناصر اطلاع‌رسانی و آموزش است. نقش رسانه‌های جمعی در فرایند تحقق برنامه‌های توسعه از همین جا آغاز می‌شود. انتظار از سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور، این است که در امر توسعه کشور، توجه به سازوکارهای ارتباطی و رسانه‌ای را به جهت اهمیت و محوریت آن، مورد توجه مضاعف قرار دهند.

منابع:

- توفیق، فیروز. (۱۳۸۵) برنامه ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی. تهران
- طالب، مهدی. عنبری، موسی (۱۳۸۵) دلایل ناکامی نظام برنامه ریزی توسعه در ایران در عصر پهلوی دوم. فصلنامه نامه علوم اجتماعی، شماره ۲۷. تهران
- ذاکر، عبدالله. (۱۳۸۰) «جایگاه ارتباطات در برنامه های توسعه پس از انقلاب اسلامی». فصلنامه رسانه. سال دوازدهم. شماره ۳، پاییز ۱۳۸۰
- خانیکی، هادی (۱۳۹۴) مباحثی پیرامون سیاست‌گذاری در حوزه رسانه و ارتباطات جمعی. پیشنهادی برای برنامه ششم توسعه: جامعه شبکه‌ای و الزامات آن، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۴۷۶. تهران
- خانیکی، هادی. (۱۳۷۶) رسانه‌های جمعی و امنیت ملی. چاپ اول، جلد دوم، تهران: انتشارات وزارت کشور.
- پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان برنامه و بودجه کشور به نشانی <https://www.mporg.ir>
- زهرا آهنی، امینه. طباطباییان، سید حبیب‌الله. بورقانی، فراهانی، سهیلا (۱۳۹۴) پیوست رسانه‌ای فرهنگ علم و فناوری. چهارمین کنفرانس الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت. تهران
- فرهنگی، علی‌اکبر و همکاران. (۱۳۹۰) ارتباطات توسعه در جهان سوم. چاپ اول. مؤسسه خدمات فرهنگی رسا. تهران
- فرهنگی، علی‌اکبر و خواجه‌بیان، داتیس. (۱۳۸۸) طراحی مدل تعاملی مدیریت رسانه و فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی. فصلنامه پژوهش‌های ارتباطی. شماره ۴. زمستان.
- کاستلز، مانوئل (۱۳۸۵)، عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ، (جلد ۱، ظهور جامعه شبکه‌ای)، ترجمه احد علیقلیان، افشین خاکباز، حسن چاوشیان؛ ویراسته علی پایا. تهران: طرح نو، چاپ پنجم.
- مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی در ایران. (۱۳۷۸) جلد اول. مباحث کلان توسعه و نظام برنامه ریزی. مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، سازمان برنامه و بودجه. تهران

- معتمدنژاد، کاظم (۱۳۷۱). ارتباطات توسعه و توسعه ارتباطات در ایران. نقش ارتباطات در پیشبرد برنامه های توسعه ملی و اهمیت برنامه ریزی برای توسعه ارتباطی. تهران: دانشگاه علامه طباطبایی، تهران
- مسعودی، امیدعلی (۱۳۸۳). ارتباطات در برنامه چهارم توسعه ایران. روزنامه شرق، شماره سوم تیر
- مک لئود، تاس، اچ. (۱۳۸۰). برنامه ریزی در ایران. ترجمه محد بیگی، اعظم. چاپ دوم. نشر نی. تهران
- Obregon, Rafael. 2014. Social Media and Communication for Social Change – Towards an Equity Perspective. Handbook of Global Health Communication.
- Pentagon, Commanders Communication Synchronization, 2013, pages 25-26

برنامه‌ریزی برای جهان پسا کرونا: ۵ محور اولویت‌دار برای برنامه توسعه پسا نئولیبرالی^۱

محمد علی برادران قهفرخی^۲

چکیده:

مقاله حاضر حاصل مطالعات جمعی از اساتید اقتصاد و توسعه اروپا در دانشگاه‌های مختلف هلند می‌باشد که با بررسی‌های خود در ادبیات موضوع و روندها و رخداد‌های پیش آمده قبل و بعد از ظهور کرونا، انتقاد جدی و شدیدی بر توسعه مبتنی بر رشد اقتصادی لیبرالی وارد کرده‌اند و حاصل این بررسی ارائه و تجویز ۵ اولویت موضوعی برای بازنگری و تغییر پارادایم توسعه به منظور برنامه‌ریزی پسا کرونا می‌باشد.

مقدمه:

کووید ۱۹ دنیا را در شوک و سردرگمی فروبرده و زندگی بسیاری از مردم از بین رفته و نابود شده است با این حال کماکان هنوز از دسامبر ۲۰۲۰ نشانه‌هایی از فروکش کردن همه‌گیری دیده نمی‌شود و یا بسیار اندک است. واکنش‌ها و پاسخ‌های فوری در نقاط مختلف جهان متفاوت بوده و منجر به تغییرات شدیدی در روند و آینده توسعه محلی و جهانی در زمان بسیار کوتاه رخ داده است.

اینکه این تغییرات چگونه و به چه نحوی آینده ما را شکل خواهند داد مساله‌ای هست که باید از طریق یک برنامه ریزی پسا‌کرونا به آن رسید.

این واقعیت و سوال که چگونه کووید ۱۹ با این فوریت تغییرات و تاثیرات اقتصادی را حادث شده، می‌توان در "مدل توسعه اقتصادی نئولیبرال" که دنیا را در انحصار خود در طی ۳۰ سال گذشته قرار داده نهفته باشد که نویسندگانی از قبیل (هاروی، ۲۰۰۵ و براون ۲۰۱۹) به آن اشاره کرده‌اند.

این مدل، تقاضا در قالب رشد چرخه توزیع کالا و خدمات بین مردم بدون توجه به ملاحظات و معضلات و مشکلات اجتماعی - اکولوژیکی و عدم توازن که ایجاد می‌کند را بیان می‌کند (کوول، ۲۰۰ و کارسمان و همکاران، ۲۰۱۳). بحران کووید ۱۹ به طرز شدیدی ناکارآمدی و ضعف مدل رشد و توسعه نئولیبرال را نمایان ساخت. در میان تاثیرات مختلفی که کووید ۱۹ گذاشته است می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- نیاز شرکت‌های بزرگ به کمک فوری و ضروری دولت با وجود کاهش تقاضای مصرف کننده در کوتاه مدت (بلومبرگ، می ۲۰۲۰)[□]
- بدهی عظیم کشورهای دارای ساختار و مدل رشد و درآمد صادرات-محور که منجر به معضلات و چالش‌های مالی شده است (صندوق بین المللی پول، ۲۰۲۰)^{□□}
- فشار زیاد و مضاعف به سیستم‌های مراقبت بهداشتی که از قبل نیز از بودجه ناکافی رنج می‌بردند (کالو، ۲۰۲۰).

1. Büscher, B., Feola, G., Fischer, A. M., Fletcher, R., Gerber, J. F., Harcourt, W., ... & Wiskerke, H. (2021). Planning for a world beyond COVID-19: Five pillars for post-neoliberal development. *World Development*, 140(105357).

۲-مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری - MALI.BARADARAN@GMAIL.COM

- گرسنگی و قحطی در جوامع کم درآمد مضاف بر سیستم غذایی نامتوازن و محدودیت‌های آن‌ها (کالو، ۲۰۲۰).
- هرج و مرج و تعطیلی صنعت توریسم جهانی (روزنامه گاردین، ۲۵ می ۲۰۲۰).
- از بین رفتن مشاغل و یا تعلیق کار و مشاغل.
- چالش تغییرناگهانی و شدید در درآمد، ماهیت و رسمیت کار و مشاغل زیر مجموعه "مشاغل حیاتی" در بخش‌های مراقبت بهداشتی، مراقبت سالمندان، حمل و نقل عمومی، آموزش، تامین غذا و خدمات (روزنامه گاردین، ۲۹ می ۲۰۲۰).

این همه‌گیری ارتباط بین توسعه اقتصادی را با عوامل جدید از جمله از دست دادن تنوع زیستی و یکپارچگی اکوسیستم، شیوع بیماری‌های مشترک بین انسان و دام مانند COVID-19 در میان انسان‌ها را نمایان ساخت (دیویس، ۲۰۰۵ و والاس ۲۰۱۶ و UNEP, 2020).

کارشناسان هشدار داده‌اند با سناریو اقتصادی ادامه وضع موجود (BUSINESS AS USUAL) که منجر به تشدید روند فرسایش اکوسیستم‌ها شده است انتظار فجایع بیشتری مشابه کرونا در آینده می‌رود (UNEP, 2020). همچنین سازمان بهداشت جهانی، تخمین زده که هر ساله ۴,۲ میلیون نفر از مردم جانشان را بخاطر آلودگی هوای محیط از دست می‌دهند و تغییر اقلیم نیز ۲۵۰ هزار نفر مرگ و میر به این عدد طی سال ۲۰۳۰ تا ۲۰۵۰ اضافه می‌کند.

این فجایع ذکر شده بی ربط با پدیدار شدن پاندمی کوید ۱۹ نیستند و لذا نیاز به برنامه اجرا برای توازن داریم (بدفورد و همکاران، ۲۰۱۹).

در ابتدای همه‌گیری تاثیرات مثبت و موقتی در بهبود محیط زیست و اجتماع نمایان شد. همچنین حمایت از کارگران، سازماندهی و همبستگی جوامع محلی، کمک‌های دوجانبه، و کاهش آلودگی و انتشار آلاینده‌ها دیده شد (برمان و ایبیسو، ۲۰۲۰).

هرچند این تاثیرات موقتی و گذرا و زودگذر هستند ولی واضح است که تاثیرات بلند مدت بازتوزیعی و افزایش نابرابری این پدیده در مقابل تاثیرات اندک بر محیط زیست از جمله احیاء تاثیرات فسیلی بسیار قابل توجه می‌باشد (نشال جئوگرافی، ۲۰۲۰).

به عبارت دیگر هرگونه دستاورد کوتاه مدت و موقت و گذرای مثبتی ناشی از پاندمیک یا هر اختلالی ناشی از ادامه وضع موجود بدون توجه به تاثیرات گسترده‌تر و عمیق‌تر بر تغییرات اقتصادی و سیاسی گمراه کننده و بی تاثیر خواهند بود.

در واقع بحث ما این است که چنین پدیده‌ای در این برهه از زمان شامل حال همه جنبه‌های مجموعه مطالعات توسعه می‌باشد و آینده نگری لازم است تا بدانیم چگونه شرایط حاضر منجر به وضعیت توسعه پایدار و متوازن و سلامت محورو مقاوم و تاب آور در آینده خواهد شد؟ کسانی که به صورت ساختاری تحت تاثیر مدل توسعه نئولیبرالی برای برنامه‌ریزی مردم و محیط زیست می‌باشند، چگونه باید سیاست‌ها و راهبردهای سیاسی را برای نیل به چنین تغییر پایدار و متوازن و معنی داری تنظیم کنند؟

همه این فعالیت‌های پویا نشان از شروع یک امر حیاتی و فوری برای پارادایم جدید برنامه‌ریزی توسعه در شرایط پسا کرونایی می‌باشند.

در این مقاله تجویزی، ما ۵ نوع تحقیق و اولویت‌سیاستی را بررسی و معرفی کرده‌ایم. بدیهی است که اولویت‌ها و برنامه توسعه چند منظوره و فراگیر نیاز به دستورالعمل‌های آینده‌نگرانه دارد لکن تعریف مجموعه‌ای از اصول کلیدی می‌تواند به این طرح‌ها جهت و سو بدهد. لذا فراخوان‌های مطالعاتی و عملیاتی چه در سطح آکادمیک و چه در سطح سیاسی برای این اجرای این تغییرات لازم است.

پنج اولویت موضوعی برای پارادایم توسعه پسا کرونایی:

قرار نیست پنج اولویت ارائه شده در متن حاضر جمیع حالات ممکن را در بر بگیرند، بلکه هدف بحث در مورد اهرم‌ها و عوامل کلیدی مورد نیاز برای تحریک جوامع، کشورها و در واقع کره خاکی به سمت مسیر توسعه بدیل می‌باشد. ایده هژمونیک کنونی توسعه، اساساً توسعه سرمایه داری است، با ستون‌های مرکزی متمرکز بر رشد اقتصادی، انباشت سرمایه و افزایش مصرف کالا، خدمات و مسافرت می‌باشند که همه در چارچوب اقتصادی است و ویژگی بارز آن حقوق مالکیت خصوصی، تسلط بر بازارها، منطق بازار و کالایی سازی زندگی می‌باشد (آرسل و داسگوپتا، ۲۰۱۵ و هیکل، ۲۰۱۷).

چالش‌های اولویت‌دار در مقاله پیش رو مباحثی فرای یک مدل نئو لیبرال را بحث می‌کنند و مدل آینده توسعه را منوط به در نظر گرفتن این اولویت‌ها می‌داند.

- اولویت اول: فرار از توسعه مبتنی بر رشد اقتصادی تجمیعی (Aggregate):

تنظیم اولویت‌ها با منطق صرفاً رشد اقتصادی فوراً باید تغییر کند و بازنگری و بازتنظیم مجدد صورت پذیرد. این شکل کورکورانه رشد اقتصادی منتج به خشونت، برخورد و به هم خوردن نظم بین ساختارهای اکولوژیکی و فرهنگی می‌شود (ساسن، ۲۰۱۴ و گالیانو، ۱۹۹۷).

همچنین رشد اقتصادی کنونی لزوماً بیانگر سلامتی فرد و جامعه نیست و عنصر سلامتی در این مدل مغفول مانده است (ویکتور، ۲۰۱۰ و اونیل و همکاران ۲۰۱۸).

توسعه اقتصادی نیازمند تمایز قایل شدن بین بخش‌های مختلف جامعه و اقتصاد می‌باشد که در تندرستی و سلامتی جامعه از طریق محدودیت‌ها و توان اکولوژیکی و اقلیمی سهم دارند (بخش انرژی‌های پاک، آموزش، سلامت) و بخش‌هایی که نیاز به کاهش رشد دارند و مصرف‌گرایی بی حد و حصر را منجر شده‌اند (نفت و گاز و ...) (جکسون، ۲۰۱۶ و دی آلیسا و همکاران ۲۰۱۵ و پواو ۲۰۲۰).

کووید ۱۹ به همگان اثبات کرد که فقط از این طریق می‌توانیم بر مشکلات اقلیمی و تنوع زیستی و بحران‌های اقتصادی - اجتماعی برون بیابیم. هرچند تحقیقات بیشتر و گسترده‌تری نیاز است تا بتوانیم تصمیم بگیریم دقیقاً کدام بخش‌ها نیاز به کاهش و یا افزایش رشد داریم.

- اولویت دوم: چارچوب اقتصادی متمرکز بر سیستم باز توزیعی (Redistribution) و حمایتی (Care): دستیابی به تغییر پایدار جدای از رشد، نیاز به اقتصاد-مقیاس باز توزیعی دارد که همزمان بر اصول استقلال و خود اتکایی تاکید دارد (فیشر و همکاران، ۲۰۱۴ و ۲۰۱۸).

این امر از طریق پایان دادن جریان باز توزیع ثروت به سمت ثروتمندان میسر می شود (پیکتی، ۲۰۱۴ و هونگ و تامپسون ۲۰۱۶).

این تصمیم خاص و ویژه نیاز به یک جراحی عظیم و گسترده اقتصادی دارد به نحوی که جریان توزیع ثروت مناطق فقیرتر جهان از طریق اجتناب از مالیات و فرار مالیاتی از سوی برخی ثروتمندترین شرکت های جهان را مدیریت و کنترل کنیم (گوبهام و جانسکی، ۲۰۲۰ و آجایی و دیکومانا ۲۰۱۵).

برای چنین تصمیم جدی، جایگزین هایی برای مثال می توانیم نام ببریم از قبیل:

ایجاد یک سیستم درآمد پایه جهانی (UNIVERSAL BASIC INCOME) که ریشه در یک سیستم سیاست جهانی فراگیر دارد و می توان آنرا تفکیک کرد به خدمات عمومی از قبیل: بهداشت و آموزش، که از طریق سیستم مالیات پیشرفته مالیات بر درآمد و سود و رفاه تامین مالی می گردد. برای مثال دولت اسپانیا اخیرا برنامه ای جدید برای سطح درآمد پایه معرفی کرده است که در منبع زیر برای استفاده بیشتر تشریح شده است.

مضافا اینکه نیاز به بدیل های توسعه مبتنی بر حمایت و مراقبت داریم تا در تقابل با عدم تعهدها و تبعیض نژادی و جنسیتی موجود در مدل اقتصادی ناکارآمد حاضر بتوانیم با پدیده ای همچون پاندمی کووید ۱۹ مقابله کنیم (دی چیرو ۲۰۱۹).

چنین رویکردهای باز توزیعی، نه تنها مقولات مالیاتی و مصارف بلکه در خصوص برابری دستمزدها و کاهش ساعات کاری و تقسیم کار و به رسمیت شناختن مشاغل حمایتی نیز نیازمند برنامه ریزی می باشند (بارسا، ۲۰۲۰).

انجام تحقیقات در این زمینه می تواند راه های باز توزیعی ممکن و قابل تصور و نحوه اجرای آنها به صورت کل گرا و در حوزه های گوناگون را تشریح کنند.

- اولویت سوم: تغییر و انتقال به سمت کشاورزی مولد و احیا کننده (regenerative agriculture) و حفاظت زیست- دوستدار (convivial):

کشاورزی مبتنی بر سیستم سرمایه داری که منجر به بحران های عمیق اقتصادی- زیست محیطی شده ما را با چنین بحران پاندمی مواجه کرده است. احیای کشاورزی نیازمند روش ها و افق هایی برای تامین غذا و زمین های کشاورزی دارد که نه صرفا به صورت دوره ای بلکه به صورت مولد و احیا کننده، در خدمت مردم و حیوانات و گونه های گیاهی و خاک و محیط زیست باشد (دانکن و همکاران، ۲۰۲۰).

این تغییر در آینده دلالت بر شناخت و معرفی مدل های تامین غذا و زمین کشاورزی مبتنی بر حفاظت از منابع و تنوع زیستی دارد (پرفکتو و همکاران، ۲۰۰۹).

برقراری کشاورزی پایدار (agrarian livelihood) و شرایط کار و استخدام منصفانه در حوزه کشاورزی و دستمزدها (اسکات و کاتو، ۲۰۱۲).

1. https://english.elpais.com/economy_and_business/2020-05-25/spains-minimum-guaranteed-minimum-income-scheme-set-to-rescue-850000-families.html (accessed 29 May 2020).

غلبه بر شکاف بخش خصوصی و دولتی (فدریکی، ۲۰۱۹)

الزامات مربوط به تولید و مصرف بیشتر محلی و رژیم‌های گیاهی و در نظر گرفتن و ملاحظه شرایط محلی و فرهنگی این رویکرد به معنای این است که حفاظت از تنوع زیستی نیاز به تفکر و بازبینی مجدد دارد تا برای دوگانه‌ها و پارادوکس‌های که انسان و بقیه طبیعت را از هم جدا کرده و زمین‌های کم زرع را از زمین‌های کشاورزی منفک کرده چاره‌ای اندیشید. لذا باید راه حلی دوستدار محیط زیستی (convivial) پیدا کرد که چنین دوگانگی و پارادوکس را در آینده مرتفع نماید و عدالت اجتماعی-زیستی را مبنای کار قرار دهد (بوشر و فلچر، ۲۰۲۰).
پیدا کردن چنین راه حلی نیازمند تحقیقات وسیعی در آینده دارد.

- اولویت چهارم: کاهش مصرف گرایی و تقاضای سفر و مسافرت:

در ادامه اولویت‌های ذکر شده در بالا، و با توجه به شواهد متقن و قوی در خصوص تاثیر زیست محیطی و خارج از کنترل اشرافی‌گری و اصراف گرایی و سفر، ما نیازمند یک تغییر سریع به سمت مصرف گرایی معقول و پایدار و اساسی و همچنین تغییر و کاهش سفرها باشیم به نحوی که تمرکز بر کیفیت زندگی جمعی و فردی به جای کنجکاو‌ها و بلند پروازی‌های مصرف‌گرایانه ناشی از تبلیغات رسانه‌ای به بهانه رشد باشد (لاتوشه، ۲۰۰۹).
اینکه میزان "مصرف اساسی، مورد نیاز، پایدار و رضایت بخش" چقدر باشد جای مناقشه و بحث و جدل دارد که لازم است هر چه سریعتر تحقیقات صورت گیرد. باید محدودیت‌هایی برای برخی افراد به وجود آورد تا سایرین بتوانند از این امکانات هم بهره ببرند (کالیس، ۲۰۱۹).

پس در اینجا تاکید بر حل بحران نابرابری و عدم توازن و تعادل می‌باشد که از طریق رویکرد بازتوزیع به نیازهای اساسی پاسخ داده خواهد شد. فقر یک مشکل اساسی در روند توسعه است همچنین توزیع ناصحیح ثروت و زیاده‌خواهی در مصرف گرایی عوامل دیگری برای بازنگری در مدل توسعه می‌باشند.

ما طرفدار محدود کردن و ایزوله شدن جوامع نیستیم بلکه مدیریت و کاهش هزینه‌های زیست محیطی و اجتماعی ناشی از مصرف گرایی و الگوهای ناصحیح سفر و راه حل آن‌ها را خواهانیم (مکلارن، ۲۰۱۲ و لینچ و همکاران، ۲۰۱۹).

- اولویت پنجم: حذف کردن و از بین بردن بدهی:

رها شدن از بدهی‌ها ضروری می‌باشد خصوصاً برای کارگران و مالکان شرکت‌های خرد و کشورهای منطقه جنوب (توسعه نیافته) بسیار حائز اهمیت می‌باشد. حتی بانک جهانی هم چنین هشدار در خصوص بدهی‌ها و اقتصادهای نوظهور چنین ریسکی را برای مواجهه با کرونا مهم و حیاتی دانسته و فراخوانی برای تعلیق بدهی‌ها پیشنهاد داده است. هرچند که اقتصاددانان کشورهای حوزه جنوب معتقدند که چنین تعلیقی نگرانی جدی چون از دست رفتن وسیع و انبوه مصارف عمومی خواهد شد که جوامع را به مراتب آسیب‌پذیرتر در مواجهه با پاندمی‌ها می‌کند (چیموآ و همکاران، ۲۰۲۰).

این نگرانی می‌تواند موضوع بحث نکته و اولویت دوم باشد هرچند بحث ما در اینجا به معنی مخالفت با بدهی نیست در کل ولی از یک طرف بدهی ناشی از رفتار بازیگرانی که بدهی را ایجاد می‌کنند و باعث فشار زیاد بر کشورها و شرکت‌ها می‌شوند و آن‌ها را وادار می‌کنند که رفتار و عملیات ضد توسعه پایدار از خود نشان دهند و از طرف دیگر از طریق فشار و تحمیل جرایم ناشی از استعمارگری مالی جدید منجر به تضعیف بنیان‌های توسعه می‌گردد (دوراند، ۲۰۱۷). این شکل‌های مختلف بدهی و تاثیرات آن‌ها نیاز به بررسی و تحقیقات بیشتر دارد.

جمع بندی و نتیجه گیری:

در پایان چنین استنباط شده است که این ۵ اولویت تحقیقاتی و مطالعاتی ارائه شده در این مقاله بسته به زمینه محلی و بومی هر کشوری و همچنین تاریخ و پتانسیل آن‌ها می‌تواند متفاوت باشند. برای خلق جهان بهتر، لاجرم باید تحقیقات و بحث و جدل‌هایی در این زمینه‌ها صورت پذیرد. این چشم انداز برای انجام تحقیق و سیاست‌گذاری، پایه و اساسی برای پایداری و توازن و تعادل جوامع می‌تواند باشد و از بروز شوک‌ها و بیماری‌های همه گیر پیشگیری کرده و راه مقابله با آن‌ها را ارائه می‌کند. مدل پیشنهادی، فراتر از مدل توسعه نئولیبرال هژمونیک فعلی است و با هدف به چالش کشیدن مدل کهنه توسعه می‌باشد و یک مدل "متناسب با همه است" و جایگزین کردن آن با اصول و اولویت‌هایی است که وجود دارد.

حفاظت و مراقبت از انسان و طبیعت و کره زمین با محوریت جوامع محلی و روابط جهانی، چشم انداز این مدل جدید می‌باشد که زمینه ساز ادامه کار است. مبارزه برای مقابله با نابرابری‌های سیستمی، ادامه دارد و جلوگیری از شیوه‌های استعماری جدید و خشونت و طرف‌هایی که بیشتر در معرض خطر سرمایه داری جهانی قرار دارند از اهداف این مدل جدید می‌باشد و همان الگوی توسعه مطلوبی می‌باشد که نحوه تلاقی آن با پاندمی کووید ۱۹ تشریح شده است.

منابع:

- Ajayi, S. I., & Ndikumana, L. (Eds.). (2015). *Capital Flight from Africa: Causes, Effects and Policy Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Arsel, M., & Dasgupta, A. (2015). Critique, Rediscovery and Revival in Development Studies. *Development and Change*, 46(4), 644–665.
- Barca, S. (2020). *Forces of Reproduction. Notes for a Counter-Hegemonic Anthropocene*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bedford, J., Farrar, J., Ihekweazu, C., Kang, G., Koopmans, M., & Nkengasong, J. (2019). A new twenty-first century science for effective epidemic response. *Nature*, 575 (7781), 130–136. <https://doi.org/10.1038/s41586-019-1717-y>.
- Berman, J. D., & Ebusu, K. (2020). Changes in US air pollution during the COVID-19 pandemic. *Science of the Total Environment*, 739 139864.
- Brown, W. (2019). *In the Ruins of Neoliberalism. The Rise of Antidemocratic Politics in the West*. New York: Columbia University Press.
- Büscher, B., & Fletcher, F. (2020). *The conservation revolution. Radical ideas for saving nature beyond the Anthropocene*. London: Verso.
- Chimowa, T., Hall, S., & O'Hare, B. (2020). Public money creation to maintain fundamental human rights during the COVID-19 pandemic. *Health and Human Rights Journal*.
- Cobham, A., & Jansky, P. (2020). *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*. Oxford: Oxford University Press.
- D'Alisa, G., Demaria, F., & Kallis, G. (Eds.). (2015). *Degrowth. A Vocabulary for a New Era*. Abington: Routledge.
- Davis, M. (2005). *The Monster at Our Door: The Global Threat of Avian Flu*. New York: The New Press.
- Duncan, J., Carolan, M., & Wiskerke, J. S. C. (2020). *Handbook of Sustainable and Regenerative Food Systems*. Oxon: Routledge.
- Di Chiro, G. (2019). Care not growth: Imagining a subsistence economy for all. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(2), 303–311. <https://doi.org/10.1177/1369148119836349>.
- Durand, C. (2017). *Fictitious Capital: How Finance Is Appropriating Our Future*. London: Verso.

- Federici, S. (2019). *Re-Enchanting the World: Feminism and the Politics of the Commons*. Oakland, CA: PM Press.
- Fischer, A. (2014). Redistribution as social justice for decarbonising the global economy. *The Economic and Labour Relations Review*, 25(4), 574–586.
- Fischer, A. (2018). *Poverty as Ideology: Rescuing Social Justice from Global Development Agendas*. London: Zed Books.
- Galeano, E. (1997). *Open veins of Latin America: Five centuries of the pillage of a continent*. NYU Press.
- Harvey, D. (Ed.). (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hickel, J. (2017). *The Divide. A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*. London: William Heinemann.
- Hung, H., & Thompson, D. (2016). Money Supply, Class Power, and Inflation: Monetarism Reassessed. *American Sociological Review*, 81(3), 447–466.
- Jackson, T. (2016). *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*. London: Routledge.
- Kallis, G. (2019). *Limits: Why Malthus was wrong and why environmentalists should care*. Stanford: Stanford University Press.
- kalu, B. (2020). COVID-19 in Nigeria: A disease of hunger. *The Lancet. Respiratory Medicine*.
[https://doi.org/10.1016/S2213-2600\(20\)30220-4](https://doi.org/10.1016/S2213-2600(20)30220-4).
- Kothari, A., Salleh, A., Escobar, A., Demaria, F., & Acosta, A. (Eds.). (2019). *Pluriverse: A Post-Development Dictionary*. New Delhi: Tulika Books.
- Kovel, J. (2002). *The enemy of nature: The end of capitalism or the end of the world?* London: Zed Books.
- Krausmann, F. et al. (2013). Global human appropriation of net primary production doubled in the 20th century. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110 (25), 10324–10329.
- Latouche, S. (2009). *Farewell to growth*. London: Polity.
- Lynch, M. et al. (2019). Measuring the ecological impact of the wealthy: Excessive consumption, ecological disorganization, green crime, and justice. *Social Currents*, 6(4), 377–395.
- McLaren, D. (2012). Environmental space, equity and the ecological debt. In J. Agyeman, R. Bullard, & B. Evans (Eds.), *Just sustainabilities: Development in an Unequal World* (pp. 36–54). London: Routledge.
- Oswald, Y., Owen, A., & Steinberger, J. K. (2020). Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and across consumption categories. *Nat Energy*, 5(3), 231–239. <https://doi.org/10.1038/s41560-020-0579-8>.
- Perfecto, I., Vandermeer, J., & Wright, A. (2009). *Nature's Matrix. Linking Agriculture, Conservation and Food sovereignty*. London: Routledge.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Pouw, N. (2020). *Economics of Wellbeing. Or why economics should be done differently*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions*. Harvard University Press.
- Scott Cato, M. (2012). *The Bioregional economy. Land, Liberty and the Pursuit of Happiness*. London: Routledge.
- UNEP (2020). *Preventing the next pandemic. Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*. Nairobi: UNEP.
- Wallace, R. (2016). *Big Farms Make Big Flu*. New York: Monthly Review Press
- Wiedmann, T., Lenzen, M., Keyßer, L. T., & Steinberger, J. K. (2020). Scientists' warning on affluence. *Nature Communication*, 11(1). <https://doi.org/10.1038/>

سناریونگاری در برنامه‌ریزی توسعه

تهیه و تنظیم: حانیه علی‌بیکی علوی^۱ - علی خانی

چکیده:

امروزه با پیشرفت روزافزون علم و فناوری و تغییرات شتابان و شگرف در حوزه‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فناوری و محیط زیستی و به تبع آن دشواری‌های به وجود آمده پیش‌روی تصمیم‌گیرندگان در سطوح مختلف به خصوص سطوح ملی، کسب آمادگی مناسب برای رویارویی با این شرایط خاص و پر مخاطره نیازمند مطالعه آینده و شناسایی عوامل شکل دهنده و تأثیرگذار بر آینده بوده و با وجود ناکارآمدی روش‌های مرسوم برنامه‌ریزی توسعه و مطرح شدن اندیشه آینده برای انسان، باور به تغییر آینده و قائل شدن جایگاه فعال در شکل بخشیدن به آینده، سبب شکل‌گیری رهیافتی تحت عنوان آینده‌پژوهی شده است. آینده‌پژوهی در واقع به معنای فرایندی سامان‌مند و مشارکتی برای ساخت چشم‌اندازهای بلندمدت و میان‌مدت با بهره‌گیری از طیف وسیعی از مدل‌ها و روش‌هاست که به دنبال ساده کردن پیچیدگی‌ها بوده و گمانه‌زنی‌ها و خردورزی‌ها را نه فقط در مورد یک آینده، بلکه پیرامون چندین آینده متصور می‌شود. برنامه‌ریزی در یک دوره بلندمدت و میان‌مدت و در چارچوب اهداف و سیاست‌های کلی توسعه صورت گرفته و نیازمند پرداختن به آینده و برنامه‌ریزی برای آن می‌باشد تا از این طریق با در اختیار داشتن اهرم کنترل و مدیریت آینده، به توسعه و معماری مطلوب کشور پرداخته شود. برای برنامه‌ریزی در دنیایی سرشار از عدم قطعیت‌ها، برنامه‌ریزان نیز می‌بایست مطابق با مسیرهای متعدد حرکت جهان و برنامه‌ریزی بر پایه سناریو، مدیران و جامعه را برای رویارویی با چنین شرایطی همراهی کنند. مسیرها و روش‌های موجود در این زمینه بسیار متعدد و متنوع می‌باشند. سناریونگاری به عنوان یکی از مهم‌ترین روش‌های مطرح در این رهیافت، به عنوان ابزاری کلیدی جهت توصیف موقعیت‌های گوناگون در آینده، برنامه‌ریزی توسعه را به منظور دستیابی به وضع مطلوب هدایت می‌نماید. بنابراین یکی از مباحث کلیدی در برنامه‌ریزی توسعه در جهت مقابله با عدم قطعیت‌ها و تکانه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، توجه و تأکید بر آینده‌پژوهی با استفاده از روش‌هایی کاربردی چون سناریونگاری می‌باشد.

کلمات کلیدی:

آینده‌پژوهی، برنامه‌ریزی توسعه، سناریونگاری، عدم قطعیت‌ها

۱-مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور- کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی شهری Hanie.Alibeyki@gmail.com

مقدمه:

توسعه در علوم گوناگون تعاریف مختلفی دارد، به عبارتی جامعه‌شناسان توسعه را افزایش و تکثر نهادهای اجتماعی، سیاست‌مداران توسعه را افزایش میزان مشارکت و تحول نهادهای قدرت و اقتصاددانان آن را به‌کارگیری عوامل اقتصادی به منظور بهبود سطح زندگی می‌دانند. این تعاریف مختلف بیش از هرچیزی نشان‌دهنده جوانب مختلف توسعه است که دربرگیرنده‌ی ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی می‌باشد. به عبارتی در جهت دستیابی به میزان معقولی از توسعه می‌بایست به ابعاد گوناگون آن توجه نمود و این مجموعه را چون منظومه‌ای کلان و پویا در نظر گرفت که ناظر به آینده است و عوامل بسیاری بر روابط آن تأثیر گذاشته و تأثیر می‌پذیرند. از این رو تکانه‌ها و عدم قطعیت‌ها به طور پیوسته بر این منظومه و جریان توسعه اثرگذار هستند و آینده‌های نامعلوم را شکل خواهند داد. بنابراین در نظر گرفتن مسیرهای مختلف و تفکر در مورد آینده در فرایند برنامه‌ریزی توسعه امری قابل تأمل است. در این راستا برنامه‌ریزی سناریو یکی از شناخته شده‌ترین و پرکاربردترین تکنیک‌ها برای تفکر در مورد آینده است. سناریوها در واقع داستان‌ها یا روایت‌هایی در رابطه با آینده می‌باشند که نشان می‌دهند چگونه جهان در صورتی تغییر خواهد کرد که گرایش‌های خاصی تقویت یا تضعیف شود و یا رویدادهای مختلفی رخ دهد. برنامه‌ریزی سناریو به دنبال پیش‌بینی آن نیست که در آینده چه اتفاقی خواهد افتاد، بلکه از طریق یک فرایند رسمی، مجموعه محدودی از نمونه‌هایی از آینده ممکن را شناسایی می‌کند که به هنگام ارزیابی استراتژی‌های فعلی یا تنظیم استراتژی‌های جدید، نقطه مرجعی را ارائه می‌دهد. این روش فرضیات در مورد آینده را مطرح می‌کند و اعتماد به عمل در دنیایی از عدم قطعیت را ایجاد می‌کند. ساختار سناریوها نیز ابزاری مناسب برای برنامه‌ریزان خصوصاً برنامه‌ریزی توسعه خواهد بود تا در رابطه با آینده به شیوه‌های برنامه‌ریزی کارآمدتر روی آورده و بر آینده تأثیر بسزایی داشته باشند. علاوه بر این، سناریوها بر فرایند تغییر و یا روش تفکر در مورد آینده نیز تأکید دارند و این ابزار مفیدی است که سیاست‌گذاران می‌توانند به آینده رسیدگی کنند و فرایندهای در حال حاضر تصمیم‌گیری را از آینده مطلع کنند.

مفاهیم و مبانی نظری:

از نظر پارسون سناریوها روایت‌هایی از آینده‌های ممکن الوقوع هستند که به منظور تصمیم‌گیری در شرایط با عدم اطمینان بالا ایجاد می‌گردند (چهارسوقی و همکاران، ۱۳۹۱: ۷). از نظر مایکل بورتر سناریو دیدگاهی است با سازگاری درونی محتوایی نسبت به آن چه در آینده می‌توان رخ دهد. از نظر پیتر شوارتز سناریوها ابزاری برای نظم دهی به ادراک یک فرد درباره محیط‌های بدیل آینده است که تصمیم‌های فرد در آن محیط‌ها گرفته خواهد شد. از نظر گیل رینگلند سناریوها بخشی از برنامه‌ریزی‌های استراتژیک می‌باشند که به عنوان ابزاری برای مدیریت عدم قطعیت آینده استفاده می‌شود. از نظر میشل گوده و روبات (۱۹۹۶) سناریوها توصیف موقعیت‌های آینده و رویدادهای ممکن در آن موقعیت‌ها هستند، به گونه‌ای که شخص بتواند از موقعیت‌های کنونی خود به سوی آینده‌های بدیل حرکت کند و همچنین سناریوها شیوه‌ای هستند که نتایج پیش‌بینی‌ها را به صورتی منسجم و متقاعدکننده ارائه می‌دهند. از نظر

وارفید سناریو داستانی از وضعیت‌ها، امور یا پیشرفت‌های ممکن در گستره زمان آینده است (موسوی و کهکی، ۱۳۹۶). از نظر پیرواک سناریوها به مدیران برای ساختاردهی عدم قطعیت‌های آینده کمک می‌کند (توکلی و توکلی، ۱۳۹۲). نیلسون و واگنر خاطر نشان ساختند که سناریوها با حذف موانع تفکر خلاق، موجب ترغیب تفکر راهبردی می‌شوند و کاربردهایی به شرح زیر دارند:

پیش‌نگری فرصت‌ها و تهدیدهای آینده، تقویت تفکر و یادگیری راهبردی، تسهیل هنر ارتباط راهبردی، چشم‌اندازسازی وضعیت آینده، خلق گزینه‌هایی برای تصمیم‌گیری، خلق چارچوب‌هایی برای یک چشم‌انداز مشترک از آینده، جهت تأثیرگذاری بر رفتار فردی و سازمانی (بوستانی و همکاران، ۱۳۹۳: ۷۲-۷۱).

اهداف برنامه‌ریزی سناریو نیز عبارت است از:

- تقویت درک و فهم رویدادهای محتمل آینده که ممکن است پدیدار شوند، نحوه ظاهر شدن آن‌ها و عواملی که آن‌ها را شکل می‌دهند؛
- جلب توجهات به ظواهر و هدایت مدیران به سمت تصمیم‌گیری درباره آن‌ها؛
- ایجاد سناریوها به منظور فراهم نمودن زمینه‌ای برای مدیران به منظور طرح تصمیمات و تنظیم مجدد تصمیمات موجود؛
- کمک به مدیران برای شناسایی تصمیمات محتمل‌الوقوع از طریق آشکارسازی رویدادها و موقعیت‌هایی که ممکن است ایجاد شوند و تصمیماتی که برای مقابله با آن‌ها باید گرفته شوند (ملکی، ۱۳۹۲: ۱۳۵ به نقل از موسوی و کهکی، ۱۳۹۶).

به عبارتی سناریوها توجه خود را به روابط بین رویدادها و نقاط تصمیم‌گیری متمرکز می‌کنند. به عنوان یک قاعده، نگارش و ساخت سناریو در شرایطی مفید است که در آن گذشته یا حال بعید باشد و راهنمایی برای آینده باشد. سناریوها به طور مستقیم به پیشران‌ها و راه‌هایی که برای تکامل و محدوده احتمالات، ممکن است با آن روبرو شوند، کمک می‌نماید. از این رو، سناریوها به خصوص در زمانی که بسیاری از عوامل باید در نظر گرفته شوند و درجه عدم قطعیت در مورد آینده بالا باشد، مفید هستند. بسیاری از سناریوهای مفید، تلاش برای نشان دادن توازن بین اهداف سیاست‌های تحت اختلاف هستند. در حالی که یک سناریو ممکن است بررسی کند چه اتفاقی خواهد افتاد اگر رشد اقتصادی و ایجاد شغل نقش مهمی ایفا نماید، برخی سناریوهای دیگر نیز می‌توانند ارتباط سیاسی یکسانی با ارزش‌های اجتماعی و یا ارزش‌های محیطی ایجاد کنند. از آنجایی که هدف نهایی سناریوها، حمایت از سیاست است، انتخاب سناریوها باید از لحاظ سیاسی نیز مناسب باشد. همین‌طور علاوه بر موارد فوق اغلب تکنیک‌های سناریونویسی نیز اساساً بر پایه دو مقوله هنجاری^۱ و اکتشافی^۲ تقسیم می‌شوند. این دو قطب همچنین به عنوان پایه سایر تکنیک‌های سناریونویسی نیز به حساب می‌آیند. در مجموع سناریوها نیز بسته به اهداف مورد نظر به موارد زیر تقسیم می‌شوند:

- سناریو پایه^۳: براساس سیاست‌های فعلی؛

1. Normative
2. Explorative
3. Baseline Scenario

- سناریو آتی (ممکن):^۱ براساس واقع‌گرایی در آینده؛
- سناریو محتمل:^۲ براساس تفکر رایج؛
- سناریو بد:^۳ در مقابل اهداف از پیش تعیین‌شده؛
- سناریو خوب (بهترین):^۴ براساس اهداف از پیش تعیین‌شده؛
- سناریو مطلوب (یا هنجاری و یا چشم‌انداز):^۵ براساس مجموعه‌ای از سیاست‌ها به اشتراک گذاشته شده و قابل دسترسی است.

طبقه‌بندی مدل‌ها و روش‌ها:

هر نوع دسته‌بندی بر مبنای دیدگاه خاصی در مورد ویژگی برجسته، قابلیت و کارایی روش‌ها است و در نتیجه سبب شکل‌گیری رویکرد مشخصی در انتخاب یک روش یا تعدادی روش مکمل توسط کاربران در فرایند آینده‌نگاری یا در مراحل مختلف این فرایند بوده است. در بین این روش‌ها، سناریونگاری از روش‌های پرکاربرد بوده و علاوه بر استفاده از این روش توسط بخش‌های دولتی و خصوصی در کشورهای مختلف و شرکت‌های چندملیتی و مجامع بین‌المللی، تلاش فراوانی شده تا چارچوب‌بندی علمی و نظری مناسبی نیز برای این روش ارائه شود (حاجیانی و قصاب، ۱۳۹۲: ۴۲). بدین منظور در جدول زیر تعدادی از مهم‌ترین روش‌های آینده‌نگاری از جنبه‌های گوناگون مورد ارزیابی قرار گرفته است.

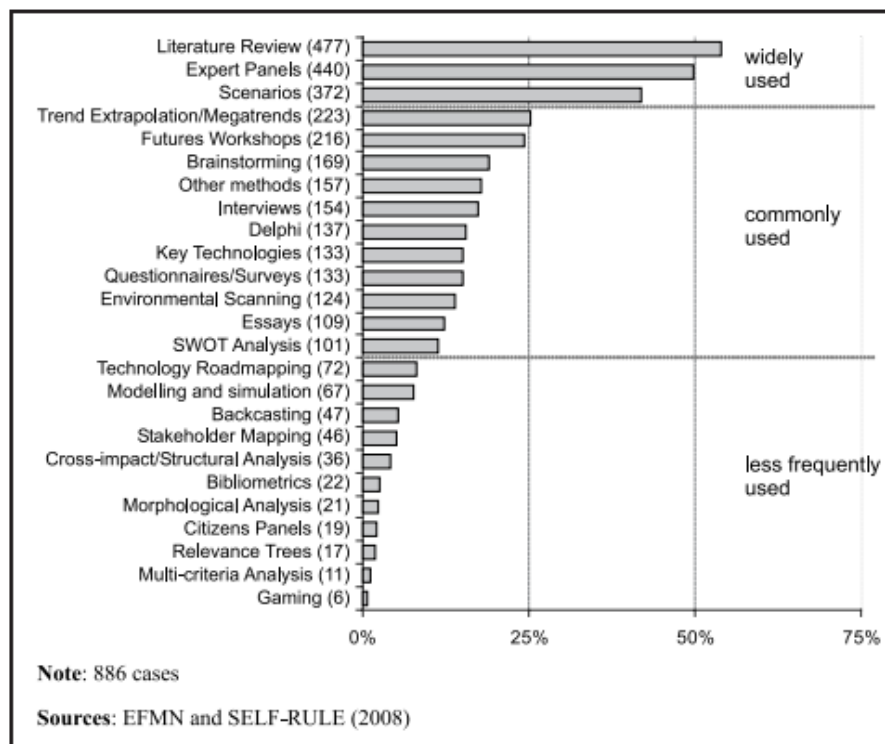
جدول ۱: ارزیابی مدل‌ها و روش‌های آینده‌نگاری

پویایی روش	قابلیت اعتباربخشی به یافته‌ها	ابتنا بر چارچوب نظری و قوانین علمی	معرفی و تشخیص بازیگران و کنشگران	بیان و تشریح سازوکار علی	تعیین نیروهای پیشران	تعیین اولویت هرکدام از آینده‌ها	ارائه انواع آینده	
-	**	*	-	-	*	*	-	تحلیل روند، سری‌های زمانی، پس‌نگری
***	*	*	*	*	*	*	**	دلفی
***	**	**	*	***	**	**	***	سناریونگاری
-	***	***	-	***	***	*	*	تحلیل‌های رگرسیونی
**	***	***	*	**	***	***	***	تحلیل تأثیر ماتریسی متقاطع
*	*	**	***	*	**	*	***	نظریه بازی‌ها
**	-	-	**	-	**	*	**	تحلیل جایگزین
**	-	**	*	***	***	**	***	شبیه‌سازی
*	*	*	*	*	*	*	**	توفان فکری
-	-	-	*	-	-	*	*	منطق شهودی و بصیرت رهبران
*	**	-	-	-	*	*	*	مرور اسناد و ره‌نگاشت

منبع: (حاجیانی و قصاب، ۱۳۹۲)

1. Prospective Scenarios
2. Most likely Scenarios
3. Worse-case Scenario
4. Best Scenario
5. Desired Scenario or Normative or just Vision

پوپر در مقاله خود تحت عنوان «چگونه روش‌های آینده نگاری انتخاب می‌شوند؟» ۲۵ روش را در ۸۸۶ پروژه به کار برده است. همانطور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، مشخص گردید که روش سناریونگاری با ۳۷۲ مورد کاربرد از ۸۸۶ مورد، رتبه سوم را در میان روش‌های موجود دارد. از این رو سناریونگاری جزء سه روش برتر و قوی‌تر آینده‌نگاری محسوب می‌گردد.



شکل ۱: سطح استفاده از روش‌های آینده نگاری
منبع: (Popper, 2008)

برنامه‌ریزی بر پایه سناریو:

برنامه‌ریزی بر پایه سناریو تلاش می‌کند تا دو خطای رایج در تصمیم‌گیری را جبران کند؛ تخمین زیاد و تخمین کم. بیشتر سیستم‌ها دچار خطای تخمین کم می‌شوند. به عبارتی بدون توجه به اینکه تغییر در تمامی جنبه‌های توسعه به طور چشمگیری افزایش یافته است، تمایل دارند آینده را بدون چنین میزانی از تغییر تصور کنند. یک گروه کوچک آینده‌نگرها نیز دچار خطای تخمین بالا هستند. برنامه‌ریزی بر پایه سناریو این امکان را می‌دهد که یک میدان میانه بین تخمین بالا و پایین رسم شود (حیدری و دیو سالار، ۱۳۸۶).

فرایند و گام‌های سناریونگاری در برنامه‌ریزی توسعه:

در راستای کاربرد رویکرد سناریونگاری در آینده‌پژوهی، تلاش‌های گسترده و فراوانی از سوی اندیشمندان این حوزه جهت خلق فرایندی روشمند شده است. از این قبیل افراد می‌توان به پیترو شوارتز و میشل گوته اشاره کرد. با استناد بر فرایندهای تعریف شده در این حوزه و توجه به کاربست این روش در برنامه‌ریزی توسعه، گام‌های اصلی مطرح در این حوزه به شرح ذیل می‌باشد:

• شناسایی و تبیین روندها و کلان روندها

آینده نتیجه کنش چهار عامل مهم است، عواملی که با تأثیر و تأثرات مختلف بر روی یکدیگر، آینده را می‌سازند، این چهار عامل عبارتند از: تصاویر، اقدامات، روندها و رویدادها. بی شک، روند و رویداد شناخته شده‌ترین واژه‌های آینده‌شناسی هستند که بر دو ویژگی آینده متمرکزاند. روندها، به پیوستگی تاریخی و زمانی اشاره دارند. روندها از گذشته آغاز می‌شوند و تا آینده ادامه می‌یابند. در آینده اندیشی، منظور از روند عبارت است از: «تغییرات منظم در داده‌ها یا پدیده‌ها در خلال زمان». در تعریفی دیگر، روند یعنی پدیده‌ای که در مدت زمان کوتاه با یک گرایش و منطق خاص تکرار می‌شود و یا به عبارت دیگر روند؛ یعنی تغییر و توسعه به سمت یک موقعیت جدید و متفاوت (منزوی و نظری زاده، ۱۳۸۹). کلان روندها، عواملی جهانی هستند که شرایط پایه را در تمام زمینه‌های اقتصاد و جامعه برای چارچوب زمانی بلند مدت تشکیل می‌دهند (Winterhoff et al, 2009).

• شناسایی مسائل و پیشران‌ها

مسائلی که مانع توسعه محسوب گردیده‌اند در این مرحله مدنظر قرار می‌گیرد و احصاء می‌شود. از طرفی پیشران‌ها که نیروهایی هستند که نقش بازساخت آینده‌ی فضاهای زندگی را بازی می‌کنند، شناسایی می‌شوند (تقی لو و همکاران، ۱۳۹۵: ۳). در واقع نیروها و رویدادهای طبیعی تأثیرگذار، آن نیروهایی می‌باشند که همچون نیروهای اقتصادی، محیط زیستی و ... توانایی تأثیرگذاری بر محیط را دارند. نیروهای محرک همچنین می‌توانند در یک دسته‌بندی کلی در بخش‌های مربوط به جامعه، فناوری، اقتصاد، سیاست و محیط‌زیست جای گیرند (مقدسی، ۱۳۹۵: ۸۸ به نقل از موسوی و کهکی، ۱۳۹۶). به تعبیری دیگر می‌توان گفت پیشران‌ها مجموعه‌ای از نیروهای شکل‌دهنده آینده‌اند که به صورت جهانی، ملی و یا محلی بر آینده‌های مختلف تأثیر می‌گذارند. با بررسی متناظر پیشران‌ها و مسائل، پایه‌های بنیادین سناریوها مشخص می‌گردد.

• تحلیل اهمیت، قطعیت و اثر متقابل پیشران‌ها

برای شناسایی این پیشران‌های کلیدی و سناریونویسی بر پایه آن‌ها، به تحلیل اهمیت و میزان عدم قطعیت آن‌ها پرداخته می‌شود. اهمیت به معنای بیشترین تأثیرگذاری نیروی پیشران بر سایر نیروهاست و عدم قطعیت به معنای ندانستن مسائل، روندها، تصمیم‌ها و رویدادهای سازنده فرداست. به عبارتی میزان پیش‌بینی ناپذیر بودن تحولات و نتایج آینده را عدم قطعیت می‌گویند. برای درک صحیح از سناریونویسی، در ابتدا ما نیاز به شفاف‌سازی ماهیت عدم قطعیت داریم (شکوری و بنیادی نائینی، ۱۳۹۴: ۱۱۳-۱۱۴). سناریوها عمدتاً روی پیشرانی قرار می‌گیرند که با بالاترین عدم قطعیت مواجه است، عدم قطعیت به پیشران‌هایی گفته می‌شود که میزان تاثیر و احتمال وقوع آن‌ها مشخص نباشد و مجموعه‌ای از علل و حوادث در رخداد و تأثیرگذاری آن شریک هستند. برای فعالیت در دنیای سرشار از عدم قطعیت، برنامه‌ریزان باید مفروضات خود را درباره مسیر حرکت جهان با پرسش‌های فراوان «اگر این طور شود چه؟» به چالش بکشند تا بتوانند جهان آینده را واضح‌تر ببینند (زالی، ۱۳۸۸: ۱۰۲ به نقل از موسوی و کهکی، ۱۳۹۶).

• انتخاب پیشران‌های دارای اهمیت و عدم قطعیت

در بخش اول پرسشنامه‌ای جهت تحلیل اثر متقابل پیشران‌ها و پی بردن به اهمیت آن‌ها در قالب ماتریس اثر متقاطع تدوین شده است. در این ماتریس که در سطر و ستون آن پیشران‌های منتخب حاصل از بخش قبل قرار گرفته، تأثیرگذاری و تأثیرپذیری پیشران‌ها مورد پرسش قرار می‌گیرد. بدین گونه که میزان تأثیر پیشران‌های قرار گرفته در ستون بر پیشران‌های قرار گرفته در سطر، هدف مورد نظر جهت پرسش می‌باشد. در نهایت پس از جمع‌آوری پرسشنامه‌ها از میان جامعه آماری متشکل از خبرگان و کارشناسان حوزه‌های مختلف سراسر کشور، نتایج حاصل از آن، با استفاده از نرم‌افزار Mic Mac که توانایی تشریح و تحلیل روابط ماتریسی همه‌ی عوامل و پیشران‌های موثر بر سیستم را دارد، مورد ارزیابی قرار گرفته و تبیین می‌شود.

• تدوین مدل مفهومی و منطق سناریو

مدل مفهومی فضای سناریو به سناریوها نوعی ویژگی سازمان دهنده یا ساختاری منطقی اعطا می‌کند. این مدل از یک فرضیه باورپذیر در مورد تغییر به دست می‌آید (موسوی و کهگی، ۱۳۹۶). هر مدل مفهومی فضای سناریو، بحثی درباره آینده است. این مدل تعبیری متفاوت از عدم پیوستگی‌ها و عدم قطعیت در مورد نیروهای بنیادین است که به دیدگاهی متفاوت در مورد آینده می‌انجامد. در مجموع مدل مفهومی فضای سناریو را باید نقشه‌ای دانست که براساس آن توصیف داستانی از یک آینده احتمالی ترسیم می‌گردد. (سروری، ۱۳۸۹: ۶۵ به نقل از موسوی و کهگی، ۱۳۹۶).

• نگارش سناریو (داستان سناریو)

سناریوها روایت‌هایی از آینده و رویدادهای ممکن الوقوع هستند که ضمن توصیف موقعیت‌های آینده، به منظور تصمیم‌گیری در شرایط با عدم اطمینان بالا ایجاد می‌گردند، به گونه‌ای که شخص بتواند از موقعیت‌های کنونی خود به سوی آینده‌های بدیل حرکت کند (موسوی و کهگی، ۱۳۹۶).

• تدوین راهبردهای پابرجا

در این مرحله راهبردها به گونه‌ای طراحی می‌شوند تا در هر سناریویی بیشترین کارایی را داشته باشند. به عبارتی راهبردی پابرجا محسوب می‌گردد که در برابر رخداد هر سناریویی ماندنی و زیست پذیر باشد. استراتژی پابرجا در برابر تعداد زیادی از آینده‌های ممکن عملکرد مناسبی دارد (زیاری و همکاران، ۱۳۹۶).

جمع بندی:

سناریونگاری به عنوان یکی از مهم‌ترین روش‌های آینده‌پژوهی مطرح است. در حقیقت سناریوها آینده‌های بدیل و قابل جایگزین را ایجاد می‌کند و با در نظر گرفتن عوامل محیطی اعم از نیروهای پیشران و عدم قطعیت‌ها، روایات متعددی از آینده ایجاد می‌کنند که می‌تواند پشتیبان خوبی برای برنامه‌های توسعه باشد و برنامه‌ریزان را در جهت مقابله با محیط پیچیده و سرشار از رویدادها تجهیز کند. گام‌های اساسی در این روش را می‌توان در چند مرحله تعریف نمود؛ مرحله اول مربوط به شناسایی روندهاست، که امروزه به دغدغه دولت‌ها، مراکز تصمیم‌گیری و ... تبدیل شده است. روندها یا جریان تغییرات، نیروهایی هستند که در برهه‌ای از زمان، جهان پیرامون را تغییر می‌دهند از این جهت می‌توان گفت کلان روندها نیز ابر نیروهایی هستند که در حوزه‌های بزرگ و مهم زندگی بشر تغییرات بنیادین ایجاد می‌کنند. در این مرحله از فرایند نیز، بنابر روندها و کلان روندهای شناسایی شده مربوط به توسعه کشور، روندها و کلان روندها در هر بخش به تفکیک استخراج شده و تبیین می‌گردد. مرحله دوم مربوط به شناسایی عوامل کلیدی

و پیشران‌ها می‌باشد. در حقیقت در این مرحله پس از بررسی روندها و کلان‌روندها و همچنین مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای صورت گرفته پیرامون منابع این حوزه در قالب روش متن‌کاوی، عوامل کلیدی و نیروهای پیشران موثر بر توسعه کشور شناسایی می‌شود و طی مراحل با استفاده از روش‌ها و تکنیک‌های مربوطه مورد پالایش قرار می‌گیرد. مرحله سوم مختص به شناسایی اهمیت و عدم قطعیت نیروهای پیشران توسعه کشور می‌باشد. در واقع این مرحله با استفاده از نظرات کارشناسی و استفاده از ابزارهای مختلف به تحلیل اثرات متقابل و تحلیل اهمیت پیشران‌ها پرداخته می‌شود و با تدوین دوگانه‌های مربوط به هر پیشران، قطعیت آن مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در نهایت با استفاده از نتایج بدست آمده، پیشران‌های کلیدی جهت استفاده در مراحل بعدی و سناریونویسی معین و مشخص می‌شوند. در نهایت پیشران‌های نهایی توسعه در قالب منطق سناریوهای توسعه ترسیم شده و سپس به نگارش سناریوها پرداخته می‌شود.

منابع

- احمدجو، کامران (۱۳۹۴). برنامه ریزی استراتژیک و آینده پژوهی، اولین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات، دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف آباد.
- بوستانی، حمیدرضا. رضایی دولت آبادی، حسین و گوهری فر، مصطفی (۱۳۹۳). برنامه ریزی منطقه ای بر مبنای سناریو با استفاده از فرایند تحلیل سلسله مراتبی (مورد شناسی: تعاون روستایی شهرستان‌های رستم و نورآباد ممسنی)، فصلنامه جغرافیا و آمایش شهری- منطقه ای، شماره ۱۱، ۸۴-۶۷.
- تقی لو، علی اکبر. سلطانی، ناصر و آفتاب، احمد (۱۳۹۵). «پیشران‌های توسعه ی روستاهای ایران»؛ فصلنامه برنامه ریزی و آمایش فضا، دوره بیستم، شماره ۴، ۲۸-۱.
- توکلی، هدایت و توکلی، مهدی (۱۳۹۲). سناریو نویسی در حوادث صنعتی، چاپ اول. تهران: انتشارات آتی نگر.
- چهارسوقی، سید کمال. رحمتی، مهرداد. معماپور، مهدی و رجب زاده قطری، علی (۱۳۹۱). آینده پژوهی در حوزه انرژی و «ارزیابی راهبردهای مدیریت انرژی کشور» با استفاده از «برنامه ریزی سناریو»، فصلنامه بهبود مدیریت، سال ششم، شماره ۴، پیاپی ۱۸، ۳۳-۵.
- حیدری، ابراهیم. دیوسالار، علی (۱۳۸۶). برنامه‌ریزی سناریو، ابزار ارزیابی استراتژی‌ها، مطالعه موردی: استراتژی‌های توسعه نانو تکنولوژی ایران، تهران
- زیاری، کرامت الله. ربانی، طاها و ساعد موجشی، رامین (۱۳۹۶). آینده پژوهی پارادایمی نوین در برنامه ریزی با تاکید بر برنامه ریزی شهری و منطقه ای (مبانی، مفاهیم، رویکردها و روش‌ها)، چاپ دوم. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- شکوری، شهرام و بنیادی نائینی، علی (۱۳۹۴). سناریوپردازی آینده صنعت نرم‌افزارهای کاربردی در ایران با رویکرد آینده پژوهی، فصلنامه مدیریت توسعه فناوری، دوره سوم، شماره ۳، ۱۳۸-۱۱۱.
- منزوی، ک و نظری زاده، فرهاد (۱۳۸۹). مرکز توسعه مفاهیم و دکرین، روندهای استراتژیک موثر جهانی موثر بر دفاع و امنیت در افق زمانی ۲۰۰۷ تا ۲۰۳۶ میلادی، مرکز آینده پژوهی علوم و فناوری دفاعی، تهران: موسسه آموزش و تحقیقاتی صنایع دفاعی.
- موسوی، میرنحیف و کهنکی، فاطمه (۱۳۹۶). آینده پژوهی در آمایش سرزمین، چاپ یکم. دانشگاه ارومیه.
- Popper, Rafael (2008). How are foresight methods selected? Emerald Group Publishing Limited.
- Winterhoff, M., Kahner, C., Ulrich, C., Sayler, P., & Wenzel, E. (2009). Future of Mobility 2020, the Automotive Industry in Upheaval, Arthur D. Little.

برنامه پنج ساله هفتم: آیا منطقی بنیادی وارد برنامه خواهد شد؟

تهیه و تنظیم: رضا منصوری

مقدمه:

تجربه نگارنده از مشارکت در برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله توسعه کشور در بعد از انقلاب، زمانی آغاز شد که در سال ۱۳۶۵، از آقای مهندس میرسلیم مشاور علمی رئیس جمهور وقت تقاضا شد، دولت بودجه ویژه‌ای برای تحقیق و توسعه (تح‌تو) در نظر بگیرد. پیشنهاد این بود ۰,۶٪ مناسب است. تخمین برای این درصد در آن سال‌ها از منابعی که دیده شده بود ۰,۲٪ بود. همین ارقام در برنامه ششم کشور قبل از انقلاب برای سال‌های ۵۷ تا ۶۲ منظور شده بود! همین درصد ۰,۶٪ در اولین برنامه پنج‌ساله جمهوری اسلامی وارد شد. تجربه جدی‌تر نگارنده با برنامه‌ریزی بخش‌های علم و فناوری برنامه‌های پنج‌ساله از برنامه سوم آغاز و تا برنامه چهارم ادامه پیدا کرد.

تجربه شش برنامه:

نتیجه‌گیری چه از تجربه مشارکت در برنامه‌ریزی و چه از بررسی نتایج آن‌ها برای بخش علم، فناوری، یا در واژگانی عام‌تر تحقیق و توسعه، که پس از این به اختصار تح‌تو نامیده می‌شود، چند نکته را نشان می‌دهد:

الف) برنامه‌ها به‌هیچ وجه با آن جدیتی که تدوین می‌شود اجرا نمی‌شود؛

ب) به‌هنگام اجرا، مدیران در سطوح مختلف تنها موقعی برنامه را جدی می‌گیرند که در آن منافی داشته باشند. در غیر این صورت معمولاً برنامه‌ها در قفسه‌ها می‌ماند؛

ج) بعضی احکام برنامه به قدری کلی‌اند که از جنس برنامه نیست یا به قدری جزئی‌اند که از وظایف دستگاه‌های اجرایی و در مورد بحث، دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها است.

از این جهت، بر مبنای تجارب نگارنده، برنامه‌ریزی با صرف هزینه و زمان از دستگاه‌های اجرایی و سازمان مدیریت زمانی ارزشمند می‌شود که چرخش بینشی جدی در این زمینه روی دهد: تطبیق منابع مالی و انسانی و مدیریتی با زمان و توان اجرا، مبتنی بر درک عمیق از توسعه و توسعه‌نیافتگی در علم و فناوری.

شکی نیست این نتیجه‌گیری کلی از دید کارشناسان برنامه‌ریزی و نیز متخصصان مدیریت دولتی در علوم انسانی جدی گرفته نمی‌شود، و با نوع نگاه این دسته متخصصان همخوانی ندارد. با وصف این، دیدگاه نگارنده پیرامون نقش بعضی وجوه برنامه‌های گذشته مرتبط با تح‌تو ذکر می‌شود. این مصداق‌ها شاید نتیجه‌گیری‌های نگارنده را قدری روشن‌تر کند و پیشنهادها را پذیرفتنی نماید.

ابتدا به برنامه اول توسعه پرداخته می‌شود که از این جهت نمونه تاریخی چگونگی تأثیرگذاری در جامعه است. این برنامه یک ماده واحد بوده است با ۵۲ تبصره که هر کدام حکم قانون را دارد. با این تفاسیر سه حکم را می‌شود به به تح‌تو وابسته دانست با این مضمون‌ها (ص ۴۹):

حکم ۷: اصلاح قانون مالیات به منظور جذب سرمایه‌گذاری در امر تحقیقات؛

حکم ۲۲: اجازه دولت در استفاده از فناوری‌های پیشرفته اداری از جمله انفورماتیک؛

حکم ۴۷: اجازه به دانشگاه‌ها برای توسعه دوره‌های تکمیلی و همکاری با دانشگاه‌های خارجی.

البته، در عرف واژگان جهانی، تنها مورد اول را می‌توان از جنس برنامه‌ای ملی برای توسعه علمی دانست. در این برنامه واژه‌هایی به کار رفته که خوش‌تعریف نیستند: اهداف کلی، خط مشی یا استراتژی^۲ (که بعد از این راهبرد خوانده می‌شود)، سیاست (گاهی هم سیاست کلی). علاوه بر این، اسناد برنامه شامل بوده بر خلاصه‌ای از وضع موجود هر بخش، مشکلات و تنگناها، و اهداف کیفی، و برنامه‌های اجرایی (ص ۵۱). سعی می‌شود با استاندارد کردن مفهومی‌ها به این سه مقوله پرداخته شود: هدف، راهبرد، و سیاست در این برنامه اول.

الف) هدف‌ها

برنامه ده هدف داشته. از این ده مورد، یک مورد مرتبط با تح‌تو است. هدف ۳ (همان کتاب ص ۴۵):

- گسترش کمی و ارتقاء کیفی فرهنگ عمومی، تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه با توجه خاص نسبت به نسل جوان.

گرچه این هدف به فرهنگ عمومی و آموزش توجه دارد. رسم نیست تح‌تو در این مقوله گنجانده شود.

ب) راهبردها

برای هر هدف تعداد زیادی راهبرد تعیین شده. که لزوماً به معنای موفقیت بیشتر آن هدف نیست:

- متناظر با هدف ۳: ۲۰ راهبرد. که ۴ مورد آن را می‌توان به نوعی به تح‌تو مرتبط دانست!
از جمله تأکید بر ارتقاء سطح علمی نهادهای علمی، بهره‌برداری از ظرفیت علمی و فنی، تأسیس فرهنگستان زبان و ادب فارسی، و ایجاد ارتباط عمیق میان دانشگاه‌ها با بخش‌های تولید و تحقیق وزارتخانه‌های تولیدی.
- متناظر با هدف ۴؛ ۵۴ راهبرد. که ۶ مورد آن را می‌توان به نوعی به تح‌تو مرتبط دانست!
از جمله توسعه تحقیقات و فناوری در جهت جایگزینی واردات.
- متناظر با هدف ۷: ۱۵ راهبرد. که ۱ مورد آن را می‌توان به نوعی به تح‌تو مرتبط دانست!
از جمله اولویت تأمین نیازها از طریق به‌کارگیری فناوری داخلی.
- متناظر با هدف ۸: ۱۸ راهبرد. که ۱ مورد آن را می‌توان به نوعی به تح‌تو مرتبط دانست!
از جمله تدوین نظام تحقیقاتی علمی.
- متناظر با هدف ۱۰: که ۲ مورد آن را می‌توان به نوعی به تح‌تو مرتبط دانست!
از جمله ممنوعیت استقرار فعالیتهای تولیدی ... به استثنای فعالیتهای تحقیقاتی و ... در تهران. و نیز ایجاد مجموعه‌های عمل‌کردی (صنعتی دانشگاهی ...) در برخی شهرهای بزرگ.

ج) سیاست‌ها

مجموعاً ۱۱ سیاست تعریف شده است.

۱-اهداف کلان که به نظر می‌رسد مترادف است با اهداف کلی (رک ص ۴۵ و ۴۹).

۲-هنوز واژه راهبرد مرسوم نبوده.

- سیاست ۹: پی‌ریزی گسترده در جهت برقراری ارتباط بنیادی مرکز تولید و تحقیقات صنعتی و کشاورزی و تربیت محقق و بهبود کیفیت تحقیقات از طریق ارتباط مراکز تحقیقاتی اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی با دانشگاه‌های کشور و مراکز تحقیقاتی مشابه در کشورهای پیشرفته صنعتی و کشاورزی.

لازم به ذکر است که نگارنده در این پژوهش به مناقشه‌ای که پیرامون گزاره‌های زیر هر عنوان هدف، راهبرد، و سیاست وجود دارد و این‌ها در چه چارچوب فکری با معنی عنوان سازگار هستند، نشده است. علاوه بر این، نگارنده در اسناد برنامه، با مفهوم اهداف کیفی و سیاست‌های کلی مواجه شده است. در مجموع به روشنی می‌توان اذعان کرد که این برنامه شاهدهی است بر این موضوع که نه تصویری منطقی از علم و فناوری و پژوهش در میان بوده و نه تصور روشنی از امر برنامه‌ریزی. آنچه هم در طول اجرای برنامه اتفاق افتاده دخل چندانی نه به اسناد برنامه داشته نه به صد راهبرد اعلام شده که انسان را به شگفتی وامی‌دارد از تصور برنامه نویسان. مطلوب بود که فقط هدف برنامه به شکل زیر مطرح می‌شد:

۱. تدوین مفاهیم نظام تح‌تو

بدون درک مفاهیم امکان تدوین نظام نیست. هنوز پس از گذشت سال‌ها، برنامه‌ریزان دولتی با مفاهیم اداری تح‌تو بیگانه‌اند.

۲. افزایش اعتبارات تح‌تو به ۰٫۶ درصد تولید ناخالص ملی و نیز تخصیص ۲۰ درصد آن به امر پژوهش‌های بنیادی
۳. تسهیل برقراری ارتباط میان نهادهای علمی (آموزشی و پژوهشی) با نیاز کشور به طریقی که در انتهای برنامه دست کم معادل ۲۰ درصد از اعتبارات تخصیص یافته تح‌تو از طریق قراردادهایی باشد میان بخش پژوهش و بخش تولید در کشور.

اگر این‌گونه بود، دیگر احتیاجی به تلاش در یافتن صد راهبرد و پیرو آن اغتشاش مفهومی و بی برنامه‌گی نبود. ورود به برنامه‌های دیگر با توجه به اینکه کمابیش آن‌ها نیز درگیر همین ابهام در مفاهیم و درک برنامه هستند، نشده است. لازم به ذکر است که در ۳۲ سال گذشته انبوهی زیرساخت کالبدی برای تح‌تو ایجاد شده است. اما از زیرساخت‌های مفهومی خبری نیست. همین است که بهره‌وری تح‌تو در ایران متناسب با این همه هزینه و زمان نیست. جایی که زیرساختی مفهومی به‌وجود آمده با بهره‌وری چشم‌گیر نتیجه فعالیت جدی افرادی بوده که با تدبیر و با جدیت امر تح‌تو را پیگیری کرده‌اند، نه نتیجه برنامه را.

از این جهت، و با این پیشینه ذهنی ترجیح داده می‌شود که برنامه هفتمی تدوین نشود. تا کارشناسانی مطلع، نه به سوی سمت اداری، آگاه به اصول پژوهش و فناوری در دنیای مدرن، و نیز شناخت تجربی از توان مدیریت برنامه‌ها در ایران و نظارت فنی در رأس کار نباشند کار به جایی نخواهد رسید. البته این توصیه را در شرایط کنونی ایران نمی‌شود اجرایی کرد. در این ناامیدی، می‌توان امید را به صورتی دیگر در بخش بعد بیان نمود.

توصیه‌هایی برای برنامه هفتم در بخش تح‌تو:

امید است در برنامه هفتم ورود یک منطق بنیادی در برنامه‌ریزی صورت پذیرد. زیرساخت‌های کالبدی لازم و مفید است اما ندیدن زیرساخت‌های مفهومی و برنامه‌ریزی برای تحقق آن‌ها غفلتی است بسیار زیان‌آور. هدف و راهبرد و سیاست مفید است اما صد راهبرد و ده‌ها سیاست برای امری کیفی، و بیان آمال به جای هدف، بیشتر به‌شوخی

می‌ماند تا امر برنامه‌ریزی دولتی. برنامه‌ریزان هیچ‌گاه نپرسیده‌اند که نظام تحقیقاتی که سی و چند سال پیش در برنامه نوشتند چه شد و چه بود و مبتنی بر چه مفاهیمی بود؛ هیچ‌گاه نپرسیدند که برای نگهداری زیرساخت‌های کالبدی چه تمهیداتی در آینده لازم خواهد بود؛ نپرسیدند که درون این زیرساخت‌ها چه کسانی باید در جهت توسعه کشور کار کنند؛ هیچ‌گاه نپرسیدند چرا در شش برنامه افزایش اعتبارات تحقیقاتی ذکر می‌شود اما هنوز از برنامه اول کشور عقب‌تر است؛ و بسیار سؤال‌های دیگر. در مدیریت مدرن دولتی، در دیوان‌داری روز، توسعه اقتصادی و زیرساخت‌های لازم برای آن را در نوآوری و توان حل مسئله می‌دانند و نام آن را تح‌تو گذاشته‌اند. تا از این امر بدیهی غفلت شود، برنامه‌ها سرگردان خواهند ماند.

با این درآمد، و با پذیرش الزام تدوین برنامه، آنچه را از دید نگارنده لازم است در برنامه آورده شود و به‌دقت پایش شود در زیر اشاره شده است:

الف) توصیه‌های کلی

- هدف اصلی و مهم از دید برنامه‌ریزان برای بخش تح‌تو با صراحت بیان و نوشته شود. هدف نمی‌تواند پرشمار باشد. بهتر است کمتر از سه هدف بیان شود. هدف‌هایی که یا تحقق آن‌ها در طول پنج سال بر مبنای تجربه در ایران ممکن باشد و نه توهم؛ یا اینکه بتواند زمینه را برای هدف‌های بعدی در برنامه‌های بعدی آماده کند. هدف نباید از جنس آرزو و کلی باشد.
- برنامه‌طوری نوشته شود که توان اجرا و نظارت بر آن در کشور وجود داشته باشد. نظارت تنها یک کار مکانیکی نیست. بسته به مورد، باید نظارت کیفی به منظور تحقق هدفی در توسعه علم و پژوهش در کشور باشد نه تنها توسعه زیرساخت‌های کالبدی که با متر و تعداد ساختمان برآورد و ارزیابی می‌شود.
- نظارت را نباید کارشناسان برنامه خودشان انجام دهند، بلکه باید آن را مدیریت کنند اما انجام آن را به دست متخصصان مستقل امر که در اجرا نقشی ندارند برونسپاری کنند.
- تدوین و اجرای نظام مفهومی در نظر گرفته شود. لازم است به مرور مفاهیم اداری مرتبط با تح‌تو آموزش داده و در برنامه آورده شود. ویراست هفتم سند فراسکاتی همان‌قدر مهم است که برای مثال استاندارد بنزین یورو ۵.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌دنبال تصویب برنامه‌های پژوهشی ملی نباشد. این‌گونه برنامه‌ها باید نتیجه گفتمان در جامعه باشد که در نهایت در شوراهایی در سطح دولت تصویب می‌شود. سازمان مدیریت اعتبارات و چگونگی جاری شدن آن را تعیین کند.
- اولویت در امور تح‌تو، به حمایت از نمونه‌ها و جوانه‌های موفق داده شود. اشتباه است که اولویت برنامه با مواردی باشد که انتزاعی است و صرفاً دنباله‌رو رویدادهای علمی در جهان صنعتی باشد. اولویت باید در حمایت از جوانه‌هایی باشد که در همین شرایط سخت اقتصادی و علمی کشور رخ داده؛ و در صورت لزوم هدایت آن به سمت نیازهای کنونی و آینده کشور.

ب) چند پیشنهاد برای احکام برنامه

- دولت مکلف شود زیرساخت‌های مفهومی برای نظام تح‌تو را در طول برنامه به تدریج تدوین و سالانه در موافقت‌نامه و نیز در نظارت بر اجرای برنامه از آن استفاده کند.
- سازمان مدیریت باید برنامه‌ای برای آموزش کارشناسان خود در این زمینه داشته باشد. استفاده از کارشناسان اتحادیه اروپا توصیه می‌شود. دست کم پنج سال برای این آموزش تا اجرای جزئیات آن در موافقت‌نامه و ارزیابی برنامه و نیز استفاده کامل از آن در برنامه هشتم باید پیش‌بینی شود.
- دولت مکلف شود اعتبارات تح‌تو را، بر حسب درصد از تولید ناخالص ملی و بر مبنای مفاهیم نظام تح‌تو، سالانه ۲۰٪ افزایش بدهد. مبنای تقریب آخرین درصد تخمین زده شده در سال قبل از شروع برنامه باشد.
- البته درک می‌شود که خوشایند دست‌اندرکاران نیست که در برنامه هفتم این درصد به نسبت برنامه سوم، چهارم، پنجم و ششم کاهش پیدا کرده و مشابه برنامه دوم شده است، اما اگر در توسعه علمی کشور جدی برخورد شود، راهی جز منطقی کردن این عدد و رقم در برنامه وجود ندارد. در برنامه ششم تخمین نگارنده از تحقق درصد تخصیص داده شده در مقابل ۳ درصد، حدود ۰٫۵ درصد تولید ناخالص ملی است؛ که قابل تأمل است.
- دولت و شورای عتف مکلف شود برای مدیریت کیفی طرح‌های کلان علمی به منظور تحقق تأثیر قطعی آن در توسعه علمی کشور آیین‌نامه‌ای تصویب و اجرا کند. نظارت بر اجرای این آیین‌نامه با سازمان مدیریت است.

طرح‌های کلان علمی چند حسن دارد:

(الف) ایران را به جهان صنعتی و پیشرو وصل می‌کند و اعتبار قطعی به همراه می‌آورد؛

(ب) بخش‌های مختلف علمی و صنعتی کشور را به هم متصل می‌کند؛

(پ) اعتبارات درخور توجه این طرح‌ها باعث می‌شود چگونگی مدیریت نظارت بر طرح‌های پژوهشی فراگرفته شود؛

(ت) نظارت نباید بر عهده سازمان مجری باشد. بلکه متخصصانی همتای متخصصان و مدیران طرح که مستقل باشند باید نظارت را بر مبنای منافع ملی و بادر نظر گرفتن جزییات فنی انجام دهند و به شورایی که نمایندگان دولت و بهره‌برداران نهایی در آن هستند گزارش دهند.

از این جهت سازمان برنامه و بودجه باید توجه دولتمردان را به سوی این نوع برنامه‌ها و طرح‌های کلان سوق دهد و در صدد تمهیدات منطقی برای نظارت بر چنین طرح‌هایی برآید. پس لازم است در احکام برنامه در مورد طرح‌های کلان علمی جاری هم نظر بدهد و بکوشد چند طرح کلان همیشه در احکام برنامه دیده شود.

بخش دوم: تجارب سایر کشورها در برنامه ریزی توسعه

چارچوب برنامه‌ریزی توسعه پایدار اندونزی

تهیه و تنظیم: شهاب پناهی^۱ (داریاه،^۲ مفروحات و هندراکوسوماه)^۳

خلاصه:

اندونزی جزو کشورهایی است که تمرکز ویژه‌ای بر تحقق برنامه جهانی اهداف توسعه پایدار (SDG) ۲۰۳۰ سازمان ملل متحد دارد. بررسی روند و محتوای برنامه‌ریزی توسعه پایدار در اندونزی که علی‌رغم وسعت جمعیت و مساحت سرزمینی، متأسفانه جزو کشورهای با درآمد متوسط رو به پایین است، می‌تواند بسیار جالب و حاوی مطالب آموزنده باشد.

مطالعه پیش رو متشکل از دو روش تجزیه و تحلیل محتوایی برای برنامه‌ریزی میان‌مدت و مصاحبه با برنامه‌ریزان است. نتیجه برنامه توسعه میان مدت (RJPMM) 2010-2014 و (RPJMN) 2015-2019 و برنامه اقدام برای بررسی دستاوردهای SDG حاکی از اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی استراتژیک به عنوان چارچوب برنامه‌ریزی در اندونزی است که حاوی مباحث استراتژیک توسعه پایدار، بیانیه مأموریت، استراتژی‌ها، برنامه‌های عملیاتی، اهداف و شاخص‌های موفقیت است. البته این رویکرد برای پاسخگویی به چالش‌های مرتبط با توسعه پایدار بقدر کافی قابل اطمینان نیست. اگرچه نتیجه مصاحبه‌ها حاکی از عزم راسخ دولت اندونزی برای بهبود روند برنامه‌ریزی، از طریق مشارکت حداکثری ذینفعان توسعه است، اما برای پاسخگویی به تمام چالش‌ها لازم است آموزش‌های مرتبط نیز تشدید شوند.

مقدمه:

توسعه پایدار، دغدغه مشترکی بین اساتید رشته‌های گوناگون دانشگاهی و همچنین در سطح کشورهای مختلف جهان است. برای مثال در حوزه مطالعاتی توسعه ما شاهد آثار استراچان و رابرتز^۴، جیان‌های^۵، آستروم^۶ و زامان^۷ هستیم. در گرایش‌های علوم سیاسی به آثار ریبرتو^۸ و همکاران، ساندرز و استفنز^۹، ویلمسن^{۱۰} و لسترلین^{۱۱} بر می‌خوریم. در حوزه مذهب آثار گرینه^{۱۲} و همکاران، عبدالرحمان^{۱۳}، عثمان^{۱۴}، آدبایو^{۱۵}، نارایانان^{۱۶} و حسین^{۱۷} شایان توجهند. در

۱- کارشناس وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲- دانشکده اقتصاد و تجارت، دانشگاه اسلامی باندونگ، اندونزی.

۳- دانشکده مهندسی، دانشگاه اسلامی باندونگ، اندونزی.

4. Strachan and Roberts
5. Jianhai
6. Astrom
7. Zaman
8. Ribeiro
9. Saunders and Stephens
10. Wilmsen
11. Lestrelin
12. Grine
13. Abdulrachman
14. Usman
15. Adebayo
16. Narayanan
17. Hossain

برنامه ریزی، روبرتز و راجرا، برک و کانروی،^۲ سومن و براون،^۳ پولک،^۴ نولون و سالکین،^۵ جون و کانروی،^۶ کولیا و مارچ،^۷ ویلیامز،^۸ فیلیون،^۹ و همکاران و دیگران صاحب اثرند. در گرایش‌های روانشناسی نیز آثار کانسل،^{۱۰} کرویسن^{۱۱} و در حوزه آموزش هلدن،^{۱۲} کراب،^{۱۳} و همکاران و اسکات^{۱۴} آثار قابل ملاحظه‌ای دارند.

به همین ترتیب بسیاری از کشورها نیز با درجات مختلفی مقوله توسعه پایدار را مورد توجه قرار می‌دهند. این تفاوت در توجه و اجرا نه تنها بین کشورهای توسعه یافته بلکه در بین کشورهای در حال توسعه نیز وجود دارد. این تفاوت‌ها ناشی از جمعیت کشورها، اقتصاد داخلی، شرایط اجتماعی - فرهنگی، شرایط محیطی و سیاسی و ابزارهای فنی و مالی هر کشور است.^[۱۵ و ۱۶]

همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اندونزی نیز توجه زیادی به مقوله توسعه پایدار دارد. در حقیقت این توجه از سال ۱۹۹۷ و پس از نگارش برنامه راهبردی توسعه پایدار شروع شد.

استراتژی شامل توصیه‌هایی برای توسعه بخشی، در راستای اجرای اصول پایدار که تا سال ۲۰۲۰ قابل اجرا هستند می‌باشد. اصول پایدار شامل برنامه‌های پیشگیری از تخریب محیطی، جمعیت و کاهش کیفیت شاخص‌های زیست محیطی است. علاوه بر این دولت اندونزی در برنامه توسعه ملی میان مدت (RJPMN) 2004-2009 بندی را لحاظ کرده که موضوع توسعه پایدار را جزو برنامه‌های اصلی سالیانه دولت قرار می‌دهد.

با این وجود به رغم تمام تلاش‌های صورت گرفته، اما دولت اندونزی خود اذعان نموده که عملکردش در زمینه تخریب محیطی، جمعیت و کاهش کیفیت شاخص‌های زیست محیطی مطلوب نبوده و نیازمند تلاش بیشتری است.

به منظور افزایش تلاش‌ها برای دستیابی به نتایج مورد نظر، روندهای اصلی توسعه در برنامه RPJMN 2010-2014 نیز مد نظر قرار گرفت. نگرانی‌های دولت در زمینه کاستی‌های بخشی توسعه به وضوح در فصل دوم برنامه قید شده است.

در RPJMN 2015-2019 که برنامه توسعه ملی میان مدت است، توسعه پایدار با تاکید بر اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد مورد توجه قرار گرفته است. این مقاله به مطالعه رابطه بین چارچوب برنامه‌ریزی توسعه پایدار که در برنامه‌های توسعه ملی میان مدت اندونزی گنجانده شده و بررسی هم راستایی آن با برنامه اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد می‌پردازد.

1. Roberts and Roger
2. Berke and Conroy
3. Sowman and Brown
4. Polk
5. Nolon and Salkin
6. Jun and Conroy
7. Collia and March
8. Williams
9. Filion
10. Counsell
11. Kruijzen
12. Holden
13. Crabbe
14. Scott
15. Helmy
16. Čiegis, Remigijus and Dalia

روش شناسی:

باتوجه به ماهیت تحقیق و داده‌های مورد استفاده که عمدتاً متشکل از اسناد برنامه‌ریزی اندونزی است، روش مورد استفاده تجزیه و تحلیل محتواست. ما دامنه عناصر برنامه توسعه پایدار، سیاست‌ها و استراتژی‌های آن‌ها را شناسایی کردیم. همچنین به منظور غنی‌سازی پژوهشمان، مصاحبه‌هایی نیز با برنامه‌ریزان توسعه کشور انجام دادیم. در مصاحبه سوالات متعددی درخصوص روند برنامه‌ریزی، پیشینه، اهداف و استراتژی‌های توسعه پایدار مطرح کردیم.

نتایج و بحث:

بعد از تجزیه و تحلیل محتوای اسناد برنامه‌ریزی اندونزی به این نکته پی بردیم که RPJMN برنامه‌ریزی‌ای استراتژیک است. در این روش مشکلات و راهکارهای استراتژیک بر پایه تجزیه و تحلیل محیط‌های داخلی و خارجی صورت می‌پذیرد. سپس راهکارهای استخراج شده در چشم انداز، ماموریت‌ها، استراتژی‌ها و سیاست‌ها اعمال خواهد شد. به منظور دستیابی به اهداف توسعه، لازم است به برنامه‌ها و اقدامات از منظر توسعه نگریست. در نگارش برنامه مناظرات و مباحثات جدی و فعالانه بین تمامی ذینفعان حوزه توسعه شکل می‌گیرد. در الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک، باید آینده را بر از شگفتی و ناشناخته‌ها تصور کرد، نه به عنوان امتداد آنچه در گذشته رخ داده است.

ویلیامز بر این عقیده است که برنامه‌ریزی استراتژیک مناسب‌ترین مکان برای در هم آمیختن توسعه پایدار بوم‌شناختی (ESD) در نظام برنامه‌ریزی است. در مورد اندونزی، جریان اصلی توسعه پایدار در برنامه 2010-2014 RPJMN تنها بیانگر موضوعات و اهداف بود، اما در برنامه 2015-2019 RPJMN مسیر استراتژی توسعه و سیاست‌های اقدامی به وضوح بیان شده‌اند. این موضوع نشان می‌دهد که برنامه دوم به دلیل تشریح مسیرهای دستیابی به اهداف از طریق سیاست‌ها و استراتژی‌های توسعه، از کیفیت برنامه‌ریزی بالاتری برخوردار است. مسائل مربوط به محیط زیست مانند کیفیت پایین آب، هوا و زمین در هر دو برنامه مغفول مانده که این مسئله حاکی از لزوم توجه سریع به سه مقوله یاد شده و تلاش برای رفع آنهاست. مسائل اجتماعی مانند گسترش شکاف نابرابری درآمدی و عدم تشابه بین منطقه‌ای که هنوز تغییری نکرده‌اند به وضوح در برنامه 2015-2019 RPJMN قید شده‌اند. در حال حاضر مشکلات بهداشتی مانند نرخ بالای مرگ و میر مادران و سوء تغذیه کودکان زیر پنج سال نیز به دغدغه‌ها اضافه شده است. در همین حال، سند 2010-2014 RPJMN همچنان محدود به موضوعاتی مانند حفظ ساختارها و ارزش‌های جامعه و افزایش مشارکت اجتماعی است.

در اجرای اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد، اندونزی عملکردی پیشتازانه، ساختارمند و پاسخگو داشته است. اهمیت موضوع برای اندونزی بقدری بود که منجر به صدور فرمان ریاست جمهوری و سپس تدوین برنامه اقدام فرو ملی 2017-2019 و نقشه راه 2017-2030 گردید. علاوه بر ۲۴۱ شاخص جهانی SDG، اندونزی نیز شاخص‌هایی مشابه در سطح ملی و شاخص‌هایی اضافی داشت که سبب غنی‌تر شدن شاخص‌های جهانی سازمان ملل متحد گردید. در RPJMN مجموعه ۲۰۸ شاخص قید شده که غالباً همسو با شاخص‌های توسعه پایدار سازمان ملل متحدند. به منظور لحاظ نمودن اهداف SDG که در RPJMN مورد توجه قرار نگرفته بودند، برنامه توسعه پایدار جهانی اندونزی 2017-2019 تدوین و کل شاخص‌ها به ۳۲۰ مورد رسید.

با این وجود سوالی باقی می ماند. اگر این تلاش‌ها در چارچوب مشابهی صورت پذیرد می تواند موفقیت آمیز باشد؟ رافلی^۱ و القحطانی^۲ و همکاران، چارچوبی برای برنامه ریزی توسعه پایدار ارائه کرده اند که به عنوان مبنایی ارزشی برای برنامه ریزی پایدار اکولوژیکی، فلسفه بوم محور و اصول عدالت اجتماعی ایفای نقش می نماید. در این چارچوب تمام اجزای سرزمینی به عنوان بخش های درهم تنیده و مرتبط، در بلوکی بنیادی که بر اساس آن می توان ساختارها و فرآیندهای سازمانی و مدیریتی را ایجاد نمود با یکدیگر آمیخته می شوند. در همین حال القحطانی معتقد است که چارچوب برنامه ریزی پایدار، شامل چهار محور کلیدی محیط زیست، اجتماع، اقتصاد و برنامه ریزی است. پس در ابتدا باید بدانیم که برای کشوری چون اندونزی که اکثریت آن را مسلمانان تشکیل داده اند، چه چارچوبی مناسب است.

مرور پیشینه نشان می دهد که اکثر اندیشه ورزان مسلمان، براین عقیده اند که توسعه پایدار شامل سه رکن اصلی اقتصاد، اجتماع و محیط زیست است. حسن^۳ معتقد است در برنامه ریزی توسعه می بایست به نظریه مقاصد الشریعه نیز توجه کرد. بر این اساس دو الگو بدست می آید. اول در نظر داشتن توسعه روحانی به عنوان ستون توسعه پایدار. دوم لحاظ نمودن ارزش های دینی و اسلامی در تمامی ستون های توسعه پایدار.

اگر این مفاهیم را در چارچوب برنامه ریزی استراتژیک به کار گیریم، به چارچوب برنامه ریزی جدیدی از منظر اسلام خواهیم رسید که می توانیم آنرا برنامه ریزی توسعه پایدار اسلامی (ISDP)^۴ نام گذاریم. این موضوع یافته جدیدیست که توضیح می دهد چگونه ارزش های دینی را در روند برنامه ریزی توسعه دخیل نمائیم. به همین منظور ما این روش برنامه ریزی را از منظر اسلام در چندین معیار به شرح ذیل اصلاح کردیم.

اصلاح اول مربوط به مبحث جهان بینی به عنوان مرجع برنامه ریزی توسعه پایدار اسلامی است. خداوند متعال خالق انسان ها، منابع و موجودات زنده است. اصلاح دوم مربوط به استراتژی ها و سیاست های حل مسأله با تمرکز بر معنویت فردی (روحانی)، یعنی نفس، روح و قلب است. اصلاح سوم مربوط به مبانی توسعه است. اولویت توسعه انسانی بخصوص توسعه معنوی می بایست مبتنی بر شش شاخصه اعتقاد به خداوند متعال، فرشتگان، پیامبران، کتاب مقدس، روز جزا و قضا و قدر باشد. علاوه بر این در بحث توسعه انسانی، وارستگی و ایمان تنها شاخصه های توسعه به حساب نمی آیند بلکه باید تحصیلات آکادمیک و جسم سالم را نیز مد نظر قرار داد. سوای موارد ذکر شده، بحث دیگر که جزو نیازهای اصلی جوامع به شمار می آید، امنیت است.

فعالیت های اقتصادی در مکان مشخصی انجام می شوند. هر مکان نیز ویژگی های خاص خود را دارد که برای بهره برداری مناسب می بایست شاخصه های ویژه آن مکان مانند پتانسیل ها، ظرفیت ها و حداکثر توان را مد نظر قرار داد. در نتیجه ترتیبات فضایی هر مکان در برنامه ریزی بخشی امری ضروری به حساب می آید. علاوه بر این، برای دستیابی به رشد اقتصادی، زیر ساخت های مناسب مانند جاده ها، پایانه ها، بندار، فرودگاه ها، ارتباطات رادیویی، آب، برق و ... اهمیت بسزایی دارند.

اصلاح چهارم هدف غایی توسعه است. در این چارچوب هدف نهایی کسب رضایت پروردگار است. اصلاح پنجم مربوط به دستیابی به اهداف توسعه و کارکرد تمام روندهای توسعه بر محور عدل است. اصلاح پنجم مربوط به حصول اهداف توسعه در تمامی بخش ها با در نظر داشتن عدل الهی است. آخرین اصلاح نیز همچون سایر برنامه ریزی های توسعه،

1. Roughley

2. Al-Qahtany

3. Hasan

4. Islamic Sustainable Development Planning

مربوط به ارزیابی توسعه است. اما در مدل برنامه‌ریزی توسعه پایدار اسلامی تمرکز ارزیابی بر تأثیر برنامه‌ها بر عدل است.

نتیجه‌گیری:

مباحث فوق به سوالات موجود در خصوص برنامه توسعه پایدار اندونزی و پیشنهاد چارچوبی جدید پاسخ می‌دهد. پاسخ‌های مورد اشاره در نتایج ذیل گنجانده شده‌اند.

اولا تلاش مستمر اندونزی در توجه و تثبیت برنامه‌ریزی توسعه پایدار ستودنیست. ثانيا برنامه‌های مبتنی بر فرهنگ و سلطه غرب می‌تواند به اندونزی و به طور ویژه مناطق مسلمان نشین آن آسیب وارد کرده و منطبق با اصول دینی نباشد. ثالثا دیگر زمان آن رسیده که اندونزی برنامه توسعه پایدار اسلامی که مبتنی بر جهان بینی دینی باشد را تدوین و اجرا نماید.

منابع:

- Strachan J and Roberts M 2003 Poverty, Environment and Sustainable Development: How The Commonwealth Supports Implementation of the World Summit On Sustainable Development The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs, 92 541-559
- Jianhai C 2004 Countermeasures for Implementing Sustainable Development Strategy in Shandong, China Chinese Journal of Population Resources and Environment 2(4) 57-60
- Aström Z H O 2011 Paradigm Shift for Sustainable Development: The Contribution of Islamic Economics Journal of Economic and Social Studies 1(1) 73-82
- Zaman N 2013 Sustainable Islamic Development: Recognizing The Primacy of Trust, Iman and Institutions International Journal of Economics, Management
- Ribeiro T G and Valdemar J R 1997 The Evolution of Sustainable Development Strategies in Portugal Environmental Politics 6(1) 108-130
- Saunders R and Stephens A 1999 Mount Stirling: Political and Environmental Convergence for Sustainable Development Environ Impact Assess Rev 19(3) 319-331
- Wilmsen C 2001 Sustained Yield Recast: The Politics of Sustainability in Vallecitos, New Mexico Society & Natural Resources: An International Journal 14(3) 193-207
- Lestrelin G, Castella J C and Bourgoin J 2012 Territorialising Sustainable Development: The Politics of Land-use Planning in Laos Journal of Contemporary Asia 42(4) 581-602
- Grine, Fadila, Benaouda B, Mohd R M N and Tarek L 2013 Sustainability in multi-religious societies: An Islamic perspective Journal of Beliefs & Values: Studies in Religion & Education 34(1) 72-86
- Abdulrachman S M 2011 Integrating Spiritual Dimension in Sustainable Development Strategy an Islamic Perspective OIDA International Journal of Sustainable Development 2(11) 51-64
- Usman A M 2012 A Strategy for Poverty Eradication Towards Sustainable Development: Islamic Perspective Oida International Journal of Sustainable Development 3(5) 57-61
- Adebayo R I 2013 Abuse of Religion and Environmental Pollution in Nigeria: An Islamic Perspective Intellectual Discourse 21(1) 109-121
- Narayanan Y 2013 Religion and Sustainable Development: Analysing The Connections Sustainable Development 21(2) 131-139
- Hossain D M 2014 Sustainable Development and Islam: Is Religious Teaching Invalid Middle East Journal of Business 9(1) 10-17
- Roberts P and Roger C K C 1997 A Tale of two regions: Strategic Planning for Sustainable Development in East and West International Planning Studies 2(1) 45-62

-
- Berke P R and Maria M C 2000 Are We Planning for Sustainable Development Journal of the American Planning Association 66(1) 21-33
 - Sowman M and Brown A L 2006 Mainstreaming Environmental Sustainability into South Africa's Integrated Development Planning Process Journal of Environmental Planning and Management 49(5) 695-712
 - Polk M 2010 Sustainability in Practice: The Interpretation of Sustainable Development in a Regional Planning Arena for Dialogue and Learning in Western Sweden Planning Theory & Practice 11(4) 481-497
 - Nolon J R and Patricia E S 2011 Integrating Sustainable Development Planning and Climate Change Management: A Challenge to Planners and Land Use Attorneys Planning & Environmental Law: Issues and Decisions That Impact The Built And Natural Environments 63(3) 3-10
 - Jun H J and Maria M C 2013 Comprehensive Planning and Sustainability in Georgia's Exurbs Journal of Environmental Policy & Planning 15(3) 329-351
 - Collia C and Alan M 2012 Urban Planning Regulations for Ecologically Sustainable Development (ESD) in Victoria: Beyond Building Controls Urban Policy and Research 30(2) 105-126
 - Williams A 2013 Experience Talks: The Views of Planners Regarding He Ability of The New South Wales Planning System To Implement Ecologically Sustainable Development (ESD) Australian Planner 50(4) 293-303
 - Filion, Pierre, Michelle L, Neluka L and Kent H 2015 Planners' Perspectives on Obstacles to Sustainable Urban Development: Implications for Transformative Planning Strategies Planning Practice & Research 30(2) 202-221
 - Counsell D 1999 Attitudes to Sustainable Development in Planning: Policy integration, participation and Local Agenda 21, a case- study of the Hertfordshire Structure Plan Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability 4(1) 21-32
 - Kruijssen, Joanneke H J, Alan O and Donald M G B 2014 Community Sustainability Plans to Enable Change Towards Sustainable Practice – A Scottish Case Study Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability 19(7) 748-766
 - Holden M 2008 The Tough Minded and the Tender Minded: A Pragmatic Turn for Sustainable Development Planning and Policy Planning Theory & Practice 9(4) 475-496
 - Crabbe M, James C, Edwin M, Christina G, Juan C, Leonardo C and Jason G 2009 Is Capacity Building Important in Policy Development for Sustainability A Case Study Using Action Plans for Sustainable Marine Protected Areas in Belize Society & Natural Resources: An International Journal 23(2) 181-190
 - Gough S and Scott W 2006 Education and Sustainable Development: A Political Analysis Educational Review 58(3) 273-290
 - Helmy E 2004 Towards Integration of Sustainability into Tourism Planning in Developing Countries: Egypt as a Case Study Current Issues in Tourism 7(6) 478-501
 - Čiegis, Remigijus and Dalia G 2008 Participatory Aspects of Strategic Sustainable Development Planning in Local Communities: Experience of Lithuania Ukio Technologinis ir Ekonominis Vystymas 14(2) 107-117
 - Bappenas 2010 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 Peraturan Presiden Republik Indonesia No 5 Tahun 2010
 - Roughley A 1999 Ecologically Sustainable Local Area Planning: A Framework to Enhance Integration of Community Workers and Environmental Planners Urban Policy and Research 17(4) 267-286
 - Al-Qahtany A, Yacine R and Haijiang L 2013 A Proposed Model for Sustainable Urban Planning Development for Environmentally Friendly Communities Architectural Engineering and Design Management 9(3) 176-194

- Hasan Z 2006 Sustainable Development from an Islamic Perspective: Meaning, Implications, and Policy Concerns Journal of Islamic Economics 19(1) 3-18
- Ansari, Abdul H, Parveen J and Umar A O 2012 Sustainable Development: Islamic Dimension with Special Reference to Conservation of the Environment Advances in Natural and Applied Sciences 6(5) 607-619
- Al-Jayyousi and Odeh R 2012 Islam and Sustainable Development (Surrey: Gower Publishing, Ltd.)

رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی خوب: مورد منطقه عرب

شهاب پناهی^۱ (گرند، ناتالی و کمالی^۲)

خلاصه:

در پژوهش پیش رو از پایگاه داده ساختاری برنامه‌ریزی ملی که شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد (ESCWA) در حال تدوین آن است برای شناسایی ویژگی‌های بارز و همچنین کمتر شناخته شده برنامه‌ریزی توسعه در منطقه عرب استفاده شده است. در ابتدا مقاله بهترین تجربیات بین‌المللی را معرفی و سپس آنرا به معیاری برای بررسی و آزمایش در کشورهای خاص تبدیل و نهایتاً سعی در استخراج مدلی متناسب با کشورهای عرب می‌نماید. براساس این گونه شناسی، مقاله حقایقی مقدماتی در مورد برنامه‌ریزی را ارائه و سپس روند برنامه‌ریزی در بعضی از کشورها را با روند پیشنهادی مقایسه می‌نماید. علاوه بر این در روند پژوهش مشخص گردید منطقه از بعضی مشکلات رنج می‌برد. (۱) مشکلات ساختاری و مجزا در برنامه‌های توسعه هر کشور. (۲) ارتباط ضعیف با چارچوب‌های جهانی. (۳) کمبود شاخص‌های قابل اندازه‌گیری که امکان رصد موثر دستاوردها را فراهم سازد. (۴) بسیاری از کشورها اسناد توسعه بلندمدت و میان‌مدت و اهداف خود را منتشر نکرده‌اند. (۵) برخی دیگر نیز اسناد خود را بر بستر فضای مجازی که امکان بررسی و نقد آن‌ها را فراهم می‌سازد نشر نداده‌اند که این خود باعث عدم شفافیت گشته است.

مقدمه:

کشورهای عرب از حیث بزرگی، جغرافیا، سطح درآمد، منابع طبیعی، کیفیت سرمایه انسانی، ساختار اجتماعی و نهادها با یکدیگر متفاوتند. با این وجود تمام آن‌ها با چالش‌هایی اساسی مواجه‌اند. کشورهای صادرکننده نفت از نوسانات بهای این کالا، عدم تنوع بازارها و نرخ پایین اشتغال در بخش خصوصی رنج می‌برند. از طرفی واردکنندگان نفت نیز با مشکل مازاد نیروی کار و نرخ بالای بیکاری به ویژه در جوانان، کسری مالی مزمن و عدم تعادل درگیرند. تمام این موارد بصورت مستقیم یا غیر مستقیم باعث بروز بحران‌های پایدار و طولانی مدت خواهند شد.

اگرچه میزان ارتباط کشورهای عربی با یکدیگر بخصوص در حوزه تجارت ضعیف است، اما همگی شدیداً به یک منبع مشترک وابسته‌اند به گونه‌ای که توسعه سریع اقتصادی برخی از کشورها، رشد و سرمایه‌گذاری در دیگر کشورها را نیز ممکن می‌سازد. (AEIRI, 2017, Economic and social survey, 2017) علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته برای متنوع‌سازی اقتصادی، هیچ‌یک از این کشورها تحول ساختاری مناسبی را تجربه نکرده‌اند. در نتیجه همگی در مقابل شوک‌های خارجی حساس بوده و دچار مشکل می‌شوند. از طرفی نیز نتوانسته‌اند از جریان‌های جهانی سازی قبلی، ظهور زنجیره‌های ارزش جهانی یا پیدایش اقتصادهای نوظهور بهره‌ خاصی برند.

۱- کارشناس وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

۲- کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل برای آسیای غربی.

کشورهای عربی دارای الگوی مشترک توسعه دولت محورند که با توجه به عقب ماندگی این کشورها از روند توسعه و شرایط نامطلوب اقتصادی و انسانی در دو دهه گذشته، این الگو و سیاست‌های معطوف به بازتوزیع منابع شدیداً مورد انتقاد قرار گرفته است (Selim and Zaki, 2014, Mahdavi, 2017, Kumar and Ali, 2016, Nakhle, 2017). در اکثر کشورهای عربی سازمانی مسئول مستقیم تنظیم برنامه‌های ملی است که این باعث می‌شود ظرفیت‌های طراحی استراتژی‌ها و برنامه‌های مطلوب توسعه و سایر ظرفیت‌های موجود برای دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی شده مغفول بماند (UNDP, 2016b). بنابراین لازم است به دلایلی که باعث ایجاد شکاف بین اهداف اعلامی و محقق شده وجود دارد نگاه عمیق‌تری انداخته و به مرور برنامه‌های کاربردی که باعث ارتقاء سطح کارایی می‌شوند بپردازیم. به منظور درک بهتر شیوه‌های برنامه‌ریزی در منطقه عرب، ابتدا سعی کرده‌ایم معیارهای مربوط به برنامه‌ریزی توسعه خوب براساس تجربه‌های موفق جهانی را معرفی نمائیم سپس تأثیر ویژگی‌های سیاسی - اجتماعی کشورهای عرب بر معیارهای برنامه‌ریزی را مورد بحث قرار دادیم. بعد از آن توپولوژی معیارهای برنامه‌ریزی خوب که بین معیارهای عملیاتی و استراتژیک از یکسو و معیارهای داخلی و خارجی از سوی دیگر تفاوت قائل می‌شود، شکل می‌گیرد. ارزیابی عملکرد کشورهای عربی ارائه شده در این مقاله بر پایه معیار داخلی و برنامه‌ریزی خوب عملیاتی که پیش نیازهای اصلی اثربخشی برنامه‌ریزی هستند، می‌باشد.

مقاله از پایگاه داده ساختار یافته که به تازگی توسط شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد راه اندازی شده و اطلاعات مناسبی در مورد فرآیندهای برنامه‌ریزی کشورهای عربی ارائه می‌دهد استفاده کرده است. اطلاعات از اسناد برنامه‌ریزی که براحتی در فضای مجازی قابل دسترسی هستند جمع آوری، طبقه بندی و استانداردسازی شده تا در کشورهای دیگر نیز قابل استفاده باشند. پایگاه اطلاعاتی بین انواع مختلف اسناد از نظر پوشش، محتوا، ساختار کلی و ارتباط اهداف - ستون شاخص‌های کلیدی عملکرد بین اسناد مختلف برنامه‌ریزی تمایز قائل می‌شود. مقاله (۱) واقعیات تلطیف شده‌ای در مورد برنامه‌ریزی در منطقه عرب، (۲) مقایسه دقیق بین کشورهای مصر و عربستان سعودی انجام می‌دهد و (۳) الگوها را پس از دسته‌بندی کشورها بر اساس ویژگی‌های بارز ساختاری آن‌ها شناسایی می‌کند. نهایتاً توصیه‌های سیاستی برای اقدامات موثر توسعه و در راستای برنامه ۲۰۳۰ سازمان ملل متحد ارائه می‌شود.

در بخش اول مقاله پیشینه برنامه‌ریزی اقتصادی از دهه ۱۹۵۰ به این سو به اختصار بیان شده است. بخش دوم چارچوب تحلیلی و روش‌شناسی ارزیابی عملکرد کشورهای عربی ارائه شده است. همچنین در این بخش نحوه اثرگذاری وضعیت سیاسی - اجتماعی در کشورهای عربی و تأثیر آن بر رویکرد برنامه‌ریزی خوب و پاسخ به این پرسش که آیا شاخص‌های مذکور در انتخاب معیارهای برنامه‌ریزی خوب باید منعکس شوند یا خیر بحث می‌کند. در بخش سوم و پیش از پرداختن به عربستان سعودی و مصر، حقایق تلطیف شده‌ای در مورد برنامه‌ریزی در منطقه عرب ارائه می‌شود. در این بخش تأثیر نیروی کار و منابع طبیعی در برنامه‌ریزی کشورهای عربی بیان شده است. در بخش چهارم نیز نتایج بدست آمده تشریح می‌شوند.

الف) اهمیت برنامه‌ریزی برای توسعه:

برنامه‌ریزی اقتصادی به اقدامات آگاهانه دولت یا حاکمیت با هدف دستیابی به بروندهای خاص در زمانی مشخص اشاره دارد. منطق اقدامات دولت در نظریه شکست بازار که هم بر تخصیص کارآمد منابع و هم بر روند رشد اقتصادی تأثیر منفی می‌گذارد، ریشه دارد. در واقع دو عامل اصلی شکست بازار، نبود رقابت و عوامل خارجی و افزایش نرخ ارز

بازگشت به مقیاس ثابت هستند. بعدتر عوامل دیگری همچون نقص اطلاعات، نوآوری و انطباق فناوری‌ها با یکدیگر نیز به عوامل بالا اضافه شدند (Malinvaud, 2000). در مقابل ویژگی‌های دیگر یک جامعه ممکن است عملکردهای اختصاص یافته به دولت را تحت الشعاع قرار داده و برنامه‌ها و اهداف برنامه‌ریزی را به گونه‌ای شکل دهد که محلی برای ایجاد اجماع و تبادل اطلاعات در داخل دولت و جامعه مدنی باشد. میزان اتکا به مقررات دولتی، اندازه بخش خصوصی، سطح آموزش‌های فنی و اقتصادی، ظرفیت اقتصاد برای نوآوری، ارزش‌های جامعه، سطح توسعه یافتگی و ... از جمله ویژگی‌های جامعه مدنی اند که در برنامه ریزی موثرند (Sayigh, 1978).

طبق نظر استیگلیتز تعداد اندکی در صورت وجود از کشورها ممکن است بدون دخالت و ایفای نقش دولت به موفقیت اقتصادی دست پیدا کرده باشند. در مقابل باید اذعان داشت چارچوب تحلیلی و ایده‌ها در مورد برنامه‌ریزی توسعه در طول زمان تکامل یافته و دیدگاه‌هایی در مورد بهترین روش برای ایجاد تعادل بین وظایف دولت و بازار و تعامل بین آن‌ها که در امر توسعه موثر است، شکل گرفته‌اند.

برای ارزیابی عملکرد کشورهای عربی در امر برنامه‌ریزی، ابتدا لازم است تا تحلیلی از تحولات مربوط به مداخلات دولت‌های عرب و نقش آن در طول زمان و چگونگی شکل‌دهی به فرآیند برنامه‌ریزی را ارائه نمائیم. این بخش با مرور مختصر رویکردهای برنامه ریزی که از زمان پایان جنگ جهانی دوم به بعد توسط کشورهای عربی اتخاذ شده‌اند، مدل‌های توسعه‌ای که از آن‌ها حمایت می‌کند، ماهیت قرارداد اجتماعی و نقش دولت آغاز می‌شود. این تحولات توسط تغییراتی در سطح بین الملل (تحولات اقتصادی و فناورانه)، منطقه‌ای (وابستگی متقابل بین کشورهای عربی از طریق مهاجرت) و ملی (تحولات دموگرافیک، غیر رسمی و حکمرانی) تسریع شده‌اند.

درس‌های فراگرفته شده از این تجربیات به ما کمک می‌کند تا قرارداد اجتماعی جدیدی متناسب با نیازهای کشورهای عرب تعریف کنیم که این خود به معنای باز تعریف نقش دولت است. براین اساس نوع برنامه‌ریزی مورد نیاز منطقه برای دستیابی به ظرفیت کامل توسعه خود با جزئیات کامل بررسی می‌شود. این بخش نتیجه‌گیری می‌کند که رویکرد جدیدی نیاز است که بر اساس آن اقدامات دولت بتواند انگیزه بخش حوزه خصوصی بوده و با شیوه برنامه‌ریزی یکپارچه، اطلاع رسانی و پشتیبانی شود.

تاریخچه مختصر برنامه‌ریزی توسعه در منطقه عرب:

در پی فروپاشی نظم بین‌المللی و بروز رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰، دولت به عنوان اصلی‌ترین تأمین کننده رفاه در نظر گرفته شد. رویکرد برنامه‌ریزی مداخله جویانه در بیشتر کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه اتخاذ گردید. بعد از جنگ جهانی دوم و تا دهه ۱۹۷۰، رویکرد غالب، توسعه ساختارگرایانه در امتداد الگوی نئوکلاسیک بود که شکست بازار بویژه در کشورهای در حال توسعه مسأله رایج در این الگو بود. نقش دولت به عنوان بازیگر اصلی اقتصاد بیشتر مورد تأکید قرار گرفت.

در منطقه عرب، روند مداخله گرایی با فرآیند دولت‌سازی که توسط کشورهای عربی تازه استقلال یافته آغاز شده بود، تقویت شد. دولت رفاه مداخله جو - گاهی نظامی گرا - تجسم رفتارهایی بود که بین نیروهای سیاسی، حتی پیش از استقلال نیز مرسوم شده بود. این امر همچنین واکنش احساسی کشورهای تازه استقلال یافته یا جدید التاسیس

در برابر تهدیدات بی‌شمار داخلی و خارجی، مثل درگیری و کودتاهای داخلی و مداخلات نظامی خارجی بود (Beblawi, 1997). در آن زمان مداخله دولت‌ها در اقتصاد کاملاً گسترده و از طریق برنامه‌ریزی با هدف کنترل و نظارت دقیق بر اقتصاد شکل گرفت. صنعتی‌شدن از طریق جایگزینی واردات امری عادی بود. نتیجه این سیاست توسعه صنایع ناکارآمد بود که توان رقابت در فضای بین‌المللی را نداشتند.

منطقه عرب نوع خاصی از دولت مداخله‌گر را بوجود آورد. ثروت بسیار ناشی از درآمدهای نفتی و سایر منابع طبیعی منجر به تشکیل دولت‌های رانتی می‌شود که به موجب آن شهروندان اقتدار حاکمیت را در مقابل امنیت، دسترسی به خدمات اجتماعی با قیمت ارزان و توزیع درآمدها می‌پذیرند. با این وجود در برخی از کشورهای ثروتمند غیر نفتی نیز قرارداد اجتماعی مشابه و دولت‌های نظامی و استبدادی شکل گرفت که هدفشان جلوگیری از شورش استقلال طلبان و کنترل نابسامانی‌هاست (Yousef, 2004, Sayigh, 1978b).

در منطقه عرب دولت وظیفه تأمین کالاهای عمومی، از زیر ساخت‌ها گرفته تا خدمات بهداشتی و آموزشی را بر عهده دارد. برنامه‌های بازتوزیع گسترده بوسیله یارانه‌ها اجرا می‌شود. سهم بخش خصوصی در رشد اقتصادی و ایجاد شغل حداقلی است. سرانجام اگرچه کشورهای منطقه از طریق تجارت کاملاً در هم تنیده نشده‌اند، اما سرنوشت اقتصادی آنان تا حد زیادی بهم گره خورده است. کشورهای ثروتمند بدون نفت با سرمایه‌گذاری در صنایع انرژی صادرکنندگان نفت، به ثروت‌های قابل توجهی دست پیدا می‌کنند.

در دهه ۱۹۸۰ میلادی و پس از بحران بدهی که به عنوان پیامدهای شکست مدل دولت مداخله‌گر ایجاد شد، تغییر بنیادینی در تفکر توسعه بوجود آمد. از دهه ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰، اجماع واشنگتن^۱ که شدیداً تحت حمایت سازمان‌های بین‌المللی بود، تأثیر عمیقی بر روند اصلاحات اعراب در راستای ثبات شاخص‌های اقتصاد کلان، انضباط مالی، فضای باز جریان‌های تجاری و مالی و خصوصی‌سازی گذاشت.

کشورهای عربی در برابر اصرارهای جامعه جهانی مبنی بر جهانی‌شدن مقاومت می‌کردند. تجربه بد سیاست‌های توسعه‌ای گذشته که باعث تضعیف رقابت و شکل‌گیری صنایع ناکارآمد و بدون توان رقابت در بازارهای جهانی شده بود، در پیش روی آن‌ها بود. دهه ۱۹۸۰ با کاهش قیمت نفت همراه بود و باعث مهاجرت نیروی کار و کاهش سرمایه‌گذاری خارجی گردید. این عوامل سبب کاهش طولانی مدت رشد اقتصادی در منطقه شد.

در طی سالیان متمادی، دولت رانتیر منجر به حامی پروری گسترده و حکمرانی نسبتاً ضعیف گردید که سرمایه‌گذاری ناکافی، عدم توانایی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، نرخ بهره‌وری پایین و ظرفیت محدود سازگاری با شوک‌های اقتصادی داخلی و خارجی را بهمراه داشت. توان و اراده محدود و ضعیف در تشریح الزامات اصلاحات اقتصادی و ساختاری، باعث تضعیف هرچه بیشتر عملکرد می‌شود (Adams and Page, 2001, Dahi and Demir, 2008, IMF, 2015). کیفیت حکمرانی در خاورمیانه و شمال آفریقا چنان تنزل یافته بود که اگر به اندازه کشورهای آسیایی (اندونزی، مالزی، فیلیپین، سنگاپور و تایلند) در آن زمان رشد کرده بودند، نرخ رشدشان در آن سال‌ها تقریباً ۲ برابر نرخ رشد آن‌ها در دهه ۱۹۹۰ بود (World Bank, 2003).

در دهه ۲۰۰۰ مطالعات متعددی نشان داد که برخلاف یافته‌ها و تصورات قبلی، دولت‌ها نقش بسزایی در رشد و شکوفایی اقتصادی کشورهای شرق آسیا داشته‌اند. در نتیجه الگوی توسعه، تمرکز خود را معطوف به مدل قدیمی

توسعه کرد. براساس این رویکرد توسعه عموماً از طریق بازارها ممکن است که البته همان طور که مورد تأیید اجماع واشنگتن نیز است، به منزله کاهش نقش دولت نیست و برعکس دولت نقش کلیدی در این خصوص ایفا می نماید. به موازات این تفکر، تحلیل ها نشان داد که رشد اقتصادی عمیقاً نیازمند نهادهای سالم و حکمرانی اقتصادی خوب است. در نتیجه توسعه اقتصادی و رویه های برنامه ریزی به سمت تقویت ارتباط بین نهادها و بازارها، بهبود حکمرانی و اجرای سیاست ها تغییر مسیر داد.

دولت های عربی اگرچه مداخله گر بودند، اما تمایلی به معرفی اصلاحات مربوط به حکمرانی نداشتند. طبق شاخص های حکمرانی بانک جهانی، عملکرد کشورهای عربی بسیار ضعیف تر از کشوری مانند سنگاپور بوده و هست. در بحث کیفیت قانونگذاری و شفافیت و پاسخگویی نیز اختلاف معناداری با کره جنوبی وجود دارد. کشورهای عربی در مقایسه با مجموعه ای از رقبا در آسیا (چین، اندونزی، هند، کره جنوبی، فیلیپین، سنگاپور، تایلند، ویتنام و ترکیه) و اروپا (لهستان) که روند توسعه را تقریباً همزمان شروع کرده اند بسیار عقب تر و نسبت به رقبا خود در موقعیت نامناسب تری برای جذب سرمایه گذاری خارجی قرار دارند. پیش بینی می شود کشورهای توسعه نیافته عربی و آن ها که درگیر بحران داخلی اند (عراق، سوریه و لیبی) در رتبه های بسیار پایین تری قرار داشته باشند. تمام کشورهای عربی به لحاظ شفافیت و پاسخگویی پایین تر از متوسط جهانی اند. در بین اعضاء شورای همکاری خلیج فارس، عربستان سعودی و پس از آن کویت و در بین کشورهای مشرق و مغرب عربی نیز الجزایر عملکرد ضعیف تری نسبت به سایرین داشته اند. علاوه بر این اعراب نسبت به کشورهای طراز اول در حوزه تجارت نیز بسیار عقب و دارای مشکلات عدیده ای در شاخص سهولت انجام کسب و کارند. از سال ۲۰۱۰ به این سو و پس از آشفتگی های ۲۰۱۱، پیشرفت محسوسی در وضعیت شاخص ها مشاهده نشده در حالیکه بهبود بسیاری از شاخص ها مستقیماً منوط به اقدامات دولتی بوده است.

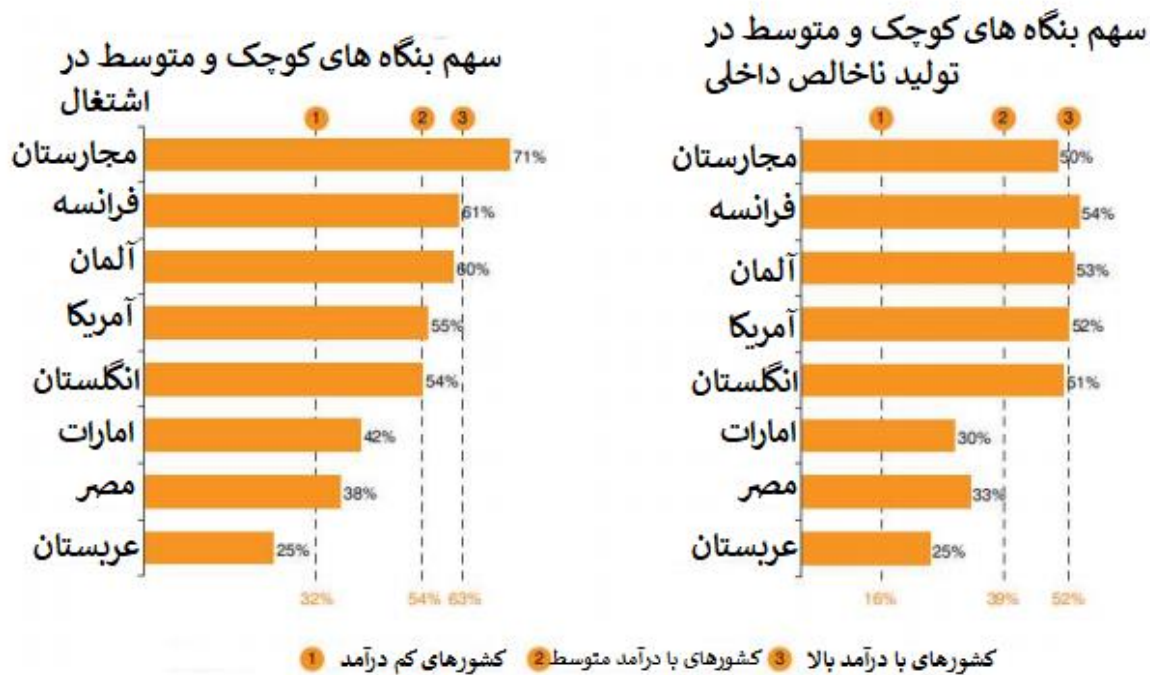
در طی سال های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ اعراب موفقیت هایی را در زمینه رشد اقتصادی، کاهش نرخ مرگ و میر، افزایش امید به زندگی و افزایش نرخ باسوادی و تحصیلات آکادمیک بدست آوردند که آن ها را قادر ساخت در مسیر دستیابی به اهداف توسعه هزاره حرکت نمایند. تغییرات دموگرافیک، افزایش سهم بخش خصوصی در تولید ثروت ملی و افزایش نرخ افراد تحصیل کرده زمینه را برای زیر سوال بردن قرارداد اجتماعی حاکم بر آن ها فراهم ساخت.

در واقع اعراب با پدیده ای به نام رشد تورمی جمعیت جوانان^۱ مواجه اند که مربوط به این واقعیت است که نسبت بالایی از جمعیت در این کشورها زیر ۲۵ ساله اند که در صورت بهره برداری صحیح از آن ها و مشارکت دهی ایشان در بازار کار می توانند پدیده موهبت جمعیت شناختی^۲ را به همراه آورد. با این حال این ظرفیت مغفول ماند و بجای استفاده بهینه از آن تبدیل به امری بی ثبات کننده شد، به گونه ای که کشورهای عربی دارای بالاترین نرخ بیکاری جوانان و حدود ۲۵٪ بالاتر از نرخ متوسط جهانی است. علاوه بر این افزایش جمعیت باعث کاهش ارتباط بین حاکمان و مردم می شود. در همان زمان مدل دولت رانتیر تبدیل به بخش عمومی متورم و ناکارآمد شده بود که در طولانی مدت و بویژه دوره ناپایداری منابع مالی، کارآمدی خود را از دست می دهد. بعلاوه از دهه ۱۹۸۰ به بعد دولت های عربی چاره دیگری جز تشویق به توسعه بخش خصوصی که در دو دهه بعد و پس از افزایش سهم خود در GDP خواستار مذاکره مجدد در قراردادهای اجتماعی بودند، نداشتند. سرانجام براساس مدل دولت رفاه و نیاز به نیروی کار

1. Youth bulge

2. Demographic dividend

تحصیل کرده و با مهارت پس از انقلاب صنعتی سوم، سطح تحصیلات آکادمیک در اعراب افزایش پیدا کرد و درخواست برای مشاغل با کیفیت، چشم اندازه‌های اقتصادی بهتر و مشارکت بیشتر در روند سیاست‌گذاری جزو مطالبات ایشان شد (Yousef, 2004). در نهایت شکست مدل دولت رانتیر مداخله‌گر و حکمرانی ضعیف باعث کاهش سهم بازارها در اشتغالزایی و رشد اشتغال غیر رسمی شده بود. جمیع این موارد باعث بروز آشفتگی در بین اعراب شد.



شکل ۱: سهم بخش خصوصی در GDP و اشتغال

منبع: (World Economic Forum, 2011)

نیاز به مدل جدیدی از برنامه‌ریزی: برنامه‌ریزی یکپارچه:

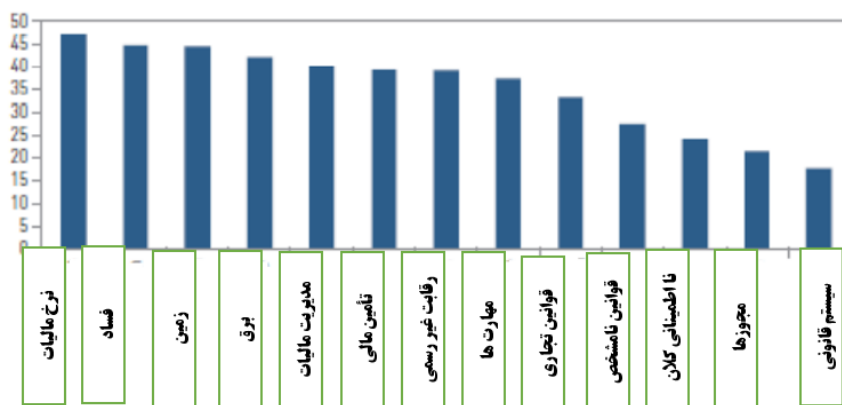
بر اساس تحولات فوق، نیاز به انعقاد قرارداد اجتماعی جدیدی بین دولت و جامعه در بین اعراب کاملاً احساس می‌شود. منطقه نیازمند بازنگری در رویکرد برنامه‌ریزی خود و لحاظ نمودن شاخص‌های بازار محوری، انعطاف‌پذیری و فراگیری است. رویکرد جدید برنامه‌ریزی می‌بایست برای بخش خصوصی ایجاد انگیزه نموده و با اصلاح ساختار کمی و کیفی اقتصاد، سهم این بخش را به رسمیت بشناسد. در این رویکرد نیازمند نهادهای عالی مرتبه و سیاست‌تعاملی استراتژیکی هستیم که ظرفیت اثرگذاری بالایی بر بخش خصوصی داشته باشد. از آنجا که کارکرد برنامه‌ریزی دیگر نه کنترل و فرماندهی، بلکه هدایت اقتصاد بازار محور است، دولت می‌بایست بازیگران اقتصادی را متقاعد سازد تا در مسیر اهداف از پیش تعیین شده حرکت نمایند که این مهمترین روش برای تأثیرگذاری بر برونداد اقتصادی بخش‌های مختلف در واحدهای تولیدی در راستای نیل به اهداف دولت است.

نقش حاکمیت در دستیابی به رشد اقتصادی:

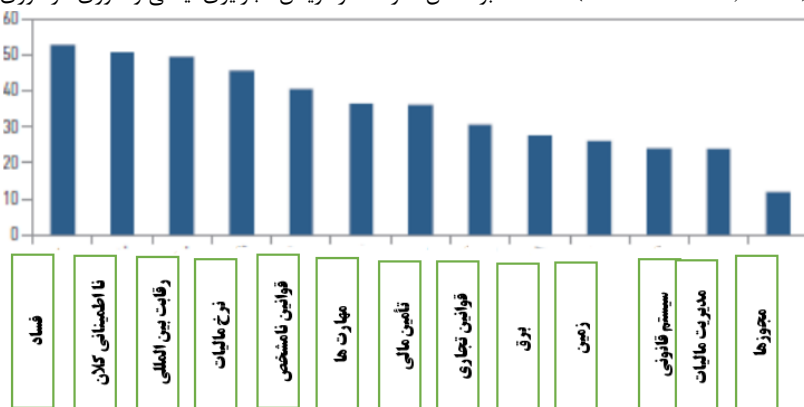
تحول ساختاری همراه با تخصیص بهینه منابع، اصلی ترین ابزار برای سرعت بخشی به روند توسعه اقتصادی محسوب می‌شوند. تجارت و اقتصاد آزاد نیز با سوق دادن منابع به سمت رقابتی ترین بخش‌ها در حوزه جهانی، روند کار را تقویت می‌نمایند.

در چنین فضایی ارتباط قوی ای بین کیفیت نهادها و هزینه انجام کارها بوجود می‌آید. بگونه‌ای که هرچه نهادها بهتر و کارا تر باشند، نا اطمینانی و ریسک سرمایه‌گذاری کمتر خواهد بود. حکمرانی طبق گزارش ۲۰۱۷ توسعه جهانی اینگونه تعریف شده، "فرآیندی است که از طریق آن بازیگران دولتی و غیر دولتی برای طراحی و اجرای سیاست‌ها در مجموعه‌ای از قوانین رسمی و غیررسمی که قدرت را شکل می‌دهند به تعامل با یکدیگر می‌پردازند"، نقش کاتالیزور را در تحولات ساختاری و توسعه‌ای ایفا می‌نماید.

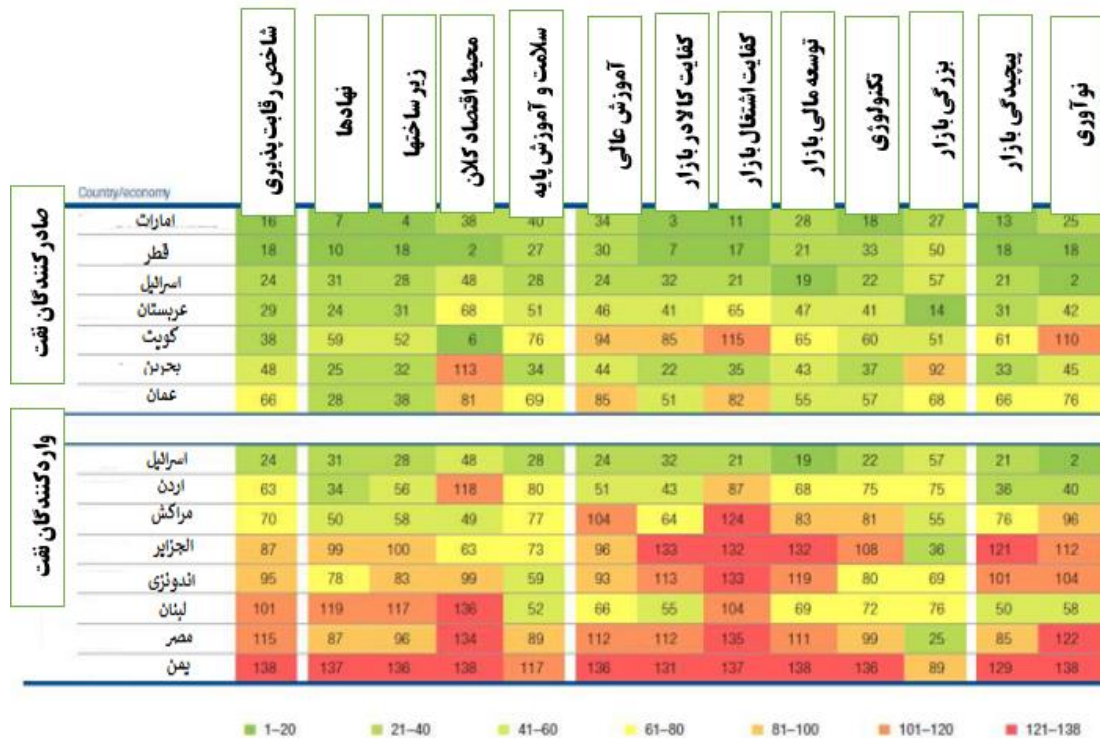
کیفیت پایین حکمرانی اقتصادی در منطقه عرب، بر محیط کسب و کار تأثیر منفی داشته است. ضعف در فرآیندهای نظارتی باعث تشدید نابرابری و اجرای اختیاری و ترجیحی سیاست‌ها و مقررات تصویب شده توسط دولت می‌شود. طبق نظرسنجی‌ای که از کارآفرینان عرب انجام شد، فساد، رقابت غیر رسمی و غیر منصفانه، سیاست‌های نظارتی و اداره مالیات مهمترین عوامل مخل در فعالیت شرکت‌های صادرات محور ذکر شده‌اند (Ianchovichina, 2011).



شکل ۲: مشکلات اصلی شرکت‌های صادرات محور در کشورهای در حال توسعه صادر کننده نفت
منبع: (Ianchovichina, 2011)-اطلاعات بر اساس نظرات کارآفرینان الجزایری، یمنی و سوری گردآوری شده

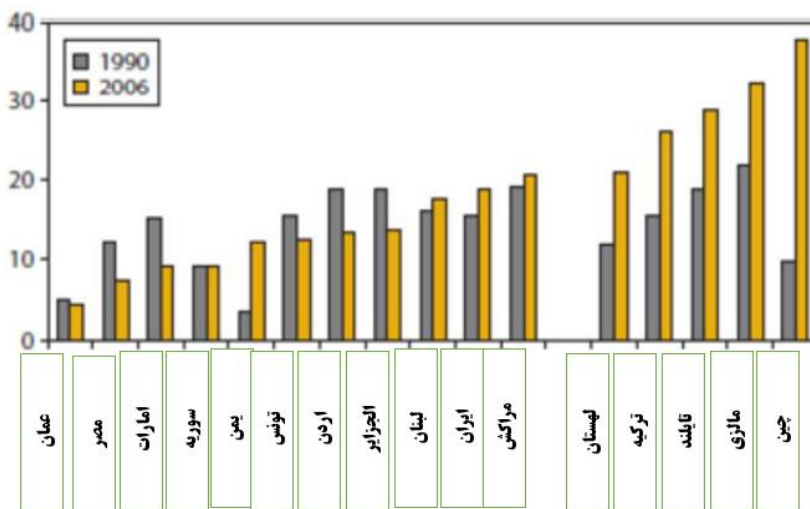


شکل ۳: مشکلات اصلی شرکت‌های صادرات محور در کشورهای وارد کننده نفت
منبع: (Ianchovichina, 2011)-اطلاعات بر اساس نظرات کارآفرینان مصری، اردنی، لبنانی و مراکشی گردآوری شده



شکل ۴: رتبه جهانی شاخص رقابت پذیری واردکنندگان و صادرکنندگان نفت در خاورمیانه و شمال آفریقا، نسخه ۲۰۱۶-۲۰۱۷

سیاست‌های اصلاحی بلکه بدلیل نا اطمینانی سیاسی و اجرای خود سرانه و دلخواهانه سیاست‌ها و برنامه‌هاست. (بانک جهانی ۲۰۰۹). این وضعیت توضیح می‌دهد که سهم بخش خصوصی رسمی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا تنها ۱۰٪ از کل سهم اشتغال بخش خصوصی است. حکمرانی ضعیف اعراب، انگیزه بخش خصوصی برای همراهی با اصلاحات اقتصادی را از بین برد و تلاش دولت‌ها برای بهبود وضعیت اقتصادی از طریق برنامه‌ریزی نتوانست انگیزه‌های لازم را در کارآفرینان ایجاد نماید (تصویر ۴).



شکل ۵: میزان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بیش از یک دهه اصلاحات اقتصادی تقریباً اندک بوده است. (۱۹۹۰-۲۰۰۰) منبع: (بانک جهانی، ۲۰۰۹)

انحرافات طولانی مدت از ضعف در حکمرانی گرفته تا قوانین و مقررات بیش از حد باعث شده تا دولت نتواند در توسعه بخش خصوصی به درستی ایفای نقش نماید که همین باعث کاهش نرخ سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی و افزایش اشتغال غیر رسمی می‌شود. دلیل این امر این است که انحرافات از گسترش بخش‌های رقابتی رسمی جلوگیری کرده و همین موضوع باعث کاهش سهم سایر بخش‌ها در رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال بویژه در بخش‌های رسمی می‌شود.

در طولانی مدت تداوم عملکرد ضعیف حکمرانی اقتصادی، اعتبار دولتهای عربی را تضعیف کرده و با از بین رفتن پیوند بین اصلاحات و شدد اقتصادی از یک طرف و توسعه در طرف دیگر، نظارت و کنترل دولت بر اقتصاد کاهش یافت. اسناد برنامه‌ریزی اعراب به طور متناقضی دارای اهداف سرمایه‌گذاری منطقه‌ای و بخشی و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم اند که گاهی به دور از واقعیت نگارش شده‌اند. نقش بخش خصوصی در برنامه‌ریزی کشورهای این منطقه نیازمند بازنگری جدی است.

محوریت فعالان اقتصادی در برنامه‌ریزی:

اگرچه کشورهای عربی عمیقاً درگیر دخالت در اقتصاد بوده‌اند، با این حال برخی از کشورهای ثروتمند بدون نفت منطقه نیز تا حدودی طرفدار اقتصاد بازار محورند. با این وجود شیوه‌های برنامه‌ریزی به شکل سنتی از نقش بازار در تخصیص منابع به پروژه‌ها غافلند. این رویکردها فرصت کمی برای نقش آفرینی بخش خصوصی در اقتصاد و همراهی برای رسیدن به تعادل مطلوب از طریق بهینه سازی رفتارها قائل نمی‌شود. فقدان گفتگو و تعامل بین دولت و بخش خصوصی در طولانی مدت باعث بروز بحران بی‌اعتمادی بین طرفین شده است. امروز در منطقه عرب باور مشترکی وجود دارد که ریشه آن در رویکردهای توسعه قدیمی و نتایج ضعیف برنامه‌ریزی قبلی است. طبق این باور اقتصاد برای عملکرد صحیح و تخصیص بهینه منابع کمیاب نیازمند دولت نیست و اقدامات دولت صرفاً عملکرد بازارها را دچار اختلال می‌نماید.

اتخاذ رویکرد سیستم بازار که براساس آن برنامه ریزی نه تنها براساس قیمت‌ها، بلکه براساس سیگنال‌ها و مشوق‌های بازارهای کاملاً توسعه یافته به عنوان مکانیزم مشارکت‌های اقتصادی و اجتماعی صورت می‌گیرد، در حال حاضر برای بهبود چشم اندازهای اقتصادی منطقه ضروری است. بازارها می‌توانند در مقایسه با ارگان‌های دولتی، ارزیابی و سنجش سریع‌تر، منعطف‌تر و دقیق‌تری را بعمل آورند.

در چنین فضایی واکنش بخش خصوصی نسبت به محرک‌های ارائه شده توسط دولت می‌تواند نتیجه و موفقیت برنامه را تعیین کند. در اینجا نقش دولت کنترل نتایج و برون‌دادهای بازار از طریق ایجاد انگیزه برای فعالان اقتصادی است. سازمانهای مردم نهاد نیز می‌توانند از طریق افزایش آگاهی و ایجاد اجماع در جامعه نقش پررنگی در موفقیت یک برنامه ایفا نمایند. آنها همچنین می‌توانند تخصص فنی و منابع مالی خود را نیز جهت اجرای بهتر برنامه ارائه نمایند. از تمامی برنامه‌های در دست اجرا، بخش خصوصی بعنوان بازیگر اصلی راهبردهای اقتصادی در نظر گرفته شده که انتظار می‌رود با گذشت زمان این نقش پررنگتر نیز شود (Hvidt, 2012). موفقیت این برنامه متکی به ظرفیت حکومت‌های عربی در عبور از شیوه‌های معمول برنامه ریزی و اتخاذ رویکرد یکپارچه در برنامه ریزی است. در هسته چارچوب برنامه ریزی یکپارچه، مدل‌های جدید کینزی قرار دارد که در صورت کاهش اشتباهات بازار و نا اطمینانی‌ها در تصمیمات اقتصادی توسط دولت می‌تواند مدل مطلوبی در راستای ایجاد تعادل باشد. اذعان دولت به

اهمیت و محوریت بخش خصوصی که در برنامه های عربی به وفور یافت می شود تنها شروع کار است. باید یک ایدئولوژی جدید از برنامه ریزی یکپارچه را توسعه داد که (۱) اهمیت برنامه ریزی برای تحقق اهداف را تشخیص دهد (۲) عوامل کمبود منابع، (۳) برپایه همآوردی بخش خصوصی و دولتی بنا شده باشد، (۴) بر پیشرانی نیروهای بازار و اثرگذاری بخش خصوصی که نقش ساختاری در فرآیند انتقال را دارد، (۵) درک لزوم ایجاد نهادهای قوی، شفاف و قابل حسابرسی و (۶) استفاده از جدیدترین تئوری های اقتصادی برای بروزرسانی چارچوب مرجع اقتصاد. چنین برنامه ریزی ای نیازمند افزایش تعاملات دولت و بخش خصوصی و ایجاد اعتبار قوی برای دولت به عنوان مرجع سیاستگذاری و تبیین چشم اندازهای اقتصادی است.

اعتبار سازی:

دولت های عربی از سطح پایین اعتبار و مشکلات مربوط به ناسازگاری سیاسی رنج می برند. در واقع عملکرد کشورهای عربی در فرآیند اصلاح امور موثر نبوده است. تلاش ها برای آزادسازی در بهترین حالت جزئی و یا اینکه بیشتر به سود احزاب و نزدیکان جریان حاکم بوده. دولت های عربی عملکرد ضعیف و مستمری در دستیابی به توسعه پایدار طولانی مدت داشته اند که این موضوع مورد تایید مردم نیز است. در مقابل سیاستگذاران بر خط مشی های ناکارآمد خود که صرفاً منجر به افزایش رانت خواری و ویژه پروری شده تاکید می ورزند.

برنامه توسعه متمرکز بر اهداف کلان، در محیط آکنده از عدم اطمینان بخش خصوصی و سطح پایین اعتبار دولت نتیجه مثبتی دربر نخواهد داشت زیرا: (۱) چنین برنامه ای بیشتر باعث تضعیف مالکیت عمومی، (۲) بدلیل گستردگی و الزام آور نبودن برنامه و دشواری در امر کنترل فرآیندها باعث تشدید بی اعتمادی جامعه مدنی و بخش خصوصی می شود، (۳) مشارکت پایین پارلمان ها، جامعه مدنی و ذینفعان در روند برنامه ریزی مانع از ایجاد اجماع ملی در اجرا می شود، (۴) عدم شکل گیری اجماع در فرآیند نظارت و ارزیابی روند اجرا نیز خلل ایجاد می کند، (۵) نهایتاً راه برای فرار از پاسخگویی هموار و دستیابی به اهداف تعیین شده دور از دسترس می شوند. از سوی دیگر و در شرایط فعلی روابط بین دولت و جامعه به قدری تخریب شده که بخش خصوصی به برنامه های دولت ظنین است و همین امر باعث مشارکت پایین بخش خصوصی در اجرا و پیشبرد برنامه های دولت است.

در نتیجه دولت های عربی باید اهداف توسعه ملی خود را متناسب و همراستا با اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد تنظیم کنند. دستیابی به اهداف توسعه پایدار در گرو درک صحیح و هم افزایی بین مقاصد و اهداف نهایی است که رویکرد برنامه ریزی یکپارچه می تواند با تجمیع دانش و تجربه ذینفعان، به این فرآیند یاری رساند. علاوه بر این برنامه ریزی توسعه به معنای ایجاد تغییرات ساختاری در زیربنای اقتصاد است که این موضوع ممکن است در کوتاه مدت و میان مدت برای مردم هزینه بر باشد و در نتیجه نیازمند کنترل دقیق و انعکاس در برنامه است. بهره گیری موثر از این تغییرات نیازمند انعطاف در فرآیند برنامه ریزی است.

دولت با انتشار و در دسترس عموم قرار دادن تمام اسناد و مدارک برنامه های توسعه، می تواند اعتبار خود را افزایش و بدینوسیله خود را در معرض شفافیت و ارزیابی قرارداده و با بازنگری مستمر برنامه ها، مسئولیت مدیران دولتی را افزایش دهد. در چنین شرایطی اگر مدیران اطلاعات گمراه کننده و خلاف واقعی در خصوص دستاوردها و موانع پیش رو منتشر کنند، اعتبار آنها مخدوش و ظرفیت های قابل بهره برداری برنامه های بلند مدت از بین خواهد رفت. هرچه

نا اطمینانی های اقتصادی - اجتماعی بیشتر باشد تلاش ها برای بازیابی اعتبار از دست رفته بین حاکمیت و جامعه نیز دشوارتر خواهد بود.

البته باید این نکته را در نظر داشت که عدم اطمینان متقابل را به طور کامل نمی توان برطرف کرد. تعاملات راهبردی و برنامه ریزی خوب می تواند شکاف موجود بین اهداف قابل دستیابی و انتظارات ذینفعان را برطرف نموده و اعتبار را به دولت و برنامه های آن بازگرداند. راه دیگر برای همسو سازی برنامه ها و انتظارات، مشارکت دادن تمامی ذینفعان، بخصوص بازیگران اقتصادی در فرآیند مشورت و اجرای برنامه هاست.

بنابراین سیاست تعامل راهبردی کاملاً ضروریست. بازیابی و تقویت اعتبار دولت نیازمند (۱) شناخت اشتباهات گذشته، (۲) ارائه واقعیات و آمارهای دقیق و صحیح، (۳) ارائه برنامه های واضح و مشخص، (۴) نظارت و کنترل دقیق انحرافات احتمالی برنامه ها، دلایل و ریشه های آنها، (۵) توضیح دلیل بروز انحرافات و عدم تحقق اهداف مورد انتظار، (۶) جلوگیری از بروز تناقض در بین مدیران و سیاستگذاران و (۷) بسط فرهنگ پاسخگویی است.

در دنیای به شده جهانی شده که کنترل اقتصاد دشوار و فضا برای اقتصاد بازار فراهم شده، به کارگیری تمام ظرفیت دولتهای عربی برای اثرگذاری بر اقتصاد و فرآیند تصمیم گیری ضروری است. با گذشت زمان دولتهای عربی می توانند خود را ملزم به پایبندی به تعهدات و مشارکت دهی بیشتر بخش خصوصی نموده و از این طریق اعتبار بالاتری برای خود کسب نمایند. هسته اصلی این چرخه، برنامه ریزی خوبی است که می تواند پایه و اساس برقراری تعامل سازنده و ارتباط موثر با جامعه باشد.

رهنمودهای برنامه ریزی خوب: روش شناسی:

هدف این بخش توضیح نسبی مفهوم برنامه ریزی خوب است. وجود پروژه های مختلف تقویت و هماهنگی برنامه های توسعه ملی که توسط حوزه های مختلف سازمان ملل در نواحی آمریکای لاتین (UN-ECLAC, 2016)، آفریقا (UNESCO, UNECA, AUC, 2011) و آسیای جنوب شرقی (AP-DEF, 2016) وجود دارد این ایده را به ذهن می رساند که (۱) مجموعه ای از مسائل وجود دارند که کشورهای در حال توسعه باید آن ها را برطرف سازند، (۲) برنامه های ساده ای قابل اتخاذ و اجرا هستند، (۳) استفاده از لنزی منطقه ای / فرمانطقه ای به شما این امکان را می دهد تا برنامه های خوب را شناسایی و پیاده سازی کنید. هدف این بخش شناسایی مولفه ها و رهنمودهای برنامه ریزی خوب در منطقه عرب است. در بخش بعد نیز معیارهای برنامه ریزی خوب تشریح خواهند شد.

روش های خوب در تهیه اسناد برنامه ریزی بر پایه استانداردهای بین المللی:

با توجه به پیشینه برنامه ریزی خوب، ضروری است در ابتدا اصول راهنما برای فرآیند برنامه ریزی که جامع، قابل اجرا و پاسخگو باشد توضیح داده شوند. اول در چارچوب برنامه ۲۰۳۰ سازمان ملل متحد که ضرورت برنامه ریزی طولانی مدت را ایجاد می نماید، مدل پس نگری توسط مراکز برنامه ریزی توسعه، توصیه شده است. این رویکرد برنامه ریزی در چارچوب های رفع مشکل دیده می شود. این روش منبعت از رویکرد سنتی برنامه ریزی است که بر پایه برآورد بروندادهای بالقوه با استفاده از روندهای مورد انتظار می باشد. در مدل پس نگری چشم انداز آتی و مورد انتظار اقتصاد ترسیم و سپس با حرکت به سمت عقب و رسیدن به زمان حال خلاء های موجود و اقدامات لازم برای دستیابی به نتیجه مورد انتظار احصاء و اقدامات و برنامه های انتخابی برای طراحی راهبرد یا نقشه استفاده می شوند (Vergragt)

(and Quist, 2011, UN-SDSN, 2015, UNDP, 2009). براساس این روش جدید در برنامه‌ریزی خوب، شاخص‌های اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد می‌توانند برای اهداف برنامه ریزی استفاده شوند، زیرا این چارچوب برپایه تعاملات اساسی درون هدفی ساخته شده است. مقرر است هر کشوری به فهم درستی از بنیان و ریشه این تعاملات که می‌تواند بسیار مثبت باشد رسیده و بر آن اساس امکان دستیابی همزمان به چندین هدف برایش فراهم شود. اگر کشوری شاخصهای اهداف توسعه پایدار را مد نظر قرار ندهد، اثربخشی رویکرد برنامه‌ریزی کاملاً در گرو تعریف واضح، مشخص و کاربردی شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPI) خواهد بود.

دوم اینکه وقتی صحبت از طراحی اسناد توسعه ملی می‌شود، توجه به چند نکته ضروری است (UNDP, 2009, Tinbergen, 1964, Heal, 1973). در ابتدا هر کشوری باید اهداف جامع بلند مدتی را برای خود تعریف کند تا بر اساس آن بتواند گام‌های ضروری دستیابی به هدف نهایی را طراحی کند. این قدم‌ها می‌توانند شامل اهداف، برنامه‌ها و اقدامات کوتاه مدت و میان مدت باشند که به صورت سلسله مراتبی در توالی یکدیگر می‌آیند. ارتباطات بین یک هدف برجسته و پیش نیازهای دستیابی به آن باید به صورت دقیق و واضح مشخص شوند. هریک از این مراحل می‌بایست مبتنی بر اطلاعات صحیح و تجزیه و تحلیل دقیق و مبتنی بر شاخص‌های قابل اندازه‌گیری باشند که امکان نظارت موثر بر روند پیشرفت میسر باشد. چنین چارچوبی تضمین خواهد کرد که دستیابی به تمام شاخص‌های کلیدی عملکرد، به معنای انجام همه اقدامات و برنامه‌ها و اهداف تعیین شده و در نهایت دستیابی به چشم انداز ترسیم شده است.

سوم اینکه رویکرد مبتنی بر بخش به توسعه آنچنان محدود و بی‌کفایت بود که با یک تفکر برنامه‌ریزی چند بخشی و بین بخشی جایگزین شد. این تفکر نیاز به برنامه ریزی بخش/موضوع/منطقه محور که می‌توانند مشکل خصوصی را برطرف نمایند را رد نمی‌کند. با این حال قائل بر دیدگاهی چند بعدی که تمام جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی توسعه را شامل شود است. به عنوان مثال سند RIO+20 خواستار رویکردی جامع و یکپارچه برای توسعه پایدار است. پیامد نهایی این است که فرآیند برنامه‌ریزی و اجرا باید به شکلی منسجم در تمام موسسات و بخش‌ها مقامات مجری، مسئولیت‌ها و مکانیسم‌های هماهنگی خود را به طور واضحی مشخص نمایند.

توپولوژی معیارهای برنامه‌ریزی خوب:

تجزیه و تحلیل جامع برنامه‌ریزی خوب، عناصر و ابزارهای موثر در توسعه را نشان می‌دهد. در بخش اول، توپولوژی معیارهای برنامه‌ریزی خوب براساس ریشه تاریخی برنامه‌ریزی در منطقه عرب و مفاهیم و رویکردهای جدید بر مبنای استانداردهای بین‌المللی که باید اتخاذ شوند بیان شدند. این موضوع نشان می‌دهد که عناصر داخلی و عملیاتی پایه‌های برنامه ریزی خوبند که سایر عناصر بر اساس آنها شکل می‌گیرند.

اول، به منظور ارائه توپولوژی برنامه‌ریزی خوب، ما معیارهای داخلی و عملیاتی را به دو دسته تقسیم کردیم. عناصر داخلی تحت تاثیر مستقیم مقامات دخیل در امر برنامه‌ریزی‌اند درحالی که سیاستگذاران و ذینفعان مدام در حال چانه‌زنی و ردیابی عناصر خارجی‌اند.

دوم، هریک از این دو دسته به زیرشاخه‌های عملیاتی و استراتژیک تقسیم می‌شوند. به بیان ساده جنبه‌های عملیاتی برنامه ریزی به طراحی اسناد برنامه ریزی اشاره دارد که کاملاً تحت نظارت و بررسی سیاستگذاران است و ابزارهای اجرای موثر طرح را پوشش می‌دهد.

جنبه‌های استراتژیک منعکس کننده اقتصاد سیاسی برنامه ریزی و منافع موسسات، گروه‌ها و کارگزاران و همچنین رویکردهای آن‌ها در مسیر پیشنهادی توسعه است (جدول ۱). بر این مبنا هر طرحی اول تعهدات بلند مدت موسسات برنامه‌ریزی در مسیر اهداف قابل دستیابی توسعه را نشان می‌دهد، ثانیاً برنامه‌ای با هدف ایجاد انگیزه برای فعالان اقتصادی و جبران خسارت گروه‌های آسیب‌پذیر را ارائه می‌کند. اهمیت مورد دوم ناشی از نیاز به اصلاح قرارداد اجتماعی، اتخاذ رویکرد برنامه‌ریزی یکپارچه و ایجاد اعتبار برای دولت است که در بخش اول مقاله با جزئیات توضیح داده شد. مورد اول این واقعیت را بیان می‌کند که معمولاً شدیدترین مشکلات هنگام اصلاح اصلاحگران رخ می‌دهند (OECD, 2010). بنابراین تلاش زیادی از جانب نهاد برنامه ریز برای افزایش درک مجریان طرح نسبت به ماهیت آن لازم است. علاوه بر این مقامات برنامه ریز می‌توانند از تجربیات سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای ارزیابی و دریافت رهنمودهای برنامه‌ریزی خوب استفاده نمایند.

جدول ۱: توپولوژی معیارهای برنامه‌ریزی خوب

<p>داخلی</p> <p>تحت سلطه کامل نهادهای برنامه ریزی و مرتبط با طراحی اسناد برنامه‌ریزی</p>	<p>عملیاتی: مرحله اول برنامه‌ریزی مربوط به طراحی اسناد جامع برنامه‌ریزی است که شامل موارد ذیل باشد:</p> <ul style="list-style-type: none"> - نگاه بلند مدت همه جانبه - برنامه میان مدت توسعه ملی - استراتژی خاص که هدف آن تحقق چشم انداز میان مدت باشد - یک استراتژی جامع به معنای توضیح محتوای (حال، آینده و گذشته) هر برنامه و تشریح اهمیت و جایگاه آن در سلسله مراتب برنامه ریزی کلی - شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPI) قابل اندازه گیری - نقاط عطف عملی (اهداف، برنامه‌ها و اقدامات) بر اساس تحقیقات علمی - مشخص بودن وظیفه هر یک از مجریان برنامه - یک رویکرد یکپارچه که منعکس کننده تنوع و پیوستگی بخش‌های مختلف اقتصادی باشد - ارجاعی واضح به چارچوبهای جهانی (SDGs/MDGs) - غیره...
<p>خارجی</p> <p>بیش از آنکه تحت تاثیر خود برنامه باشد، از اقدامات دولت اثر پذیری دارد. مراحل مختلف چانه زنی و تعامل را که باید بین دولت و ذینفعان برقرار شود پیگیری می‌نماید.</p>	<p>استراتژیک: مربوط به ویژگی‌های استراتژیک برنامه که کشورها برای خود تعریف می‌کنند و شامل این موارد است:</p> <ul style="list-style-type: none"> - درک ماهیت الزام آور اسناد برنامه ریزی توسط برنامه ریزان و مسئولان اجرایی - استفاده از دستور العمل‌های مختلف بین‌المللی به عنوان راهنما - استفاده از ابزارهای تعامل زبانی شفافیت و اعتبار و انعطاف پذیری برنامه ریزی - غیره ... <p>عملیاتی: مرحله دوم فعالیت برنامه ریزی مربوط به اجرای آن است که خود منوط به عوامل ذیل است که عوامل حمایتی نامیده می‌شوند:</p> <ul style="list-style-type: none"> - تأمین مالی، اختصاص بودجه و ظرفیت سازی - ارائه آمارهای مستند و قابل اطمینان به منظور بهبود کیفیت سیاستگذاری مبتنی بر دانش - توسعه و بکارگیری مدل‌های مختلف تصمیم‌گیری و نظارت - ظرفیت‌سازی در تمام مراحل فرآیند برنامه ریزی برای اجرای موثر طرح یا نظارت و تولید و تجزیه و تحلیل با کیفیت داده‌ها - غیره ...

	<p>استراتژیک: عناصر مربوط به میزان فراگیری و نهادسازی با هدف کسب اطمینان از ایجاد هماهنگی بهتر و ارتباطات استراتژیک با مردم و توانایی مقامات در اثرگذاری بر بازیگران غیر دولتی که بدین شرح اند:</p> <ul style="list-style-type: none"> - باور عمومی جامعه به برنامه - توانایی جامعه در پردازش اطلاعات مربوط به مقاصد برنامه و اهداف از درگاه های اطلاعاتی مختلف - اعتبار قابل درک اطلاعات منتشره و فرآیند نظارت - غیره ...
--	--

معیارهای برنامه‌ریزی خوب انتخابی تقریباً در تمام کشورهای عربی، شامل آن‌ها که وضعیت شکننده‌ای دارند یا متأثر از بحران‌های مختلف‌اند، که طبق گزارش OECD شامل نیمی از کشورهای عربی است (کومور، مصر، عراق، لیبی، موریتانی، فلسطین، سومالی، سودان، سوریه و یمن (OECD-2016) یکسان است. با این حال به نظر می‌رسد بر خلاف آنچه در این مقاله دنبال شد، شرایط اقتصادی-اجتماعی تأثیر مستقیمی بر معیارهای انتخابی داخلی برنامه‌ریزی خوب ندارد (UN-ESCWA, 2016). البته آنالیزهای کشوری را نمی‌توان در تبیین اهمیت معیارهای برنامه‌ریزی خود دخالت نداد (CIC, 2011).

داده‌ها و نتایج:

در بسیاری از کشورهای عربی می‌توان سازمانی را به عنوان مسئول تهیه برنامه‌های توسعه پیدا کرد. اما مشکل این سازمان‌ها نداشتن استراتژی و سیاست مناسب برای دستیابی به اهداف تعیین شده است. به منظور ارتقاء کاربرد مفهوم برنامه‌ریزی توسعه مورد استفاده در بالا و سنجش احتمال موفقیت آن در منطقه عرب، ضرورت دارد تا از نزدیک محتوای اسناد برنامه‌ریزی و طرح‌ریزی آن‌ها در راستای معیارهای داخلی و عملیاتی تدوین شده مورد بررسی قرار گیرد. این مقاله بر معیارهای عملیاتی داخلی که اساس برنامه‌ریزی خوب است متمرکز می‌باشد. ارزیابی عملکرد کشورهای عربی در مورد دیگر جنبه‌های برنامه‌ریزی خوب، یعنی معیارهای استراتژیک داخلی و تمام معیارهای خارجی، در مقالات جداگانه بررسی خواهد شد. بنابراین هدف این است که درک کنیم چگونه مفاهیم خوب و برنامه‌ریزی یکپارچه می‌توانند ما را به طور موثری به سمت دستیابی به اهداف ملی و همچنین درهم آمیختن اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد با برنامه توسعه کشوری رهنمود سازد.

دیتا:

پژوهش حاضر برپایه اطلاعات پایگاه UN-ESCWA انجام شده است. این پایگاه اطلاعات ارزشمند و متنوعی از اسناد برنامه‌ریزی اعراب را ارائه می‌دهد. اطلاعاتی نیز از اسناد برنامه‌ریزی اعراب که در حال اجرا هستند و به صورت آنلاین در دسترس قرار دارند استفاده شده است. این احتمال که برخی از اسناد مربوط به سیاستگذاری در دسترس نبودند وجود دارد، لذا فرض ما بر این است که تمام اسناد مرتبط را جمع‌آوری کرده‌ایم. با این حال در آینده‌ای نزدیک با دولت‌های عربی در خصوص ارتباط اسناد با هدف مد نظر هم اندیشی خواهد شد. پایگاه اطلاعاتی مورد اشاره ۱۸ کشور عربی را پوشش می‌دهد و تنها اسناد سوریه در دسترس نمی‌باشد.

تیم ESCWA به منظور امکان کارکردن منسجم با تمام اسناد مختلف، دسته‌بندی خاص خود را از برنامه‌های توسعه شکل داد تا بتواند بین چشم اندازها، برنامه های توسعه ملی و اسناد با طبقه‌بندی موضوعی، بخشی و منطقه‌ای تمایز قائل شود. براساس این طبقه بندی، چشم اندازی بدست آمد که ارزش‌ها، هدف‌های جامع و استراتژی‌هایی که مسیر برنامه‌ریزی طولانی مدت کشورها برای توسعه آتی آن‌ها را مشخص می‌کرد. از این منظر برنامه توسعه تبدیل به راهنمای دوره ای دقیقی می شود که مراحل جداگانه طی مسیر توسعه را همراه با اهداف قابل سنجش توصیف می‌کند. بر این اساس دستیابی به موفقیت های مستمر در مورد اهداف ترسیمی نهایتاً می بایست منجر به تحقق چشم انداز مد نظر شود. از آنجا که تعداد مشخصی از موسسات برنامه‌ریزی تصمیم گرفتند بجای دو برنامه جداگانه چشم انداز و برنامه توسعه ملی، سند واحدی را منتشر کنند، پایگاه داده بخش مجزایی به نام اسناد مختلط ایجاد نمود. نهایتاً از آنجا که شاید برخی اسناد خاص مد نظر باشند، پایگاه داده بخشی را نیز به اسناد منتشره توسط وزارتخانه ها و ارگانها اختصاص داد. علاوه بر این پایگاه امکانی را نیز برای ایجاد ارتباط بین اسناد توسعه مختلف ایجاد نمود. با توجه به این مسائل اسناد برنامه‌ریزی ملی می‌بایست سلسله مراتب مشخصی را رعایت کنند که طبق آن چشم انداز به عنوان سند پیشرو و جدیدترین برنامه‌های توسعه ملی و سایر برنامه‌های مرتبط به طور سیستماتیک در سطوح پایین‌تر ساختار برنامه‌ریزی قرار گیرند.

این پایگاه داده، اطلاعات کیفی و کمی را جمع آوری، نظارت، استانداردسازی و طبقه‌بندی می‌کند و شاخص‌های قابل مقایسه‌ای را با ساختاری جامع ارائه می‌دهد که تمام جنبه‌های داخلی و عملیاتی برنامه‌ریزی خوب برای ارزیابی عملکرد کشورهای عربی را پوشش می‌دهد. در نتیجه پایگاه، اطلاعات قابل مقایسه و گسترده‌ای درباره محتوای اسناد برنامه‌ریزی در اختیار قرار می‌دهد. اطلاعات با استفاده از اسناد برنامه‌ریزی خوب که توسط آژانس‌های مختلف سازمان ملل متحد توصیه شده‌اند طبقه‌بندی می‌شود. در نهایت پایگاه، شاخص‌های کلیدی عملکرد را از چشم اندازها و برنامه‌های توسعه ملی استخراج و ارائه می‌دهد. پایگاه داده ترکیبی از متغیرهای رشته ای، عددی و پولی است که در نهایت می‌تواند با هم ترکیب شده و شاخص‌های ترکیبی ایجاد کند.

نظم‌های آماری در مورد برنامه‌ریزی توسعه در منطقه عرب:

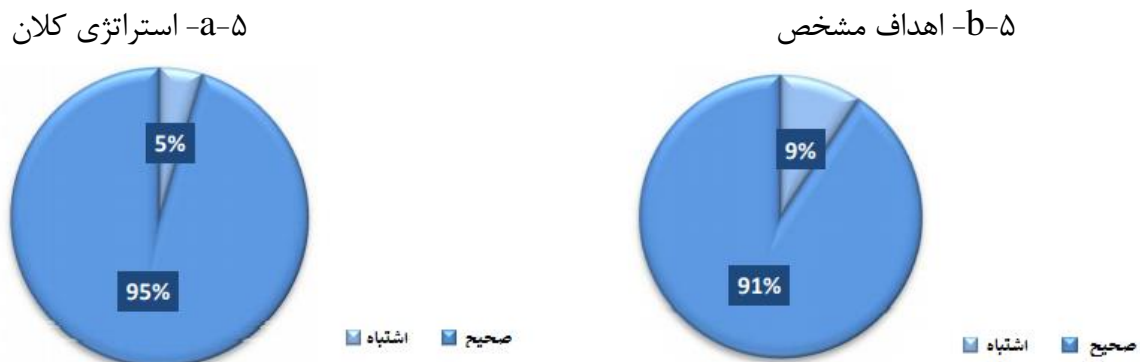
در این بخش نظم‌های آماری در مورد برنامه‌ریزی در منطقه عرب شناسایی که معیارهای داخلی و عملیاتی برنامه‌ریزی خوب را که در بخش دو اشاره شد شناسایی و در پنج عنوان دسته بندی می‌شوند.

- محتوای کلی اسناد برنامه‌ریزی
- اینکه دارای رویکرد بخشی باشند یا نه
- چالش‌های تنظیم شاخص‌های کلیدی عملکرد
- اهمیت تشریح ساختار اسناد برنامه‌ریزی
- استفاده از برنامه‌های بین‌المللی به عنوان راهنمای حصول دستاوردهای مطلوب

راهکارهایی برای بهبود کیفیت برنامه‌ریزی و اثربخشی شیوه برنامه‌ریزی و همچنین رسیدن به بینشی در مورد امکان حرکت به سمت یک رویکرد برنامه‌ریزی یکپارچه‌تر و فراگیرتر فراهم شده است.

برنامه ریزی کوتاه مدت و سلسله مراتب نامشخص اسناد برنامه ریزی:

بررسی‌های ما نشان می‌دهد ۹۵٪ از اسناد برنامه‌ریزی اعراب شامل اطلاعاتی در مورد استراتژی‌های کلان و اهداف مشخص است. چنین اسنادی می‌توانند در ایجاد هماهنگی برنامه ریزی بین دستگاه‌های اجرایی و تشکیل اجماع در جامعه مدنی بسیار موثر باشد.



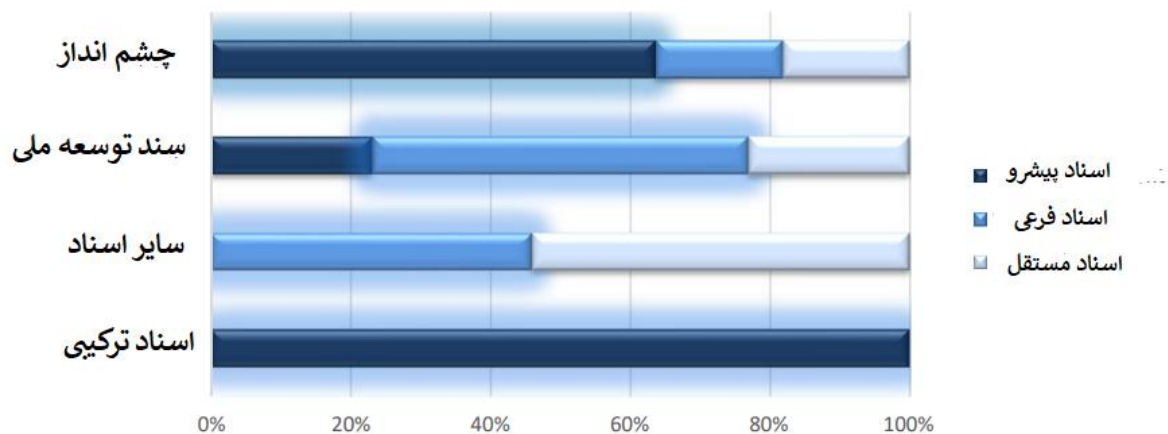
شکل ۶: اهداف مشخص-استراتژی کلان

منبع: (محاسبات نویسنندگان)

با این حال از آنجا که تعداد زیادی چشم انداز و برنامه توسعه ملی و اسناد متمرکز بر حوزه‌های خاص وجود دارد، قدرت هیجانی و اطلاعاتی اسناد برنامه‌ریزی تضعیف شده و به سختی می‌توان آن‌ها را به شکلی سلسله وار دسته‌بندی کرد و در نتیجه از اثر بخشی آن‌ها کاسته خواهد شد. در چنین وضعیت اسناد از ساختار مناسبی برخوردار نخواهند بود که ممکن است به عنوان نبود چشم‌انداز در مجموعه اسناد تلقی شود. در کل فقدان اسناد برنامه ریزی، خواه اسناد توسعه ملی باشند یا سند چشم انداز و نبود ارتباط مناسب بین آنها در نهایت باعث کاهش اثرگذاری کل برنامه توسعه خواهد شد. در بررسی‌ها چهار نوع سلسله مراتب‌بندی اسناد توسعه در بین کشورهای مورد بررسی شناسایی شد.

- اول، بعضی از کشورها به کلی فاقد نظام سلسله مراتبی بودند. این موضوع در کشورهایی که تنها سند چشم انداز دارند (لیبی و یمن)، فاقد سند پیشرو هستند (لبنان و مراکش) و یا مانند موریتانی هیچ ارتباط مشخصی بین اسنادشان وجود ندارد قابل ملاحظه است.
- دوم، سه کشور (کویت، قطر و امارات متحده عربی) در راس سلسله مراتب برنامه‌ریزی خود سند چشم انداز طولانی مدت دارند اما تاکنون سند توسعه ملی تهیه نکرده‌اند. این روش، دور اندیشانه و تحقق آن در میان مدت نیازمند تلاش مضاعفی است.
- سوم، هفت کشور (بحرین، مصر، اردن، عمان، سودان، فلسطین و عربستان) سلسله مراتب را رعایت کرده و هم چشم انداز دارند و هم برنامه توسعه ملی و یا سندی از ترکیب این دو اسناد که برنامه‌ریزی میان مدت و بلند مدت را باهم دارند.

- چهارم، سه کشور (الجزایر، عراق و تونس) به جای چشم انداز، سند توسعه ملی خود را به عنوان پیشرو لحاظ کرده اند. علاوه بر این تمام اسناد برنامه ریزی فاقد معماری برنامه ریزی است. برنامه ریزی در این کشورها کوتاه مدت است که انسجام دولت در همراهی با تغییرات ساختاری اقتصاد که فرآیندی طولانی مدت است را تضعیف می کند.



شکل ۷: معماری اسناد برنامه ریزی

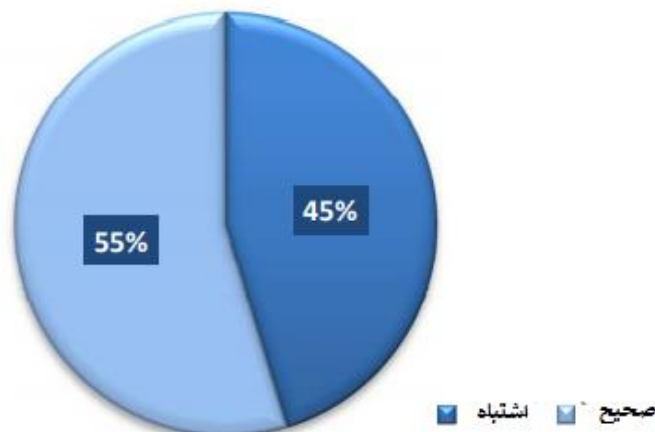
منبع: (نویسندگان مقاله)

باید توجه داشت که دولت‌ها ممکن است در فرآیند انتقال قدرت و یا نابسامانی‌های اقتصادی-اجتماعی رو به استراتژی-های کوتاه مدت آورند. ممکن است آن‌ها علی‌رغم مزیت‌های بسیار در طولانی مدت، از انجام اصلاحاتی که به لحاظ سیاسی دشوار هستند سر باز زنند. برای مثال دولت‌های عربی تمایلی به اعمال اصلاحات در مواردی مانند کاهش نرخ ارز، اصلاح یارانه پرداختی و یا اجرای طرح مالیات ترجیحی که علی‌رغم اینکه جزو اصول دستیابی به رشد پایدار و مطمئن اقتصادی است، به دلیل فشاری که در کوتاه مدت بر بعضی از اقشار جامعه وارد می‌کند، نداشته باشند (Boersma and Griffiths, 2016; World Bank, 2014). همچنین ممکن است دولت‌ها به دلیل دشواری و هزینه بالای سیاسی تحقق اهداف، تمایلی به برنامه‌های بلند مدت نداشته باشند. آینده نامعلوم و غیر قابل پیش بینی و فضای فعلی آکنده از تنش‌های منطقه‌ای تمرکز آن‌ها را بیشتر معطوف به برنامه‌های کوتاه مدت کرده. این موضوع در کشورهایی مانند لیبی که ساختار شکننده و آسیب دیده از تنش‌های داخلی دارند دیده می‌شود که بیشتر به دنبال ثبات شاخص‌های اقتصاد کلان خود هستند (Rother and alii, 2016). لیبی برنامه کوتاه مدت و سه مرحله‌ای دارد که بر اساس آن مقرر است در مرحله اول به تنش‌های داخلی پایان داده و ذی‌نفعان را متحد سازد، در مرحله دوم ضمن بازسازی نهادها، محیط کسب و کار را بهبود بخشد و در مرحله سوم مجدداً به رشد اقتصادی دست یابد. منشأ روی آوردن به سمت برنامه‌های کوتاه مدت هرچه باشد، بازهم برنامه‌های طولانی مدت توصیه می‌شوند. نخست مسیر مدیریت اقتصاد را برای دولت هموارتر می‌سازد. برای مثال کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس، با محدودیت منابع مالی درگیرند که اتخاذ استراتژی بلند مدت به آن‌ها این امکان را می‌دهد تا بتوانند به تدریج کسری مالی خود را کاهش داده و در طولانی مدت آثار بی‌ثبات کننده و فشار آفرین بر روند رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی را

کاهش دهند. دوم برخی از برنامه‌ها، بخصوص در کشورهای آسیب‌پذیر و درگیر بحران دارای بازده طولانی‌مدت هستند که برای به ثمر رسیدن نیازمند حمایت‌های دولت‌اند. اتخاذ استراتژی‌های طولانی‌مدت برای تولید کالاهای عمومی از جمله زیرساخت‌ها و نظام‌های آموزشی و بهداشتی با کیفیت بالا که نیاز به زمان دارد، ضروری است. چنین تلاش‌هایی که منتج به تضمین فرصت‌های برابر برای همه و توسعه انسانی و اقتصادی خواهد شد، جزو وظایف اصلی هر دولتی است. به عنوان مثال می‌توان مشکلات اقلیمی که اکثر کشورهای عربی درگیر آن هستند را مثال زد. درحالی که این معضل ممکن است دارای آثار شدید کوتاه‌مدت باشد که بخواهد دولت را ترغیب به هزینه کردن در این حوزه نماید، اما در صورتی که دولت تعهد طولانی‌مدت نسبت به آن نداشته باشد زیان جبران‌ناپذیری به همراه خواهد داشت. براساس گزارش توسعه پایدار اعراب، مسیر توسعه پایدار لزوماً از طریق برنامه‌ریزی یکپارچه، بلندمدت و مبتنی بر شواهد و سرمایه‌گذاری که مخاطرات و پیامدهای ناشی از آشفتگی‌های منطقه را لحاظ نماید محقق خواهد شد (ESCWA, 2015).

تاکید ناکافی بر اهمیت هر بخش:

تمرکز برنامه‌ریزی اقتصادی باید معطوف به حوزه‌های مزیت‌دار و یا بخش‌های دارای مشکل باشد. در هر دو مورد، شناخت نیازهای مخصوص هر بخش و ایجاد فضای مناسب برای رشد آن بخش و سازماندهی تخریب‌سازنده^۱ و بازتخصیص منابع آزاد شده به فعالیت‌های اقتصادی ضرورت دارد. در طول دهه ۱۹۹۰ و هم‌راستا با ایدئولوژی فشار شدید توسعه، اولین رویکرد بخشی به برنامه‌ریزی توسعه پیشنهاد داد که اقدامات دولت صرفاً معطوف به حوزه‌هایی شود که امکان رشد سریع کشور را فراهم نمایند (Rodan, 1943). پس از آنکه رویکرد مذکور نتوانست نتایج مورد انتظار را به ارمغان بیاورد، نظریه رشد نامتوازن در توسعه پدیدار شد که بر اساس آن مسئولان برنامه‌ریزی را ترغیب به اتخاذ رویکردی چندبخشی اما در زمینه طراحی استراتژی گسترده می‌کرد. نسخه نهایی برنامه‌ریزی نیازهای هر بخش را جداگانه بیان و سپس راهکارهای رفع آن‌ها را از منظر توجه به روند توسعه اقتصادی ارائه می‌نمود. رویکرد بخشی سوم بجای تقسیم عمودی اقتصاد، از تقسیم افقی استفاده می‌کند که در آن مقامات برنامه‌ریزی نسبت به اهرم‌های میان بخشی برای ایجاد تحول ساختاری آگاهی دارند. این نیازهای کلان ممکن است مربوط به آموزش، تحقیق و توسعه یا پروژه‌های زیربنایی باشد که عملکرد همه بخش‌های اقتصاد را هم‌زمان تحت تأثیر قرار دهد.



شکل ۸: رویکرد چند بخشی

منبع: (محاسبات نویسنده)

داده‌های بخشی از پایگاه اطلاعات UN-ESCWA اشاره به نظریه چند جانبه ابعاد توسعه دارد، اما همچنین شامل اطلاعاتی است که می‌تواند به استفاده از روش افقی توسط مقامات برنامه‌ریزی عرب کمک کند. بخش‌های هدف‌گذاری شده مرتبط، قطعاً از کشوری به کشور دیگر تفاوت پیدا می‌کند. همچنین پایگاه موصوف ساختار اقتصاد مشهود، ظرفیت‌های مالی و انسانی کشور و میزان پیچیدگی برنامه‌ریزی را نیز منعکس می‌کند. ۵۵٪ از اسناد برنامه‌ریزی کشورهای عرب منطبق بر رویکرد چند بخشی است. با توجه به چالش‌های متعدد اقتصادی منطقه و اهمیت شناسایی حوزه‌های قابل ایجاد هم‌افزایی بین بخشی جهت تسریع فرآیند توسعه و با در نظر داشتن محدودیت منابع مالی و فشارهای اجتماعی، این رویکرد ناکافیست. هرچند این رویکرد به زیربنای تفکر توسعه مورد توافق همه نیست. علاوه بر این بسیاری از کشورهای عربی به سمت اقتصاد دانش محور در حرکت‌اند که نیازمند اطلاعات دقیق در مورد عناصر برنامه‌ریزی بین بخشی، افزایش کیفیت آموزش و در دسترس بودن مهارت‌هایی خاص است. پایگاه داده در حال حاضر امکان تفکیک دقیق مولفه‌های افقی و عمودی از یکدیگر را نمی‌دهد.

سطح پوشش ناکافی شاخص‌های کلیدی عملکرد:

همانطور که پیشتر گفته شد اعتبار دولت‌های عربی، به ویژه در نگاه بخش خصوصی که می‌توانند با بکارگیری ظرفیت‌های خود نقش پیشران اقتصاد را ایفا نمایند، مخدوش شده است. مهمترین راهکار برای رفع این مشکل، معرفی شاخص‌های کلیدی عملکرد در اسناد برنامه‌ریزی است.

اطلاعات نامقارن یکی از دلایل شکست بازار است که نیازمند مداخله دولت و تخصیص بهینه منابع است (Stiglitz, 2002). دولت می‌تواند از طریق تعیین ابزارهای سیاستی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت و یا تعیین اهداف دقیق، اطلاعاتی در مورد چشم اندازهای اقتصادی را در دسترس فعالان اقتصادی قرار دهد که از این طریق بتواند ضمن ایجاد همسویی بین خود و بخش خصوصی، بر روند تصمیم‌گیری و فعالیت آن‌ها نیز تأثیرگذار باشد. نهایتاً این‌طور استنباط می‌شود که هرچه شاخص‌های کلیدی عملکرد صریح‌تر و شفاف‌تر باشند، احتمال حرکت جریان اقتصادی به سمت چشم اندازهای ترسیمی نیز بیشتر خواهد بود.

از طرفی دیگر تمام عناصر اسناد برنامه‌ریزی برپایه نظرات کارشناسان و متخصصانی که آن‌ها را نگارش کرده‌اند شکل می‌گیرند. در فضای آمیخته با نااطمینانی‌ها، نظرات و برآوردهای متخصصان در مورد چشم‌اندازهای اقتصادی، بده بستان‌ها و شوک‌های احتمالی ممکن است تحت تأثیر عوامل پیش‌بینی نشده برهم خورد. در چنین حالتی شفافیت، مزیت محسوب نمی‌شود. دولت‌ها ممکن است چند شاخص کلیدی عملکرد را به طور دقیق منعکس نکنند تا در صورت عدم تحقق آن‌ها، به عنوان یک سیاستگذار مسئول، مجبور به پاسخگویی نباشد (Jensen, 2001, Weber, 2008).

بنابراین شاخص‌های کلیدی عملکرد، در بده بستان‌های دولت نقش محوری دارند و از یک طرف مولفه اصلی راهبردهای ارتباطی موثر دولت‌اند و از طرف دیگر میزان کارایی استراتژی‌ها را مشخص می‌کنند. شاخص‌های کلیدی عملکرد دارای چهار ویژگی می‌باشند: (۱) پایه خاص (۲) اهداف (۳) سال اتمام و مقام مسئول و (۴) پاسخگویی نسبت به چک لیست برنامه. تنها شاخص‌هایی که تمام این فاکتورها را داشته باشند امکان نظارت بر روند تحقق اهداف را دارند.



شکل ۹: عملکرد شاخص‌های کلیدی

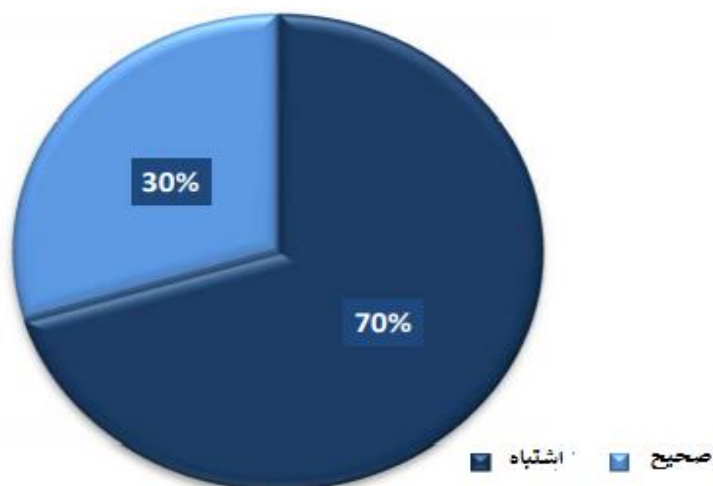
منبع: (محاسبات نویسنده)

تنها ۴۲٪ از شاخص‌های کلیدی عملکرد موجود در اسناد برنامه توسعه ملی و چشم‌انداز اعراب به طور کامل شناسایی شده‌اند. ۲۸٪ یکی از چهار شاخص الزامی را نداشته‌اند. ۳۰٪ از شاخص‌ها نیز مبهم بوده‌اند که این موضوع بیانگر دشواری سیاستگذاران در شناسایی آن‌ها بوده (تصویر ۸). عوامل مختلفی می‌تواند این یافته را توضیح دهد. به عنوان مثال هنگامی که تعداد کل شاخص‌های موجود در سند زیاد باشد، این احتمال وجود دارد که بسیاری از آن‌ها به درستی مشخص نشوند، زیرا هرچه برنامه دقیق‌تر باشد احتمال عدم تحقق برخی از اهداف محتمل‌تر است. از این رو وجود شاخص‌های مبهم می‌تواند آزادی عمل بیشتری به مجریان برنامه بدهد. میزان توسعه یافتگی کشور نیز از آنجایی که نشان‌دهنده مهارت نیروی انسانی مسئول در نگارش برنامه است می‌تواند به همان اندازه موثر باشد.

دستور کار اهداف توسعه پایدار به عنوان راهنمایی برای توسعه استفاده نمی‌شوند:

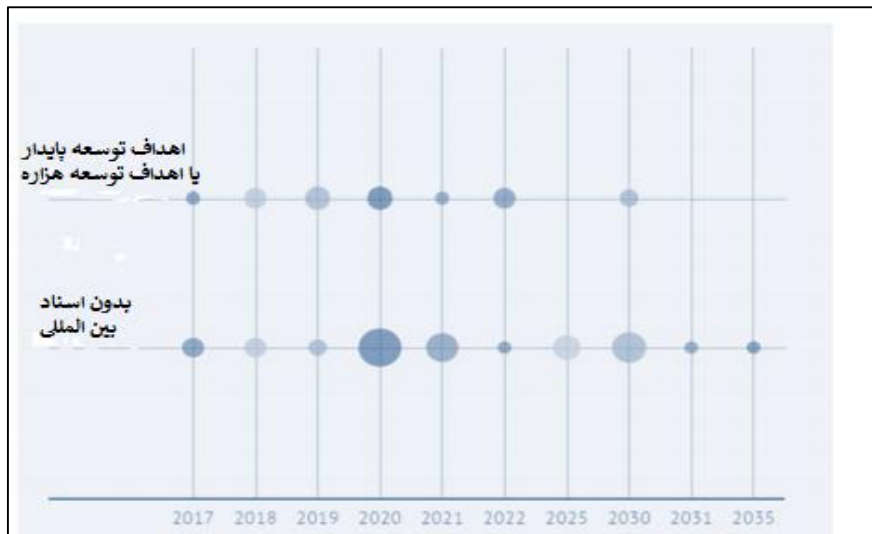
کشورهای عربی متعهد به اجرای اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحدند. انجام این تعهد مستلزم گنجاندن اهداف توسعه پایدار در اسناد برنامه‌ریزی این کشورهاست تا بدین طریق بتوانند شاخص‌های کلیدی عملکرد را شناسایی کنند.

پایگاه ESCWA این امکان را به ما می‌دهد تا بتوان بررسی نمود که آیا در اسناد برنامه‌ریزی عربی، اشاره صریحی به اهداف توسعه هزاره (پیش از ۲۰۱۵) و اهداف توسعه پایدار (پس از ۲۰۱۵) که اولین قدم در شناسایی میزان همسویی اسناد با چارچوب‌های بین‌المللی توسعه پایدار است شده یا خیر؟ محاسبات ما نشان داد که اسناد برنامه‌ریزی اعراب، توجه مناسبی به اسناد بین‌المللی ندارند که این خود بیانگر دلیل نتایج ضعیف و نامناسب در خصوص اجرای سند ۲۰۳۰ سازمان ملل متحد است. اهداف توسعه پایدار و اهداف توسعه هزاره تنها در یک سوم از اسناد ذکر شده‌اند. طبق بررسی‌های ما، ۸ سند از ۴۲ سند مورد بررسی، اهداف توسعه هزاره و ۱۰ سند از ۲۲ سند نیز اهداف توسعه پایدار را در خود گنجانده‌اند. به شرطی که این روند در سال‌های آتی نیز ادامه یابد می‌توان اذعان داشت روند برنامه‌ریزی در کشورهای عربی در حال پیشرفت است. در بین اسناد برنامه‌ریزی توسعه ملی میان مدت که تعدادی زیادی از آن‌ها در سال ۲۰۲۰ به اتمام خواهند رسید و اسناد بعدی شروع خواهند شد، تقریباً تعداد بسیار محدودی اهداف توسعه پایدار را در خود جای داده‌اند. بررسی دقیق‌تر نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه بسیاری از اسناد اهداف ۲۰۳۰ را نشانه گرفته‌اند، با این حال اثری از اهداف توسعه پایدار در آن‌ها مشاهده نمی‌شود.



شکل ۱۰: ارجاع به اهداف توسعه هزاره و اهداف توسعه پایدار به عنوان چارچوب توسعه برای منطقه

منبع: (محاسبات نویسنده)



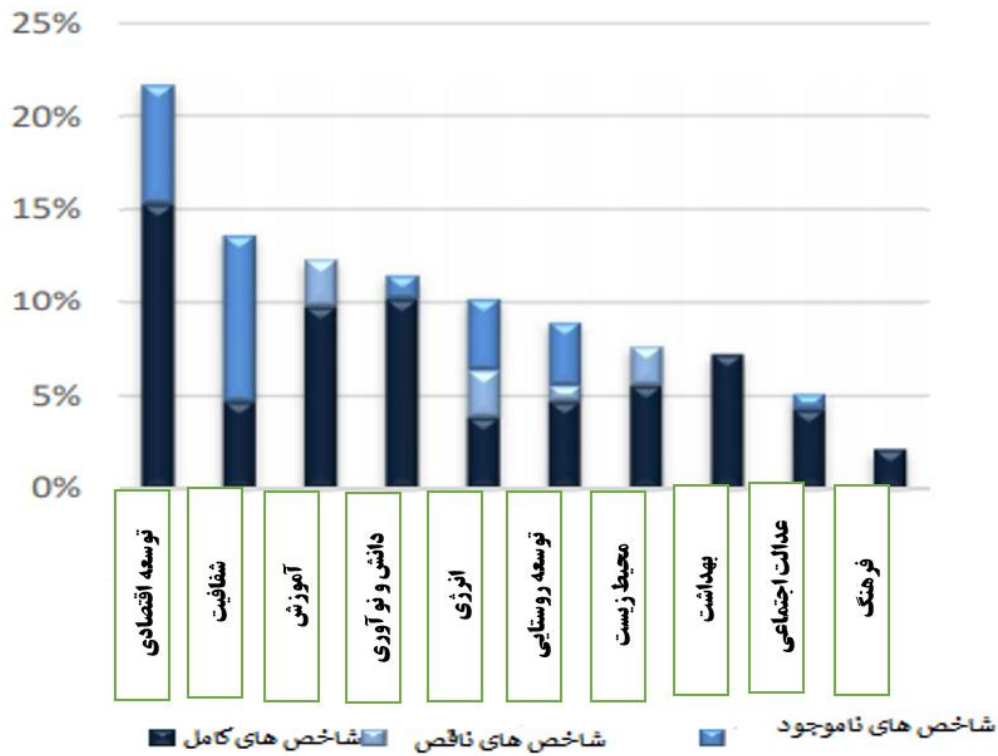
شکل ۱۱: جهانی شدن

مورد مصر و عربستان سعودی:

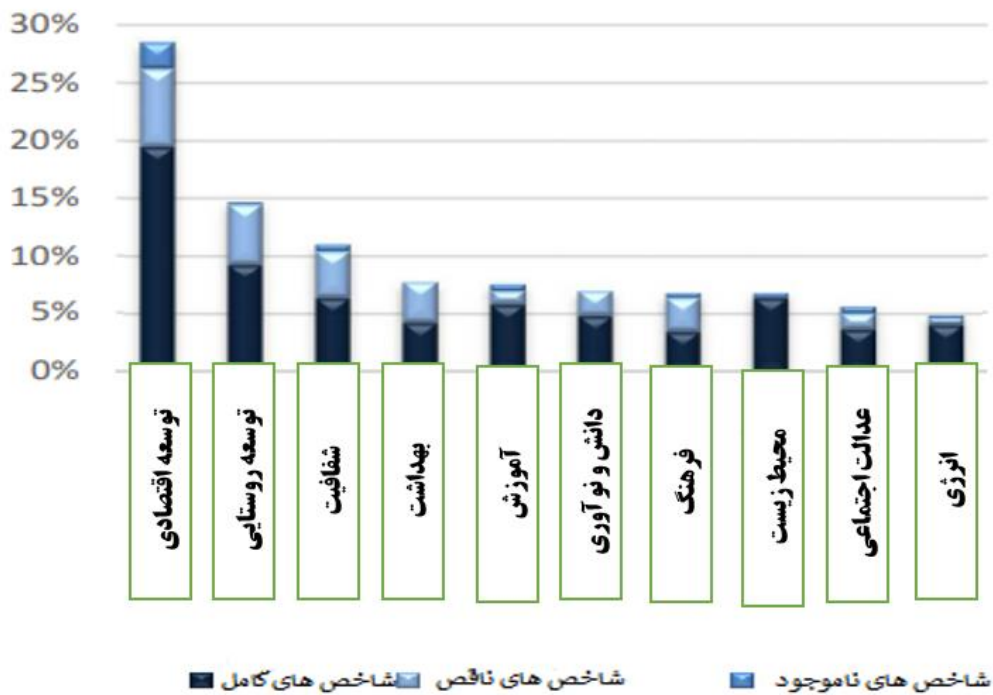
در حال حاضر، پایگاه داده برنامه‌ریزی ملی با جزئیات بیشتری اسناد برنامه‌ریزی در دو کشور مصر و عربستان سعودی را پوشش می‌دهد، که همه اهداف و شاخص‌های کلیدی عملکرد برای آن‌ها مشخص و فهرست شده است. از آنجا که این دو کشور بهترین عملکرد را در حوزه برنامه‌ریزی ملی در منطقه داشتند، به عنوان مورد مطالعاتی انتخاب شدند. علاوه بر این ابتکارات برنامه‌ریزی دو کشور برای اهداف ۲۰۳۰ بسیار پیچیده و شامل فازهایی با اهداف میان مدت و مقادیری زیادی شاخص‌های کلیدی عملکرد خاص است.

در نگاه اول ساختار برنامه‌ریزی دو کشور در مقایسه با سایر کشورهای عربی بسیار پیچیده به نظر می‌رسد. عربستان دارای سلسله مراتب برنامه‌ریزی است که شامل چشم انداز، دو برنامه توسعه ملی و یک سند خاص می‌شود. مصر هم سند مختلطی دارد که جایگزین چشم انداز طولانی مدت، برنامه‌های میان مدت و دو سند اضافی می‌شود. بررسی‌های دقیق‌تر نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه در برنامه توسعه ملی عربستان، شاخص‌های کلیدی عملکرد به طور شفاف و سلسله مراتب‌وار با اهداف ترسیمی مرتبط است، این ارتباط در اسناد مصر مشاهده نمی‌شود. در واقع، در مورد مصر، شاخص‌های کلیدی عملکرد در انتهای بخش‌های جداگانه سند تجمیع شده و در نتیجه مکانیسم مشخصی برای نظارت آسان بر میزان دستیابی به اهداف هر فصل وجود ندارد. در مقابل عربستان برنامه توسعه ملی دومی هم دارد که به فاصله یکسال از برنامه اول و توسط نهاد دیگری نوشته شده و همسو با سلسله مراتب برنامه‌ریزی این کشور نیست. سرانجام برخلاف مصر، در اسناد عربستان اشاره‌ای به اهداف توسعه پایدار و توسعه هزاره نشده است.

با کنکاشی عمیق‌تر تلاش شد شاخص‌های کلیدی عملکرد منحصر به فردی بر اساس دسته‌بندی‌ها احصاء شود. انتخاب این دسته‌بندی بر اساس حوزه‌های کلیدی مداخله دولت است. این کار باعث می‌شود درک بهتری نسبت به شناسایی حوزه‌های اولویت دار هر کشور، محدودیت‌های اصلی و فضای بهبود بالقوه هنگام تنظیم شاخص‌های کلیدی عملکرد بدست آورده شود.



شکل ۱۲: تنظیم مستقیم اولویت ها مصر
منبع: (محاسبات نویسنده)



شکل ۱۳: تنظیم مستقیم اولویت ها مصر
منبع: (محاسبات نویسنده)

در حالی که توسعه اقتصادی شاخص اصلی هر دو کشور است، اما عربستان ۱۰٪ شاخص کلیدی عملکرد بیشتری را به این موضوع اختصاص داده. علاوه بر این در حالی که مصر تمرکز بیشتری بر آموزش، دانش و نوآوری و تکنولوژی دارد، عربستان بیشتر بر توسعه روستایی، زیرساختها و شفافیت دولت متمرکز است. تصویر نشان می‌دهد مسئولیت بیشتر شاخص‌ها در مصر نسبت به عربستان غیرمتمرکز است. از طرفی مصر دارای مسئولین اجرایی ناشناخته بسیاری است که طبق سند مسئولیت اجرای بسیاری از شاخص‌ها را برعهده دارند و تحت عناوینی همچون بخش خصوصی یا جامعه مدنی شناخته می‌شوند. این موضوع سبب ایجاد مشکلات اساسی در شناخت مراجع مسئول و پاسخگو می‌شود.



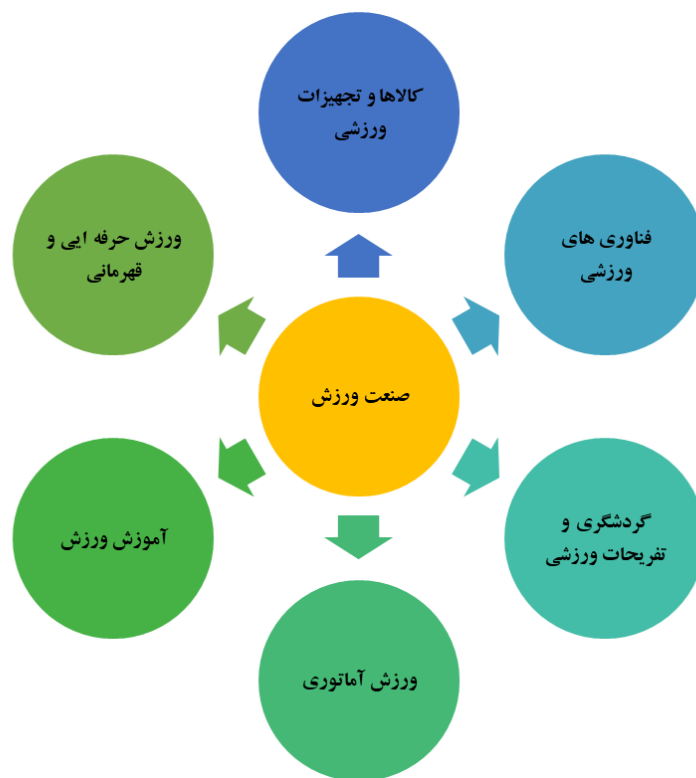
شکل ۱۴: مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی

منبع: (محاسبات نویسنده)

علی‌رغم اینکه دو کشور دارای شاخص‌های کامل بسیاری هستند، اما همچنان شاخص‌های ناقص (مورد عربستان) و شاخص‌های ناموجود (مورد مصر) نیز به تعداد قابل ملاحظه‌ای وجود دارد. این موضوع از آن جهت حائز اهمیت است که می‌تواند حوزه‌های قابل بهبود با بیشترین پتانسیل را نمایان سازد. در نهایت ESCWA بدنبال توسعه بانک اطلاعاتی و گنجاندن شاخص‌هایی همچون جنسیت، بنگاه‌های کوچک و متوسط، فناوری اطلاعات و ارتباطات و اقتصاد سبز است تا بتواند تجزیه تحلیل‌های مناسبتری در مورد شاخص‌های کلیدی عملکرد ارائه دهد. در حال حاضر تنها اطلاعات مربوط به جنسیت پردازش شده است. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد که در مصر و عربستان تنها ۳٪ از شاخص‌های کلیدی عملکرد دارای بعد جنسیتی هستند که به ترتیب ۱۰ از ۳۴۵ و ۱۴ از ۴۹۳ است.

جایگاه زمینه‌های اقتصادی-اجتماعی در فرآیند برنامه‌ریزی:

به منظور درک تأثیر عوامل اقتصادی-اجتماعی بر رویکرد برنامه‌ریزی کشورهای عرب، کشورهای منطقه بر اساس نسبت منابع طبیعی بر موجودی نیروی کار تقسیم بندی شد. یافته‌ها نشان می‌دهد متوسط سنوات اسناد برنامه‌ریزی در کشورهای برخوردار از نیروی کار غنی به حدود ۱۲/۳ سال رسیده است. تعداد اسناد نیز در این کشورها به طور متوسط ۲/۲ و در کشورهای سایر گروه‌ها ۴ است. این اسناد، پشتیبان‌های راهنمای کمتری در خصوص تحقق اهداف کمی دارند و متوسط تعداد این قبیل اسناد تنها ۵/۰ سند در هر کشور است. این گروه شامل کشورهای یمن، سودان، الجزایر، عراق و سوریه می‌شود که عموماً از بحران‌های داخلی و خارجی آسیب دیده‌اند.



شکل ۱۵: جنبه‌های مختلف صنعت ورزش

فرصت‌ها و تهدیدهای مواجهه با مسئله:

ظهور پدیده کرونا برابر است با ورود ورزش کشور به شرایطی متلاطم و پیچیده که در آن تهدیدها و فرصت‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی و سیاسی، بخش ورزش را از یک سو با چالش‌ها و مشکلات و از سویی دیگر با ظرفیت‌هایی جدید مواجه ساخته است. از مهم‌ترین تهدیدها می‌توان به خطر فروپاشی بخش خصوصی ورزش، انقطاع در حرکت ساختارها و نهادهای ورزش ملی و باشگاهی، افت نشاط اجتماعی و روانی و سلامت عمومی و آمادگی جسمانی اقشار مختلف مردم، افت جایگاه بین‌المللی و تضعیف غرور ملی اشاره نمود.

مهم‌ترین فرصت‌ها را نیز می‌توان در رویه‌ها و ظرفیت‌های ایجاد شده برای آموزش در حوزه ورزش و همچنین مشارکت موثر خانواده ورزش در مقابله با این بلای عمومی و مشارکت در امور خیریه دانست.

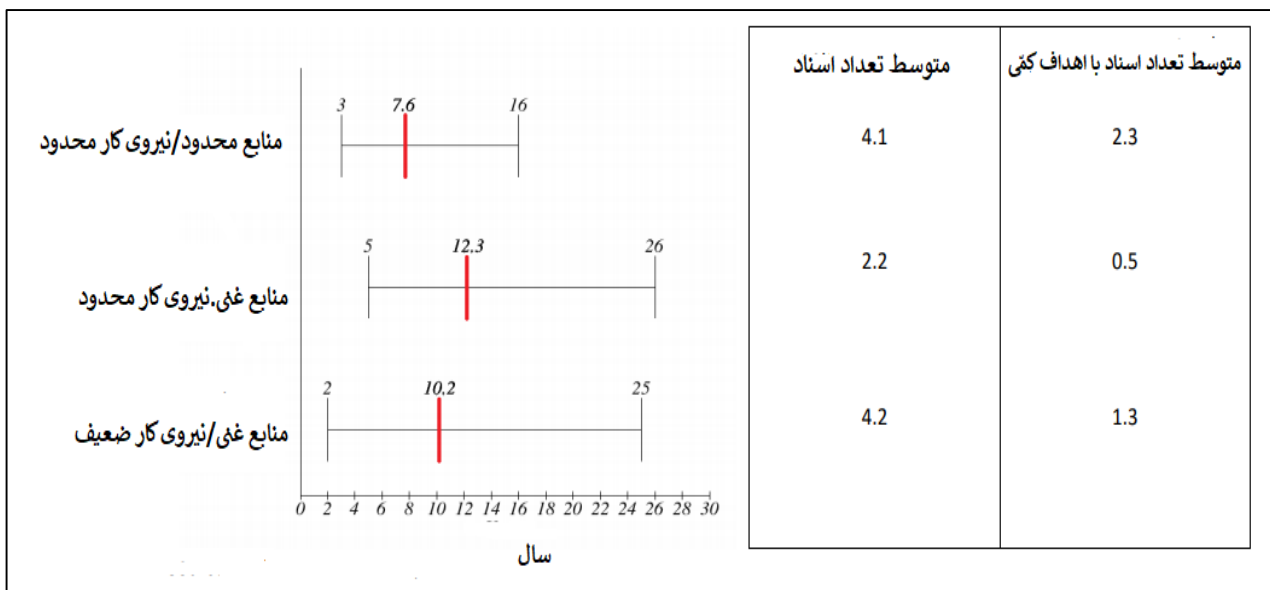
در کشورهای برخوردار از نیروی کار محدود اوضاع متفاوت است. اسناد کوتاه مدت و پویاست به گونه‌ای که متوسط سنوات برنامه ریزی ۷/۶ سال، تعداد اسناد ۴/۱ که از این تعداد ۲/۳ سند پشتیبان تحقق اهداف کمی‌اند. این شیوه برنامه‌ریزی از انعطاف مناسبی برخوردار است و می‌تواند همسو با تحولات جهانی، سازگاری لازم را ایجاد و از فرصت‌های پیش آمده استفاده لازم را ببرد.

کشورهای ثروتمند دارای نیروی کار محدود، به ویژه در بین اعضاء شورای همکاری خلیج فارس، دارای اسناد متعدد طولانی مدت همراه با جزئیات بسیار درخصوص اهداف کمی‌اند. این موضوع ریشه در ثبات حاکمیتی کشورهای مورد اشاره، بودجه‌های هنگفت، نبود اراده برای اصلاح ساختاری در کوتاه مدت، عدم تمایل جهت فائق آمدن بر مشکلات در کوتاه‌مدت و نبود شفافیت در حاکمیت این کشورها دارد. این موارد هم راستا با یافته‌های Hivdt است (2012).

با گذشت زمان و تجزیه و تحلیل دقیق‌تر اسناد برنامه‌ریزی می‌توان به شناخت مناسب‌تری از تأثیر عوامل اقتصادی-اجتماعی در فرآیند برنامه‌ریزی کشورهای عربی رسید. رصد دقیق شاخص‌های کلیدی عملکرد در اسناد برنامه‌ریزی و کسب اطلاعات بیشتر در مورد شاخص‌هایی که به طور کامل شناسایی شده‌اند، می‌تواند تمرکز اصلی برنامه‌ریزی در هر کشوری را روشن سازد. سپس ممکن است الگوهای برنامه‌ریزی در سطح منطقه‌ای نیز نمایان شوند.

جدول ۲: منابع نیروی کار

منابع غنی/نیروی کار ضعیف	منابع غنی/نیروی کار محدود	منابع محدود/نیروی کار محدود
عمان	یمن	مراکش
قطر	سودان	مصر
امارات	الجزایر	لبنان
بحرین	عراق	اردن
کویت	لیبی	موریتانی
عربستان	سوریه	فلسطین
		تونس



شکل ۱۶: برنامه‌ریزی تحت محدودیت‌ها

منبع: (محاسبات نویسنده، دسته‌بندی کشورها براساس گزارش (2014) بانک جهانی است.)

نتیجه‌گیری و مسیر پیش رو:

مقاله پیش رو موضوع برنامه‌ریزی خوب در کشورهای عربی را بررسی می‌کند. نیاز به یک دولت توسعه یافته و کاملاً درگیر اقتصاد، اما نه در نقش بازیگر اصلی، بلکه در نقش سیاستگذار و پشتیبان و مشوق بنگاه‌های اقتصادی. جنبه‌های سیاسی ارائه اطلاعات باید به عنوان ابزاری برای آموزش مردم عرب، تقویت مباحث و تسهیل همگرایی ادعاهای مردم نسبت به دستاوردهای عملی در نظر گرفته شود. از آنجا که بخش خصوصی از طریق هدایت بهینه سرمایه‌های خود

می‌تواند نقش مهمی در رشد اقتصادی و پیشرفت انسانی از طریق تصمیمات اقتصادی داشته باشد، در نتیجه تعامل دولت با این بخش خصوصی نقش مهمی در رسیدن به اهداف توسعه‌ای پیش بینی شده دارد. براساس بررسی‌های مختصر صورت پذیرفته از تفکر توسعه و نقش دولت در این خصوص از یک طرف و تجربه و برونداد کشورهای عربی در برنامه‌ریزی توسعه از طرف دیگر، مقاله نوع خاصی از معیارهای برنامه‌ریزی خوب را تدوین کرد. دسته‌بندی انجام شده بین معیارهای داخلی، خارجی، عملیاتی و استراتژیک برنامه‌ریزی خوب تفاوت قائل می‌شود. اگر این موارد در برنامه‌ریزی مورد توجه قرار نگیرند، نمی‌توان در طولانی مدت انتظار حصول نتیجه مطلوب داشت.

برنامه‌ریزی خوب می‌بایست با ترسیم چشم انداز شروع شده و در تمام اسناد برنامه‌ریزی مد نظر قرار گیرد تا بازیگران بتوانند سهم خود را در تحقق اهداف به درستی شناسایی کنند. این کار هماهنگی و تلاش‌ها در راستای دستیابی به چشم‌انداز منظور را تسهیل می‌کند. تمام اسناد باید دارای اهداف، برنامه‌ها، اقدامات، مأموریت‌ها یا شاخص‌های کلیدی عملکرد باشند. شاخص‌ها باید بتوانند وضعیت موجود را توصیف کنند، جایگاه اقتصاد را تشریح و تصویری از تغییرات و وضعیت ممکن در پایان دوره زمانی اجرای برنامه ارائه نمایند. ارتباط بین اسناد باید بگونه‌ای باشد که همگی همسو با شاخص‌های کلیدی عملکرد بوده و نهایتاً اهداف و چشم‌انداز ترسیمی حاصل شوند. چنین رویکرد برنامه‌ریزی شفاف، مستند و دارای ساختار مناسب اگر به عنوان ابزار نظارت و ارزیابی مورد استفاده قرار گیرد، می‌تواند نشانگر میزان تعهد و کسب اعتبار برای دولت به عنوان یک سیاست‌گذار که به دنبال برآورده کردن انتظارات جامعه است ایفای نقش نماید.

برخلاف پیش زمینه مورد اشاره، ارزیابی عملکرد برنامه‌ریزی کشورهای عربی با استفاده از پایگاه اطلاعات UN-ESCWA وابسته به سازمان ملل متحد صورت پذیرفته است. این پایگاه شامل اطلاعات قابل مقایسه درخصوص سازمان و محتوای اسناد برنامه‌ریزی است. این مقاله کشورهای عربی را به عنوان یک گروه در نظر گرفته و سپس بر روندهای برنامه‌ریزی متمرکز شده است. محققین می‌توانند از این پایگاه اطلاعاتی غنی جهت بررسی موردی کشورها استفاده نمایند.

طبق نتایج حاصله مشخص شد اکثر قریب به اتفاق اسناد برنامه‌ریزی (۹۵٪)، استراتژی کلانی را برای اهدافی خاص (۹۱٪) دنبال می‌کنند. دوم اینکه تقریباً نیمی از اسناد بررسی شده فاقد رویکرد چند بخشی بودند. سوم اینکه از هر پنج سند تنها دو سند حاوی شاخص‌های کلیدی عملکردند. چهارم اینکه اغلب شاخص‌های کلیدی عملکرد ارتباط واضحی با اهداف مشخص شده ندارند (۶۰٪). پنجم اینکه هیچ یک از اسناد تمام معیارهای عملیاتی داخلی برای برنامه‌ریزی خوب را نداشتند، همه آن‌ها حداقل مورد اول (مشخصات یک استراتژی فراگیر) را داشتند و نیمی از اسناد نیز سه مورد ابتدایی را داشتند که منطقی به نظر می‌رسد. این نتایج به وضوح نشان می‌دهد مشکل اسناد برنامه‌ریزی اعراب، نبود شاخص‌های کلیدی عملکرد قابل اندازه‌گیری، عدم ارتباط کافی با اهداف و همسویی ضعیف اسناد با چارچوب‌های بین‌المللی است.

در ادامه، مقاله رویکرد برنامه‌ریزی مصر و عربستان را با جزئیات بیشتری مورد بررسی قرار داد. هر دو کشور رویکرد برنامه‌ریزی پیچیده‌ای داشتند که کاملاً با یکدیگر متفاوت است. رویکرد برنامه‌ریزی عربستان بیشتر متمرکز است و میزان اتکاء این کشور به شاخص‌های کاملاً شناسایی نشده بیشتر از مصر است. استراتژی عربستان از فقدان ارتباط با

اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد که می‌تواند به تحقق اهداف توسعه مطلوب جامعه کمک کند، رنج می‌برد. با توجه به میزان پیچیدگی و کیفیت برنامه‌ریزی در عربستان، به نظر می‌رسد فقدان شفافیت، راهبردی برای منعطف ساختن فضا در شرایط ناپایداری محیطی و عدم قطعیت باشد. معماری برنامه‌ریزی در مصر کاملاً نامنظم است. بسیاری از شاخص‌های کلیدی عملکرد شناسایی نشده‌اند که این موضوع باعث دشواری در امر نظارت و ارزیابی شده و به حل مشکل عدم تناسب زمانی برنامه‌ریزی کمکی نخواهد کرد. این رویکرد برنامه‌ریزی اعتبار محدودی برای دولت بدنبال خواهد داشت. در نتیجه، علی‌رغم اینکه دولت بخش خصوصی و جامعه مدنی را به عنوان ذینفعان برنامه و عوامل اصلی در تحقق اهداف ترسیمی قلمداد می‌نماید، اما از ظرفیت کافی برای راهبری اقتصادی از طریق ایجاد انگیزه برای ایشان برخوردار نخواهد بود.

تحقیقات بعدی می‌تواند مشابه کاری که برای مصر و عربستان انجام شد، برای سایر کشورهای منطقه صورت پذیرد. این امر به شناسایی الگوها و ویژگی‌های موجود در رویکردهای توسعه کمک می‌کند و همچنین می‌تواند مبنایی برای درک دستاوردهای متفاوت توسعه باشد. علی‌رغم اینکه دولتهای عربی مداخله‌گرند، اما به نظر می‌رسد رویکردی جدید در حرکت به سمت توسعه، دور از محوریت دولت و با مرکزیت بخش خصوصی می‌تواند مطلوب این دولت‌ها باشد (Hvidt, 2012). به نظر می‌رسد راه‌هایی که ملاحظات بخشی در برنامه‌ها معرفی شده، وام گرفته از رویکردهای دیگری از برنامه‌ریزی است. اطلاعات جزئی‌تر در مورد مشخصه‌های فازهای کوتاه مدت برنامه‌ریزی و همسو سازی کامل برنامه با اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد نیز از دیگر حوزه‌های مناسب برای پژوهش است.

منابع:

- AP-DEF, (2016). Development Finance Assessment (DFA): Linking Finance and Results to Implement the SDGs at Country Level, UNDP Bangkok Regional Hub, Bangkok, February.
- http://www.undp.org/content/dam/mongolia/Procurement/procnotices/ProcurementAnnouncement2014/CO/20161011/DFA%20Methodology_March.pdf
- Bekaert, G., Ehrmann M., Fratzscher M. and A. Mehl, (2011). Global crises and equity market contagion, European Central Bank, Working paper No. 1381, September. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1381.pdf?38178610cca06d62fae0347052b4b555>
- 3-Boersma, T., and S., Griffiths, (2016). Reforming energy subsidies – Initial lessons from the United Arab Emirates, Brookings Institution, Energy Security and Climate Initiative, January. Available at: <https://www.brookings.edu/research/reforming-energy-subsidies-initial-lessons-from-theunited-arab-emirat>
- 4-Center on International Cooperation, (2011). Strategic Planning in Fragile and Conflict Affected Contexts, Center on International Cooperation (eds) July. Available at: <http://www.gsdr.org/document-library/strategic-planning-in-fragile-and-conflict-contexts>
- 5-Commander, S., (2017). Accounting for failures to reform in the Arab world, Economics of Transition, vol 25, No. 2.
- 6-Doing Business, (2017). Doing business regional profile 2017: Middle East and North Africa (MENA). Doing Business 2017. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/401661478857483706/Doing-business-regionalprofile-2017-Middle-East-and-North>
- 7-ESCWA, (2015). Arab Sustainable Development Report-First Edition, 2015, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations (eds). Available at: <http://www.regionalcommissions.org/escwasdreport.pdf>

-
- 8-ESCWA, (2016). Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2015-2016, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations (eds). Available at: <https://www.unescwa.org/publications/survey-economic-social-development-arab-region-2015-2016>
 - 9-ESCWA, (2017a). Arab Multidimensional Poverty Report, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations (eds). Available at: <http://www.ophi.org.uk/wpcontent/uploads/ArabMPI-En-1.p>
 - 10-ESCWA, (2017b). Women: Arab Horizon 2030, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations (eds). Available at: <https://www.unescwa.org/publications/women-arab-horizon-2030>
 - 11-ESCWA, (2017c). The Effect of Governance on the Allocation of Expenditure and the Distribution of Revenue: Evidence from Selected Arab Countries, United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, United Nations (eds). Available at: <https://www.unescwa.org/publications/effect-governance-allocation-expenditure-distributionrevenue>
 - 12-Freund, C., Hallward-Driemeier, M. and B., Rijkers, (2014). Deals and delays: firm-level evidence on corruption and policy implementation times, Policy Research working paper No. WPS 6949; Paper is funded by the Knowledge for Change Program (KCP). Washington, DC: World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/761381468340846567/Deals-anddelays-f>
 - 13-Grand, N., Lorenz, A, and G., Woodford. (forthcoming). ESCWA national planning database: methodological elements, United Nations Economic Commission for Western Asia, United Nations.
 - 14-Grand, N., Lorenz, A, and G., Woodford. (forthcoming). ESCWA national planning database: methodological elements, United Nations Economic Commission for Western Asia, United Nations.
 - 15-Heal, G.M., (1973). The Theory of Economic Planning, Advanced Textbooks in Economics, Bliss, C.J. and M.D., Intriligator (eds), North Holland Publishing, Amsterdam, ISBN 0-444-10716-9
 - 16-Hvidt, M., (2012). Planning for development in the GCC states: A content analysis of current development plans, Journal of Arabian Studies, vol 2, No.2, December. Available at: https://www.researchgate.net/publication/271991633_Planning_for_Development_in_the_GCC_StatesA_Content_Analysis_of_Current_Development_Plan
 - 17-Ianchovichina, Elena, (2011). Sustaining the recovery and looking beyond: Main report (vol 2). MENA economic developments and prospects reports. Washington, DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/700381468052158171/Main-report>
 - 18-Jensen, H., (2001). Optimal degrees of transparency in Monetary Policymaking, Deutsche Bundesbank, Economic Research Centre, Discussion paper No. 04/01, January. Available at: https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Discussion_Paper_1/2001/2001_03_08_dkp_04.pdf?__blob=publicationFile
 - 19-Malinvand, E., Milleron J-C., Nabli M., Sen A., Sengupta A., Stern N. Stiglitz J.E., and K., Suzumura, (2000). Development strategy and management of the market economy. Oxford University Press (eds), London. ISBN 0-19-924132-1
 - 20-Nakhle, C. (2017). Towards Good Governance of the Oil and Gas Sector in the MENA, ESCWA, Technical paper.18, E/ESCWA/EDID/2017/Technical Paper.18, Available at: <https://www.unescwa.org/our-work/7804/resources>
 - 21-Nordbeck, R. and R., Steurer, (2015). Integrated multi-sectoral strategies as dead ends of policy coordination: Lessons to be learned from sustainable development, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy, Discussion paper No. 2-2015. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2643360

- 22-OECD, (2010). Making reform happen, OECD(eds), Paris. Available at: <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/0310051e.pdf?expires=1512561491&id=id&accname=ocid195767&checksum=4012B76C615A18E8F85E2D67DED9C2FC>
- 23-OECD, (2016). States of Fragility, OECD (eds), Paris. Available at: <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/4316101e.pdf?expires=1512561664&id=id&accname=guest&checksum=3B8ED3D2E7733B47891D53FF72EA780>
- 24-Rother, B., Pierre G., Lombardo D., Herrala R., Toffano P., Roos E., Auclair G., and K. Manasseh, (2016). The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa, International Monetary Fund, Staff Discussion Note No SDN/16/08, September. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1608.pdf>
- 25-Sayigh, Y.A., (1978a). The determinants of Arab economic development, Croom Helm (eds). ISBN 0- 85664-469-2
- 26-Sayigh, Y.A., (1978b). The economies of the Arab world – Development since 1945, Croom Helm (eds). ISBN 0-85664-474-9
- 27-Stiglitz, J.E., (1997). The role of government in the economies of developing countries, in Malinvaud, E., Milleron J-C., Nabli M., Sen A., Sengupta A., Stern N. Stiglitz J.E., and K., Suzumura, (2000). Development strategy and management of the market economy. Oxford University Press (eds), London. ISBN 0-19-924132-1
- 28-Stiglitz, J.E., (2002). Information and the Change Paradigm in Economics, American Economic Review, vol.92, No. 3, pp 460-501, June. Available at: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/00028280260136363>
- 29-Tinbergen, J., (1964). Central Planning, Studies in Comparative Economics vol 4, Yale University (eds).
- 30-UN, (2012). Rio+20 Outcome of the Conference Document, United Nations, No.A/CONF.216/L.1, Brazil, June. Available at: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.21611_english.pdf
- 31-UN, (2015a). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations, Washington, D.C. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- 32-UN, (2015b). Outcome Document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda, United Nations, Washington, D.C. Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.227/L.1
- 33-UNDP, (2009). Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results, United Nations, Washington DC. Available at: <http://web.undp.org/evaluation/guidance.shtml> and <http://web.undp.org/evaluation/handbook/documents/english/pme-handbook.pdf>
- 34-UNDP, (2016a). Integrated Planning and Sustainable Development: Challenges and Opportunities, United Nations, Washington D.C. Available at: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/-integratedplanning-and-sustainable-development-challenges-and-.htm>
- 35-UNDP, (2016b). Arab Human Development Report 2016: Youth and the prospects for human development in a changing reality, United Nations, Washington D.C. Available at : <http://www.arab-hdr.org/reports/2016/english/AHDR2016En.pdf>
- 36-UN-ECLAC, (2016). Progress Report on the Tasks given to the Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES), United Nations Resolution CRP/CV/01 and Proposals for Work, 2016-2017”, United Nations, Santiago de Chile: ILPES, November. Available at: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40758>
- 37-UNESCO, UNECA, and AUC, (2011). Development Planning in Africa: Key Issues, Challenges and Prospects, Addis Ababa: UNECA, March. Available at: <http://repository.uneca.org/handle/123456789/16515>

-
- 38-UN-ESCWA, (2015). The Institutional Framework of Sustainable Development in the Arab Region: Integrated Planning for the Post-2015, Arab Sustainable Development Report, ESCWA, New York, September. Available at: <http://css.escwa.org.lb/SDPD/3572/3-Institutions.pdf>
 - 39-UN-ESCWA, (2016). Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the Arab States: Implementation Challenges at the National Level, Economic and Social Commission for Western Asia, Doha, December. Available at: https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/ministerial_sessions/docs/e_escwa_29_11_wp-1_e.pdf
 - 40-UN-ESCWA, (2016). Revised Draft Strategic Framework for the Biennium 2018-2019, ESCWA, Doha, December 2016. Available at: https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/ministerial_sessions/docs/e_escwa_29_6_e.pdf
 - 41-UN-ESCWA, (2017a). Towards the Arab Horizon 2030: Enhancing Integrated National Development Planning in the Arab Region, ESCWA, Beirut, forthcoming
 - 42-UN-ESCWA, (2017b). On Reformulating Economic Planning: Integrative Planning, ESCWA, Beirut, forthcoming
 - 43-UN-SDSN, (2015). Getting Started with the Sustainable Development Goals: A Guide for Stakeholders, Sustainable Development Solutions Network, New York, December 2015. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2217Getting%20started.pdf>
 - 44-Urrutia, M. and S. Yukawa, (1988). Development planning in mixed economies, The United Nations University (eds). ISBN 92-808-0637-8
 - 45-Vergragt, Philip J., and Jaco, Quist, (2011). Backcasting for Sustainability: Introduction to the Special Issue, Technological Forecasting and Social Change, vol 78, No. 5, June. Available at: http://www.tellus.org/pub/TFSC_Backcasting_for_Sustainability.pdf
 - 46-Weber, A., (2008). Communication, decision-making and the optimal degree of transparency of monetary policy committees Communication, decision-making and the optimal degree of transparency of monetary policy committees, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper No. 02/2008. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2785181
 - 47-WEF, (2017). The Future of Jobs and Skills in the Middle East and North Africa: Preparing the Region for the Fourth Industrial Revolution, World Economic Forum, May. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-and-skills-in-the-middle-east-and-northafrica-preparing-the-region-for-the-fourth-industrial-revolution>
 - 48-World Bank, (2009). From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa, MENA Development Report. Washington, D.C.: World Bank Group. Available at: <https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13523>
 - 49-World Bank, (2014). Corrosive subsidies, World Bank Middle East and North Africa Region, MENA Economic Monitor No.91210, October. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/922481468275944547/pdf/912100WP0Box380RSI0NOOCTOBER0402014.pdf>

مطالعه برخی دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران در هفت دهه اخیر

تهیه و تنظیم: سید رحیم تیموری

مقدمه:

مروری بر آثار، پیامدها و دستاوردهای برنامه‌ریزی از نیمه نخست قرن بیستم تاکنون به خوبی نشان دهنده تحولات این پدیده در گذر زمان است. این پیامدها همزمان با رونق برنامه‌ریزی در دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ به اوج خود رسید و به تدریج با مشخص شدن تناقض‌های برنامه‌ریزی تحت هدایت دولت در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ فروکش کرد. بطور آشکار برنامه‌ریزی پس از ورود به دوران پس از جنگ سرد جذابیت خود را به عنوان ابزاری ایدئولوژیک در کشورهای سوسیالیستی و ابزاری اصلاحی در کشورهای سرمایه‌داری از دست داده؛ و با توجه به اهمیت یافتن تمرکززدایی، محلی‌گرایی و مشارکت در برنامه‌ریزی توسعه، فضاهای رقابتی جدید را به روی کشورهای جنوب در هزاره سوم گشوده است.

همچنین برنامه‌ریزی توسعه در ایران از طریق تحول در سازمان برنامه و آغاز برنامه‌های جامع کشور، با تغییر جهانی برنامه‌ریزی هم راستا است. تجربه هفت دهه‌ای برنامه‌ریزی توسعه در ابتدا منطبق با گسترش برنامه‌ریزی‌های جامع تحت فضای جنگ سرد بود؛ اما گذار فعلی آن بیشتر تحت پیشران نیروهای جهانی شونده ضرورت جامع‌نگری و چشم‌اندازنگری در تفکر توسعه، و تمرکززدایی در برنامه‌ریزی و اجرای آن است. ماریپیچ توسعه در ایران روایتی است که در دهه‌های گذشته ذهن بسیاری از متفکران و حتی مردم دغدغه‌مند به این امر را به خود مشغول کرده؛ آنچنانکه اکثر متفکران فرصت‌های آسان‌تر پیشین برای توسعه را ازدست رفته و مسیر پیش‌رو در زمینه دستاوردهای توسعه را بسیار دشوار می‌بینند. مع‌الوصف، توسعه برنامه‌ریزی شده به طور عام، و برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی به طور خاص، واجد دستاوردهایی نیز در هفت دهه گذشته بوده است که بررسی آنها موضوع مقاله پیش‌رو است. مقاله حاضر بر چند پیش‌فرض عمده مبتنی است که محتوای کار را پیکره‌بندی می‌کند:

(۱) چنانچه در متون رسمی برنامه‌ریزی توسعه تاکید شده، زمینه این فرایند در سطح جهان رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰، لزوم ورود حمایت‌گرانه دولت در اقتصاد متأثر از توصیه‌های کینز بود؛ اما گسترش و فراگیر شدن آن متأثر از تقسیم کار جهانی بعد از جنگ جهانی دوم و لزوم "توسعه" در کشورهای جهان سوم تحت اصل چهار ترومن و ورود آنها به بلوک قدرت آمریکا در طی رقابت‌های جنگ سرد بود. اینچنین، برنامه‌ریزی توسعه بعنوان یک مکانیسم بسیار قوی برای ایجاد و مدیریت جهان سوم در دوره پس از ۱۹۴۵ عمل کرد و ایران نیز در این دایره قرار گرفت.

(۲) پایان جنگ جهانی دوم، حرکت آمریکا و اروپا به سوی آزادسازی اقتصادی، ابداع واژه توسعه در دکترین ترومن، ژئوپولیتیک جنگ سرد و غیره، زمینه‌های اصلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران معاصر است. در چنین زمینه‌ای، اقتصاددانان و سیاستگذاران ایرانی، هفت دهه قبل سازمان‌های مدرن اقتصادی چون سازمان برنامه

و بودجه را به وجود آوردند و سازوکار اقتصادی تحت دولت مقررات‌گذار، هدایت‌کننده و توسعه‌گرا را بیش از گذشته بر روابط اقتصادی کشور حکمفرما نمودند.

۳) شروع تجربه هفت دهه‌های برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۴۸ تا کنون) منطبق با دوره گسترش برنامه‌ریزی تحت فضای جنگ سرد بود؛ اما گذار فعلی آن بیشتر تحت پیشران نیروهای جهانی شونده، ضرورت جامع‌نگری و چشم‌اندازنگری در تفکر توسعه، و تمرکز زدایی در برنامه‌ریزی و اجرای آن است. بدیهی است دستاوردها نیز باید در این زمینه سیال و متغیر که در آن پیشران‌ها، اهداف و پیامدهای توسعه در گذر زمان و بنا به مقتضایات دولت‌ها دگرگون می‌شوند، مطالعه شوند. کاملاً آشکار است که در طول ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران بسیار دستاوردها بوده که با توجه به تحول نظری و تجربی توسعه و برنامه‌ریزی و نیز با توجه به تغییر نیازهای جامعه و مردم دگرگون شده اند.

۴) دستاوردهای توسعه، طبق تعریف، با نتایج کوتاه مدت و مقطعی و پیامدهای تصادفی و برنامه‌ریزی نشده متمایز هستند. همچنین دستاورد، لزوماً با کمیت و اعداد/ارقام مشخص نمی‌شوند و معرف کیفیت و پایداری در توسعه می‌باشند. نهایتاً باید نسبت دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه و رویدادهای فراگیر درون‌کشوری (انقلاب، جنگ...) و بیرونی (تحولات ژئوپولیتیک چون عبور از فضای جنگ سرد، تکانه‌های اقتصادی چون جهانی‌شدن...) مشخص شود. اصولاً تطور برنامه‌ریزی در هرکشوری متأثر از این روندهای تاثیرگذار بیرونی است؛ اما نباید دستاورد برنامه‌ریزی با دستاورد رویدادها یکسان پنداشته شود.

تحول مفهومی و تجربی دستاوردها در اندیشه توسعه و در برنامه‌ریزی توسعه:

از آنجا که تحول دستاوردها در سطح اندیشه و برنامه‌ریزی توسعه رخ می‌دهد و تحولات این دو سطح با یکدیگر تعامل متقابل دارند-یعنی، تحولات حوزه اندیشه بر حوزه کنش موثر است و برعکس-، در جدول شماره ۱ و ۲ سعی شده، تحول مفهومی و تجربی دستاوردها در این دو سطح بصورت کاملاً مختصر ارائه شود.

هدف از جدول ۱ نگاه دقیق به درک از توسعه و دیدگاه نسبت به دستاوردهای توسعه در بین مکاتب توسعه، نظریه های توسعه و مطالعات توسعه است و یافته های جدول بر موارد زیر تاکید دارد:

اولاً، با اینکه توسعه به مثابه رشد از آغاز شکل‌گیری برنامه‌های توسعه تا امروز، متداول بوده اما نقدهای وارد بر این حوزه که از سوی نظریه‌پردازان وابستگی و پساتوسعه‌گرایان وارد شده به طرق زیر بر فهم دستاوردهای توسعه سایه می‌افکند: در مطالعات جدید توسعه، رشد نه یک تغییر صرفاً پیش‌رونده که یک تغییر چرخه‌ای شامل بهبود، پسرقت و توسعه نیافتگی است؛ عقلانیت توسعه اندرتنیده با روابط قدرت است؛ سرمایه‌داری پیوندیافته با رشد اقتصادی، فرایندی است که قدرت و پایگاه بر آن حاکمند نه بازار طبیعی؛ و انباشت سرمایه همبسته‌ی ایدئولوژی مسلط نظام جهانی است.

ثانیاً، توسعه فرایندی مبتنی بر نابرابری است و الگوی نوسازی که دهه های متمادی بر اندیشه توسعه مسلط بوده با شرایط فرهنگی کشورها منطبق نیست و نسبت به پویای استعمار و سلطه بر جهان در حال توسعه بی‌توجه است. بنابراین دستاوردهای اقتصادی توسعه بدون توجه به امکان‌رهایی انسان و حل مسئله فقر جهانی بلاموضوع است.

ثالثاً، نظریه‌پردازان پسااستعماری معتقدند، مفهوم توسعه به مثابه مجموعه‌ای از کردارها (ترویج یافته توسط گفتمان-های مسلط جهانی) و رویه‌ها (از جمله برنامه‌ها) برای کنترل جهان سوم خلق شده است. بنابراین "توسعه" یکی از

زبان‌های قدرت موسسات برنامه‌ریزی جهانی است و دستاوردهای ادعایی چون عقلانیت، پیشرفت، رفاه، دموکراسی^۱ مستلزم عمل‌رهایی‌بخش به نفع جوامع محلی نبوده است.

رابعاً و مهم‌تر اینکه، توسعه تنها یک نام و یا یک رویداد نیست بلکه فرایندی است مشتمل بر شبکه‌های گوناگون تاویلی؛ که اندیشه‌های جهان [از جمله توسعه] از خلال چنین شبکه‌هایی برای ما قابل فهم می‌شود. یکی از این شبکه‌ها افراد و جوامع محلی هستند و دیگری دولت‌ها. بنابراین طبیعی است که نظام حکمرانی حاکم بر دولت‌ها و تفسیری که از توسعه دارند برای اولویت‌دهی به دستاوردهای توسعه حیاتی است. این نکته از آن روی حائز اهمیت است که برنامه‌های توسعه ۷۰ سال اخیر که موضوع مقاله پیش‌رو است در دو حکمرانی متفاوت (قبل و بعد از انقلاب) اجرا شده که هر یک تفسیر متفاوتی از معنا و دستاوردهای توسعه داشته و دارند.

جدول ۱: خلاصه‌ای از تحول مفهومی و تجربی دستاوردها در اندیشه توسعه

دیدگاه	درک از توسعه	دیدگاه نسبت به دستاوردهای توسعه
مکاتب توسعه	انباشت سرمایه فیزیکی و اقتصادی	رشد اقتصادی، بهبود سرمایه‌گذاری
	تامین قیود درونی و بیرونی توسعه	ایجاد زیرساخت‌ها، توسعه کالبدی-بخشی
	سرمایه انسانی	توسعه انسانی، کاهش فقر
	اجرای سیاست‌های اصلاحی مورد تأکید در اجماع	اصلاحات پولی، کوچکساز، کاهش دستمزدها
	اصلاح زیرساخت‌های اجتماعی-نهادی	تنوع نهادی، نوآوری نهادی-سازمانی، اصلاح بروکراتیک
	بازتعریف مناسبات قدرت در توسعه	بازگرداندن افراد به محور توسعه، ساختار شکنی از روابط قدرت در دستگاه‌های متولی توسعه
نظریه‌های توسعه	مدرنیزاسیون همراه با تغییرات اقتصادی و اجتماعی	رشد خطی، یکسویه، و تغییرات اقتصادمحور و ملموس
	توسعه ضرورتاً فرایندی مبتنی بر نابرابری و محصول چرخه اهریمنی استعمار	توسعه نیافتگی و تعمیق فقر و نابرابری بعنوان دستاورد مناسبات میان کشورهای توسعه نیافته و کشورهای توسعه یافته
	توسعه در متن یک نظام جهانی مشکل از مناطق مرکزی، نیمه پیرامونی و پیرامونی	رابطه مبادله نابرابر بین مرکز-پیرامون و تعمیق فقر و نابرابری به مثابه پیامد توسعه
مطالعات توسعه	توسعه به مثابه مجموعه‌ای از کردارها (که به وسیله گفتمان‌های غربی ترویج شده بودند) و رویه‌ها (از جمله برنامه‌ها) بر کنترل جهان سوم	سلطه بر جهان در حال توسعه بدون امکان رهایی انسان و حل مسئله فقر جهانی به مثابه دستاوردهای اصلی توسعه
	توسعه به مثابه ایده‌ها و رویه‌ها، مکانیسمی برای تسلط استعماری شمال بر جنوب	دستاوردهای ادعایی چون عقلانیت، پیشرفت، رفاه، دموکراسی مستلزم عمل‌رهایی‌بخش به نفع جوامع محلی نبوده است
	توسعه یکی از زبان‌های قدرت و فعلیت یافته توسط موسسات برنامه‌ریزی جهانی و نهادهای ملی توسعه	دستاوردهای توسعه تک بعدی و تولید قدرت برنامه‌ریزی شده، نقش کنترل‌کننده بر مردم دارد؛ چراکه نابرابری‌های اجتماعی را پنهان می‌کند.

منبع: (یافته‌های تحقیق)

هدف از جدول ۲ نیز نگاه دقیق به دستاوردهای توسعه با توجه به سه دوره غالب برنامه‌ریزی توسعه در سطح جهان است (دوره پیشا-برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۱۴-۱۸۰۵)، دوره گسترش برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۸۹-۱۹۱۴)، و دوره بازاندیشی برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۹۰ تاکنون) است و یافته‌های جدول بر موارد زیر تأکید دارد:

نخست، دستاوردهای برنامه ریزی توسعه در هر دو دوره عمیقاً متأثر از تقسیم بندی های ژئوپولیتیک و خواست قدرت- های جهانی است. همانطور که دوره گسترش برنامه ریزی، دستاوردهای صنعتی و تولیدی را در کشورهای شرق آسیا و رشد اقتصادی، توسعه زیرساخت ها و پیوند با مراکز سرمایه را در جهان سوم به الویت تبدیل کرد؛ در دوره بازاندیشی برنامه ریزی که با گذار از تمرکزگرایی و جامع نگری در فضای متکثر بعد از جنگ سرد و زیست بوم متحول جهانی تعریف می شود کشورها نه تنها به سمت عدم تمرکز در برنامه ریزی و سویه های مشارکت محور و دموکراتیک تمایل دارند بلکه دستاوردهای متنوع تری را در حوزه اجتماعی، فقرزدایی، تنوع نهادی، گرایش به کسب و کارهای کوچک و غیره می جویند.

دوم، در چنین محیطی سازمان های جهانی نیز اهداف متنوع تری را در نظر دارند و اولویت های جدیدتری را تعریف می کنند. از جمله می توان بر تناسب اهداف دوره بازاندیشی برنامه ریزی با دستاوردهای توسعه هزاره سازمان ملل در حوزه هایی چون از بین بردن فقر، آموزش همگانی، گسترش برابری جنسیتی، کاهش مرگ و میر کودکان، تضمین پایداری محیط زیست و گسترش مشارکت جهانی برای توسعه اشاره کرد؛ که تماماً با هدف گذاری های برنامه ریزی توسعه در دوره گسترش آن متفاوت است.

سوم، دستاوردهای توسعه حتی در جهان تحت سیطره کمونیسم نیز زیر و رو شده است. عبور از برنامه ریزی مرکزی و گرایش به کارآفرینی در اقتصاد بازار، به همراه دستاوردهایی چون بکارگیری تکنولوژی های جدید و فعالیت های نگاه داری حک شده در اقتصاد جهانی مشخصه همه کشورهای سوسیالیستی اعمار شوروی سابق است. مورد چین تفاوت بیشتری دارد چرا که بدون انحراف اساسی از ایدئولوژی سوسیالیسم اقدام به اصلاحات نهادی در ساختار نظام سیاسی و قدرت و روابط بازاری نمود و در روند گذار از سیستم دستوری، دستاوردهایی چون رشد و گشایش اقتصادی، و کاهش فقر، تنوع نهادی، بهبود زیرساخت ها و توسعه اقتصادی- اجتماعی را برای این کشور به ارمغان آورد.

چهارم، ادغام کشورها در بازار جهانی، حاکمیت شرکت های فراملیتی و غیره تاثیر زیادی در انعطاف پذیری نظام های برنامه ریزی ملی در کشورهای صنعتی داشته است؛ از جمله بدلیل تجدیدنظر درباره نقش دولت و نهادها در برنامه ریزی، کشورهای صنعتی (ژاپن، آمریکا و اروپا) بیشتر دلمشغول سیاست های توسعه از طریق اعمال مشوق ها و انگیزه های مالی هستند تا برنامه ریزی های جامع نگر و دستاوردهای گسترده اقتصادی و اجتماعی آن.

جدول ۲: خلاصه ای از تحول مفهومی و تجربی دستاوردها در برنامه ریزی توسعه

تجارب توسعه و دیدگاه نسبت به دستاوردهای توسعه	دوره بندی برنامه ریزی	دوره پیشا-برنامه ریزی (۱۹۱۴-۱۸۰۵)
<p>بریتانیا:</p> <p>بریتانیای این دوره نه خاستگاه سیاست های اقتصادی لیبرال، بلکه کانون حمایت گرایی اقتصادی بود. اهم دستاوردهای توسعه این کشور نیز در ایجاد تسهیلات و مشوق ها، و نوآوری های نهادی برای صنایع و ایجاد محدودیت بر صنایع قدیمی و پرسابقه قدرت های خارجی از طریق سیاست تعرفه ای بود.</p> <p>ایالات متحده:</p> <p>آمریکا نیز در بخش اعظم دوره استیلا و تفوق خود (از نیمه دوم قرن نوزدهم تا دهه ۱۹۴۰) حمایت گراترین کشور جهان بود که اوج آن را می توان اصلاحات نهادی انتهای قرن نوزدهم (دوره همیلتون، با دستاوردهایی چون سرمایه گذاری عمومی در زیرساخت ها، توسعه نظام بانکداری، حمایت گرایی تجاری و ترویج بازار اوراق قرضه دولتی..... دید.</p>	<p>تکانه اصلی شکل گیری این دوره بیشتر نظامی است یعنی نبرد ترافالگار و شتاب بریتانیا برای تبدیل به هژمون جهانی در قرن نوزدهم؛ پس از آن می توان به بسط حمایت گرایی اقتصادی- دولتی در اروپای قاره ای (آلمان) و ایالات متحده اشاره کرد.</p>	

<p>آلمان:</p> <p>گذار اقتصادی آلمان در انتهای قرن نوزدهم تا جنگ جهانی اول از طریق الگوی حمایت از بازار و صنایع نوپای داخلی در مقابل کالای باکیفیت‌تر اقتصادهای تثبیت شده بین‌المللی، ایجاد زیرساخت‌ها و زمینه‌های توسعه ملی، حفظ ثبات و نظم از طریق برخورداری از سنت‌های کهن فدراتیو، نهایتاً تقدم نظم اجتماعی و بوروکراسی و اصلاحات حقوقی، سیاسی</p>	
<p>بلوک قدرت شرق:</p> <p>با تثبیت کمونیسم در اروپای شرقی (لهستان، مجارستان، چکسلواکی، یوگسلاوی، آلمان شرقی)، شرق آسیا (چین) این شیوه محبوبیت یافت و برنامه‌های توسعه در کشورهای فوق از جمله مجارستان، چکسلواکی، چین، شوروی و غیره محوریت یافت. نهایتاً پویای‌های سیاسی از جمله اصلاحات دن شیائوپینگ در چین پس از مائو و بهار پراگ در سال ۱۹۶۸، روند تجدید نظر و اصلاحات پی‌درپی در این شیوه را تسریع کردند تا اینکه فروپاشی شوروی در دهه ۱۹۹۰ برنامه ریزی دستوری را بدون دستاوردی مشخص در کاهش فقر و ایجاد توسعه اقتصادی و اجتماعی در جوامع خود به محاق برد. همچنین مشکلات برنامه‌ریزی بخشی و متمرکز در پردازش حجم وسیعی اطلاعات اقتصادی و اتخاذ تصمیمات بهینه برای بنگاه‌های تولیدی، دستاورد نهادی و امکان اصلاحات بروکراتیک قابل ملاحظه‌ای را در این کشورها ایجاد نکرد.</p>	
<p>بلوک کشورهای صنعتی:</p> <p>در کشورهای صنعتی (اروپای غربی (فرانسه، آلمان) و ژاپن) برنامه‌هایی با محوریت ایجاد نهادهای اقتصادی مختلط انجام شد. تمرکز اصلی برنامه‌ها بر روی هماهنگی و سازگاری میان مدت سیاست‌های اقتصادی و تلاش برای شفاف‌سازی نهادی-بروکراتیک و کاهش عدم اطمینان‌های اقتصادی بود و دستاورد اصلی آنها به تحرک انداختن منابع موجود در اقتصاد، راهنمایی دولت برای تحقق اهداف مورد قبول در زمینه بازسازی، رشد اقتصادی و توزیع درآمد بین اقشار مختلف جامعه و ایجاد نظام پولی مناسب بین‌المللی بود.</p>	<p>پیشران‌های ژئوپولیتیک و اقتصادی-سیاسی این دوره، جنگ جهانی اول و تجزیه قدرت‌های کلاسیک، رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ و برنامه نیودیل روزولت برای ایالات متحده و نهایتاً، شکل‌گیری تقسیم کار بین‌المللی بعد از جنگ جهانی دوم، ابداع "واژه" توسعه طی برنامه فیردیل و برخی از کشورهای تاثیرگذار جهان به مدل برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۸۹-۱۹۴۵) مشخص می‌شود.</p>
<p>کشورهای جهان سوم:</p> <p>کشورهای جهان سوم (خاورمیانه از جمله ایران و ترکیه و نیز آمریکای لاتین) مسیر متفاوت دیگری را پیمودند. از جمله باید تجربه هفت دهه‌های برنامه‌ریزی توسعه (۱۹۴۸ تا کنون) در ایران و نیز برنامه‌های توسعه در ترکیه ی قبل از اصلاحات تورگوت اوزال اشاره کرد. این کشورها ابتدا متأثر از فضای رقابت بین‌المللی جنگ سرد و تقسیم کار مرکز-پیرامون نظام برنامه‌ریزی خود را شکل دادند. تجارب کشورهای فوق‌الذکر متفاوت است. برخی کشورها چون ایران با وجود وابستگی ساختار به درآمدهای نفتی، حدی از توسعه زیرساخت‌ها، بهبود نهادی و رشد و کاهش شکاف طبقاتی تجربه کردند؛ در ترکیه روند دولت‌گرایی کمالیستی تداوم یافت و نظامیان در ایجاد زیرساخت و توسعه صنایع موفق شدند اما اقتصاد ترکیه چندان با پویای‌های بین‌المللی همراه نشد. در آمریکای لاتین (از جمله برزیل) نیز نسلی از نظامیان توسعه‌گرا در قالب برنامه‌های توسعه، پایه‌های صنعتی این کشور را تحکیم کردند اما در بهبود وضعیت طبقاتی و درآمدی و کاهش فقر موفق نشدند و با تعدیل ساختاری و بحران دهه‌های ۱۹۸۰ وضعیت بدتر شد. چنانچه واترستون (۱۹۶۹) در کتاب برنامه‌ریزی توسعه، درس‌هایی از تجربه، تجربه بیش از ۱۰۰ کشور جهان در برنامه‌ریزی توسعه را بررسی کرده است؛ در عمل، تجربه‌های موفق اندکی از برنامه‌ریزی توسعه‌ای متمرکز در سطح جهان دیده شده است و برنامه‌ریزی جامع عملاً دستاوردهایی چون نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی در اقتصاد را محدود می‌کند.</p>	
<p>هسته مرکزی شرق آسیا:</p>	

<p>کشورهایی چون کره جنوبی، سنگاپور، مالزی در فضای رقابتی جنگ سرد، الزامات توسعه صنعتی تحت حاکمیت هسته کوچکی از نخبگان توسعه گرا را برگزیدند و طی برنامه ها و سیاست های اقتصادی مشخص از جمله ایجاد سازمان های برنامه ریز- هدایت گر و برنامه ریزی منطقه ای [۱]، موفق به ایجاد دستاوردهایی چون بازسازی ساختار صنعتی، اتصال به سرمایه جهانی، شکل دادن بروکراسی تونمند مستقل از منافع گروه های خاص، ایجاد ارتباط با بخش تولیدی کارآفرین و نهایتاً کاهش فقر و نابرابری شدند. در عین حال، رشد خیره کننده کشورهای فوق حتی نسبت به کشورهای صنعتی را به نهادهای بهتر پس از جنگ جهانی دوم نسبت می دهند؛ نهادهای هماهنگ کننده سرمایه گذاری و سازمان های برنامه ریز- هدایت گر در دولت.</p>	
<p>بلوک قدرت شرق: تجدید نظر و عبور کامل از برنامه ریزی دستوری در شوروی و سایر کشورهای سوسیالیستی اروپای شرقی پس از فروپاشی دهه ۱۹۹۰ و گذار به انگاره های "لیبرال" ویژگی اصلی این دوره است. عبور از برنامه ریزی مرکزی و گرایش به کارآفرینی در اقتصاد بازار، به همراه دستاوردهایی چون بکارگیری تکنولوژی های جدید و فعالیت های بنگاه داری حک شده در اقتصاد جهانی نه تنها مشخصه روسیه بلکه کشورهای چک، مجارستان و لهستان در این دوره است. از سوی دیگر باید به مسیر توسعه چین مدرن که تحت اصلاحات نهادی دن شیائوپنگ از دهه ۱۹۷۰ جهش یافته بود؛ اشاره کرد. چین بدون انحراف اساسی از ایدئولوژی سوسیالیسم اقدام به اصلاحات نهادی در ساختار نظام سیاسی و قدرت و روابط بازاری نمود و در روند گذار از سیستم دستوری، دستاوردهایی چون رشد و گشایش اقتصادی، و کاهش فقر، تنوع نهادی، بهبود زیرساخت ها و توسعه اقتصادی-اجتماعی را برای این کشور به همراه داشته است.</p>	
<p>بلوک کشورهای صنعتی: بطور حتم سیالیت سرمایه در این دوره، ادغام کشورها در بازار جهانی، حاکمیت شرکت های فراملیتی و غیره تاثیر زیادی در انعطاف پذیری نظام های برنامه ریزی ملی در کشورها داشت. اما نباید از نقش عنصر سیاسی غفلت کرد. ضدانقلاب پولی تاچر- ریگان دهه ۱۹۸۰ با اسم رمز مقررات زدایی از اقتصاد؛ کنترل دستمزد و قیمت؛ عقب نشینی دولت از خدمات رفاهی-اجتماعی؛ و پایان توافق بر سر نقش دولت در اقتصاد؛ تجدیدنظر درباره نقش دولت و نهادها در برنامه ریزی ارشادی را تسریع کرده بود و از دهه ۱۹۹۰ این روند شتاب بیشتری یافت. بلوک کشورهای صنعتی (ژاپن، آمریکا و اروپا) در شرایط کنونی بیشتر دلمشغول سیاست های توسعه از طریق اعمال مشوق ها و انگیزه های مالی هستند تا برنامه ریزی های بخشی فراگیر و دستاوردهای گسترده اقتصادی و اجتماعی آن.</p>	<p>تکانه های اصلی ژئوپولیتیک در این دوره جهانی شدن و تغییر محیط اقتصاد جهانی، پایان جنگ سرد (۱۹۸۹ به بعد)؛ فشار به سمت دموکراتیزاسیون و انتقال مدل دولت توسعه گرا به برخی از شرق آسیا به برخی از کشورهای جنوب آسیا، خاورمیانه، آفریقا و آمریکای لاتین؛ و بحران نهایی در هژمونی آمریکا (۲۰۰۱ و بویژه پس از جنگ عراق) و تجدید حیات شرق- آسیا به محوریت چین است.</p>
<p>کشورهای در حال توسعه: در جهان در حال توسعه [برخی از کشورهای آفریقا، آمریکای لاتین، خاورمیانه و شرق- جنوب آسیا] برنامه ریزی توسعه در مسیرهای متفاوت دیگری دچار بازاندیشی شده و مفهوم دستاوردها در این کشورها عمیقاً متحول شده است. تاکید برنامه ریزی مشارکتی (دموکراتیک) و عدم تمرکز در اجرای برنامه ها متأثر از فشار از پایین در توسعه است و برای مثال می توان به فشار به سمت دموکراتیزاسیون و اولویت ارزش های اجتماعی توسعه، اصلاحات نهادی-حقوقی و اقتصادی (برخی کشورهای آمریکای لاتین)، کارآفرینی و تقدم اولویت های آموزشی (ترکیه معاصر) و تلفیق کارآمدی از بروکراسی متمرکز و نظام اجرایی فدراتیو در جنوب آسیا (مالزی، هند) اشاره کرد. توفیق یا عدم توفیق در دستاوردهای توسعه در ایران پس از انقلاب نیز به مانند سایر کشورهای همقطار متأثر از همگرایی با نیروهای جهانی شونده و فشار از پایین در توسعه است. بطور خلاصه؛ چشم اندازگرایی در توسعه، تلفیق کارآمدی از</p>	

بروکرسی متمرکز و نظام اجرایی فدراتیو، سیاست‌های بازتوزیعی-رفاهی، کارآفرینی و نهایتاً تمرکز بر کاهش فقر و نابرابری مهمترین دستاوردهای کشورهای موفق در دوره بازاندیشی در برنامه ریزی است.	
---	--

منبع: (یافته های تحقیق)

پنجم و نهایتاً اینکه، در جهان در حال توسعه (برخی از کشورهای آفریقا، آمریکای لاتین، خاورمیانه و شرق-جنوب آسیا) برنامه‌ریزی توسعه در مسیرهای متفاوت دیگری دچار بازاندیشی شده و مفهوم دستاوردها در این کشورها عمیقاً متحول شده است. تاکید برنامه‌ریزی مشارکتی (دموکراتیک) و عدم تمرکز در اجرای برنامه‌ها متأثر از فشار از پایین در توسعه است و برای مثال می‌توان به فشار به سمت دموکراتیزاسیون و اولویت ارزش‌های اجتماعی توسعه (دولت توسعه‌گرای دموکراتیک آفریقای جنوبی)، اصلاحات نهادی-حقوقی و اقتصادی (برخی کشورهای آمریکای لاتین از جمله برزیل دوره کاردوسو به بعد)، سیاست‌های بازتوزیعی-رفاهی، کارآفرینی و تقدم اولویت‌های آموزشی، بهداشتی (ترکیه معاصر) و تلفیق کارآمدی از بروکرسی متمرکز و نظام اجرایی فدراتیو در جنوب آسیا (مالزی، هند) اشاره کرد. این موضوع از آن جهت مهم است که توفیق یا عدم توفیق در دستاوردهای توسعه در ایران پس از انقلاب نیز به مانند سایر اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال گذار متأثر از همگرایی با نیروهای جهانی شونده و فشار از پایین در توسعه است. به عبارت دیگر برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب در شرایطی اجرا شده که برنامه‌ریزی مبتنی بر چشم‌انداز روشن و هدف‌مند، تلفیق کارآمدی از بروکرسی متمرکز و نظام اجرایی فدراتیو، سیاست‌های بازتوزیعی-رفاهی، کارآفرینی و نهایتاً تمرکز بر کاهش فقر و نابرابری، مهمترین دستاوردهای سایر کشورهای موفق بوده است و بنابراین برای ارزیابی دقیق برنامه‌های ایران باید با دیدی مقایسه‌ای بر همین دوره بازاندیشی تاکید کرد.

برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه در ایران: مرور اجمالی:

درباره برنامه‌ریزی توسعه نیز به مانند خود مفهوم توسعه، هنوز در بین صاحب‌نظران این حوزه اجماع وجود ندارد و انبوهی از تعاریف، مفاهیم و طبقه‌بندی‌ها از برنامه و برنامه‌ریزی در متون پذیرفته شده و مورد اجماع این حوزه وجود دارد. برنامه‌ریزی دستوری، برنامه‌ریزی اجتماعی، برنامه‌ریزی ارشادی، برنامه‌ریزی استراتژیک، برنامه‌ریزی اقتصادی، برنامه‌ریزی جامع، برنامه‌ریزی مشارکتی دموکراتیک، برنامه‌ریزی بخشی، آمایش سرزمین و غیره، تنها تعدادی از طبقه‌بندی‌های رایج در برنامه‌ریزی و تعاریف مندرج بر روی این مفهوم است. در عام‌ترین مفهوم: برنامه‌ریزی جریانی است عقلانی و آگاهانه که در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قابلیت‌ها و منابع سرزمینی را در جهت نیل به وضعیت مطلوبتر [از وضعیت موجود] و با ابزارهای کارا و استراتژی مشخص هدایت کند!^۱ در ایران هفت‌دهه از تجربه نظام برنامه‌ریزی می‌گذرد و برخی از صاحب‌نظران معتقدند این نهاد بیش از داشتن یک کارکرد حقیقی در توسعه صورت‌آیینی و تشریفاتی یافته است. مع‌الوصف، محمل اثرگذاری نهاد برنامه‌ریزی، برنامه‌های

۱-نگاه کنید به:

-حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشر نی، ۱۳۹۱
 -همچنین مطالعات زیادی به تعریف و طبقه‌بندی مفهیمی چون برنامه، برنامه‌ریزی و پیامدهای آن در کشور اشاره کرده‌اند. از جمله نگاه کنید به:
 - فیروز توفیق، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۲
 -پرویز اجلالی و دیگران، تجربه برنامه‌ریزی در جهان پیدایش و سیر تطور، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۴
 -بهروز هادی زنون، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱
 -محمدباقر نوبخت، پژوهشی پیرامون الگوهای توسعه: مقدمه‌ای بر الگوی مطلوب توسعه ایرانی-اسلامی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۵

عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های جامع توسعه بعد از انقلاب است که برخی اهداف، حوزه‌ها و دوره زمانی آن به صورت کاملاً خلاصه در جدول ۳ مستند شده است. در عین حال، بررسی دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در هفت دهه اخیر با توجه به چارچوب‌های این جدول تعیین خواهد شد (نگاه کنید به: بند ۳).

جدول ۳: برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی: مرور اجمالی

برنامه‌ها	اهداف	حوزه‌ها	روش تهیه	دوره‌بندی برنامه برحسب راهبرد	جامعیت و افق زمانی
برنامه‌های قبل از انقلاب اسلامی	برنامه عمرانی اول (۳۴-۳۲۸)	افزایش تولید و ارتقای صادرات؛ تأمین مایحتاج عمومی مردم در داخل کشور؛ رشد بخش‌های کشاورزی و صنایع؛ بهبود اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی؛ بهبود وضع بهداشت عمومی، بالابردن سطح آموزش و رفاه و بهبود وضعیت معیشت عمومی و کاهش هزینه زندگی.	امور اقتصادی و زیرساخت‌ها؛ امور اجتماعی (بهداشت)	راهبرد هر بخش به طور مشخص بیان شده و سپس در راستای این راهبرد اهداف معینی تعریف شده و منابع مالی تحقق این اهداف مشخص شده است.	۷ ساله، غیر-جامع
	برنامه عمرانی دوم (۴۱-۳۲۵)	افزایش تولید و بهبود و تکثیر صادرات؛ تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور؛ ترقی کشاورزی و صنایع؛ اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی؛ تکمیل وسایل ارتباطی؛ اصلاح امور بهداشت عمومی؛ عمران کشور و بالابردن سطح فرهنگ و زندگی افراد؛ بهبود وضع معیشت عمومی.	حمل و نقل؛ توسعه ارتباطات	برنامه دوم همچون برنامه اول عمرانی به صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها بوده و از جامعیت برخوردار نبود. در قانون برنامه به جزئیات طرح‌ها اشاره نشده است، ولی سهم اعتبارات چهار بخش اقتصاد دقیقاً مشخص شده است.	دوران توسعه‌گرایی ۱۳۲۷-۱۳۵۷: + ایجاد زیرساخت‌ها + دستیابی به رشد اقتصادی + مشارکت ۴۵ درصدی بخش غیردولتی + رشد سرمایه خارجی + تغییر بافت جمعیتی (۱۳۳۷-۱۳۵۷)
	برنامه عمرانی سوم (۴۶-۱۴۴۲)	تسریع رشد اقتصادی؛ کاهش نیازمندی به خارج؛ تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی؛ توزیع عادلانه تر درآمد و بهبود خدمات اداری؛ افزایش نسبت پس انداز از ۱۱ به ۲۹ درصد؛ ایجاد اشتغال متناسب؛	ساخت زیربنایها؛ تاکید بر مولفه‌های اجتماعی	برنامه سوم در دو سطح کلان و بخشی تهیه شد. در هر بخش دو مجموعه عملیات بود (برنامه هسته و برنامه غیرهسته). این برنامه دیگر به صورت مجموعه‌ای از طرح‌ها نبود، بلکه به صورت جامع تهیه شد.	۵ ساله، جامع
	برنامه عمرانی چهارم (۵۱-۱۴۴۷)	رشد اقتصادی ۹ درصدی؛ توزیع عادلانه تر درآمدها از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاهی؛ کاهش نیاز کالا به خارج از کشور از طریق افزایش قدرت تولید داخلی؛ رفع نیازهای اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی؛ تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی؛ بهبود خدمات اداری از طریق تحول نظام اداری.	ساخت زیربنایها و صنایع	در زمان تدوین برنامه چهارم تصور خوبی از برنامه جامع وجود نداشت؛ از این رو به ضرورت تهیه برنامه‌های یک ساله همزمان و همسو با برنامه میان مدت تأکید شد. در حالت کلی این برنامه هم از نوع برنامه‌های جامع بود.	۵ ساله، جامع، برنامه‌ریزی منطقه‌ای

	برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی	برنامه‌های بعد از انقلاب و جنگ (۱۳۶۷-۱۳۵۸)	برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۷۲)	اهداف	حوزه‌ها	روش تهیه	دوره‌بندی برنامه برحسب راهبرد	جامعیت و افق زمانی	منابع و مآخذ
<p>برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی</p> <p>۵ ساله، جامع</p>	<p>برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی</p> <p>۵ ساله، جامع</p>	<p>برنامه‌های بعد از انقلاب و جنگ</p> <p>۱۳۶۷-۱۳۵۸</p>	<p>برنامه اول توسعه</p> <p>۱۳۶۸-۷۲</p>	<p>ارتقای کیفیت زندگی همه گروه‌ها و اقشار اجتماعی کشور؛</p> <p>- حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها؛</p> <p>افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص بر ارتقای سطح معیشت گروه‌های کم‌درآمد؛</p> <p>- گسترش جامع‌تر عدالت اجتماعی، اقتصادی؛</p> <p>- بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی فعال کشور؛</p> <p>- حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست؛</p> <p>- توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه؛</p> <p>- ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی در سطح بین‌المللی؛</p> <p>- حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی و مهار کردن فشارهای تورمی؛</p> <p>- سرمایه‌گذاری در خارج و ایجاد ثروت‌های ملی در جهت جایگزین کردن منابع پایان‌پذیر نفت؛</p> <p>- نگهداری و زنده کردن میراث ارزنده فرهنگی، پژوهش و آموزش فرهنگی و هنری.</p>	<p>حسینی و دیگران، ۱۳۸۷</p>	<p>مکون و دیگران، ۱۳۹۳</p>	<p>نوبخت: ۱۳۸۳</p>	<p>مکون و دیگران، ۱۳۹۳</p>	<p>عرب مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵</p>

<p>۵ ساله، جامع</p>	<p>همانند برنامه اول در ابتدا اهداف کلی برنامه تدوین می شد و با توجه به آنها اهداف جزئی و بعد اهداف بخشی و در نهایت از روی اهداف بخش های مختلف (مثل بخش آب، ساختمان و...) طرح ها تدوین می شد.</p>	<p>رفرم اقتصادی؛ سرمایه گذاری در بخش ها</p>	<p>- تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی؛ - رشد فضایل براساس اخلاق اسلامی و ارتقای فرهنگ عمومی؛ - تلاش به منظور حاکمیت قانون و حفظ امنیت مردم؛ - ترویج فرهنگ احترام به قانون؛ - نظم اجتماعی و وجدان کاری؛ - سیاست تقویت بنیه دفاعی کشور؛ - رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی؛ - افزایش بهره وری؛ - تلاش به منظور کاهش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفت.</p>	<p>برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۷۸)</p>	
<p>۵ ساله، جامع</p>	<p>ویژگی برنامه سوم نسبت به برنامه های قبل این است که در آن برای بخش های مختلف اقتصاد هم برنامه ریزی انجام شده و هر بخش برای خود برنامه مشخصی دارد.</p>	<p>اصلاح نهادی؛ کاهش تصدی گری دولت</p>	<p>- بازنگری و تنظیم سیاست های مالی، پولی، ارزی، تجاری، اشتغال؛ - تأمین اجتماعی با تأکید بر هدفمند کردن سیاست های حمایتی؛ - افزایش اشتغال مولد خصوصی سازی؛ - کاهش تصدی گری دولت؛ - کاهش وابستگی به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام؛ - ایجاد جهش در صادرات غیرنفتی؛ - استفاده مناسب از توان ساخت داخل و تقویت پیمانکاران و مشاوران داخلی؛ - تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی؛ - رشد ارزش های انسانی؛</p>	<p>برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۸۲)</p>	
<p>۵ ساله، جامع، مبتنی بر چشم انداز</p>	<p>دوران احیای دولت ۱۳۸۴-۱۴۰۴: + افزایش تقاضا برای توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی + فرار سرمایه + همگرایی و پیوند با اقتصاد جهانی + رشد اقتصادی بالا و</p>	<p>رشد سرمایه گذاری؛ تولید و اشتغال؛ توسعه مبتنی بر دانایی</p>	<p>- بسترسازی رشد سریع اقتصادی؛ - تعامل فعال با اقتصاد جهانی؛ - رقابت پذیری اقتصادی؛ - توسعه مبتنی بر دانایی؛ - حفظ محیط زیست؛ - آمایش سرزمین و توازن منطقه ای؛ - ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی؛ - توسعه فرهنگی؛ - امنیت ملی؛ - توسعه امور قضایی؛ - نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت؛ - ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی.</p>	<p>برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۸۸)</p>	
<p>۵ ساله، جامع، مبتنی بر چشم انداز</p>	<p>رشد سرمایه گذاری + تبدیل به قدرت اول منطقه در زمینه های اقتصادی، علمی و فن آوری + یک رقمی شدن تورم و بیکاری + کاهش هزینه دهک ثروتمندترین به فقیرترین خانوارها</p>	<p>برنامه پنجم و ششم نیز بر مبنای سند چشم انداز تدوین شده و متکی بر پروگرام های اجرایی می باشند.</p>	<p>توسعه مشارکتی و تعادل منطقه ای؛ توسعه صادرات غیرنفتی</p>	<p>- ترویج شیوه زندگی اسلامی؛ - پیشرفت توأم با عدالت؛ - تقویت هویت اسلامی - ایرانی؛ - ایجاد جامعه ای خودباور با محوریت نهاد خانواده؛ - توسعه دانش و فناوری با تأکید بر فناوری اطلاعات؛ - رشد اقتصادی پایدار و عدالت محور + ارتقای بهره وری؛ - اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴؛ - تأمین اجتماعی فراگیر و ارتقا سلامت آحاد جامعه؛ - تحکیم امنیت ملی و توسعه روابط خارجی؛ - آمایش سرزمین و توسعه و توازن منطقه ای.</p>	<p>برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۹۴)</p>

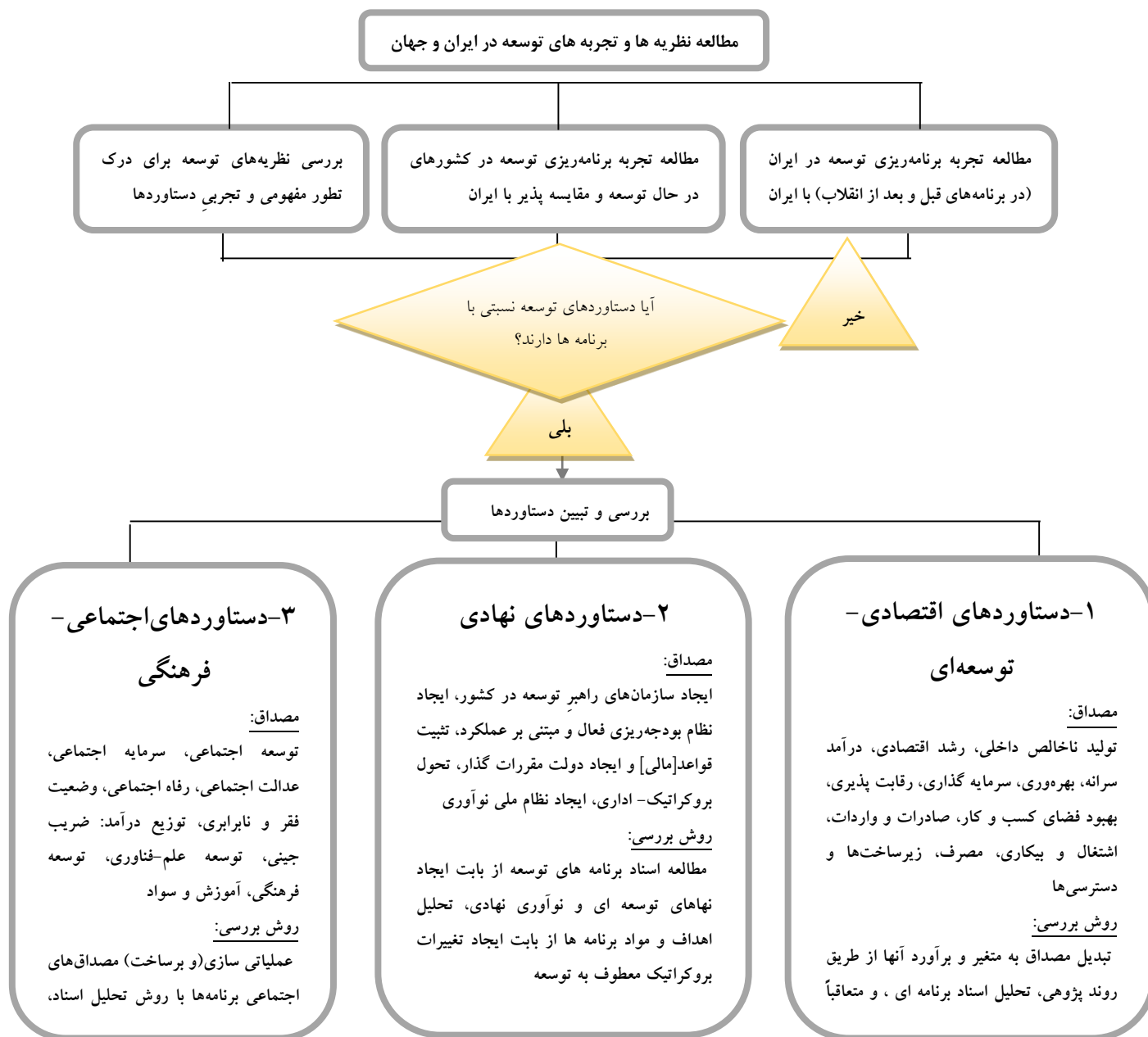
۵ ساله، جامع، چشم‌انداز		توسعه متکثر و همه جانبه؛ اعتدال و سیاست خارجی توسعه گرا؛ تثبیت فضای فعلیت اقتصادی	- رشد تولید رقابتی مبتنی بر دانش و بهره‌وری در چارچوب اقتصاد مقاومتی و فرهنگ اسلامی - ایرانی و تعامل سازنده با جهان؛ - ثبات اقتصاد کلان از طریق اصلاح نظام مالی و بیمه ای، اصلاح نظام ارزی و تجاری و تعامل دولت و نهاد بازار؛ - تقویت قابلیت ها و زیرساختهای اجتماعی از طریق ارتقای سرمایه اجتماعی، کاهش نابرابری های اجتماعی، پایداری محیط زیست؛ - ارتقای حکمرانی و تدبیر شایسته از طریق کارآمدسازی نظام حاکمیتی؛ - تقویت برونگرایی و تعامل با اقتصاد جهانی با هدف: بهبود فضای کسب و کار، توانمندسازی بخش خصوصی، ارتقای رقابت پذیری، مقاوم کردن اقتصاد، پیشتازی در عرصه‌ی علم و فناوری.	برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)	
حسینی و دیگران، ۱۳۸۸	نویخت: ۱۳۸۳	مکنون و دیگران، ۱۳۹۳	حسینی و دیگران، ۱۳۸۸	عرب مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵	منابع و مآخذ

منبع: (یافته های تحقیق)

طبقه بندی دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران:

در این مقاله منظور از دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران در هفت دهه اخیر پیامدها و نتایج تحقق یافته^۱ و پایدار حاصل از نظام برنامه‌ریزی، به طور عام، و برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، به طور خاص، است. مرور تحقیقات پیشین بر روی دستاوردهای توسعه نشان می‌دهد که این مفهوم نیز به مانند خود توسعه در معرض تفسیرهای متعدد و دارای عدم شفافیت معنایی و مصداقی است.

مفهوم دستاوردها در اندیشه توسعه (مکاتب توسعه، نظریه‌های توسعه و مطالعات توسعه) و برنامه‌ریزی توسعه (دوره پیشا-برنامه‌ریزی توسعه، دوره گسترش برنامه‌ریزی توسعه و دوره بازاندیشی برنامه‌ریزی توسعه) در جداول ۱ و ۲ این مقاله به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است. همچنین چنانچه رویکرد ملی به توسعه مدنظر باشد دستاوردهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی... برآیندی از برنامه‌های جامع و قابل تسری به کلیت یک جامعه است. با توجه به موارد فوق، در این مطالعه دستاوردها به معنای پیامدها و نتایج تحقق یافته و پایدار حاصل از نظام برنامه‌ریزی [قبل و بعد از انقلاب اسلامی] است که مطابق نمودار به دستاوردهای اقتصادی-توسعه‌ای، دستاوردهای اجتماعی، و دستاوردهای نهادی قابل تفکیک است.



شکل ۱: طبقه بندی از دستاوردهای توسعه؛ بررسی و تبیین آنها

مرور برخی دستاوردهای برنامه ریزی توسعه در ایران طی هفت دهه اخیر:

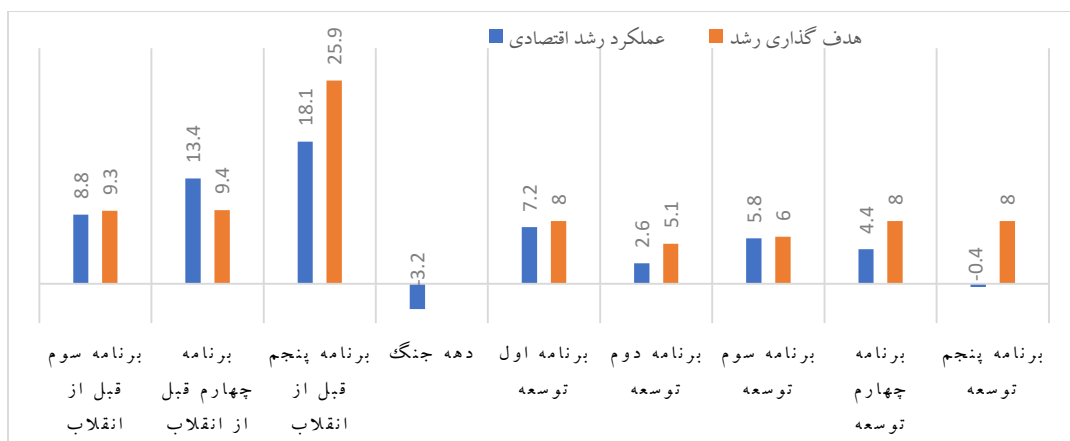
۱) دستاوردهای اقتصادی - توسعه ای:

منظور از دستاوردهای اقتصادی - توسعه ای، آن بخش از نتایج و پیامدهای ملموس و عینی است که معمولاً در برنامه ها هدف گذاری می شوند و رد پای خود را در اسناد توسعه بر جای می گذارند. تعیین نسبت دستاوردهای اقتصادی - توسعه ای با برنامه ها معمولاً به روش های غیرمستقیم [بررسی کلان روندها با استفاده از تحلیل اسناد و

شواهد و نیز مقایسه‌های کیفی [کشوری] امکان‌پذیر است. مصداق‌های اقتصادی- توسعه‌ای قبلاً از سوی نویسندگان این جستار در جای دیگر ارائه شده^۱ و در اینجا به اختصار به چند مورد مهم تر اشاره می‌شود.

❖ رشد اقتصادی:

رشد اقتصادی، هدف‌گذاری اولیه و اصلی تقریباً تمامی برنامه‌های توسعه در کشور (قبل و بعد از انقلاب) است. همچنین در تجربه توسعه جهانی جایگاه محکمی در میان همه نظریه‌ها، و رویکردها برنامه‌ریزی دارد (نگاه کنید به: جداول ۱، ۲). فرض بر این است رشد اقتصادی واقعی، بالا و مداوم، ظرفیت‌های تولیدی، نهادی و بخشی اقتصاد را بالا می‌برد و نیروهای نظام اجتماعی را هدایت می‌کند. در نمودار ۲ رشد اقتصادی در کشور ارائه شده است. مطابق نمودار ۲، رشد اقتصادی در برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم بالاتر از برنامه‌های توسعه دوره بعد از انقلاب است. همچنین به استثنای برنامه چهارم عمرانی و برنامه سوم توسعه، عملکرد رشد همواره پایین‌تر از میزان هدف‌گذاری برنامه‌ها بوده است. رشد اقتصادی در درازمدت می‌تواند منجر به بهبود اساسی و قابل توجه در سطح زندگی در کشورهای مختلف شود و این موضوع با استناد به تحقیقات بلندمدت و بین‌کشوری قابل تبیین است.



شکل ۲: رشد اقتصادی در کشور در دوره ۱۳۳۸-۱۳۹۵

منبع: ستون عملکرد مبتنی بر حساب‌های ملی بانک مرکزی و ستون هدف گذاری با توجه به مستندات برنامه‌هاست.

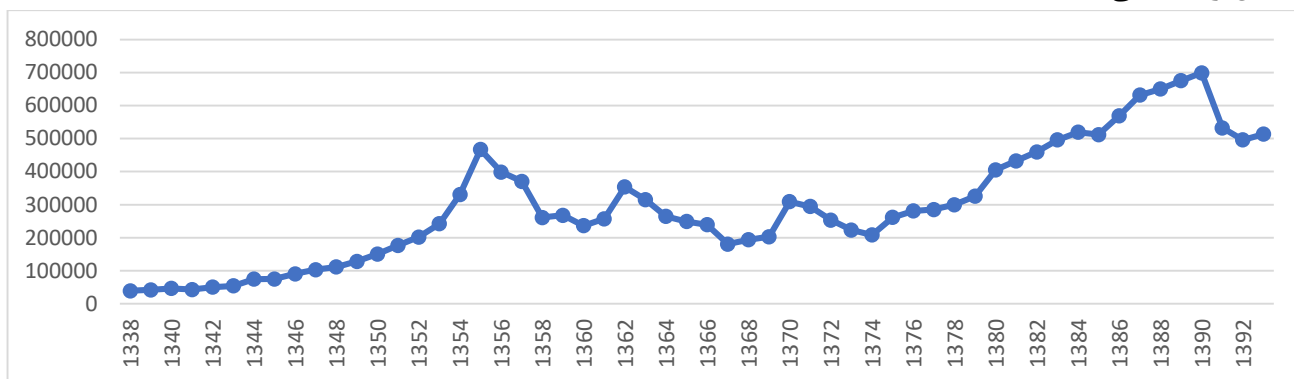
❖ سرمایه‌گذاری:

سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، ماشین‌الات و ساختمان یکی دیگر از نمودهای توسعه برنامه‌ریزی شده در کشورهای مختلف و معرف تثبیت ثروت در یک قلمرو مشخص است. ایجاد تحرک در سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد، هدف تصریح شده در برنامه اول توسعه کشور بعد از دهه جنگ بوده (نگاه کنید به: جدول ۴) و در تمام برنامه‌های بعدی مورد تاکید است. سرمایه‌گذاری به عدد و رقم بیان می‌شود و از سال ۱۳۳۸ در رده حساب‌های ملی بانک مرکزی محاسبه شده است. نمودارهای ۳ و ۴، به ترتیب میزان سرمایه‌گذاری و عملکرد رشد سرمایه‌گذاری را طی دوره ۱۳۳۸-۱۳۹۵ نشان می‌دهد. مطابق نمودار ۳ افزایش سرمایه‌گذاری کشور در طی دوره برنامه‌ریزی آبه استثنای وقفه دهه جنگ و

۱- نگاه کنید به:

سید رحیم تیموری، "مطالعه شاخص‌های توسعه با هدف ارزیابی تجربه توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی"، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، اردیبهشت ۱۳۹۹.

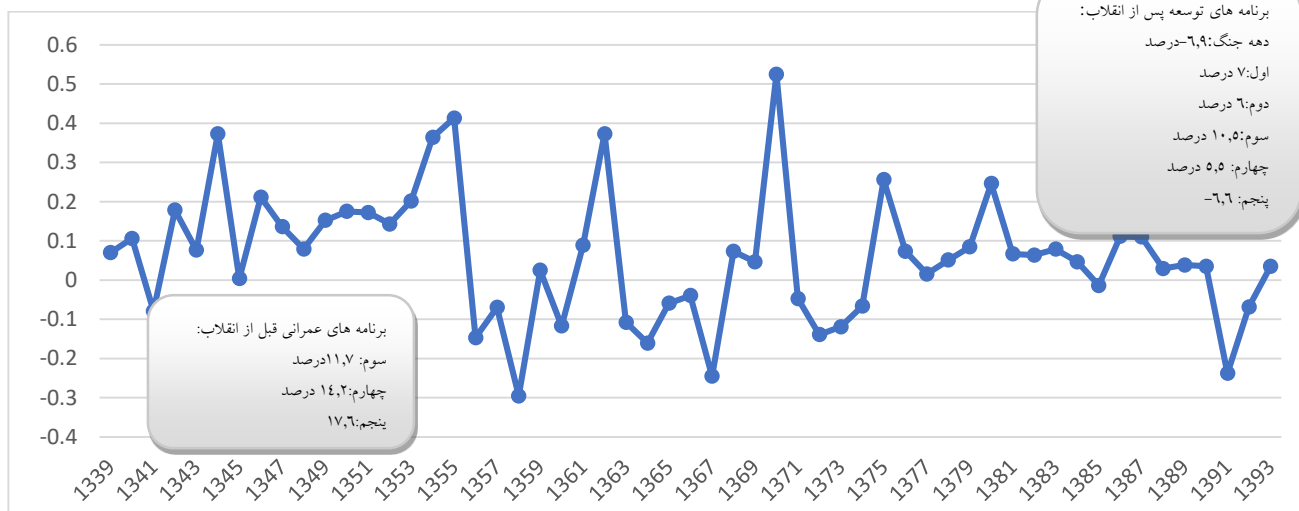
تحریم سالیان اخیراً محرز است. همچنین مطابق نمودار ۴ تاثیر نوسانات رشد اقتصادی بر رشد سرمایه گذاری آشکار است، برای مثال رکود تورمی حاصل از تحریم ها در سال ۱۳۹۱ و نیمه اول ۱۳۹۲، منجر به افت سرمایه گذاری و کاهش رفاه نسبی جامعه شد.



شکل ۳: میزان سرمایه گذاری در دوره ۱۳۳۸-۱۳۹۵

منبع: (بانک مرکزی ایران)

*توضیح: محاسبات شاخص سرمایه گذاری، قبل از سال ۱۳۸۲ بر مبنای سال پایه ۱۳۸۳ است.



شکل ۴: عملکرد رشد سرمایه گذاری طی دوره ۱۳۳۸-۱۳۹۵

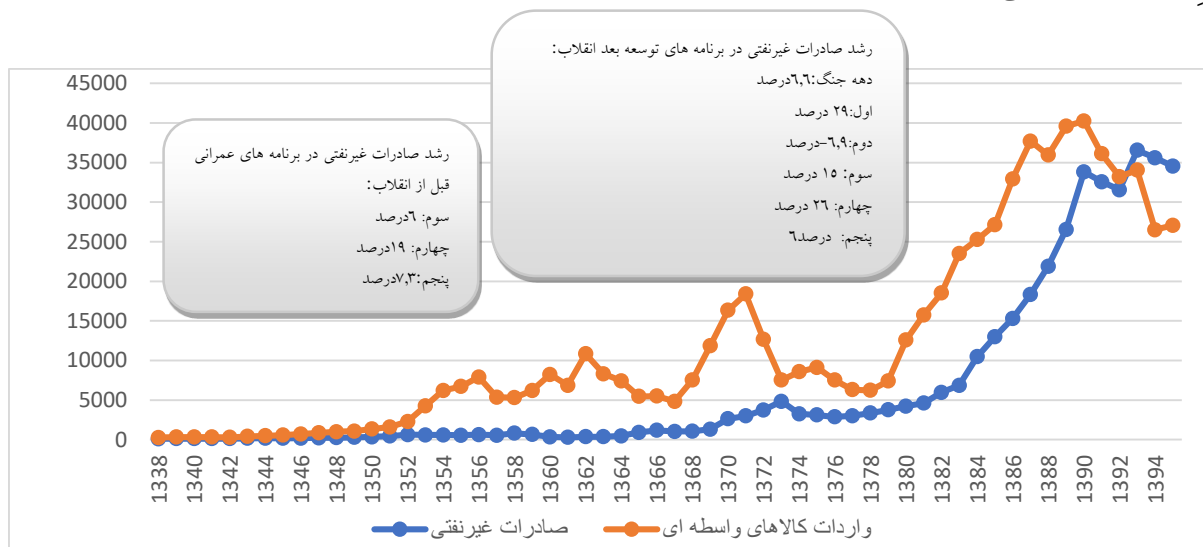
منبع: (بانک مرکزی ایران)

❖ صادرات و واردات:

افزایش صادرات به عنوان یکی از اجزای تولید ناخالص داخلی، به طور طبیعی منجر به بهبود رشد اقتصادی می شود که این مهم "اثر مستقیم" صادرات گفته می شود. میزان اثرگذاری صادرات بر رشد، فراتر از اثر مستقیم آن است و حضور هر چه بیشتر در بازارهای جهانی و فشار رقابت پذیری ناشی از آن، بهبود مقیاس های اقتصادی، استفاده بیشتر از ظرفیت ها، صرفه های بهره وری، تنوع محصولات، ارتقا سطوح تکنولوژی تولید و بهبود فرایندهای مدیریتی بنگاه را به همراه می آورد که همگی "اثر غیرمستقیم" صادرات بر رشد را شکل می دهند.

افزایش تولید و ارتقای صادرات هدف مورد تاکید از برنامه اول عمرانی تاکنون بوده است؛ اما به طور مشخص ایجاد جهش در صادرات غیرنفتی در برنامه سوم توسعه هدف گذاری شد (نگاه کنید به: جدول ۳). در نمودار ۵ روند صادرات

غیر نفتی و واردات کالاهای واسطه‌ای ارائه شده و نیز متوسط رشد صادرات غیرنفتی در برنامه‌های مختلف ارائه شده است. آنچنانکه از نمودار مشخص است اگرچه روند تغییرات صادرات غیر نفتی و واردات کالاهای واسطه‌ای تقریباً مشابه است؛ اما به لحاظ مقدار، اجزاء و ساختار در یک چشم‌انداز ده‌ساله تغییرات زیادی در مختصات صادرات غیرنفتی رخ داده است. از نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ میزان واردات و صادرات توأمان افزایش یافته است. در تحلیل کلی افزایش صادرات غیرنفتی بیش از آنکه نتیجه فشار رقابت‌پذیری، تنوع محصولات و ارتقای سطوح تکنولوژی تولید در کشور باشد؛ دستاوردی کوتاه مدت و برآمده از واردات کالاهای واسطه‌ای و استفاده از آنها به مثابه نهاده‌های تولیدی برای تولید صادرات غیرنفتی است.



شکل ۵: روند صادرات غیر نفتی و واردات کالاهای واسطه‌ای - میلیون دلار

منبع: (بانک مرکزی)

۲) دستاوردهای نهادی:

توسعه برنامه ریزی شده در یک محیط نهادی و تحت ضوابط و قاعده‌مندی سازمانی ایجاد می‌شود. امروزه، جهان توسعه‌یافته و سازمان‌های تاثیرگذار در توسعه جهانی، فشار زیادی بر کشورهای در حال توسعه وارد می‌کنند تا مجموعه‌ای از نهادهای خوب را برای پیشبرد توسعه اقتصادی خود اتخاذ کنند. این نهادهای کلیدی عبارتند از: بوروکراسی کارآمد، سیستم قضایی مستقل، حقوق مالکیت خصوصی به شدت حمایت شده و مدیریت شفاف و مبتنی بر بازار شرکت‌ها و نهادهای مالی (اسلامی و قاسم نژاد، ۱۳۸۸: ۱۳). نهادسازی و رویکرد نهادگرا^۲ در کشورهای در حال گذار امروز که به ایجاد بازار رقابت کامل و یا وضعیت‌هایی نزدیک به آن، به‌ویژه در حوزه‌های اصلی فعالیت اقتصادی امید زیادی ندارند؛ مسیری مطمئن در حرکت توسعه‌گرایانه است.

فرایند توسعه نهادی و تاثیری که در توسعه اقتصادی دارد؛ هنوز هم موضوعی است که درک ضعیفی از آن وجود دارد و برای دستیابی به نتایج قطعی در مورد نقش نهادها در توسعه اقتصادی؛ تحقیقات نظری بیشتری ضرورت دارد. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های رویکرد نهادگرا این است که تلاش می‌کند تا تئوری‌های مطرح شده با واقعیت‌های موجود جامعه، رابطه نزدیک‌تر و منطقی‌تر داشته باشد. در واقع رویکرد نهادگرا در تلاش است تا نشان دهد ترتیبات و

1. Good Policies & Good Institutions
2. Institutional Approach

چارچوب‌های نهادی، نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در الگوهای رفتاری هر جامعه دارند. رفتارهای متفاوت، واکنش‌های متفاوت و عملکردهای متفاوت، بازتابی از شرایط نهادی متفاوت هستند (مومنی، ۱۳۷۹). رویکرد نهادگرا به اقتصاد طی سه دهه گذشته و به علت چند رویداد مهم از مقبولیت قابل توجهی در مراکز علمی برخوردار شده است. این رویدادها که توانایی اقتصاد نئوکلاسیک را برای حل و فصل مسائل توسعه زیر سوال برده، عبارتند از: ۱. تجربه کشورهای بلوک شرق در دوره بعد از فروپاشی شوروی سابق، ۲. تجربه کشورهای شرق آسیا، و ۳. تجربه عملکرد ۳۰ ساله اقتصاد چین (همیلتون، ۱۳۸۸: ۴۲-۴۰).

به لحاظ تاریخی نیز به نظر می‌رسد بهبود کیفیت نهادهای دولت با عملکرد بهتر برای رشد و توسعه همراه بوده است. توسعه نهادی در کشورهای در حال گذار امروز که به ایجاد بازار رقابت کامل و یا وضعیت‌هایی نزدیک به آن، به‌ویژه در حوزه‌های اصلی فعالیت اقتصادی امید زیادی ندارند؛ یک مسیر مطمئن در حرکت روبه جلو و پیشرفت مداوم است. تمام ارقام فوق نشان می‌دهد که بهبود کیفیت نهادها وظیفه مهم کشورهای در حال توسعه‌ای است که می‌خواهند رشد و توسعه اقتصادی خود را شتاب دهند. در تئوری نهادی، بحث بر سر مداخله دولت و یا نبود مداخله نیست؛ بلکه آنچه مدنظر است نحوه دخالت دولت و در واقع کارآمدی آن است. به عبارتی، با وجود بحران‌های ناگزیر اقتصادی در نظام بازار آزاد، دولت، اما با ماهیت و کار ویژه و متفاوتی وارد صحنه اقتصادی شده و تقدم اراده سیاسی دولت‌های توسعه‌گرا بیشتر با نهاد دولت فعلیت می‌یابد. در این بخش، بر دستاوردهای نهادی توسعه به خصوص در هفت دهه اخیر و پس از تشکیل نهاد برنامه‌ریزی در کشور اشاره خواهیم کرد:

❖ ایجاد سازمان‌های راهبر توسعه در کشور:

ایجاد سازمان‌های راهبر^۱ که حکایت از یک بوروکراسی توانمند دارد، یکی از ضرورت‌های موفقیت و ترقی در مسیر توسعه یک کشور است. ارتباط و پیوند نمادین نزدیک و دارای منفعت متقابل میان سازمان‌های دولتی راهبر توسعه و سرمایه‌داران صنعتی کلیدی (نگاه کنید به: جانسون، ۱۹۸۲ و لفت ویچ، ۱۳۸۵)، یکی از مصداق اصلی توسعه نهادی و اداره بروکراتیک است که به دقت از سوی اندیشمندان این حوزه تحلیل شده است. از جمله باید به مطالعه کلاسیک چالمرز جانسون (۱۹۸۲) جامعه‌شناس کارکردگرا درباره دولت توسعه‌گرای ژاپن اشاره کرد که بر نقش وزارت صنایع و تجارت خارجی^۲ در شکل‌دهی و هدایت توسعه در این کشور تاکید داشت. ایده جانسون درباره نقش وزارت صنایع و تجارت خارجی در ژاپن به عنوان یک سنخ آرمانی فراتر رفته و سازمان‌های مسلط رده بالای اقتصادی - یا موسسات راهبر - را شامل مواردی همچون هیات برنامه‌ریزی اقتصادی در کره، هیأت توسعه اقتصادی در سنگاپور، وزارت دارایی و برنامه‌ریزی برای توسعه در بوتساوانا (لفت ویچ، ۱۳۸۵: ۲۵۶)، و واحد اجرایی توسعه در مالزی پس از دوره ماهاتیر محمد (بن حسین، ۱۹۹۷: ۱۰۴) می‌دانند. از دیدگاه لفت ویچ آنچه این سازمان‌ها را از اکثریت سازمان‌های برنامه‌ریزی کننده در بسیاری از کشورهای در حال گذار متمایز می‌سازد؛ قدرت، اقتدار، قابلیت تکنیکی و جدایی‌شان از منافع خاص در شکل‌دهی به حرکت‌های اساسی برای تدوین سیاست توسعه است. پرسش اصلی این است که آیا چنین سازمان‌هایی در تجربه توسعه ایران معاصر شکل گرفته اند؟

1. Pilot Agencies

2. MITI

به لحاظ تاریخی، تفکر مبنی بر ضرورت وجودی برنامه و برنامه‌ریزی در کشور به تدریج در دوره توسعه بالابه پایین پهلوی اول و پهلوی دوم شکل می‌گیرد. در سال ۱۳۰۳ شمسی کمیسیونی با مشارکت دولت و مجلس تحت عنوان "کمیسیون اقتصادیات" با هدف برنامه‌ریزی اقتصادی شکل گرفت. در سال ۱۳۱۰ علی زاهدی، کتابی با عنوان "لزوم پروگرام صنعتی" نوشت و بر این مهم تاکید کرد. پس از آن تلاش‌های ابوالحسن ابتهج‌آغاز و شورای اقتصاد تشکیل شد و ابتهج‌آغاز نیز ریاست دبیرخانه آن را بر عهده گرفت تا نتیجه سندی باشد به نام نقشه اقتصادی کشور. تلاش وی برای شکل‌دهی به تفکر برنامه‌ریزی و نیاز به این نهاد در کشور، نهایتاً با مطرح شدن در هیات دولت در ۱۷ فروردین ۱۳۲۵ منجر به تشکیل هیاتی به نام "هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور" شد. این هیات در خرداد همان سال برنامه هفت‌ساله عمرانی و اصلاحی کشور را ارائه داد و در ۲۷ مرداد ۱۳۲۵ نیز هیات دولت تشکیل "هیات عالی برنامه" را تصویب کرد که قدمی به سوی تشکیل نهاد برنامه‌ریزی در کشور بود. در تاریخ ۲ شهریور ۱۳۲۷ نیز نهادی به عنوان اداره کل برنامه (بعدها سازمان موقت برنامه) با اعتباری معادل ۲۵ میلیون ریال تاسیس شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶). این اتفاق به نوعی آغاز به کار سازمان برنامه در کشور محسوب می‌شود؛ اگرچه به دلایل سیاسی و تغییر و تحولات بسیار زیاد (روی کار آمدن ۹ دولت طی سال‌های برنامه اول و تغییر پیاپی مدیر سازمان موقت برنامه) برنامه عمرانی هفت‌ساله اول در عمل پیشرفتی نداشت؛ اما شالوده و زیربنای اداری برنامه‌ریزی در کشور را فراهم آورد. تفکر برنامه‌ریزی و نهاد تدوین‌کننده برنامه در ایران ایجاد شد تا در سال‌های بعد بتواند گام‌های بعدی را بردارد؛ از جمله، قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ که به اجماع متفکرین برنامه ریزی توسعه در ایران مهم‌ترین سند نهادسازی و تعریف مأموریت راهبری و رصد توسعه کشور برای سازمان برنامه و بودجه به عنوان نهاد عالی برنامه ریزی و مبنایی برای بودجه‌های سالانه و برنامه‌های پنج‌ساله بوده است. پرسش این است که نهاد برنامه ریزی در ایران تا چه اندازه به سنخ آرمانی سازمان‌های راهبر توسعه در جهان نزدیک است یا از آنها فاصله دارد؟

برخی پژوهشگران سعی کرده‌اند عملکرد سازمان برنامه از بدو تاسیس توسط ابتهج‌آغاز تا دوره کنونی را با توجه به نقشی که در نهادینه کردن برنامه‌ریزی توسعه در کشور داشته، به مثابه یک سازمان راهبر-هدایتگر ارزیابی کنند؛ اما برخی دیگر دیدگاه انتقادی و توأم با احتیاط نسبت به گزاره فوق دارند. چنانچه واترستون در کتاب *برنامه‌ریزی توسعه در ایران* و تجارب (۱۹۶۹) نشان داده سازمان برنامه به مانند اکثر نهادهای متولی برنامه ریزی ملی، یک نهاد متمرکز بر برنامه‌ریزی جامع و نه یک سازمان هدایتگر مشارکت‌محور و غیرتمرکزگرا است. واترستون که تجربه بیش از ۱۰۰ کشور جهان در برنامه‌ریزی توسعه (از جمله ایران) را بررسی کرده معتقد است در عمل، اندک تجربه‌های موفق اندکی از برنامه‌ریزی توسعه‌ای متمرکز در سطح جهان دیده شده است. از نظر وی، برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی در اقتصاد را محدود می‌کند.

برای پیدا کردن ردپایی از شکل‌گیری سازمان‌های راهبر توسعه باید به اصلاحات اداری دهه ۱۳۴۰ بازگشت. فقیهی و تنهایی (۱۳۹۰: ۲۷۴-۲۵۷) با بررسی تاریخ بوروکراسی در ایران، اصلاحات اداری دهه ۱۳۴۰ را پیش‌درآمدی بر سیاست‌های بوروکراتیک در ایران معاصر می‌دانند. هدف از این اصلاحات، کاهش فشارهای داخلی و خارجی و تأمین مشروعیت رژیم بود و در عین حال اتکای رژیم را از اقتدار سنتی به اقتدار بوروکراتیک تغییر داد. با این وجود، استفاده از بوروکراسی به منظور جذب بیکاران و تأمین اجتماعی به تورم سازمانی و کاهش خردگرایی و بری انجامید و بالاخره

تمرکز تصمیم‌گیری در رأس هرم سیاسی، ارتباط یکسویه‌ای را به وجود آورد که مشارکت در تصمیم‌گیری را نادیده می‌گرفت. مع الوصف، از میان محورهای اصلاحات اداری دهه ۱۳۴۰، اصلاحات ارضی بیش از بقیه شایسته بررسی است. فرازمند (۱۹۸۹: ۲۸۹) اصلاحات ارضی از سوی وزارت کشاورزی و توسعه روستایی را در تغییر شکل نظام اقتصادی-اجتماعی فئودالیستی به یک نظام اقتصادی سرمایه‌داری و همین‌طور در توسعه سرمایه‌داری در ایران دهه ۱۳۴۰ موثرترین عامل می‌داند. وی معتقد است به این اعتبار می‌توان اصلاحات ارضی را- با توجه به شعاع تغییراتی که در نهادینه کردن بوروکراسی مدنی و تبدیل دولت به مثابه ابزار قدرت در ایران داشت- موثرترین تغییر بوروکراتیک در جامعه و دولت موثر ایران دانست.

گام بعدی، یعنی، قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ که به اجماع متفکرین برنامه ریزی توسعه در ایران مهم‌ترین سند نهادسازی و تعریف مأموریت راهبری و رصد توسعه کشور برای سازمان برنامه و بودجه به عنوان نهاد عالی برنامه ریزی و مبنایی برای بودجه‌های سالانه و برنامه‌های پنج‌ساله بوده است؛ زمینه را برای ایفای نقش سازمان برنامه و بودجه به عنوان راهبر توسعه در کشور فراهم کرد. نهاد برنامه ریزی که در سالیان اول اجرای قانون ۱۳۵۱، دستاوردهای بالایی داشت، پس از شوک نفتی میانه‌های دهه ۱۳۵۰، و بعدها تحولات دهه انقلاب و جنگ، در نقش راهبری خود در توسعه دچار کاستی شد. چنانچه تجربه شکل‌گیری نهاد برنامه ریز در ایران با سازمان‌های راهبر توسعه در دولت‌های توسعه‌گرای جدید و موفق چون مالزی و ترکیه مقایسه شود، ویژگی‌هایی چون استقلال نهادی، اقتدار، و جدایی از منافع خاص در شکل‌دهی به سیاست توسعه- به عنوان مشخصه‌های اصلی سازمان‌های راهبر توسعه- در نهاد برنامه ریزی ایران حضور پررنگی ندارد و تثبیت سازمان راهبر و مستقل توسعه ضرورت هرگونه نگرش برنامه‌ای در کشور است.

❖ ایجاد نظام بودجه‌ریزی فعال و مبتنی بر عملکرد:

طبق تعریف قانون محاسبات عمومی کشور، بودجه برنامه مالی دولت برای یکسال مالی است که حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و اهداف قانونی کشور می‌شود. این تعریف قابل‌تعمیم به موسسات و شرکت‌های خصوصی نیز می‌باشد. بودجه ریزی به سبک جدید تاریخچه‌ای ۱۱۰ ساله دارد و با گذار از روش بودجه ریزی سنتی به بودجه ریزی افزایشی و برنامه‌ای، سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی بودجه ریزی دولتی در ایران، در حال آزمون و خطا برای اعمال روش بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در دو دهه اخیر است.

اولین بودجه به سبک جدید در دوره دوم مجلس شورای ملی و وزارت دارایی صنایع الدوله هدایت در سال ۱۲۸۹ برای سال مالی ۱۲۹۰ با عنوان "طرح بودجه کل" نوشته شد و به بودجه صنایع الدوله معروف است. در این بودجه برای اولین بار درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند واحد درج شده بود. از دیگر خصوصیات این بود که علاوه بر درآمدهای نقدی، درآمدهای جنسی را هم جزء عواید مملکتی منظور نموده بود. تحول مهم بعدی نظام بودجه ریزی جدید در کشور، ورود هیات آمریکایی به سرپرستی میلسپو در سال ۱۳۰۱ بود. میلسپو طی پنج سال حضور در ایران، برای تجدید سازمان و تمرکز مالیه اختیارات تام داشت و در سال ۱۳۰۳ بودجه سالانه منتشر کرد.

با تصویب اولین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۸، گام مهم دیگر در بودجه ریزی برداشته شد؛ اگرچه برنامه‌های عمرانی اول و دوم، بودجه کل کشور به شکل جامع تهیه نمی‌گردید، بودجه شرکت‌های دولتی در بودجه کل منعکس

نبود و بودجه سازمان‌های دولتی نیز به صورت یک قلم در بودجه کل منعکس می‌شد (نگاه کنید به: کردبچه، ۱۳۹۷). مع الوصف، برای اصلاح نظام بودجه ریزی و هماهنگی بین فعالیت‌های سازمان برنامه و وزارت دارایی در سال ۱۳۴۰ کلیه امور مربوط به بودجه عمرانی به سازمان برنامه و امور مربوط به بودجه عادی یا جاری به وزارت دارایی محول شد. در سال ۱۳۴۳ وظیفه تهیه بودجه عادی نیز از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل و "دفتر مرکزی بودجه" در سازمان برنامه تاسیس شد.

مهمترین تحولی که در نظام بودجه در برنامه چهارم عمرانی ایجاد گردید تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفندماه ۱۳۵۱ بود که مبنای اصلی تهیه و تنظیم بودجه‌های سالانه و برنامه‌های پنج‌ساله در دوره‌های بعد گردید. اصول حاکم بر قانون برنامه و بودجه در دو سال اول مورد توجه قرار گرفت و بعد از شوک اول نفتی عملاً بی‌نظمی و بی‌انضباطی بر بودجه دولت حکمفرما شد و اصول مزبور چندان مورد توجه قرار نگرفت. معه‌ذا، با عبور از دهه جنگ و سال‌های برنامه اول و دوم، در دهه ۱۳۸۰ طرح اصلاح نظام بودجه ریزی کشور اجرا شد تا دستیابی به اهداف موردنظر قانون برنامه بودجه را در دو مرحله دنبال کند:

۱- مرحله اول شامل هدف‌هایی بود که در کوتاه‌مدت به خصوص برای بودجه‌های ۱۳۸۱-۱۳۸۲ قابل دسترسی بود: از جمله اصلاح حجم و ترکیب سند لایحه بودجه که تقدیم مجلس می‌شود، اصلاح نظام طبقه‌بندی و شفاف سازی درآمدها و هزینه‌های بودجه، اصلاح روش‌های برآورد درآمدها و هزینه‌های بودجه، اصلاح نظام مدیریت اطلاعات بودجه.

۲- اهداف مرحله دوم عبارت بودند از: اصلاح نظام حسابداری بودجه (تغییر روش نقدی تقویم حساب‌ها به روش تعهدی)، اصلاح روش‌های مدیریت بودجه (پیشنهاد روش‌های لازم برای قانون‌مند کردن، شفافیت عملکرد و حسابداری مدیران)، اصلاح نظام نظارت بر بودجه، اصلاح نظام تشکیلات و سازماندهی بودجه.

اگرچه بسیاری از اهداف فوق‌تاکنون نیز تحقق نیافته، اما یکی از گرایش‌های اصلی نظام بودجه ریزی کشور که بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است به تدریج شکل گرفته و به خصوص در دهه اخیر تحکیم یافته است. بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد عوامل صرفه‌جویی و اثربخشی را به بودجه ریزی سنتی اضافه می‌کند. این روش بین کارایی و اثربخشی تمایز قائل می‌شود، در کارایی استفاده مفید از منابع مدنظر است درحالی‌که اثربخشی با عملکرد مرتبط است. در بودجه مبتنی بر عملکرد، طبقه‌بندی عملیات به نحوی است که هدف‌ها شفاف‌تر بیان می‌شوند، ارزیابی بودجه آسان‌تر بوده و در روش هزینه‌یابی آن ارتباط بین داده و ستاده مورد توجه قرار می‌گیرد و دو ویژگی اساسی دارد: ۱- تاکید بر ستانده یا محصول به جای داده‌ها در بخش دولتی و ۲- تجدید ساختار عملیات دولت بر اساس برنامه‌ها و فعالیت‌هایی که تولیدکننده محصولات هستند (کردبچه، ۱۳۸۵: ۳-۶).

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد برای اولین بار در چارچوب اصلاحات بودجه‌ای پس از جنگ جهانی دوم در کشورهای صنعتی به کار گرفته شد و سهم زیادی در اصلاح نظام بروکراتیک و توسعه نهادی در کشورهایی مانند آمریکا، آلمان و ژاپن ایفا کرد. متفکرین مانند چانگ (در: قاسمی و میثم‌نژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۲-۱۰۷) نه تنها عامل اصلی رشد کشورهای پیشرفته صنعتی را به معرفی نهادهای بهتر از قبیل نظام بودجه‌ریزی فعال کینزی پس از جنگ جهانی دوم نسبت می‌دهند؛ بلکه نرخ رشد سرانه تولید ناخالص داخلی در کشورهای در حال توسعه طی دهه‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ یعنی طی "عصر اصلاح نهادی" این کشورها، را مرهون بودجه‌ریزی فعال، دولت رفاه متشکل و نهادهای هماهنگ

کننده سرمایه‌گذاری می‌دانند. نظام بودجه ریزی کشور نیز به رغم مشکلات فوق‌الذکر، گام‌های محکم در گذار از روش سنتی به روش‌های عملیاتی را برداشته و حتی تحت قوانینی چون قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ و طرح اصلاح نظام بودجه ریزی کشور در سال ۸۲-۱۳۸۱، دستاوردهایی در این زمینه داشته که به برخی از آنها اشاره شد (برای آگاهی بیشتر، نگاه کنید به: کردیچه، ۱۳۹۷).

❖ تثبیت قواعد (مالی) و ایجاد دولت مقررات‌گذار:

عملکرد نظام مالی اثر بسیار زیادی بر عملکرد بخش حقیقی اقتصاد (شامل تولید، اشتغال و ...) می‌گذارد. یکی از عوامل مؤثر بر عملکرد نظام مالی و بودجه‌ای، نظارت مؤثر و کارا می‌باشد. یکی از مهمترین دیدگاه‌هایی که در حال حاضر در بسیاری از کشورها، جزء تفکر غالب به شمار رفته و تا حد بسیار زیادی حضور دولت در بخش مقررات‌گذاری و نظارت را توجیه می‌کند، تفکر نهادی جدید و به خصوص نظرات داگلاس سی نورث است. آنها بر این باورند که نهادها عملکرد اقتصادی کشورها را شکل می‌دهند. آنها با طبقه‌بندی نهادها به دو گروه رسمی (شامل قوانین و مقررات) و غیررسمی (شامل فرهنگ، آداب، رسوم و رویه‌ها)، عنوان می‌کنند که نهادها با مقید کردن حیطه انتخاب و شکل دهی به مجموعه فرصت‌های فراروی افراد و بنگاه‌ها، اصلی‌ترین عامل در تبیین تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها در طول تاریخ هستند. یکی از مهمترین نهادها دولت بوده و آنها معتقدند دولت باید نقش بیشتری در زندگی اقتصادی و اجتماعی داشته باشد و قواعد دولت جهت اصلاح مداوم و از بین بردن کاستی‌ها و عدم تعدیل‌های ایجاد شده در زندگی اقتصادی ضرورت می‌یابد؛ از دیدگاه نهادی، عصر حاضر، عصر دولت مقررات‌گذار است (جوردانا، ۲۰۰۴، در: باغستانی میبیدی و دیگران، ۱۳۹۴: ۴۹).

یکی از وجوه اصلی مقررات‌گذاری دولت‌ها، ایجاد قواعد مالی در حوزه مالی و بودجه‌ای است. پرسش اینجاست که طی هفت دهه برنامه ریزی توسعه چه بسترهای برای تثبیت قواعد مالی ایجاد شده است؟ و تا چه اندازه زمینه‌های شکل‌گیری دولت مقررات‌گذار^۱ در ایران فراهم شده است؟ به هر از دو پرسش فوق می‌پردازیم:

قاعده مالی بیانگر محدودیت‌های عددی بر کل‌های بودجه‌ای در طول ادوار بودجه‌است (کوپیتس و سیمانسکی، ۱۹۹۸، در: برمکی، ۱۳۹۵). در تعریف فوق‌مورد زیر حائز اهمیت است: ۱- قاعده مالی هدف کمی را برای بلندمدت با این نگاه که راهنمایی برای سیاست مالی باشد، ترسیم می‌کند، ۲- قاعده مالی، شاخصی از عملکرد مالی را تصریح می‌کند که قابل کاربرد است، ۳- قاعده مالی تا اندازه‌ای ساده است که بتواند اجرا شده، به اطلاع مردم برسد و کنترل و نظارت شود. جدول ۴ بر اساس طبقه‌بندی شاپترو دیگران (۲۰۱۲) انواع قواعد مالی ارائه می‌کند.

قاعده مالی محدودیتی طولانی و پایدار را از طریق تعیین حد و مرزهای عددی بر شاخص‌های اساسی بودجه برقرار می‌کند. با برقراری این محدودیت‌ها، مقادیر تعیین شده در دوره زمانی موردنظر قابل تغییر نیست و سقف‌های تعیین شده راهنمایی برای اجرای سیاست‌های مالی خواهد بود (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵). به عبارت دیگر هدف از قواعد مالی اصلاح اختلال انگیزه‌های و محدودکردن فشارها برای مخارج اضافی به خصوص در سال‌های رونق و تضمین‌کننده مسئولیت‌پذیری مالی و تحمل‌پذیری بدهی‌هاست. ویژگی اساسی قواعد مالی این است که برای رعایت به صورت دائمی و پایدار توسط دولت‌های مختلف یک کشور تعیین می‌شود. برای اینکه قواعد مالی از

اعتبار کافی برخوردار باشد، باید تعهد منطقی نسبت به اجرای آن در یک دوره زمانی منطقی بلندمدت وجود داشته باشد.

یک قاعده مالی باید شامل عوامل متعددی باشد از جمله: شاخص‌هایی برای تعیین موقعیت مالی، معیاری برای دستیابی به پایداری بلندمدت مالی، قاعده‌ای برای تعیین مسیر مالی کوتاه مدت و میان مدت، و ظرفیت انجام پیش‌بینی‌های بلندمدت منابع برای تنظیم قواعد مالی میان مدت. همچنین قواعد سیاست‌های مالی باید تضمین‌کننده مواردی چون: ۱- ثبات کلان مالی؛ ۲- پایداری مالی برای کشورهای با منابع موقتی حاصل از منابع طبیعی پایان پذیر؛ ۳- تدریجی بودن روند افزایش مخارج؛ و ۴- وجود پس‌اندازهای احتیاطی باشد (نگاه کنید به: کردبچه، ۱۳۹۷).

جدول ۴: انواع قواعد مالی

انواع قواعد	توضیح قواعد	ملاحظات	کشورهای نمونه اتخاذ کننده قواعد
قاعده تراز بودجه	دولت را ملزم به رعایت تراز بودجه طی ادوار بودجه می‌نماید	با درجات متفاوتی از پیچیدگی، کشورهای زیادی این قاعده را اتخاذ کرده و به طور فزاینده از بودجه ساختاری برای محاسبه استفاده می‌کنند. (مربوط به اتحادیه‌های اقتصادی و پولی)	انجمن پولی و اقتصادی آفریقای مرکزی، شیلی، اتحادیه پولی کارائیب شرقی، اتحادیه اروپا، اندونزی، مغولستان
قاعده بدهی	مقدار اندازه بدهی است که می‌تواند محقق شود و یا حداکثر سهم از بودجه که می‌تواند به بازپرداخت بدهی اختصاص داده شود	مربوط به اتحادیه‌های پولی	برزیل، اتحادیه پولی و اقتصادی آفریقای مرکزی، اتحادیه پولی کارائیب شرقی، اتحادیه اروپا، اندونزی، کنیا
قاعده هزینه‌ای	محدودیت‌هایی بر میزان هزینه‌ها طی ادوار بودجه وضع می‌کند		برزیل، اتحادیه اروپا، مغولستان
قاعده درآمدی	محدودیت‌هایی بر کل‌های درآمدی وضع می‌کند	معمولاً مربوط به منابع طبیعی است. قواعد درآمدی به دنبال تضمین آن است که درآمدها برای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی صرف می‌شوند.	کنیا

منبع: (ILO، ۲۰۱۵؛ در: برمکی، ۱۳۹۵)

موافقان قواعد مالی آنرا به مثابه: (۱) ابزاری الزام آور، (۲) پاسخی به هدف عدالت بین نسلی، (۳) عاملی برای مدیریت درآمدهای حاصل از فروش کالاها و منابع طبیعی، (۴) ابزار ارتقاء شفافیت و پاسخگویی، (۵) محرکی برای همکاری در اتحادیه‌های پولی، و (۶) ابزاری ثبات کشورهای کوچک و در حال توسعه در مقابل نوسانات ناشی از شوک‌های بیرونی و بازارهای مالی توسعه یافته (به خصوص از طریق ایجاد صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر، صندوق‌های تثبیت‌کننده و صندوق‌های پس‌انداز در کشورهای صادرکننده نفت و سایر منابع تجدیدناپذیر) می‌دانند. این چنین است که می‌توان قواعد مالی را در جهان و ایران، روندیابی کرد.

روند قواعد مالی در جهان نشان می‌دهد، از اوایل قرن نوزدهم سازمان‌های ذیل دولت مرکزی در کشورهای فدرال ملزم به رعیت قواعد مصوب در خصوص اجتناب از کسری مالی بزرگ بودند. بعد از جنگ جهانی دوم آلمان، ایتالیا، ژاپن و هلند قواعد تراز بودجه را در سطح دولت مرکزی در برنامه‌های تثبیت خود تعبیه کردند. سپس انباشت بدهی‌های عمومی در طول دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در بسیاری از کشورها، آنها را بر آن داشت که سیاست‌های خود را منوط به محدودیت‌های کمی کنند مانند آمریکا، کانادا و برخی از کشورهای اکریکای لاتین در دهه ۱۹۹۰ و در ادامه برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله اقتصادهای نوظهور عضو بریکس. در اتحادیه اروپا نیز قواعد مالی فراملی توسط

کشورهای عضو به منظور محدود نمودن کشورها از اعمال سیاست های ناسازگار با منافع این اتحادیه، وضع شد (نگاه کنید به: برمکی، ۱۳۹۵).

قواعد مالی در ایران نیز خط سیر مشخصی دارد. از بابت قواعد مربوط به درآمدهای نفتی که با توجه به اهمیت درآمدهای نفتی در بودجه واجد بیشترین اهمیت است؛ بررسی اسناد توسعه کشور گواه آن است که تا قبل از تاسیس حساب ذخیره ارزی، تنها قاعده مالی مشخص تسهیم درآمدهای نفتی بین دستگاه های متولی برنامه و بودجه و شکت ملی نفت بوده است و در این زمینه می توان به ماده ۸ قانون برنامه عمرانی دوم قبل از انقلاب اسلامی، ماده ۵ قانون برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی، ماده ۵ قانون برنامه چهارم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی و ماده ۲۴ قانون برنامه و بودجه در قانون برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب اسلامی اشاره کرد. ایجاد حساب ذخیره ارزی از شروع برنامه سوم (۱۳۷۹) و تاسیس صندوق توسعه ملی به استناد ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه کشور، گام های مکمل در روند قواعد مالی در ایران بعد از انقلاب اسلامی است (از بابت قواعد مالی مربوط به کسری بودجه و قواعد مالی مربوط به کل های هزینه ای، نگاه کنید به: برمکی، ۱۳۹۵: ۵۸-۵۰).

با توجه به روند قواعد مالی در ایران و جهان، تجربه جهانی گویای آن است که قواعد مالی در چارچوب اتحادیه های اقتصادی و مالی، از ضمانت اجرای بیشتری برخوردار هستند. همچنین اجرای موفق قواعد مالی بعد از حصول ثبات اولیه اقتصادی، تحقق اهداف آن را محتمل تر می سازد. تجربه ایران گویای آن است که اولاً سیاست گذار و قانون گذار باید با اطلاع از بسترهای لازم تدوین قواعد و پیامدهای مترتب بر آن، این قواعد را وضع نمایند و ثانیاً به عنوان نتیجه بدیهی فرایند تدوین قواعد، ضمانت اجرایی و الزام سیاسی را در نظر بگیرند. همچنین استقرار شرایط نهادی مناسب به ویژه برای شناسایی انحراف از اهداف قواعد مالی و انجام اصلاحات مورد نیاز، از اهم مواردی است که می تواند اهداف قواعد مالی را در حوزه های متمرکزی چون صندوق توسعه ملی، حساب ذخیره ارزی، دستیابی به تراز بودجه بدون نفت و گاز، و میزان کسری بودجه دولت محقق کند.

به لحاظ نظری و تجربی، چارچوب های سیاسی طراحی کننده قواعد مالی، دولت های مقررات گذار هستند. اگر بنا باشد میزانی از قواعد مالی در کشور نهادینه شده باشد، باید بتوان ردپای یک دولت مقررات گذار را یافت. اصطلاح دولت مقررات گذار به این معنا است که تأکید دولت های مدرن بیشتر بر استفاده از اقتدار، مقررات و استانداردها است که جایگزین تأکید اولیه بر مالکیت عمومی، یارانه های عمومی و ارائه مستقیم خدمات شده است. این دیدگاه معتقد است که بخش در حال توسعه دولت مدرن، مقررات گذاری است و به ابعاد عینی و ملموس دولت مقررات گذار اشاره دارد. همچنین بر وجود روابط میان ابزارهای جدید و اصلاح شده مقررات گذاری که پیش از این یا وجود نداشتند یا حداقل به طور گسترده ای مورد استفاده قرار نمی گرفتند و گسترش نهادهای مقررات گذار که این ابزارها را به کار می گیرند، تأکید می کند. در واقع، پس از دهه های نخست برنامه ریزی توسعه به مرور از نقش دولت به عنوان مالک، تولید کننده و کارفرما کاسته شده و بر نقش آن به عنوان مقررات گذار، توزیع کننده و سیاست گذار تأکید بیشتری شده است. مقررات گذاری ابزار یا فرایندی است که تا حد زیادی می تواند بیانگر مکانیزم های حضور و مداخله دولت در بازار باشد. در عین حال پیشرفت ها و دستاوردهای مقررات گذاری در سالیان اخیر موجب شده است که منطق مقررات گذاری از حوزه اقتصاد به سایر حوزه ها مانند محیط زیست، روابط کارگر و کارفرما، حمایت از حقوق مصرف کنندگان و ... نیز تسری یابد.

در روند کلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران بیش از هفت دهه گذشته، می‌توان شواهدی از استقرار یک نظام سیستم مقررات گذار را در دهه ۱۳۴۰ مشاهده کرد. پس از جنگ جهانی دوم و با حرکت آمریکا و اروپا به سوی آزادسازی اقتصادی، اقتصاددانان ایرانی تحصیل کرده در غرب در دوره پهلوی دوم سازمان‌های مدرن اقتصادی چون بانک ملی و سازمان برنامه و بودجه را به وجود آوردند و سازوکار اقتصاد بازار تحت دولت مقررات گذار و نظارت‌کننده را بیش از گذشته بر روابط اقتصادی کشور حکمفرما نمودند (سامی، ۱۳۹۰). سیاست‌های دولت مقررات گذار و در کنار افزایش قیمت نفت، در دهه میانه‌های دهه ۱۳۴۰ به مدت ۸ سال، رشد اقتصادی ایران را به بالای ۱۰ درصد نیز رساند؛ اما این رشد به لحاظ دوره زمانی پایدار نبود و در کمتر از یک دهه روند آن کاهش یافت (پسران و صالحی اصفهانی، ۱۳۹۲). در دهه‌های بعد از جنگ نیز شواهد اندکی از توسعه نهادی و استقرار اندیشه مقررات گذاری به خصوص در برنامه سوم توسعه دیده می‌شود. بطور کلی، مسئله‌ی تنظیم‌گری به لحاظ تاریخی در کشورهای پیشرفته‌ی صنعتی به اعتبار خصلت نابرابرساز شرایط انحصاری و گرایش بنگاه‌های بزرگ به تبانی با یکدیگر و شکل دادن انحصارهای یک جانبه یا چند جانبه برمی‌گشت؛ و اقتصادشناس‌های بزرگ نهادگرا این فهم از تنظیم‌گری را بسط دادند و نشان دادند که نابرابری‌های ناموجه در ساحت سیاست، اقتصاد و اجتماع در غیاب نهادهای تنظیم‌گرا می‌تواند فاجعه‌ساز باشد. بنابراین گرایش به تنظیم‌گری و مقررات گذاری نه تنها می‌تواند زمینه‌های رشد را در کشور فراهم کند بلکه از دامنه نابرابری اجتماعی نیز خواهد کاشت. پیش از این نیز ذکر شد که ایجاد مقررات سخت‌گیرانه‌تر بازار مالی از دستاوردهای اساسی توسعه نهادی در کشورهای پیشرفته و نیز دولت‌های توسعه‌گرا است.

❖ تحول بروکراتیک-اداری:

پیشینه نظام اداری و دیوانی در ایران بسیار طولانی است و به عهد ایران باستان بر می‌گردد؛ اما نظام فعلی اداری ایران محصول دوران مدرن و بر گرفته از الگوی اداری و تجربه برخی کشورهای پیشرفته است که البته در مسیر خود با اتفاقات و ناکامی متعددی‌هایی مواجه بوده است. شکل‌گیری نهادهای بروکراسی به مفهوم امروز آن محصول اصلاحات ترقی خواهان قاجار در نیمه سده نوزدهم و تداوم آن از پیامدهای پیروزی انقلاب مشروطه بود که برای اولین بار قانون اساسی مشروطه متبلور شد. همچنین طی سه دهه اول رژیم پهلوی تشکیلات اداری مختلف از جمله وزارت خانه‌ها نظام تازه یافتند و نطفه‌های یک بروکراسی مدرن در کشور ایجاد شد.

اما اولین اقدام مشخص برای رفرم نظام اداری، اصلاحات بروکراتیک دهه ۴۰ و نیز تشکیل شورای عالی اداری در سال ۱۳۴۰ بود. این شورا به موجب تصویب نامه هیأت وزیران وقت تشکیل و مأموریت عمده آن سازگار کردن تشکیلات اداری دولت با سیر تکاملی اجتماع و تجدید نظر در روش‌های کار و تشریفات اداری تعیین گردید. محصول مهم فعالیت شورای مذکور، تدوین "قانون استخدام کشوری" بود، که منجر به استقرار نظام جدید اداری و استخدامی در کشور گردید و با تشکیل "سازمان امور اداری و استخدامی کشور" به موجب فصل نهم قانون مذکور، وظیفه انجام مطالعات و تحقیقات در زمینه امور اداری و استخدامی و اصلاح سازمان و تشکیلات دولت و روش‌ها و رویه‌های عمومی انجام کار به این سازمان محول شد.

با این وجود همچنان در سال‌های پایانی دهه ۴۰ و شروع دهه ۵۰، تشکیلات اداری کشور رو به گسترش نهاد و با توجه به ضعف ساختاری و عدم رشد مناسب بخش خصوصی و ضرورت اجرای برنامه‌های توسعه، بخش دولتی عهده دار نقش بخش خصوصی در زمینه توسعه گردید و سازمان‌های دولتی جدید برای تحقق توسعه و نوسازی کشور

شکل گرفت. این امر منجر به افزایش حجم و زمینه فعالیت‌های دولت و ازدیاد نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی وابسته به دولت گردید و همزمانی این اتفاقات با عدم توسعه آموزش‌های مورد نیاز نیروی انسانی دولت و عدم تدوین روش‌های کارآمد برای انجام وظایف تخصصی و نو بودن بسیاری از ساختارهای قانونی و تشکیلاتی کشور، موجبات افزایش مشکلات درونی نظام اداری و ایستایی آن را فراهم نمود. این موضوع و کاستی‌هایی که از این رهگذر در اداره کشور بروز پیدا کرد، موجب شد اصلاح نظام اداری با تعبیر انقلاب اداری مجدداً مطرح و به عنوان یک ضرورت نمود پیدا کند. با پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ مشکلات نظام اداری از یک سو و وابستگی بیش از حد مدیریت میانی و عالی کشور به رژیم سابق از سوی دیگر موجب شد، ضرورت اصلاح و ایجاد دگرگونی در نظام اداری و مدیریت کشور به عنوان یکی از اهداف و نیز ابزار تحقق اهداف جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرد، به نحوی که در مقدمه و اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این مهم پرداخته شد. در مقدمه قانون اساسی، بخش قوه مجریه، بر این موضوع تأکید شده است که نظام بوروکراسی به شدت خرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزونتر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید و در بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی نیز "ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری" به عنوان یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران پیش بینی شده است. در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی برنامه‌ها و فعالیت‌هایی در رابطه با اصلاح نظام اداری کشور تدوین و انجام شده است که از جمله یاید به هدف گذاری بر اصلاحات اداری و بروکراتیک کشور در شش برنامه توسعه اشاره کرد (نگاه کنید به: جدول ۵).

جدول ۵: تأکید بر اصلاحات اداری و بروکراتیک کشور در شش برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی

برنامه‌ها	تأکید بر اصلاحات اداری و بروکراتیک
برنامه پنج ساله اول توسعه (۱۳۶۸ - ۱۳۷۳)	+طبق تبصره ۲۲ قانون برنامه پنج ساله اول به دولت اجازه داده شد به منظور تحقق اهداف برنامه، اقدامات زیر را در زمینه مدیریت نیروی انسانی، سازماندهی و تشکیلات و روش‌ها انجام دهد: ۱- با پیشنهاد رئیس جمهوری و وزیر ذیربط و تصویب هیأت وزیران، واحدهای سازمانی دولتی را از تهران به دیگر نقاط کشور انتقال دهد. ۲- به منظور برقراری عدالت استخدامی، یک نظام استخدامی واحد و برای کلیه دستگاه‌های دولتی در سطح کشور، یک نظام پرداخت را تدوین و حداکثر تا پایان سال اول اجرای برنامه، به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. ۳- به منظور خدمات‌رسانی با کیفیت و سرعت مطلوب، از تکنولوژی پیشرفته، به ویژه تکنولوژی انفورماتیک استفاده کند. ۴- با هدف جلوگیری از کاهش قدرت خرید کارکنان دولت، با اعطای کمک‌های غیرنقدی و ایجاد تعادل بین حقوق و مزایای آنان با توجه به نرخ تورم، اقدام کنند.
برنامه پنج ساله دوم توسعه (۱۳۷۴ - ۱۳۷۸)	+طبق تبصره ۳۱ قانون برنامه پنج ساله دوم به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات، شورای عالی اداری کشور تشکیل و دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان دبیر این شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات تعیین و وظایف شورا در ۱۳ بند در متن قانون احصاء گردیده است. +بر اساس تبصره ۳۲ برنامه پنج ساله دوم، به منظور تصحیح و اصلاح و بهسازی نظام اداری و تحقق اهداف برنامه، دولت مکلف است با اعمال سیاست‌های عدم تمرکز و واگذاری امور به مردم، اقدامات لازم در رابطه با تعیین تشکیلات کلان دولت، نظام انتصاب مدیران لایق، امین، متعهد و متخصص و نظارت دقیق بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و پیراستن آنها از عیوب، با تکیه بر گسترش ارزش‌های اسلامی و انقلابی حداکثر تا یک سال پس از ابلاغ برنامه معمول داشته و در صورت نیاز در جهت انجام کامل وظائف مشروحه فوق لوابح مربوط را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. +بر مبنای تبصره ۳۳ برنامه پنج ساله دوم، کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی مکلف شدند طی سال اول برنامه، ساختار سازمانی و تشکیلات تفصیلی خود را بر اساس ضوابط ابلاغی سازمان امور اداری و استخدامی کشور که متضمن تعداد معاونت‌ها، سطوح سازمانی و گستره فعالیت‌های آن‌ها می‌باشد و نیز در انطباق با اهداف و سیاست‌های

<p>مندرج در برنامه مورد بازنگری قرار دهند و با جهت‌گیری واگذاری امور به بخش غیردولتی و تقویت واحدهای ستادی در حوزه مرکزی و انتقال وظائف اجرایی به واحدهای استانی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور برسانند.</p> <p>+ برنامه پنج ساله دوم در ادامه مباحث حوزه نظام اداری به موجب بند الف تبصره ۳۵ جهت افزایش بهره‌وری نظام اداری، بهبود سیستم‌ها و روش‌های کار، استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته و افزایش مهارت‌های مدیران کشور مقرر داشت که دستگاه‌های اجرایی باید بخشی از اعتبارات خود را به توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره‌وری اختصاص دهند. میزان این اعتبارات همه ساله توسط دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی خواهد شد.</p> <p>+ بند ب تبصره ۳۵ فوق‌الذکر نیز سازمان برنامه و بودجه را مکلف ساخت با همکاری دستگاه‌های ذیربط شاخص اندازه‌گیری بهره‌وری فعالیت‌های بخش‌ها و طرح‌های پیش‌بینی شده در برنامه دوم را حداکثر تا نیمه اول سال ۱۳۷۴ به صورت استاندارد در سطح کشور تهیه و تدوین نماید. در طول سال‌های برنامه پنج ساله دوم، این شاخص‌ها باید مورد محاسبه قرار گرفته و به گونه‌ای تنظیم شده باشند که عملکرد اجرای برنامه با آنها مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.</p>	
<p>+ با وجود اینکه شورای عالی اداری به موجب تبصره ۳۱ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه با وظائف سیزده گانه تشکیل شده بود، در فصل اول قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه ذیل عنوان: «اصلاح ساختار اداری و مدیریت» و به موجب ماده ۱ این قانون نیز مقرر گردید به منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی اداری با ترکیب تازه و صلاحیت‌ها، وظائف و اختیارات وسیع‌تری تشکیل شود.</p> <p>+ در ماده ۲ به منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت و فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مؤثر مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی در اداره امور، تبیین دقیق وظایف واحدهای ملی و استانی در برنامه‌ریزی و اجرا و فراهم نمودن زمینه تحقق مطلوب اهداف برنامه سوم، دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت نکاتی که در ذیل این ماده مورد تأکید قرار گرفته، در تشکیلات دولت به عمل آورد.</p> <p>+ بند الف ماده ۳ به منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائه خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور را مکلف نموده در نیمه اول سال ۱۳۷۹ برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را تدوین و جهت تصویب به هیأت وزیران تقدیم کنند.</p> <p>همچنین در بند ب ماده ۳ سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف شده به منظور کاهش استخدام‌های جدید و تأمین نیاز نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی که توسعه فعالیت‌های آنها اجتناب‌ناپذیر است با هماهنگی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نسبت به تعیین نیروی مازاد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (رسمی و غیررسمی) اقدام لازم را به عمل آورد و به دستگاه ذیربط جهت صدور حکم انتقال اعلام نماید.</p>	<p>برنامه پنج ساله سوم توسعه (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹)</p>
<p>+ فصل دوازدهم برنامه پنج ساله چهارم توسعه که مجموعاً مواد ۱۳۵ تا ۱۵۰ متن قانون را شامل می‌شود با عنوان نوسازی دولت و ارتقاء اثربخشی حاکمیت در شروع مباحث حوزه نظام اداری بدو امور حاکمیتی و سپس امور تصدی‌های گوناگون را مورد توجه قرار داده و احکام مهمی را به شرح زیر تعیین نموده است:</p> <p>ماده ۱۳۵ - نقش و وظایف دولت در حوزه‌های «امور حاکمیتی»، «امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی»، «امور زیربنایی» و «امور تصدی‌های اقتصادی» تعریف و تنظیم گردد.</p> <p>+ احکامی که در برنامه پنج ساله چهارم توسعه تعیین شده وسیع‌ترین و عمیق‌ترین موضوعات را در حوزه نظام اداری در بر گرفته و می‌توان گفت که اراده قانونگذار این بوده که طی سال‌های اجرای برنامه اقدامات مؤثری به عمل آید و بیشترین توسعه و تحول را در این حوزه نصیب کشور نماید. به عنوان نمونه در بحث از توجه به نیروی انسانی مفاد ماده ۱۵۰ برنامه پنج ساله چهارم بالنسبه از مهمترین جهت‌گیری‌های قوه مقننه است که به موجب آن دولت موظف شد حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت را طی برنامه چهارم و در ابتدای هر سال برای تمامی رشته‌های شغلی، متناسب با نرخ تورم افزایش دهد.</p>	<p>برنامه پنج ساله چهارم توسعه (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴)</p>
<p>+ بند الف ماده ۵۰ قانون، هیأت وزیران به عنوان مرجع تصویب افزایش سالانه ضریب حقوق کارکنان مشمول و غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (به نحوی که درج تفاوت تطبیق موضوع فصل دهم قانون مذکور مانع افزایش نباشد) و تصویب افزایش جداول و امتیازات و میزان فوق‌العاده‌های این فصل.</p> <p>+ طبق بند ب ماده فوق‌الذکر، استفاده از بودجه عمومی دولت و سایر منابع برای افزایش حقوق و مزایای کارکنان در مرحله تطبیق مشاغل عمومی، تخصصی و اختصاصی قوه مجریه با جداول مربوط، موکول به تعیین مشاغل مذکور و تصویب آن در شورای توسعه مدیریت خواهد بود.</p>	<p>برنامه پنج ساله پنجم توسعه (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)</p>

<p>+ بند «ج» ماده ۵۰ مورد اشاره نیز مقرر داشت به منظور رفع نابرابری و تبعیض بین بازنشستگان سنوات مختلف، اعمال احکام و جداول مواد ۱۰۹ و ۱۱۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، براساس ضریب مصوب دولت برای بازنشستگان با تصویب هیأت وزیران مجاز خواهد بود.</p> <p>+ در ماده ۵۳ قانون، دولت مکلف شده است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه، تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد.</p> <p>+ حکم ماده ۶۵ قانون به منظور ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت.</p>	
<p>ویژگی منحصر به فرد قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه، ورود دو عنصر شفافیت و مبارزه با فساد در مقوله نظام اداری است که در هیچ یک از قوانین برنامه‌های پنج ساله اول تا پنجم سابقه نداشته است. افشاء موضوع پرداخت حقوق‌های غیرمعارف موجباتی فراهم آورد که قانونگذار به این پدیده در نظام اداری توجه جدی مبذول نماید و در نتیجه در برنامه ششم توسعه قطع نظر از احکام صرفه جوئی موضوع ماده ۲۸ و بندهای چهارگانه و تبصره این ماده بدون اطناب و با احتراز از موضوعات و مسائل تکراری در یک جهت گیری تقنینی بسیار مهم در ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم و تبصره‌های ۱ و ۲ و ۳ این ماده مقرر داشت که دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، روسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرائی شامل قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و موسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از این که قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع مدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرائی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید.</p>	<p>برنامه پنج ساله ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)</p>

منبع: کاظم الوندی، بهمن ۱۳۹۶

با نگاه به سیر تحول نظام اداری طی شش برنامه توسعه به نظر می‌رسد هدف گذاری بر اصلاحات اداری در کشور رو به ترقی بوده و شورای عالی اداری نیز منشأ برخی دستاوردهای مهم در زمینه تشکیلات و اصلاح روش های مورد نظر بوده (نگاه کنید به: جدول ۵)؛ ولی مشکل اجرای برنامه های تحول بروکراتیک هنوز پابرجا بوده و نظام اداری کشور از کاستی‌های جدی ناشی از مشکلات آن در سال های گذشته در مضیقه است. با اتخاذ یک چشم انداز وسیع تر این مشکلات، ریشه در وضعیت بروکراسی کشور در مقایسه با سایر نظام‌های در حال گذار دارد.

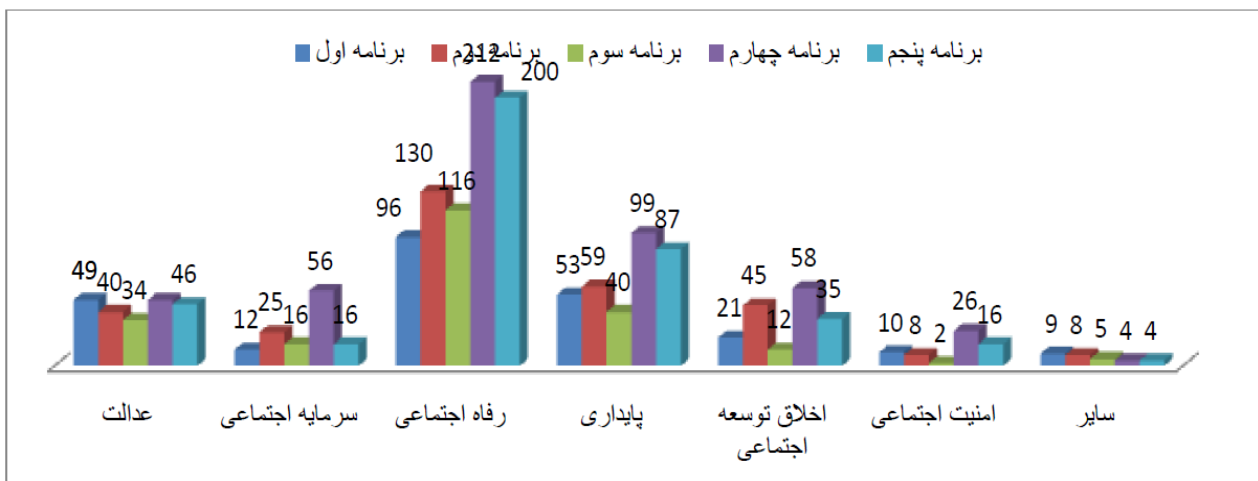
۳) دستاوردهای اجتماعی-فرهنگی:

از آنجا که اثرات توسعه بیش از همه در نظام اجتماعی یک کشور نمود می‌یابد، بی‌راه نیست اگر دستاوردهای اجتماعی-فرهنگی را مهمترین ره‌آوردهای توسعه در یک جهان مواجه با فقر و نابرابری بنامیم. سیاست های توسعه ای نهادهای مهم بین المللی مانند سازمان ملل در دهه های پایانی قرن بیستم و ورود به هزاره سوم توأم با توجه بیشتر به ابعاد و مؤلفه‌های توسعه اجتماعی بوده است. هم‌راستا با این سیاست جهانی، در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران نیز مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز و برنامه های توسعه توجه بیشتری به بعضی ابعاد و مؤلفه های توسعه اجتماعی صورت گرفت. بر اساس سند چشم‌انداز، ایران تا سال ۱۴۰۴ باید کشوری توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه باشد همچنین برخوردار از سلامت، رفاه، تامین اجتماعی، فرصت های برابر، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره مند از محیط زیست مطلوب (سند چشم‌انداز، ۱۳۸۴).

تبیین دستاوردهای توسعه اجتماعی در ایران از دو جنبه امکان‌پذیر است: نخست، با مراجعه به برخی رتبه‌بندی‌های موسسات جهانی می‌توان به بررسی جایگاه ایران در زمینه توسعه اجتماعی در مقایسه با سایر کشورها پرداخت. از میان موسسات معتبر جهانی که به وضعیت توسعه اجتماعی کشورهای جهان و از جمله ایران می‌پردازند، می‌توان به مواردی چون شاخص توسعه انسانی و شاخص لگاتوم اشاره کرد. دوم، با تحلیل اسناد توسعه و ارجاعات به ابعاد توسعه اجتماعی نیز می‌توان به اهمیت این سنخ از توسعه، به خصوص در برنامه‌های پنج‌ساله، واقف شد از جمله:

ابعاد توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه:

از میان تحقیقات مختلفی که به بررسی توسعه اجتماعی در ایران پرداخته‌اند، مطالعه جغتایی و دیگران (۱۳۹۵) درصد است با تحلیل محتوای اسناد توسعه بعد از انقلاب اسلامی (برنامه‌های اول تا پنجم توسعه) ابعاد و مؤلفه‌های اصلی و فرعی توسعه اجتماعی را استخراج و اهمیت آنها را در برنامه‌ها مورد تحلیل محتوای کمی قرار دهد. یافته‌های این مطالعه در شکل ۶ خلاصه شده است.



شکل ۶: هفت بعد اصلی توسعه اجتماعی در پنج برنامه توسعه

منبع: (همان: ۷۳)

هدف‌گذاری بر فقر در برنامه‌های توسعه:

کاهش فقر و نابرابری از مهمترین اهداف برنامه ریزان و سیاست‌گذاران در جوامع مختلف جهان است بطوریکه نخستین هدف از مجموعه اهداف توسعه هزاره، ریشه‌کنی فقر شدید و گرسنگی است. در ایران نیز سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور ویژگی یک جامعه ایران در افق ۱۴۰۴ را جامعه‌ای برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مندی از محیط مطلوب بیان می‌کند. همچنین، مطابق برنامه‌های توسعه کشور یکی از مهمترین سیاست‌های این برنامه‌ها کاهش

۱- از جمله، نگاه کنید به:

- پرویز پیران (۱۳۸۳)، "سیاست اجتماعی، توسعه اجتماعی و ضرورت آن در ایران (نقد و بررسی سند کپنهاک)"، فصلنامه رفاه اجتماعی، ویژه‌نامه سیاست اجتماعی، شماره ۱۰: ۱۵۴-۱۲۱.

- فائزه جغتایی، میرطاهر موسوی و محمدجواد زاهدی، "ابعاد و مولفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه"، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال شانزدهم، زمستان ۹۵، شماره ۶.

فقر است. مطابق جدول ۶، سیاست گذاران و برنامه ریزان در غالب برنامه های توسعه اهدافی نظیر تحقق عدالت اجتماعی را از طریق کاهش فقر و بهبود توزیع درآمد مدنظر قرار داده اند. برخی مواد و تبصره های قانونی این برنامه ها بطور مستقیم ابعاد و زیرشاخص های فقر چندبعدی را مورد هدف قرار داده اند و در برخی مواد قانونی اجرای برنامه به طور غیرمستقیم سبب بهبود وضعیت فقر چندبعدی شده است.

جدول ۶: تحلیل برنامه های پنجگانه توسعه بر حسب هدف گذاری بر فقر چندبعدی

برنامه های توسعه	ماده ها و تبصره ها
برنامه اول (۱۳۷۲-۱۳۶۸)	تبصره ۶ و بند "ح" آن: تحت پوشش آموزش قرار دادن کلیه افراد واجب التعلیم در بخش های محروم و همچنین ایجاد و گسترش مدارس شبانه روزی. تبصره ۱۴: دولت موظف شد اقدامات لازم در زمینه تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش به عمل آورد. علاوه بر این در بند مربوط به خط مشی ها، گسترش کمی و کیفی فرهنگ عمومی، علوم و فنون جامعه با توجه بخاص به نسل جوان و همچنین ایجاد امکانات آموزشی لازم برای کودکان و در نهایت اولویت دادن به ریشه کنی بی سوادی در اقشار مولد ذکر شد. در بعد استاندارد زندگی و زیرشاخص سوخت، جانشین نمودن بیشترین مقدار از گاز طبیعی به جای فراورده های نفتی مورد توجه قرار گرفته و در بعد سلامت و زیرشاخص بیمه درمانی، عدالت اجتماعی از طریق تعمیم بیمه های اجتماعی با اولویت روستاییان، عشایر و گروه های آسیب پذیر بیان شد.
برنامه دوم (۱۳۷۸-۱۳۷۴)	به منظور توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل های منطقه ای: اقداماتی از جمله انجام طرح های عمرانی در زمینه برق رسانی، بهداشت و آبرسانی، فضاهای آموزشی در روستاهای محروم در دستور کار قرار گرفت. به منظور ارتقای زیرشاخص های بعد استاندارد زندگی: دولت موظف شد حداکثر تا پایان برنامه دوم روستاهای استان های گرمسیری را برق رسانی و و شهرها و روستایی استان های سردسیری را گازرسانی نماید.
برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹)	ماده ۱۴۳: دولت باید به گونه ای برنامه ریزی و اقدام کند و که تبعیض بین مناطق شهری و روستایی نباشد و برای ورود دانش آموزان از ابتدایی به راهنمایی و متوسطه امکانات لازم فراهم گردد. ماده ۳۶: به منظور توسعه عدالت اجتماعی، نظام تامین اجتماعی با هدف حمایت از اقشار مختلف جامعه حقی همگانی است و دولت مکلف است طبق قوانین، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یکایک افراد تامین کند. ماده ۳۷: خدمات بیمه در دو بخش همگانی و مکتل انجام می شود. ماده ۱۳۷: دولت موظف است همه ساله اعتبارات خاصی را پیش بینی نماید تا پس از پایان برنامه سوم، کلیه روستاهای بالای بیست خانوار از راه مناسب، مدرسه، آب شرب بهداشتی، برق و تلفن برخوردار باشند.
برنامه چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)	ماده ۵۲: در بعد آموزش دولت موظف شده است به منظور تضمین دسترسی به فرصت های برابر آموزشی به ویژه در مناطق کمتر توسعه یافته، گسترش دانش، مهارت و ارتقای بهره وری سرمایه های انسانی و توسعه کمی و کیفی آموزش عمومی اقدام هایی را به انجام رساند. ماده ۹۱: به منظور افزایش اثربخش نظام ارائه خدمات سلامت کشور و تقویت بیمه خدمات درمانی، اقدام لازم انجام شود. ماده ۹۶: دولت مکلف است با توجه به استقرار سازمانی نظام جامع تامین اجتماعی در برنامه چهارم توسعه، پوشش جمعیتی، خدمات و حمایت های مالی مورد نظر را طبق اصل بیست و نهم قانون اساسی از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم به صورت تدریجی افزایش دهد. ماده ۳۰: در بعد استاندارد زندگی، دولت موظف است به منظور هویت بخشی به سیمای شهر و روستا، دستیابی به توسعه پایدار و بهبود محیط زندگی در شهرها و روستاها، اقداماتی چون ارتقای شاخص های جمعیت تحت پوشش شبکه آب شهری و فاضلاب، احیای بافت های فرسوده و ایمن سازی ساختمان ها و شهرها انجام دهد.
برنامه پنجم (۱۳۹۴-۱۳۸۹)	ماده ۱۹: وزارت آموزش و پرورش موظف است به منظور تضمین دسترسی به فرصت های عادلانه آموزشی به تناسب جنسیت و نیاز مناطق کمتر توسعه یافته و رفع محرومیت آموزشی، نسبت به آموزش از راه دور و رسانه ای و تامین هزینه های تغذیه و رفت و آمد اقدام کند. ماده ۳۸: لازم است به منظور توسعه کمی و کیفی بیمه های سلامت، دستیابی به پوشش فراگیر و عادلانه سلامت و کاهش سهم مردم از سلامت به سی درصد اقدامات انجام شود. ماده ۴۲: دولت مجاز است خانواده هایی را که سرپرست آنها تحت پوشش هیچ گونه بیمه ای نیست، تحت پوشش مقررات عام تامین اجتماعی قرار دهد.

ماده ۱۷۱: شورای عالی معماری و شهرسازی ایران مکلف است نسبت به احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده و دسته‌بندی طرح‌های واقع در این مناطق، اقدام نماید.
 ماده ۱۹۴: دولت مکلف است به منظور بهبود روستاها در زمینه ارتقای سطح درآمد و کیفیت زندگی روستاییان و کشاورزان و کاهش نابرابری‌های موجود، حمایت لازم را به عمل آورد.

منبع: (فطرس و قدسی: ۱۳۹۶: ۵۸-۵۵)

نتایج و بحث:

چنانچه در متون رسمی برنامه‌ریزی توسعه تاکید شده، زمینه این فرایند در سطح جهان رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ و لزوم ورود حمایت‌گرانه دولت در اقتصاد بود؛ اما گسترش و فراگیر شدن آن متأثر از تقسیم قدرت جهانی پس از جنگ جهانی دوم و لزوم "توسعه" در کشورهای جهان سوم تحت اصل چهار ترومن و ورود آنها به بلوک قدرت آمریکا در طی رقابت‌های جنگ سرد بود. این‌چنین، برنامه‌ریزی توسعه بعنوان یک مکانیسم بسیار قوی برای ایجاد و مدیریت جهان سوم در دوره پس از ۱۹۴۵ عمل کرد و ایران نیز در این دایره قرار گرفت. برنامه‌ریزی توسعه در ایران از طریق تحول در سازمان برنامه و آغاز برنامه‌های جامع کشور، با تغییر جهانی برنامه‌ریزی هم راستا است. این تجربه، تجربه هفت دهه‌ای برنامه‌ریزی توسعه [۱۹۴۸ (۱۳۲۷) تا کنون] منطبق با دوره گسترش برنامه‌ریزی‌های جامع تحت فضای جنگ سرد بود؛ اما گذار فعلی آن بیشتر تحت پیشران نیروهای جهانی شونده، ضرورت جامع‌نگری و چشم‌اندازنگری در تفکر توسعه، و تمرکززدایی در برنامه‌ریزی و اجرای آن است.

مع‌الوصف، توسعه برنامه‌ریزی شده به طور عام، و برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی به طور خاص، واجد دستاوردهایی در هفت دهه گذشته بوده که بررسی آنها موضوع مطالعه حاضر بود. در این گزارش دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران در هفت دهه اخیر "به معنای پیامدها و نتایج تحقق یافته و پایدار حاصل از نظام برنامه‌ریزی، به طور عام، و برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، به طور خاص" تعریف شد و سعی گردید با توجه به چارچوب شکل ۱، مروری بسیار کوتاه بر اعم دستاوردهای برنامه‌ریزی توسعه در هفت دهه اخیر ایران در سه حوزه دستاوردهای اقتصادی، دستاوردهای نهادی، و دستاوردهای اجتماعی-فرهنگی صورت گیرد. منطق طبقه‌بندی ما این بود که نتایج عینی از توسعه وجود دارند که ردپای خود را در اسناد توسعه به صورت اهداف بر جای می‌گذارند، و بلافاصله در عمل نیز نمود می‌یابند (دستاوردهای اقتصادی-توسعه‌ای). اما روند تحول عینی توسعه مستلزم یک محیط نهادی و مقید به چارچوبی از قاعده‌مندی سازمانی است (دستاوردهای نهادی) و پیامدهای گسترده آن در سطوح اجتماعی و فرهنگی تسری می‌یابد (دستاوردهای اجتماعی-فرهنگی).

الف) منظور از دستاوردهای اقتصادی- توسعه‌ای، آن بخش از نتایج ملموس و عینی است که معمولاً در برنامه‌ها هدف‌گذاری می‌شوند و ردپای خود را در اسناد توسعه بر جای می‌گذارند. تعیین نسبت دستاوردهای اقتصادی- توسعه‌ای با برنامه‌ها معمولاً به روش‌های غیرمستقیم [بررسی کلان روندها با استفاده از تحلیل اسناد و شواهد و نیز مقایسه‌های کیفی کشوری] امکان پذیر است. این دستاوردها در غالب کمیت بیان می‌شوند و مشخص‌ترین اثرات و نمودهای توسعه در یک کشور هستند. در این مطالعه مصداق‌های اصلی دستاوردهای اقتصادی-توسعه‌ای تولید ناخالص داخلی، رشد اقتصادی، درآمد سرانه، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری، رقابت‌پذیری، بهبود فضای کسب و کار، صادرات و واردات، اشتغال و بیکاری، مصرف، و بهبود زیرساخت‌ها و دسترسی‌ها بودند و روش مطالعه آنها تبدیل مصداق به متغیر و شاخص و برآورد آنها از طریق روند پژوهی شاخص‌ها، تحلیل اسناد برنامه‌ای به لحاظ مقایسه

اهداف با عملکردها، و متعاقباً مطالعه تطبیقی در ایران و معدودی از کشورهای مقایسه پذیر بود. آمار و ارقام مربوط به هر یک از موارد فوق در بخش های قبلی این گزارش ارائه شده است. بطور خلاصه عملکرد مهمترین شاخص های اقتصادی-توسعه ای مانند تولید، درآمد سرانه، بهره‌وری، سرمایه گذاری، صادرات و واردات، مصرف و غیره با اهداف برنامه ای، اقتصادهای نوظهور و کشورهای منطقه چشم انداز فاصله دارد که مهمترین دلیل آن تاثیر نوسانات سیاسی هفت دهه اخیر (از جمله دهه های انقلاب و جنگ تحمیلی) و اثرات تکانه های بیرونی و بین‌المللی مانند تحریم ها بر عملکرد شاخص ها است؛ چرا که این رویدادها و تکانه‌ها فرصت نهادسازی موثر برای توسعه را کاهش می دهد. مع الوصف و به رغم شرایط فوق، در بخش هایی مانند توزیع درآمد، زیرساخت‌ها به عنوان عوامل تثبیت کننده واقعی سرمایه در یک قلمرو سرزمینی، و دسترسی‌ها که معرف امکان دسترسی افراد جامعه به خدمات حاصل از پیکره‌بندی فضایی و توسعه منطقه‌ای است دستاوردهای زیادی به خصوص در چهار دهه اخیر در مقایسه با دوره برنامه‌های عمرانی قبلی عاید کشور شده است.

ب) توسعه در یک محیط نهادی و تحت چارچوبی از قاعده‌مندی سازمانی روند تحولی خود را طی می کند. در واقع رویکرد نهادگرا در تلاش است تا نشان دهد ترتیبات و چارچوب‌های نهادی، نقش بسیار تعیین کننده‌ای در الگوهای رفتاری هر جامعه دارند. رویکرد نهادگرا به اقتصاد طی دهه های گذشته و به علت سه حادثه مهم که توانایی اقتصاد نوکلاسیک را برای حل و فصل مسائل توسعه زیر سوال برده، در سطح جهان و مراکز علمی از مقبولیت قابل توجهی در برخوردار شده است. آن سه حادثه مهم عبارتند از: ۱. تجربه کشورهای بلوک شرق در دوره بعد از فروپاشی شوروی سابق، ۲. تجربه کشورهای شرق آسیا، و ۳. تجربه عملکرد ۳۰ ساله اقتصاد چین. در واقع گشایش در آمار و ارقام توسعه در کشورهای درحال گذار نمود بیرونی ایجاد نهادهای مطلوب توسعه است. مقایسه عملکرد رشد کشورهای پیشرفته مراکز سرمایه داری با عملکرد رشد کشورهای درحال توسعه طی دوره پس از جنگ جهانی دوم، آگاهی‌های مهمی درباره ارتباط بین نهادها و رشد اقتصادی به دست می‌دهد. طبق داده های بخش‌های قبلی گزارش، کشورهای در حال توسعه طی دوران پس از جنگ جهانی دوم (۱۹۸۰-۱۹۶۰) نسبت به کشورهای پیشرفته کنونی سریع‌تر رشد کردند؛ تا حدودی به این علت که نهادهایی داشتند که نسبت به کشورهای پیشرفته کنونی بهتر عمل می‌کردند نهادهایی از قبیل: بودجه‌ریزی فعال کینزی، دولت‌های رفاه کاملاً متشکل، مقررات سخت‌گیرانه‌تر بازار مالی، نهادهای گروه‌گرای چانه‌زنی دستمزد، نهادهای هماهنگ کننده سرمایه‌گذاری و در برخی موارد، صنایع ملی. این نهادها با تامین ثبات اقتصاد کلان و ثبات مالی بیشتر، تخصیص بهتر منابع و آرامش اجتماعی بیشتر، کمک کردند تا کشورهای درحال گذار، سریع‌تر رشد کنند. در این گزارش ایجاد سازمان‌های راهبر توسعه در کشور، ایجاد نظام بودجه‌ریزی فعال و مبتنی بر عملکرد، تثبیت قواعد مالی] و ایجاد دولت مقررات گذار، تحول بروکراتیک- اداری، ایجاد نظام ملی نوآوری به عنوان مصداق های توسعه نهادی بررسی شد تا با مطالعه آنها اسناد برنامه های توسعه از بابت ایجاد نهادهای توسعه ای و نوآوری نهادی و ایجاد تغییرات بروکراتیک معطوف به توسعه، بین ایران و دولت های توسعه گرا که نمونه های موفقی از توسعه را از طریق نهادسازی رقم زده اند؛ داوری کنیم. داده ها نشان داد گام‌های بسیار مهمی در زمینه های فوق برداشته شده، اما ضرورت سازمان راهبر توسعه با مشخصه‌هایی چون استقلال، اقتدار، و جدایی از منافع خاص در شکل دهی به سیاست توسعه، و نوآوری نهادی به شدت احساس می شود تا نظم منطقی در آمار و ارقام کمی و برون دادهای توسعه ایجاد کند.

ج) سیاست‌های توسعه‌ای نهادهای مهم بین‌المللی مانند سازمان ملل در دهه‌های پایانی قرن بیستم و ورود به هزاره سوم توأم با توجه بیشتر به ابعاد و مؤلفه‌های توسعه اجتماعی بوده است. اهداف اصلی توسعه هزاره سوم شامل کاهش فقر، دستیابی به آموزش، برابری جنسیتی، کاهش مرگ و میر کودکان، مبارزه با ایدز، مالاریا و سایر بیماری‌ها، تضمین پایداری محیط زیست، گسترش مشارکت و انسجام اجتماعی است. از آنجا که اثرات توسعه بیش از همه در نظام اجتماعی یک کشور نمود می‌یابد، بی‌راه نیست اگر دستاوردهای اجتماعی-فرهنگی را مهمترین ره‌آورد‌های توسعه در یک جهان مواجه با فقر و نابرابری بنامیم. بنابراین توسعه اجتماعی، سرمایه اجتماعی، عدالت اجتماعی، رفاه اجتماعی، وضعیت فقر و نابرابری، توزیع درآمد: ضریب جینی، توسعه علم-فناوری، توسعه فرهنگی، آموزش و سواد را به عنوان مصداق‌های توسعه اجتماعی-فرهنگی گزینش کرده و با دو روش عملیاتی سازی (و برساخت) مصداق‌های اجتماعی برنامه‌ها با روش تحلیل اسناد و روندپژوهی شاخص‌های فرهنگی، علم-فناوری به بررسی مسئله پرداختیم. داده‌ها نشان داد توسعه اجتماعی در مواد و اهداف برنامه‌های بعد از انقلاب نمود داشته، ضریب جینی و شاخص فقر چندبعدی در سال‌های بعد از انقلاب نسبت به قبل از آن کاهش یافته و روند شاخص‌های علم-فناوری و فرهنگی در چهل سال اخیر کاملاً مثبت است.

قبل از پایان نوشتار ذکر این نکته لازم است که در مطالب ارائه شده فوق تنها ناظر بر برخی از دستاوردهای توسعه است و همه ابعاد ممکن را در بر نمی‌گیرد. توسعه فرایندی کیفی و ناظر بر بهبود زندگی افراد است و آمار و داده‌های فوق برخی از جنبه‌های کمیت‌پذیر را بیان کرده است. همچنین پیش‌نیازهای شکل‌گیری یک توسعه موفق در کشور و جبران فاصله با سایر اقتصادهای نوظهور و توسعه‌گرا، اجماع‌نخبگان، وفاق ملی، مشارکت مردم و بستر مناسب بین‌المللی است که البته شرایط رقابتی شدید کنونی فضا را سخت‌تر از گذشته کرده است. مع‌الوصف، ایجاد دستاوردهای اقتصادی-توسعه‌ای پایدار و متفاوت با نتایج مقطعی و تصادفی؛ شکل‌گیری محیط نهادی تضمین‌کننده پایداری توسعه؛ و تسری نتایج گسترده در سطوح اجتماعی و فرهنگی در جهت کاهش فقر و نابرابری؛ می‌توانند معرف‌های اصلی توسعه برنامه‌ریزی شده در کشور باشند.

منابع و مآخذ:

- اجلالی، پرویز و دیگران، تجربه برنامه‌ریزی در جهان پیدایش و سیر تطور، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۴
- باغستانی میبیدی، مسعود، اشرف السادات میری و رضا صمدی بروجنی، "لزوم دخالت دولت در مقررات گذاری و نظارت بر بازارهای مالی"، مجله اقتصادی، سال پانزدهم، شماره ۷ و ۸، مهر و آبان ۱۳۹۴
- برمکی، افشین و دیگران، "نگاهی به قواعد مالی؛ تجارب، چالش‌ها و رهیافت‌ها"، امور اقتصاد کلان، سازمان برنامه بودجه کشور، ۱۳۹۵
- "برنامه‌ریزی توسعه؛ مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد اول)"، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۸
- پیران، پرویز، "سیاست اجتماعی، توسعه اجتماعی و ضرورت آن در ایران (نقد و بررسی سند کپنهاک)"، فصلنامه رفاه اجتماعی، ویژه نامه سیاست اجتماعی، شماره ۱۰، ۱۳۹۳: ۱۵۴-۱۲۱
- توفیق، فیروز، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۲
- جغتایی، فائزه، میرطاهر موسوی و محمدجواد زاهدی، "ابعاد و مولفه‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌های توسعه"، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال شانزدهم، شماره ۶، زمستان ۱۳۹۵
- عظیمی، حسین، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشر نی، ۱۳۹۱

- عرب مازار، عباس و خسرو نورمحمدی، "تحلیل انتقادی هدف های اقتصادی برنامه های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی)"، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۵، بهار ۱۳۹۵: ۴۲-۱۹
- "قانون برنامه چهارم عمرانی کشور"، انتشارات سازمان برنامه، ۱۳۴۷
- "قانون برنامه پنجم عمرانی کشور"، تهران، انتشارات سازمان برنامه، ۱۳۵۱
- "مستندات برنامه های عمرانی و توسعه"، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (سال های مختلف).
- "قانون برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۱-۱۳۴۶)"، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، سایت دفتر اقتصاد کلان.
- "قانون برنامه هفت ساله دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱)"، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، سایت دفتر اقتصاد کلان.
- کردبچه، محمد، بودجه و قاعده مندی سیاست مالی: طرح جامع مطالعات اقتصاد ایران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۹۷
- کردبچه، محمد، "بودجه ریزی بر مبنای عملکرد"، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، دوره ۱۱، شماره ۶، بهمن و اسفند ۱۳۸۵
- لفت و بیچ، آدریان، دولت های توسعه گر، ترجمه جواد افشارکهن، چاپ اول، مردییز، نی نگار، ۱۳۸۵
- مؤمنی، فرشاد، "ارزیابی نهادگرا از جایگاه دولت و بازار در فرایند توسعه ملی"، فصلنامه پژوهش های اقتصادی، سال ششم، شماره دوم، ۱۳۸۵
- "مجموعه قوانین برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور"، وبسایت بخش اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه کشور
- "مجموعه قوانین برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور"، وبسایت بخش اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه کشور
- "مجموعه مطالب الگوی مطلوب برنامه ریزی در ایران، ۱- مفاهیم و تعاریف برنامه و برنامه ریزی"، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۰
- "مجموعه مطالب الگوی مطلوب توسعه"، گزارش های مرکز پژوهش های مجلس در مجلد های جداگانه، ۱۳۹۱-۱۳۹۰.
- "مجموعه قوانین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور"، وبسایت بخش اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه کشور
- "مجموعه قوانین برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور"، وبسایت بخش اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه کشور
- "مجموعه قوانین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور"، وبسایت بخش اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه کشور
- "مجموعه قوانین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور"، انتشارات جهاد دانشگاهی واحد امیرکبیر، مردادماه ۱۳۹۶.
- مکنون، رضا، جلیل سلیمی و محسن بهرامی، "فرا تحلیلی بر آسیب شناسی های برنامه های توسعه در ایران"، فصلنامه علمی-پژوهشی راهبرد اقتصادی، سال سوم، شماره دهم، پاییز ۱۳۹۳
- هادی زنوز، بهروز، بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۱
- همیلتون، التون، مترجمان محمود متوسلی و محمود مشهدی احمد، "رویکرد نهادگرا به نظریه اقتصادی"، مجله اقتصادی، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست های اقتصادی، شماره ۹۲-۹۱، ۱۳۸۸
- Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2001). *The Colonial Origins of Comparative Development*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Chang, Ha-Joon (2010) "How to 'do' a developmental state: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Developmental State" in O. Edigheji (ed.), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa – Potentials and Challenges* Human Science Research Council Press, Cape Town
- Evans, P. (2010). "Constructing the 21st Century Developmental State". In: Edigheji, O. (ed.) *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*. Cape Town: Human Sciences Research Council.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA, Stanford University Press).
- Leftwich, A. (2000). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press

بخش سوم: روش‌های برنامه‌ریزی در بخش‌ها

نقش و کارکرد بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) ایجاد فرصت‌های اشتغال پایدار در برنامه هفتم توسعه

- چالش‌ها و راهکارها

فرزام پوراصغر سنگاچین

چکیده:

نقش و کارکرد بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط برای رشد و توسعه اقتصادی کشورها به عنوان یکی از مهمترین پیشران در کانون توجه بسیاری از برنامه ریزان و سیاست‌گذاران توسعه دولت‌های جهان قرار گرفته است، به همین علت بسیاری از کشورهای صنعتی و همچنین کشورهای در حال توسعه با سیاست‌گذاری و برنامه ریزی لازم درصدد ساماندهی، رفع موانع و مشکلات، بهبود فضای کسب و کار و فراهم ساختن زمینه لازم به منظور بهره‌گیری هرچه بیشتر از این صنایع در راستای توسعه کارآفرینی و حل معضل بیکاری هستند.

بنگاه‌های کوچک و متوسط به عنوان بستر خلق و به کارگیری نوآوری‌ها و عامل محرک نظام‌های اقتصادی در حرکت به سوی نظام اقتصادی دانش‌مدار شناخته شده‌اند. این بنگاه‌ها به کمک کارآفرینان، آموزش‌های مهارت‌آموزی و ایده‌های جدید تلاش‌ها را با توجه به نیازهای روز بازار به محصول و یا خدمات تبدیل کرده و به خاطر انعطاف‌پذیری بالایشان نسبت به صنایع بزرگ می‌توانند سهم بالایی در تامین سازی نیازهای مشتریان داشته باشند. با توجه به اهمیت نوآوری در توسعه کارآفرینی، مهارت، آموزش و عملکرد کسب و کارهای کوچک و متوسط، شناسایی عوامل مؤثر بر نوآوری مهم‌ترین پیش‌نیاز حرکت به سوی استقرار سیستم‌های نوآورانه در کسب و کارهای کوچک و متوسط خواهد بود. بنگاه‌های کوچک از انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردار بوده و کارآفرینی، مهارت‌آموزی، خلاقیت و نوآوری بیشتری در آنها صورت می‌پذیرد.

بر این اساس در این پژوهش ابتدا مبانی، تعاریف و ویژگی‌های بنگاه‌های خرد و کوچک مورد بررسی قرار گرفت و در ادامه و تعاریفی مختلفی که از سوی صاحب‌نظران، نهاد و سایر مراجع ملی و بین‌المللی در مورد بنگاه‌های کوچک و متوسط ارائه شد. در ادامه ویژگی‌های بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط از جمله توزیع بر حسب اندازه و سهم اشتغال، غیر رسمی بودن، ویژگی‌های نیروی کار و سایر ویژگی‌ها تحلیل شد. سپس پویایی و تحولات شکل‌گیری این بنگاه به صورت خلاصه تبیین گردید. اهمیت و نقش و کارکرد صنایع کوچک و متوسط در توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال و نقشی که این بنگاه می‌توانند در تسریع فرایند صنعتی شدن و ایجاد اشتغال ایفاء نمایند نیز مورد بررسی قرار گرفت.

تبیین وضعیت موجود بنگاه‌های صنعتی با تاکید بر بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط در ایران و تحولات آنها در سال‌های اخیر و همچنین پراکنش جغرافیایی آنها و همچنین فرایند رشد و سهم آنها در اقتصاد و ایجاد اشتغال مورد بررسی قرار گرفت. سپس مهمترین موانع مسائل و مشکلات فراروی بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران مورد بررسی قرار گرفت که از مهمترین آنها می‌توان به ناتوانی شرکت‌های کوچک و متوسط استان برای کسب استانداردهای اروپایی، نامرغوب بودن منابع و مواد اولیه، فقدان متولی واحد و نبود وحدت رویه در بین دستگاه‌های متولی صنایع کوچک و متوسط، فقدان قانون خاص حمایت از صنایع کوچک و متوسط، عفو و ناتوانی صنایع کوچک

و متوسط در دسترسی به بازار و انجام تحقیقات بازار، عدم همکاری و تعامل مناسب بین صنایع کوچک و متوسط با صنایع بزرگ برای استفاده از مزیت های هم افزایی و تکمیل زنجیره ارزش و زنجیره تولید و غیره اشاره کرد. در پایان نیز پس از جمع بندی مبنی بر ضرورت توجه به نقش و اهمیت این بنگاه های صنعتی در برنامه هفتم توسعه مضامین و توصیه های سیاستی بپای توسعه این صنایع در برنامه هفتم توسعه ارائه شد.

کلمات کلیدی:

برنامه هفتم توسعه، توسعه صنعتی، بنگاه های کوچک و متوسط

مقدمه:

امروزه یکی از شاخص های اصلی سنجش توسعه یافتگی کشورها، توسعه بخش صنعت از جنبه های اقتصاد ملی، منطقه ای و بین المللی است. پویایی، قدرت و پایایی اقتصادی این بخش، موتور محرکه ای غیر قابل انکار در توسعه دیگر بخش های اقتصادی و در واقع عاملی تعیین کننده در پیشرفت های اجتماعی، علمی، فرهنگی و حتی سیاسی است. در حقیقت آنچه امروزه باعث تفاوت در سطح توسعه یافتگی کشورهای جهان شده و معیاری برای توسعه قلمداد می شود، میزان فعالیت های صنعتی این کشورها و توان نیروی کار آنها در ارتقای کمی و کیفی تولیدات کارخانه ای است.

از آنجایی که امروزه بخش صنعت، نقش عمده ای را در تولید و اشتغال بر عهده دارد و همزمان بخش عمده ای از صادرات بسیاری از کشورها را به خود اختصاص داده است و نهاده ها و منابع اولیه سایر بخش های اقتصادی را نیز فراهم می کند، به همین دلیل توسعه صنعتی به عنوان یکی از مهمترین راهبردها در کانون توجه بسیاری از دولت ها بویژه جمهوری اسلامی ایران قرار دارد.

همچنین با توجه به اینکه بخش صنعت سهم قابل توجهی از ارزش افزوده کل کشور را به خود اختصاص می دهد و نقش مهمی را در ساختار اقتصادی ایفاء می کند، به همین دلیل اصلی ترین بخش اقتصاد برای دستیابی به رشد پویا و ارتقای شاخص های اقتصادی قلمداد می شود، زیرا این حوزه در زنجیره اقتصادی کشور رابط بخش های دیگر است و فراز و فرود این بخش به شدت بر سایر بخش ها تاثیر می گذارد. در این میان صنایع کوچک و متوسط (SMEs) برای دستیابی به اشتغال پایدار به عنوان یکی از مهمترین بخش های توسعه صنعتی و مکمل زنجیره های پسین صنایع بزرگ از اهمیت بسیار زیادی بویژه در برنامه هفتم توسعه برخوردار هستند، که در صورت حمایت از این صنایع می توانند نقش تعیین کننده ای در ایجاد ارزش افزوده و ایجاد اشتغال پایدار در برنامه هفتم توسعه در کشور داشته باشند.

بر این اساس در این پژوهش به صورت خلاصه به نقش و کارکردهای بنگاه های خرد و کوچک، وضعیت و پراکنش آنها و چالش های آنها پرداخته شده و در پایان نیز پیشنهاداتی برای حمایت از این صنایع ارائه می گردد.

مبانی، تعاریف و ویژگی‌های بنگاه‌های خرد و کوچک:

❖ تعاریف بنگاه‌های کوچک و متوسط:

تعاریف بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در بین کشورهای مختلف و همچنین بخش‌ها و صنایع مختلف، متفاوت است. هر چند، تعریف فراگیر و جامعی در مورد اینکه چه اجزایی بنگاه‌های خرد و کوچک را تشکیل می‌دهند، وجود ندارد، اما متداول‌ترین معیار برای این تعریف، تعداد کارکنان آنها است. براساس داده‌های موجود، و ویژگی‌های اقتصادی هر کشور، و همچنین سایر معیارها مانند گردش مالی کسب و کار یا سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای بنگاه‌های تعاریفی از این بنگاه‌ها ارایه می‌شود. در کشورهای کم درآمد و متوسط، اولین پارامتر، تعداد کارکنان دائمی است، زیرا این عدد را می‌توان به راحتی بدست آورد و از آن برای مقایسه با سایر شاخص‌های عددی، مانند گردش مالی، سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای و غیره استفاده کرد. البته باید یادآور شد که ارایه اطلاعات بر حسب اندازه بنگاه‌ها، اطلاعات اندکی در مورد مالکیت، وضعیت حقوقی یا نحوه مدیریت آنها ارایه می‌دهد. به همین دلیل بسیاری ممکن است تصور کنند که این بنگاه‌ها همواره خصوصی هستند، در حالیکه وجود سایر شکل‌های سازمانی یا حقوقی نیز ممکن است در مورد آنها صادق باشد. مالکیت برخی از آنها ممکن است با طرف‌های خارجی باشد یا تحت مالکیت خصوصی یا دولتی باشند. علاوه بر این، شروع به کار آنها ممکن است ناشی از اقدام یک بنگاه‌ها دولتی باشد یا ممکن است در نتیجه حمایت‌های یک شرکت بین‌المللی شکل گرفته باشند.

گرچه طبقه‌بندی بنگاه‌ها بر حسب اندازه، براساس ویژگی‌های اقتصادی کشور یا براساس معیارهای نسبی توزیع در یک صنعت انجام می‌شود، اما این معیارها یا آستانه‌ها در بین بخش‌ها و صنایع ممکن است تا حدودی اختیاری باشد. مرکز پیمایش بنگاه‌های بانک جهانی (WBES)، بنگاه‌های دارای ۵ تا ۱۹ کارکن را بنگاه کوچک، بنگاه‌های ۲۰ تا ۹۹ کارکن را بنگاه متوسط طبقه‌بندی می‌کند، در حالیکه گروه بانک جهانی^۲ بنگاه‌های دارای ۹۰-۰ کارکن را بنگاه خرد، ۴۹-۱۰ کارکن بنگاه کوچک و بنگاه‌های ۲۹۹-۵۰ کارکن را به عنوان بنگاه‌های متوسط طبقه‌بندی می‌کنند. تفاوت در آستانه تعداد کارکنان نشان می‌دهد که این تعاریف نباید به عنوان تعاریف ثابت تلقی شوند. این تعاریف نشان می‌دهد که ماهیت بنگاه و کارکردهای آنها بین بنگاه‌های خرد و کوچک چندان تغییر نمی‌کند. هر چند در برخی از کشورها بین بنگاه‌های خرد و کوچک تمایز قایل می‌شوند، اما در بسیاری از کشورها، بنگاه‌های خرد را در گروه بنگاه‌های کوچک طبقه‌بندی می‌کنند. این پدیده زمانی اتفاق می‌افتد که بنگاه‌های کوچک زیر چتر گسترده‌تر، برای مثال، در گروه بنگاه‌های خرد و کوچک (MSEs) و بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط (MSMEs) قرار می‌گیرند. علاوه بر این در برخی موارد، کشورها طبقه‌بندی کارآفرینان خرد را برای کارآفرینانی که کارکنان خود را به صورت خود اشتغالی به ثبت نمی‌رسانند، بکار می‌برند.

هر چند، از منظر کیفیت فعالیت بنگاه‌ها، به نظر می‌رسد تفاوت‌هایی در این میان آنها وجود داشته باشد که آیا یک بنگاه در گروه بنگاه‌های خرد و کوچک طبقه‌بندی شود یا به عنوان یک بنگاه متوسط تعریف شود. با این وجود شکل‌های سنتی و ساده سازمان و ساختار بنگاه ممکن است برای آغاز به فعالیت یک بنگاه خرد و کوچک کافی باشد، اما شواهد متعدد در بسیاری از کشورهای کم درآمد و متوسط (LMICS) نشان می‌دهد شروع به کار بنگاه با ۲۰ کارکن یا بیشتر به ساختار و سازماندهی پیچیده‌تر و نظام‌مندتری نیاز دارد. این آستانه‌ای برای بسیاری از بنگاه‌ها که

1. Firm's capital investments

2. World Bank Group

یک نقطه متمایز کننده است که در بالاتر از این سطح به بنگاه‌های پیشرفته‌تر متوسط تبدیل می‌شوند. در نتیجه، برای دستیابی به اهداف در این کتاب، بنگاه‌های خرد و کوچک به بنگاه رسمی و غیررسمی اطلاق می‌شود که تعداد کارکنان مستمر آنان حداکثر ۱۹ نفر و بنگاه‌های متوسط نیز به بنگاه‌هایی گفته می‌شود که تعداد کارکنان دائمی آنها ۲۰ نفر و بیشتر باشند.

به طور کلی می‌توان ادغان کرد که بنگاه خرد، کوچک و متوسط به صنایعی گفته می‌شود که طیف وسیعی از فعالیت‌ها - خانگی تا امور تولیدی و خدماتی - را شامل می‌شوند. بنابراین، جای تعجب ندارد که هیچ تعریف واضح، واحد و در عین حال جامعی از فعالیت‌های کوچک و متوسط وجود ندارد. این تعاریف بسته به ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، سطح توسعه و... در کشورهای مختلف فرق می‌کند.

هر چند بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در کشورهای مختلف جهان دارای شباهت‌های بسیاری هستند، با وجود این، نمی‌توان تعریف یکسان و فراگیری از آن‌ها ارایه کرد. هر کشور براساس نوع انتظار از این صنایع و نیز شاخص‌های اشتغال، حجم سرمایه، حجم تولید و تکنولوژی، دو نوع تعریف کمی و کیفی از این کسب و کارها ارائه کرده است. بیشتر این تعاریف بر اساس معیارهای کمی مانند تعداد کارکنان و میزان گردش مالی مطرح متداول تر شده اند (علمی و همکاران، ۱۳۹۲).

بر این اساس هر کشوری در تعریف صنایع کوچک و متوسط متناسب با شرایط خاص خود تعریفی ارائه کرده است. از این رو یکی از مسائل مرتبط با پژوهش در مورد صنایع کوچک و متوسط این است که اجماع جهانی روی روش تشخیص مرز میان صنایع کوچک، متوسط و بزرگ وجود ندارد. با این حال، شاخص‌هایی که صنایع کوچک و متوسط را از صنایع بزرگ متمایز می‌کند مانند تعداد کارکنان، حجم فروش، و میزان دارایی‌ها وجود دارد (میرفخرالدینی و همکاران، ۱۳۹۲).

بیشتر تعریف‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط بر اساس معیارهای کمی مانند تعداد کارکنان، میزان گردش مالی، ارزش دارایی‌ها و میزان سرمایه می‌باشد. در زمینه ویژگی‌های کیفی می‌توان به حوزه و محدوده خدمات‌رسانی بنگاه‌های کوچک و متوسط اشاره کرد. بر این اساس غالب بنگاه‌های کوچک و متوسط تنها به مشتریان محلی سرویس می‌دهند یا سهم بسیار کوچکی از بازار موجود را در اختیار دارند و به وسیله یک نفر یا گروه کوچکی که در عین حال مالک کسب و کار نیز شناخته می‌شوند، اداره می‌گردند. همچنین از نظر حجم سرمایه گذاری نیز این بنگاه‌ها چندان بزرگ نیستند و با حداقل‌هایی از عوامل تولید می‌توانند راه اندازی شوند. این نوع از صنایع در کشورهای مختلف دارای تعاریف و تعبیر گوناگونی هستند و ابعاد آنها در مقایسه با صنایع بزرگ و سنگین تفاوت‌های زیادی دارد (جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور، ۱۳۹۳).

هرچند تقسیم بندی بر اساس معیارهای کمی، تعریف‌ها را ساده تر می‌کند، اما همیشه این معیارها، ابزار مناسبی برای تقسیم بندی نیستند. مشخصات کیفی شرکتها نیز در این تقسیم بندی حائز اهمیت می‌باشند.

استیری و مشیری (۱۳۹۱) بنگاه‌های کوچک و متوسط را شرکت‌هایی مستقل تعریف کرده اند که تعداد کارکنان آن از مقدار خاصی تجاوز نمی‌کند. این تعداد مشخص در کشورهای متفاوت، ثابت نبوده و با توجه به مشخصه‌های آن کشور خاص، تغییر می‌کند.

بر اساس تعریف بانک جهانی، شرکت‌های کوچک و متوسط شرکت‌هایی هستند که تعداد آنها از ۳۰۰ کارکن تجاوز نکند و حداکثر درآمد یا گردش مالی سالانه و دارایی‌های آنها نیز ۱۵ میلیون دلار باشد. معیارهایی که توسط این سازمان برای هر یک از بنگاه‌ها به تفکیک بنگاه‌های خرید، کوچک و متوسط به کار گرفته می‌شود، در جدول (۱) ارائه شده است.

جدول ۱: معیارهای بانک جهانی برای طبقه‌بندی بنگاه‌های خرید، کوچک و متوسط

طبقه بندی بنگاه	حداکثر تعداد کارکنان (نفر)	حداکثر فروش مالی یا گردش مالی (هزار دلار)	حداکثر دارایی (هزار دلار)
خرد (میکرو)	۱۰	۱۰	۱۰۰
کوچک	۵۰	۳۰۰۰	۳۰۰۰
متوسط	۳۰۰	۱۵۰۰۰	۱۵۰۰۰

منبع: (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۲)

صندوق بین‌المللی پول (IMF)^۱ و بانک توسعه بین‌آمریکایی (IADB)^۲ نیز شرکت‌های کوچک و متوسط را شرکت‌هایی می‌دانند که حداکثر تعداد کارکنان آنها ۱۰۰ نفر و حداکثر درآمد یا گردش مالی سالانه آنها ۳ میلیون دلار باشد. بر اساس تعریف بانک توسعه آفریقایی حداکثر تعداد کارکنان در بنگاه‌های کوچک و متوسط ۵۰ نفر است و محدودیتی برای درآمد یا دارایی آنها وجود ندارد (جدول ۲).

جدول ۲: معیارهای برخی از نهادهای بین‌المللی برای طبقه‌بندی بنگاه‌های کوچک و متوسط

طبقه بندی بنگاه	حداکثر تعداد کارکنان (نفر)	حداکثر فروش مالی یا گردش مالی (هزار دلار)	حداکثر دارایی (هزار دلار)
بانک جهانی	۳۰۰	۱۵	۱۵
صندوق بین‌المللی پول	۱۰۰	۳	-
بانک توسعه آفریقایی	۵۰	-	-

منبع: (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۲)

در اروپا نیز منظور از بنگاه کوچک و متوسط، بنگاهی است که گردش مالی سالیانه آن از ۵۰ میلیون یورو تجاوز نکرده است و ارزش ترازنامه‌ای دارایی‌های شرکت بیش از ۴۳ میلیون یورو نیست. معیارهایی که برای هر یک از بنگاه‌ها به تفکیک بنگاه‌های خرید، کوچک و متوسط توسط اتحادیه اروپا به کار گرفته می‌شود، در جدول (۳) ارائه شده است.

جدول ۳: معیارهای اتحادیه اروپا برای طبقه‌بندی بنگاه‌های خرید، کوچک و متوسط

طبقه بندی بنگاه	حداکثر تعداد کارکنان (نفر)	حداکثر فروش مالی یا گردش مالی (میلیون یورو)	حداکثر دارایی (میلیون یورو)
خرد (میکرو)	۱۰	۲	۲
کوچک	۵۰	۱۰	۱۰
متوسط	۲۵۰	۵۰	۴۳

منبع: (www.ec.europa.eu/enterprise/sme-definition)

1. International Monetary Fund
2. Inter-American Development Bank

در کشور ترکیه نیز بنگاه کوچک و متوسط به بنگاهی گفته می شود که حداکثر دارای ۲۵۰ نفر کارکن باشد و گردش مالی سالیانه و ارزش دارایی های آن ها از ۴۰ میلیون لیر تجاوز نکند (جدول ۴).

جدول ۴: معیارهای کشور ترکیه برای طبقه بندی بنگاه های خرد، کوچک و متوسط

طبقه بندی بنگاه	حداکثر تعداد کارکنان (نفر)	حداکثر فروش مالی یا گردش مالی (میلیون لیر)	حداکثر دارایی (میلیون لیر)
خرد (میکرو)	۱۰	۱	۱
کوچک	۵۰	۸	۸
متوسط	۲۵۰	۴۰	۴۰

منبع: (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۲)

در مورد تعریف صنایع کوچک و متوسط در ایران نیز اجماع کاملی وجود ندارد. وزارتخانه ها و مؤسسات مختلف، تعاریف متفاوتی را ارائه کرده اند. با این وجود در این تعاریف عمدتاً شاخص تعداد کارکنان ملاک قرار گرفته است. بر اساس تعریف وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی، بنگاه های کوچک و متوسط، واحدهای صنعتی و خدماتی (شهری و روستایی) هستند که کمتر از ۵۰ کارکن دارند.

به این ترتیب باید یادآور شد که گستردگی متون مربوط به بنگاه های کوچک و متوسط موجب ارائه تعاریف گوناگون از این نوع واحدها براساس ساختار سنی، جمعیتی، فرهنگی و میزان توسعه یافتگی کشورها شده است. بررسی مقایسه ای این نوع از بنگاه ها در کشورهای گوناگون شباهت های بسیار زیاد ساختاری آنها را نشان می دهد، اما با وجود این، همانگونه که عنوان شد، نمی توان تعریف واحد و یکسانی از آنها ارائه کرد. برخی از مهم ترین شاخص هایی که معمولاً در تعریف بنگاه های کوچک و متوسط بکار می روند شامل تعداد کارکنان، سرمایه، دارایی کل، حجم فروش و ظرفیت های تولیدی می باشند. در جدول (۵) تعاریف تعدادی دیگر از کشورهای و معیار طبقه بندی آنها ارائه شده است.

جدول ۵: تعریف بنگاه های کوچک و متوسط در کشورهای منتخب

نام کشور	تعریف صنایع کوچک و متوسط		معیار طبقه بندی
استرالیا	صنایع کوچک	کمتر از ۱۰۰ نفر کارکن	تعداد کارکنان
	صنایع متوسط	بین ۱۰۰ تا ۴۹۹ کارکن	
کانادا	صنایع کوچک	کمتر از ۱۰۰ کارکن و فروش کمتر از ۵ میلیون دلار کانادا	تعداد کارکنان و میزان فروش
	صنایع متوسط	بین ۱۰۰ تا ۵۰۰ کارکن و با فروش ۵ تا ۲۰ میلیون دلار کانادا	
چین	صنایع کوچک	بین ۱۰ تا ۱۰۰ کارکن	تعداد کارکنان
	صنایع متوسط	بین ۱۰۱ تا ۵۰۰ کارکن	
اندونزی	صنایع کوچک و متوسط	کمتر از ۱۰۰ کارکن	تعداد کارکنان
ژاپن	صنایع کوچک	کمتر ۲۰ کارکن	تعداد کارکنان و دارایی ها
	صنایع متوسط	بین ۲۰ تا ۳۰۰ کارکن و سرمایه ۱۰۰ میلیون ین	
کره جنوبی	صنایع کوچک و متوسط	کمتر از ۳۰۰ کارکن و سرمایه بین ۲۰ تا ۸۰ میلیارد اون کره	تعداد کارکنان و دارایی ها
مالزی	صنایع کوچک و متوسط	کمتر از ۱۵۰ کارکن و گردش فروش سالانه کمتر از ۲۵ میلیون رینگیت	تعداد کارکنان و میزان فروش
نیوزلند	صنایع کوچک و متوسط	تا ۵۰ کارکن	تعداد کارکنان

تعداد کارکنان و دارایی‌ها	بین ۱۰ تا ۹۹ کارکن و دارایی بین ۱,۵ تا ۱۵ پزوتا	صنایع کوچک	فیلیپین
	بین ۱۰۰ تا ۱۹۹ کارکن و دارایی بین ۱۵ تا ۶۰ میلیون پزوتا	صنایع متوسط	
دارایی ثابت	دارایی ثابت کمتر از ۱۵ میلیون دلار سنگاپور	صنایع کوچک و متوسط	سنگاپور
تعداد کارکنان و سرمایه	کمتر از ۲۰۰ کارکن و سرمایه کمتر از ۶۰ میلیون دلار تایوان	صنایع کوچک و متوسط	تایوان
تعداد کارکنان	کمتر از ۵۰۰ کارکن	صنایع کوچک و متوسط	امریکا

منبع: (قاسمی و همکاران، ۱۳۸۸)

مرکز آمار ایران بنگاه کوچک و متوسط را به چهار گروه شامل ۱ تا ۹ کارکن، ۱۰ تا ۴۹ کارکن، ۵۰ تا ۹۹ کارکن و بیش از ۱۰۰ کارکن طبقه بندی می‌کند. هرچند این طبقه بندی ظاهراً شباهتی با تعاریف اتحادیه ی اروپا دارد، مرکز آمار ایران، بنگاه‌های کمتر از ۱۰۰ نفر کارکن را بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌شمرد و سایر کسب و کارها را بنگاه‌های صنعتی بزرگ قلمداد می‌کند. بانک مرکزی ایران نیز کسب و کارهای زیر ۱۰۰ نفر نیروی کار را به عنوان بنگاه‌های کوچک و متوسط تلقی می‌کند. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی نیز بنگاه‌های ۵ تا ۵۰ کارکن را به عنوان بنگاه‌های کوچک و متوسط تعریف می‌کند. در بند (الف) ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۹ هیئت دولت نیز بنگاه‌های کوچک به واحدهای تولیدی (کالا و خدمات) گفته می‌شود که میزان اشتغال آنها کمتر از ۵۰ نفر باشد (جدول ۶).

جدول ۶: معیارهای تعریف بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران

تعریف حداکثر تعداد کارکنان (نفر)	نام سازمان
۵۰	وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت جهاد کشاورزی
۵-۵۰	سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی
۵۰	آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۹
۱۰	بانک مرکزی و مرکز آمار ایران
۱۰-۴۹	
۵۰-۹۹	
بیش از ۱۰۰ نفر	

منبع: (بانک مرکزی ایران، جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور، ۱۳۹۳، علمی و همکاران، ۱۳۹۲)

به این ترتیب از تعاریف فوق می‌توان به این نتیجه دست یافت که در ایران ملاک طبقه بندی صنایع، تعداد کارکنان است و عواملی چون گردش مالی سالانه، ساختار اقتصادی و مدیریتی بنگاه‌ها، نوع تکنولوژی و فناوری مورد استفاده بنگاه‌ها، مزیت نسبی مناطق و ... مورد توجه قرار نگرفته است.

❖ ویژگی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط:

از اواخر قرن بیستم تاکنون الگوهای متفاوتی از رشد و توسعه صنعتی در کشورهای جهان تجربه شده است. یکی از این الگوها، بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌باشد. نگاهی به نظام اقتصادی-اجتماعی در بسیاری از کشورهای پیشرفته جهان نشان می‌دهد که ایجاد و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط یکی از اولویت‌های اساسی در برنامه‌های توسعه اقتصادی این کشورها است. این بنگاه‌های اقتصادی علی‌رغم آنکه به سرمایه گذاری کمتری نیاز دارند، بازدهی بیشتر داشته و در ایجاد اشتغال، ایجاد بستر مناسب برای نوآوری و اختراعات و افزایش صادرات این کشورها، نقش

مهمی دارند. همانگونه که عنوان شد در بسیاری از کشورها این بنگاه ها، تامین کنندگان اصلی اشتغال جدید، بستر تحول و نوآوری و پیشرو در ابداع فناوری های جدید بوده اند. همچنین این صنایع به دلیل ویژگی های منحصر به فرد خود می توانند از جاذبه های فراوانی برای بخش خصوصی برخوردار باشد، که این مهم بسته به شرایط اقتصادی، قوانین و سیاست های حمایتی در کشورهای مختلف به عنوان الگویی موفق برای توانمندسازی علمی و صنعتی معرفی شده است.

ویژگی هایی مانند اشتغال زایی بیشتر در مقایسه با بنگاه های بزرگ، مشارکت بیشتر بخش خصوصی، افزایش پراکندگی در گستره کشورها و به تبع نقش قابل توجه در محرومیت زدایی، جایگاه منحصر به فردی را به این نوع از بنگاه ها در کشورهای گوناگون و به ویژه ساختار سیاستگذاری داده است. بنگاه های خرد و کوچک بسیار ناهمگن و نامتجانس هستند. در پاراگراف های زیر تصویری تقریبی از بنگاه های خرد و کوچک با تأکید بر ویژگی های اصلی آنها ارائه می شود.

توزیع بر حسب اندازه و سهم اشتغال: در یک نگاه کلی، بنگاه های خرد و کوچک بیشترین سهم بنگاه ها را در کشورهای کم درآمد و متوسط شامل می شوند و بیشترین سهم اشتغال این کشورها را به خود اختصاص می دهند. بویژه، بنگاه های خرد، بنگاه هایی با ۹ کارکن و کمتر، سهم اصلی بنگاه های خرد و کوچک را به خود اختصاص می دهند (بانک جهانی، ۲۰۱۳). براساس گزارش بانک جهانی در مورد اشتغال، سهم بنگاه های خرد رسمی و غیررسمی از ۸۰ درصد در کشورهای آمریکای لاتین مانند کشورهای السالوادور و مکزیک تا ۹۰ درصد در کشورهای آسیایی مانند چین، هند، اندونزی و فیلیپین در نوسان است. حتی در اقتصادهای توسعه یافته تر مانند کشور شیلی، بنگاه های خرد حدود ۹۰ درصد از شاغلین جامعه را شامل می شوند. در یکی از مطالعات سازمان بین المللی کار (ILO) در سال ۲۰۰۳ در مورد بنگاه های کمتر از ۱۰ کارکن، مشخص شده است که این بنگاه ها حدود ۵۸ درصد از مجموع اشتغال کشور پاراگوئه، ۵۴ درصد اشتغال در کشور مکزیک و ۵۳ درصد اشتغال در بولیوی را به خود اختصاص داده بودند. بررسی خانوارها و نیروی کار در کشور ایتوپی نیز نشان می دهد که بنگاه های خرد و کوچک در مجموع حدود ۹۷ درصد از اشتغال این کشور را شامل می شود (بانک جهانی، ۲۰۱۳). همچنین مطالعه مشابهی توسط مد و لیدهولم^۱ نشان داد که در پنج کشور مورد بررسی، تعداد افراد شاغل در بنگاه های خرد و کوچک حدود دو برابر میزان شاغلین بخش های دولتی رسمی بزرگ مقیاس بوده است. علاوه بر این، این مطالعه نشان می دهد که بیشتر این بنگاه ها تنها دارای یک کارکن بودند. کارگران استخدام شده، به استثنای کارگران فامیلی بدون دستمزد، بسیار اندک بودند و در بیشتر کشورها سهم کارگران استخدام شده فقط حدود ۲۰ درصد نیروی کار بنگاه های خرد و کوچک را تشکیل می داده است (مد و لیدهولم، ۱۹۹۸) به همین علت، مشخصه بنگاه های خرد و کوچک، مالکین خود همزمان کارگز نیز هستند که به همین علت نرخ خود اشتغالی آنها بسیار بالاست.

غیر رسمی بودن: بیشتر بنگاه های خرد و کوچک ممکن است ثبت شده (رسمی) یا ثبت نشده (غیر رسمی) باشند. بنگاه های خرد غیررسمی بخش زیادی از سهم کسب و کارها را در بیشتر کشورهای کم درآمد و متوسط به خود اختصاص می دهند. متأسفانه، در چارچوب نمونه برداری های آماری، در بیشتر مطالعات در بین کشورها و پیمایش های

1. Mead and Liedholm

۲- این پژوهش بین سال های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۵ در کشورهای بوتسوانا، کنیا، لسوتو، سوازیلند، زیمباوه، افریقای جنوبی و دومینکن انجام شد.

آمارای ملی، بنگاه‌های غیررسمی را در نظر نمی‌گیرند. این موضوع در مورد بررسی محیط کسب و کار جهانی (WBES)^۱ نیز صادق است، زیرا در این مطالعه نه تنها بنگاه‌های رسمی کمتر از ۵ کارکن را در نظر نمی‌گیرند، بلکه بنگاه‌های غیررسمی را نیز در این مطالعات منظور نمی‌شوند. به همین دلیل برآوردهای معتبر اندکی در مورد سهم اشتغال اقتصاد غیررسمی، بویژه بنگاه‌های غیررسمی خرد و کوچک وجود دارد. البته در برخی از موارد باید اذعان کرد که اغلب بنگاه‌های خرد و کوچک غیررسمی ممکن است به عنوان بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط (MSMEs) چند بار شمارش شوند. برای مثال، در کشور هند، ۱/۶ میلیون بنگاه خرد، کوچک و متوسط ثبت شده به همراه ۲۶ میلیون بنگاه‌های خرد و کوچک و متوسط (MSMEs) ثبت نشده وجود دارند که بیشتر آنها را بنگاه‌های خرد یا کوچک تشکیل می‌دهند. همچنین، با نگاه به داده‌های خانوارها در ۱۳ کشور زیر صحرای آفریقا، فاکس و سوهنسن (۲۰۱۲) دریافتند که فقط ۹ درصد اشتغال توسط بنگاه‌های رسمی ایجاد شده‌اند. برای مقایسه، کشاورزی فامیلی معیشتی (۷۰ درصد) و بنگاه‌های غیررسمی خرد و کوچک (۱۵ درصد) بیشترین اشتغال را ایجاد می‌کنند. در حالیکه بنگاه‌های غیررسمی مسئول بیشترین ایجاد اشتغال هستند، اما کارگران در بخش غیررسمی از حمایت‌های اجتماعی رسمی برخوردار نیستند. به همین دلیل، کیفیت شغل در بنگاه‌های غیررسمی پایین‌تر از کیفیت شغل بنگاه‌های رسمی است. علاوه بر این، باید اذعان کرد که اشتغال غیررسمی در بنگاه‌های رسمی و بزرگ‌تر نیز وجود دارد.

ویژگی‌های نیروی کار: بیشتر بنگاه‌های خرد و کوچک، کسب و کارهای یک نفره فعالیت می‌کنند، زیرا کار آفرینان خود نیروی کار اصلی را تشکیل می‌دهند. با این وجود، بسیاری از مالکین بنگاه‌های خرد و کوچک اعضای خانوادگی بدون دستمزد را به کار می‌گیرند. مد و لیدهولم (۱۹۹۸) در مطالعات خود در کشورهای زیر صحرای آفریقا دریافتند که مالکین اعضای (کارکنان) خانوادگی بدون دستمزد حدود ۷۵ درصد از مجموع نیروی کار بنگاه‌های خرد و کوچک را تشکیل می‌دهند. فقط یک پنجم در بنگاه‌های خرد و کوچک (۲۰ درصد) کارگر استخدام می‌کنند و فقط یک دهم (۱۰ درصد) از کارگران کارآموز هستند. به همین علت، در بسیاری از کشورهای جنوب صحرای آفریقا، بیشتر بنگاه‌های خرد و کوچک بنگاه‌های خانوادگی هستند. شواهد مشابهی در مورد سایر کشورهای کم درآمد و متوسط نیز وجود دارد.

جنسیت: در کشورهای کم درآمد و متوسط، حدود نیمی از بنگاه‌های خرد توسط زنان مدیریت می‌شوند. گرچه، کارآفرینی بنگاه‌های خرد در بین زنان اغلب بخشی از استراتژی معیشت چندگانه^۲ است. در این استراتژی کارآفرینان برای جبران هزینه‌ها به سایر فعالیت‌های اشتغال‌زا (غیر رسمی) روی می‌آورند که در این خصوص می‌توان به کارگران بومی و کارهای کشاورزی مانند کشاورزی معیشتی اشاره کرد. معمولاً بنگاه‌های تحت مدیریت زنان فعالیت‌هایی هستند که می‌توان در خانه آنها را انجام داد که در این خصوص می‌توان به فعالیت‌های خرده‌فروشی، بافندگی، دوزندگی، آشپزی، تولید نوشابه و سایر فعالیت‌های فرآوری غذا، و همچنین خدمات تعمیراتی اشاره کرد. با توجه به اینکه این دسته از فعالیت‌های کسب و کار در خانه انجام می‌شود، به همین علت میزان غیررسمی بودن کار آفرینی زنان زیاد است، و به همین علت اغلب این اطلاعات پنهان می‌مانند و در شبکه‌های آمار رسمی ثبت نمی‌شوند [سازمان

1. World business environment survey
2. Sohnesen
3. Unpaid family members
4. Multiple – livelihood strategy

بین‌المللی کار (ILO)، ۲۰۱۳، زنان در اشتغال غیر رسمی: جهانی شدن و سازماندهی شدن (WIEGO)، ۲۰۱۳]. در مقایسه بین‌المللی کسب و کارهای بین‌المللی توسط زنان، مشخص شده است که زنان تعداد کارکنان کمتری دارند و دستمزد کمتری پرداخت می‌کنند. زیرا، زنان کسب و کارهای با بازدهی سرمایه پایدار، و درآمدهایی که از خانواده‌های آنان مراقبت کنند را نسبت به کسب و کارهای با ریسک زیاد که بازدهی سرمایه بیشتر و چشم‌انداز توسعه بیشتری دارند را ترجیح می‌دهند. به همین دلیل فقیر بودن و ریسک گریز بودن زنان خود اشتغال چندان تعجیبی ندارد. این موضوع نشان می‌دهد که زنان از سرناچاری و برای کمک به اقتصاد خانواده به این نوع از کارآفرینی روی می‌آورند. براساس گزارش شبکه بین‌المللی زنان در اشتغال بین‌الملل: جهانی شدن و سازماندهی شدن (WIEGO)،^۲ خود اشتغالی زنان با ریسک فقر زیاد، دستمزد کم و درآمدهای پایین همراه است. با این وجود، مالونی^۴ (۲۰۰۴)، بر این باور است، با توجه به چالش‌هایی که زنان فقیر برای برقراری تعادل بین کار همراه با درآمد، با مراقبت از کودکان، مراقبت از سالمندان و کارهای خانه با آنها مواجه هستند، خود اشتغالی غیررسمی ممکن است گزینه نسبتاً مناسبی برای شغل‌های رسمی باشد.

ترکیب جغرافیایی و بخشی: بنگاه‌های خرد و کوچک در بخش‌ها و صنایع مختلف مانند کشاورزی، خدمات مدرن و همچنین بخش‌های ساخت و تولید صنعتی فعالیت می‌کنند. بزرگترین گروه‌ها در زمینه در خرده‌فروشی و دستفروشی (حدود ۲۷ درصد)، فعالیت می‌کنند، اما تعداد قابل توجه‌ای نیز در بخش‌های ساخت و تولید صنعتی سبک (۱۶ درصد)، بویژه در صنایع لباس و پوشاک، غذا و نوشیدنی‌ها و چوب و محصولات جنگلی فعالیت دارند (بانک جهانی، ۲۰۱۳). در کشورهای زیر صحرای آفریقا (SSA)،^۵ مد و لیدهولم (۱۹۹۸) نشان داده‌اند که این گروه‌ها حدود ۷۵ درصد از صنایع ساخت و تولید بنگاه‌های خرد و کوچک در مناطق شهری، و حدود ۹۰ درصد صنایع ساخت و تولید صنعتی بنگاه‌های خرد و کوچک در نواحی روستایی را تشکیل می‌دهند. بیش از نیمی از بنگاه‌های خرد و کوچک در کشورهای زیر صحرای آفریقا (SSA) در نواحی روستایی و حدود ۳۰ الی ۴۶ درصد در نواحی شهری یا نواحی شبه شهری مستقر هستند (بانک جهانی، ۲۰۱۳).

کارآیی: بیشتر بنگاه‌های کوچک، بویژه بنگاه‌های غیررسمی، به فعالیت‌ها و کالاهایی که بازار آنها اشباع است، گرایش دارند. به همین دلیل ورود این بنگاه‌ها به بازار با موانع زیادی مواجه است. علاوه بر این، مقیاس فعالیت این بنگاه‌ها خرد و ناکارآمد است و بهره‌وری آنها نیز پایین است. این بنگاه‌ها به جای استفاده از مزیت رقابتی خود بویژه زمینه اقتصاد و تکمیل زنجیره صنایع بزرگتر، بیشتر تمایل دارند تا با تولید کننده‌گان بزرگ مقیاس در بازارهای بزرگ (برای مثال نساجی) رقابت کنند. واحدهای خرد با کارگران نه چندان زیاد بازدهی سرمایه خالص اندکی دارند، لذا هر گونه افزایش در اندازه آنها با افزایش کارآیی اقتصادی آنها رابطه معنی داری دارد. براساس مطالعات لیدهولم (۲۰۰۲)، بنگاه‌های خرد و کوچکی که با تعداد اعضای خانوادگی بیشتری فعالیت می‌کنند، به صورت معنی‌داری بازدهی اقتصادی بیشتری دارند. علاوه بر این، پیچ و سودربوم^۶ (۲۰۱۲)، در مطالعات خود دریافتند که بهره‌وری نیروی کار در بنگاه‌های

1. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

2. Risk-averse

3. Women in informal employment: globalizing

4. Maloney

5. Sub-Saharan Africa

6. Page and Söderbom

متوسط، که از تقسیم ارزش افزوده بر اشتغال بدست می‌آید، دو برابر بنگاه‌های خرد است. به طور آشکار، این موضوع مبین سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای کم و ناکارآمدی فعالیت آنهاست. علاوه بر این، زمانی که بنگاه‌های خرد و کوچک به صورت بنگاه‌های خانوادگی فعالیت می‌کنند، به جای توجه بیشتر به سود و پیروی از منطق حداکثر کردن کارایی، بیشتر از منطق همبستگی اجتماعی تبعیت می‌کنند. در نتیجه، معمولاً بسیاری از بنگاه‌های خرد و کوچک نیروی کار بیشتر را از میان اعضای خانواده خود جذب، و برای آنان اشتغال فراهم می‌کنند. حتی اگر هیچ کاری برای آنان وجود نداشته باشد، بازهم کار موجود (و درآمد) بین تعداد بیشتری از کارکنان بنگاه توزیع می‌شود. در نتیجه، این پدیده میزان تولید محصول، و درآمدها به ازای هر کارگر را کاهش و سرانجام از بهره‌وری می‌کاهد.

روابط بازارها و بنگاه‌ها: بیشتر بنگاه‌های خرد و کوچک محصولات یا خدمات خود را به صورت مستقیم به مصرف کننده نهایی می‌فروشند. مد و لیدهولم (۱۹۹۸) در مطالعات خود دریافتند که حدود ۹۶ درصد از بنگاه‌های خرد و کوچک مورد بررسی در آفریقا محصولات خود را در وهله اول به افراد می‌فروختند. همچنین حدود ۸۷ درصد از بنگاه‌های خرد و کوچک بر مصرف کنندگان نهایی در امریکای لاتین تمرکز می‌کردند. اما بازار با سایر بنگاه‌ها تا حدودی محدود است. به نظر می‌رسد بنگاه‌های خرد و کوچک فعال در تجارت پوشاک، نیاز چندانی به تعامل با سایر کسب و کارها دارند. علاوه بر این، فقدان استانداردهای کیفیت با توجه به کالاها و خدمات بنگاه‌های خرد و کوچک، ممکن است به عنوان مانع در برابر انعقاد قراردادهای کوچک با بنگاه‌ها و تجار بزرگ‌تر عمل نماید. علاوه بر این، هر چند خوشه‌بندی بنگاه‌های خرد و کوچک، بویژه در بین بنگاه‌های صنعتی در حوزه‌های جغرافیایی مختلف مشاهده می‌شوند، اما شمار اندکی از این خوشه‌ها پیوندها و ارتباطات با سطح اعتماد زیاد با یکدیگر دارند. سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد، مهمترین ویژگی‌های این بنگاه را به شرح زیر برشمرده است (سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد، ۱۳۷۳):

- در این صنایع مدیریت و مالکیت جمع شده و منبع اصلی سرمایه، تکنیک و مدیریت همان مالک است؛
- توانایی ایجاد ارتباط دو سویه بین صنعت و کشاورزی شامل فرآوری محصولات کشاورزی و ساخت ابزار و تجهیزات مورد نیاز بخش کشاورزی؛
- نسبت سرمایه به تولید در مقایسه با صنایع سنگین بسیار کمتر است؛
- سهم کارگران در تولید، بسیار بیشتر از ماشین‌آلات است، اما حداقل بخشی از کار توسط ماشین انجام می‌شود؛
- تکنولوژی مورد استفاده در این بنگاه‌های صنعتی چندان پیچیده نیست و بومی و قابل دسترس است؛
- بازارهای منطقه‌ای را هدف قرار می‌دهند و از قابلیت‌های زیادی برای ایجاد و انباشت سرمایه ملی برخوردار هستند؛
- نقش بارز در ایجاد اشتغال: به علت محدودیت فضای اقتصاد کشاورزی و محدودیت روز افزون نهاده‌های کشاورزی از جمله منابع آب و خاک در روستاها در نتیجه تغییرات اقلیمی، افزایش جمعیت و ورود فناوری‌های نوین، بسیاری از نیروهای مولد به شهرها مهاجرت می‌کنند که این پدیده باعث بروز بحران‌های اجتماعی در

- بسیاری از شهرهای کشورهای در حال توسعه می شود، لذا صنایع کوچک و متوسط می توانند به عنوان ضربه گیر عمل کنند و با توجه به قابلیت های اشتغالزایی خود قادرند این نیروی کار سرگردان را جذب کنند؛
- توزیع عادلانه درآمد: از آنجایی که سهم بنگاه های کوچک و متوسط بسیار بیشتر از صنایع بزرگ است، در نتیجه منافع حاصل از درآمدهای این بنگاه ها شمار بیشتری از افراد جامعه را منتفع می سازد و باعث توزیع عادلانه تر درآمدها می شوند که این پدیده نیز به توزیع عادلانه تر درآمدها در سطوح منطقه ای می شود.
- آموزش و بازاریابی: صنایع کوچک و متوسط در آغاز فعالیت می توانند مدیران کم تجربه را با بازاریابی عملی آشنا سازند و راه را برای نفوذ به بازارهای بزرگتر در سطوح ملی، منطقه ای و بین المللی فراهم نماید؛
- ایجاد و توسعه صنایع اقماری از طریق توسعه صنایع کوچک و متوسط: در بسیاری از کشورها مانند ژاپن، صنایع بزرگ بتدریج خطوط تولید خود را به کوچک تر کرده و آنها را به بنگاه های کوچک تر می سپارند؛
- تنوع بسیار زیاد: صنایع کوچک و متوسط با توجه به ویژگی های خود می توانند طیف وسیعی از فعالیت های صنعتی را در خود جای دهند، در حالی که ایجاد چنین تنوعی در صنایع سنگین و بزرگ با دشواری های زیادی مواجه است؛
- تنوع پذیری و تاب آوری: صنایع کوچک و متوسط انعطاف پذیر هستند و تاب آوری بیشتری دارند و می توانند با اندکی تغییرات در عوامل تولید خود را با نیازهای بازارهای داخلی و بین المللی هماهنگ کنند؛
- ارتباط با صنایع بزرگ: صنایع کوچک و متوسط می توانند با قیمت پایین تر، بسیاری از خدمات صنایع بزرگ را تامین کنند؛
- سازگاری با صنایع نوین: با توجه به گسترش انواع فناوری های ریزپردازنده و میکرو الکترونیک، صنایع کوچک و متوسط توانایی زیادی برای سازگار کردن خود با این فناوری ها دارند و می توانند باعث تسهیل عملیات تولید غیرمتمرکز در خود شوند. گذار از فناوری های قدیمی به فناوری های جدید در این صنایع با سرعت انجام می شود؛
- کاهش در عدم تعادل های بین بخشی و نابرابری های منطقه ای و نیز کاهش نابرابری توزیع ثروت از طریق توسعه صنایع کوچک و متوسط ساده تر است و آثار نشتی این صنایع در محیط پیرامون بیش از صنایع بزرگ است. سازگاری این صنایع با شرایط بازار منطقه ای و توزیع مجدد ثروت، به توسعه منطقه ای و کاهش نابرابری ها منتهی می شود؛
- تکیه بر مواد اولیه منطقه ای: این گونه از صنایع معمولاً از مکانات بومی و محلی استفاده می کنند، لذا همواره منبع و نهاده های قابل اتکایی برای خودکفایی اقتصادی در پهنه های جغرافیایی مختلف بوجود می آورد؛

¹ Spilvors

- تولید در مؤد مقرر: این نوع مدیریت تولید که در مدیریت ژاپنی کاملاً متداول است سازگاری زیادی با بنگاه های خرد و کوچک دارد. در این روش مدیریت، تولید میزان نیاز بازار و بر اساس کشش تقاضا توسط صنایع کوچک و متوسط انجام می شود و به همین دلیل بسیاری از هزینه ها از جمله هزینه های انبارداری کاهش می یابد (دره، ۱۳۷۲)؛
- ارتقای تاب آوری اقتصاد ملی در برابر تکانه های اقتصادی: وجود صنایع معدود و بزرگ در یک کشور باعث آسیب پذیرتر شدن آنها در برابر تکانه های اقتصادی ملی و بین المللی می شود، اما صنایع کوچک و متوسط با توجه به پراکنش گسترده در پهنه سرزمین و وابستگی به منابع محلی تاب آوری بیشتری در برابر تکانه های اقتصادی دارند و می توانند کشور را در برابر تکانه های اقتصادی حفظ نمایند؛

پویایی و تحولات:

بنگاه‌های خرد و کوچک به سرعت تشکیل، و به سرعت نیز تعطیل می‌شوند. به همین علت به اصطلاح بنگاه‌های در حال ریزش نیز معروف هستند. بویژه بنگاه‌های کوچک، به صورت مستمر تشکیل، تعطیل یا توسعه پیدا می‌کنند و در برخی موارد به بنگاه‌های بزرگتر تبدیل می‌شوند، هر بنگاهی را می‌توان مانند یک موجود زنده با دوره حیات معین در نظر گرفت، که شامل تولد (شروع به کار)،^۲ رشد (توسعه بنگاه)، انقباض^۴ (اندازه بنگاه تحلیل می‌رود) و مرگ (خروج بنگاه) است (شکل ۱). با این وجود، بیشتر بنگاه‌های خرد و کوچک هرگز این مراحل رشد را طی نمی‌کنند، زیرا ممکن است قبل از خروج از بازار به صورت بنگاه خرد به حیات خود ادامه دهند. با تلفیق تحولات هر بنگاه در سطح کلان، به سادگی می‌تواند تعداد بنگاه‌های ایجاد شده، و تعداد بنگاه‌های توسعه یافته را مشخص کرد. برای محاسبه تعداد خالص بنگاه‌های ایجاد شده، تعداد بنگاه‌های جدید ایجاد شده را منهای بنگاه‌های تعطیل شده (خارج شده از بازار) می‌کنند و تعداد خالص بنگاه‌های توسعه یافته نیز با کم کردن بنگاه‌های توسعه یافته از بنگاه‌های در حال تعطیل شدن محاسبه می‌کنند. متأسفانه، زمانی که این تحولات به صورت همزمان روی دهد، و بر خلاف روندها، مجموع داده‌ها در مورد فعالیت بنگاه‌های خرد و کوچک این تحولات را نشان نمی‌دهد.

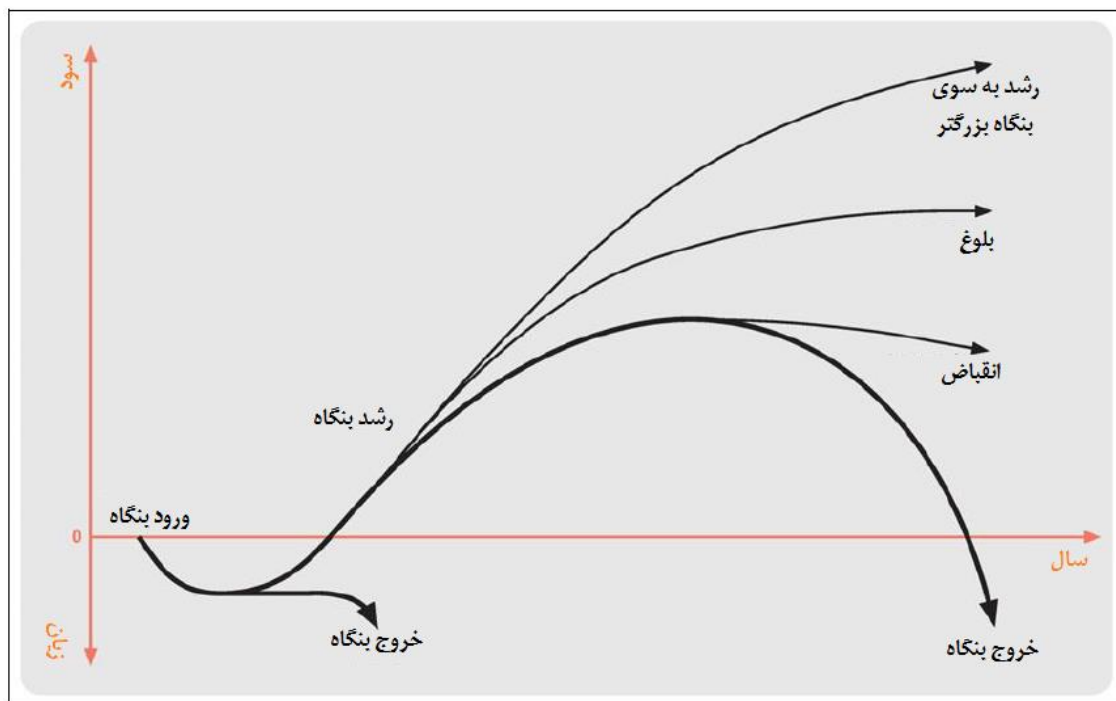
به صورت آرمانی، تحولات بنگاه‌ها با فرایندی که به "تخریب خلاق"^۵ موسوم است شروع می‌شود، به عبارت دیگر، تخریب خلاق فرایندی است که در آن بنگاه‌های جدید و مولدتر به صورت غیررقابتی، و خارج از سازوکار بازار شکل می‌گیرند، این پدیده باعث می‌شود تا رشد و توسعه بنگاه‌هایی که توانایی رقابت ندارند، با رکورد مواجه می‌شود. براساس مطالعات شومپیتر^۶ تغییر مستمر و مداوم در ترکیب بنگاه‌ها از طریق ورود، خروج، توسعه و انقباض برای توسعه و ایجاد فرایندها و محصولات و همچنین ایجاد بازارهای جدید ضروری است. در سطح کلان این جابجایی‌ها و تحولات در بین بخش‌ها و بین بخش و کشورها سرانجام باعث ارتقای بهره‌وری و تحول ساختاری در کشورهای کم

1. Just in time
2. Churning
3. Start up
4. Contraction
5. Creative destruction

مفهوم تخریب خلاق توسط اقتصاد دان معروف اتریشی-آمریکایی به نام جوزف شومپیتر از دهه ۱۹۵۰ متداول شد. این مفهوم رشد در نظریات نوآوری اقتصادی چرخه‌ای کسب و کار دارد. به بیان ساده این مفهوم براساس شکل‌گیری دوره‌های مختلف اقتصادی و هر صنعت که بواسطه نوآوری‌هایی شکل می‌گیرند، تبیین و تعریف می‌شود.

6. Schumpeter

درآمد و متوسط می‌شود. بنابر این توسعه بنگاه ناشی از تحولات روستایی، تحول در جوامع مبتنی بر کشاورزی و گذار به جوامع صنعتی مدرن و اقتصادهای مبتنی بر خدمات است. بر اساس این فرایندها و تحولات، فرصت‌های اشتغال از شغل‌های با بهره‌وری کم، به شغل‌های با بهره‌وری بالاتر متحول خواهد شد.



شکل ۱: مراحل چرخه حیات یک بنگاه

اهمیت و نقش و کارکرد صنایع کوچک و متوسط در توسعه اقتصادی و ایجاد اشتغال:

❖ رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال:

بنگاه‌های کوچک و متوسط در بیشتر کشورهای جهان به عنوان یکی از مهمترین بخش‌های اقتصاد کشور تولید کننده ثروت برای دستیابی به توزیع عادلانه درآمد و ثروت، ایجاد اشتغال، افزایش بهره‌وری، رشد اقتصادی و نیز کارآمدتر این شیوه کاهش وابستگی به درآمدهای تک محصولی قلمداد می‌شوند. در حال حاضر، گرایش به منطقه‌گرایی و جهانی شدن بازارها، تولید کنندگان صنعتی را وادار ساخته است تا از امکانات خود بهترین شکل استفاده کنند و از اتلاف منابع جلوگیری کنند. در این فرایند، صنایع کوچک و متوسط نقش به‌سزایی ایفا می‌کنند.

به همین دلیل توسعه صنایع کوچک و متوسط، به عنوان موتور محرکه توسعه اقتصادی کشورها در دهه‌های آینده مطرح شده است. بررسی‌ها نشان داده است که صنایع کوچک و متوسط از چهار مسیر؛ کارآفرینی، نوآوری و تغییر فناوری، ایجاد فرصت‌های شغلی و در نهایت افزایش درآمد بر اقتصاد ملی و بین‌المللی تاثیر گذار هستند. علاوه بر این شدت یافتن رقابت جهانی، افزایش عدم قطعیت‌ها و بی‌اطمینانی و تقاضای روز افزون محصولات مختلف باعث شده است که توسعه صنایع کوچک و متوسط در بیشتر کشورهای جهان در کانون توجه قرار گیرند. هر چند صنایع بزرگ به جهت داشتن مزیت‌های ناشی از مقیاس انبوه، دامنه تولید، تجربه و اثر سازماندهی، دسترسی به منابع مالی و... هم چنان مورد توجه برنامه‌ریزان توسعه صنعتی هستند، اما مزیت‌های صنایع کوچک و متوسط به علت وجود

اثر حمل و نقل، اندازه بازار، موثر بودن انتخاب و کنترل، تولید اشتغال بیشتر و... همچنان به عنوان یکی از مهمترین بنگاه‌های اقتصادی در بسیاری از کشورها مطرح می‌باشند (میرقربانی گنجی، ۱۳۹۲).

از طرفی واحدهای تولیدی صنعتی کوچک و متوسط در بیشتر کشورها نقش اساسی در تامین اشتغال، گسترش زیرساخت‌های مناسب برای نوآوری، کارآفرینی و خلاقیت و همچنین توسعه صادرات و حضور در بازارهای جهانی دارند. اگرچه تا چند دهه پیش ایجاد و فعال بودن صنایع بزرگ نشان از اقتصاد پویاتر و قدرتمندتر بود و بر پایه این تفکر بنگاه‌های بسیار بزرگ پدیدار شدند، اما تحولات اخیر از جمله فشارهای جمعیتی، نوآوری‌های لحظه به لحظه، پیچیده تر شدن فرآیندهای مدیریتی و تصمیم‌گیری، نیاز به تصمیمگیری‌های آنی و ضروری، انعطاف پذیری و تاب آوری و تجارب حاصل از فعالیت بنگاه‌های کوچک و متوسط اهمیت این بنگاه‌ها را روشن ساخته است (نیلی و همکاران، ۱۳۹۲، صص ۲۴-۲۲).

توسعه صنایع کوچک و متوسط به دلیل انعطاف پذیری زیاد و قابلیت بالقوه آنها برای ایجاد اشتغال در زمره مهمترین راهبردها و سیاست‌های دولت‌ها برای کاستن فقر و توزیع بهتر درآمد در بسیاری از کشورها قلمداد می‌شوند. به همین دلیل بسیاری از کشورهای جهان بویژه در کشورهای در حال توسعه، راهبردها و سیاست‌های متعددی را برای توسعه و حمایت از این دسته از صنایع در دستور کار قرار داده‌اند. این صنایع ضمن جذب نیروی کار فراوان، ارزش افزوده قابل توجهی را برای کشورهای آسیب پذیر به لحاظ اقتصادی و کشورهای با اقتصاد در حال گذار به همراه می‌آورند.

یکی از مهمترین مزیت‌های این صنایع وابستگی مکانی این صنایع است. به عبارت دیگر این صنایع مواد اولیه را از منطقه پیرامون خود دریافت می‌کنند و سپس تولیدات و محصولات خود را به آن بازمی‌گردانند که این پدیده باعث رونق بخشیدن به اقتصاد منطقه می‌شوند. به طور کلی این دسته از صنایع عمدتاً از مواد اولیه موجود در منطقه استفاده می‌کنند، نیروی کار منطقه را جذب می‌کنند. این وابستگی مکانی باعث شده است تا این نوع از صنایع در برنامه ریزی‌های منطقه‌ای و آمایشی برای توسعه مناطق کمتر توسعه یافته بسیار حائز اهمیت باشند.

تغییر سریع و گسترده فناوری تولید در دهه‌های اخیر و فاصله گرفتن از تولید انبوه در صنایع بزرگ و گرایش به سمت تولید انعطاف‌پذیر در صنایع کوچک و متوسط، هر چند توانایی رقابت فعالیت‌های صنعتی کوچک را افزایش داده و منجر به انتقال فعالیت‌های اقتصادی از صنایع بزرگ به سمت صنایع کوچک شده، لیکن این موضوع به معنای حذف صنایع بزرگ و جایگزینی آن با صنایع کوچک نبوده؛ بلکه روند حرکت، به سوی تعامل هر چه بیشتر این دو با یکدیگر و در قالب یک زنجیره تولید بوده است. به گونه‌ای که تقسیم کار میان صنایع کوچک و بزرگ به شکلی صورت پذیرفته که آنها به جای رقابت با هم، یکدیگر را کامل می‌کنند (بانک مرکزی ایران، جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور، ۱۳۹۳).

صنایع کوچک و متوسط با ایجاد فرصت‌های شغلی و افزایش درآمد، می‌توانند سکان اقتصاد جهانی را در دست گیرند و بطور قابل توجهی بر این اقتصاد تاثیرگذار باشند. این صنایع در بخش دیگری با ایجاد تنوع محصول و تقاضای بازار و نیاز، در رقابت بازار اقتصاد جهانی از اقبال بیشتری بهره‌مند گردند و در تاثیرگذاری بر اشتغال و درآمد ملی نقش بسزایی داشته باشند.

از سوی دیگر در خلال چند سال اخیر و با ظهور فناوری های جدید و دستیابی همگان به شبکه های ارتباطی و اینترنتی تحولات و دگرگونی های عمیقی در توانایی های واحدهای صنعتی، روش های تولید و توزیع و ساختار صنعتی کشورها پدید آمده است، به طوری که واحدهای کوچک و صنعتی و بازرگانی به عنوان بخش مکمل و بنیان اقتصاد هر کشور شناخته شده اند. این واحدها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه ضمن دستیابی به اهداف بنیادین همچون ایجاد اشتغال، ریشه کن نمودن فقر، بهبود توزیع درآمد و برآوردن نیازهای اساسی کشورهای در حال توسعه نقش مؤثری دارند (رافع و همکاران، ۱۳۹۱).

همچنین با توجه به موضوع جهانی شدن و تحولات سریع فناوری ها، تحول توسعه اقتصادی هر کشور تا حد زیادی به موفقیت شرکت های کوچک و متوسط وابسته شده است. فعالیت این شرکت ها در چند بعد مطرح است. در بعد اجتماعی بنگاه های کوچک و متوسط راه پیشرفت افراد را باز می گذارند. در بعد سیاسی این بنگاه ها ساختار سیاسی را اصلاح می کنند و از تمرکز قدرت در شهرهای بزرگ جلوگیری به عمل می کنند و به نوعی باعث تمرکز زدایی ساختار قدرت در پهنه سرزمین می شوند. از لحاظ اقتصادی بنگاه های کوچک و متوسط از عمده عوامل ایجاد اشتغال محسوب می شوند. از نظر فردی نیز بنگاه های کوچک و متوسط زمینه را برای توانمند سازی و توسعه فردی و تخصصی و ایجاد افق های روشن حرفه ای فراهم می آورند. به این ترتیب این گروه از بنگاه ها سهم بسزایی در رساندن اقتصاد به اقتصاد رقابتی، پویا مبتنی بر دانش و نیز توانایی رشد مستمر، ایجاد اشتغال و انسجام اجتماعی را دارند (علیزاده مرزناکی، ۱۳۸۷).

راهاندازی بنگاه های کوچک و متوسط به منابع مالی بسیار زیادی نیاز ندارد و با تسهیلات ناشی از تجارت رو به رشد، می توانند فضای اقتصادی متناسبی را به خود اختصاص دهند. انعطاق پذیری زیاد این بنگاه ها در سراسر جهان باعث شده است تا بتوانند مدل کسب و کار، محصولات و استراتژی های ورود به بازار خود را به سرعت تغییر دهند و خود را با شرایط روبه تحول سازگار کنند. بنگاه های کوچک و متوسط به صورت مستمر در حال ایجاد تحولات بنیادین در زیرمجموعه های خود هستند و از تکنولوژی برای رقابت با شرکت های بزرگ تر استفاده می کنند.

بنگاه های کوچک و متوسط به عنوان یکی از مسیرهای اصلی رشد و توسعه پایدار مبتنی بر دانش در بسیاری از کشورها شناخته می شوند. در واقع کسب و کارهای خرد و متوسط راهی برای برون رفت از رکود، حل بحران اشتغال و افزایش بهره وری برای بسیاری از کشورها در کانون توجه قرار گرفته و حمایت های زیادی از سوی دولت ها برای توسعه آنان صورت می گیرد.

ایجاد اشتغال بیشتر یکی از مهمترین کارکردهای بنگاه های کوچک و متوسط در مقایسه با بنگاه های بزرگتر است. موضوع ایجاد فرصتهای شغلی در محدوده ی بنگاه های کوچک و متوسط برای اولین بار در ایالات متحده مورد توجه قرار گرفت. این موضوع در اواخر دهه ۱۹۷۰ به دلیل انتشار مطالعات تحقیق دیوید بیرچ^۱ در خصوص بنگاه های کوچک و متوسط به شکل گستردهای مطرح شد. او در مطالعات خود به این نتیجه رسید که بنگاه های بزرگ دیگر عامل اصلی ایجادکننده اشتغال در آمریکا نیستند؛ به طوری که اکثر شغل های جدید را بنگاه های کوچک و متوسط ایجاد می کنند (علمی و همکاران، ۱۳۹۲).

اهمیت واحدهای کوچک و متوسط در ایران را می‌توان از دو بعد کمی و کیفی بررسی کرد. از بعد کمی، درصد بسیار بالایی از شرکتهای موجود در کشور ما و بسیاری از کشورهای جهان را واحدهای کوچک و متوسط تشکیل می‌دهند و تعداد شاغلان این واحدها قابل توجه است. همچنین ارزش افزوده ای که این واحدها تولید می‌کنند در کشورهای مختلف، چیزی بین یک سوم تا نیمی از ارزش افزوده کل کشور را تشکیل می‌دهد. از بعد کیفی، این واحدها می‌توانند بخش خصوصی را در سرمایه‌گذاری‌ها تشویق کنند، چون بخش خصوصی معمولاً برای ایجاد واحدهای بزرگ امکانات کافی ندارند. این واحدها همچنین می‌توانند به عنوان ابزار مناسبی برای خصوصی سازی در نظر گرفته شوند. این واحدها امکان شناخت بازار را دارند و می‌توانند خود را با نیازهای بازار منطبق کنند و به خاطر کوچک بودن، فرایند تصمیم‌گیری در آنها بسیار سریع است. این واحدها می‌توانند قدرت ابتکار و خلاقیت بیشتری داشته باشند؛ در توزیع فناوری در سطح کشور می‌توانند موفق‌تر باشند و سریعاً خود را با فناوری‌های لازم تطبیق دهند و در یک نکته می‌توانند تخصصی عمل کنند که این امر، در واحدهای بزرگ کمتر اتفاق می‌افتد (امین بیدختی، ۱۳۹۰).

همچنین باید توجه کرد که خلق مسیرهای متنوع و کارآ برای هدایت پس‌اندازهای خرد به سمت تولید در اقتصاد یکی از مهمترین دغدغه‌های اقتصادی دولت‌ها است. بنگاه‌های کوچک و متوسط به خوبی می‌توانند ضمن تجمیع پس‌اندازهای پراکنده در اقتصاد، زمینه‌های تزریق منابع مالی خرد به تولید را فراهم کنند. مواردی که در بالا اشاره شد، به خوبی نقش بنگاه‌های کوچک و متوسط را به عنوان موتور محرکه رشد اقتصادی کشورها نشان می‌دهد. برای مثال یکی از مهمترین عوامل رشد چشمگیر اقتصادهای نوظهور دنیا رونق فضای رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط این کشورهاست و این بنگاه‌ها به عنوان محور اصلی تقویت بازار مورد توجه قرار گرفته‌اند. محورهای اشاره شده در مورد اهمیت و نقش بنگاه‌های کوچک و متوسط را در شکل (۲) نشان داده شده است.



شکل ۲: اهمیت و نقش بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد

منبع: (مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴)، الگوی تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاه‌های کوچک و متوسط، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۳۸۰)

تبیین وضعیت موجود بنگاه های صنعتی با تاکید بر بنگاه های صنعتی کوچک و متوسط در ایران (SMEs):

در فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی هر کشوری، بخش صنعت نقش بسیار مهم و تعیین کننده ای در شتاب بخشیدن به توسعه برخوردار است. این بخش به عنوان پیشران و موتور محرکه رشد اقتصادی و انباشت سرمایه، می تواند به توسعه و رشد در سایر بخش ها منتهی شود. اما عموماً در مراحل آغازین صنعتی شدن، به دلیل پتانسیل های ویژه نواحی به طور اجتناب ناپذیری همواره به تمرکز و قطبی شدن فضای سرزمینی منتهی می شود که در این قطب ها و کانون ها طیف گسترده ای از فعالیت و جمعیت مستقر می شوند. از سوی دیگر تمرکز جمعیت و فعالیت در این نواحی، همواره با مصرف وسیع منابع و فشار بر منابع در قطب های فعال همراه می شود که این فرایند نیز به دنبال خود آثا و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و بویژه زیست محیطی را به دنبال دارد، به همین دلیل، تمرکززدایی و سوق دادن فعالیت های صنعتی به سایر کانون ها و قطب ها، همواره به عنوان مهمترین دغدغه اصلی برنامه ریزان و سیاست گذاران توسعه و آمایش سرزمین بوده است.

بررسی فرایند تحولات صنعتی ایران به مانند سایر کشورها به خوبی قطبی شدن فضایی سرزمینی و تمرکز صنایع در بخش های خاص را نمایان می سازد. از آغاز روند صنعتی شدن و به ویژه از دهه ۱۳۳۰ به بعد متروپل تهران و پیرامون آن همواره مهم ترین قطب صنعتی کشور و مرکز جذب سرمایه گذاری برای احداث واحدهای صنعتی بوده است. از آنجایی که در این فرایند، ملاحظات مکان یابی واحدهای صنعتی مبتنی بر قابلیت های سرزمینی کمتر مورد توجه قرار می گرفت و برنامه های اقتصادی و راهبردهای توسعه صنعتی عمدتاً بر اساس ملاحظات صرف اقتصادی و رویکردهای بخشی تدوین و اجرا می شده اند، به همین دلیل بعد مهم فضایی - مکانی و توجه به قابلیت های و محدودیت های زیست محیطی همواره مورد غفلت قرار می گرفت. به همین دلیل از اوایل دهه ۴۰ و با ورود به دوره تسلط تولید صنعتی و تمرکز شدید جمعیت در تهران و ظهور عوارض و آثار سوء آن در تهران و محدوده های بلافاصل آن، موضوع تمرکززدایی و سوق دادن فعالیت های صنعتی به سایر مناطق در کانون توجه برنامه ریزان توسعه وقت قرار گرفت، تا ضمن تمرکز دایی از منطقه تهران، بتواند سایر مناطق را از مواهیب توسعه صنعتی بهره مند نمایند.

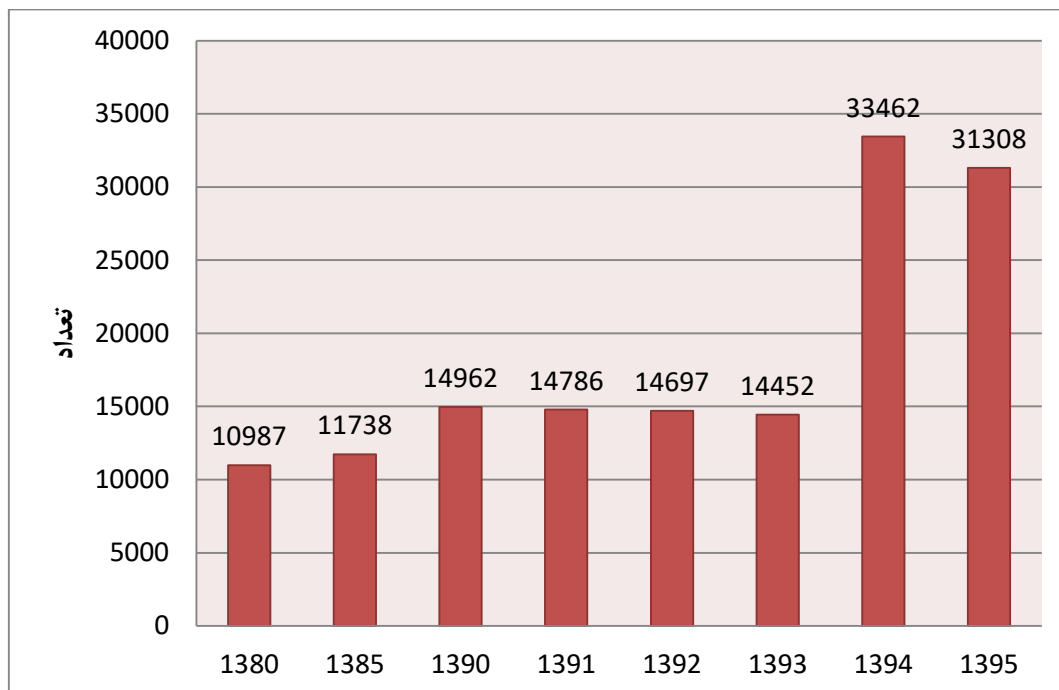
شکل گیری و استقرار فعالیت های صنعتی در ایران را از جنبه های مختلفی می توان تحلیل کرد. اتخاذ سیاست های ایجاد قطب های صنعتی، جایگزینی واردات در برنامه های گذشته موجب قطبی شدن فضای کشور و تمرکز صنعت و فعالیت ها در بخش های خاصی از کشور شده است. این گروه از فعالیت ها از دید سازمان فضایی به دو گروه طبقه بندی می شوند. گروه اول فعالیت هایی هستند که بسته به ماهیت و خصوصیات وابستگی مکانی خاص داشته و بر اساس ویژگیهای طبیعی سرزمین شکل می گیرند. این گروه عمدتاً شامل فعالیتهای معدنی و برخی از صنایع وابسته به معادن، صنایع مرتبط با دریا نظیر کشتی سازی و... می باشند. گروه دوم فعالیتهای صنعتی گرچه جهت استقرار شرایط محیطی خاصی را طلب می نمایند، لیکن می توان نقاط متفاوتی را در سرزمین جهت استقرار آنها مکانیابی نمود. این گروه از صنایع بیشتر تحت تاثیر سیاست های خاص دولت ها در گذشته، نزدیکی به بازار های مصرف، حمایت سیاست گذاران محلی و استفاده از زیربنای آماده در نزدیکی مراکز جمعیتی و مناطق توسعه یافته تر استقرار یافته و موجب تشدید جذب جمعیت و فعالیت های صنعتی به این مناطق شده است.

مناطق شهری تهران به عنوان قطب فعالیت های اقتصادی و بویژه صنعتی کشور، شمار زیادی از کارگاه های صنعتی کشور را در خود جای داده است. تعداد زیادی از واحدهای بزرگ صنعتی کشور بویژه صنایع تولید خودرو و قطعات آن در این منطقه شهری استقرار یافته اند. مناطق و استانهای همجوار کلانشهر تهران بویژه محور تهران - کرج - قزوین نیز شامل طیف گسترده ای از صنایع بزرگ کشور در زمینه صنایع نساجی می‌باشند.

همانگونه که عنوان شد، با قطبی شدن فضای کشور و توسعه فعالیت های صنعتی در بخش های خاصی از کشور، سیل مهاجرت جوامع روستایی به این مناطق بویژه از اواخر دهه ۴۰ تشدید شد که این مسئله نگرانی هایی را در سطوح سیاست گذاری و برنامه‌ریزی رقم زد. به همین دلیل در همان مقطع بدون اینکه برنامه مدونی به نام آمایش سرزمین برای تمرکز زدایی و توزیع بهینه فعالیت ها و سکونتگاه ها در پهنه سرزمین وجود داشته باشد، سیاست ها و راهبردهایی برای هدایت فعالیت ها به سوی مناطق کمتر توسعه یافته در کانون توجه قرار گرفته که از مهمترین آنها می توان به ممنوعیت احداث صنایع در شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران، ممنوعیت فعالیت ها در شعاع ۵۰ کیلومتری استانها و برخی از معافیت های مالیاتی و مشوق‌های مالی برای استقرار فعالیت های صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته اشاره کرد، لیکن این سیاست ها نیز نتوانست اثرات چندانی بر توزیع بهینه فعالیت ها و سکونتگاه ها در پهنه کشور داشته باشند که برآیند آن‌ها تمرکز فعالیت‌های صنعتی در بخش‌های خاصی از کشور و در انزوا و حاشیه قرار گرفتن بخش زیادی از جمعیت در پهنه سرزمین است که در حال حاضر معضلات متعدد اقتصادی، اجتماعی و بویژه زیست محیطی را در کشور به همراه داشته است.

اگر چه سیاست های تمرکززدایی صنعتی از کلانشهرهایی مانند تهران طی یک دوره زمانی موجبات کندی روند استقرار صنایع در محدوده شهر تهران شد، با این حال موجب انتقال روند تمرکز صنعتی به نواحی پیرامون تهران به صورت زنجیره‌ای و در پیوند با تهران گردید و در این رابطه به ویژه پس از انقلاب اسلامی کریدورهای صنعتی پیرامون تهران به صورتی برنامه ریزی نشده شکل گرفت. البته این پدیده در سایر کلانشهرهای کشور نیز با شدت و ضعف هایی روی داده و موجب تمرکز بیش از پیش جمعیت و فعالیت در آنها شده است.

یکی از مهم ترین شاخص هایی که می تواند این عدم توازن ها و توزیع آنها را در پهنه سرزمین نمایان سازد، شمار کارگاه های صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر است. بر اساس اطلاعات موجود تعداد کارگاه های صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر در سال ۱۳۸۰ معادل ۱۰۹۸۷ کارگاه بود که تعداد آنها در سال ۱۳۹۳ به ۱۴۴۵۲ کارگاه رسید، اما با تجدید نظر هایی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۴ انجام شد، تعداد آنها ۳۳۴۶۲ کارگاه اعلام شد. بر اساس آخرین اطلاعات در سال ۱۳۹۵ شمار کل کارگاه ۱۰ کارکن و بیشتر ۳۱۳۰۸ کارگاه اعلام شده است که حدود ۶,۴ درصد کاهش نشان می دهد (شکل ۳).



شکل ۳: تحولات تعداد کارگاه صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر طی دوره ۹۵-۱۳۸۰

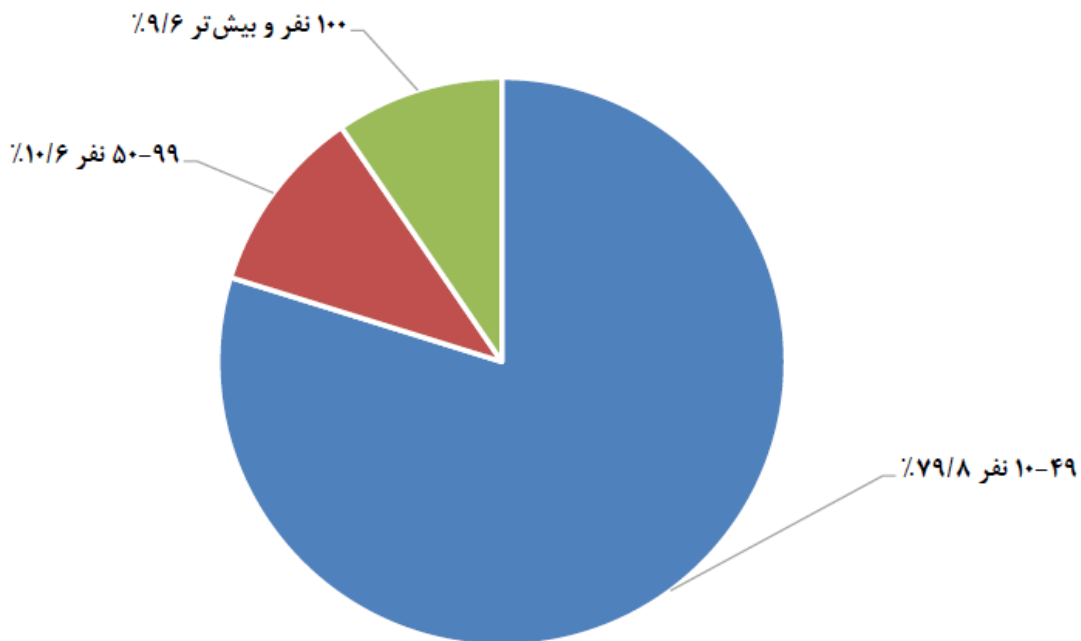
منبع: (سالنامه آماری ۱۳۹۶، مرکز آمار ایران)

در سال ۱۳۹۵، در ۳۱۳۰۸ کارگاه ۱۰ کارکن و بیشتر کشور حدود ۱۷۸۸۶۵۱ نفر شاغل بوده اند. از این تعداد شاغلین حدود ۲۸،۷ درصد در کارگاه هالی ۱۰ تا ۴۹ نفر کارکن، ۱۲،۶ درصد در کارگاه های ۵۰ تا ۹۹ نفر کارکن و ۵۸۳۷ درصد در کارگاه های دارای ۱۰۰ نفر کارکن بیشتر شاغل بوده اند. همچنین از مجموع کارگاه صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر حدود ۹۸،۸ درصد از این کارگاه ها به بخش خصوصی و حدود ۱،۲ درصد به بخش عمومی تعلق داشته است. در جدول (۷) تعداد کارگاه های ۱۰ کارکن و بیشتر به تفکیک طبقات کارکنان طی دوره ۹۵-۱۳۸۰ و در شکل (۴) نیز سهم هر یک از آنها به تفکیک تعداد کارکنان در سال ۱۳۹۵ نشان داده شده است.

جدول ۱: تحولات تعداد کارگاه های ۱۰ کارکن و بیشتر به تفکیک تعداد کارکن طی دوره ۹۵-۱۳۸۰

سال و فعالیت	خصوصی				عمومی			
	جمع	۱۰-۴۹ نفر	۵۰-۹۹ نفر	۱۰۰ نفر و بیشتر	جمع	۱۰-۴۹ نفر	۵۰-۹۹ نفر	۱۰۰ نفر و بیشتر
۱۳۸۰	۱۰۲۰۳	۷۸۵۲	۱۱۴۶	۱۲۰۵	۷۸۴	۲۵۷	۱۰۳	۴۲۴
۱۳۸۵	۱۵۵۳۱	۱۱۹۴۴	۱۷۷۵	۱۸۱۲	۵۲۶	۲۰۷	۸۱	۲۳۸
۱۳۹۰	۱۴۶۴۴	۱۰۳۴۰	۲۰۹۲	۲۲۱۲	۳۱۸	۱۴۱	۴۶	۱۳۱
۱۳۹۱	۱۴۵۲۵	۱۰۲۴۶	۲۱۵۷	۲۱۲۲	۲۶۱	۱۰۹	۴۳	۱۱۰
۱۳۹۲	۱۴۳۷۱	۹۸۴۵	۲۱۸۸	۲۳۳۸	۳۲۶	۱۲۸	۳۷	۱۶۱
۱۳۹۳	۱۴۰۹۲	۹۶۰۴	۲۰۷۷	۲۴۱۱	۳۶۰	۱۶۸	۵۵	۱۳۷
۱۳۹۴	۳۳۰۷۲	۲۶۹۲۶	۳۳۲۴	۲۸۲۲	۳۹۰	۱۸۰	۴۸	۱۶۳
۱۳۹۵	۳۰۹۶۱	۲۴۸۱۳	۳۲۸۳	۲۸۴۷	۳۶۷	۱۶۹	۵۱	۱۴۸

منبع: (سالنامه آماری سال ۱۳۹۵، مرکز آمار ایران ۱۳۹۶)



شکل ۴: سهم تعداد کارگاه‌های ۱۰ کارکن و بیشتر به تفکیک تعداد کارکنان در سال ۱۳۹۵

رونق و رکود اقتصادی، سیاست‌های حمایت از صنایع، سیاست‌های واردات و صادرات، ثبات تصمیم‌گیری دولت، سیاست‌های حمایتی و غیره در چند سال گذشته بر تعداد و پراکنش و استقرار بنگاه‌های صنعتی کشور تاثیر به‌سزایی گذاشته و به دلایل مختلف بر تمرکز گرایی، جذب و استقرار بسیاری از واحدهای صنعتی در کانون‌ها و قطب‌های جمعیتی و بویژه مراکز استان‌ها دامن زده است که پیامد آن به بروز طیف گسترده‌ای از مشکلات اجتماعی و زیست محیطی در این نواحی بوده است.

توزیع و پراکنش کارگاه در سطح استان‌ها از توزیع ناموزون این فعالیت‌ها در پهنه سرزمین حکایت دارد. هر چند در خلال سال‌های گذشته سیاست‌ها و برنامه‌های متعددی برای تمرکز زدایی و توسعه مناطق فقیر و کمتر توسعه یافته از طریق مشوق‌های مختلف مالی و پولی برای توسعه صنعتی در مناطق کمتر توسعه یافته اتخاذ شده است، اما برآیند و نتایج این اقدامات از موفقیت‌چندانی برخوردار نبوده و کماکان شکاف بسیاری زیادی بین مناطق مختلف کشور مشاهد می‌شود.

بر اساس اطلاعات موجود در سال ۱۳۹۵ از مجموع ۳۱۳۰۸ واحد صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر حدود ۷۰۰۹ واحد در استان تهران مستقر هستند که این تعداد حدود ۲۲،۴ درصد از کل کارگاه‌های صنعتی ۱۰ کارکن و بیشتر را شامل می‌شوند. استان‌های اصفهان، خراسان رضوی، آذربایجان شرقی و البرز نیز به ترتیب با ۳۷۹۵ (۱۲ درصد)، ۲۱۳۶ (۶،۸ درصد)، ۱۷۹۶ (۵،۷ درصد) و ۱۶۴۳ (۵،۲۵ درصد) در رتبه‌های بعدی قرار داشته‌اند. به این ترتیب مشاهده می‌شود که بیش از ۵۲ درصد از کارگاه ۱۰ کارکن و بیشتر کشور در استان‌های یاد شده مستقر بوده‌اند. استان‌های کهگیلویه و بویر احمد، ایلام و خراسان شمالی نیز هر کدام با سهم کمتر ۰،۵ درصد تعداد کارکنان ۱۰ کارکن و بیشتر در رتبه‌های آخر فهرست قرار داشته‌اند که این موضوع کاملاً از توزیع نابرابری شدید صنایع در پهنه کشور و تمرکز آنها در برخی استان‌ها و بویژه مراکز این استان‌ها (نابرابری‌های برون منطقه‌ای و درون منطقه‌ای) حکایت دارد. (جدول ۸).

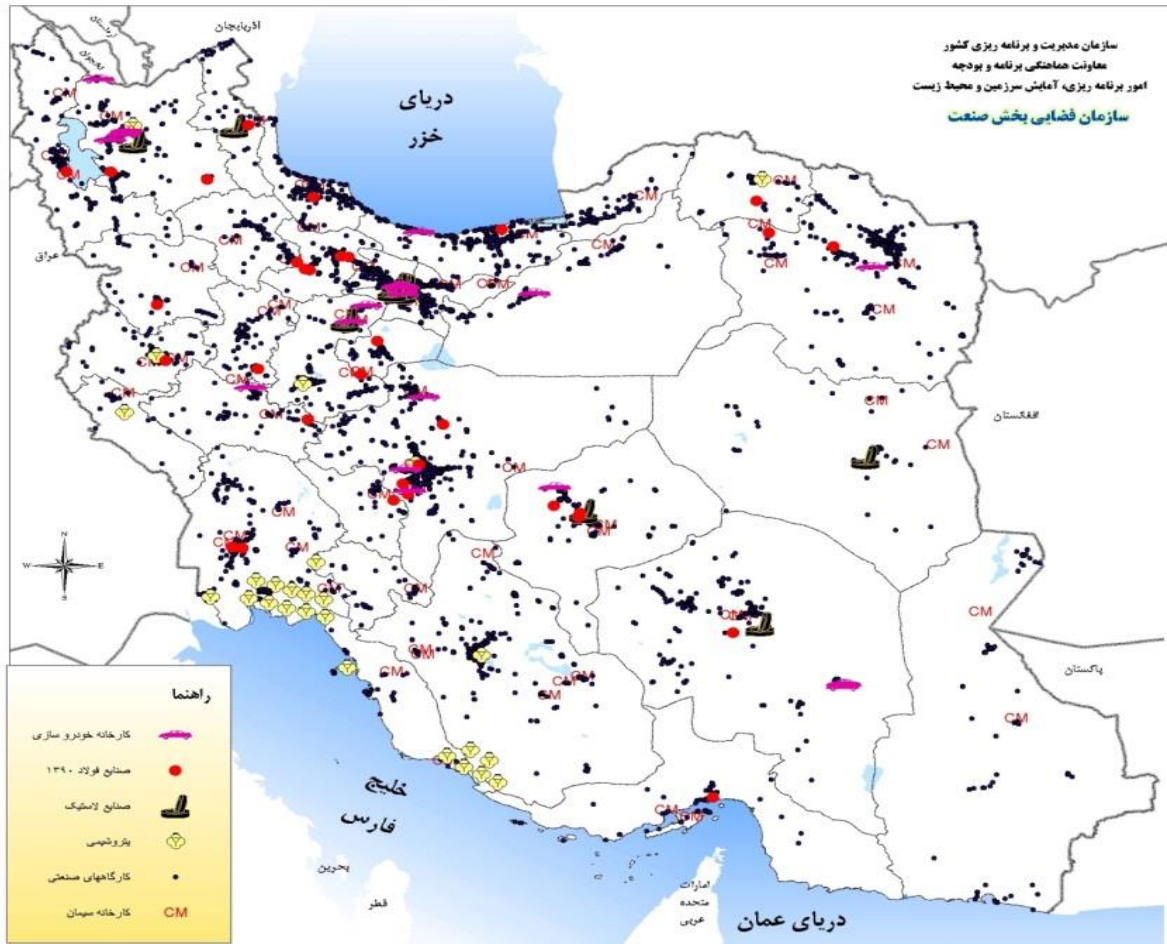
جدول ۲: توزیع کارکنان ۱۰ کارکن و بیشتر صنعتی به تفکیک استان در سال ۱۳۹۵

نام استان	تعداد	درصد
تهران	۷۰۰۹	۲۲,۳۹
اصفهان	۳۷۹۵	۱۲,۱۲
خراسان رضوی	۲۱۳۶	۶,۸۲
اذربایجان شرقی	۱۷۹۶	۵,۷۴
البرز	۱۶۴۳	۵,۲۵
فارس	۱۱۸۸	۳,۷۹
مرکزی	۱۱۷۱	۳,۷۴
قزوین	۱۱۵۴	۳,۶۹
مازندران	۱۱۵۳	۳,۶۸
سمنان	۱۰۷۳	۳,۴۳
یزد	۱۰۳۰	۳,۲۹
گیلان	۹۰۸	۲,۹۰
قم	۸۴۵	۲,۷۰
آذربایجان غربی	۷۸۵	۲,۵۱
کرمان	۷۴۹	۲,۳۹
خوزستان	۷۱۶	۲,۲۹
همدان	۵۰۱	۱,۶۰
گلستان	۴۵۵	۱,۴۵
زنجان	۴۵۱	۱,۴۴
لرستان	۴۰۵	۱,۲۹
سیستان و بلوچستان	۳۲۹	۱,۰۵
هرمزگان	۳۰۳	۰,۹۷
کرمانشاه	۲۸۳	۰,۹۰
کردستان	۲۷۴	۰,۸۸
چهارمحال و بختیاری	۲۴۵	۰,۷۸
اردبیل	۲۴۳	۰,۷۸
بوشهر	۱۸۵	۰,۵۹
خراسان جنوبی	۱۵۶	۰,۵۰
خراسان شمالی	۱۵۲	۰,۴۹
ایلام	۹۲	۰,۲۹
کهگیلویه و بویر احمد	۸۲	۰,۲۶
جمع کل	۳۱۳۰۸	۱۰۰

منبع: (سالنامه آماری کشور، ۱۳۹۶)

همانگونه که عنوان شد، اتخاذ مجموعه ای سیاست‌های دولت در چند دهه گذشته مانند ایجاد قطب‌های صنعتی، جایگزینی واردات موجب قطبی شدن فضای کشور و تمرکز صنعت و فعالیت‌ها در بخش‌های خاصی از کشور شده است. انتخاب این مناطق با توجه به آثار و پیامدهایی که می‌گذارند (مثبت یا منفی) در ایران نیز به مانند سایر کشورها عمدتاً منبعت از ملاحظات اقتصادی و بعضاً سیاسی بوده اند که بازتاب آن در پهنه سرزمین به صورت

تمرکز زیاد فعالیت‌های صنعتی در بخش‌های خاصی از کشور مشاهده می‌شود. برای مثال بررسی استقرار برخی از واحد صنعتی منتخب بزرگ منتخب در کشور از تمرکز بسیار زیاد آن‌ها در استان‌های تهران، اصفهان، سواحل دریای خزر، خراسان رضوی، آذربایجان شرقی و سایر نواحی حکایت دارد (شکل ۵).

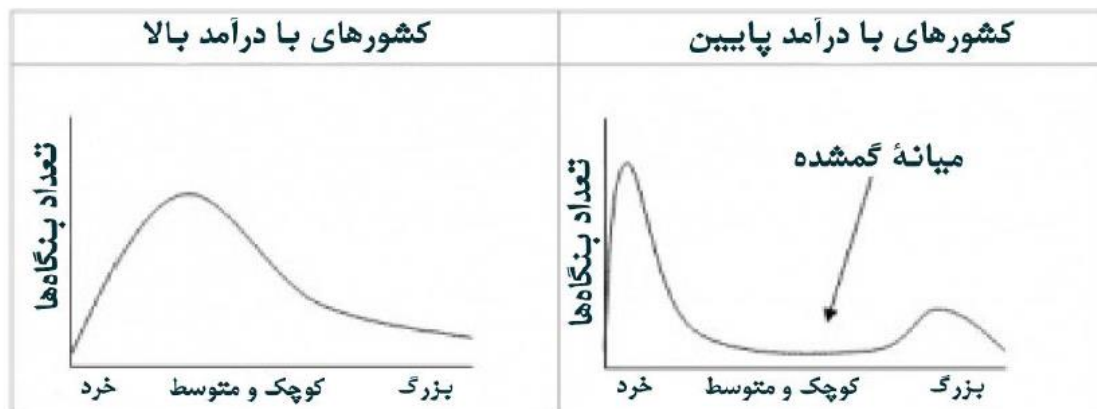


شکل ۵: پراکنش صنایع منتخب در ایران

منبع: (سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۹۶) امور برنامه ریزی، آمایش سرزمین و محیط زیست)

علاوه بر بررسی و تحلیل و توزیع مکانی و فضایی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در پهنه سرزمین، این دسته از بنگاه‌ها را از جنبه‌های دیگری نیز می‌توان مورد بررسی قرار داد. یکی از معیارهایی که در تحلیل و ارزیابی بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در یک کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد، میانه گمشده است که از طریق آن وضعیت بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط هر کشور بررسی می‌شود. سپس با استفاده از دو معیار درصد اشتغال بنگاه‌های کوچک و متوسط نسبت به کل اشتغال و درصد ارزش افزوده بنگاه‌های کوچک و متوسط نسبت به کل ارزش افزوده اقتصاد این ارزیابی تکمیل می‌شود.

اگر در کشوری تعداد بسیار زیادی از بنگاه های کوچک و بزرگ وجود داشته باشد و در این میان بنگاه های با حجم میانه در اقتصاد این کشور کم باشد، نشان دهنده وضعیت ضعیف حمایت از بنگاههای کوچک و متوسط در اقتصاد است. این فقدان بنگاه های کوچک و متوسط که عمدتاً در کشورهای کمتر توسعه یافته مشاهده می شود، میانه گمشده نام دارد (شکل ۶).



شکل ۶: مفهوم میانه گمشده و وضعیت آن در کشورهای با درآمد بالا و درآمد پایین

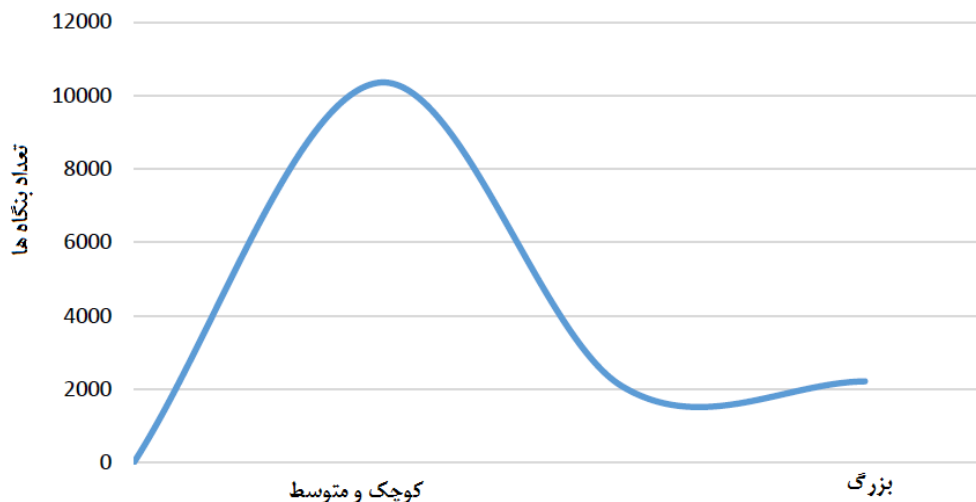
منبع: (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، الگوی تأمین مالی بنگاههای کوچک و متوسط - تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاههای کوچک و متوسط، معاونت پژوهشهای اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۳۸۰)

برای تبیین وضعیت بنگاه ها و ساختار صنعتی کشور با استفاده از معیار میانه گمشده می توان از داده های مرکز آمار برای تبیین ساختار تولید صنعتی در ایران استفاده کرد. بر اساس تقسیم بندی مرکز آمار ایران برای کارگاه صنعتی خرد (۹-۱ نفر کارکن)، کوچک (۴۹-۱۰ کارکن)، متوسط (۹۹-۵۰ کارکن) و بزرگ (بیش از ۱۰۰ کارکن)، وقوع میانه گمشده در ساختار تولید صنعتی کشور کاملاً مشهود است (جدول ۹ و شکل ۷). وقوع میانه گمشده به این معنی است که بنگاههای خرد عمدتاً نمی توانند مراحل بلوغ خود را در فضای کسب و کار کشور به سلامت طی کنند و بخشی از آنها از صحنه تولید حذف شده و برخی دیگر در بازار غیررسمی به فعالیت خود ادامه می دهند. این مکانیسم معیوب به دلیل وجود موانع فراوان در فضای کسب و کار رخ می دهد.

جدول ۳: تعداد کارگاه‌های صنعتی خصوصی به تفکیک تعداد کارکنان طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۸۵

نسبت کوچک و متوسط به کل (درصد)	کارگاه‌های خصوصی					سال
	جمع کل	جمع کوچک و متوسط	۱۰۰ نفر و بیشتر کارکن (بزرگ)	۵۰ تا ۹۹ کارکن (متوسط)	۱۰ تا ۴۹ کارکن (کوچک)	
۸۸,۳	۱۵۵۳۱	۱۳۷۱۹	۱۸۱۲	۱۷۷۵	۱۱۹۴۴	۱۳۸۵
۸۷,۰	۱۷۰۷۸	۱۴۸۶۴	۲۲۱۴	۲۰۳۶	۱۲۸۲۸	۱۳۸۶
۸۵,۹	۱۶۵۸۲	۱۴۲۴۸	۲۳۳۴	۲۱۳۴	۱۲۱۱۴	۱۳۸۷
۸۵,۳	۱۵۷۲۴	۱۳۴۰۶	۲۳۱۸	۲۱۳۱	۱۱۲۷۵	۱۳۸۸
۸۵,۲	۱۴۹۴۷	۱۲۷۳۴	۲۲۱۳	۲۱۷۵	۱۰۵۵۹	۱۳۸۹
۸۴,۹	۱۴۶۴۴	۱۲۴۳۲	۲۲۱۲	۲۰۹۲	۱۰۳۴۰	۱۳۹۰
۸۴,۹	۱۴۷۸۷	۱۲۵۵۵	۲۳۳۲	۲۲۰۰	۱۰۳۵۵	۱۳۹۱
۸۳,۰	۱۴۶۹۷	۱۲۱۹۸	۲۴۹۹	۲۲۲۵	۹۹۷۳	۱۳۹۲
۸۲,۴	۱۴۴۵۲	۱۱۹۰۴	۲۵۴۸	۲۱۳۲	۹۷۷۲	۱۳۹۳

منبع: (سالنامه آماری مرکز آمار ایران (۹۳-۱۳۸۵)، بخش صنایع، تعداد کارگاه‌های صنعتی دارای ده نفر کارکن و بیشتر برحسب طبقات کارکن)



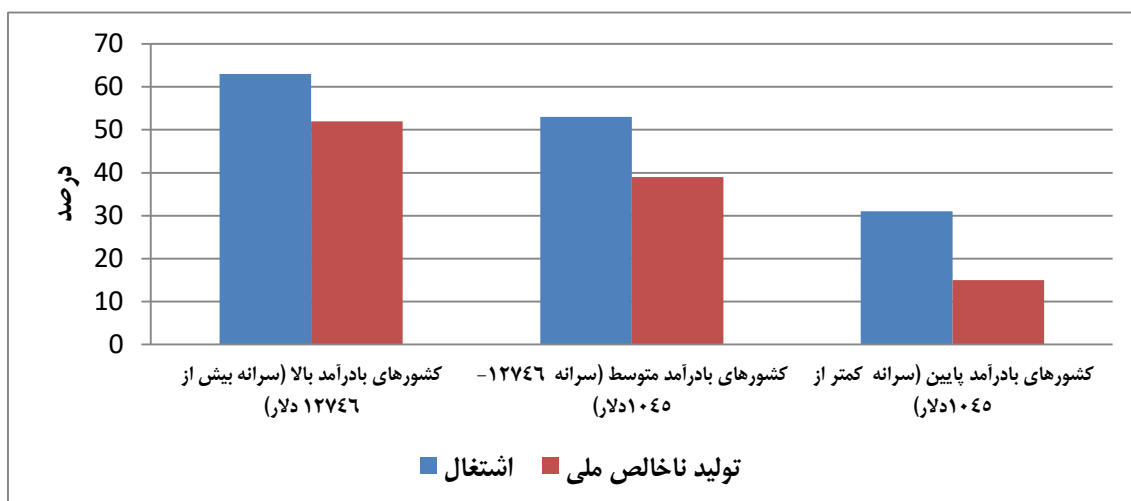
شکل ۷: استخراج میانه گمشده در فضای تولید صنعتی کشور

معیار دیگری که می‌توان براساس آن وضعیت بنگاه‌های کوچک و متوسط کشور را ارزیابی کرد، درصد اشتغال بنگاه‌های کوچک و متوسط نسبت به کل اشتغال است. براساس جدول (۲) در سال ۱۳۹۰ درصد اشتغال بنگاه‌های کوچک و متوسط نسبت به کل شاغلین بنگاه‌های صنعتی تنها ۳۰/۶ درصد بوده است، این در حالی است که ۸۴/۹ درصد از بنگاه‌های صنعتی خصوصی کشور را بنگاه‌های کوچک و متوسط تشکیل می‌دهند. برای مثال در چین نسبت اشتغال بنگاه‌های کوچک و متوسط به کل اشتغال، بیش از ۸۰ درصد، در سال ۲۰۱۰ بوده است، و در سال ۲۰۱۳ در منطقه یورو این نسبت ۶۶/۸ درصد بوده است. البته با توجه به متفاوت بودن معیارهای تعریف بنگاه‌های کوچک و متوسط در کشورها، صرف توجه به این اعداد نمی‌تواند مبنای مقایسه اشتغال بنگاه‌های کوچک و متوسط خصوصاً بین ایران و سایر کشورها شود.

همچنین براساس مطالعه ای که دیوید بیرچ در ایالات متحده انجام داده است نشان داد که دیگر، صنایع بزرگ ایجادکنندگان اصلی اشتغال در آمریکا نیستند و در عوض اکثر شغل های جدید را صنایع کوچک ایجاد می کنند. موثق ترین تصویر از اهمیت نسبی صنایع کوچک در ایجاد اشتغال حاکی از آن است که در فاصله سالهای ۱۹۸۰ الی ۱۹۸۶ بنگاههای با کمتر از ۵۰۰ کارکن (بنگاه کوچک بر اساس تعریف در آمریکا)، نیمی از کل فرصت های شغلی را تأمین کرده اند، و تقریباً دوسوم فرصت های شغلی جدید در نتیجه ایجاد، ورشکستگی و توسعه بنگاه های کوچک و متوسط بوده است. آمارهای مراکز اطلاعاتی ایالات متحده نشان می دهد که ۵۰/۹ درصد اشتغال و ۶۳/۵ درصد رشد اشتغال، در بین سالهای ۱۹۸۰ الی ۱۹۸۵ در کل اقتصاد، مربوط به بنگاه های کوچک و متوسط بوده است.

همچنین بر اساس گزارش راه هایی به سوی موفقیت که توسط آمار کمیسیون اروپا منتشر شد، درصد بالایی از نیروی کار هر کشور در بنگاه های کوچک و متوسط فعالیت می کنند و به همین دلیل دولت ها باید حمایت از این بنگاه ها را در قانون توجه خود قرار دهند، زیرا این بنگاه ها نقش بسیار مهمی در ایجاد فرصت های شغلی جدید و به کارگرفتن نیروی کار بیکار و کاهش نرخ بیکاری ایفاء می کنند. برای مثال بر اساس این گزارش حدود ۸۰ درصد ایجاد فرصت های شغلی جدید در اتحادیه اروپا در پنج سال منتهی به سال ۲۰۱۲ توسط بنگاه کوچک و متوسط صورت گرفته است (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۴).

همچنین بر اساس این گزارش، سهم اشتغال و تولید ناخالص داخلی (GNP) بنگاه های کوچک و متوسط در کل اشتغال و تولید ناخالص ملی در بین کشورهای با درآمد بالا و کشورهای با درآمد پایین تفاوت های زیادی را نشان می دهد، به طوری که سهم سهم بنگاه های کوچک و متوسط در کشورهای با درآمد بالا در اشتغال و تولید ناخالص داخلی به ترتیب ۶۰ و ۵۰ درصد و در کشورهای با درآمد پایین به ترتیب ۲۰ و ۱۵ درصد از اشتغال و تولید ناخالص داخلی است (شکل ۸).



شکل ۸: درصد اشتغال و تولید ناخالص داخلی بنگاه های کوچک و متوسط به تفکیک گروه های درآمدی کشورها

منبع: (مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۴)، الگوی تأمین مالی بنگاه های کوچک و متوسط، تحلیلی بر مفهوم و اهمیت تأمین مالی بنگاه های کوچک و متوسط، معاونت پژوهش های اقتصادی، شماره مسلسل (۱۴۳۸۰)

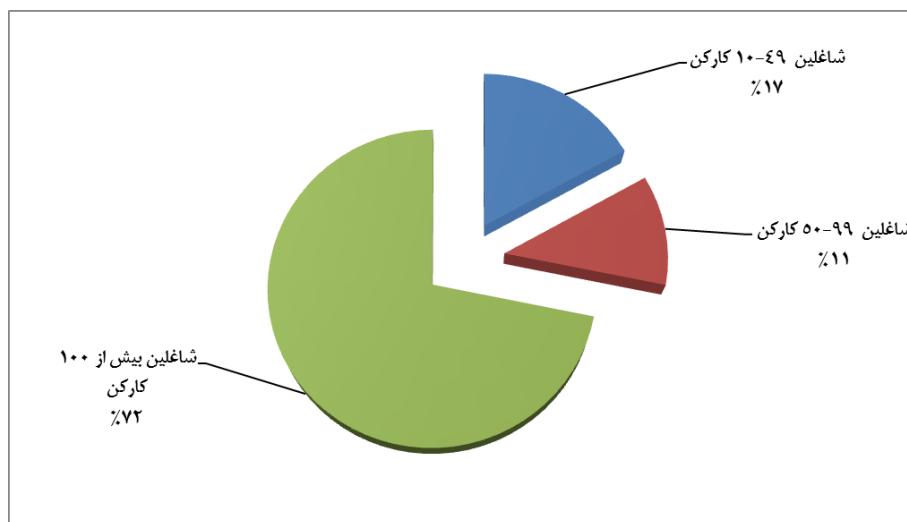
بررسی تعداد شاغلین صنعتی بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران در مقایسه با سایر کشورها تفاوت‌های زیادی را نشان می‌دهد. همانگونه که در جدول (۱۰) نشان داده شده است، طی دوره ۹۳-۱۳۸۵ میانگین اشتغال بنگاه‌های کوچک و متوسط حدود ۳۲ درصد بوده است، در حالیکه این نسبت در کشورهای با درآمدهای متوسط حدود ۵۲ درصد و در کشورهای با درآمد بالا حدود ۶۲ درصد بوده است.

جدول ۴: تعداد شاغلین کارگاه‌ها به تفکیک کارکنان طی دوره ۹۳-۱۳۸۵

سال	تعداد شاغلین				
	۱۰-۴۹ کارکن	۵۰-۹۹ کارکن	۱۰۰ کارکن و بیشتر	جمع کل	سهم شاغلین کوچک و متوسط به کل
۱۳۸۵	۲۶۶۵۷۸	۱۲۳۳۴۱	۶۸۱۴۶۴	۱۰۷۱۳۸۳	۳۶,۴
۱۳۸۶	۲۶۵۳۴۲	۱۳۲۲۴۹	۷۰۵۲۶۵	۱۱۰۲۸۵۶	۳۶,۱
۱۳۸۸	۲۵۶۲۱۸	۱۴۷۳۲۷	۸۴۸۲۳۸	۱۲۵۱۷۸۳	۳۲,۲
۱۳۸۹	۲۴۴۳۳۳	۱۵۰۶۳۰	۸۵۴۷۵۸	۱۲۴۹۷۲۱	۳۱,۶
۱۳۹۰	۲۳۵۲۳۹	۱۴۵۷۷۱	۸۶۱۹۷۳	۱۲۴۲۹۸۳	۳۰,۷
۱۳۹۳	۲۲۱۱۴۴	۱۴۷۹۸۸	۹۳۹۹۲۶	۱۳۰۹۰۵۸	۲۸,۲

منبع: سالنامه آماری مرکز آمار ایران (۹۳-۱۳۸۵)، بخش صنایع، تعداد کارگاه‌های صنعتی دارای ده نفر کارکن و بیشتر برحسب طبقات کارکن

بررسی توزیع شاغلان کارگاه‌های صنعتی در سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که حدود ۱۷ درصد شاغلین در کارگاه‌های کوچک (۱۰-۴۹ کارکن)، ۱۱ درصد در کارگاه‌های متوسط (۵۰-۹۹) و حدود ۷۲ درصد در کارگاه‌های بزرگ (۱۰۰ کارکن و بیشتر) مشغول به کار بوده‌اند (شکل ۹).



شکل ۹: توزیع شاغلین کارگاه‌های صنعتی دارای ۱۰ کارکن و بیشتر کشور برحسب طبقات کارکن در سال ۱۳۹۳

منبع: (سالنامه آماری سال ۱۳۹۳، مرکز آمار ایران)

همانگونه که عنوان شد، صنایع کوچک و متوسط در سال‌های اخیر سهم قابل ملاحظه‌ای در ایجاد شغل‌های جدید داشته‌اند. به بیان دیگر در دنیای روبه تحول کنونی، صنایع کوچک و متوسط نقش بسیار مهمی در رشد اقتصادی، رقابت و همچنین حل بحران بیکاری ایفاء می‌کنند. به همین دلیل دولت‌ها و برنامه‌ریزان اقتصادی در بسیاری از کشورها برنامه‌های حمایتی متعددی را برای توسعه این دسته از بنگاه‌ها در دستور کار قرار داده‌اند.

درصد ارزش افزوده بنگاه های صنعتی کوچک و متوسط نسبت به کل ارزش افزوده بخش صنعت هم معیار مهم دیگری برای ارزیابی وضعیت کسب و کار بنگاه های صنعتی کوچک و متوسط در کشور است. این نسبت طی سالهای گذشته کاهش یافته و از حدود ۲۱,۳ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۱۴,۹ درصد در سال ۱۳۹۱ و ۱۲,۷ درصد در سال ۱۳۹۳ تنزل کرده است (جدول ۱۱)، که این پدیده سهم ناچیز بنگاههای صنعتی کوچک و متوسط را در کل ارزش افزوده بخش صنعت نشان می دهد. این درحالی است که سهم این دسته از بنگاه در ارزش افزوده کل صنعت در سایر کشور به میزان قابل توجه ای بیشتر می باشد.

جدول ۵: ارزش افزوده فعالیت کارگاه های صنعتی به تفکیک کارکنان (میلیون ریال)

سال	بنگاه های ۱۰-۴۹ نفر	بنگاه های ۵۰-۹۹ نفر	بنگاه های بیش از ۱۰۰ نفر	کل ارزش افزوده	نسبت ارزش افزوده بنگاه های کوچک و متوسط به کل (درصد)
۱۳۷۵	۳۵۴۹۱۱۵	۱۴۸۰۵۴۷	۲۳۰۴۵۱۴۸	۲۳۶۵۱۹۵۹	۲۱,۳
۱۳۸۰	۷۲۶۳۳۲۸	۴۱۱۹۴۸۱	۷۵۲۹۲۷۵۴	۸۶۶۷۵۵۶۳	۱۳,۱
۱۳۸۵	۲۳۵۰۶۴۲۶	۱۴۱۴۴۶۲۸	۲۳۱۷۴۸۳۳۰	۲۶۹۳۹۹۳۸۵	۱۴,۰
۱۳۸۹	۴۰۴۰۰۸۷۵	۲۸۵۲۰۶۹۴	۴۲۵۷۰۸۳۷۷	۴۹۴۶۲۹۹۴۶	۱۳,۹
۱۳۹۰	۵۴۴۷۹۶۴۴	۳۷۷۲۱۵۷۳	۵۳۲۱۳۱۲۱۶	۶۲۴۳۳۲۴۳۲	۱۴,۸
۱۳۹۱	۷۴۷۸۳۱۸۴	۵۱۶۶۲۰۸۷	۷۲۱۷۷۷۳۲۹	۸۴۸۲۲۲۶۰۰	۱۴,۹
۱۳۹۲	۸۲۶۷۳۳۸۴	۶۴۴۸۷۳۲۹	۱۰۵۲۹۸۶۸۸۸	۱۲۰۰۱۴۷۶۰۱	۱۲,۳
۱۳۹۳	۹۲۲۹۱۷۵۹	۷۷۳۱۶۸۰۷	۱۱۶۲۷۵۶۳۵۸	۱۳۳۲۳۶۴۹۲۴	۱۲,۷

منبع: (سالنامه آماری کشور (۱۳۹۴)، مرکز آمار ایران)

مسائل و مشکلات فراروی بنگاه های کوچک و متوسط در ایران:

در خلال سال های اخیر مطالعات گسترده ای در زمینه ریشه یابی و علل عدم موفقیت و شکست بنگاه های کوچک و متوسط در کشور انجام شده است. هر چند بنگاه های خرد و کوچک برای توسعه اقتصادی کشور از اهمیت بسیار زیادی برخوردار هستند، اما در ایران نیز به مانند بسیاری از کشورها این بنگاه ها با موانع متعددی مانند فقدان مقیاس های لازم از جنبه های مختلف سرمایه، تولید و بازار، فقدان محیط های مناسب رشد کسب و کار از جنبه های مختلف حقوقی، قانونی و...، فقدان زیر ساخت های نرم افزاری و تشکیلاتی مناسب، تولید با فناوری های کهنه و عدم دسترسی به تکنولوژی های نوین، فقدان ارتباط منسجم با شبکه های بانکی و مالی کشور، عدم وجود شبکه های همکاری میان بنگاه های و غیر مواجه هستند.

در مطالعه ای که توسط امین بیدختی و همکاران (۱۳۹۰) از طریق پرسشنامه و مصاحبه با مدیران و کارشناسان دستگاه های اجرایی از اساتید دانشگاه های استان سمنان انجام شد، مهمترین موانع و مشکلات فراروی بنگاه های کوچک و متوسط به شرح زیر اعلام شد که نتایج این موانع برای سایر استانها و مناطق کشور با شدت و ضعف های صادق می باشد:

- پایین بودن کیفیت کالاهای تولیدی شرکتهای کوچک و متوسط داخلی در مقایسه با کالاهای کشورهای توسعه یافته
- ناتوانی شرکت های کوچک و متوسط استان برای کسب استانداردهای اروپایی
- نامرغوب بودن منابع و مواد اولیه
- فقدان متولی واحد و نبود وحدت رویه در بین دستگاه های متولی صنایع کوچک و متوسط
- فقدان قانون خاص حمایت از صنایع کوچک و متوسط
- ضعف و ناتوانی صنایع کوچک و متوسط در دسترسی به بازار و انجام تحقیقات بازار
- عدم همکاری و تعامل مناسب بین صنایع کوچک و متوسط با صنایع بزرگ برای استفاده از مزیت های هم افزایی و تکمیل زنجیره ارزش و زنجیره تولید
- مجهز نبودن آزمایشگاه ها به ابزارهای کنترل کیفیت مطابق با استانداردهای جهانی
- بالا بودن هزینه های عملیات نگه داری و تعمیرات برای تولید کالاها با کیفیت مرغوب
- بالا بودن سرمایه گذاری برای تحقیق و توسعه
- بالا بودن هزینه های دستمزد و نیروی انسانی
- هزینه بالای تأمین مواد اولیه مرغوب
- ضعف در ارائه خدمات پس از فروش به مصرف کنندگان نهائی
- نبود نگرش جامع و جهانی به بازارها در مدیران شرکت های کوچک و متوسط
- فقدان برنامه ریزی جهت تهیه و تولید محصولات مناسب بازارهای جهانی
- آشنایی کم واحدهای صنعتی با عوامل آمیخته بازاریابی
- کمبود نیروهای متخصص بازاریابی در شرکتها
- جدی نگرفتن تحقیقات بازاریابی
- عدم شناسایی فرصت‌ها، تهدیدها، نیاز های بازار و مشتریان توسط شرکتها
- عدم توجه به نظرات و سلیقه های مصرف کنندگان نهایی
- عدم تبلیغات با هدف اطلاع رسانی به مشتریان و ارتباط با آنان
- عدم مشارکت فعال در نمایشگاه‌های تخصصی و بین المللی
- عدم اصلاح ساختارهای طراحی و تولید بر اساس جلب رضایت مشتریان داخلی و خارجی و بازارهای هدف
- فعال نبودن شرکتها و مؤسسات حمل و نقل و باربری بین المللی
- عدم وجود مراکز مشاوره معتبر در امور حمل و نقل و باربری
- بالا بودن هزینه حمل کالاها
- کیفیت پائین وسایط حمل و نقل
- عدم ثبات لازم در مقررات، ضوابط و سیاست های ارزی و تجاری
- ناهماهنگی بین مقررات و ضوابط بخش‌های اقتصادی کشور در خصوص واحدهای تولیدی و صنعتی
- وجود سیستم‌ها و فرایندهای غیرقابل انعطاف اداری و دولتی در ارائه خدمات به شرکتها

- عدم اعمال بموقع سیاستهای تشویقی دولت از قبیل معافیت مالیاتی، جوایز صادراتی و...
 - عدم بازنگری در قوانین و مقررات صادراتی توسط وزارتخانه ها و سازمانهای ذیربط
 - مبهم بودن برخی از قوانین و مقررات بازرگانی و تجاری
 - عدم عضویت در سازمان تجارت جهانی
 - ضعف قوانین مالکیت فکری در کشور
 - اشکالات در سیستم پولی و مالی کشور و اتخاذ سیاستهای ناموزون
 - تعدد مراکز تصمیم گیری و عدم هماهنگی لازم
 - دخالت های متعدد و غیرضروری دولت در امور اقتصادی و بازرگانی
 - وجود تنش در روابط سیاسی و اقتصادی کشور با سایر کشورها
 - بالا بودن نرخ تورم در کشور
 - قاچاق گسترده کالا به کشور
 - عدم وجود فضای رقابت سالم در کشور
 - مشخص نبودن مزیت های نسبی و توانمندی های صادراتی به تفکیک بخش فعالیت
 - استقبال مصرف کنندگان از محصولات خارجی
 - تبعیض آمیز بودن کمک ها و خدمات حمایت گرایانه ارائه شده از سوی دولت به صنایع
- در مجموع مسائل و مشکلات فراروی بنگاه های خرد و کوچک در این تحقیق در چهار گروه کلان به شرح زیر طبقه بندی شد (امین بیدختی، ۱۳۹۰):
- (۱) موانع بازار مثل وجود خریدهای انحصاری، نوسانات در عرضه و تقاضا، خرید مواد اولیه در مقیاس های کم که به افزایش قیمت ها منجر می شود و غیره.
 - (۲) موانع مالی مانند، مشکلات مربوط به ارائه ضمانت نامه های بانکی، تأخیر در دریافت درآمد حاصل از فروش، افزایش فشار نقدینگی بر بنگاه های کوچک و متوسط و غیره.
 - (۳) عدم دسترسی به انواع گوناگون اطلاعات از جمله: اطلاعات بازاریابی در خصوص بازارهای داخلی و خارجی، اطلاعات در مورد وضعیت مالی و فناوری صنایع کوچک و متوسط برای کمک به سرمایه گذاران در انتخاب کسب و کارهای مناسب برای سرمایه گذاری، اطلاعات فنی و عملیاتی، اطلاعات در مورد منابع تأمین مواد اولیه تولید و خریداران، و...
 - (۴) سیاست های دولت، مانند: ناتوانی در ایجاد محیط توانمندساز برای بنگاه های کوچک و متوسط، موانع اداری برای اخذ عوارض و فقدان نهادهای توانمند حل دعاوی احتمالی و غیره.

جمع بندی:

دگرگونی های شتابان و سریع در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی و بویژه تکنولوژیک در محیط بنگاه های اقتصادی، بسیاری از کسب و کارها به طور عام، و بنگاه های کوچک و متوسط را با پیچیدگی ها و عدم قطعیت های فزاینده ای روبرو ساخته است، به گونه ای که حفظ و استمرار موقعیت پایدار در چنین محیط های روبه تحولی، بسیاری

از کسب و کارها و بویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط را در جهان ناگزیر ساخته است که خود را با این تحولات سازگار نمایند. ایجاد تحولات سازنده و موثر یا تلاش جهت رفع مشکلات و رویارویی با این چالش‌ها، مستلزم شناسایی وضعیت و محیطی است تا از این طریق بنگاه‌های صنعتی و بویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط بتوانند به بقای خود ادامه دهند و موجبات شکوفایی و رونق اقتصادی شده و اشتغال‌پایداری را ایجاد نمایند. با توجه به اینکه بنگاه‌های صنعتی کوچک و متوسط در بیشتر کشورهای جهان به عنوان یکی از مهمترین بخش‌های مهم صنعت و تکمیل‌کننده زنجیره‌های ارزش نقش تعیین‌کننده‌ای در تولید ثروت، توزیع عادلانه درآمدها، ایجاد فرصت‌های ارزان‌اشتغال، ارتقاء بهره‌وری، کاهش وابستگی به درآمدهای تک محصولی و بویژه ارتقاء تاب‌آوری در برابر تکان‌های خارجی دارا می‌باشند، لذا حمایت و پشتیبانی از این دسته از صنایع در کانون توجه بسیاری از دولت‌ها قرار گرفته و سیاست‌های منسجمی را برای توسعه آنها در دستور کار قرار داده‌اند.

بررسی‌های متعدد در بسیاری از کشورها پیشرو صنعتی نشان داده است که در فرایند توسعه صنعتی در این دسته از کشورها، صنایع کوچک و متوسط نقش بسیار مهمی را ایفاء کرده‌اند و به عنوان موتور محرکه عمل کرده‌اند. زیرا صنایع کوچک و متوسط به دلیل کوچکی مقیاس معمولاً در برابر دگرگونی‌های شرایط محیط از انعطاف پذیری، تاب‌آوری و سازگاری بیشتری برخوردار هستند. این تجربه جهانی در خصوص نقش‌ها و کارکردهای بنگاه‌های کوچک و متوسط برای تسریع فرایند صنعتی و ایجاد فرصت‌های اشتغال و رفع نابرابری‌ها در پهنه سرزمین، مستلزم حمایت و پشتیبانی بیشتر در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور بویژه در برنامه‌های توسعه است و اینک که کشور در آستانه تهیه و تدوین برنامه هفتم توسعه می‌باشد، ضروری است تا برنامه ریزان و سیاست‌گذاران صنعت کشور ضمن آسیب‌شناسی عوامل تهدیدکننده این دسته از بنگاه‌های صنعتی، تمهیدات و تدابیر لازم برای نقش‌آفرینی هر چه بیشتر این صنایع در اقتصاد کشور در برنامه هفتم توسعه اتخاذ نمایند. بر این اساس لازم است تا راهبردها و سیاست‌های حمایتی خاصی برای توسعه و پشتیبانی از این صنایع در برنامه هفتم توسعه تهیه و تدوین گردد.

مضامین و توصیه‌های سیاستی:

- اعمال سیاست‌های حمایتی لازم برای ارتقای رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط
- تهیه و تدوین راهبردها و سیاست‌های توسعه و پشتیبانی از بنگاه‌های کوچک و متوسط در برنامه هفتم توسعه
- ارتقای مشارکت تشکلی‌ها و نهادهای بنگاه‌های کوچک و متوسط در فرایند تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه بخش صنعت
- حمایت و پشتیبانی از فعالیت‌های فناورانه بنگاه‌های کوچک و متوسط
- حمایت از ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری ریسک‌پذیر برای حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط
- ایجاد بسترهای لازم برای تعامل و همکاری بنگاه‌های کوچک و متوسط با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی
- ایجاد بسترهای لازم برای استفاده موثر از فناوری‌های ارتباطات و اطلاعات (ICT) توسط بنگاه‌های کوچک و متوسط
- حمایت و پشتیبانی از نظام یکپارچه توزیع محصولات بنگاه‌های کوچک و متوسط در بازارهای هدف صادراتی

- - تدوین و پیاده سازی طرح جامع تحقیق و توسعه (R&D) در بنگاه های کوچک و متوسط
- حمایت و پشتیبانی از ایجاد مراکز پژوهشی و فناوری خصوصی در حوزه بنگاه های کوچک و متوسط
- ایجاد مراکز تحقیقی و توسعه و نوآوری مشترک بین بنگاه های کوچک و متوسط
- تامین مالی فعالیت های صادراتی بنگاه های کوچک و متوسط
- - تقویت، توانمند سازی، تسهیل و گسترش ارتباط و تعامل بنگاه های کوچک و متوسط با بنگاه های بزرگ و صاحب بازار و نام تجاری در سطوح ملی و بین المللی
- حمایت و پشتیبانی از شکل گیری و توسعه تشکل ها، اتحادیه ها، کنسرسیوم ها و شبکه های بنگاه های کوچک و متوسط
- تکمیل و توسعه شبکه های توزیع خرده فروشی و عمده فروشی محصولات بنگاه های کوچک و متوسط در بازارهای داخلی

منابع و ماخذ:

- امین بیدختی. علی اکبر، سید مجتبی زرگر (۱۳۹۰)، بررسی موانع موجود در توسعه بنگاه های کوچک و متوسط (SMEs) و ارائه چارچوب حمایت از این بنگاه ها، مجله کار و جامعه، شماره ۱۳۸
 - رافع، فاطمه، شهاب کاظمی، طاهره علی حیدری بیوکی (۱۳۹۱)، "تأثیر بنگاه های کوچک و زودبازده بر روی اشتغال و تولید"، دومین همایش ملی راهکارهای توسعه اقتصادی با محوریت برنامه ریزی منطقه ای، دانشگاه آزاد اسلامی سندج.
 - اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۲)، تامین مالی بنگاه های کوچک و متوسط، معاونت بررسی های اقتصادی
 - نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۹۲)، استراتژی توسعه صنعتی جمهوری اسلامی ایران، دانشگاه صنعتی شریف، دانشکده مدیریت و اقتصاد، انتشارات وزارت صنایع و معادن
 - علیزاده مرزناکی، امیر (۱۳۸۷) تأثیر بنگاه های زودبازده در اقتصاد کشور، پایان نامه کارشناسی ارشد مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان
 - دره، میر حیدر (۱۳۷۲)، مبانی جغرافیای سیاسی، انتشارات سمت، تهران
 - میرقربانی گنجی. سید موسی (۱۳۹۲)، انتقال فناوری راهکاری موثر در توسعه صنایع کوچک و متوسط، فصلنامه مدیریت صنعت هوشمند، سال ۱۶، شماره ۴ و ۵، تیر و مرداد ۱۳۹۲
 - بانک مرکزی، جایگاه شرکت های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور (۱۳۹۳)، همایش همایش بنگاه های کوچک و زودبازده، قابل دسترس از سایت :
- <https://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>
- علمی. زهرا، محمدعلی احسانی، داود جاویدنیا (۱۳۹۲) تأثیر صنایع کوچک و متوسط بر رشد اقتصادی استانهای ایران در دوره ۸۵-۱۳۸۳، پژوهشنامه ی اقتصاد کلان، علمی - پژوهشی، سال هشتم، شماره ۱۵
 - میرفخرالدینی. سید حیدر، سید علی محمد بنی فاطمه (۱۳۹۲) تجزیه و تحلیل موانع پیاده سازی برنامه های بهبود در صنایع کوچک و متوسط (مورد مطالعه: شهرکهای صنعتی منتخب استان یزد)، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات مدیریت صنعتی - سال یازدهم، شماره ۳۱ صفحات ۱۷-۱)
 - سازمان توسعه صنعتی سازمان ملل متحد (UNIDO)، (۱۳۷۳)، استراتژی توسعه و مدرنیزه کردن واحدهای کوچک صنعتی و بازرگانی، ترجمه و انتشار وزارت بازرگانی

- استیری، روح الله و مشیری، بنیامین. (۱۳۹۱)، "ابزارهای تامین مالی بنگاه‌های دانش بنیان"، مجموعه مقالات دومین کنفرانس بین‌المللی توسعه نظام تامین مالی در ایران.
- گزارش توسعه انسانی ۲۰۱۵ (۱۳۹۵)، ترجمه صابر شیبانی اصل، سعید قاسمیان، انتشارات موسسه کار و تامین اجتماعی و برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP)
- زیرک، معصومه (۱۳۸۸)، بررسی نقش صنایع کوچک در توسعه اشتغال با گسترش خوشه‌های صنعتی (مطالعه موردی استان مرکزی)، مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۹۵ و ۹۶، صفحات ۵۷-۳۵
- شواب. کلاوس (۱۳۹۵)، انقلاب صنعتی چهارم، ترجمه فرزانه مجیدفر، مهدی عبدالله پور، زهرا فراهانی، مریم رضایی نژاد فرد، انتشارات موسسه پویندگان توسعه فناوری و نوآوری ایرانیان
- پژوهشکده صنعتگر (۱۳۸۱)، بررسی، تحلیل و انتخاب راهکارهای توسعه صنعت کشور، نشر تاریخ ایران
- مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۸۳-۱۳۷۹)، ۱۳۷۷، جلد اول، نظام برنامه ریزی برنامه سوم، سازمان برنامه و بودجه
- تجربه برنامه ریزی در کشور ایران - ویرایش دوم (۱۳۸۷)، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی، دفتر مطالعات قیمت گذاری و سیاست‌های حمایتی
- تشکینی. احمد، افسانه شفیعی (۱۳۸۷) تجربه برنامه ریزی در کشور ایران - ویرایش دوم، وزارت بازرگانی، معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی
- سابقه برنامه ریزی در ایران، ۱۳۷۷، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه
- قاسمی. علی، مصطفی علمی مقدم (۱۳۸۸)، افزایش رقابت پذیری بنگاه‌های کوچک و متوسط و تامین مالی آنها با تأکید بر توسعه رویکرد خوشه‌ای، مجله اقتصادی - ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۹۴ و ۹۳، صفحات ۷۱-۹۰
- پایگاه اطلاعاتی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران قابل دسترس از سایت:
<http://isipo.ir/index.jsp?siteid=1&fkeyid=&siteid=1&pageid=417>:
- کلانتری. خلیل (۱۳۷۷)، صنایع کوچک، نابرابری‌های منطقه‌ای و تجربه کشورهای در حال توسعه، ماهنامه جهاد، شماره ۱۸۸-۱۸۹
- Snodgrass, D. and , Biggs (1996) Industrialization and the Small -Firm: Patterns and policies. San Francis Co. International Center for conomic Growth
- - Schneider, F. (2003) «the Size and Development of The Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 22 Transition and 21 OECD Countries: What Do We Really Know?» in Boyon Belev , editor, The Informal Economy in The Eu Access Countries:
- Ayyagari, M. Beck, T. and Demirguc-kunt (2003) Small and - Medium Enterprises Across the Globe: A New Database, World Bank, Washington, DC.
- Biggs, T. (2002) Is Small Beautiful and Worthy of Subsidy? Literature Review, IFC mimeo, Washington D.C.

تحلیل روند شاخص‌های مهم بخش کشاورزی در مدت ۱۰ سال با برنامه ریزی توسعه پایدار

نویسندگان: حمید آهنی، رضا جمشیدی، احمد نجاری مقدم، جعفر جمشیدنژاد، فخرالسادات موسوی، مرضیه شهرکی، زری افشار

چکیده:

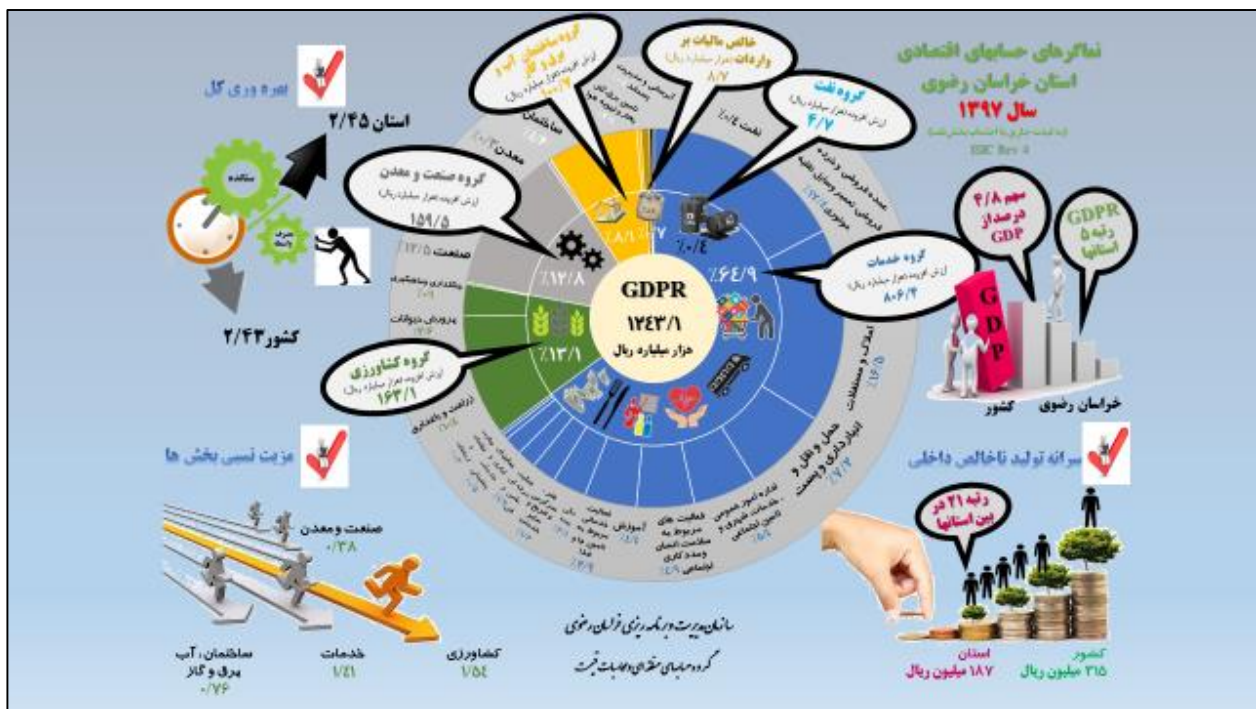
سازمان مدیریت و برنامه ریزی در راستای تحقق اهداف سازمانی خود و به منظور داشتن آمار و اطلاعات دقیق و بهنگام که یکی از عوامل موثر و ضروری برای برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و ارزیابی عملکردها در سطوح مختلف مدیریت می‌باشد و سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و کارشناسان برای تدوین راهبردها، سیاست‌گذاری و تعیین خط مشی و برنامه‌ریزی به آن نیاز دارند. توسعه درخور و پایدار یکی از اهداف برنامه ریزی بخش کشاورزی است ولی در اجرا نیاز به انسجام بیشتری دارد. تهیه کتب گزارشات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرستان‌های استان شامل گزارش شهرستانها در چارچوب دو بخش آشنایی با موقعیت تاریخی و جغرافیایی شهرستان (پیشینه تاریخی، موقعیت جغرافیایی، تقسیمات کشوری، جمعیت، اشتغال و بیکاری، مناطق محروم و اعتبارات) و شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهرستان در چهار امور اجتماعی، فرهنگی و ورزشی، زیربنایی و تولیدی است و حدود ۶۰۰ شاخص را در بر می‌گیرد. همچنین در سال ۱۳۹۹ تصمیم بر آن شد که به دلیل حجم بالای اطلاعات و در راستای ارتقاء بهره‌وری و استقرار دولت الکترونیک تمامی گزارشات شهرستان‌ها به تفکیک به صورت کتاب الکترونیک تهیه گردد و به صورت کتابخانه دیجیتال از طریق سامانه پورتال سازمان زیر پورتال معاونت توسعه و برنامه ریزی در اختیار مخاطبان قرار گیرد. از شاخصهای مورد مطالعه بخش کشاورزی است که در یک دوره ۱۰ ساله در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد. نرخ رشد تسهیلات مذکور حدود ۷۲۶ درصد بوده است. مساحت اراضی کشاورزی ۶/۶، گلخانه‌ها حدود ۱۹۲ درصد، تولید گوشت قرمز ۲۶ درصد، تولید گوشت مرغ ۵۹ درصد، تولید آبزیان ۱۹۷ درصد و تولید گندم ۵/۲ درصد رشد داشته است.

مقدمه:

استان خراسان رضوی با ساختار کهن زمین‌شناسی، اقلیم متنوع و جذاب و موقعیت ویژه جغرافیایی بی‌گمان از قدیمی‌ترین دوران حیات بشری، بستر فعالیت‌های بشری، بستر فعالیت‌های معیشتی و بازرگانی بوده است. قدیمی‌ترین آثار حیات انسانی در ایران، شامل تعدادی ادوات و دست افزارهای سنگی با قدمت تخمینی ۸۰۰ هزار سال قبل، متعلق به دوران پارینه سنگی قدیم، از بستر رودخانه کشف رود مشهد بدست آمده است. در حالی که قدیمی‌ترین مکانهای استقرار انسان، حداکثر با قدمت ۱۰۰ هزار سال در نواحی دیگر ایران شناسایی شده‌اند. از آن پس آثار و شواهد زندگی بیشماری از دوران نوسنگی تا آغاز دوران تاریخی در جلگه مشهد، دره اترک علیا (قوچان)، جلگه درگز، تربت حیدریه و ... شناسایی شده‌اند این شواهد و آثار به اقوام و ساکنان اولیه و بومی استان مربوط می‌شود.

استان خراسان رضوی بخشی از استان پهناور خراسان (خراسان قدیم) می‌باشد که با مرکزیت مشهد مقدس (دومین کلانشهر مذهبی دنیای اسلام و دومین شهر بزرگ ایران) با مصوبه هیات وزیران در سال ۱۳۸۳ خورشیدی و پس از تقسیم خراسان به سه استان، ایجاد شد. افزودن واژه رضوی به نام این استان به دلیل وجود مرقد مطهر حضرت رضا (ع) در مرکز آن صورت گرفته است. خراسان رضوی به عنوان خاستگاه زبان و ادب فارسی از پشتوانه فرهنگی و تاریخی بسیار غنی در منطقه برخوردار است و با توجه به سابقه دیرینه روابط فرهنگی و قومی با افغانستان و کشورهای آسیای مرکزی، دروازه اصلی تعاملات فرهنگی کشور با کشورهای منطقه محسوب می‌گردد و قلمرو فرهنگی آن فراتر از مرزهای سیاسی کشور است و با سوابق دیرینه فرهنگی خود از آثار غنی و متنوع تاریخی در تمامی شهرستان‌ها برخوردار است. استان خراسان رضوی بعد از استانهای کرمان، سیستان و بلوچستان و با اندکی اختلاف با استان یزد، با مساحت ۱۱۶۴۸۶ کیلومتر مربع، چهارمین استان پهناور کشور است و حدود ۷/۱ درصد از مساحت کشور را به خود اختصاص داده است. بر اساس نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵، استان خراسان رضوی بعد از استان تهران پرجمعیت‌ترین استان کشور بوده و حدود ۸ درصد از جمعیت کشور را به خود اختصاص داده است.

شکل ۱: نماگرهای حساب‌های اقتصادی استان و مقایسه کشاورزی با سایر گروه‌ها



شکل نماگرهای حساب‌های اقتصادی در مطالعه موردی و سهم ۱۶۳ هزار میلیارد ریالی ارزش افزوده بخش کشاورزی، البته رتبه سرانه محصول ناخالص داخلی بدون احتساب نفت این استان در مقایسه با کشور ۲۱ بوده است و نیاز به برنامه‌ریزی بیشتری دارد.

جدول ۱: شاخص مورد مطالعه در طی ۱۰ سال

سال	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
تسهیلات به میلیارد ریال	۸۵۷۴	۱۳۷۴۱	۱۲۶۵۱	۱۸۶۵۷	۲۳۸۱۴	۳۲۷۲۴	۲۹۱۲۳	۴۴۴۰۱	۵۳۰۰۷	۷۰۹۵۶
مساحت کشاورزی به هکتار	۱۰۶۴۶۷۷	۱۰۶۴۱۲۹	۱۲۴۳۱۹۹	۱۱۰۱۰۸۲	۱۱۸۳۷۱۰	۱۰۳۵۴۳۹	۱۰۳۳۸۶۶	۸۸۳۲۹۷	۸۷۵۴۱۱	۹۹۳۶۱۳
مساحت گلخانه به هکتار	-	۸۱	۱۰۹	۱۷۳	۱۸۴	۲۱۳	۲۳۴	۳۴۶	۲۵۹	۲۳۷
تولید گوشت قرمز به هزار تن	۶۶	۶۸	۷۵	۷۶	۷۸	۷۵	۷۳	۷۴	۷۶	۸۳
تولید گوشت مرغ به هزار تن	۱۱۵	۱۱۶	۱۲۷	۱۳۶	۱۴۲	۱۶۶	۱۵۲	۱۵۷	۱۵۳	۱۸۳
تولید آبیان به هزار تن	-	۴	۴	۵	۶	۷	۹	۱۰	۱۰	۱۲
تولید گندم به هزار تن	۶۵۷	۶۱۰	۹۱۶	-	-	-	-	۶۱۵	۵۱۳	۶۹۱

نرخ رشد تسهیلات مذکور حدود ۷۲۶ درصد بوده است. مساحت اراضی کشاورزی ۶/۶، گلخانه‌ها حدود ۱۹۲ درصد، تولید گوشت قرمز ۲۶ درصد، تولید گوشت مرغ ۵۹ درصد، تولید آبیان ۱۹۷ درصد و تولید گندم ۵/۲ درصد رشد داشته است.

امور بخشی:

کشاورزی از شاخصهای مهم امور زیربنایی و تولیدی کشور است. سطح زیر کشت زراعی استان در سال ۱۳۸۹ برابر ۷۷۸۲۹۱ هکتار بوده است که از این میزان ۶۰۸۶۷۵ هکتار به کشت آبی و ۱۶۹۶۱۶ هکتار به کشت دیم اختصاص داشته است. مجموع تولیدات زراعی استان در این سال برابر ۵۰۸۹,۹ هزار تن بوده است. در سال زراعی مذکور، استان خراسان رضوی در سطح زیر کشت و نیز تولیدات زراعی رتبه دوم در سطح کشور را به خود اختصاص داده است. همچنین سطح زیر کشت محصولات باغی استان در این سال معادل ۲۸۶۳۸۶ هکتار بوده است که این میزان کشت ۹۹۶,۹ هزار تن محصول داده است.

لازم به ذکر است در سال ۱۳۹۸ سطح زیر کشت محصولات زراعی استان ۶۳۳۴۲۳ هکتار بوده است که این سطح معادل ۴۷۹۸ هزارتن تولید محصول به همراه داشته است. در سال زراعی مذکور رتبه استان در کشور در سطح زیر کشت جایگاه هشتم و در محصولات زراعی جایگاه سوم بوده است. سطح زیر کشت و محصولات باغی استان در این سال به ترتیب برابر ۳۶۰۱۹۰ هکتار (رتبه دوم کشور) و ۱۰۷۴ هزار تن (رتبه ششم کشور) می باشد. رشد میزان سطح زیر کشت زراعی و باغی استان در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۸۹ معادل ۶٫۶- درصد می باشد. افزایش تولید گوشت قرمز از ۶۶ هزارتن در سال ۱۳۸۹ به ۸۳٫۲ هزار تن در سال ۱۳۹۸ که این میزان بیانگر ۲۶٫۱ درصد رشد طی سال های مورد بررسی می باشد. افزایش تولید گوشت مرغ از ۱۱۵ هزار تن در سال ۱۳۸۹ به حدود ۱۸۳ هزار تن در سال ۱۳۹۸ (برابر ۵۹٫۱ درصد رشد). افزایش میزان کشت گلخانه ای از ۸۱ هکتار در سال ۱۳۹۰ به ۲۳۷ هکتار در سال ۱۳۹۸ که بیانگر رشد ۱۹۲ درصدی می باشد. تولید ابریزان از ۴٫۱ هزارتن در سال ۱۳۹۰ به ۱۲٫۲ هزار تن در سال ۱۳۹۸ رسیده است (بیانگر ۱۹۷٫۵ درصد رشد بوده است). در سال ۱۳۸۹ میزان تولید گندم برابر ۶۵۷ هزار تن بوده است که این رقم رتبه سوم تولید کشور را به خود اختصاص داده است. تولید گندم در سال ۱۳۹۸ برابر ۶۹۱٫۲ هزار تن بوده است که این میزان رشد ۵٫۲ درصدی طی این سال ها با خود به همراه داشته است.

جدول ۲: رتبه و سطح زیر کشت محصولات مهم باغی استان خراسان رضوی در سال ۱۳۸۹

نوع محصول	سطوح زیر کشت (هکتار)			تولید (تن)	عملکرد در سطح بارور کیلوگرم/هکتار	رتبه در کشور	
	بارور	غیر بارور	جمع			سطح	تولید
سیب	۱۷۲۱۸	۱۱۳۰	۱۸۳۴۸	۲۱۳۲۴۰/۷	۱۲۳۸۵	چهارم	هفتم
گلابی	۱۶۱۵۴/۵	۴۱۹	۴۵۷۳/۵	۴۶۲۸۱/۳۵	۱۱۱۴۰	اول	دوم
گیلاس	۱۴۳۵	۷۷۵	۶۲۱۶	۳۱۵۷۹/۴۵	۵۸۰۴	دوم	چهارم
انگور آبی	۲۱۴۱۹/۲	۱۴۰۵/۵	۲۲۸۲۴/۷	۳۸۱۰۵۳/۳۶۱	۱۷۷۹۰	سوم	پنجم
انگور دیم	۶۱۱۸/۵	۲۰۰۳/۵	۸۱۲۲	۸۲۰۸/۷	۱۳۴۲	دوم	پنجم
پسته آبی	۳۳۵۰۲/۵	۲۰۲۵۸	۵۳۷۶۰/۵	۴۸۶۰۳/۳۸	۱۴۵۱	سوم	دوم
انار	۷۹۹۴/۵	۲۴۸۲	۱۰۴۷۶/۵	۱۲۰۹۶۶/۱۵	۱۵۱۳۱	چهارم	چهارم
زعفران	۵۷۲۷۵	-	۵۷۲۷۵	۱۹۶	۳	اول	اول
گیاهان دارویی	۱۲۹۵۶	-	۱۲۹۵۶	۵۶۱۰/۷۶	۴۳۳	اول	اول

جدول ۳: رتبه و سطح زیر کشت محصولات مهم باغی استان خراسان رضوی در سال ۱۳۹۷

رتبه در کشور		نوع محصول
تولید	سطح	
۱	۱	گلایی
۱	۱	گیلاس
۴	۳	انگور
۱	۱	آلو
۱	۱	البالو
۱	۲	پسته
۵	۳	انار
۱	۱	زعفران
۵	۱	کیاهان دارویی
۳	۱	سماق
۲	۲	زرشک
۴	۱	بادام
۳	۲	عناب
۱	۱	توت درختی
۲	۲	توت نوغان
تعداد رتبه اول تا سوم محصولات باغی استان خراسان رضوی در کشور سال ۱۳۹۷		
۶	۹	تعداد رتبه اول
۳	۴	تعداد رتبه دوم
۲	۲	تعداد رتبه سوم
۱۱	۱۵	تعداد کل

جدول ۴: سهم بخش کشاورزی در مقایسه کشوری

سهم بخش های مهم اقتصادی استان از کشور (درصد)								نام بخش
۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	
۷.۴۲	۶.۵۴	۶.۷۱	۷.۳۴	۶.۶۸	۶.۶۵	۷.۱۰	۶.۳۷	کشاورزی، شکار و جنگلداری و ماهیگیری
۱.۸۵	۲.۰۸	۲.۱۱	۲.۵۰	۲.۳۴	۱.۵۴	۱.۵۴	۱.۷۴	صنعت و معدن
۲.۶۸	۴.۱۶	۴.۳۴	۶.۲۳	۵.۴۵	۵.۰۸	۴.۷۸	۵.۵۶	ساختمان، آب برق گاز
۶.۷۷	۶.۶۵	۶.۸۷	۶.۸۷	۶.۷۸	۶.۸۲	۶.۸۲	۶.۷۰	خدمات
۴.۸۱	۴.۹۹	۵.۲۴	۵.۷۲	۵.۱۷	۴.۶۴	۴.۶۴	۴.۵۸	جمع ارزش افزوده
۴.۷۶	۵.۱۶	۵.۲۱	۵.۳۰	۴.۴۲	۴.۱۳	۴.۰۸	۴.۳۶	خالص مالیات بر واردات
۴.۸۱	۴.۹۹	۵.۲۴	۵.۷۲	۵.۱۷	۴.۶۴	۴.۶۳	۴.۵۸	محصول ناخالص داخلی (به قیمت بازار)
۵.۹۳	۵.۸۷	۶.۰۵	۶.۴۴	۶.۳۱	۶.۰۷	۵.۹۹	۶.۱۶	محصول ناخالص داخلی بدون نفت (به قیمت بازار)

نتیجه گیری:

همواره یکی از محورهای کلیدی و مورد توجه در برنامه های توسعه کشور و استان، تولید، رشد اقتصادی، سرمایه گذاری و اشتغال است. برآیند تغییر و تحولات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاستی بر روی این شاخص ها تاثیرگذارند و هم این که تغییرات این شاخص ها، آثار و تبعات مثبت و منفی بر سایر شاخص های اقتصاد و اجتماعی دارند. با توجه به اهمیت این شاخص ها در سیاست گذاری کلان کشور، در تدوین برنامه های توسعه نیز توجه خاصی به این موضوعات شده است. در سالهای اخیر میزان تولید ۱۱/۵ درصد متعلق به بخش کشاورزی بوده است. نوسان سهم بخش های کشاورزی، صنایع و معادن و خدمات به دلیل تاثیر پذیری بیشتر از عوامل برونزا بوده است. در مناطق روستایی استان ضریب جینی در مقایسه با مناطق روستایی کشور همواره از وضعیت بهتری برخوردار است. اندازه ضریب جینی الگوی توزیع درآمد خانوارهای روستایی استان با تغییر بین حداکثر ۰/۳۹۴ در سال ۸۵ و حداقل ۰/۳۰۳ در سال ۹۵ نشان دهنده روندی همراه با فراز و نشیب در میزان نابرابری این الگوی توزیع است که مقدار آن در ابتدای دوره زمانی مورد بررسی ۰/۳۷۶ و در پایان این دوره زمانی ۰/۳۱۵ می باشد. طی همین مدت ضریب جینی کشور از رقم ۰/۳۸۹ به رقم ۰/۳۵۴ رسیده است. با توجه به سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی و از طرفی آمایش سرزمین و خشکبوم استان تغییر الگوی کشت در کنار تغییر الگوی مصرف آب با برنامه های متعددی نظیر کشت بیشتر گلخانه ای، استفاده از آب خاکستری، ایجاد مراکز و زنجیره ارزش در تولید گوشت و سایر موارد مورد نظر در کشورهای توسعه یافته با دانش بومی ایران می توان در راستای تولید این بخش گامهای موثری برداشت. هدف توسعه پایدار و درخور این است که استفاده از منابع موجود به نحوی باشد که نسلهای آینده بتوانند از آن بهره برداری نمایند.

منابع:

- سازمان مدیریت و برنامه ریزی خراسان رضوی، ۱۳۹۹، گزارشات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی استان.
- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۷، مقایسات کشوری مرکز آمار ایران.
- دستگاه های اجرائی استان، ۱۴۰۰، مکاتبات ارسال داده ها.

بخش چهارم: روش های پیوند میان برنامه و بودجه

پیوند بین برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی

ترجمه و تنظیم: یدالله ابراهیمی فر^۱

مقدمه:

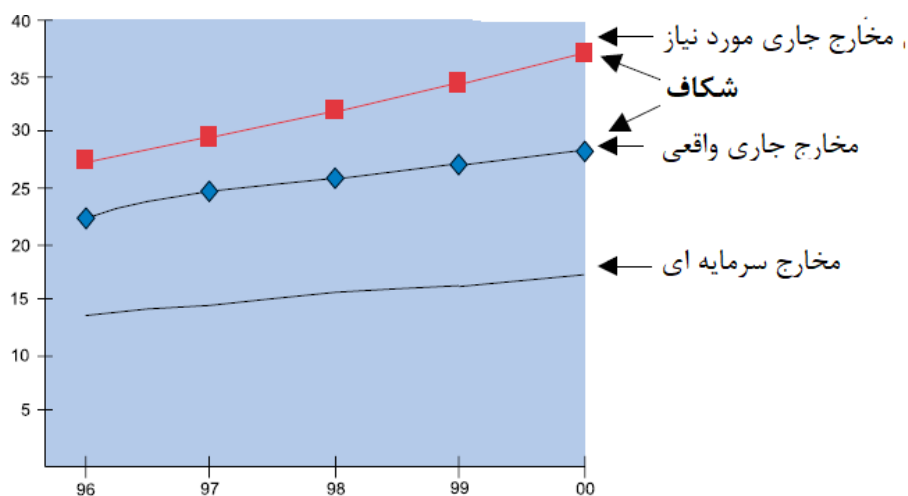
سال‌ها است این سخن را از زبان کارشناسان و متخصصان بودجه و برنامه‌ریزی می‌شنویم که یکی از اشکالات در مسیر اجرای برنامه‌های توسعه کشور نبود یک پیوند روشن، بین برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور (پنج‌ساله) و بودجه سالانه است. البته این کاستی تنها در نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ایران مشاهده نمی‌شود، بلکه بر اساس بررسی‌های انجام شده توسط نهادهای بین‌المللی مثل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول اکثر کشورهایی که نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مشابهی دارند با این مشکل مواجه‌اند. بانک جهانی در این ارتباط یک گزارش کاملی را در این زمینه منتشر کرده است. هدف از تهیه گزارش حاضر مروری بر ابعاد مختلف این گزارش و تهیه یک خلاصه گزارش مدیریتی است. امید است در آستانه تهیه برنامه هفتم توسعه بتوانیم از یافته‌ها و توصیه‌های این گزارش، البته با توجه به اقتضات خاص کشورمان، به نحو مطلوب بهره‌گیری.

ضرورت تدوین یک چارچوب خرج میان‌مدت (MTEF):^۲

در اکثر کشورهای در حال توسعه جهان دولت‌ها یک برنامه توسعه میان‌مدت را تهیه می‌نمایند که در آن اولویت‌های راهبردی توسعه را همراه با اهداف کلیدی برای یک دوره سه‌ساله تا پنج‌ساله به تصویر کشیده می‌شود. ولی باید اذعان داشت که تهیه این نوع برنامه‌های توسعه عملاً یک تمرینی بیش برای دولت‌ها نیست و تقریباً در تمامی موارد تهیه این برنامه‌ها مستقل از و بی‌توجه به فرایند تهیه بودجه سالانه کشورها تنظیم می‌شود و از این رو تلاش‌ها غالباً منجر به یک فهرست بلند بالایی از برنامه‌های عملیاتی و فعالیت‌ها می‌شود که نمی‌توان بطور واقع بینانه و با توجه به بنیه مالی دولت آن‌ها را محقق ساخت. بنابراین تهیه این برنامه‌ها به عنوان ابزار موثری که بتواند به اهداف توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها کمک موثر نماید تجلی پیدا نمی‌کند و صرفاً یک تمرین علمی محسوب می‌شود. فرایند تهیه بودجه سالانه خود بر پیچیدگی این مسائل می‌افزاید، زیرا در زمان تهیه بودجه سالانه به الزامات برنامه‌های میان‌مدت و مخارج پیش‌بینی در آن توجه نمی‌شود. بنابراین الزامات بودجه سالانه بر الزامات برنامه‌های میان‌مدت سایه می‌اندازد و شرایط مالی را برای اجرای برنامه‌های میان‌مدت ناپدید می‌سازد و اثرات مثبت مخارج سرمایه‌ای (عمرانی) برنامه را کم می‌کند.

نمودار زیر نشان می‌دهد که مخارج سرمایه‌ای (عمرانی) به همراه خود مخارج جاری را خواهد داشت. منحنی که در بالاترین سطح قرار داد معرف میزان مخارج جاری مرتبط با مخارج سرمایه‌ای است. منحنی وسط معرف مخارج جاری واقعی است. لذا تفاوت بین این دو نشان می‌دهد که مخارجی که باید استهلاک سرمایه‌گذاری را جبران کند انجام نشده است (به بیان دیگر یعنی عدم تحقق اهداف توسعه‌ای برنامه).

^۱- محقق مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری



شکل ۱: تولید ناخالص ملی

پیچیدگی‌هایی که از ناحیه بودجه‌ریزی بخش عمومی بوجود می‌آید تنها به اینجا ختم نمی‌شود. هر برنامه توسعه، به صورتی که در اکثر کشورها تهیه می‌شود، اساساً به دنبال پیامدها یا نتایجی است که در میات مدت قابل تحقق باشد، در حالیکه در بودجه‌ریزی سالانه به نهاده‌ها (یعنی تعیین میزان بودجه دستگاه‌ها) تمرکز و توجه می‌شود تا به خروجی‌ها یا پیامدها. جلسات بحث و تبادل نظر که بین نهاد بودجه‌ریزی و دستگاه‌ها تشکیل می‌شود؛ معمولاً در خصوص بودجه جاری مثلاً بودجه برای نیروی‌های جدید، صورت می‌گیرد و توجهی به این ندارد که در قبال بودجه جذب نیروی جدید، چه خروجی قرار است عرضه شود تا در دستیابی به پیامدهای اجتماعی مورد نظر کمک کند. فرایند پرزحمت و مستمری که هر دستگاه مجبور است در دفاع از هر یک از سر فصل‌های بودجه پیشنهادی خود طی کند، عملاً دستگاه را وارد مباحث روزمرگی می‌کند که دیگر پرداختن به مباحث کلی‌تر و ماموریت‌های توسعه‌ای برای آن میسر نمی‌شود. لذا بودجه‌ای که به این صورت تهیه می‌شود طبیعی است که ارتباط آن با مطالبات و پیامدهای اجتماعی مورد انتظار از بودجه بسیار سست خواهد بود.

تهیه یک چارچوب خرج میان‌مدت که معمولاً یک دوره سه ساله را در بر می‌گیرد، برای این منظور است که برنامه‌های خرج دولت برحسب اولویت‌های اقتصادی و اجتماعی تنظیم شود. به عبارت دیگر این چارچوب برای برقراری پیوند بین برنامه‌ریزی (با ماهیت میان‌ترم) و بودجه سالانه است که به تبع آن مخارج بودجه‌ای دولت با پیامدهای اجتماعی مورد نظر پیوند نظامند پیدا می‌کند: پیامدهایی مثل توازن جنسیتی، کاهش یا افزایش نرخ رشد جمعیت، افزایش نرخ باسوادگی، کاهش نرخ فوت نوزادان. تمرکز اصلی در این چارچوب خرج این است که دولت‌ها ملزم شوند منابع بودجه‌ای را برای برنامه‌های عملیاتی، فعالیت‌ها و پروژه‌هایی تخصیص دهند که در جهت تحقق و ارتقاء اولویت‌های راهبردی هر کشور مؤثر واقع می‌شوند.

چگونه چارچوب خرج میان‌مدت با مدیریت مخارج عمومی (PEM) پیوند پیدا می‌کند:

مدیریت مخارج عمومی (PEM) یک نظام بودجه‌ریزی است که سه پیامد یا نتایج بودجه‌ای را دنبال می‌کند: انضباط مالی دولت، تخصیص کارآمد منابع، کارایی عملیاتی. اما همانطور که در سطور بعدی خواهیم دید، چارچوب خرج میان‌مدت در واقع یک نظامی است که در قالب آن مدیریت مخارج عمومی می‌تواند پیاده‌سازی شود. در مدیریت مخارج عمومی تأکید بر ارتقاء تخصیص کارآمد منابع است در حالی که چارچوب خرج میان‌مدت الزاماً انضباط مالی را در کلیت برنامه خرج دولت و ارتقاء کارایی عملیاتی تعبیه می‌کند.

ارتقاء تخصیص کارآمد منابع:

(بودجه پیشنهادی دستگاه‌ها - بودجه یکساله یا بودجه سه ساله؟)

در چارچوب خرج میان‌مدت، هر وزارتخانه یا دستگاه دولتی مبادرت به تهیه یک بودجه غلطان میان‌مدت (مثلاً برای سه سال) می‌نماید. به عنوان مثال در سال مالی ۲۰۰۰، یک بودجه برای سه سال متوالی (از سال ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۰۳) تهیه می‌کند، اما بودجه واقعی برای سال مالی ۲۰۰۱ (سال اول) تهیه می‌شود ولی بودجه برای سال دوم (۲۰۰۲) و همچنین برای سال سوم (۲۰۰۳) تنها تخمین زده می‌شود. به عبارت دیگر دو سال ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ در برنامه خرج میان‌مدت سه ساله به عنوان سال‌های باقی مانده در نظر گرفته می‌شود که بودجه آن‌ها ماهیت تخمین به جلو را دارد.

در چارچوب برنامه خرج میان‌مدت، بودجه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها در سال اول به دو جز تفکیک می‌شود: جز اول تحت عنوان بودجه پایه و جز دوم به عنوان بودجه مزاد پایه نامیده می‌شود. بودجه پایه شامل تمام مخارجی است که در قالب برنامه‌های عملیاتی جاری دستگاه هزینه می‌شود، از جمله آنهایی که تا پایان سال تماماً هزینه خواهد شد، در حالی که بودجه مزاد پایه شامل مخارج در قالب برنامه‌های جدید دستگاه است که به بودجه پایه اضافه می‌شود و قرار است در سال اول شروع شود.

بودجه مزاد پایه، دارای دلالت‌هایی برای دو سال بعدی برنامه سه ساله است. به عنوان مثال وقتی یک بزرگراه در سال اول ساخته می‌شود لازم است برای نگهداشت آن در سال دوم و سوم (و سال‌های بعدی) مخارجی در نظر گرفته شود. بنابراین وقتی دولت قرار است X میزان دلار را در سال اول برای اجرای برنامه جدید (ساخت بزرگراه) هزینه کند لازم است برای نگهداشت جاده در سال‌های دیگر مخارج لازم را در نظر بگیرد. به هر حال مراحل تکمیل ساخت بزرگراه ممکن است سه سال طول بکشد، از این رو لازم است مخارج سرمایه‌ای برای هر سه سال در نظر گرفته شود. در هر حالت این مخارج اضافی برای نگهداشت جاده باید در بودجه تخمینی سال ۲ و ۳ لحاظ شود. این مخارج اضافی را با عنوان تخمین مخارج مزاد پایه می‌نامند. جدول ۱ نحوه تعیین مخارج مزاد پایه را نشان می‌دهد. در سال اول از برنامه سه ساله فرض شده است که بودجه پایه برابر با ۴۰۰ میلیون دلار باشد. علاوه بر این فرض شده است که هیچ برنامه خرج جدیدی در این سال وجود نخواهد داشت (یعنی بودجه پایه همان بودجه پیشنهادی برای سال اول است) و با احتساب نرخ تورم ۱۰ درصد میزان مخارج تخمینی برای سال دوم و سوم به ترتیب برابر با ۴۴۰ و ۴۸۴ میلیون دلار خواهد بود. به هر حال اگر مخارج جدید بالغ بر ۱۰۰ میلیون دلار برای سال ۱ پیشنهاد شود (یعنی مخارج مزاد پایه برابر با ۱۰۰ میلیون دلار می‌شود) و قرار باشد این برنامه‌ها کماکان طی دوره سه ساله برنامه اجرا شود در این

صورت ممکن است ۱۰ میلیون دلار آن در سال دوم و ۱۵ میلیون دلار در سال سوم هزینه شود در نتیجه بودجه‌های تخمینی برای سال دوم و سوم برحسب مقادیر بالا تعدیل می‌شوند.

باید توجه داشت که جدول ۱ یک تفاوت عمده بین بودجه متعارف دستگاه و بودجه‌ای که تحت چارچوب خرج میان مدت بدست می‌آید را نشان می‌دهد. بودجه متعارف دستگاه تنها شامل مخارج سال اول است و سال دوم و سوم برای دستگاه پیش بینی نشده است. یعنی تبعات برنامه خرج در این سال برای سال‌های بعد مورد بحث و تبادل نظر قرار نمی‌گیرد.

جدول ۱: تفاوت عمده بین بودجه متعارف دستگاه و بودجه‌ای

سال چهارم	سال سوم	سال دوم	سال اول	
	484 (est.)	440 (est.)	400	بودجه پایه / تخمینی - دستگاه
	15	10	100	بودجه فرایه
	499 (est.)	450 (est.)	500	بودجه پیشنهادی / تخمینی - دستگاه

نکته: بودجه سال اول واقعی است در حالیکه برای سال دوم و سوم تخمینی است

بودجه غلطان دستگاه:

در چارچوب خرج میان مدت، بودجه سه ساله دستگاه بطور مستمر تداوم پیدا می‌کند و هر سال خرج برای دو سال دیگر تکلیفی را ایجاد می‌کند. جدول ۲ این نکته را بر مبنای جدول ۱ به خوبی نشان می‌دهد. سال ۲ برنامه خرج در چارچوب خرج میان مدت در واقع سال ۱ سه ساله جدید غلطان است. همین طور سال ۳ برنامه خرج در واقع سال ۲ برای یک دوره سه ساله جدید (غلطان) و سال ۴ به عنوان سال ۳ است. این روند سه ساله برنامه بطور غلطان ادامه می‌یابد. بودجه تخمینی سال ۲ (جدول ۱)، به عنوان بودجه پایه سال ۱ در دوره سه ساله جدید غلطان منظور می‌شود (جدول ۲). به همین منوال بودجه تخمینی سال ۳، به بودجه تخمینی سال ۲ تبدیل می‌شود (جدول ۲)، البته با این فرض که مخارج جدید عملیاتی پیش نیاید (یعنی مخارج مازاد پایه نخواهیم داشت). بودجه تخمینی سال ۴ با تعدیل برحسب نرخ تورم ۱۰ درصد بدست می‌آید!

۱- در عمل ممکن است لازم باشد تعدیلات بیشتری در این مورد صورت گیرد به عنوان مثال رقم تخمینی ۵۴۹ دلار با این فرض محاسبه شده است که مخارج جاری و نگهداشت برنامه‌های جدید در این سال ۱ به همان میزان سال ۳ است که با تورم تعدیل شده است. ممکن است این مورد هم وجود داشته باشد که مخارج جاری کاهش یا افزایش یابند که در این حالت تعدیلات بیشتری باید صورت گیرد.

جدول ۲: تفاوت عمده بین بودجه متعارف دستگاه و بودجه‌ای

سال 1	سال 2 = سال 1	سال 3 = سال 2	سال 4
بودجه پایه / تخمینی - دستگاه	450	499 (est.)	549 (est.)
بودجه فراپایه	80	10	10
بودجه پیشنهادی / تخمینی - دستگاه	530	509 (est.)	559 (est.)

حال فرض کنید در سال ۲ مخارج سرمایه‌ای جدید به میزان ۸۰ میلیون دلار توسط دستگاهی پیشنهاد شود (یعنی بودجه مازاد پایه ۸۰ میلیون دلار) که بواسطه آن مخارج جاری به میزان ۱۰ میلیون دلار هم برای سال سوم و هم برای سال چهارم اضافه می‌شود. در این حالت بودجه پایه تخمینی برای سال سوم و چهارم به میزان ۱۰ میلیون دلار به سمت بالا تعدیل می‌شود. ستون ۳ تا ۵، بودجه غلطان یک دوره سه ساله جدید را نشان می‌دهد. در جمع‌بندی باید گفت که در هر نقطه از زمان ما یک دوره سه ساله را داریم که باید بودجه‌ای برای تنظیم شده باشد یعنی یک بودجه واقعی (پیشنهادی دستگاه) برای سال اول، دو بودجه تخمینی برای سال دوم و سوم. بودجه‌های تخمینی بطور متوالی برای سال‌های بعد به صورت غلطان و برای یک دوره سه ساله تکرار می‌شود.

بودجه‌ریزی غلطان چه دلالت‌هایی برای کارایی در تخصیص منابع دارد:

ویژگی بودجه‌ریزی غلطان نسبتاً ساده و روشن است اما دلالت‌های مهمی برای فرایند بودجه دارد. دو باره به جدول ۱- بر می‌گردیم که در آن بودجه تخمینی سال ۲ برای سال بعد به عنوان بودجه پایه محسوب می‌شود که در جدول ۲ نشان داده شده است. معنایش این است که طی جلسات تعیین بودجه واقعی در سال ۲ دیگر بحثی پیرامون برنامه عملیاتی جاری دستگاه به میان نمی‌آید بجز در مواردی که بخاطر تغییر در سیاست‌های کلان اقتصاد (به عنوان مثال، تورم، نرخ ارز و سایر موارد دیگر) نیاز به انجام تعدیلات احتمالی در بودجه دستگاه پیش آید. به عبارت دیگر از آنجا که بحث پیرامون برنامه‌های عملیاتی بودجه سال ۲ در بودجه تخمینی سال قبل دیده شده است لذا لازم نیست بحث و بررسی بیشتری در خصوص بودجه این برنامه‌ها صورت گیرد. بنابراین وقت زیادی در این سال برای دولت آزاد شود تا روی برنامه‌های جدید دستگاه متمرکز شود. تحت نظام متعارف بودجه‌ریزی وقت زیادی صرف بررسی برنامه‌های جاری دستگاه می‌شود در نتیجه وقت اندکی برای بررسی و بحث پیرامون برنامه‌های جدید سال ۲ باقی می‌ماند. درحالیکه در برنامه ریزی غلطان این بررسی‌ها در سال قبل صورت گرفته است. علاوه بر این کمبود وقت در بودجه‌ریزی متعارف باعث می‌شود که تمرکز راهبردی در تعیین بودجه برای این برنامه‌ها به خوبی و با دقت صورت نگیرد. وقتی برنامه‌های جدید در چارچوب خرج میان مورد ارائه می‌شود زمان بیشتر برای بررسی آن‌ها و تبعات هزینه‌ای که در آینده ایجاد می‌کنند اختصاص داده می‌شود و این یک فرصت و ابزار قوی است برای اینکه بتوان اولویت‌های راهبردی کشور را به خوبی مدنظر قرار داد و به تبع آن منابع بودجه را در جای درست هزینه کرد.

حل مشکل شفاف سازی و آشکار سازی هزینه های عملیاتی:

وازرخانه و دستگاه های اجرایی در مقایسه با نهاد بودجه ریزی دارای این مزیت راهبردی هستند که می دانند شروع یک برنامه عملیاتی چه هزینه هایی دارد و بعداً چه هزینه هایی برای نگهداشت این برنامه های به بودجه کشور تحمیل می شود. از این رو تمایل دستگاه ها این است که تنها هزینه هایی را که لازم می دانند اعلام کنند. به خصوص این تمایل در آن ها زیاد است که هزینه های واقعی را به درستی اعلام نکنند تا اینکه بتوانند برنامه خود را در فهرست برنامه های دولت بگنجانند. چارچوب خرج میان مدت در این مواقع کمک می کند تا این عدم تقارن مورد توجه قرار گیرد، چون در این چارچوب دستگاه ها ملزم هستند هزینه های اضافی برنامه های عملیاتی خود را در طی دوره میان مدت آشکار و اعلام کنند. به عنوان مثال اگر یک دستگاه هزینه عملیاتی برنامه ای را در سال کمتر از میزان واقعی اعلام کند بقیه اعتبارات آن را باید در سال های باقی مانده اعلام و آشکار نماید در غیر این صورت هیچ اعتباری بابت این برنامه به دستگاه تعلق نخواهد گرفت چونکه نمی تواند آن را تحت عنوان برنامه جدید برای سال های بعدی اعلام کند. بنابراین نهاد بودجه ریزی در چارچوب خرج میان مدت به راحتی می تواند تصویر روشنی از برنامه های عملیاتی و هزینه واقعی هر دستگاه داشته باشد.

بنابراین تدوین یک مبنا و ضابطه روشن برای توزیع بودجه بین کل برنامه ها و پروژه ها در چارچوب خرج میان مدت، بودجه کمک می کند تا اصل کارایی تخصیص منابع بودجه ای بین برنامه ها رعایت شود. بطور کلی اصل کارایی تخصیص منابع به این معنا است که دولت باید پول را در جایی خرج کند که دارای بیشترین کارایی باشد به عبارت دیگر پول باید در جای درست و صحیح خود هزینه شود. اما تعیین جای درست بستگی به این دارد که آن خدمت با چه چه میزان هزینه ای تدارک می شود و شهروندان ارائه این خدمات را چقدر ارزشمند و مفید بدانند. در ضمن باید توجه داشت که تعیین دقیق هزینه ها یک شرط لازم برای ارتقای کارایی در تخصیص منابع بودجه است.

برقراری پیوند بین برنامه و بودجه:

در چارچوب خرج میان مدت، بخاطر امکان تمرکز بیشتر به برنامه های جدید در فرایند بحث و بررسی بودجه، بودجه غلطان یک فضایی را ایجاد می کند که در آن می توان نظرات موافق و مخالف نسبت به هر برنامه جدید را عنوان و مورد بحث قرار داد و هزینه های هر برنامه را شفاف تر نشان داد. مباحث بودجه ای به هر حال موقعی مؤثرتر و مفیدتر واقع می شود که در عمل مجموعه ای از اولویت ها (و پیامدهای اجتماعی مورد نظر از اجرای آن ها) از قبل برای نهاد بودجه ریزی محرز شده باشد، یعنی ملاک هایی برای انتخاب برنامه ها عملیاتی و پروژه ها در اختیار باشد.

در این موارد است که برنامه میان مدت توسعه خیلی مفید واقع می شود. در این نوع برنامه ها معمولاً اولویت های راهبردی هر کشور و پیامدهای اجتماعی از اجرای برنامه ها که دولت مترصد دستیابی به آن ها در دراز مدت است مشخص می گردد. بدین ترتیب برنامه میان مدت ملاک هایی را تعیین می کند که بر اساس آن ها می توان برنامه ها و پروژه هایی که در اولویت تخصیص منابع قرار می گیرند و آنهایی که در اولویت قرار نمی گیرند یا اساساً حذف می شوند

۱- ارزش برنامه خرج میان مدت در مواقعی بیشتر آشکار می شود که در تهیه آن با طیف گسترده ای از ذینفعان، انجمن های صنفی، سازمان های مردم نهاد، مساجد و کلیساها و سایر گروه های اجتماعی مشاوره صورت گیرد. تحت این شرایط ارجحیت های کلی شهروندان در اولویت های برنامه به خوبی آشکار و تجلی پیدا می کند. از این نظر، این برنامه به یک ساز و کار آشکار سازی رجحان تبدیل می شود.

را مشخص نمود. چالش اصلی این است که چگونه یک روش نظامند را برای برقراری پیوند بین اولویت‌های برنامه و بودجه سالانه (که هر سال مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد) برقرار کرد. همان‌طور که در سطرهای پایین مشاهده می‌شود، این مشکل را می‌توان تا اندازه‌ای از طریق وضع ضوابط سفت و سخت بر مخارج بودجه‌ای در قالب بودجه غلطان حل کرد و دستگاه‌ها را ملزم نمود که برنامه‌های جدید خود را در چارچوب و با رعایت سقف‌های تعیین شده و منطبق با اولویت‌های برنامه تنظیم نمایند!

استقرار انضباط مالی کلی:

دستگاه‌ها معمولاً تمایل دارند هر اندازه پروژه را که می‌توانند در پیشنهاد بودجه‌ای بیاورند که این رفتار اصطلاحاً به تیری در تاریکی تعبیر می‌شود. از این رو هر دستگاهی به تناسب قدرتی که در اختیار دارد تلاش می‌کند وجوه بیشتری از بودجه کشور را نصیب خود سازد و این رفتار باعث می‌شود که دولت با ناپایداری کسری بودجه مواجه شود. برای مقابله با این گونه رفتارهای بودجه‌ای دستگاه‌ها، لازم است دولت یک سقف منطقی را هم برای کل مخارج و هم بر بودجه دستگاه‌ها تعیین کند. سقف کلی در هر سال را می‌توان با توجه به کل درآمد کشور به علاوه میزان استقراض قابل پایدار (داخلی و خارجی) تعیین کرد.

تعیین سقف بلا منازع برای مخارج بخشی مثل بخش اجتماعی کاری به مراتب مشکل‌تر است این موضوع متضمن انجام مباحث بودجه‌ای گسترده بین وزارتخانه مختلف و نحوه توزیع سقف کلی بودجه بین بخش‌های مختلف است. به علاوه از نظر کلیه ملاحظات و مقاصد عملی باید اشاره داشت که مباحث بودجه‌ای تنها به توزیع منابع بین بخش‌ها خاتمه پیدا نمی‌کند بلکه به مرحله توزیع منابع بین وزارتخانه‌ها نیز کشیده می‌شود. برای انجام این مهم روش یا فرمولی وجود ندارد زیرا توزیع منابع اساساً در یک فرایند سیاسی تعیین می‌شود. نقطه شروع خوب برای این مورد این است که یک نوع توزیع فرضی منابع را بین وزرای هر وزارتخانه صورت دهیم. روش کار به این صورت خواهد بود که نهاد بودجه‌ریزی می‌تواند از وزرا بخواهد هر کدام کل منابع را بین وزارتخانه (به غیر از وزارتخانه خود) توزیع کنند. بعد از این، نهاد بودجه‌ریزی با استفاده از این اطلاعات می‌تواند جمع منابعی که سایر وزرا برای هر وزارتخانه تعیین کرده‌اند را بدست آورد. فرض کنید هر یک از وزرا میزان yM را برای وزارت آموزش و پرورش در نظر گرفته‌اند. نسبت (تعداد وزرا * X) / y یک معیار پایه برای توزیع بودجه خواهد بود که به واسطه آن میزان بودجه برای وزارت آموزش و پرورش محاسبه می‌شود. جدول ۳ یک مثال برای این مورد ارائه می‌دهد. فرض کنید در کشور سه وزارتخانه A, B, C وجود دارد و از هر وزیر خواسته می‌شود ۱۰۰ میلیون دلار بودجه را بین دو وزارتخانه دیگر تقسیم کند.

۱- بحث و تبادل و نظر بودجه‌ای هر سال بین وزارتخانه و نهاد بودجه‌ریزی در این حالت بیشتر پیرامون اهمیت نسبی برنامه‌ها در مقایسه با اولویت‌های و پیامدهای اجتماعی مورد انتظار تعیین شده در برنامه خرج میان مدت، متمرکز می‌شود.

جدول ۳: نسبت توزیع وزارتخانه‌ها

وزارتخانه	A	B	C	کل
وزیر	0	30	70	100
وزیر	80	0	20	100
وزیر	20	80	0	100
کل	100	110	90	300
نسبت توزیع	.33	.37	.30	

مباحث بودجه‌ای پیرامون توزیع منابع بین وزارتخانه‌ها با معیار پایه شروع می‌شود. نتیجه نهایی توزیع بودجه بین وزارتخانه‌ها بستگی به سایر عوامل از جمله شخصیت هر یک از وزرا دارد. اما معیار پایه یک مبنایی را فراهم می‌کند که بر اساس آن نتیجه نهایی توزیع بودجه بین وزارتخانه نمی‌تواند زیاد دور از انتظار باشد. ارقام نهایی که طبق این معیار برای تعیین بودجه هر سال یک وزارتخانه بدست می‌آید حد بودجه تعریف می‌شود. این بدان معنا است که برای یک دوره سه ساله (میان‌مدت) پیشنهاد واقعی بودجه وزارتخانه برای سال اول نباید از میزان حد بودجه محاسبه شده بیشتر باشد و بودجه تخمینی برای سال دوم و سوم نیز نباید از حد بودجه این سال‌ها فراتر رود. این حد بودجه برای اولویت‌بندی برنامه‌ها در سال اول و سه سال بودجه‌ای معنا و دلالت‌هایی دارد. در عمل، برای محاسبه بودجه مزاد- پایه هر سال، بودجه پایه آن سال را از حد بودجه متناظر کم می‌کنند همانطور که در جدول ۴ ملاحظه می‌شود. هزینه برنامه‌های جدید برای سال ۱ نباید از ۵۰ میلیون دلار تجاوز کند و مخارج سال‌های بعد آن نیز نباید به ترتیب از ۳۵ میلیون دلار و ۱۶ میلیون دلار تجاوز نمایند. حال فرض کنید وزارتخانه‌ای سه برنامه جدید را برای خود در نظر دارد که وارد بوجه پیشنهادی خود کند. برنامه A, B, C را به ترتیب شدت اثر آن‌ها در ایجاد پیامدهای اجتماعی مورد نظر (همانطور که اولویت آن‌ها در برنامه میان‌مدت مشخص شده است)، A را در رتبه اول و B را در رتبه دوم و C را در رتبه سوم اهمیت قرار می‌دهد. سپس با توجه به بودجه مزاد پایه سه سال خود باید برنامه C را از فهرست برنامه خود حذف کند زیرا مخارج این برنامه در سال سوم از میزان بودجه مزاد پایه به میزان ۴ میلیون دلار بیشتر می‌شود.

جدول ۴: بودجه پایه/تخمینی وزارتخانه‌ها

بودجه پایه / تخمینی وزارتخانه	سال 1	سال 2	سال 3
بودجه پایه / تخمینی وزارتخانه	400	40 (est.)	484 (est.)
حد بودجه	450	475	500
بودجه فرا پایه	50	35	16
برنامه جدید A	30	10	10
برنامه جدید B	15	10	5
برنامه جدید C	5	5	5
کل برنامه های جدید	50	25	20

ارتقاء کارایی عملیاتی:

وجود یک چارچوب خرج میان‌مدت کمک می‌کند تا دستگاه کارایی عملیاتی خود را افزایش دهد. وزارتخانه‌ها برای اینکه بتوانند به طور مستمر ارائه خدمات خود را بهبود بخشند باید برنامه‌هایی در میان‌مدت تدارک ببینند. برای اینکه این برنامه‌ها را پیاده‌سازی کنند هر وزارتخانه باید یک اطمینان منطقی داشته باشد که می‌تواند بودجه لازم برای اجرای برنامه‌های عملیاتی مندرج در برنامه‌های خود را از نهاد بودجه‌ریزی بگیرد. برخورداری از بودجه یک ساله یک سازوکار ضعیف برای حصول به این اطمینان است. درمقایسه، داشتن برنامه در چارچوب خرج میان‌مدت قابلیت پیش‌بینی (و لاجرم اطمینان) بیشتری به وزارتخانه می‌دهد، زیرا در این چارچوب بودجه‌های پایه برای سال‌های آتی مشخص هستند. این بدان معنا است که به جزء در موارد خاص مثلاً حوادث غیر مترقبه ممکن است باعث کاهش جدی در درآمدهای دولت گردد، وزارتخانه می‌تواند این انتظار را داشته باشد که بودجه واقعی برای سال‌های بعدی حداقل به اندازه بودجه پایه همان سال‌ها خواهد بود. از این رو اطمینان برای وزارتخانه خواهد بود که حداقل می‌تواند برنامه‌های جاری خود را در حدی که در برنامه پیش‌بینی کرده است به جلو ببرد.

منابع:

- The World Bank, Chapter Three, Public Expenditure Management Handbook, PREM, Washington, D.C., 1998.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Tommasi, Daniel, Chapter Thirteen, Managing Government Expenditures, Asian Development Bank, 1999.
- A Manual on Public Expenditure Management in the Philippines, Department of Budget and Management, Government of the Philippines, 2000.

برنامه ریزی و بودجه ریزی در دولت سیزدهم: (دو دستور کار فوری و بی شمار مسأله)

نویسنده: غلامرضا گرائی نژاد

کمتر از دو ماه به پایان عمر دولت دوازدهم و استقرار دولت سیزدهم باقی است. جدای از اینکه کدام فرد بر مسند ریاست جمهوری تکیه کند و چه افرادی با چه اندیشه‌ها و برنامه‌هایی به عنوان همکاران او، مسئولیت کلیدی در وزارتخانه‌ها یا سازمان‌ها را عهده‌دار شوند، در مقابل هر یک از آن‌ها، مجموعه‌ای از وظایف فوری و کوتاه‌مدت، که البته تصمیم‌گیری در برخی از آن‌ها واجد اثرات بلندمدت نیز خواهند بود، قرار می‌گیرد. یکی از این مسئولیت‌های خطیر، مدیریت و راهبری سازمان برنامه بودجه است.

دولت جدید و رئیس سازمان برنامه و بودجه، فزون بر مباحث و سیاست‌های ایشان در قبال چگونگی استقرار، گروه همکار مدیریتی، دیدگاه آنها نسبت به جایگاه امر کارشناسی و کارشناس، یا موارد دیگری که این نوشتار در باره آنها نیست، به فوریت، در مقابل دو خواسته از محیط بیرونی یا در چارچوب وظیفه قانونی، قرار می‌گیرند، بودجه سال ۱۴۰۱ و برنامه هفتم توسعه.

برای تدوین بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، بیش از هر اقدامی مشخص کردن جهت‌گیری نسبت به این مسائل یا نکات، ضروری هستند:

- برای بودجه سال ۱۴۰۰ که خواسته یا ناخواسته، به‌ویژه در سمت مصارف آن ویژگی چسبندگی شدید را در تدوین بودجه سال آینده دارد و پایه بودجه سال ۱۴۰۱ است، چه رویکردی پی‌گیری می‌شود؟ این بودجه‌ای است که مجلس، در زمان دریافت لایحه آن به شدت نسبت به غیرواقعی بودن منابع آن و خالی بودن آن از اصلاحات ساختاری انتقاد می‌نمود اما در مرحله تصویب، منابع و مصارف آن را بیش از ۴۰ درصد، افزایش داد. اگرچه مجلس، اجرا را به دو سقف و ارزیابی دولت از وصولی شش ماه اول موکول کرد، اما واقعیت این است که همه بخش‌ها و دستگاه‌های اجرایی به آنچه مصوب شده است نظر دارند و کاهش‌ها را مشمول همسایه می‌دانند. چگونگی برنامه‌ریزی برای وصول و تخصیص منابع سال ۱۴۰۰ بین بخش‌ها یا اقلام عمده هزینه، یک پایه و مولفه اصلی بودجه سال بعد نیز خواهد بود.

- در برآورد منابع بودجه سال آینده مشخص شدن فضای اقتصاد و کسب و کار یک امر ضروری است. یکی از عوامل اثرگذار در این زمینه روشن شدن وضعیت مذاکرات برجام است. اگرچه در مناظره‌های انتخاباتی، مخالفین دولت آقای روحانی به بی‌اثری یا مهم نبودن تاثیر تحریم‌های اقتصادی اشاره نموده و به نقد ناکارآمدی دولت می‌پرداختند، اما باید پذیرفت که وضعیت برجام و تفاهمات در آن، یا به تعبیر کلی‌تر چگونگی تعامل بین‌المللی دولت فارغ از شعار، بسیار هم اثرگذار بوده و خواهد بود. تعامل بین‌المللی و دستیابی به دستاوردهای مثبت طرفینی، چه در گسترده نمودن ارتباط با یک کشور معنی یابد یا با مجموعه‌ای از کشورهای نسبتاً همگن و یکسو مرتبط باشد، محتاج مرافقه و گفتگوی طولانی و زمان‌بر است. به همین دلیل انتظار اثر شدید و فوری بر متغیرهای کلان اقتصادی و سپس در بودجه ۱۴۰۱ چندان منطقی نیست، اما به هر حال، حداقل در برآورد منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و پیش‌بینی وصول مالیات، که متکی بر رکود یا رونق اقتصادی و علائم آن است، تاثیرگذار است. همین وضعیت در بازار سرمایه و یا استقبال مردم از خرید اوراق و اسناد مالی تاثیر شدید

دارد. همچنین چگونگی و دیدگاه تیم اقتصادی دولت نسبت به منابع حاصل از واگذاری دارایی سرمایه‌ای که به طور عمده منابع حاصل از صادرات نفت و گاز را در بر می‌گیرند، در کنار نوع نگاه به اندازه و ماهیت بدهی دولت و نقش ابزار مالی در ایجاد و بازپرداخت آنها، از جمله نکاتی است که بر ساختار، اندازه و اثرات بعدی اقتصادی بودجه، موثر هستند.

- در مصارف بودجه سال ۱۴۰۱ اول، چگونگی و نوع نگاه به پرداخت‌های پرسنلی بسیار اثرگذار است. واقعیت این است که با وجود تعیین ضرایب افزایش حقوق بالاتر برای دو سال اخیر و تغییرات عمده در این زمینه، هنوز کارکنان دولت قدرت خرید خود را نسبت به قبل از تحریم جدید، کاهش یافته تصور می‌کنند و در انتظار جهش دیگری هستند. این امر با ایجاد جو گسترش مطالباتی از این دست در تبلیغات انتخاباتی و مناظره‌ها، شدت بیشتر نیز یافته است. توجه به اینکه نزدیک به ۸۰ درصد هزینه‌های دولت از این جنس هستند، دشواری تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در این عرصه را آشکار می‌سازد. این تصمیم، بر حجم و اندازه مصارف نیز تاثیرگذار است. این موضوع و افزایش مصارف مربوط، در کنار محدودیت منابع، می‌تواند کسری بودجه عملیاتی دولت را افزایش دهد. دوم، صندوق‌های بازنشستگی به شدت به بودجه دولت وابسته شده‌اند و همسان‌سازی حقوق بخشی از بازنشستگانی که حقوق اندک آنها به شدت در مقابل هزینه‌های زندگانی رنگ باخته و محو شده بود با شاغلین، تا حدودی به ترمیم قدرت خرید آن گروه کمک نمود. واقعیت پیش رو برای بودجه سال بعد آن است که منابع تامینی این اقدامات به منابع پایدار صندوق‌ها وابسته نبودند و به همین دلیل برای سال‌های آتی نیز اینکه اصل و اضافه‌های ضرور بعدی همچنان به دوش بودجه عمومی سنگینی نماید امری قطعی است. به این مساله، اضافه نمایید مطالبات جدید و نهفته همان بازنشستگان را که هنوز هم در انتظار تورم قابل توجه دو رقمی در سال جاری و سال بعد هستند و بازنشستگان تامین اجتماعی را که هنوز برای دور اول و کامل همسان‌سازی حقوق با کمک دولت، در انتظار به سر می‌برند. به این ترتیب، مشکل منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی و قدرت خرید بازنشستگان هم برای بودجه ۱۴۰۱ هم در طول سال‌های بعد، همچنان برقرار خواهد بود. سوم، موضوع هدفمندی یارانه‌ها و ارتباط آن با بودجه عمومی و در یک دامنه گسترده‌تر، نوع نگاه دولت به اقشار آسیب‌پذیر، اعم از تحت پوشش نهادهای عمومی یا دولتی و خارج از آنها و ابزار منابع (مالیات‌ها) و مصارف بودجه است. آنچه بدیهی است این است که روند بیش از ده ساله را باید هم از منظر کارایی اقدامات و هم میزان اثربخشی، به بوته نقد کارشناسی نهاد. این امری است که در نوع جهت‌گیری‌ها، در بودجه سال بعد نیز بسیار موثر است. چهارم، در حوزه تملک دارایی سرمایه‌ای، که انواع سرمایه‌گذاری‌های دولت در امور گوناگون را شامل می‌شود، یک رفتار سیاستی مثبت و مفید در طی دو دوره اخیر، پایبندی دولت به کنترل و سخت‌گیری در شروع طرح‌های جدید و همت و تلاش و هدایت تخصیص منابع برای اتمام پروژه‌های در دست اجرا، توأم با نوعی اولویت‌بندی بین آنها بود. دولت جدید با ورود خود، به شدت با تقاضاهای محلی، منطقه‌ای و ملی، در سطح مردم، دستگاه‌های اجرایی و مسئولین آماده برای تعریف و شروع پروژه‌های جدید و نمایندگان مجلس جدید روبرو خواهد بود. چگونگی و سیاست‌گذاری در این حوزه در مورد طرح و پروژه جدید در سطوح مختلف دولت (ملی و استانی)، وضعیت پروژه‌های موجود، اعم از در دست اجرا یا مصوب اما شروع نشده، همچنین چگونگی تامین مالی آنها از جمله نکات مهم و تاثیرگذار دیگر برای بودجه ۱۴۰۱ خواهد بود.

- در بیش از ۱۵ ماه گذشته، پدیده کوید-۱۹ یا همان کرونای معروف به شدت با ابعاد گوناگون زیست مردم جهان و ایران درگیر شد. این همه گیری، واجد آثار گوناگون در ساختارها، فناوری های مورد استفاده، رویه ها، روابط اجتماعی، فرهنگ، اقتصاد و تولید، بخش ها و فرابخش ها بوده و خواهد بود. بودجه دولت هم در سمت منابع و به ویژه در سمت مصارف به شدت از این تحولات تاثیر پذیرفت. ضرورت تزریق منابع به حوزه سلامت، انواع تدارک حمایتی از مشاغل و کسب و کارها و تلاش برای نگهداشت سطح فعالیت ها، تامین زیرساخت های فناوری اطلاعات و ارتباطات، کمک به شرکت های دانش بنیان برای حضور فعال تر در مقابله با کمبودهای ناشی از همه گیری، بخشی از این آثار مستقیم هستند. واقعیت این است که کرونا هنوز با جامعه است. به همین دلیل سیاست گذاری بودجه در قبال آن نیز هنوز در دستور کار و روی میز سیاست گذار خواهد بود.

- بالاخره نکته دیگر و مطالبه این سال ها به موضوع اصلاح ساختار بودجه مربوط می شود. دولت جدید آیا تمایلی به پی گیری این اصلاحات ساختاری دارد؟ چه برداشتی از اصلاح ساختار بودجه خواهد داشت؟ اراده تغییر، چگونه و در چه فرایندی اجرایی خواهد شد؟ اصلاح ساختاری و اولویت های آن، که خود تعیین کننده رویکرد به بودجه ۱۴۰۱ نیز هستند، از چه زمان بندی تبعیت می کند؟

موضوع دیگری که بلافاصله در دستور کار دولت و سازمان برنامه و بودجه قرار خواهد گرفت برنامه هفتم توسعه است. سال ۱۴۰۰ سال پایانی برنامه ششم توسعه خواهد بود که دستیابی به اهداف آن، به ویژه اهداف اقتصادی، در چنبره خروج آمریکا از برجام و اعمال شدیدترین تحریم های اقتصادی و غیراقتصادی و شیوع کرونا از انتهای سال ۱۳۹۸، غیرممکن شد. از شواهد پیدا بود که دولت با هر تحلیلی، شروع و اقدام برای تهیه و تنظیم برنامه را موکول به دولت بعد از خود نموده است. به این ترتیب، تنفیذ و استمرار مفاد برنامه ششم برای سال ۱۴۰۱ نیز قابل پیش بینی خواهد بود. یعنی دولت جدید باید با فرض تمدید یک ساله برنامه ششم، حداکثر تا شهریورماه سال ۱۴۰۱ پیشنهاد خود برای برنامه هفتم توسعه را به مجلس عرضه نماید. با فرض زمان بندی مورد نیاز حداقل یک ساله برای این مهم، از اکنون قابل پیش بینی است که یک محور مهم کار سازمان برنامه و بودجه شروع و اقدام برای برنامه هفتم خواهد بود. این اقدامات، لاجرم با فعالیت های تنظیم و پی گیری بودجه ۱۴۰۱ از نظر زمانی همپوشان خواهند شد و باید در همین مدت سامان یابد.

نکته این است که برنامه ریزی توسعه در ایران، به دلیل تجربه طولانی مدت هفتاد ساله و دیدگاه های گوناگون نسبت به آن، حتی قبل از ورود و درگیر شدن با آن، با مجموعه ای از پرسش ها و نظرات متفاوت و گاه متضاد، چه در قبال برنامه ها، چه در باب سازمان متولی برنامه ریزی، روبرو است. در یک سوی این دامنه ی نظر و دیدگاه، نوعی مخالفت با برنامه ریزی، با شدت و ضعف های متفاوت، مطرح هستند. سیاهه ای از دلایل مخالفت با برنامه ریزی توسعه، یا برنامه ریزی به شیوه موجود، به این قرارند:

- ✓ اثربخش نبودن برنامه های تنظیمی گذشته برای توسعه همه جانبه کشور
- ✓ نبود پارادایم توسعه ای
- ✓ زمینه سازی برای دخالت گسترده و توأم با شکست دولت و عوامل نابازاری در اقتصاد و اجتماع
- ✓ رویکردهای از بالا به پایین در فرایند تنظیم

- ✓ نبود تفاهم درباره چهارچوب برنامه توسعه در سطح حاکمیت و در نتیجه تفاوت در برداشت نسبت به مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه، حد تفصیل برنامه توسعه و تفکیک وظایف دولت و مجلس در فرایند تنظیم و تصویب
- ✓ خروج از قالب برنامه توسعه و تبدیل آن به اسنادی به مثابه طرح مسائل و تنظیم راه حل تمام مسائل بخش و فرابخش
- ✓ امکان ناپذیری یا دست کم، ضعف در هماهنگی و تلفیق برنامه‌های بخش با استان، بخش با بخش‌های دیگر، بخش با فرابخش و آمایش سرزمین با برنامه توسعه ملی و استانی
- ✓ ایده‌آل بودن، به مفهوم عدم امکان تامین منابع پیش‌بینی شده مالی، فیزیکی یا انسانی تحقق برنامه یا دست کم، پیش‌بینی خوش‌بینانه منابع
- ✓ تغییرات عمده در مرحله تصویب
- ✓ مشابه دانستن برنامه با احکام قانونی و تقلیل برنامه تا سطح مواد قانونی گسترده مصوب مجلس
- ✓ پایبند نبودن یا پایبندی محدود به مفاد برنامه در مرحله اجرا
- ✓ جایگزینی انواع برنامه‌ها یا اولویت یافتن آنها در اجرا به جای برنامه مصوب (برنامه تعدیل اقتصادی، برنامه ساماندهی اقتصادی، برنامه پیشرفت و مهرورزی، تصویب پروژه‌های جدید و بزرگ سفرهای استانی برخی رؤسای جمهور، برنامه اقتصاد مقاومتی، برنامه مستقل رؤسای جمهوری وقت، برنامه مستقل وزرا و ...)
- ✓ اعتقاد نداشتن یا پایبند نبودن عملی دولت جایگزین دولت تنظیم‌کننده برنامه
- ✓ نبود سازوکار نظارتی مؤثر تصحیح و ترمیم‌کننده در اجرا و کم‌توجهی به گزارش‌های نظارتی تهیه شده و بی‌اثر شدن آنها

در نقطه مقابل، برخی متخصصان و کارشناسان، پذیرش ضرورت برنامه‌ریزی توسعه و اصلاح آسیب‌ها و ضعف‌های آنها و کاربرد توان علمی و دانشی موجود و تجربیات گذشته را به مثابه راهنمای مناسب برای گام‌های تکاملی بعدی محسوب می‌نمایند. آنان با اعتقاد به این درس‌آموزی‌ها، بسیج همگانی امکانات و اندیشه‌ها و درگیر شدن تمام دستگاه‌های اجرایی و نهادها و متخصصان بیرون از دولت و ذینفعان را برای تهیه و تنظیم برنامه توسعه و تداوم برنامه‌ریزی در کشور ضروری می‌دانند. بر این پایه، برنامه هفتم و مسائل و مولفه‌های آن، از جمله آسیب‌شناسی تجربیات گذشته، انتخاب تم و موضوع اصلی برنامه، رویکردها و جهت‌گیری‌ها نسبت به آن، تدوین نظام برنامه (ساختار-فرایند و محصول مورد انتظار)، تا مدیریت و به سامان رساندن آن و در نهایت تعامل با ذینفعان برنامه، از جمله مجلس، همگی باید در این مدت محدود و یادشده به سرانجامی برسند. در هر حال، بدون وارد شدن به این مباحث نظری، باید اذعان نمود که محیط حقوقی و قانونی موجود ضرورت آن را پذیرفته و آن را به عنوان وظیفه قانونی سازمان برنامه و بودجه محسوب نموده است.

به این ترتیب واقعیات و ضرورت‌های نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور و مسائل رودروی آن، حتی قبل از آنکه مسئولین و مدیران جدید و قدیم بتوانند در مفاهمه سریع، تجربه‌های قبلی را یادآور شده و منتقل نمایند، یا در جایگاه تصمیم‌گیری خود، جای خود را محکم نمایند بسان سیل خواهند آمد و رویارویی با آنها اجتناب‌ناپذیر است. باید دید دولت سیزدهم تا چه اندازه خود را مهیای این مهم نموده است. زمان بسیار تندتر از آنچه در تصور است، خواهد گذشت.

بخش پنجم: برنامه ریزی توسعه ای مبتنی بر آمایش سرزمین

شهرمنطقه‌های چند مرکزی: مفهومی جدید در برنامه‌ریزی توسعه فضایی سرزمین ایران

تهیه و تنظیم: مهدی رازپور^۱

چکیده:

مدیریت توسعه فضایی سرزمین ایران در چند دهه گذشته با چالش‌های فراوانی مواجه بوده که پیامدهای فضایی آن تمرکزگرایی، عدم تعادل‌های منطقه‌ای، عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و مزیت‌های مناطق مستعد توسعه و ایجاد سازمان فضایی نامطلوبی است که بر کیفیت زندگی ساکنان همه مناطق ایران چه در کلانشهرها و چه در دوردست‌ترین سکونتگاه‌های در حاشیه مانده از توسعه، تأثیرگذار بوده است. ضعف اساسی در ساختار برنامه‌ریزی توسعه فضایی سرزمینی، منجر به تشدید بی‌سامانی فضای سرزمین در مقیاس ملی شده است. بواسطه این ضعف ساختاری در برنامه‌ریزی توسعه فضایی، پدیده جدید تمرکز جمعیت و فعالیت و رشد لجام گسیخته مناطق کلانشهری و پیامدهای منفی ناشی از آن، مورد غفلت واقع شده است. هدف از این مقاله، طرح مفهوم فضایی جدید به نام شهرمنطقه و تحلیل نقش آنها در توسعه فضایی متعادل و متوازن سرزمین ایران است. برای این منظور، از مطالعات کتابخانه‌ای برای تحلیل محتوا و از روش تحلیل تصاویر ماهواره‌ای و تحلیل محتوا و داده‌های اولیه برای ترسیم تحولات فضایی-کالبدی و جمعیتی استفاده شد. به نظر می‌رسد استفاده از رویکرد فضایی توسعه شهرمنطقه‌های چند مرکزی در برنامه‌ریزی توسعه فضایی سرزمینی، می‌تواند در بازگشت تعادل به سرزمین ایران و کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای موثر باشد.

کلیدواژه:

توسعه فضایی، سازمان فضایی، شهرمنطقه چند مرکزی، تمرکزگرایی و تمرکززدایی، سند ملی آمایش سرزمین.

^۱- کارشناس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور-دکتری برنامه‌ریزی شهری و منطقه‌ای دانشگاه علم و صنعت ایران-
M.Razpour@gmail.com

مقدمه؛ تمرکز جمعیت و عدم تعادل فضایی در نظام سکونتگاهی سرزمین ایران:

قرار گرفتن شهرها در مدار جهانی شدن ناشی از جریان‌های اقتصاد اطلاعاتی منجر به تحول شبکه فعالیت و نظام اسکان شده است. فرآیند پیکربندی دوباره فضایی که در مقیاسی جهانی اتفاق افتاد، منجر به بازتعریف جایگاه شهرها در شبکه‌ها متناسب با نقش آنها در اقتصاد جهانی شد (Taylor, 2003). از طرف دیگر، تغییر شکل مهمی در مقیاس‌های مختلف (نظیر مقیاس جهانی، ملی، میان منطقه‌ای، منطقه‌ای و مناطق کلانشهری) در جغرافیای فعالیت‌های اقتصادی اتفاق افتاده است. فعالیت‌های خدمات پیشرفته که به طور سنتی در نواحی تجاری مرکزی استقرار یافته بودند اکنون در نواحی پیرامونی مستقر شده‌اند (Van Criekingen et al., 2007). تحولات سازمان فضایی نشان می‌دهد که این فعالیت‌ها در حال ترک بسترهای طبیعی خودشان هستند. به تناسب توزیع فعالیت، جریان‌های جمعیتی نیز در مراکز جدید فعالیت استقرار می‌یابند و متمرکز می‌شوند. این پیکربندی جدید فضایی در مقیاس مناطق شهری، تفسیری از تغییر شکل ساختار فضایی سکونتگاه‌ها از یک مرکز رشد محدود، به گستره‌ای هم‌پیوند از شهرها، حومه‌های شهری، مناطق کلانشهری و تشکیل انبوهه‌های شهری است. با به هم پیوستن انبوهه‌های شهری، شهر منطقه‌هایی شکل می‌گیرند که دارای مراکز مستقل اما دارای عملکردهای هم‌پیوند و مکمل هستند. این شهر منطقه‌ها می‌توانند در اقصی نقاط سرزمین عامل مهمی در ایجاد توسعه متعادل منطقه‌ای باشند و منجر به تحول ساختار و سازمان فضایی سرزمین از تک مرکزی به چند مرکزی باشند. استقرار شهرمنطقه‌های متعدد در یک سرزمین می‌تواند عامل مهمی در شکل‌گیری شبکه متعادل، غیرمتمرکز و پویای سکونت و فعالیت پویا باشد.

در کشورهای در حال توسعه‌ای نظیر ایران، ساختار اداری-سیاسی و نظام تصمیم‌گیری متمرکز، چالشی مهم برای شکل‌گیری شبکه‌هایی چند مرکزی از شهرها در سطوح مختلف بوده، به طوری که تحولات فضایی دهه‌های اخیر در نظام سکونتگاهی منجر به تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای شده است. سازمان فضایی تک مرکزی و سلسله‌مراتبی، توزیع نامتعادل و نامتوازن جمعیت و فعالیت و زیرساختها در سرزمین، عدم شکل‌گیری شبکه‌های هم‌پیوند و همکار شهرها، رقابت‌پذیری و نقش‌پذیری محدود شهرهای میانی در شبکه شهری کشور، عدم انطباق سیاست‌های توسعه فضائی کشور با تخصص‌ها و مزیت‌های منطقه‌ای و پدیده تمرکز جمعیت در مناطق کلانشهری، از عوامل نابسامانی و عدم تعادل‌های فضایی در ایران هستند. در سند ملی آمایش سرزمین مصوب اسفند ماه ۱۳۹۹ شورای عالی آمایش سرزمین، رویکرد سازمان فضایی شبکه‌ای چند مرکزی-چندسطحی و چند عملکردی با تکیه بر ایجاد شهرمنطقه‌هایی هم‌سطح تهران در نظر گرفته شده است. به نظر می‌رسد رویکرد توسعه فضایی شبکه‌ای مبتنی بر شهرمنطقه‌های چند مرکزی، همسو با جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین و سیاست‌های توسعه منطقه‌ای ایران، نظیر تمرکززدایی، عدم تمرکز متمرکز (مناطق کلانشهری)، تقویت شهرهای کوچک و میانی، توسعه متوازن، کاهش نخست شهری یا پدیده ماکروسفالی است. شهرمنطقه چند مرکزی برای نخستین بار است که در اسناد رسمی برنامه‌ریزی توسعه فضایی ایران مطرح می‌شود. لذا هدف از نوشتار این مقاله، طرح مبانی نظری مربوط به این مفهوم فضایی جدید و تحلیل نقش شهرمنطقه‌ها در توسعه فضایی متعادل و متوازن سرزمین ایران است. برای این منظور، از مطالعات کتابخانه‌ای برای تحلیل محتوا و از روش تحلیل تصاویر ماهواره‌ای و تحلیل محتوا و داده‌های اولیه برای ترسیم تحولات فضایی-کالبدی و جمعیتی استفاده شد.

مبانی نظری:

توسعه فضایی چند مرکزی:

مفهوم توسعه فضایی چند مرکزی چهار دهه است که وارد مباحث آکادمیک و حرفه‌ای شده است. این مفهوم اولین بار توسط هریس و اولمن^۱ در سال ۱۹۴۵ مطرح شد. به جای تقسیم فضا به سرزمین‌های بسته و در انحصار یک ساختار خاص تک مرکزی که تحت سلطه کمونیسم عملیاتی شد، اکنون توسعه فضایی چند مرکزی گزینه‌های متفاوتی را برای جریان‌های جمعیتی در قالب شبکه‌ای از مراکز ارائه می‌کند (Sykora et al., 2009). مبانی برنامه‌ریزی فضایی اروپا و مستندات سیاستی در این حوزه پیش‌تاز شدند (EU Commission, 1999). توسعه فضایی چند مرکزی می‌تواند در مقیاس‌های فضایی مختلف از مقیاس فراملی (بین‌المللی) ملی، منطقه‌ای و منطقه کلان‌شهری تعریف شود (Kloosterman & Musterd 2001; Davoudi 2003; Waterhout et al. 2005). توسعه فضایی چند مرکزی یکی از آثار فضایی نظام شهری غیرمتمرکز، پیچیده و پویای امروز است. این پیکربندی جدید فضایی، تفسیری از تغییر شکل ساختار فضایی از تک مرکزی به چند مرکزی است. نظام توسعه فضایی چند مرکزی از چشم انداز توسعه فضایی اروپا (ESDP) آغاز شد و در شبکه رصد برنامه‌ریزی فضایی اروپا (ESPON)^۲ توسعه پیدا کرد. در گزارش نهایی ESPON در سال ۲۰۰۴، سازمان فضایی چند مرکزی برای غلبه بر توسعه نابرابر منطقه‌ای و ایجاد رقابت‌های اقتصادی و برقراری پایداری پیشنهاد شد.

توسعه فضایی چند مرکزی در مقیاس کوچک در حوزه تجمع‌های شهری، انبوه‌های شهری و شهر منطقه‌ها به کار گرفته شده است، در حالی که در مقیاس بزرگتر که اخیراً مورد توجه واقع شده، در عملکردهای بین‌شهری در مقیاس ملی (مراکز چندگانه در یک سرزمین) متمرکز شده است. سومین مقیاس، سطح کلان است که به مقیاس منطقه‌ای بین‌المللی اشاره دارد که با آثار راهبردهای توسعه فضایی اتحادیه اروپا به مبانی توسعه فضایی اضافه شده است (Davoudi, 2003). در این الگوی توسعه فضایی، سازمان فضایی می‌تواند در سطوح مختلف و حول چند مرکز متحول شود. لذا این الگو را توسعه فضایی چند سطحی - چند مرکزی قلمداد می‌کنند.

تمرکز خدمات تجاری در مرکز و استقرار محله‌های مسکونی در پیرامون، منجر به شکل‌گیری جریان‌های شعاعی از مرکز به پیرامون شد (Lin et al., 2013). در اواسط قرن بیستم، با ارتقاء تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات، فرصت‌های شغلی در نواحی تجاری مرکزی^۳ شهرهای بزرگ رو به سوی کاهش کرد و این فرصت‌های شغلی با گذر زمان در جدیدترین مناطق رشد خارج از CBDها پراکنده شدند (Borsdorf et al., 2016). در طول این سال‌ها، پیکربندی فضایی بسیاری از مناطق شهری از ساختار فضایی تک مرکزی به چند مرکزی تغییر شکل دادند که در آن سفرهای روزانه به سمت انبوه‌های اقتصادی جدیدی^۴ که در خارج از CBD واقع شده است در جریان هستند (Bertaud, 2003; Zhao et al. 2016).

مفاهیم مختلفی از توسعه فضایی چند مرکزی مطرح شده است، اما هنوز محققین در این حوزه به مفهومی مشترک دست پیدا نکرده‌اند. توسعه فضایی چند مرکزی غالباً به عنوان یک توزیع یکنواخت از فعالیت‌های انسانی در بیش از

1. Harris and Ullman

2. European Spatial Development Perspective: ESDP

3. European Spatial Planning Observation Network: ESPON

4. CBD: Central Business District

5. New Economic Agglomerations

یک مرکز در یک منطقه توصیف می‌شود (Kloosterman & Musterd, 2001). یک منطقه چند مرکزی، یک سیستم شهری است متشکل از گره‌های متعدد وابسته به هم که از هم مستقل هستند و در کنش متقابلی از انواع جریان مختلف قرار دارند (Limtanakool et al. , 2009; Parr, 2004). در مجموع، سازمان فضایی چند مرکزی در مقابل سازمان فضایی تک مرکزی قرار می‌گیرد. یک پهنه جغرافیایی تک مرکزی، یک مرکز دارد و فعالیت‌های اقتصادی اصلی، تسهیلات خدماتی و فعالیت‌های مدیریتی در آن مرکز وجود دارند (Varol et al. , 2017). ساختار توسعه چند مرکزی با گسترش فضایی کنترل نشده شهری و پراکنده‌رویی شهری مخالف است (همان). به عبارتی دیگر، توسعه فضایی چند مرکزی مخالف این موضوع است که محدوده‌ها و تجمع‌های شهری به صورت کنترل نشده رشد یابند و مانع از این است که پراکنده‌رویی کالبدی به‌طور گسترده و خارج از برنامه‌ریزی رشد یابد. مفهوم توسعه چند مرکزی در شبکه‌ای از سطوح مختلف ملی و منطقه‌ای و استانی و شهرمنطقه و حتی درون منطقه کلانشهری قابل تعریف است. اگرچه بنیان و منطق اولیه توسعه فضایی چند مرکزی در تمامی سطوح مشابه است؛ لکن نوع رویکرد به این مفهوم و معیارهای آن در سطوح و مقیاس گوناگون، الزاماً مشابه نخواهد بود.

شهرمنطقه چند مرکزی!

شهر منطقه‌های چندمرکزی در دو دهه اخیر، در زمره سیاست‌های برنامه‌ریزی فضایی بسیاری از کشورها قرار گرفته است. در تعریفی موجز، شهرمنطقه چندمرکزی عبارت است از دو یا چند شهر نزدیک اما مستقل با ساختار ارتباطات شهری متقابل غیرسلسله‌مراتبی که ظرفیت و توان ناشی از همکاری بین آن‌ها فراتر از حاصل جمع تک‌تک شهرهاست و در عین بهره‌مندی از مزایا و صرفه‌های تجمع و مقیاس، مشکلات ازدحام و تراکم مناطق متمرکز شهری را نیز ندارند (فرنام، ۱۳۹۹).

شهرمنطقه چند مرکزی را می‌توان مجموعه‌ای از سکونتگاه‌ها تعریف کرد که از نظر تاریخی متمایز و از نظر اداری و سیاسی مستقل هستند. شهرهایی که مجاور یکدیگر قرار دارند و از طریق زیرساخت‌ها به هم متصل هستند و فاقد یک شهر مسلط در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و ... می‌باشند (Kloosterman and Lambregts, 2001). شهر منطقه‌های چند مرکزی چارچوبی برای توسعه مجموعه شهرهای مستقل، مجاور و هم سطح، برای بهره‌مندی از صرفه‌های اقتصادی است که در عین پرهیز از تبعات منفی ازدحام و جمعیت فزاینده شهرهای بزرگ و ادغام و اتصال زنجیره‌ای شهرها؛ (شهرها) استقلال و هویت متمایز خود را حفظ نموده، به واسطه جریان‌ات دوسویه مبادلات و ارتباطات، از هم افزایی ناشی از همکاری (و تخصصی شدن و یا تقسیم کار و مکمل بودن) بهره‌مند می‌گردند. پار در خصوص ویژگی‌های یک منطقه شهری عنوان می‌کند که این مناطق نسبت به مناطق دیگر خوشه‌ای ترند، خیلی دور از هم نیستند (به عبارتی در فاصله یک ساعت زمان سفر از هم قرار دارند) و خیلی هم به اندازه محله‌های یک شهر به هم نزدیک نیستند. هیچ یک از شهرها در شهر منطقه از نظر جمعیت و سطح تعاملات بر دیگری تسلط ندارد و از نظر تخصص‌گرایی، این مناطق چند مرکزی، دارای تخصص بالاتری در مقایسه با مناطق دیگر که چند مرکزی نیستند، می‌باشند (Parr, 2004). این ویژگی‌ها نشان می‌دهند که اندازه‌های مختلفی از شهر منطقه‌ها می‌توانند وجود داشته باشند.

برخی از صاحب‌نظران استدلال می‌کنند شهرمنطقه‌های چند مرکزی مزایای رقابتی بیشتری در مقایسه با مناطق کلانشهری تک مرکزی دارند (Camagni, 2001; Bailey et al, 2001). مباحث نظری، اغلب به مزایای چند مرکزی در مقابل مدل تک مرکزی صحنه می‌گذارند (Lambooy, 1998; Clark et al, 1994). شهرمنطقه‌های چند مرکزی می‌توانند به دلیل ساختار فضایی خاص خود، صرفه‌های مقیاس تجمعی مانند مناطق شهری تک مرکزی فراهم کنند، درحالی‌که از مسائلی چون ازدحام، قیمت بالای زمین و مسکن و مسائل محیطی اجتناب ورزند. این ایده، مزایای تعاملات قوی‌تر بین شهرهای همسایه را تقویت می‌کند تا سرمایه‌های مکمل و تخصصی را گسترش و توسعه بخشند درحالی‌که از پراکنده‌رویی شهری در مقیاس بالاتر و رقابت منفی در سطح منطقه جلوگیری کنند (Bailey et al, 2001: 54). فرصت‌هایی نظیر آنچه ذکر شد، انگیزه‌های زیادی را برای کاربست مفهوم شهرمنطقه‌های چند مرکزی در بسیاری از کشورها مانند بلژیک (شبکه‌های شهری)، ایتالیا (شبکه‌های شهر)، دانمارک (مراکز ملی چندمرکزی)، استونی، هلند (شبکه‌های شهری)، یونان، آلمان و فرانسه و دیگر کشورهای اروپایی فراهم کرده است. در اغلب مفاهیم سیاسی برنامه‌ریزی، برای اشاره به مفهوم شهرمنطقه‌های چند مرکزی از اصطلاح شبکه استفاده شده است. رویکرد شبکه‌ای، به روابط قوی و پیچیده بین شهرها و انسجام و یکپارچگی منطقه تأکید می‌کند. شبکه‌ها با صرفه‌های ناشی از مقیاس، اندازه کارآمد برای فعالیت‌های اقتصادی و هم‌افزایی پیوند محکمی دارند. از این‌رو شبکه به عنوان بخشی از واژگان معیار مدیران، برنامه‌ریزان و تصمیم‌سازان برای مواجهه با مناطق شهری چند مرکزی تبدیل شده است. به‌ویژه ایده هم‌افزایی، یکی از اهداف محوری در بسیاری از سیاست‌های مناطق شهری چند مرکزی است. اگرچه نمونه‌های بیشماری وجود دارند، اما می‌توان برای مثال به دو نمونه کلاسیک منطقه «رندستاد» در هلند و «فلمیش دیاموند» در بلژیک اشاره کرد. برنامه‌ریزان اعتقاد دارند، این مناطق می‌توانند با تجمع‌های کلانشهری در بالاترین سطح مانند لندن و پاریس رقابت کنند بدون اینکه با عدم صرفه‌های اقتصادی و ناکارآمدی مواجه شوند (Meijer, 2007: 239). در سند ملی آمایش سرزمین ایران نیز از مفهوم شبکه شهری برای ایجاد پیوند میان شهرها، کلانشهرها، مناطق کلانشهری، انبوهه‌های شهری و شهرمنطقه‌ها استفاده شده است. این شبکه در ۱۳ شهرمنطقه در سطح ملی در افق ۱۴۲۴ منجر به توسعه متعادل و متوازن سرزمین خواهد شد. در ادامه علت تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران و نقش شهرمنطقه‌ها در برقراری تعادل فضایی در سرزمین مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

بحث و تحلیل: نقش شهرمنطقه‌های چند مرکزی؛ در توسعه فضایی متعادل سرزمین ایران:

جایگاه شهرمنطقه‌ها در برنامه‌ریزی فضایی ایران:

برای رسیدن به درکی مناسب‌تر از مفهوم شهرمنطقه در ایران، باید به سلسله‌مراتب مفهومی از کلانشهر، منطقه کلانشهری، انبوهه‌های شهری (تجمع‌های شهری) تا شهرمنطقه اشاره داشت (نمودار ۱). یک شهرمنطقه ممکن است مجموعه‌ای از چند انبوهه شهری باشد (محدوده صورتی رنگ). یک انبوهه شهری نیز ممکن است مجموعه‌ای از چند شهر یا کلانشهر، شهرک، حومه‌های شهری و روستاهای پیراشهری در حال پیوستن به محدوده شهر باشد (محدوده-های طوسی رنگ).

1.Synergy

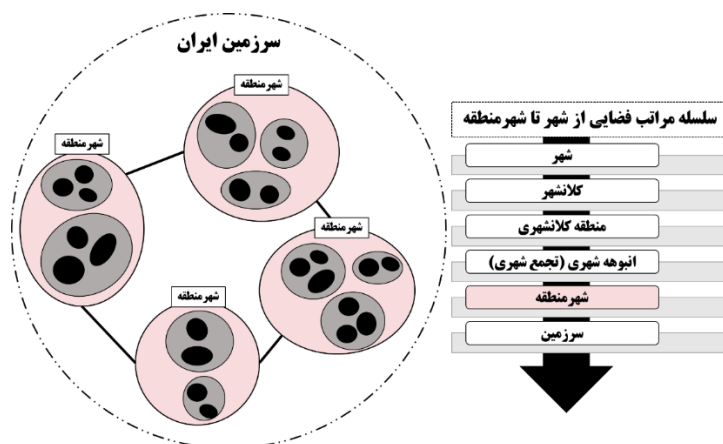
2.Urban Agglomeration

کلانشهر (Metropolis): بر اساس مصوبه سال ۱۳۸۸ شورایعالی شهرسازی و معماری ایران کلیه شهرهای بالاتر از پانصد هزار نفر به عنوان کلانشهر تعیین شده‌اند.

منطقه کلانشهری (Metropolitan area): متشکل شده است از کلانشهر به عنوان هسته پرجمعیت شهری با میزان اشتغال بالا به همراه حومه‌های آن که بواسطه وابستگی‌های اجتماعی و اقتصادی در پیوندی قوی با هسته مرکزی قرار دارند. مفهوم منطقه کلانشهری مبتنی بر گستره بازار کاری است که به نوعی به عنوان هسته اشتغال (ناحیه‌ای با انبوهی از مشاغل در دسترس) و نواحی مجاور آن تعریف می‌شود که گره‌های ارتباطی مستحکمی با هسته دارند.

انبوه شهری (تجمع شهری) (Urban Agglomeration): تجمع‌های شهری عبارت است مجموعه‌ای از شهرها و روستاها که در مجاورت نسبی فضایی استقرار یافته‌اند و در تعامل نسبی با یکدیگر قرار دارند و همچنین از نظر جمعیتی تراکم نسبتاً بالای جمعیتی را شامل می‌شود. برای تشخیص و استخراج محدوده‌های تجمع شهری سرزمین، از معیارهایی نظیر تراکم جمعیتی، تراکم توزیع سکونتگاهها، دسترسی به شبکه ارتباطی، فاصله سکونتگاهها نسبت به یکدیگر و پیوند کالا و مسافر استفاده می‌شود.

شهر منطقه (Urban Region): مجموعه‌ای از نقاط سکونتگاهی به هم پیوسته با تراکم جمعیتی بالا است که در یک محدوده عملکردی یکپارچه و هم پیوند در قالب شبکه‌ای چندمرکزی و در قلمرو یک یا چند کلانشهر استقرار دارند.



شکل ۱: سلسله مراتبی از فضای چند مرکزی در توسعه نظام سکونتگاهی سرزمین ایران

تفاوت عمده شهرمنطقه، با منطقه کلانشهری و مجموعه شهری در این است که شهر منطقه می‌تواند واجد چند مرکز باشد که هر یک از این مراکز الزاماً وابسته به هم نیستند و می‌توانند به صورت مستقل دارای عملکردهای متفاوت باشند. لکن مجموعه‌های شهری و مناطق کلانشهری الزاماً دارای یک شهر مادر هستند که دیگر سکونتگاههای وابسته، حول آن گسترش یافته‌اند. ویژگی حائز اهمیت شهرمنطقه این است که در این مناطق، سکونتگاهها می‌توانند با هم‌افزایی و مشارکت در فعالیت‌های مختلف، در عین حفظ هویت مستقل خود، به عنوان مکمل یکدیگر و در قالب یک کل واحد و یکپارچه، در حوزه‌های عملکردی متفاوت و متنوع نقش‌آفرینی کنند. هر شهر منطقه علاوه بر اینکه می‌تواند با دیگر شهرمنطقه‌های کشور در قالب یک شبکه در سطح ملی دارای ارتباطی متعامل و پویا باشد، می‌تواند

در سطح فضایی پایین‌تر، بسترهای توسعه منطقه‌ای را در قالب محدوده‌هایی متشکل از چند سکونتگاه‌های غیروابسته اما مکمل در نقش‌آفرینی، فراهم آورد.

رشد لجام‌گسیخته مناطق کلانشهری؛ عامل تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران:

سرزمین ایران تا پیش از سال ۱۳۰۰، از نظام شهرنشینی متعادلی برخوردار بوده و تا سال ۱۳۳۵ نیز هیچ شهری بر شهر دیگر برتری نداشت. در سال ۱۳۳۵، کمتر از یک سوم جمعیت ایران در شهرها زندگی می‌کردند و در اوایل دهه ۱۳۶۰ سهم جمعیت در مناطق شهری و روستایی کشور تقریباً برابر شد. روند صعودی شهرنشینی در ایران ادامه پیدا کرد به طوری که حدود سه‌چهارم جمعیت کشور در سال ۱۳۹۵ در ۱۲۴۲ شهر استقرار یافتند. ساختار متمرکز قدرت و استقرار خدمات برتر و سرمایه در تعداد معدودی از شهرها، منجر به ایجاد هجده کلانشهر تا سال ۱۳۹۵ شد. جمعیت ۲۸۰ شهر میانی کشور تقریباً با جمعیت این هجده کلانشهر که دربردارنده ۴۵ درصد از جمعیت شهرنشین کشور است برابری می‌کند. ۷۱٫۳ درصد از جمعیت شهرنشین تنها در ۸ درصد سکونتگاه‌های شهری (۹۸ شهر بالای ۱۰۰ هزار نفر) ساکن هستند. از سال ۱۳۷۵ تا ۱۳۹۵ تعداد ۲۳۷ شهر جدید ایجاد شدند که بر اساس آخرین سرشماری، ۵۰ درصد این شهرها زیر ۱۰ هزار نفر جمعیت دارند. این آمار مستند نشان می‌دهند که علی‌رغم تعداد زیاد سکونتگاه‌های شهری، بخش عمده جمعیت و به تبع فعالیت کشور تنها در تعداد معدودی از شهرها استقرار یافته‌اند. این موضوع علاوه بر ایجاد عدم توازن‌های منطقه‌ای در مناطق کلانشهری، منجر به تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه نامتعادل و متمرکز سرزمین ایران شده است.

اگر چه پدیده بزرگسری (ماکروسفالی) در ایران متعادل شده و اختلاف شهر نخست با شهرهای رتبه دوم، سوم و چهارم طی چند دهه اخیر کاهش پیدا کرده و نظام سکونتگاهی سرزمین ایران روبه تعادل در پیش است، اما هنوز پدیده تمرکز، بویژه در مناطق کلانشهری، پیامدهای متعددی بر ساختار و سازمان فضایی کشور دارد. منطقه کلانشهری تهران به عنوان پایتخت و مرکز اصلی فعالیت و جمعیت، با فشار زیادی که بر محیط پیرامون خود وارد آورده و بواسطه جریان‌های مهاجرتی زیادی که طی چند دهه اخیر جذب کرده، متراکم‌ترین نقطه کشور است.

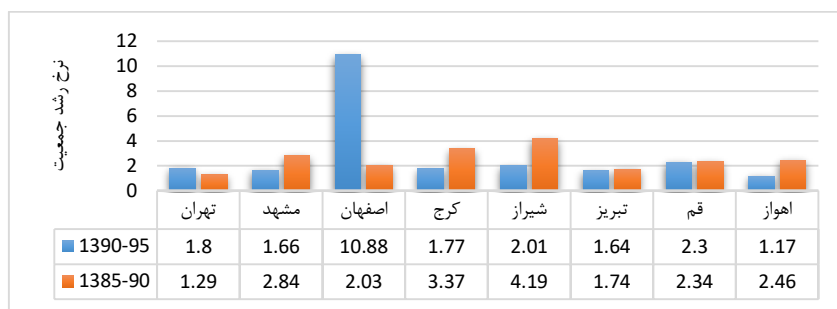
پیش‌بینی می‌شود در سال‌های آتی، پدیده فضایی جدیدی در کشور اتفاق بیافتد که پیامد آن، توقف رشد جمعیت شهر مادر و در مقابل رشد لجام‌گسیخته جمعیت سکونتگاه‌های پیراشهری در محدوده مناطق کلانشهری کشور است. البته بر اساس تحلیل‌های نگارنده که در این مقاله کوتاه مجال برای بسط موضوع نیست، به نظر می‌رسد این تحول فضایی از هم‌اکنون آغاز شده است. منطقه کلانشهری تهران نمونه بارزی از این پدیده جدید فضایی است. با مرور چند دوره از تصاویر ماهواره‌ای و تحلیل فضایی تحولات جمعیتی سکونتگاه‌های اطراف شهر تهران، می‌توان رشد فزاینده کالبدی و جمعیتی در منطقه کلانشهری تهران را به خوبی نشان داد (جدول ۱ و نقشه ۱). غالب این تحول فضایی به صورت غیررسمی و خارج از برنامه رسمی توسط دو قشر فقیر و متمدن همزمان باهم صورت گرفته است. بحران‌های اقتصادی برآمده از تحریم و افزایش هزینه‌های زندگی و ارزش زمین و مسکن در شهر تهران، گرایش کمتری برای زندگی افراد با درآمد متوسط و پایین در شهر تهران به وجود آورده است، بنابراین قشر فقیر و متوسط به ناچار به حاشیه‌های شهری و بافت‌های اسکان غیررسمی خارج از محدوده شهر رانده می‌شوند. در مقابل، قشر متمدن و مرفه از عدم مدیریت فضایی سرزمین بهترین بهره را می‌برند و در اسکان‌هایی جدید به نام خانه دوم و سوم لوکس استقرار یافته‌اند. به عبارتی، فرودستان و فرادستان شهری در بستری از بی‌نظمی فضایی و خارج از برنامه‌ای مصوب، به گسترش

پرسرعت منطقه کلانشهری تهران دامن زده‌اند. این پدیده فضایی با عنوان پراکنده‌رویی نامطلوب فضایی در بستر منطقه کلانشهری، اکنون در دیگر مناطق کلانشهری کشور با شدت و ضعفی متفاوت قابل احصاء است. برای مثال این تحول فضایی با شدت بیشتری در منطقه کلانشهری اصفهان اتفاق افتاده است، به طوری که طی ۵ سال اخیر، رشد جمعیت در منطقه کلانشهری اصفهان، بیشتر از شهر مادر و حتی بیشتر از رشد جمعیتی دیگر مناطق کلانشهری کشور بوده است. رفته رفته همچون متاستاز بدخیم، در سالهای آتی در دیگر مناطق کلانشهری نیز شاهد رشد جمعیت در منطقه کلانشهری، حول مادرشهرهای کشور، خواهیم بود (جدول ۱).

جدول ۱: جمعیت و میزان نرخ رشد جمعیتی در شهر مادر و منطقه کلانشهری شهرهای میلیونی ایران، دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۵

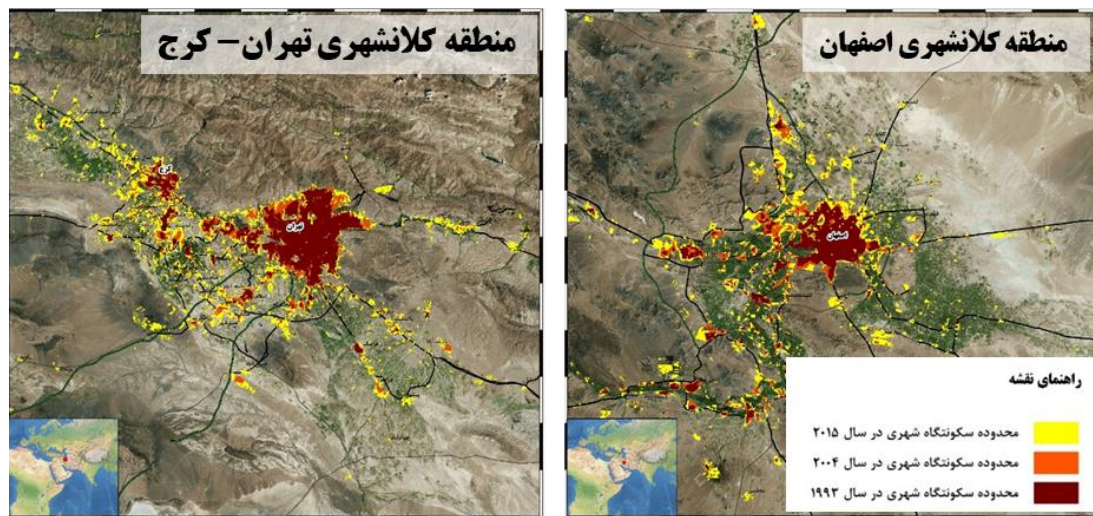
	میزان رشد (درصد)		جمعیت (هزار نفر)		
	۱۳۹۰-۹۵	۹۰-۱۳۸۵	۱۳۹۵	۱۳۹۰	۱۳۸۵
تهران	شهر مادر	۱/۲۹	۸۶۹۳	۸۱۵۴	۷۷۰۵
	منطقه کلانشهری	۱/۸	۱۲۳۶۹	۱۱۳۱۶	۱۰۶۱۵
مشهد	شهر مادر	۱/۷۷	۳۰۰۱	۲۷۴۹	۲۴۲۷
	منطقه کلانشهری	۱/۶۶	۲۱۸۴	۲۹۱۲	۲۵۳۱
اصفهان	شهر مادر	۲/۲۳	۱۹۶۱	۱۷۵۶	۱۶۰۰
	منطقه کلانشهری	۱۰/۸۸	۵۴۴۲	۳۲۴۷	۲۹۳۷
کرج	شهر مادر	-/-۲۹	۱۵۹۲	۱۶۱۵	۱۳۷۷
	منطقه کلانشهری	۱/۷۷	۳۳۵۵	۲۱۵۷	۱۸۲۸
شیراز	شهر مادر	۱/۳۸	۱۵۶۵	۱۴۶۱	۱۳۲۷
	منطقه کلانشهری	۲/۰۱	۱۸۷۹	۱۷۰۱	۱۳۸۵
تبریز	شهر مادر	۰/۸۳	۱۵۵۸	۱۴۹۵	۱۴۰۰
	منطقه کلانشهری	۱/۶۴	۱۸۱۴	۱۶۷۲	۱۵۳۴
قم	شهر مادر	۲/۲۶	۱۲۰۱	۱۰۷۴	۹۵۲
	منطقه کلانشهری	۲/۳	۱۲۱۷	۱۰۸۶	۹۶۷
اهواز	شهر مادر	۱/۴۶	۱۱۸۴	۱۱۱۲	۹۷۰
	منطقه کلانشهری	۱/۱۷	۱۳۳۲	۱۲۵۶	۱۱۱۲

منبع: (نتایج سرشماری‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۹۵، مرکز آمار ایران و تحلیل نگارنده، ۱۴۰۰).



شکل ۲: مقایسه نرخ رشد جمعیت در مناطق کلانشهری کشور در دو دوره ۱۳۸۵-۱۳۹۰ و ۱۳۹۰-۱۳۹۵

در کنار پدیده توقف رشد شهرهای مادر در مناطق کلانشهری و افزایش جمعیت منطقه کلانشهری، پدیده دیگری بنام مهاجرت‌های معکوس نیز در حال شکل‌گیری است که بواسطه آن، گرایش‌های انسان به ادامه زندگی در شهرهای پر هزینه و پر ازدحامی نظیر تهران و کرج و اصفهان و مشهد و ... روبه کاهش است و تمایلاتی برای به بازگشت به شهرهای کوچک و روستاها پدید آمده است. پس از انتشار نتایج سرشماری سال ۱۴۰۰، می‌توان این دو روند را مستند به اثبات رساند.



شکل ۳: تحول فضا در مناطق کلانشهری کشور بر اساس تحلیل تصاویر ماهواره‌ای در سه دوره ۱۳۷۲، ۱۳۸۳ و ۱۳۹۴

منبع: (نگارنده، ۱۳۹۸)

منطقه کلانشهری تهران-کرج سال‌ها محل تجمع گسترده سکونت و فعالیت و انباشت سرمایه بوده که آثار فضایی آن منجر به توسعه غیرمتعادل سرزمین ایران و ایجاد سازمان فضایی تک مرکزی شده است. در این منطقه کلانشهری، تنها دو شهر تهران و کرج مرکز فعالیت و تجمع ثروت بوده‌اند و علی‌رغم وجود ظرفیت‌ها و فرصت‌های متعدد برای رشد دیگر نقاط سکونتی در این منطقه کلانشهری، عملاً خوابگاه‌های متعددی اطراف تهران و کرج طی سالیان اخیر شکل گرفته که فاقد عملکردی خاص هستند. این موضوع منجر به رفت و آمدهای آونگی شدیدی میان سکونتگاههای خوابگاهی اطراف با مراکز کار و فعالیت در دو شهر تهران و کرج شده است. در صورت ادامه روند کنونی در مدیریت فضایی سرزمین، عدم تعادل‌های منطقه‌ای تشدید خواهد شد، توسعه‌های فضایی مناطق کلانشهری به صورت نامتوازن ادامه خواهند یافت و ظرفیت‌ها و فرصت‌های رشد دیگر مناطق مستعد توسعه، مورد غفلت واقع خواهند شد. بنابراین باید رویکردی نوین برای برنامه‌ریزی مدیریت تحولات توسعه فضایی چنین انبوهه‌هایی از سکونتگاه‌ها برگزید که در ادامه این رویکرد فضایی تبیین خواهد شد.

شهرمنطقه‌ها سطح جدید برنامه‌ریزی فضایی در سند ملی آمایش سرزمین:

مفهوم شهرمنطقه در اسناد رسمی برنامه‌ریزی توسعه فضایی ایران برای نخستین بار در سند ملی آمایش سرزمین مطرح شد. به نظر می‌رسد طرح این مفهوم، سطح برنامه‌ریزی فضایی جدیدی را وارد عرصه رسمی برنامه‌ریزی کشور کرده که نیازمند انجام تحقیقاتی گسترده در حوزه‌های مختلف نظیر مفهوم‌سازی، چگونگی تشخیص محدوده شهرمنطقه‌ها، سازوکارها و نحوه مدیریت شهرمنطقه‌ها، نحوه شکل‌گیری شبکه تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران و ... است. با توجه به بداعت موضوع، در این بخش از مقاله، سعی شد هدف از طرح مفهوم شهرمنطقه در سند ملی آمایش سرزمین ایران و ساختار پیشنهادی توسعه چند سطحی-چند مرکزی و چند عملکردی با تأکید بر شهرمنطقه‌های پیشنهادی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

شهرمنطقه‌ها با دو هدف مهم فضایی در ساختار و سازمان فضایی جدید ایران پیشنهاد شده‌اند:

- نخست (ایجاد تعادل در سطح کلان فضا): تمرکززدایی و تحول فضایی سرزمین از سازمان فضایی تک مرکزی به سازمان فضایی چند مرکزی،
- دوم (ایجاد تعادل و توازن در سطح منطقه‌ای فضا): ایجاد انسجام فضایی-عملکردی در سازمان فضایی مناطق کلانشهری که در سال‌های اخیر به دلیل عدم وجود مدیریت و نظارت و اساساً به دلیل عدم وجود سازوکار برنامه‌ریزانه مرتبط با این سطح فضایی، به صورت نامتوازن و لجام گسیخته، بسترهای توسعه نامتعادل در سرزمین را فراهم آورده‌اند.

شهرمنطقه‌های پیشنهادی در سند ملی آمایش سرزمین، در مقیاس کلان منجر به برقراری تعادل در سرزمین ایران می‌شوند و در مقیاسی پایین‌تر منجر به توسعه متوازن و متعادل در سطح مناطق کلانشهری کنونی خواهند شد. در سطح کلان، شهرمنطقه‌های ۱۳ گانه پیشنهادی (تهران، مشهد، تبریز، اصفهان، شیراز، کرمان، کرمانشاه، اهواز، زاهدان، چابهار، بندرعباس، رشت، ساری) با ارتباط شبکه‌ای که با یکدیگر دارند منجر به توسعه متعادل سرزمینی می‌شوند و در سطح منطقه‌ای، تنظیم روابط میان سکونتگاه‌های شهری و برقراری پیوندهای عملکردی مطلوب، منجر به ایجاد توسعه مطلوب و مهار رشد و پراکنده‌رویی لجام گسیخته و فاقد عملکرد در مجموعه‌های شهری و مناطق کلانشهری کنونی می‌شوند.

با طرح مفهوم شهرمنطقه، رشد جمعیتی و کالبدی در شهرهای مادر در همه مناطق کلانشهری کشور در اندازه پایداری کنترل خواهد شد و فشار مازاد جمعیت و فعالیت به سکونتگاه‌های همکار در شهرمنطقه منتقل می‌شود. به این معنی که در محدوده شهر منطقه‌ها، امکان شکل‌گیری مراکز جدید در همکاری با سکونتگاه متراکم قبلی وجود دارد. بنابراین یک منطقه کلانشهری به یک شهر منطقه چند مرکزی تبدیل خواهد شد. در الگوی جدید توسعه فضایی سرزمین، خدمات برتر و سطح یک، فقط در شهر مادر مستقر نمی‌شوند، بلکه به تناسب قابلیت‌ها و مزیت‌های منطقه، در کل محدوده شهر منطقه توزیع می‌شوند. این موضوع منجر به عدم تمرکز خدمات، فعالیت و جمعیت در کلانشهر و توزیع متعادل‌تر آنها در سطح شهر منطقه خواهد شد.

در سطح فضایی کلان‌تر، شهر منطقه‌ها عامل اصلی انسجام و تعادل فضایی در سازمان فضایی سرزمین هستند و می‌توانند در تعاملی که با دیگر شهر منطقه‌های سیزده گانه پیشنهاد سند ملی آمایش سرزمین برقرار می‌کنند، منجر به توزیع فشار فعالیت و جمعیت در پهنه سرزمین شوند (شکل ۳).

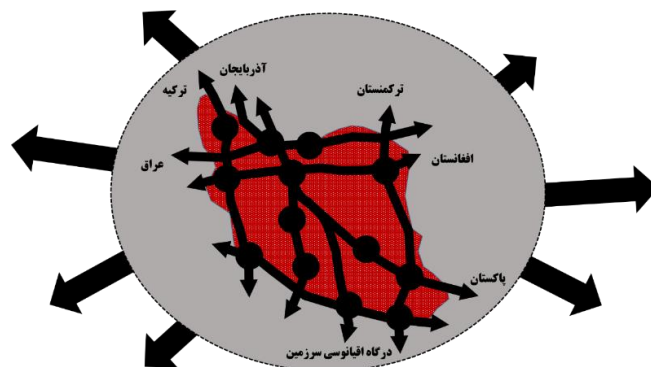


شکل ۴: سطوح فضایی شبکه چند مرکزی نظام سکونتگاهی

در کنار هر کدام از شهرمنطقه‌های سطح یک، شبکه‌ای در نظر گرفته شده که دیگر سکونتگاهها در سطوح ۲ الی ۴ در قالب یک نظام چند مرکزی و چند سطحی با یکدیگر پیوند داشته باشند. **توزیع جغرافیایی مطلوب شهرمنطقه-های سطح یک** پیشنهادی در پهنه سرزمین از یک سو و فراهم آوردن بسترهای نقش‌آفرینی آنها در عرصه رقابت‌های بین‌المللی در همکاری با تهران از سوی دیگر، زمینه را برای تمرکززدایی از منطقه کلانشهری تهران ایجاد کرده و منجر به تعدیل ساختار نظام سکونتگاهی و سلسله‌مراتب خدمات‌رسانی در کشور خواهد شد. نظام سکونتگاهی شبکه‌ای علاوه بر حفظ انسجام داخلی سرزمین، منجر به ارتقاء همکاری‌های میان‌مرزی و توسعه مناطق مرزی ارائه خواهد شد که پیامد مهم آن، نقش‌آفرینی سرزمین ایران در شبکه جریان‌های بین‌المللی است.

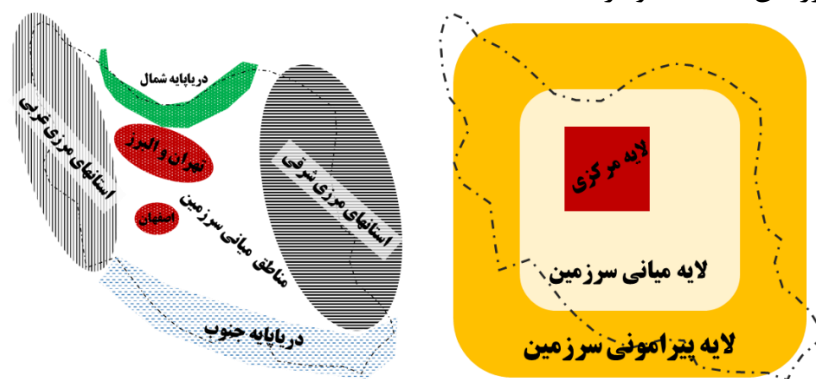
منظور از شبکه در سازمان فضایی سرزمین، وجود ارتباطات متعامل و معنادار میان تمامی اجزاء سرزمین و به هم پیوستگی آنها در سطوح فضایی مختلف در راستای تامین اهداف سند ملی است. این اجزا شامل سکونتگاه‌های شهری و روستایی، حومه‌های شهری، انبوه‌های شهری، شهرمنطقه‌ها، زیرساخت‌های ارتباطی، منابع تامین انرژی و حیات انسان، فعالیت‌های اقتصادی متنوع، روابط انسان و محیط و مدیریت فضایی سرزمین است. ارتباطات در شبکه چند سطحی - چند مرکزی - چند عملکردی سرزمین، از سطوح فضایی کلان تا سطوح فضایی خرد وجود دارد. ارتباطات افقی (سکونتگاه‌های هم سطح) و عمودی (سکونتگاه‌های سطوح مختلف با یکدیگر) در نظام سکونتگاهی شبکه‌ای بر مبنای پیوندهای اجتماعی، فرهنگی، فعالیت‌های اقتصادی و نقش‌آفرینی در حوزه‌های موضوعی مختلف برقرار است. **پیوند مناسبات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران با کشورهای منطقه و جهان در دو سطح برقرار است. در سطح اول؛** شهر تهران با نقش مدیریت، نظارت و راهبری ارتباطات بین‌المللی تا افق ۱۴۲۴ همچنان پایتخت سرزمین باقی خواهد ماند و در همکاری با شهرمنطقه‌های تبریز، مشهد، کرمانشاه، اهواز، بندرعباس، شیراز، اصفهان، کرمان، زاهدان، چابهار، رشت و ساری تعامل کشور با جهان را برقرار ساخته و منجر به پیوند متعامل و پویای سرزمین با شبکه جریان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی شده است. **در سطح دوم؛** با اعطاء نقش مراکز تعاملات میان‌مرزی به شهرهای لایه پیرامونی سرزمین در استان‌های مرزی (به عنوان مرکز تسهیل و پشتیبانی تعاملات میان‌مرزی با کشورهای همسایه)، ارتباط ایران با کشورهای همسایه و حوزه نفوذ ژئوپلیتیک مربوطه برقرار است. تعامل با کشورهای همسایه و حوزه‌های ژئوپلیتیک بر عهده شهر منطقه‌های پیشنهادی اما با هماهنگی کامل با پایتخت صورت می‌گیرد. در این فرآیند، دیگر شهرهای مرزی نیز می‌توانند نقش‌آفرین باشند.

در شبکه سازمان فضایی اجزاء در سطوح مختلف، متناسب با ظرفیت‌ها، فرصت‌ها، مزیت‌ها و تخصص‌های منطقه‌ای نقش‌آفرین خواهند بود، بنابراین نظام سکونتگاهی به سمت تعادل فضایی پیش می‌رود و نخست‌شهری و تمرکز جمعیت و فعالیت تعدیل می‌شود. نظام تک مرکزی به نظام چند مرکزی تبدیل خواهد شد و از فشار بر روی پایتخت کاسته خواهد شد. تحدید جمعیت در منطقه کلانشهری تهران و تمرکززدایی فعالیت‌ها از شهر مادر، عامل مهمی در تعدیل جمعیت تهران است. شهر منطقه‌های سطح یک در بستر یک شبکه، در حوزه‌های مختلف و بسته به ظرفیت‌ها و مزیت‌ها و تخصص‌هایی که دارند می‌توانند با هدف کاهش فشار از روی پایتخت، عملکردهای متنوعی بپذیرند و در عرصه‌های ملی و بین‌المللی برجسته‌تر از گذشته حضور داشته باشند (نمودار ۴).



شکل ۵: نقش آفرینی و رقابت پذیری شهرمنطقه‌های ایران در شبکه جریان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی

بر اساس ویژگی‌های خاص سرزمینی و ویژگی‌های نظام سکونتگاهی، ایران به شش پهنه دریایپایه شمال، دریایپایه جنوب، مرزی غربی، مرزی شرقی، میانی و مرکزی تقسیم شده که الگوی مطلوب توسعه نظام سکونتگاهی در هر یک از این پهنه‌های فضایی با یکدیگر متفاوت است. منطق کلی در این پهنه‌بندی فضایی، تقسیم سرزمین به سه لایه پیرامونی، میانی و مرکزی است که در بیرونی‌ترین لایه توسعه فضایی هدف ارتباط برقرار کردن میان سرزمین ایران و کشورهای همسایه است و در لایه متمرکز مرکزی، هدف اصلی تمرکززدایی از جمعیت و فعالیت و توزیع فضایی مطلوب آنها در پهنه سرزمین است (نمودار ۵).



شکل ۶: پهنه‌بندی فضایی سرزمین به سه لایه پیرامونی، میانی و مرکزی (سمت راست)، و پهنه‌های شماتیک الگوی توسعه مطلوب نظام سکونتگاهی در سازمان فضایی پیشنهادی سرزمین (سمت چپ).

منبع: نگارنده، ۱۴۰۰

در راستای بازگرداندن تعادل به سرزمین ایران، همکاری شبکه شهرها در فعالیت‌ها، عملکردها و نقش‌آفرینی‌های خاص در عرصه‌های منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی از ویژگی مهم نظام سکونتگاهی شبکه محور در سند ملی آمایش سرزمین است که ساختار و استخوان‌بندی اصلی آن متکی به شهرمنطقه‌های پیشنهادی سیزده‌گانه است. **شهرهای همکار مجموعه‌ای از شهرهای سطوح چهارگانه با فعالیت‌های هم‌پیوند و مشخص هستند که در قالب محورها و پهنه‌های عملکردی مکمل و هم‌افزا در سطوح فراملی، ملی و منطقه‌ای نقش‌آفرینی می‌کنند.** مجموعه‌های همکار می‌توانند به عنوان پشتیبان یکدیگر ایفای نقش نمایند. شهرهای همکار با دارا بودن پیوند عملکردی و خدماتی بر اساس ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و تخصص‌های فعلی و آینده، می‌توانند در ارائه خدمات به شهرها/شهرمنطقه‌های دیگر ایفای نقش کنند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

مدیریت توسعه فضایی سرزمین در چند دهه گذشته با چالش‌های فراوانی مواجه بوده که پیامدهای فضایی آن تمرکزگرایی، عدم تعادل‌های منطقه‌ای، عدم بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و مزیت‌های مناطق مستعد توسعه و ایجاد سازمان فضایی نامطلوبی است که بر کیفیت زندگی ساکنان همه مناطق ایران چه در کلانشهرها و چه در دوردست‌ترین سکونتگاه‌های در حاشیه مانده از توسعه، تأثیرگذار بوده است. ضعف اساسی در ساختار برنامه‌ریزی توسعه فضایی سرزمینی، منجر به تشدید بی‌سامانی فضای سرزمین در مقیاس ملی شده است. بواسطه این ضعف ساختاری در برنامه‌ریزی توسعه فضایی، پدیده جدید تمرکز جمعیت و فعالیت در مناطق کلانشهری و پیامدهای منفی ناشی از آن، مورد غفلت واقع شده است. لذا پدیده تمرکز و سازمان فضایی تک مرکزی سرزمین ایران مورد توجه قرار گرفت. در همین راستا، ضمن تبیین و تحلیل پدیده متروپلاز شدن و رشد لجام گسیخته مناطق کلانشهری به عنوان عامل تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران، مفهوم جدیدی به نام شهرمنطقه در برنامه‌ریزی فضایی ایران مطرح شد. در این رویکرد جدید، مواجهه نوینی با پدیده تمرکز در مناطق کلانشهری شده است.

مهم‌ترین ضعف در ساختار کنونی برنامه‌ریزی توسعه فضایی سرزمین ایران این است که نظام مدیریت و برنامه‌ریزی فضایی سرزمین، پاسخی رسمی و برنامه‌ریزانه به چالش‌های فضایی فراتر از محدوده‌های شهری و کلانشهری ندارد. به همین جهت در اینجا، مفهوم جدیدی به نام شهرمنطقه که در سند ملی آمایش سرزمین نیز مورد توجه واقع شده است به عنوان سطحی جدید از برنامه‌ریزی فضایی و پاسخی برای نقش‌آفرینی شهرها در بازگشت تعادل به سرزمین مورد تبیین و تحلیل قرار گرفت. بواسطه طرح این رویکرد در برنامه‌ریزی توسعه فضایی، به نظر می‌رسد که سازمان فضایی سرزمین می‌تواند از سازمان فضایی تک مرکزی به سمت سازمان فضایی شبکه‌ای چند مرکزی - چند سطحی و چند عملکردی متحول شود. ویژگی‌های منحصربفرد سازمان فضایی نظام سکونتگاهی سرزمین ایران پس از تحقق رویکرد مذکور می‌تواند به صورت نمودار زیر باشد.



شکل ۷: ویژگی‌های منحصربفرد سازمان فضایی نظام سکونتگاهی سرزمین ایران در افق ۱۴۲۴

در این مقاله مسائل مهمی نظیر تمرکز جمعیت و عدم تعادل فضایی در نظام سکونتگاهی سرزمین ایران و رشد لجام گسیخته مناطق کلانشهری به عنوان عامل تشدید عدم تعادل‌های منطقه‌ای در ایران مورد توجه واقع شدند. توسعه فضایی چند مرکزی و نقش و جایگاه شهرمنطقه‌ها به عنوان سطح جدید برنامه‌ریزی فضایی در توسعه متعادل سرزمین

ایران بررسی شدند و مشخص شد که این نظام فضایی جدید می‌تواند در بازگشت تعادل به سرزمین ایران، نقش آفرین باشد. در ادامه این پژوهش ضرورت دارد، معیارهای تعیین محدوده‌های عملکردی و فیزیکی شهر منطقه‌ها و نحوه مدیریت آنها به عنوان ضرورتی مهم در برنامه‌ریزی فضایی توسعه سرزمین ایران مورد تحقیق و پژوهش واقع شوند.

منابع:

- سند ملی آمایش سرزمین، مصوب شورایی عالی آمایش سرزمین مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱.
- دوره‌های سرشماری مرکز آمار ایران.
- فرنام، علی (۱۳۹۹) به کارگیری مفهوم مناطق شهری چندمرکزی در مجموعه‌های شهری ایران. مسکن و محیط روستا. ۳۹ (۱۷۰): ۴۱-۵۲.
- CLARK W. A. V. and KUIJPERS-LINDE M. (1994) Commuting in restructuring urban regions, *Urban Studies* 31, 465-483.
- Davoudi S (2003) European Brifing: Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda. *European Planning Studies* 11(8): 979-999. DOI:10.1080/0965431032000146169
- EU Commission (1999) *European Spatial Development Perspective— Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union.*
- Kloosterman R C, Lambregts B (2001) Clustering of economic activities in polycentric urban regions: the case of the Randstad. *Urban Studies* 38(4): 717-732. DOI:10.1080/00420980120035303
- Kloosterman R. C. and MUSTERD S. (2001) The polycentric urban region: towards a research agendas, *Urban Studies* 38, 623-633.
- Lambooy J G (1998) Polynucleation and economic development: The Randstad. *European Planning Studies* 6(4): 457-466. DOI: 10.1080/09654319808720474
- Limtanakool N, Schwanen T, Dijst M (2009) Developments in the Dutch urban system on the basis of flows. *Regional Studies* 43(2): 179-196. DOI: 10.1080/00343400701808832
- Lin D, Allan A, Cui J (2013) Does Polycentric Urban Spatial Development Lead to Less Commuting: A Perspective of Jobs- Housing Balance. In 49th ISOCARP Congress. Available at. http://www.isocarp.net/Data/case_studies/2382.pdf
- MEIJERS E. (2008) Measuring polycentricity and its promises, *European Planning Studies* 16, 1313-1323.
- Meijers, E. (2007a), From central place to network model: theory and evidence of a paradigm change, *Tijdschriftvoor Economische en Sociale Geografie*, 98, pp. 245-259.
- Meijers, E. (2007b), Polycentric urban regions and the quest for synergy: Complementarity, organising capacity and critical mass, Delft University of Technology, Delft, the Netherlands.
- Meijers, E. (2005), Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts?, *Urban Studies*, 42, pp. 765-781.
- Parr J (2004) The polycentric urban region: a closer inspection. *Regional Studies* 38(3): 231-240. DOI: 10.1080/003434042000211114
- Sýkora L, Muliček O (2009) The micro-regional nature of functional urban areas (FUAs): Lessons from the analysis of the Czech urban and regional system. *Urban Research & Practice* 2(3): 287-307. DOI: 10.1080/17535060903319228
- Taylor P J (2003) *World City Network. A Global Urban Analysis.* London, Routledge.

- Varol Ç, Sat N A, Üçer A, Yenigül B (2017) Metropolitan Alanlarda Çok-Merkezli Mekansal Gelişmelerin Sürdürülebilirlik Üzerinden Değerlendirilmesi: Avrupa Birliği'ndeki Uygulamalar. TÜBAV Dergisi,10(1): 61-74.
- Van Criekingen M, Bachmann M, Guisset C, Lennert M (2007) Towards polycentric cities. An investigation into the restructuring of intra-metropolitan spatial configurations in Europe. *Belgeo. Revue belge de géographie*, (1), 31-50.
- Waterhout B, Zonneveld W, Meijers E (2005) Polycentric development policies in Europe: Overview and debate. *Built Environment* 3: 163-173. DOI: 10.2148/benv.31.2.163.66250

نقش زیرساخت اطلاعات مکانی (SDI) در برنامه ریزی و مطالعات آمایش استان

تهیه کننده: علیرضا پورانوری^۱

چکیده:

هر چند که توسعه پایدار به عنوان فرایندی بنیادین در دستور کار کلیه کشورها قرار دارد اما بدون دسترسی به اقلام اطلاعات مکانی به هنگام و دقیق نمی‌توان به توسعه پایدار دست یافت. به دلیل تغییرات به وجود آمده در حوزه فناوری اطلاعات، امکان دستیابی به زیرساخت داده مکانی در سطوح مختلف جهانی، منطقه‌ای، ملی، استانی، سازمانی امروزه فراهم گردیده است. چرا که محدودیت‌هایی نظیر سرعت پردازش، حجم اطلاعات، پهنای باند دسترسی، دیگر امروزه مطرح نبوده و تقریباً در اکثر کشورها مرتفع گردیده است. در این مطالعه سعی شده است، اهمیت داده‌های مکانی در برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین که زیربنای توسعه پایدار می‌باشد بیان گردد. همچنین دلایل مربوط به بهنگام سازی اطلاعات در طول دوره‌های برنامه‌ریزی کوتاه مدت و بلند مدت بیان گردیده و امکان دسترسی به اطلاعات دستگاه‌های اجرایی متولی با حفظ حق مالکیت اطلاعات مورد بررسی قرار گیرد تا مشخص گردد استفاده از زیرساخت اطلاعات مکانی در طول دوره‌های برنامه‌ریزی و پس از تکمیل مطالعات آمایش تا پایان دوره برنامه‌ریزی (۲۵ ساله) لازم و ضروری بوده و تقریباً تنها راه‌حل برای تأمین داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز در برنامه‌ریزی آمایش می‌باشد.

۱- رئیس گروه برنامه‌ریزی، آمایش و بهره‌وری سازمان مدیریت و برنامه ریزی آذربایجان شرقی.

برنامه‌ریزی:

با شکل‌گیری جوامع بشری در کنار رودخانه‌ها و دریاها که به شکل‌گیری آبادی‌ها و شهرهای کوچک و بزرگ انجامید انسان‌ها همواره مکان زندگی و مکان‌های زیست و فعالیت خود را متناسب با نیازها و خواسته‌های خود تغییر داده‌اند. این تغییرات ناشی از تغییرات محیطی و اجتماعی در طول دوره‌های زمانی متفاوت بوده و متناسب با نیازها و خواسته‌های اولیه و ابتدایی تا نیازهای پیچیده تغییر کرده است. این تغییرات و تأمین نیازهای انسان همواره با نوعی آگاهی و به دنبال دسترسی به اهداف مشخص صورت گرفته که اساس برنامه‌ریزی را در زندگی انسان‌ها شکل داده است.

نیاز به برنامه‌ریزی در طی زندگی انسان همیشه وجود داشته و با افزایش علم و تجربه در طول زندگی شکل‌های پیچیده‌ای به خود گرفته است. برنامه‌ریزی شهری، منطقه‌ای، آمایش سرزمین، کالبدی و ... از انواع برنامه‌ریزی‌های تخصصی در این بخش به شمار می‌آید که برای رفع اختلاف سطح زندگی بین روستاها، روستاها و شهرها، شهرها از یکدیگر، مناطق با یکدیگر، درون مناطق در داخل یک کشور و حتی کشورها برای رسیدن به وضعیت مطلوب در سطح ملی و بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

برنامه‌ریزی در مفهوم عام عبارت است از فرایندهایی که روابط انسان و فعالیت‌های او را در فضایی مشخص برای رسیدن به وضعیت مطلوب تدوین می‌کند. برنامه‌ریزی دارای ابعاد زمانی و مکانی است و با تعیین اهداف، فرایند رسیدن از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب را به تصویر می‌کشد.

آمایش سرزمین:

واژه آمایش از واژه‌های فارسی باستان، اسم مصدر از فعل آمودن یا آماییدن است. آماده‌کردن، آراستن، آمیختن و به رشته درآوردن. آمایش به معنی فراروند یا فرایند و پروسه در زبان انگلیسی^۱ و هم‌ارز در زبان فرانسه^۲ است. آمایش سرزمین به معنای بهره‌برداری بهینه از امکانات در راستای بهبود وضعیت مادی و معنوی و در قلمرو جغرافیایی خاص است. آمایش سرزمین نوعی از برنامه‌ریزی است که علاوه بر ابعاد زمانی دارای ابعاد مکانی است و برای رسیدن به وضعیت مطلوب در سرزمین لازم است تا قابلیت‌های طبیعی، اجتماعی و اقتصادی هر پهنه از سرزمین مشخص شده و مناسب با ظرفیت‌های محیطی و طبیعی آن به صورت نظام‌مند مورد بهره‌برداری قرار گیرد. این کار با هدف ایجاد رابطه منطقی بین توزیع جمعیت و انجام فعالیت‌ها در پهنه سرزمین با توجه به ویژگی‌های فضایی صورت می‌گیرد.

به عبارت دیگر آمایش سرزمین عبارت از «تنظیم رابطه بین انسان، سرزمین و فعالیت‌های انسان در سرزمین به منظور بهره‌برداری درخور و پایدار از جمیع امکانات انسانی و فضایی سرزمین در جهت بهبود وضعیت مادی و معنوی اجتماع در طول زمان است (مخدوم، ۱۳۸۰: ۲۸۹).

مهم‌ترین خصوصیات آمایش سرزمین، جامع‌نگری، دوراندیشی، کل‌گرایی، کیفیت‌گرایی و سازماندهی فضای کشور است. هدف آمایش سرزمین، توزیع بهینه جمعیت و فعالیت در سرزمین است، به گونه‌ای که هر منطقه متناسب با قابلیت‌ها، نیازها و موقعیت خود از طیف مناسبی از فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی برخوردار باشد و جمعیتی متناسب

1.Processing
2.Aménager

با توان و ظرفیت اقتصادی خود بپذیرد؛ به عبارت دیگر، هدف کلی آمایش سرزمین عبارت است از سازماندهی فضا به منظور بهره‌وری مطلوب از سرزمین در چهارچوب منافع ملی.

آمایش سرزمین زیربنای سازمان‌دهی توسعه منطقه‌ای است و به بیانی دیگر ابزار اصلی برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای و ملی است. آمایش سرزمین، زمینه اصلی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی هر منطقه را فراهم می‌آورد و ابزار اصلی تلفیق برنامه‌ریزی‌های اقتصادی و اجتماعی با برنامه‌ریزی‌های فیزیکی و فضایی خواهد بود. آن‌جا که برای تحقق اهداف توسعه، باید همه منابع اجتماعی را اعم از منابع انسانی، اقتصادی و منابع فضایی و محیطی به کار گرفت و به‌کارگیری همه این‌ها مستلزم برنامه‌ریزی است، لذا آمایش سرزمین مبنای طرح‌ها و برنامه‌های جامع توسعه بوده و پیوند دهنده برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، اجتماعی و فضایی یا مجموع آنان در قالب برنامه‌ریزی جامع و در مقیاس ملی و منطقه‌ای است.

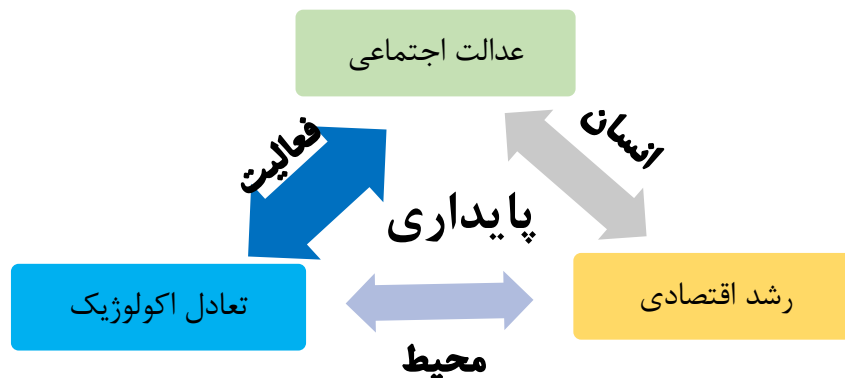
توسعه پایدار و آمایش سرزمین:

با توجه به محوریت فضای سرزمینی در مطالعات آمایش که رویکرد اقلیمی و جغرافیایی آن را نسبت به برنامه‌های بخشی تقویت می‌کند، لازم است این محوریت در تهیه و تدوین نظریات پایه توسعه نیز در نظر گرفته شود. جغرافیای انسانی، جغرافیای اجتماعی و جغرافیای فرهنگی سه رویکرد اساسی را برای بررسی روابط انسان و گروه‌های انسانی با محیط به تصویر کشیده و امکان برنامه‌ریزی اجتماعی و فرهنگی در جوامع مختلف را با توجه به قابلیت‌های سرزمینی فراهم می‌سازد.

بهره‌برداری بهینه از تمامی منابع سرزمین، پیوستگی‌های متقابل بین مناطق و جوامع ساکن در آن، از جمله اهداف برنامه‌ریزی‌های آمایش سرزمین بوده و توسعه پایدار را تحقق خواهد بخشید. لازمه برنامه‌ریزی در سرزمین، سازماندهی دیدگاه‌ها و اصول ناظر بر بهره‌برداری از سرزمین و وحدت نظر در مشی سازمان‌دهی فضای توسعه اقتصادی - اجتماعی و پرهیز از اعمال دیدگاه‌های متفاوت، ناهماهنگ و بعضاً متناقض می‌باشد.

آمایش سرزمین با چشم انداز درازمدت و راهبردهای اساسی توسعه اقتصادی - اجتماعی، به پردازش منطقی سیمای توسعه بر بستر سرزمین در چارچوب جهت‌گیری‌های اساسی چشم‌انداز دراز مدت می‌پردازد تا ساز و کارهای اجرایی و روابط تعریف شده با سایر جریان‌های تصمیم‌گیری را در رسیدن به توسعه پایدار همراهی نماید. مقوله یکپارچه سازی نظام طراحی و برنامه‌ریزی توسعه سرزمین را می‌توان مرحله‌ای تکاملی در سیر تحول مفهومی و عملی آمایش سرزمین تلقی کرد.

دستیابی به توسعه متعادل با روش‌های متداول کنونی که دولت بار اصلی توسعه را به دوش می‌کشد اگر غیرمحمتمل نباشد در حالتی خوش بینانه امری طولانی و زمان‌بر خواهد بود. تجربه برنامه‌ریزی بخشی و سیاست محرومیت‌زدایی به شیوه کنونی که عدم تعادل‌های موجود و گسترش شکاف روزافزون میان مناطق توسعه یافته و کمتر توسعه یافته کشور را به دنبال داشته است، روشن‌ترین دلیل بر ناکارآمدی این روش‌ها است. آنچه که در آمایش سرزمین مورد توجه قرار دارد، جمعیت، امکانات، قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی، ظرفیت توسعه پذیری است که عدم توجه به آن‌ها منجر به افزایش تهدیدات و یا تقویت تهدیدات خواهد گردید

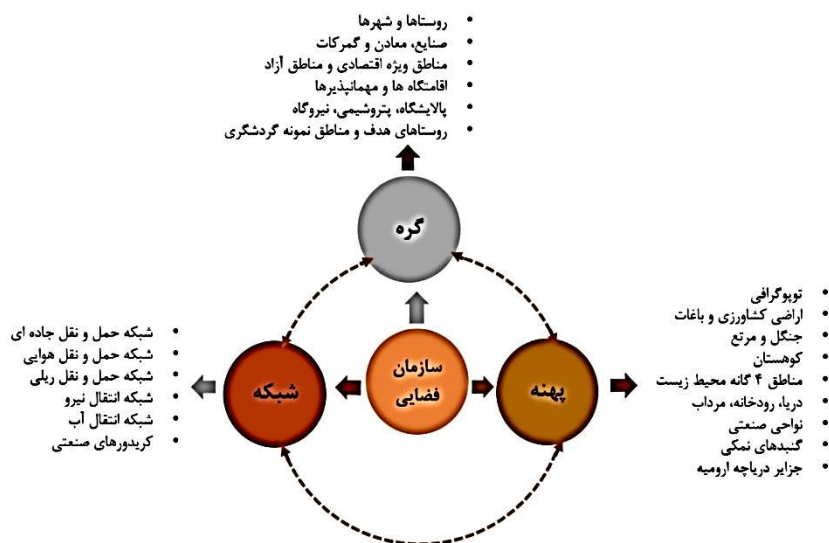


شکل ۱: مؤلفه‌های اصلی توسعه پایدار و عناصر تشکیل دهنده فضا

گام اولیه در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین، شناخت وضع موجود است که بر اساس آمار و اطلاعات مکانی و توصیفی موجود در کلیه بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با مقیاس منطقه‌ای جمع‌آوری گردیده و سازمان فضایی موجود را متناسب با مقیاس منطقه‌ای، ملی و فراملی به تصویر می‌کشد.

اهمیت آمار و اطلاعات در این بخش را می‌توان به ابعاد منطقه‌ای، ملی و فراملی آن معطوف دانست، مقیاس‌های منطقه‌ای دارای جزئیات بیشتر و مقیاس‌های ملی و فراملی دارای جزئیات کمتر می‌باشد. دسترسی به آمار و اطلاعات به روز از جمله نیازهای اولیه در برنامه‌ریزی است که لازم است از بخش‌های مختلف در سطح سرزمین جمع‌آوری و مورد استفاده قرار گیرد. اغلب برنامه‌ریزان معتقدند که پدیده‌های گوناگون فضای زندگی را نمی‌توان جداگانه و به طور مستقل از یکدیگر مطالعه کرد. پیوستگی اساسی فرم فضایی سکونت و فعالیت، انعکاسی از فرآیندهای اجتماعی و اقتصادی است که در طول زمان، ساختاری پویا داشته و لازم است که در یک سازمان فضایی به تصویر کشیده شود. سازمان فضایی در واقع ترتیب، توزیع و نظام‌یافتگی واحدهای یک مجموعه در فضا، در راستای عملکردهای عمومی مجموعه و روابط علی و معلولی آن‌ها را نشان می‌دهد، با شناخت سازمان فضایی موجود، به قانونمندی توزیع عناصر مختلف در سرزمین می‌توان پی برد و عوامل قوت، ضعف، فرصت و تهدید را استخراج نمود. همچنین شناسایی روند سازمان فضایی، تحولات فضایی و گرایش‌های مربوطه را در حوزه‌های مختلف شناسایی می‌کند.

سازمان فضایی در برگیرنده ساختار فضایی محیط طبیعی، محیط انسان ساخت و فعالیت‌ها است، شامل نقاط یا گره‌گاه‌های در برگیرنده نقاط تجمعی خاصی مانند شهرها، روستاها، صنایع و ... شبکه‌ها شامل ارتباطات زمینی و دریایی و هوایی، خطوط انتقال نیرو و انرژی و ... و پهنه‌ها و سطوح در برگیرنده سطوح زیر کشت، جنگل، مرتع، کوهستان، دریا و دریاچه، پهنه‌های عملکردی خاص و ... است که وابسته به موضوع و اهمیت موارد، می‌تواند موارد متنوع و متعددی را شامل شود. مدل مفهومی سازمان فضایی در زیر آمده است:



شکل ۲: مدل مفهومی سازمان فضایی در مطالعات آمایش استان آذربایجان شرقی

سازمان فضایی محیط طبیعی، بیانگر عوامل و شاخص‌هایی از این محیط است که در استقرار و پراکنش فعالیت‌های انسانی به عنوان محیط مصنوعی یا انسان‌ساخت نقش داشته و با تأثیرات متقابل بین محیط طبیعی و انسانی، تفسیر تراکم و تفرق کانون‌های جمعی میسر شود.

اهمیت و جایگاه اطلاعات مکانی^۱ در برنامه‌ریزی آمایش:

دانش به عنوان عاملی اساسی در تصمیم‌گیری و در نهایت ارتقای جامعه نقش اساسی داشته و نیازمند اطلاعات صحیح، دقیق، کامل و بهنگام است. اطلاعات مناسب از پردازش داده‌های اولیه مناسب حاصل می‌گردد و بر اساس تحقیقات صورت گرفته ۸۰ درصد داده‌های مورد نیاز در برنامه ریزی، دارای ماهیت مکانی می‌باشند.

هرچه کیفیت داده‌ها بیشتر باشد، امکان اتخاذ تصمیمات مناسب اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی و در نهایت رسیدن به رشد و توسعه پایدار کشور بیشتر است (کلانتری و همکاران، ۱۳۹۵). داده‌های مکانی توسط دستگاه‌های اجرایی و حین فعالیت روزانه دستگاه‌ها تولید، ذخیره‌سازی، بهنگام رسانی و مدیریت می‌گردد.

با توجه به حجم عظیم اقلام اطلاعاتی در دستگاه‌های اجرایی، دسترسی به اطلاعات پویا و دقیق با روش‌های سنتی، بسیار پرهزینه و زمان‌بر بوده و با توجه به محدودیت‌های اطلاعاتی و سطوح دسترسی در دستگاه‌های اجرایی عملاً غیرممکن می‌باشد.

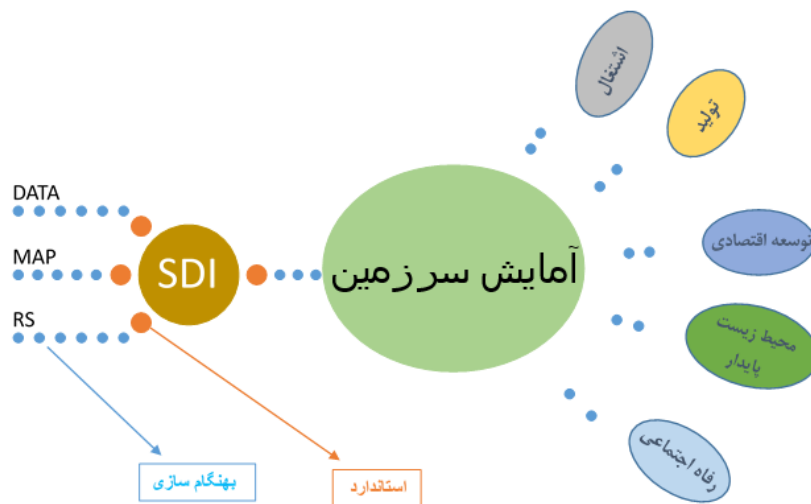
استفاده بهتر از داده‌های جغرافیایی و مشارکت فعال کلیه ذینفعان در فرآیند برنامه ریزی. دولت‌ها را در ارزیابی اهداف و اقدامات کمی و کیفی در برابر فرآیندهای برنامه ریزی سرزمینی، کمک خواهد نمود تا با بهبود "عملکرد" خود،

نیازهای عمومی و بخشی را در سطح جامعه مرتفع نموده و نیاز مطلق به مجموعه داده‌ها را برای اهداف برنامه ریزی کاهش دهد.

با ایجاد زیرساخت مناسب به صورت شبکه‌ای از نهادهای عمومی محلی، منطقه‌ای و ملی، ذینفعان، صنعت ICT، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرائی، علاوه بر دسترسی به اطلاعات به روز و مورد نیاز موضوعات برنامه ریزی و توسعه منطقه‌ای، امکان ارائه سرویس‌های مکانی بدون انتقال داده‌ها و اطلاعات تخصصی فراهم خواهد گردید تا ضمن حفظ حق مالکیت و نیز محدودیت‌های دسترسی به اطلاعات بخشی، با استفاده از پرو توکل‌ها و استانداردهای ملی و بین‌المللی، نیازهای اطلاعاتی در سطوح مختلف مرتفع گردد.

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌ها در هماهنگی داده‌ها بین دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرائی، پیچیدگی فرآیند برنامه ریزی فضایی به دلیل ساختار قانونی پراکنده، تفاوت در استفاده از اصطلاحات و تعداد زیاد ذی‌نفعان و بازیگران درگیر با علایق، اهداف و نیازهای کاربر متفاوت است. لذا استفاده از یک‌زبان مشترک و واحد که در جوامع بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است می‌تواند این مشکل را مرتفع نماید.

استفاده از زیرساخت اطلاعات مکانی^۱ (SDI)، باعث تسهیل در روند تصمیم‌گیری در کاربردها و فعالیت‌های متنوعی نظیر، آمایش سرزمین، مدیریت بحران، مدیریت منابع، مدیریت زمین و حدنگاری، مدیریت منابع آبی و دریایی، محیط‌زیست، دفاع و امنیت، مهاجرت، آمار و برنامه ریزی، بهداشت و درمان، برنامه‌ریزی اجتماعی، حمل‌ونقل، کشاورزی، معادن می‌گردد.



شکل ۳: زیرساخت اطلاعات مکانی

همچنان که در تصویر نشان داده شده است SDI به عنوان رابط بین آمایش سرزمین و اقلام اطلاعاتی مورد نیاز عمل کرده و امکان دسترسی به آن‌ها را از منابع مختلف فراهم ساخته است. آمایش سرزمین همانند سایر طرح‌ها و برنامه‌ها نیاز به اطلاعات دقیق، مشخص و به هنگام دارند منظور از اطلاعات دقیق و مشخص، اطلاعاتی است که اولاً توسط

دستگاه‌های تخصصی تهیه یا تأیید شده باشند و ثانیاً دارای معیار استاندارد بوده و برای کلیه دستگاه‌های اجرائی و حتی بخش خصوصی قابل استفاده باشد.

اطلاعاتی که در حال حاضر در کشور تولید و مورد استفاده قرار می‌گیرد دارای استاندارد واحد نبوده و تعاریف و معیارهای ثابتی را شامل نمی‌شود. به عنوان مثال نقشه‌های تولید شده توسط وزارت کشور، سازمان جغرافیایی نیروی‌های مسلح و سازمان نقشه برداری باهم دیگر همخوانی ندارد و دارای سیستمهای تصویر و مختصات متفاوت بوده و مقیاس‌های متفاوتی دارند، یا نقشه موضوعی که توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرائی بر اساس نیاز تولید می‌شود از استاندارد ثابتی تبعیت نمی‌کند.

همچنین تعریف برخی اصطلاحات و واژه‌های کاربردی یکسان نیست؛ به عبارت دیگر اصطلاحات و واژه‌های بکار رفته دارای انتولوژی و تعریف مشخصی نبوده و دامنه‌های متفاوتی را شامل می‌گردد. برای مثال تعریف منطقه از نظر طرح‌های کالبدی، آمایش سرزمین، توزیع آب و برق و ... محدوده‌های جغرافیایی یکسانی را شامل نمی‌شود و یا تعاریف بکار رفته برای مسجد از نظر سازمان تبلیغات اسلامی، اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان اوقاف و امور خیریه با هم متفاوت است. همچنین برنامه اجرائی مشخصی برای بهنگام سازی اقلام اطلاعاتی در دوره‌های زمانی ثابت وجود ندارد برای نمونه نقشه‌های کاربری اراضی در طی ۳۰ سال گذشته ثابت بوده و تغییر نکرده‌اند ولی نقشه شهرک‌های صنعتی و معادن تقریباً به‌طور سالانه تغییر یافته‌اند.

این مسائل موجب بروز مشکلات متعددی در دسترسی، همخوانی و استفاده از اطلاعات مکانی در برنامه ریزی‌های بخشی و بین بخشی می‌شود. خصوصاً زمانی که دوره‌های زمانی طرح‌ها و برنامه‌های پیش بینی شده بلند مدت بوده و نیاز به پایش و نظارت نیز در طول دوره وجود داشته باشد.

از آنجا که مطالعات آمایش سرزمین یک برنامه ریزی چند بخشی بوده و دارای ابعاد زمانی بلند مدت نیز می‌باشد لذا الزام به استفاده از زیر ساخت اطلاعات مکانی در آن نه تنها ضروری است بلکه تنها راه ممکن برای استفاده از اقلام اطلاعاتی تهیه شده توسط دستگاه‌های اجرائی خواهد بود. چرا که اولاً زمان لازم برای تهیه کلیه اقلام اطلاعاتی مورد نیاز در طول برنامه ممکن نبوده و ثانیاً تخصص لازم در همه بخش‌ها و زیر بخش‌ها برای برنامه ریزان آمایش سرزمین وجود ندارد.

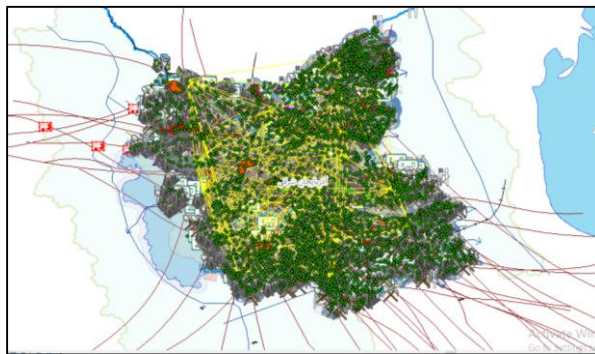
با توجه به اینکه در برنامه آمایش سرزمین، نیاز به اطلاعات دستگاه‌های اجرائی (متولی) به‌طور مستمر وجود داشته و لازم است که با زبان مشخص و مشترک در تعریف، توصیف، کاربرد، مقیاس، دوره‌های زمانی بهنگام سازی، دامنه و ... استفاده گردد. فرایند استاندارد سازی از بخش‌های ضروری در ایجاد زیرساخت‌های اطلاعات مکانی است که در کشور به‌طور کامل اجرا نشده است.

ایجاد ژئوپورتال آمایش استانی (آذربایجان شرقی):

پایگاه اطلاعات مکانی آمایش استان که در طی فرایند مطالعات تکمیل گردید بالغ بر ۲۵۰ لایه اطلاعاتی مکانی بود که توسط مشاور طرح در مقیاس‌های متفاوت ۵۰۰۰۰، ۱۰۰۰۰۰، ۲۵۰۰۰۰۰ از دستگاه‌های اجرائی استانی و ملی جمع آوری گردیده است.

بررسی‌های اولیه نشان می‌داد که لایه‌های تخصصی دریافتی از دستگاه‌های اجرائی تخصصی حتی در سطح استانی و ملی با هم اختلاف داشته و متفاوت می‌باشند. بدلیل عدم وجود شناسنامه اطلاعاتی (متادیتا)، امکان تشخیص صحت

و سقم این اقلام اطلاعاتی وجود نداشت و لازم بود با استفاده از فن‌ها و روش‌های مختلف نسبت به آزمون‌های صحت سنجی اطلاعات اقدام گردد. در برخی موارد که هیچ نتیجه روشنی از صحت اقلام اطلاعاتی به دست نیامده است مشاور مجبور به تهیه مجدد لایه‌های مورد نیاز (نقشه کاربری اراضی از تصاویر ماهواره ای) گردیده است. به منظور تشکیل پایگاه جامع آمایش استانی امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور اقدام به تجمیع پایگاه‌های استانی گردید و پس از بررسی پایگاه‌های آمایش ۳۱ استان، مشخص گردید که به دلیل متفاوت بودن تعداد لایه‌های در استان‌های مختلف، امکان تجمیع همه لایه‌ها در سطح کشور وجود نداشته و تنها ۱۰۱ لایه به عنوان لایه‌های اصلی برای تجمیع پایگاه‌های اطلاعات آمایش استان‌ها در نظر گرفته شد. این لایه‌های اطلاعاتی در قالب سه گروه اصلی با عنوان انسان، فعالیت و فضا که ساختار اولیه مطالعات آمایش را شکل می‌دهد قرار گرفته و زیر گروه‌های جمعیت و سکونتگاه، صنعت، معدن، کشاورزی، خدمات، بازرگانی، زیربنایی، زیست محیطی، برنامه ریزی و تقسیمات سیاسی به عنوان زیرگروه‌های اصلی این پایگاه ایجاد شده است. گروه تعارضات و برنامه‌های اجرائی نیز شامل لایه‌های اطلاعات ترکیبی از لایه‌های اطلاعاتی موجود می‌باشد که شامل عدم تعادل‌ها، تعارض‌ها، محدوده‌های مناسب و نامناسب صنعت، کشاورزی و سکونت است.



شکل ۴: ساختار تشکیلاتی در پایگاه اطلاعاتی آمایش استان

برای رسیدن به زبان مشترک در بین استان‌ها برای هر یک از اقلام اطلاعاتی (جمعیت شهری، جمعیت روستایی، جمعیت شاغل، سکونتگاه شهری، سکونتگاه روستایی، سکونتگاه عشایری و ...) یک تعریف مشخص از منابع مشخص (مرکز آمار ایران، مسکن و شهرسازی، وزارت کشور ...) بکار رفته است. همچنین دوره‌های زمانی بهنگام سازی اقلام اطلاعاتی (مثلاً جمعیت شهری پنج ساله) مشخص گردیده است تا در طول دوره برنامه آمایش (۱۳۹۹-۱۴۲۴) متناسب با دوره زمانی بهنگام گردد.

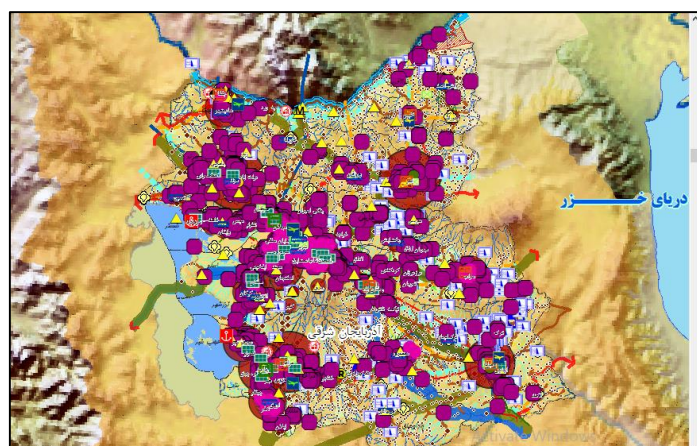
ساختار ایجاد شده با تمام مشکلات پیش رو نشان داد که تنها با جمع آوری اقلام اطلاعاتی و پردازش و تحلیل داده‌ها نمی‌توان به آمایش سرزمین دست یافت. چرا که اولاً طول دوره‌های زمانی مطالعات و برنامه‌های آمایش بلندمدت بوده و نیاز به بهنگام سازی اقلام اطلاعاتی وجود دارد. دوما تیم‌های برنامه ریزی در کوتاه مدت و در زمان انجام مطالعات تشکیل گردیده و پس از اتمام مطالعات از بین می‌روند لذا امکان بهنگام سازی اطلاعات را در طی ۲۵ ساله برنامه آمایش ندارند.

لذا لازم است سیستمی فراهم گردد تا اصلی‌ترین بخش برنامه ریزی که همان جمع‌آوری و بروز رسانی اطلاعات می‌باشد را در دراز مدت بدون کمترین هزینه مجدد، بهنگام نموده و امکان پردازش‌های جدید و تحلیل‌های متفاوت

فراهم گردد. زیرساخت اطلاعات مکانی (SDI) این امکان را برای دستگاه‌های اجرایی و برنامه ریزان فراهم ساخته است. چرا که اولاً ضمن حفظ حق مالکیت، امکان ارائه سرویس‌های اطلاعاتی تحت وب در آن وجود دارد و دستگاه‌های اجرایی متناسب با سطوح کاربردی، امکان ارائه دسترسی به اطلاعات را فراهم می‌سازند.

برای نمونه در برنامه آمایش استان‌ها، لایه‌های "قلمروهای مناسب و نامناسب کشاورزی" لایه‌ای ترکیبی است که از تلفیق چندین لایه پایه بر اساس سناریوهای مستقل در ارزیابی توان اکولوژیک استخراج گردیده است؛ به عبارت دیگر لایه قلمروهای مناسب کشاورزی، از ترکیب لایه‌های خاک، شیب، هواشناسی، جهت شیب، قابلیت اکولوژیک، محدوده‌های زیست محیطی، محدوده‌های شهری، شهرک‌های صنعتی و ... استخراج گردیده است و با توجه به تغییرات مداوم هر یک از لایه‌های فوق در کوتاه مدت و گاه بلند مدت (فرسایش، خاک) لازم است که بهنگام شده و در این پایگاه قرار گیرد. این کار تنها توسط دستگاه‌های تخصصی (سازمان جهاد کشاورزی) متولی اطلاعات باید صورت گیرد چرا که سایر دستگاه‌های اجرایی و غیر تخصصی (سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان) در این خصوص تخصص لازم را ندارد.

همچنین سازمان فضایی (وضع موجود یا پیشنهادی) که از ۳۴ لایه اطلاعات پایه تشکیل شده در طی دوره ۲۵ ساله بارها تغییر کرده و به هنگام خواهد گردید چرا که اقلام اطلاعاتی مورد استفاده در این سازمان فضایی که در چندین کلاس (مثلاً شهرهای بالای یک میلیون، بین ۲۵۰ الی ۵۰۰ هزار نفر و ...) و سه سطح کارکردی (وضع موجود، توسعه وضع موجود، افق ۱۴۲۴) و ۵ سطح عملکردی (فراملی، ملی، منطقه‌ای، استانی، شهرستانی) در طی سالهای آتی به سازمان فضایی سال ۱۳۹۹ تغییر نام داده و سازمان فضایی موجود در سال ۱۴۱۰ با آن متفاوت خواهد بود. این تغییرات ناشی از تغییرات صورت گرفته در عملکرد فرودگاه تبریز، شهر تبریز، شهرک‌های صنعتی، کاربری‌های کشاورزی، صنعتی، خدماتی و ... در سال ۱۴۱۰ می‌باشد که لازم است توسط دستگاه‌های اجرایی و سیستم زیر ساخت اطاعات مکانی بهنگام گردد.



شکل ۵: ساختار سازمان فضایی موجود-پیشنهادی

با توجه به اینکه مطالعات زیرساخت اطلاعات مکانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان به اتمام رسیده و مدل مفهومی و منطقی آن استخراج گردیده و استانداردهای مورد نیاز در قالب ۲۶۹ لایه اطلاعات مکانی تهیه گردیده

است در ایجاد زیرساخت اطلاعات مکانی استان تمهیدات لازم جهت بهنگام سازی پایگاه اطلاعات مکانی آمایش استان در صفحه اصلی سامانه SDI استان فراهم گردیده است.



شکل ۶: دسترسی به پایگاه اطلاعات مکانی آمایش استان از صفحه اصلی سامانه زیر ساخت اطلاعات مکانی استان

در حال حاضر پایگاه اطلاعات مکانی آمایش استان توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان تهیه گردیده و به صورت مستقل در سایت قرار گرفته است و بهنگام سازی لایه‌های اطلاعاتی این پایگاه از طریق ایجاد دسترسی به سازمان‌های متولی (سازمان جهاد کشاورزی، شرکت آب منطقه‌ای و ...) در همین پایگاه صورت خواهد گرفت. با راه اندازی و تکمیل زیرساخت اطلاعات مکانی استان و الحاق دستگاه‌های اجرایی به این سامانه، پایگاه اطلاعات آمایش استان از حالت متمرکز خارج گردیده و به مرور به دستگاه‌های اجرایی استانی منتقل (غیرمتمرکز) خواهد گردید تا ضمن ارائه سرویس اطلاعات مکانی در این بستر، امکان بهنگام سازی هم زمان توسط دستگاه‌های اجرایی فراهم گردد.

منابع:

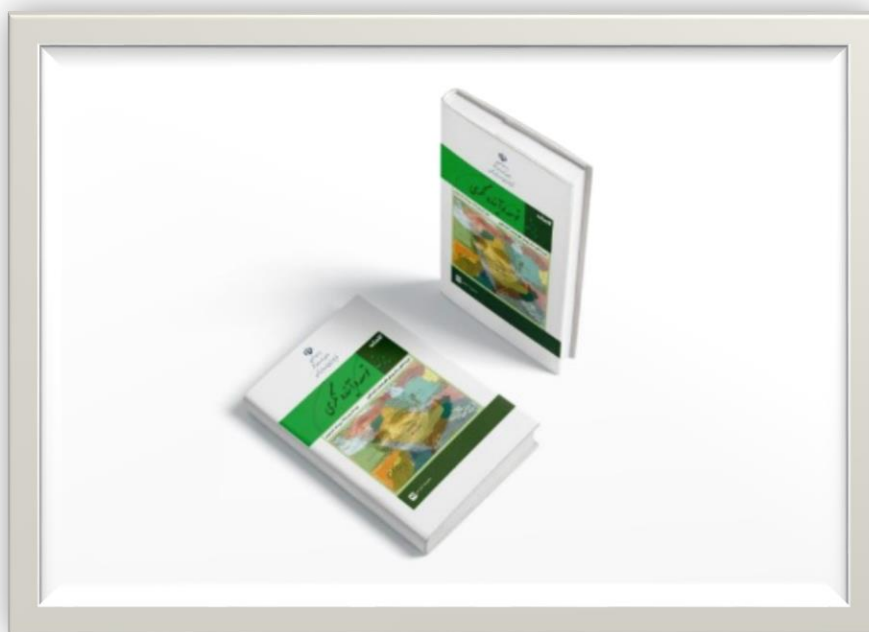
- تامس اچ. داونپورت و لارنس پروساک (۱۳۷۹) "مدیریت دانش"، ترجمه دکتر حسین رحمان سرشت، چاپ اول، انتشارات شرکت طراحی مهندسی و تأمین قطعات ایران خودرو
- دانشگاه صنعتی خواجه نصیرالدین طوسی - تیم پژوهشی فناوری اطلاعات مکانی (۱۳۸۵) فاز مطالعاتی ایجاد زیر ساخت ملی داده مکانی ایران-تهران سازمان مدیریت و برنامه ریزی
- رحمانی، محمود (۱۳۸۶) آمایش سرزمین و توسعه پایدار روستایی با رویکرد گردشگری-فصلنامه جمعیت، شمار ۶۲/۶۱
- مخدوم، مجید (۱۳۸۰) شالوده آمایش سرزمین. چاپ چهارم. انتشارات دانشگاه تهران
- اولاد، محمود (۱۳۹۸) مطالعات آمایش استان آذربایجان شرقی - جلد ۱۰
- فیضی زاده، بختیار (۱۳۹۸) زیر ساخت اطلاعات مکانی (SDI) سازمان مدیریت و برنامه ریزی آذربایجان شرقی - جلد ۱ و ۴
- احمدی علی آبادی، کاوه - آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای اجتماعی.

شماره‌های پیشین گاهنامه پایش توسعه و آینده نگری

گاهنامه شماره ۱ / پاییز ۱۳۹۸ / ویژه‌نامه هفته پژوهش / ۳۳ مقاله



گاهنامه شماره ۲ / زمستان ۱۳۹۸ / ویژه‌نامه آینده پژوهی / ۲۱ مقاله



گاهنامه شماره ۳ / بهار ۱۳۹۹ / ویژه‌نامه اقتصاد کرونا / ۲۰ مقاله



گاهنامه شماره ۴ / زمستان ۱۳۹۹ / ویژه‌نامه پساکرونا / ۱۵ مقاله



گاهنامه شماره ۵ / بهار ۱۴۰۰ / ویژه نامه جهش تولید / ۵ مقاله

