

گزارش چهل و سومین نشست علمی - تخصصی ۴۳

## رویکردها، روش‌ها و تجارب موفق برنامه ریزی

چهل و سومین نشست علمی - تخصصی

رویکردها، روش‌ها و تجارب موفق برنامه ریزی

پایست جمهوری  
سازمان برنامه و بودجه کشور  
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری

**مدیر علمی نشست**  
**مهندس امیر امینی**  
رئیس امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین  
سازمان برنامه و بودجه کشور

**محور های نشست**  
مرور کلی رویکردها و روش‌های برنامه ریزی  
(با تاکید بر رویکرد مناسب برای ایران)

مروری بر تجارب موفق برنامه ریزی در سایر کشورها  
(با تاکید بر مولفه‌های موفقیت)

**دکتر فیروز توفیق**  
متخصص و صاحب نظر در حوزه برنامه ریزی

**دکتر حمید محمدی**  
عضو هیات علمی دانشگاه آزاد

**دکتر داوود پیبودی**  
عضو هیات علمی دانشگاه تبریز و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان آذربایجان شرقی

**دکتر بداله ابراهیمی فر**  
پژوهشگر و صاحب نظر در حوزه اقتصاد و برنامه ریزی

مکان: سالن اجتماعات و تالار مجازی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری  
<http://connect.mporg.ir/dfo>  
زمان: یکشنبه پنجم اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ ساعت ۹ تا ۱۱:۳۰

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری

دفتر آموزش و ترویج

مجموعه گزارش شماره ۳۰۰



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## شناسه گزارش

رویکردها، روش‌ها و تجارب موفق برنامه‌ریزی	
عنوان	شماره شناسه
مهندس امیر امینی، رئیس امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۴۰۰-۴-۱۰۳۴۸
سخنرانان نشست دکتر فیروز توفیق، متخصص و صاحب نظر در حوزه برنامه‌ریزی دکتر حمید محمدی، همکار مرکز و عضو هیئت علمی دانشگاه یزد دکتر داوود بهبودی، عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان آذربایجان شرقی دکتر یدالله ابراهیمی فر، همکار مرکز و پژوهشگر در حوزه اقتصاد و برنامه‌ریزی	
بازخوانی و ویرایش	سیدمحمد شفيعی
تاریخ برگزاری	۱۴۰۰/۰۲/۰۵
تاریخ انتشار	بهار ۱۴۰۰
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
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 نجات‌اللہی - خیابان سپند (استاد جعفر شهری) - پلاک ۱۶ شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه .....
۱	دکتر علیرضا آزموده اردلان رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری .....
۳	کلیات نشست .....
۳	مهندس امیر امینی رئیس امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور .....
۵	مرور کلی رویکردها و روش‌های برنامه‌ریزی (با تأکید بر رویکرد مناسب برای ایران) .....
۵	دکتر حمید محمدی پژوهشگر مرکز و عضو هیئت علمی دانشگاه یزد .....
۱۷	مروری بر تجارب موفق برنامه‌ریزی در سایر کشورها (با تأکید بر مؤلفه‌های موفقیت) .....
۱۷	دکتر فیروز توفیق صاحب‌نظر در حوزه برنامه‌ریزی .....
۳۱	بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجربه برنامه‌ریزی برخی کشورها .....
۳۱	دکتر داوود بهبودی عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز .....
۴۱	تجربه ۱۲ برنامه توسعه ملی در کشور هند .....
۴۱	دکتر یدالله ابراهیمی فر صاحب‌نظر در حوزه برنامه‌ریزی و اقتصاد .....
۵۳	تصاویر منتخب .....



دکتر علیرضا آزموده اردلان رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری



همان‌گونه که مستحضر هستید چهل و سومین نشست علمی- تخصصی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به رویکردها، روش‌ها و تجارب موفق برنامه‌ریزی می‌پردازد. پیش از پایان سال ۱۳۹۹ نشست سه روزه برگزار و در آن یافته‌های مطالعات پسا کرونا ارائه شد. این مطالعات آغازی بود برای آگاهی از آنچه در کشور بر اثر بیماری کرونا پدید آمده تا آمادگی ارائه یک برنامه‌ریزی مدون و حساب شده برای پسا کرونا پدید آید. در فاصله سپری شده از همایش تاکنون مطالعات در قالب یک گزارش تلفیق یافت و آنچه باید در برنامه‌ریزی مدنظر قرار گیرد، مهیا شده است.

این کارگاه آموزشی، پس از دو کارگاه آموزشی قبلی برگزار می‌شود. کارگاه اول بر چرخ آینده نحوه به‌کارگیری آن برای احصای عوامل محیطی تأثیرگذار و مکانیسم اثرات متقابل آنها بود و در کارگاه دوم به آینده‌نگاری و بررسی نحوه برنامه‌ریزی و آمادگی برای آینده پرداخته شد. این کارگاه با هدف بررسی روش‌ها و تجارب موفق برنامه‌ریزی در راستای ایجاد مقدمات و توانمندسازی برای برنامه‌ریزی پسا کرونا برگزار می‌شود.

شرایط کنونی از لحاظ برنامه‌ریزی دارای نکات برجسته‌ای است که از جمله می‌توان به این مسئله اشاره داشت ما دچار یک پاندمی بی‌سابقه شده‌ایم و خروج از وضعیت ایجاد و رسیدن به جامعه‌ای استوار و پایدار از جنبه‌های گوناگون در مقابل پدیده‌های طبیعی نیازمند تمهیدات خاص است. به علاوه ما در آستانه تدوین برنامه هفتم قرار داریم. در این برنامه یقیناً باید آنچه بیش از هفتاد سال تجربه برنامه‌ریزی در کشور است و تجارب جدید جهان در این حوزه بالأخص به واسطه تغییراتی که در فناوری‌ها به وجود آمده مدنظر قرار گیرد. امروزه امکانات بسیار گسترده‌ای از حیث دستیابی به حجم بالایی از اطلاعات به صورت مختلف به وجود آمده است و افزودن مؤلفه مکان و موقعیت به این اطلاعات، آنها را به داده‌های مکانی مبدل ساخته که امکان تحلیل‌های مکان‌مبنا را پدید می‌آورد.

همچنین امکانات محاسباتی روزبه‌روز در حال افزایش است و ما در آستانه رسیدن به سرعت محاسباتی اغزا (۱۰<sup>۱۸</sup> محاسبه اعشاری در ثانیه) هستیم، امکان محاسبات گسترده و حجیم را در زمانی کوتاه که بیشتر امکان تصور آن نیز نمی‌رفت پدید آورده است. بی‌شک گام‌های بعدی در افزایش سرعت محاسبات از طریق تکنولوژی‌های پیش رو همچون کامپیوترهای کوانتومی روند تصاعدی یافته و در فاصله زمانی کوتاه، شاهد هزاران برابر امکان محاسبات بالاتر خواهیم بود. در کنار سرعت افزایش محاسبات رایانه‌ها ذخیره‌سازی و پردازش‌های ابری از دیگر دستاوردهای دنیای کنونی بوده که در کنار اینترنت اشیاء، دگرگونی شگرفی در تسلط بشر بر محیط پیرامون و هوشمندسازی جنبه‌های گوناگون زندگی بشر را در طی خواهد داشت.

ما در سطح ملی به واسطه قرار داشتن در آستانه تدوین برنامه هفتم، در لحظات خطیری هستیم. به علاوه در این میان سند ملی آمایش نیز به تصویب رسیده و لذا باید دوران جدیدی را در برنامه‌ریزی ذیل اهداف و سیاست‌های این سند و به کارگیری اطلاعات مکانی در سامانه‌های GIS تجربه کنیم تا بتوانیم از این سند به صورت بهینه بهره برده و خود را برای توسعه کشور در دوران پساکرونا آماده کنیم.



## کلیات نشست

مهندس امیر امینی – مدیر علمی نشست

رئیس امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور



از مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری کشور که با تدابیر خوب برای نزدیک شدن به مقاطع حساس تصمیم‌گیری خصوصاً برنامه‌های توسعه کشور، رویکرد و عملکرد خوبی داشته، تشکر و قدردانی می‌کنم. مقطع کنونی، مقطع بسیار حساسی است. همزمانی تدوین برنامه هفتم توسعه و شروع رویکرد برنامه هفتم توسعه با انتخابات ریاست جمهوری و تغییر دولت، حساسیت موضوع را بیش از پیش کرده و طبیعتاً ممکن است تغییر نگرش‌های حاکم بر دولت‌ها بر روش و نحوه نگاه به کار تأثیرگذار باشد. ما با موضوع حائز اهمیتی مواجهیم. تنظیم برنامه و زمینه‌سازی در این راستا، گسترش جامع‌نگری می‌طلبد. با توجه به رویکردهایی که تاکنون بر تدوین برنامه‌های توسعه حاکم بوده، سیاست‌های برنامه هفتم توسعه نیز تنظیم شده است. برخی معتقدند سیاست‌های کلی نظام، می‌تواند حاکم بر برنامه‌های توسعه هم باشد و برخی دیگر بر این باورند که برش‌هایی از سیاست‌های کلی نظام را باید بر برنامه‌های توسعه حاکم کرد و مشخصاً همان سیاست‌های کلی دنبال شود. با افتخار می‌توانیم بگوییم با همت و همکاری بسیار خوب، گرم و صمیمی همکاران مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، استان‌ها، دستگاه‌های اجرایی عضو شورای عالی آمایش سرزمین و کمیسیون تخصصی شورا، سند ملی آمایش سرزمین و اسناد استانی را در اختیار داریم.

یقیناً این اسناد در یک بازه زمانی نیاز به بازنگری‌هایی خواهند داشت و با توجه به عدم قطعیت‌های موجود در شرایط محیطی، بازنگری و تغییراتی بر روی آنها اعمال خواهد شد. امیدوارم در تنظیم برنامه‌های توسعه کشور، به‌ویژه در تنظیم برنامه هفتم توسعه فراموش نکنیم که این سند بالادست می‌تواند راهنمای خوبی برای دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده در آن باشد.

برنامه‌های توسعه باید با نیم‌نگاهی به نحوه اجرای آن و برنامه‌های اجرایی بودجه‌های سنواتی در نظر گرفته شود. صرف تدوین تئوری‌های برنامه‌ریزی بر روی کاغذ و بدون در نظر داشتن پهنه‌های اجرایی می‌تواند به عدم موفقیت برنامه‌ها انجامیده و مخرب آنها محسوب شود.

ما با کمک همکاران استانی برای اجرای برنامه هفتم توسعه، مدل خوبی را از سه شاخه و سه جهت آغاز و اقدامات خوبی را پایه‌ریزی کرده‌ایم.

همچنین برنامه‌های توسعه حتماً باید پویا بوده و دینامیک لازم برای پاسخگویی به تغییرات شدید محیطی را داشته باشد. هر برنامه غیر قابل تغییر، از ابتدا محکوم به شکست است؛ چراکه محیط در حال تغییر است و قطع به یقین برنامه‌ها هم باید خود را با آن تغییرات منطبق کرده و قابل انعطاف باشند.

## مرور کلی رویکردها و روش‌های برنامه‌ریزی (با تأکید بر رویکرد مناسب برای ایران)

دکتر حمید محمدی پژوهشگر مرکز و عضو هیئت علمی دانشگاه یزد



موضوعی که در این نشست ارائه خواهد کرد، مقایسه تطبیقی فرایندها در نظریه‌های برنامه‌ریزی است. چهار

موضوع در این چارچوب عبارتند از:

۱- گونه‌بندی نظریه‌های برنامه‌ریزی

۲- نظریه برنامه‌ریزی جامع- عقلانی

۳- نظریه برنامه‌ریزی راهبردی

۴- رهیافت آینده‌پژوهی

۱- گونه‌بندی نظریه‌های برنامه‌ریزی

- نظریه برنامه‌ریزی

نظریه برنامه‌ریزی و تعریف عملیاتی برنامه‌ریزی، فرایندی سازمان یافته جهت نیل به اهداف توسعه است. نظریه، معادل تئوری است و در نظریه کمتر بحث اندیشه مدنظر قرار می‌گیرد. تئوری چارچوب مشخصی دارد که با مفهوم شروع می‌شود و فرضیات و قوانین علمی نیز در ادامه مطرح می‌شود. در این چارچوب مشخص، مفاهیم در یک ارتباط علی و معلولی با تفسیر و تحلیل یک پدیده، نظریه به وجود خواهد آمد.

- نظریه اثباتی در برابر نظریه هنجاری و انتقادی

یکی از رایج‌ترین نوع تقسیم‌بندی، قرار دادن نظریه اثباتی در مقابل نظریه‌های هنجاری و انتقادی است. اگرچه نظریه‌های هنجاری و انتقادی با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند، اما می‌توان این دو را در یک راستا و در مقابل نظریه اثباتی قرار داد.

نظریه‌های اثباتی عمدتاً مبتنی بر روش‌های علمی، پیش‌نگری و پیش‌بینی بوده که جعبه‌ابزاری برای تحقق وضعیتی است که در این نظریه برای آینده قابل تصور است.

نظریه اثباتی به این مسئله توجه دارد که از علوم روز، روش‌ها و تکنیک‌های مشخص برای برنامه‌ریزی در آینده هستند. البته تأکید این نظریه بر تلاش در جهت تغییرات اساسی در جامعه مبتنی بر حفظ وضع موجود است. نظریه‌های انتقادی و هنجاری، انتقاد نسبت به وضع موجود دارند. برخی از نظریه‌پردازان و اصلاح‌گران بر این باورند که شرایط و وضع موجود پاسخگوی نیازهای بسیاری از اقشار نبوده و لازم است تغییراتی در اساس جامعه ایجاد شود که عمدتاً مبتنی بر هنجارها، ارزش‌ها، اهداف، خواسته‌ها، تمایلات و آرزوهای جامعه یا محدوده قابل برنامه‌ریزی باشد.

بنابراین رویکردها، فرایندها و روش‌ها در نظریه‌های هنجاری و انتقادی برخلاف نظریه اثباتی - که تلاش می‌کنند عمدتاً بر اساس یک سری فرمول‌ها، تکنیک‌ها و روش‌های علمی آینده را پیش‌بینی کنند - عمدتاً سعی و تأکید دارد که از طریق مشارکت حداکثری مردم، نمایندگان آنها، ذی‌نفعان، ذی‌نفعان و از طریق رویکردهای دیگر برای آینده برنامه‌ریزی داشته باشد.

#### - نظریه‌های برنامه‌ریزی و نظریه‌های سیاسی

برخی از نظریه‌پردازان، نظریه‌های برنامه‌ریزی را متناسب با برخی نظریه‌های سیاسی می‌پندارند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- نظریه برنامه‌ریزی سنتی در ارتباط با نظریه سیاسی تکنوکراتیک (فن‌سالارانه)
- نظریه برنامه‌ریزی دموکراتیک در ارتباط با نظریه سیاسی دموکراتیک (مردم‌سالارانه)
- نظریه برنامه‌ریزی مساوات‌خواه/ عدالت‌طلب در ارتباط با نظریه سیاسی سوسیالیست
- نظریه برنامه‌ریزی اندک افزا/ گام به گام در ارتباط با نظریه سیاسی لیبرال؛ در این نظریه هدف این است که با تغییرات حداقلی و گام به گام و کوتاه‌مدت و با بودجه مشخص برای آینده برنامه‌ریزی شود که عمدتاً برای یک یا دو سال آینده این برنامه‌ریزی‌ها صورت می‌گیرد.

#### انواع نظریه‌های برنامه‌ریزی

- ۱- نظریه‌های اثباتی (جامع - عقلانی و اندک افزا)
  - ۲- نظریه‌های هنجاری (راهبردی، وکالتی، دموکراتیک و مشارکتی)
  - ۳- نظریه‌های نوین (ارتباطی و پسامدرن)
- اگرچه تمام این نظریه‌ها از فرایند مشخصی برخوردارند، اما تغییرات اساسی بین برخی نظریه‌ها وجود ندارد. برای نمونه نظریه برنامه‌ریزی مشارکتی لزوماً از نظر فرایندی ابتدا تا انتهای کار با رویکرد برنامه‌ریزی راهبردی تفاوت اساسی ندارد؛ چراکه می‌توان در دل برنامه‌ریزی راهبردی دیدگاه‌های برنامه‌ریزی مشارکتی را نیز دنبال کرد.

## نظریه برنامه‌ریزی جامع - عقلانی

در این نظریه سه گام اصلی وجود دارد که عبارتند از:

### شناخت

- شناسایی مسائل
- تدوین اهداف
- شناسایی ابعاد مختلف پدیده مورد مطالعه (اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و کالبدی)
- تحلیل روابط علی و معلولی پدیده‌ها (بیان چرایی)
- شناسایی اثرات و پیامدها
- نیازسنجی و پیش‌بینی بر اساس استانداردهای تعریف شده و عمدتاً با تأکید بر روند گذشته

### طرح

- ارائه گزینه‌ها
  - ارزیابی گزینه‌ها بر اساس روش‌های مختلف ارزیابی در نظام برنامه‌ریزی رایج در دنیا
  - انتخاب بهترین گزینه
- البته ارزیابی گزینه‌ها در این نظریه عمدتاً برای همه مردم در نظر گرفته می‌شود، نه لزوماً برای اقشار خاص. در این نظریه توجه می‌شود طرحی که برای آینده در نظر گرفته شده، بیشترین فایده و کمترین هزینه را برای همه مردم داشته باشد؛ بنابراین، در نظریه جامع-عقلانی تأکید روی اقشار آسیب‌پذیر و دهک‌های پایین درآمدی صورت نمی‌گیرد.

نقدهایی روی نظریه جامع-عقلانی مطرح است که عبارتند از:

- عدم تمرکز بر موضوعات کلیدی (همه چیز را بررسی می‌کند)
  - تأکید بیش از حد بر استانداردها
  - استفاده از روش‌ها و فنون پیش‌بینی (ساده و غیرواقعی)
  - عدم انعطاف‌پذیری (نرمش ناپذیر بودن)
  - غیرمشارکتی بودن
- علی‌رغم انتقادهایی که به این نظریه وارد بوده از دهه ۱۹۰۰ تا ۱۹۴۰ این رویکرد، رویکرد قالب در دنیا بوده است. بالطبع برای پوشش دادن برخی از انتقادات برنامه‌ریزی جامع، برنامه‌ریزی سیستمی مورد توجه قرار می‌گیرد. در برنامه‌ریزی سیستمی، پدیده مورد مطالعه منطقه، کشور یا شهر به عنوان سیستم در نظر گرفته می‌شود و فرض بر آن است که اگر یک یا چند جزء از این سیستم با مشکل مواجه شود، روی سایر اجزا اثر

خواهد گذاشت؛ بنابراین، باید مشکلات عناصر و اجزای مسئله‌دار حل شود تا تمام سیستم سالم به کار خود ادامه دهد.

### نظریه برنامه‌ریزی راهبردی - فرایند

این نظریه شش گام اصلی دارد که عبارتند از:

- ۱- مطالعات اکتشافی (مبتنی بر اسناد فرادست، مشاهدات میدانی و مصاحبه با مسئولان)؛
- ۲- سنجش وضعیت (شناسایی محیط درونی و بیرونی مبتنی بر مکان، زمان و اختیارات تصمیم‌گیری)؛
- ۳- ترسیم چشم‌انداز؛
- ۴- تدوین راهبردها؛
- ۵- تدوین سیاست‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها / پروگرام و برنامه‌های عملیاتی / طرح‌های موضوعی و موضعی؛
- ۶- پایش و ارزیابی (هم در زمان تهیه و هم در زمان اجرا).

### رهیافت آینده‌پژوهی

باید گفت به راحتی نمی‌توان به این نظریه عنوان مستقل داد؛ چراکه در ارتباط تنگاتنگی در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف شده است. آینده‌پژوهی جزئی از تفکر راهبردی است که تدوین راهبرد و برنامه‌ریزی راهبردی و درنهایت اقدام را آگاهانه می‌کند. آینده‌پژوهی جایگزین برنامه‌ریزی راهبردی نمی‌شود، بلکه بستری که راهبرد در آن شکل گرفته، برنامه‌ریزی و اجرا می‌شود را بهبود می‌بخشد. آینده‌پژوهی فراهم‌کننده بستر لازم برای تفکر راهبردی در شرایط کنونی است که با تمرکز بر آینده‌های بلندمدت و تلاش برای ایجاد یک چشم‌انداز فراگیر از آینده مورد انتظار، سعی می‌کند که آینده‌سازی نموده و در تطابق نزدیک با مفهوم برنامه‌ریزی راهبردی و خصوصیات آن سعی در ایجاد فرایندی جمعی و تحقق یادگیری جمعی دارد.

آینده‌پژوهی رویکردی است که ابزارهای لازم برای تفکر راهبردی را در بر داشته و شرایطی را فراهم می‌کند که راهبرد در چارچوب تفکر و برنامه‌ریزی راهبردی شکل گیرد. برنامه‌ریزی راهبردی و آینده‌نگاری دو رشته مدیریتی به ظاهر غیروابسته، از طریق کاربردهای مرتبط در عمل و ادبیات نظری به هم پیوند خورده و یکدیگر را تعالی می‌بخشند. آینده‌نگاری برنامه‌ریزان راهبردی را قادر می‌سازد تا راهبردهای خود را بر اساس تغییرات در حال وقوع یا احتمالی در آینده تدوین و اشراف کاملی بر ساختارهای آتی فناوری و زیستی در تمام ابعاد پیدا کنند؛ بنابراین، می‌توان آینده‌نگاری و برنامه‌ریزی راهبردی را مکمل یکدیگر دانست. به طور کلی می‌توان گفت که آینده‌نگاری ریشه در برنامه‌ریزی بلندمدت و تفکر راهبردی دارد، اما اکنون آینده‌نگاری گسترش یافته و خود دارای تکنیک‌ها، رویکردها و روش‌هایی است که در برنامه‌ریزی راهبردی به کار می‌رود و حتی می‌توان گفت که آینده‌پژوهی در صورت تکامل می‌تواند جانشین خوبی برای برنامه‌ریزی راهبردی باشد.

آینده‌نگاری با سه رویکرد یا نیت اصلی در برنامه‌ریزی راهبردی دارای کاربرد است:

**رویکرد اول؛** در این رویکرد آینده‌نگاری به عنوان جزئی یکپارچه از فرایند برنامه‌ریزی راهبردی (رهیافت برنامه‌ریزی راهبردی مبتنی بر سناریو) تلقی می‌شود. در این رویکرد، به آینده‌نگاری به عنوان جزء و مرحله‌ای پیش از برنامه‌ریزی راهبردی نگریسته می‌شود که به فناوری‌ها و ابزارهای مدیریت عدم قطعیت‌های آتی می‌پردازد.

**رویکرد دوم؛** در این رویکرد آینده‌نگاری ابزار تحلیل سیاست به شمار می‌رود. دانش آینده‌نگاری از همپوشانی سه جریان تحلیل سیاست، برنامه‌ریزی راهبردی و آینده‌پژوهی به وجود آمده است. در این رویکرد هدف سیستم برنامه‌ریزی از کاربرست روش آینده‌نگاری در نظام برنامه‌ریزی در واقع ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که در حال حاضر تهیه شده یا در دست تهیه هستند.

**رویکرد سوم؛** هدف از آینده‌نگاری در برنامه‌ریزی راهبردی شکل‌دهی به شبکه‌های یادگیری و تمرین هم‌رأیی و مشارکت در سیستم برنامه‌ریزی است. مطابق با این رویکرد، از دیدگاه افرادی همچون گوئل مفهوم آینده‌نگاری قلمرویی به عنوان کوششی سیستماتیک در نگرش بلندمدت به آینده علوم، فناوری، اقتصاد و جامعه با هدف شناسایی روندهای در حال ظهوری اطلاق می‌شود که امکان ایجاد تغییرات در قلمرو را خواهند داشت.

### رویکردهای کلان آینده‌نگاری در برنامه‌ریزی راهبردی

برای درک درست عملکرد آینده‌پژوهی باید مفاهیم اولیه آن را به درستی تعریف، برداشت و تفسیر آنها را داشته باشیم که در ادامه به چند مورد اشاره می‌شود:

آینده‌پژوهی / آینده‌اندیشی: <sup>۱</sup> کوششی نظام‌مند برای بررسی همه حوزه‌های مربوط به آینده.

پیش‌نگری / آینده‌نگری: <sup>۲</sup> برآوردی احتمالی از وقوع پدیده‌ای در آینده.

آینده‌نگاری: <sup>۳</sup> فرایندی نظام‌مند و مشارکتی که در آن استنباط‌های مختلف را درباره آینده گرد می‌آورند و از آن طریق چشم‌اندازی میان‌مدت یا بلندمدت را با هدف اتخاذ تصمیم‌های روزآمد و مهیا کردن اقدام‌های مشترک پی می‌ریزند.

روند: <sup>۴</sup> الگوی تغییر منظم داده‌ها و پدیده‌ها در یک بازه زمانی مشخص.

کلان‌روند: <sup>۵</sup> روندی گسترده شامل روندهای فرعی با آثار و پیامدهای فراوان.

پیشران: <sup>۶</sup> عوامل تأثیرگذار بیرونی بر روندها، رویدادها، اقدام‌ها و تصاویر که ممکن است آینده‌های متمایزی پدید آورند.

1. Futures Thinking/ Futures Studies
2. Forecasting
3. Foresight
4. Trend
5. Macrotrend-Megatrend
6. Driving-Driver Force

عامل کلیدی: <sup>۱</sup> عوامل تأثیرگذار درونی بر روندها، رویدادها، اقدام‌ها و تصاویر که ممکن است آینده متمایزی پدید آورند.

عدم قطعیت: <sup>۲</sup> مسائلی درباره آینده یک پدیده که پیش‌بینی آن دشوار است.

### انواع آینده

#### آینده‌های ممکن

آن دسته از آینده‌هایی که وقوع آنها امکان دارد؛ به عبارت دیگر، هر چیزی اعم از خوب یا بد، محتمل یا بعید، می‌تواند در آینده ممکن رخ دهد.

چه چیزی می‌تواند در آینده وجود داشته باشد؟

#### آینده‌های محتمل

آینده‌هایی که وقوع آنها امکان بیشتری از سایر آینده‌های ممکن دارد.

چه چیزی به احتمال زیاد وجود خواهد داشت؟

#### آینده‌های باورپذیر

آینده‌هایی که «می‌توانند» بر اساس درک کنونی ما در مورد چگونگی کارکرد جهان (قوانین فیزیکی و فرایندهای اجتماعی) اتفاق بیفتند.

#### آینده‌های مرجح

آینده‌هایی که «باید» اتفاق بیفتند یا دوست داریم اتفاق بیفتند. آینده‌های نامطلوب آینده‌های ضدهنجاری هستند که نباید اتفاق بیفتند و نباید اجازه دهیم به وقوع بپیوندند.

#### آینده مطلوب

آینده‌ای که با ارزش‌ها و آرمان‌های مطلوب آینده‌پژوهان و کارفرمایان آنها همخوانی دارد.

چه چیزی باید وجود داشته باشد؟

---

1. Key Factor  
2. Uncertainty



## رهیافت آینده‌پژوهی

### اجزاء آینده‌پژوهی

آینده از تعامل چهار عنصر ایجاد می‌شود که عبارتند از:

- ۱- روندها: <sup>۱</sup>سرشتی تکراری و تناوبی و تجربه که سابقه و اطلاعاتی از آنها موجود است.
- ۲- رویدادها ضد روند: <sup>۲</sup>سرشتی ضد روند دارند، غیرتناوبی و به صورت یک‌باره پدید می‌آیند. هیچ تجربه و سابقه تاریخی و داده‌ای از آنها وجود ندارد. از این‌رو در آینده مدیریت رویدادها قبل و بعد از آنکه تجربه لازم باشد نوآوری و خلاقیت مهم است.
- ۳- تصاویر: <sup>۳</sup>نشان می‌دهند بازیگران چه عزم و اراده‌ای دارند و بر این اساس مطالعه این تصاویر برای فهم و درک آینده به ما کمک می‌کند. برنامه‌ها، چشم‌اندازها، استراتژی‌ها، استراتژی‌های رقیب مثال چشم‌انداز ۱۴۰۴، طرح خاورمیانه بزرگ از این جمله‌اند.
- ۴- اقدامات: <sup>۴</sup>هدف آینده‌پژوهی پیش‌بینی نیست، بلکه قصد دارد پیامد رفتار بازیگران در شکل‌گیری آینده‌های بدیل را بررسی کند و به دنبال خلق گزینه‌های راهبردی است.

### دوره‌های زمانی و ابعاد فضایی آینده‌پژوهی

- آینده نزدیک: از هم‌اکنون تا یک سال آینده
- آینده کوتاه‌مدت: ۱ تا ۵ سال آینده
- آینده میان‌مدت: ۵ تا ۲۰ سال آینده
- آینده بلندمدت: از ۲۰ تا ۵۰ سال آینده
- آینده دور: بیش از ۵۰ سال آینده

- سطوح فضایی
- سطح محلی
- سطح منطقه‌ای
- سطح ملی
- سطح جهانی

1. Trend
2. Events
3. Image
4. Action

## رویکردهای آینده‌پژوهی

طبقه‌بندی بر اساس جهت‌گیری‌های اولیه و رویکرد روش‌شناسی توصیفی: این رویکرد دربرگیرنده روش‌های گوناگون فکری، حدس و گمان و تصویرسازی است. این رویکرد ممکن است دامنه گسترده‌ای از مطالعات بخش خاصی از رفتارهای انسان گرفته تا کل جامعه را در بر گیرد که در آن جوانب مختلف جایگزین آینده توصیف می‌شوند. اکتشافی: این رویکرد معمولاً در مورد روش‌های قیاس‌گیری از روند توسعه گذشته و حال برای بررسی آینده مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ یعنی تکنیک‌هایی که شامل پیش‌بینی‌های اقتصادی و تکنولوژیکی می‌شود. تجویزی: در این رویکرد اساس آینده‌های هنجاری مورد بررسی قرار می‌گیرند که در آن اظهارات ارزشی و انتخاب‌های متعدد در چارچوب حالت‌های جایگزین ارائه شده است.

## فرایند

- مطالعات اکتشافی (مبتنی بر اسناد فرادست، مشاهدات میدانی و مصاحبه با مسئولان)
- سنجش وضعیت (شناسایی محیط درونی و بیرونی مبتنی بر مکان، زمان و اختیارات تصمیم‌گیری)
- ترسیم چشم‌انداز
  - شناسایی و تبیین روندها و کلان‌روندها؛
  - شناسایی پیشران‌ها؛
  - تحلیل اهمیت، قطعیت و اثر متقابل پیشران‌ها؛
  - انتخاب پیشران‌های دارای بالاترین میزان اهمیت و عدم قطعیت؛
  - تدوین مدل مفهومی و منطق سناریو؛
  - نگارش داستان سناریو
- تدوین راهبردها
  - آزمون پابرجایی راهبردها؛
  - تدوین سیاست‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها/ پروگرام و برنامه‌های عملیاتی/ طرح‌های موضوعی و موضعی؛
  - پایش و ارزیابی (هم در زمان تهیه و هم در زمان اجرا).

## مراحل آینده‌نگاری

### مرحله پیش‌آینده‌نگاری

در این مرحله فعالیت‌های آماده‌سازی برای اجرای آینده‌نگاری اصلی انجام می‌شود. فعالیت‌هایی مانند تعیین اهداف، تعیین قلمروهای پروژه، توسعه مفاهیم آینده‌نگاری در میان مشارکت‌کنندگان و تهیه منابع و امکانات لازم جهت انجام پروژه از جمله فعالیت‌های این مرحله هستند.

### مرحله اصلی آینده‌نگاری

در این مرحله روش‌های اصلی آینده‌نگاری مانند دلفی یا پانل استفاده می‌شود. پرسشنامه‌ها برای مشارکت‌کنندگان و خبرگان ارسال شده و پاسخ‌ها مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌گیرد. در واقع در این مرحله فعالیت‌های اصلی به منظور تحقیق اهداف پروژه آینده‌نگاری انجام می‌پذیرد و نتایج در قالب گزارش تولید می‌شود.

### مرحله پس آینده‌نگاری

در این مرحله فعالیت‌های مربوط به انتشار و اشاعه نتایج در بین سیاستگذاران یا حتی پیاده‌سازی آنها انجام می‌پذیرد. در این مرحله تلاش می‌شود که سلسله فعالیت‌هایی جهت پیگیری و پیاده‌سازی نتایج انجام شود (مارتین، ۲۰۰۱).

### برخی از گام‌های یک نمونه: سند ملی آمایش سرزمین

- شناسایی پیشران‌ها
  - تحلیل اهمیت، قطعیت و اثر متقابل پیشران‌ها
  - انتخاب پیشران‌های دارای بالاترین میزان اهمیت و عدم قطعیت
  - تدوین مدل مفهومی و منطق سناریو
  - نگارش داستان سناریو (خوش‌بینانه، بدبینانه، مبتنی بر روند موجود و محتمل)
- در تدوین سند ملی آمایش سرزمین ۳۰ پیشران شناسایی شده است که می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- نرخ رشد جمعیت، مهاجرت، سالخوردگی، اعتماد اجتماعی، شکاف درآمدی، گسست هویتی و قومیت‌گرایی، فردگرایی، تخصص‌گرایی و مهارت، سرمایه‌گذاری، ارتباطات و مبادلات اقتصادی و تجاری بین‌المللی، اتکای درآمد دولت به منابع، وابستگی اقتصاد به خام‌فروشی، تصدی‌گری دولت در اقتصاد، توان رقابت‌پذیری بین‌المللی، بحران صندوق‌های بازنشستگی، قیمت سبد انرژی، اقتصاد دیجیتال، نسبت شهرنشینی، تغییرات اقلیمی، بحران آب و خشکسالی، سهم انرژی‌های پاک و نو، میزان جذابیت ایران برای گردشگران خارجی، تحولات فناوری، تعاملات و روابط بین‌المللی، تحریم، جهانی شدن، مشارکت و جایگاه مردم در نظام مدیریتی و سیاسی، شفافیت اداری و سیاسی، تهدیدات جدید امنیتی، جریان‌های جمعیتی و مهاجرت‌های داخلی در پهنه سرزمین.

### فرض چهار سناریو برای آینده سرزمین

(با استفاده از روش‌های تحلیل روند و تحلیل ساختاری)

۱- سناریوی ادامه روند موجود

۲- سناریوی محتمل

۳- سناریوی بدبینانه

۴- سناریوی خوش‌بینانه (مطلوب نزدیک به چشم‌انداز)

منطق سناریو در نهایت آن است که پیشران‌های منتخب- در سند ملی آمایش سرزمین ۳۰ پیشران شناسایی شد- در ارتباط علی و معلولی بر سایر پیشران‌ها چه اثراتی خواهند گذاشت؟

### داستان سناریوی خوش‌بینانه

برقراری تعاملات و روابط بین‌المللی مثبت و سازنده ایران با کشورهای دنیا، تحریم و اثرات سیاسی و اقتصادی آن را کاهش داده و این امر منجر به افزایش قابل توجه مبادلات اقتصادی و تجاری شده است و از طرف دیگر، کاهش تصدی‌گری دولت و افزایش سهم بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی به همراه افزایش شفافیت و بهره‌وری در بخش‌های مختلف دولت از جمله آموزش، بهداشت و امنیت در کنار رشد سهم اقتصاد دیجیتال و تحولات فناوری، زمینه‌ساز ارتقای رقابت‌پذیری بین‌المللی و هدایت نظام مالی به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد شده است. در همین راستا با توجه به موقعیت راهبردی برای جریان‌های بین مرزی و گشایش دروازه ورود شرکت‌های بزرگ بین‌المللی به ایران و همچنین بهره‌مندی از دانش، فناوری و سرمایه‌گذاری خارجی منتج از ورود آنها که به صورت هدفمند در بستر قوانینی چون استفاده حداکثری از توان داخلی و شرکت‌های دانش‌بنیان و فناوری‌محور توانسته‌اند موجبات رشد و توسعه مشاغل و بنگاه‌های کوچک و متوسط داخلی را فراهم نمایند. همین امر نیز به دنبال خود زمینه تحولات و توسعه شتابنده دانش و فناوری را فراهم ساخته و در مجموع با ورود سرمایه و تکنولوژی، منجر به بهبود تراز پرداخت‌ها، تنوع اقتصادی، رشد تولید ناخالص داخلی، افزایش تولیدات و صادرات صنعتی، رقابتی کردن اقتصاد داخلی و منطقه‌ای و بهبود جایگاه کشور در اقتصاد بین‌الملل و به دنبال آن ایجاد شرایط مناسب برای حضور شرکت‌های بزرگ ایرانی در بازارهای جهانی شده است.

همچنین با فراهم شدن زیرساخت‌های لازم در حوزه فناوری متأثر از انقلاب چهارم صنعتی، سهم اقتصاد دیجیتال از اقتصاد کشور رشد چشمگیری داشته و به دنبال استفاده از سیستم‌های تولید پیشرفته و هوشمند، عرضه کالاها و خدمات بر اساس نیاز مشتریان در هر زمان و مکان امکان‌پذیر شده و انجام فعالیت‌های اقتصادی بر بستر فناوری اطلاعات و ارتباطات با مفاهیم جدیدی همچون اقتصاد اشتراکی، اقتصاد پلتفرمی و فناوری‌هایی اعم از هوش مصنوعی، اینترنت اشیا، پردازش ابری و دیتاهای بزرگ زمینه تجارت و کسب و کارهای الکترونیک و نوین را فراهم کرده و تخصص‌گرایی و کسب مهارت نیز رشد چشمگیری یافته است. در این خصوص با انعقاد پیمان‌های اقتصادی و تجاری با کشورهای منطقه، علاوه بر ایجاد بازار برای محصولات کشور، موجبات ارتقای اقتصادی کشورهای منطقه نیز فراهم شده، به طوری که علاوه بر کشورهای منطقه، بسیاری از کشورهای قاره آفریقا نیز علاقه‌مندی خود را به همکاری در این حوزه‌ها اعلام کرده‌اند. بخش انرژی نیز از این تحولات بی‌بهره نبوده و همگام با جامعه جهانی به دنبال افزایش سهم و گسترش زیرساخت‌های انرژی‌های تجدیدپذیر اعم از

انرژی خورشیدی، انرژی باد و انرژی زمین گرمایی بوده است تا به موجب آن ضمن دستیابی به توسعه پایدار، وابستگی به منابع فسیلی و انتشار گازهای آلاینده در تولید انرژی نیز تقلیل یابد. در مقابل، با تکمیل زنجیره‌های پایین‌دستی در صنایع نفت، گاز و پتروشیمی متناسب با آمایش سرزمین، زمینه ایجاد اشتغال و ارزش افزوده (به‌ویژه در سواحل جنوبی) در کشور فراهم شده است.

تحولات فناوری و نقش بارز کشور در دیپلماسی منطقه‌ای نیز توانسته نقش مؤثری در کنترل و مدیریت اثرات تغییرات اقلیمی از جمله بحران فرسایش خاک، ریزگردها و آب داشته باشد. با کاهش بحران تأمین آب و خشکسالی که تا پیش از این در کنار سایر عوامل، جریان‌های جمعیتی و مهاجرتی متعددی را در پهنه سرزمین به سمت شمال و غرب کشور هدایت نموده، یکی از مهم‌ترین عوامل عدم تعادل در پهنه سرزمین مرتفع شده و به برقراری تعادل نسبی جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین کمک کرده است. با بهبود روابط بین‌المللی و تقویت دیپلماسی منطقه‌ای و همچنین توسعه‌یافتگی حوزه‌های امنیتی، سرمایه‌گذاری در بخش گردشگری و زیرساخت‌های آن افزایش یافته و موجب ارتقای جذابیت ایران برای گردشگران خارجی شده است؛ که ضمن افزایش سهم گردشگری کشور نسبت به سایر رقبا در منطقه، سبب رشد قابل توجه درآمدهای کشور شده است.

مجموعه شرایط اقتصادی فوق‌الذکر به همراه بهبود بهره‌وری و همچنین اتخاذ سیاست‌های تشویقی در جهت تقویت و افزایش سهم بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت در اقتصاد، سیاست‌های جدید مالی و همچنین حرکت به سوی توزیع عادلانه رفاه، منجر به کاهش شکاف درآمدی و درنهایت توزیع عادلانه‌تر درآمد و ثروت در جامعه شده است. این امر به نوبه خود افزایش اعتماد اجتماعی را به همراه داشته و افزایش اعتماد اجتماعی از یک‌سو، گسست هویتی و قومیتی را کاهش داده و از سوی دیگر مشارکت و جایگاه مردم را در نظام مدیریتی و سیاسی تقویت کرده است. ضمن اینکه افزایش شفافیت و پاسخگویی در حوزه اداری و سیاسی نیز در راستای حکمروایی خوب توانسته علاوه بر جلب مشارکت مردم، جایگاه آنان را در نظام مدیریتی و سیاسی تثبیت کند. علی‌رغم پررنگ شدن مقوله جهانی شدن و فروریختن مرزها و دگرگونی ساختارهای محلی، کشور با اتکا به ساختار اجتماعی و فرهنگی خود و همچنین با الگو قرار دادن سبک زندگی اسلامی-ایرانی سعی کرده آثار و پیامدهای جهانی شدن را مدیریت نموده و توانسته از آن به عنوان واسطه و میانجی میان فرهنگ‌ها استفاده کند و این الگوی تمدنی مورد توجه بسیاری از کشورهای مسلمان جهان قرار گرفته است. از طرفی به دنبال فرایند جهانی شدن، رونق اقتصادی و افزایش نرخ رشد جمعیت، نسبت شهرنشینی از رشد متوازن‌تری برخوردار شده است.

با وجود افزایش نرخ رشد جمعیت که حاصل افزایش نرخ زاد و ولد و همین‌طور افزایش مهاجرپذیری است، سرعت رشد سالخورده‌گی جمعیت کاهش یافته و با تدابیر صحیح همچون بازنگری کلی در قانون بازنشستگی، تصویب قوانینی جهت افزایش سن بازنشستگی، خروج صندوق‌های بازنشستگی از بنگاه‌داری و فروش املاک و

مستغلات مازاد بر نیازشان و سرمایه‌گذاری در بخش‌های سودآور همچون بورس در کنار بهره‌مندی از رونق اقتصادی حاکم بر کشور، بحران صندوق بازنشستگی مدیریت شده است. درنهایت با شکل‌گیری موارد فوق‌الذکر اعم از بهبود تعاملات و روابط بین‌المللی، رفع تحریم‌ها، تعادل جریان‌های جمعیتی در پهنه سرزمین، کاهش شدت تغییرات اقلیمی، رفع بحران آب، مدیریت صندوق بازنشستگی، سلامت غذایی و کشاورزی، بهبود وضعیت بهداشتی و عواملی از این قبیل، تهدیدات در کشور در حوزه‌های مختلف اعم از حوزه بهداشتی، سایبری و امنیتی شکل‌های جدیدی به خود گرفته است و بازیگران جدیدی در این حوزه وارد شده‌اند، اما کشور توانسته است با استفاده از مشارکت مردم، نهادهای کارآمد و دانش و فناوری‌های موجود، تهدیدات را مدیریت نموده و اثرات آن را به حداقل برساند.

### جمع‌بندی

در مقایسه سه رویکرد اصلی برنامه‌ریزی جامع- عقلانی، فرایند برنامه‌ریزی راهبردی، فرایند رویکرد آینده‌پژوهی با یکدیگر ملاحظه خواهیم کرد که:

در **گام اول (شناخت)**: شناسایی مسائل، تدوین اهداف و شناسایی اهداف پدیده در برنامه‌ریزی راهبردی و آینده‌پژوهی مطالعات اکتشافی است.

در **گام دوم (تحلیل)**: در رویکرد سنتی و جامع- عقلانی، روابط علی و معلولی پدیده‌ها، نیازسنجی و پیش‌بینی عمدتاً بر مبنای روند گذشته بررسی می‌شود. در حالی که برای سنجش وضعیت و تحلیل در برنامه‌ریزی راهبردی و آینده‌پژوهی سنجش وضعیت، محیط درونی و بیرونی اثرگذار بر شرایط توسعه‌ای محدوده بررسی می‌شود.

در **گام سوم (طرح)**: ارائه گزینه‌ها، ارزیابی گزینه‌ها و انتخاب بهترین گزینه مدنظر قرار دارد. در برنامه‌ریزی راهبردی چشم‌انداز و پس از آن راهبرد، تدوین سیاست و پایش ارزیابی ارائه می‌شود. اما در رویکرد آینده‌پژوهی، پس از تدوین چشم‌انداز به جای ارائه گزینه در مقابل برنامه‌ریزی جامع عقلانی، سناریوهای مختلف ارائه می‌شود. برای ارائه سناریوهای مختلف نیز گام‌هایی وجود دارد که در متن فوق مطرح و درنهایت تدوین راهبردها، آزمون پاجرایی راهبردها، تدوین سیاست‌ها و طرح‌ها ارائه شده است.

## مروری بر تجارب موفق برنامه‌ریزی در سایر کشورها (با تأکید بر مؤلفه‌های موفقیت)

### دکتر فیروز توفیق صاحب‌نظر در حوزه برنامه‌ریزی



- دکتر توفیق، سخنرانی خود را پیرامون بهبود روش‌های برنامه‌ریزی و پرسش آیا می‌توان کشوری را یافت که برنامه‌ریزی آن بتواند الگویی برای تهیه برنامه هفتم توسعه ما باشد؟ آغاز کرد.
- وی اظهار داشت برنامه‌هایی از پیش از انقلاب تاکنون تهیه شده است. کافی است از آسیب‌شناسی تجربه خود استفاده کرده و نقاط قوت و ضعف را دریابیم. باید گفت ما از لحاظ صرفاً اقتصادی در گذشته، تجربه موفق؛ یعنی ضمن ثبات قیمت‌ها در حد ۴-۵ درصد، رشد سریع ۹ تا ۱۲ درصد و بیشتر را داشته‌ایم.
- همچنین تقریباً همه روش‌های برنامه‌ریزی را آزموده‌ایم که برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- روش جمع طرح‌ها (برنامه- شماری طرح مانند احداث راه اصلی شیراز به کازرون، احداث کارخانه سیمان دورود- احداث سد کرج، تهیه طرح منطقه خوزستان و ...) در دو برنامه اول و دوم پیش از انقلاب.
  - روش جامع (شامل کلان، بخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها) از برنامه سوم پیش از انقلاب تا برنامه سوم بعد از انقلاب.
  - و از آن به بعد، نوعی برنامه راهبردی، در واقع آمیزه‌ای از روش جامع و راهبردی. در طول زمان شاخ و برگ‌هایی را هم به برنامه‌ها افزوده‌ایم، از جمله:
  - برنامه‌ریزی منطقه‌ای به صورت طرح‌های منفرد مانند برنامه دشت مغان، عمران خوزستان، خراسان، سیستان و بلوچستان ... از همان ابتدای آغاز برنامه‌ریزی، برنامه‌های استانی بعد از انقلاب و برنامه‌های منطقه‌ای فراگیر (قرارداد شرکت بتل ۱۳۴۹) و برنامه‌های بخشی- منطقه‌ای فراگیر مانند الگوی کشت بوکرز و هانتینگ برای بخش کشاورزی.
  - آمایش سرزمین از اوایل دهه ۵۰ و تأسیس مرکز ملی آمایش در سال ۱۳۵۳ و قرارداد شرکت ستیران در همین سال و ادامه آن تا به امروز، هم در سطح ملی و هم استانی.

— برنامه‌های بلندمدت در اواخر دهه ۵۰، احتمالاً با الگوبرداری از برنامه کمیساریای برنامه‌ریزی فرانسه که در سال‌های ۶۳-۱۹۶۲ برای افق ۱۹۸۴ تهیه شد. به‌ویژه بعد از انقلاب برنامه‌های اقتصاد بدون اتکا به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، طرح ایران ۱۴۰۰ و سند چشم‌انداز افق ۲۰ ساله (افق ۱۴۰۴). ملاحظه می‌شود که از نظر انواع برنامه‌ها، انواع روش‌ها و انواع تهیه‌کنندگان آن‌ها، ایرانی و خارجی، کم و کسری نیست.

### راهکارهای بهبود برنامه‌ها

در هر حال برای جست‌وجوی راه‌کارهای برتر، بهتر است رسیدگی و به‌ویژه الگوبرداری از تجربه دیگران، حسب موضوع برنامه‌ریزی یعنی کلان، بخشی، طرح و پروژه، منطقه‌ای، آمایش سرزمین و جز این‌ها به انجام رسد. اگر نقطه عزیمت آخرین برنامه کشور؛ یعنی برنامه ششم باشد، به نظر من اصلاحاتی که جا دارد به انجام رسند، به شرحی است که می‌آید. هرچند شاید برای تحقق بسیاری از آن‌ها تا تهیه برنامه هفتم، فرصت کافی نباشد. درنهایت این کار باید روزی شروع شود و برای هر کاری به قول شاعر «چه زود دیر می‌شود». این کارها هم بیشتر باید در این مرکز و یا مؤسسات وابسته به دستگاه‌های اجرایی با تأیید سازمان برنامه و بودجه به انجام رسد.

بنده در جریان مقدمات تأسیس مؤسسه برنامه‌ریزی و هدف از تأسیس آن بودم که ابتدا به صورت طرح آموزش و پژوهش در برنامه‌ریزی منطقه‌ای در اوایل دهه ۵۰ شروع شد و بعد اگر اشتباه نکنم در سال ۱۳۵۳، مبدل به مؤسسه برنامه‌ریزی گردید. بعد از انقلاب مدتی تعطیل بود. سپس با عنوان مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در برنامه‌ریزی شروع به کار کرد. با الحاق دستگاه آموزش دولتی به آن، عنوان و درواقع تا حدودی رسالت آن تغییر کرد و سرانجام هم از سازمان برنامه جدا شد. رسالت اصلی مؤسسه‌های برنامه‌ریزی، رسیدگی دائمی به روش‌های برنامه‌ریزی در همه سطوح و ابعاد است. در نتیجه اینک این مهم بیشتر به عهده مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری است.

اگر ملاک را برنامه ششم قرار دهیم، ترتیب مباحث به شرحی است که می‌آید:

### بخش یکم: برنامه‌ریزی کلان

درباره برنامه کلان، مطالبی که در این قسمت برنامه ششم نوشته شده‌اند، به لحاظ رویکرد و موضوع مشکلی ندارند؛ یعنی برنامه کلان باید به این‌گونه مطالب بپردازد. لذا برای تصمیم‌گیری درست و با احتیاط بیشتر، بهتر است اقدام‌های زیر هم مدنظر باشند.



- ۱- تهیه الگوهای کلان از نوع (کارگزارمحور)<sup>۱</sup> با استفاده از روش‌های اقتصادسنجی، داده-ستانده، تعادل عمومی محاسبه‌پذیر و جغرافیای اقتصادی یا ترکیبی از این‌ها برای:
  - سنجش ارتباط متغیرها با یکدیگر مانند پس‌انداز، بهره‌وری و تشکیل سرمایه لازم برای تحقق رشد اقتصادی.
  - اثر تحول تولید، پس‌انداز، قیمت‌ها و آثار سیاست‌ها نه‌تنها در رشد اقتصادی بلکه در کسری بودجه، تورم، اشتغال، نرخ اسعار خارجی و جز این‌ها.
  - پیش‌بینی‌های کوتاه (سه ماهه و یکی دوساله) و میان‌مدت (۵ ساله).
- ۲- الگو می‌تواند شامل هم توزیع بخشی و هم منطقه‌ای باشد. الگویی که ابتدا در دانشگاه ام‌آی‌تی<sup>۲</sup> تهیه شد و اینک با عنوان REMI تجاری شده، واجد این ویژگی‌هاست. همین الگو در دفتر مرکزی برنامه‌ریزی هلند<sup>۳</sup> با وضع آن کشور انطباق داده شده بود. توانایی تهیه الگوهایی از این دست در کشور وجود دارد. لذا نهادی که به‌طور مستمر متصدی الگوسازی، پایش (به محک زدن) و اصلاح آن باشد، وجود ندارد. تأسیس نهاد از این دست ضروری است.
- ۳- اگر قرار باشد که هم‌زمان از تجربه کشورهای دیگر هم استفاده شود، من تجربه دفتر مرکزی برنامه‌ریزی هلند را بسیار سودمند یافته‌ام؛ زیرا همه الگوهای خود را با تفصیل لازم انتشار می‌دهد، یعنی به آسانی قابل دسترسی هستند. در حال حاضر این دفتر به تحلیل آثار به قول فرنگی‌ها (Impact assessment) سیاست‌های دولت و احزاب گوناگون می‌پردازد و موافق و مخالف دولت، همه اصالت و بی‌طرفی تحلیل‌های آن را پذیرفته‌اند. عنوان دفتر هم به Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) تغییر کرده است.
- ۴- در تحلیل‌های دفتر مرکزی برنامه‌ریزی هلند، الگوها و شاخص‌های کلان کنونی عبارت‌اند از:
  - الگوهای اقتصاد کلان
    - الگوی Saffier II برای پیش‌بینی‌های کوتاه و میان‌مدت؛
    - الگوی Scan World برای پیش‌بینی سناریوهای بلندمدت، برای نمونه درباره یکپارچگی اروپا و تغییرات آب و هوا.
    - الگوهای مالیات، تأمین اجتماعی و بازار کار
      - الگوی Nigem الگوی اقتصادسنجی سه‌ماهه با داده‌های واقعی برای بیش از ۶۰ کشور؛
      - الگوی MIMIC تحلیل بلندمدت سیاست‌های مربوط به مالیات، تأمین اجتماعی و بازار کار؛
      - الگوی MIMOSI پیش‌بینی و تحلیل کوتاه و میان‌مدت درآمدها و هزینه‌ها برای هریک از صندوق‌های تأمین اجتماعی؛

1. Agent based  
2. Massachusetts Institute of Technology  
3. Central Planbureau (CPB)

- پیش‌بینی و تحلیل کوتاه و میان‌مدت مالیات بر دستمزد و درآمد؛
- الگوی ALM برای مدیریت دارایی و بدهی و تحلیل سیاست‌های مربوط به مستمری بازنشستگی در هلند: تا چه حد سیاست‌های پیشنهادی، مستمری بازنشستگی کافی و پایدار را تضمین می‌کنند و اثر آن‌ها بر بازتوزیع میان نسلی چیست؟
- پیش‌بینی کوتاه و میان‌مدت مالیات‌ها به‌جز مالیات دستمزد و درآمد.
- **طرح حسابداری عرضه نیروی کار**
- پیش‌بینی کوتاه و میان‌مدت عرضه نیروی کار.
- **الگوی سالمندی**
- GAMMA تحلیل بلندمدت سالمندی جمعیت و تأمین مالی پایدار دولت برای امور سالمندان.
- **الگوهای قدرت خرید و هزینه نیروی کار**
- الگوی MIMOSI محاسبه تغییرات درآمد قابل تصرف خانوارها، متوسط هزینه نیروی کار، نرخ‌های جایگزینی.
- **چارچوب‌های حسابداری**
- حسابداری بازتوزیع در طول عمر.
- **تحلیل هزینه-درآمد**
- محاسبه سیستماتیک برآورد هزینه‌ها و درآمدهای طرح‌ها از دیدگاه جامعه.
- **الگوهای آماری**
- نماگرهای ادوار اقتصادی (رونق و رکود).
- **علم داده‌ها**
- ۵- برنامه‌های بخشی
- برنامه‌های بخشی قاعده‌تاً باید به وسیله دستگاه‌های اجرایی اما با همکاری سازمان برنامه و بودجه تهیه شوند:
- سازمان‌های جهانی مانند فائو FAO برای کشاورزی، یونسکو UNESCO برای آموزش و پرورش، یونیدو UNIDO برای صنعت... برای حوزه‌های مربوط به خود، الگوهای برنامه‌ریزی را آماده کرده‌اند از جمله APT<sup>۱</sup> و AEZ<sup>۲</sup> فائو برای کشاورزی منطقه‌ای و ارزیابی طرح‌های صنعتی و آینده‌پژوهی درباره صنعت یونیدو.

1. Agricultural Planning Toolkit  
2. Agro-ecological zoning

- سازمان برنامه می‌تواند با بررسی این الگوها و مآخذ دیگر به کمک مؤسسات وابسته به خود، روش‌های مطلوب را تهیه و به دستگاه‌های بخشی ابلاغ کند و پیشاپیش موجبات تلفیق‌پذیری برنامه‌ها را فراهم آورد.

- در صورت لزوم، به کمک مؤسسات وابسته، دوره‌های آموزشی برگزار کند.

#### - مشارکت همه سازمان‌های پژوهشی در تهیه برنامه‌های بخشی

- در دهه‌های اخیر در کشور ما مؤسسه‌های پژوهشی وابسته به دستگاه‌ها، گسترش فراوان یافته‌اند. برای نمونه در وزارت جهاد کشاورزی افزون بر مؤسسات پژوهشی کلی مانند مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، برای هر فعالیت مهم دست‌کم یک مرکز پژوهشی هست. از این میان چند نمونه: (۱) مؤسسه خاک و آب؛ (۲) سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری؛ (۳) مؤسسه تحقیقات علوم شیلاتی که پنج پژوهشکده و هفت مرکز تحقیقاتی مانند پژوهشکده اکولوژی دریای خزر در ساری، پژوهشکده میگوی بوشهر ... را یدک می‌کشد؛ (۴) پنج ایستگاه تحقیقات زیتون رودبار، طارم، کازرون، سرپل ذهاب، گلستان و صفی‌آباد دزفول و بسیاری دیگر. افزون بر مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، دیگر مؤسسات وابسته به سازمان برنامه و بودجه مانند سازمان نقشه‌برداری کشور و مرکز آمار ایران می‌توانند بخشی از نیازهای برنامه‌ریزی را فراهم کنند.

- ظاهراً بیشتر نهادهای از این دست در تهیه برنامه‌های توسعه، مشارکت مستقیم ندارند. از این‌رو مفید است که همه مؤسسات مرتبط شناسایی شده، تکلیف مشارکت در تهیه برنامه‌های بخشی ملی و منطقه‌ای شامل برنامه‌های فضائی (از جمله آمایش سرزمین) به دیگر تکالیف آن‌ها افزوده شود.

#### ۶- برنامه طرح‌ها و پروژه‌ها

- مطلوب است که همه برنامه‌های هر دوره برنامه‌ریزی، به بخشی و برنامه‌های اخیر، دست‌کم در طول برنامه به‌تبع تهیه برنامه‌های بخشی سالانه، به طرح‌ها و پروژه‌های مشخص مبدل گردند. به این ترتیب امکان اول، پیش‌بینی اعتبار آن‌ها در بودجه سالانه و در نتیجه پیگیری اجرای برنامه؛ و دوم، ارزیابی مالی و اقتصادی آن‌ها است.

- مطلوب است که روش‌های مورد نظر سازمان برنامه برای ارزیابی طرح‌ها و پروژه‌ها از دیدگاه هم‌بخش خصوصی (ارزیابی مالی) و هم‌بخش عمومی (ارزیابی اقتصادی) و پارامترهای ارزیابی به‌ویژه نرخ تنزیل<sup>۱</sup>

۱. در کشور ما در بسیاری از ارزیابی‌های طرح‌ها، نرخ تنزیل معادل نرخ سود بانکی، برای مثال ۱۸ درصد در نظر گرفته می‌شود. باید توجه شود که این نرخ ۳ مؤلفه دارد: (۱) ربحان زمان، (۲) نرخ تورم و (۳) ریسک. وقتی نرخ سود ۱۸ درصد، نرخ تورم ۱۰ درصد و ریسک سپرده‌گذاری به دلیل ورشکستگی یا دشواری‌های دیگر حدود ۲ درصد باشد، اگر گردش نقدی Cash flow به قیمت‌های ثابت تهیه شود، نرخ ربحان زمانی، از (۶ درصد = ۱۰ - ۱۸) بیشتر نیست.

درآمدها و هزینه‌های طرح‌ها طی نشریه‌ای از سوی سازمان برنامه و بودجه ابلاغ شود. چنین نشریه‌ای در گذشته به وسیله کمیسیون برنامه‌ریزی هند تهیه شده بود.

۷- ارزیابی محیط زیستی

- باید ارزیابی محیط‌زیستی برنامه‌ها و طرح‌ها هم به صورت ارزیابی راهبردی SEA و هم به صورت ارزیابی اثر EIA خواسته و قواعد این کار ابلاغ شود.

۸- برنامه‌ریزی راهبردی

- برای کشور ایران در شرایط کنونی که در برخی از متغیرهای اقتصادی مانند مقدار صادرات نفت و گاز، قیمت بشکه، روابط با کشورهای صنعتی غربی، ... فراز و نشیب یا «نا اطمینانی‌ها» زیاد است، برنامه‌ریزی موسوم به راهبردی به معنای اندیشیدن درباره سناریوهای متفاوت آینده و تصمیم‌گیری بر آن اساس مهم است، البته باید به مراحل و مقاطع کامل این روش توجه داشت. در بسیاری از متن‌ها، برنامه‌ریزی راهبردی به ذکر راهبردهای کلی درباره هدف‌ها خلاصه شده است. این رویکرد برای شروع کار ایرادی ندارد، اما همین‌جا خاتمه نمی‌یابد.

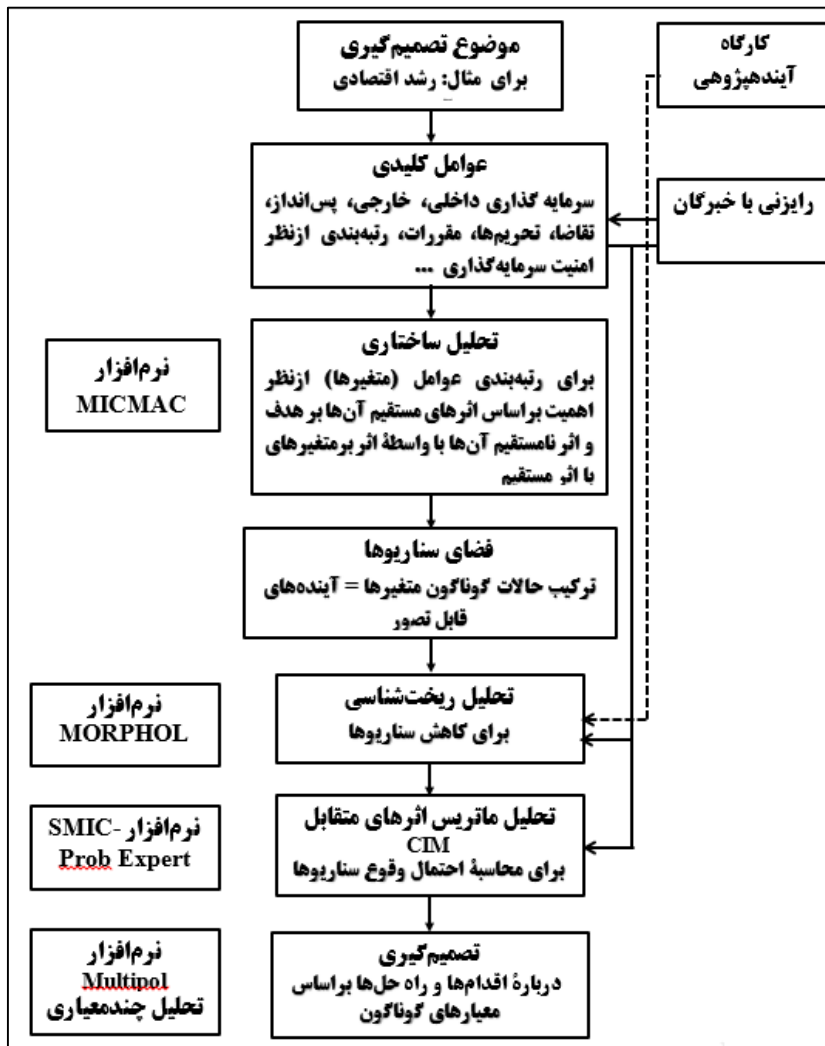
- اگر در برنامه‌ریزی جامع برای اجرایی شدن، برنامه به کلان، بخش‌ها و برنامه بخش‌ها به برنامه طرح‌ها و پروژه‌ها تقسیم می‌شود، در برنامه‌ریزی راهبردی هم راهبردهای کلی مانند «توسعه اقتصادی و اجتماعی» یا «اقتصاد دانش‌محور» ... نخست به زیرهدف‌های مشخص‌تر در اولی مانند رشد اقتصادی، توزیع متوازن درآمد، حفاظت محیط‌زیست، تضمین تور ایمنی برای همگان ... و در دومی مانند انتقال سریع فناوری به فعالیت‌ها، گسترش پژوهش، توسعه رشته‌های علمی، فناوری، مهندسی و ریاضیات (STEM) در دانشگاه‌ها، ایجاد محیط قانونی و مالی مناسب برای شرکت‌های نوپا ... تقسیم می‌شوند. زیرهدف‌های کلی را هم می‌توان با بیان دقیق‌تر به اجرا نزدیک‌تر کرد. برای مثال، «انتقال سریع دانش و فناوری...» را به صورت سود جستن از «هم‌افزایی (سینرژی) دانشگاه و پژوهش و تولید» بیان کرد.

- مرحله بعدی یافتن راه‌کارهای مناسب برای تحقق هدف‌هاست، مانند «ایجاد پارک یا کریدور علم و فناوری» برای تحقق هدف هم‌افزایی و سرانجام،

- تعیین اقدام یا اقدام‌های مشخص برای تحقق هر یک از زیرهدف‌ها یا تعریف برنامه عملیاتی<sup>۱</sup> برای مثال ایجاد کریدور علم و فناوری در مجاورت دانشگاه صنعتی اصفهان. در این صورت است که برنامه راهبردی به برنامه اجرایی مبدل می‌شود.

۹- سناریوها

- زود بگوییم که ضرورتی برای جایگزین کردن برنامه‌ریزی جامع به وسیله برنامه‌ریزی راهبردی به شیوه سناریوسازی نیست. بلکه کاربرد آن را می‌توان محدود به مواردی کرد که نااطمینانی درباره وضع آینده آن‌ها زیاد است. برای مثال، درآمد حاصل از محل صادرات نفت و گاز برای سرمایه‌گذاری و توسعه کشور، اهمیت زیاد و کمیت این درآمد بستگی به مقدار صادرات دارد: کمتر از ۱ میلیون بشکه، ۱ تا کمتر از ۲ میلیون، ۲ تا کمتر از ۳ میلیون و ۳ میلیون و بیشتر. احتمال تحقق هریک از چهار حالت، از جمله در گرو نتیجه مذاکراتی است که در وین آغاز شده است. نتیجه مذاکرات می‌تواند: (۱) گشایش فوری؛ (۲) گشایش تدریجی؛ (۳) ادامه وضع کنونی؛ (۴) دشواری بیشتر؛ و (۵) رویارویی باشد.
- احتمال وقوع رویدادها را می‌توان از خبرگان امر به صورت ساده، برای مثال احتمال وقوع صادرات ۱ تا ۲ میلیون بشکه و به صورت شرطی، یعنی همین احتمال اگر نتیجه مذاکرات وین حالت ۲ یا گشایش تدریجی باشد، پرسید. این دو احتمال یکسان نیستند. برای مثال پرواضح است که اگر مذاکرات به نتیجه برسند، احتمال صادرات بالا، بیشتر خواهد بود.
- نکته دیگر روابطی است که الزاماً میان احتمالات ساده و شرطی هست که آن‌ها را اصول موضوعه<sup>۱</sup> احتمالات می‌نامند. پاسخ‌های خبرگان لزوماً با این اصول مطابقت ندارند و باید به روشی اختلاف‌ها را از میان برد یا به حداقل ممکن کاهش داد.
- برای درآمد ایران از محل صادرات نفت و گاز، عوامل دیگری هم در کارند. برای مثال، این درآمد وابسته به قیمت هر بشکه، سهمیه کشور در اوپک و نیز رونق و رکود در کشورهای واردکننده نفت و گاز نیز هست. بدین ترتیب است که دامنه نااطمینانی‌ها گسترش می‌یابد. در مورد احتمال وقوع حالات متفاوت متغیرهای اخیر هم خبرگان، یعنی کسانی که ضمن داشتن تخصص از نزدیک دستی بر آتش دارند، می‌توانند اظهار نظر کنند. به هر حال داستان طولانی است و برای حسن ختام در نمودار ۱ رویکرد یکی از آینده‌پژوهان سرشناس، میشل گوده را خلاصه کرده‌ام. در این نمودار برای سادگی یکی از مراحل مهم تحلیل؛ یعنی تحلیل دیدگاه‌های دست‌اندرکاران اصلی نظام، نسبت قوای هریک و نرم‌افزار مربوط موسوم به Mactor حذف شده است.



نمودار ۱: مراحل و مقاطع آینده‌پژوهی

## پرسش و پاسخ

### خانم موموند

با توجه به اینکه دبیر تدوین برنامه ششم توسعه در وزارتخانه بودم، خلأ متد ارزیابی و نتایج حاصل از ارزیابی‌های برنامه توسعه در طی برنامه‌ریزی‌ها احساس می‌شد. بنابراین، ما نیز همچون مرکز پژوهش‌های سازمان بیشتر به روش‌های تدوین برنامه پرداختیم؛ اما آنچه تصور می‌شود این است که روش‌های ارزیابی برنامه و انتشار نتایج حاصل از ارائه برنامه‌ها مغفول مانده است.

همان‌طور که مطرح شد، پنج برنامه پیش از انقلاب و شش برنامه پس از انقلاب تدوین شده و اکنون در آستانه تدوین برنامه هفتم هستیم. اگرچه اکثر صاحب‌نظران معتقدند اهداف هیچ یک از برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب محقق نشده است.

با توجه به ناکامی‌های مستمر و چشمگیر، آیا ادامه برنامه‌ریزی با این روش‌ها به صلاح است؟ آیا توجیه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران برای ادامه برنامه‌ریزی قابل بررسی است؟ اگر نتایج ارزیابی‌ها از اجرای برنامه‌ها با توفیق همراه نبوده، آیا نشان‌دهنده این نیست که روش‌ها برای برنامه‌ریزی مناسب نبوده است؟ یا اینکه برنامه‌ریزان کشور نگاه جامع نداشتند؟ یا ما همواره دچار پیامدهای اتفاقاتی هستیم که به صورت ناگهانی در جامعه رخ می‌دهد؟

### آقای دکتر محمدی

پرسش خانم موموند جامع‌تر و کلی‌تر از مباحثی بود که بنده عرض کردم. ایشان فرمودند با توجه به اینکه عمده برنامه‌های ما تاکنون - پیش و پس از انقلاب - محقق نشده، آیا ادامه این روند کار درستی است؟ در این راستا دو نکته خدمت شما عرض خواهم کرد:

نکته اول اینکه اتفاقاً به همین دلیل است که باید آسیب‌شناسی دقیق نسبت به همه برنامه‌ها با تأکید بر روش تهیه برنامه صورت گیرد. البته آسیب‌شناسی‌های زیادی صورت گرفته، اما اینکه تأکید به جزئیات دلایل عدم تحقق برنامه‌ها، رویکرد و روش تهیه برنامه را در کارگاه بعدی قرار خواهیم داد و باید در این زمینه تلاش بیشتری داشته باشیم.

نکته دوم اینکه بنده هم با خانم موموند موافقم که تأکید دارند در جامعه اتفاقاتی به صورت ناگهانی رخ می‌دهد که در اینجا به عدم قطعیت‌ها می‌رسیم. البته در دنیا عدم قطعیت‌ها وجود دارد، اما در کشور ما به تبع ناپایداری بیشتر به‌ویژه در حوزه اقتصاد، عدم قطعیت‌های بیشتری رخ می‌دهد؛ بنابراین تصور می‌کنم شاید ادامه رویکردهای گذشته‌ای که بدون تدوین فضاها و سناریوهای مختلف صرفاً به صورت خطی به یک برنامه بپردازد، موفقیت‌آمیز نباشد.

## مهندس امینی

به نظر بنده سرکار خانم موموند سؤال ارزشمندی دارند. ما در سال ۱۳۹۹ تلاش کردیم ارتباط تحقیقی بین برنامه‌های اجرایی بودجه سنواتی و احکام برنامه‌های توسعه، برنامه ششم توسعه را در قالب جلد چهارم عملکرد برنامه توسعه تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنیم. بنده تقاضا می‌کنم به این مجموعه مراجعه کنید، در سایت سازمان وجود دارد. اگر دلسوزانه به این مجموعه نگاه شود، می‌توان برداشت‌های بسیار خوبی از آن به دست آورد.

نکته مهم و اساسی این است که طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹ ارتباط احکام برنامه‌های توسعه با برنامه‌های اجرایی بودجه نشان از انطباق ۸۶ درصدی عملکرد بودجه‌ای با برنامه‌های توسعه را دارد؛ یعنی هر آنچه در احکام برنامه‌های توسعه تدوین و طراحی شده، دولت از لحاظ اعتباری ۸۶ درصد آن را محقق و اجرا کرده است.

با توجه به سؤال خانم موموند، ممکن است برخی از دوستان تصور کنند چرا رضایت حاصل نیست؟ در این راستا باید پاسخ را در نحوه تدوین برنامه‌ها و اتصال بخش‌ها، زیربخش‌ها، مناطق، استان‌ها و ظرفیت‌های برنامه‌ریزی اجرایی کشور یافت؛ یعنی پیوستگی اجزای احکام برنامه‌های توسعه را باید به نوعی زیر سؤال ببریم و زنجیره‌های ارزش پیوستگی را یافته و ایرادات آن را برطرف کنیم.

۸۶ درصد برنامه ششم توسعه تا پایان ۱۳۹۹ محقق یافته است. احکام برنامه‌های توسعه و برنامه ششم توسعه محقق شده است، اما چرا این تفکر در ذهن اندیشمندان، نخبگان و متخصصان شکل گرفته است که برنامه محقق نمی‌شود، باید پاسخ را در اتصال اجزای برنامه و اتفاقاً در روش تدوین برنامه دید.

## خانم ژاله زارع

چگونه می‌شود ضمانت اجرایی برنامه هفتم توسعه را افزایش داد؟

## آقای دکتر کسالایی

بی‌شک اصلی‌ترین موضوعی که همواره برنامه‌های توسعه با آن مواجهند و در کشورهای توسعه یافته به این موضوع با دقت توجه شده است، تحقق اهدافی است که در ابتدای برنامه پیش‌بینی می‌شود و طبیعتاً نوع برنامه از هر جنسی که باشد باید به اهداف آن دست یابند.

روش‌های متعددی در این زمینه وجود دارد. ما از گذشته تاکنون تلاش‌های بسیار زیادی کرده‌ایم که موضوع ضمانت اجرایی را مدنظر قرار دهیم و در این راستا تلاش داشته‌ایم تا از طریق آسیب‌شناسی به این موضوع پرداخته شود؛ اما حیطة ارزیابی‌ها در کشور ما عمدتاً به مفهوم ارزیابی‌های فیزیکی منتج شده و تقریباً مفهومی از جنس ارزشیابی را در کشور تجربه نکرده‌ایم. این کار بسیار سخت و پیچیده است، اگرچه هر



طرحی برای عملیاتی شدن حتماً باید توجیه اقتصادی، فرهنگی، زیست‌محیطی و پدافند غیرعاملی داشته باشد، اما با توجه به پایان کار دیده می‌شود عمدتاً ورودی پیشنهادی طرح‌ها مسئله دارند و عملاً به محاق می‌رود و توجه چندانی به آنها نمی‌شود.

بخشی از موضوعات به خروجی و بحث نظارت برمی‌گردد. بنده معتقدم اگرچه مواد خوبی در برنامه‌های توسعه داریم، برای نمونه در بند ب ماده ۱۲۱ قانون برنامه ششم به طور مشخص به تهیه سامانه جامع نظارت برنامه‌ای و عملیاتی پرداخته شده است. در سازمان برنامه چنین سامانه‌ای وجود دارد، اما انتظارات ما برای اجرا فراتر از این موضوعات است؛ یعنی یک دستگاه اجرایی خوداظهاری کند و عملکردی را که عمدتاً بر اساس عملکردهای نوشتاری هستند و دستگاه یا مؤسسه یا نهاد مکلف اجرای کار، فرایند کار خود را توضیح می‌دهد و نظارت میدانی و عملیاتی وجود ندارد، در نتیجه این کار بسیار سخت و پیچیده‌ای است.

به نظر می‌رسد برای ضمانت بخشیدن جدی به این کارها باید به عمق ارزشیابی و توجه به فرایند ارزشیابی فعالیت‌های برنامه‌ای توجه شود. سه نوع نظارت راهبردی، برنامه‌ای و عملیاتی وجود دارد که باید هر سه نظارت را در کنار یکدیگر قرار دهیم. بنده با یک نگاه کنشگری به مسئله توجه دارم.

ما یک موضوعی به نام ساختار داریم. فرض کنیم دستگاه اجرایی خوب فکر می‌کند و به خوبی پایبند به اجرای این کار است. باید نظارت به درستی اتفاق بیفتد.

مولانا در شعری می‌فرماید:

معنی آن باشد که بستاند تو را / بی‌نیاز از نقش گرداند تو را

معنی آن نبود که کور و کر کند / مرد را بر نقش عاشق تر کند

معنی در ادبیات بسیار حائز اهمیت است. نزول این جلسه نیز معنا بخشیدن به همین مفاهیم و نظریات است. دکتر محمدی در فرمایشات خود از واژه «نظریه اثباتی» استفاده کردند. به نظر می‌رسد در ساختار روش و متدلوژی ما «نظریه اثباتی» وجود ندارد، بلکه «پارادایم اثباتی» داریم. در حقیقت دو پارادایم حاکم و ناظر بر نظام برنامه‌ریزی در جهان وجود دارد که امروزه در سه روش سنتی (۱۹۳۰ تا ۱۹۵۰)، سیستمی (۱۹۵۰ تا ۱۹۸۰) و در نهایت مشارکتی معنا پیدا می‌کند.

بنابراین ما پارادایمی به نام پارادایم اثباتی داریم که مکتب‌های ساختارگرا، کلاسیک، نئوکلاسیک و پس از آن نظریاتی با دیدگاه‌های کینزی، فوردادو، میسترال و... در آن قرار داده شد. مرحله بعد، روش است. آنچه دکتر محمدی ارائه کردند سه نظریه جامع- عقلانی، راهبردی و آینده‌نگاری بود. بنده دو نظریه اول را در قالب نظریه می‌پذیرم، اما آینده‌نگاری، روش است.

نظریه سنتی می‌تواند همان نظریه جامع- عقلانی باشد که به دو بخش تقسیم می‌شود. همچنین نظریه برنامه‌ریزی که نظریه کلاسیک است، می‌تواند جامع‌نگر یا موضوع‌محور باشد. دقیقاً نظریه برنامه‌ریزی به تنهایی جامع نیست، بلکه می‌تواند رویکرد جامع‌نگر یا روش جامع باشد. همچنان که نظریه برنامه‌ریزی می‌تواند روش خردنگر یا مسئله‌محور باشد.

آنچه مهم به نظر می‌رسد این است که کنار هم قرار دادن این نظریات امروز به ما کمک خواهد کرد که به سمت تولید نظریه جدید نرویم، چراکه پارادایم، مکاتب و نظریات ما مشخص است. ما امروز باید در مسیر متدولوژی‌ها حرکت کنیم. البته باید گفت امروزه متدولوژی جامع منسوخ شده است و از آنجا که منابع ما برای این کار محدود است؛ بنابراین، قطعاً متدولوژی ما باید مبتنی بر انتخاب روش‌ها و اولویت‌های مسئله‌محورانه و دقیق باشد.

### آقای زبیری

آیا سیاست‌های کلی برنامه هفتم مشخص شده است؟

### مهندس امینی

اگر منظور سیاست‌های برنامه هفتم توسعه است؟ خیر تا این لحظه حتی از سازمان هم درخواست تنظیم نشده است. طبیعتاً سیاست‌های کلی وقتی می‌تواند مشخص شود که ستاد برنامه تشکیل و سازمان در این ارتباط متشکل شده باشد که در این راستا هنوز اتفاقی نیفتاده است.

### دکتر محمدی

ما ابتدائاً از پارادایم صحبت کردیم که در ذیل پارادایم اثبات‌گرایی نظریات مختلف ارائه شد. در نظریاتی که در خصوص آنها بحث شد، نظریه اثباتی وجود ندارد. بنابراین در بحث اول کاملاً با آقای کسالایی موافق هستیم. در خصوص نظریه جامع- عقلانی یا نظریه راهبردی باید گفت این‌ها مفاهیمی است که در ادبیات رایج برنامه‌ریزی وجود دارد. آن‌چنان که صد سال اخیر در منابع متعدد با عنوان نظریه جامع ساده، نظریه جامع عقلانی و نظریه برنامه‌ریزی راهبردی مطرح شده است. بنده عمده‌ام برای آینده‌پژوهی از نظریه استفاده نکردم، بلکه از رهیافت یا رویکرد و تکنیک استفاده کردم؛ چراکه ما برای آینده‌پژوهی چیزی با عنوان نظریه نداریم.

### دکتر افشین عادل‌لی

با توجه به تجربیات گذشته و شرایط حال حاضر یک سری دغدغه برای بنده به وجود آمده که در این مجال از شما جهت رفع این دغدغه‌ها درخواست‌هایی دارم.

در آستانه برنامه هفتم هستیم، اما مشاهده می‌شود بین دستگاه‌های مختلف تبی وجود دارد تا بتوانند برنامه هفتم یا برنامه‌های ۲۰۲۵ را بنویسند، بدون اینکه برنامه‌ریزی‌هایی از بالادست ابلاغ شده باشد. هدف از حضور بنده در این جلسه، در جریان قرار گرفتن بیشتر در خصوص برنامه هفتم بود. ضمن اینکه گفت و گو در این جلسه بسیار بنیادی صورت گرفت و الگوهایی در خصوص این رویه نیز ارائه شد.

مشکلی که در سنوات گذشته در برنامه‌های توسعه وجود داشت، این بود که ارزیابی‌های زیادی در خصوص موفقیت‌های به دست آمده صورت گرفته، اما این شاخص بیشتر با بودجه بررسی می‌شود که ۸۰ تا ۹۰ درصد برنامه موفق نشان داده شده است.

بنابراین به نظر می‌رسد قابلیت ارزیابی باید در برنامه‌ها لحاظ شود تا سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و روندها را ارزیابی کند؛ چراکه به ظاهر برنامه‌ای موفق عمل می‌کند، اما دیده نمی‌شوند و مهم‌تر اینکه برنامه‌های بالادستی به راحتی در استان‌ها و دستگاه‌های استانی و شهرستانی تسری پیدا نمی‌کنند. همچنین نگاه‌ها نسبت به ابلاغ‌ها و برنامه‌ها بسیار متفاوت است.

بخش آموزش برنامه‌ریزی در کشور مغفول مانده است و فهم مشترکی از مسئولانی که در نظام برنامه‌ریزی کشور در حوزه‌های پایین دست از ابلاغ‌ها و اسناد وجود ندارد، بنابراین به نظر بنده با توجه به اینکه این برنامه‌ها توسط مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری اجرا می‌شود، این مسئله باید مورد توجه قرار گیرد تا کارها در تمام کشور هماهنگ شود.

مسئله بعدی، برنامه‌های گذشته است که می‌توان گفت برنامه چهارم از نظر بنده بهتر از هر برنامه دیگری بوده است. برنامه چهارم مسئله‌محور بود و اسناد به صورت بخشی و فرابخشی نوشته شد؛ بنابراین، اگر این مسئله در برنامه هفتم نیز مورد توجه قرار گیرد، بسیار مفید خواهد بود.

اگر روند شروع برنامه هفتم و چگونگی قالب، استارت و هماهنگی بین دستگاه‌ها اعلام شود، از شما سپاسگزار خواهیم بود.



## بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجربه برنامه‌ریزی برخی کشورها

دکتر داوود بهبودی

عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان آذربایجان شرقی



برنامه‌ریزی یکی از شروط لازم برای قرار گرفتن در مسیر توسعه است؛ اما در ایران علی‌رغم بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی این امر به نحو شایسته اتفاق نیفتاده است.

ایران عملاً ۸ سال زودتر از ژاپن، ۱۴ سال زودتر از کره جنوبی، ۵ سال زودتر از چین و ۳ سال زودتر از هند تدوین قانون برنامه برای توسعه ملی را آغاز کرده است. اما هنوز برخی از مهم‌ترین اهداف توسعه ملی مانند رشد صنعتی پایدار، صادرات کالاهای صنعتی، رفاه عمومی و عدالت اجتماعی همچنان محقق نشده است. سنت طولانی‌تر برنامه‌نویسی توسعه در ایران در مقایسه با اغلب کشورهای تازه صنعتی شده، نتوانسته به حل چالش توسعه نیافتگی کمک چندانی کند.

صرف‌نظر از مشکلات اجرایی و ضعف نظام برنامه‌نویسی توسعه به نظر می‌رسد یکی از دلایل این امر، وجود ضعف‌های جدی در محتوای برنامه‌های توسعه بوده است.

### طرح مسئله

نیاز به تجدیدنظر در فرایند و ساختار نظام برنامه‌ریزی در ایران ضروری است، تجربه موفق و ناموفق سایر کشورها می‌تواند راهگشا باشد. در ادامه تجارب کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین، هند و مالزی مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

## موفق بودن برنامه‌ریزی در ژاپن

از اواخر قرن بیستم با قرار گرفتن ژاپن در جایگاه یکی از اقتصادهای برتر جهان، نظام برنامه‌ریزی و قانون برنامه توسعه این کشور نیز متحول شده و حالتی چشم‌انداز گونه پیدا کرده است. در این مرحله با تضعیف کنترل‌های دولتی و چرخش نسبی نظام اقتصادی این کشور به چارچوب نظام بازار، بخش خصوصی کنشگر اصلی و دولت توسعه‌گرا و اطمینان‌بخش به بخش خصوصی محسوب می‌شود. در دهه‌های اخیر قوانین برنامه توسعه حالت بسیار کلی به خود گرفته‌اند.

آرمان دستیابی به اقتصادی مطلوب و توسعه‌یافته، هدف اصلی اغلب برنامه‌های توسعه در ژاپن محسوب می‌شود. برنامه‌های توسعه در ژاپن ابتدا در قالب توسعه اقتصادی و در مرحله بعد در قالب برنامه‌های توسعه اقتصادی-اجتماعی مورد توجه بوده است. هدف برنامه توسعه سال ۱۹۶۰ در ژاپن دو برابر کردن درآمد ملی طی ۱۰ سال، پیش‌بینی برنامه طی ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۰ نرخ رشد ۷/۲ درصدی بود که در عمل، رشد اقتصادی از مرز ۱۰/۸ درصد نیز فراتر رفت. به طوری که اهداف برنامه‌های ژاپن از لحاظ زمانی سریع‌تر یا در دوره‌های کوتاه‌تر تحقق می‌یافت.

## درس‌های مهم از برنامه‌ریزی در ژاپن

۱۹۵۵ تا ۱۹۸۵: برنامه‌های توسعه متمرکز، با اهداف کمی و همراه با جزئیات؛

۱۹۸۵ تا ۱۹۹۵: برنامه‌های توسعه با اهداف کلی: برنامه‌های توسعه به عنوان چشم‌انداز اقتصاد کشور؛

۱۹۹۵ تا ۲۰۰۵: توقف برنامه‌های توسعه؛

۲۰۰۵ تاکنون: برنامه‌های توسعه غیرمتمرکز با اهداف کمی، تعدد برنامه برای حل مشکلات خاص اقتصادی و اجتماعی از جمله پیگیری مسائل سونامی و ...

## دلایل موفقیت فرایند توسعه در ژاپن

سیاست‌های حمایتی: حمایت‌های تعرفه‌ای و توزیع ترجیحی منابع و اعتبارات بین صنایع انتخابی و دستورالعمل‌های اداری از جمله ابزارهای وزارتخانه‌ها بوده‌اند. همچنین نرخ بالای پس‌انداز، تمایل شدید مردم به کار و سخت‌کوشی کارآفرینان است.

- برنامه‌ریزی منعطف و همگامی برنامه‌ها با تحولات اقتصاد
- تعیین صنایع ارجح در هر برنامه
- تعیین میزان رشد اقتصادی در هر برنامه
- تأکید همزمان بر رشد اقتصادی و سیاست‌های بازتوزیعی
- توانمندتر شدن بخش خصوصی همزمان با قوی‌تر نظام اقتصادی

- کاهش سطح دخالت‌های دولت و تأثیر ابزارهای دولتی در اقتصاد
- حرکت به سمت برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی از میانه دهه ۲۰۰۰

### برنامه‌ریزی در کره جنوبی

با شروع دهه ۱۹۶۰ کره جنوبی وارد دوره‌ای از حیات اجتماعی-اقتصادی خود شد که توانست با اجرای برنامه‌های ۵ ساله توسعه به عنوان یکی از عمده‌ترین کشورهای تازه صنعتی شده در سطح جهان مطرح شود. به دلیل موفقیت چشمگیر کره جنوبی اتفاقات زیر رخ داد:

- الگویی برای بسیاری از کشورهای جنوب شرقی آسیا (سنگاپور، مالزی و تایلند)؛
- منشأ «معجزه اقتصادی آسیای جنوب شرقی»؛
- کره جنوبی همراه با ژاپن از معدود کشورهای آسیایی هستند که
- سابقه جدی در زمینه برنامه‌ریزی فضایی؛
- موفقیت کامل در اجرای برنامه‌ها داشته‌اند.

### سیر تحول برنامه‌ریزی در کره جنوبی

کره جنوبی تحولات اهداف نظام برنامه‌ریزی خود را در قالب استراتژی‌های مختلف از جمله جایگزینی واردات، توسعه صادرات، آزادسازی اقتصادی و جهانی شدن طی دوره‌های مختلف دنبال کرد.

### درس‌های مهم از برنامه‌ریزی کره جنوبی عبارتند از:

- وظیفه اصلی برنامه توسعه در کره جنوبی:
- شناسایی صنایع ارجح و ایجاد یک چارچوب قانونی مناسب برای تخصیص منابع به چند صنعت مورد نظر بود. با تغییر صنایع ارجح، قوانین حمایتی جدیدی تصویب شده که اولویت دولت را به سمت کمک به دیگر صنایع تغییر داده است. این امر، پویایی خاصی به برنامه‌های توسعه این کشور داده و باعث شده تا هماهنگی میان نظام برنامه‌ریزی توسعه و تحولات شتابان حوزه اقتصاد حفظ شود.

برنامه اول: صنایع برق، سیمان، زغال سنگ، کود، پالایش نفت و کشاورزی.

برنامه دوم: صنایع مواد شیمیایی، فولاد و ماشین‌آلات.

برنامه سوم و چهارم: علاوه بر صنایع ارجح اشاره شده در برنامه دوم، فلزات غیرآهنی، کشتی‌سازی و صنایع الکترونیک.

برنامه‌های پنجم و ششم (۱۹۸۲-۱۹۹۱): صنایع ساخت ماشین‌آلات، الکترونیک، مواد شیمیایی، کشتی‌سازی و انواع صنایع پیشرفته (نیمه هادی، مواد جدید، فناوری زیستی) مورد حمایت نظام قانونگذاری قرار گرفتند.

### ادامه درس‌های مهم از کره جنوبی

- تعیین صنایع ارجح در هر برنامه؛
  - تعیین اهداف کمی و جزئی در برنامه‌های توسعه؛
  - تصویب قوانین موردی برای عملیاتی کردن کمک به صنایع ارجح؛
  - تعیین میزان رشد اقتصادی در هر برنامه؛
  - تأکید همزمان بر رشد اقتصادی و سیاست‌های بازتوزیعی در دو برنامه آخر.
- پس از رکود اقتصادی میانه دهه ۱۹۹۰ در شرق آسیا، برنامه‌نویسی پنج‌ساله برای توسعه در کره جنوبی برای نزدیک به یک دهه متوقف شد. از آن به بعد، کره جنوبی نیز مشابه ژاپن، بسته به موضوعات مهم برای اقتصاد کشور در بلندمدت، برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدتی را تدوین و به اجرا گذاشت. با توجه به اهمیت رشد پایدار برای اقتصادهای صنعتی، کره جنوبی برنامه پنج‌ساله رشد سبز (۲۰۱۳-۲۰۰۹) را به عنوان یک برنامه میان‌مدت برای تحقق اهداف استراتژی ملی رشد سبز تدوین و به مرحله اجرا گذاشت.

### موفق بودن برنامه‌ریزی در چین

برنامه‌نویسی از دهه ۱۹۵۰ آغاز شده است. در دو دهه اول، الگوی برنامه‌نویسی تا حد زیادی برگرفته از مدل برنامه‌های توسعه شوروی سابق به شدت متمرکز و از بالا به پایین بود. تجربه شکست خورده توسعه در چین در طی این دو دهه و دگرگونی در سیاست داخلی و خارجی این کشور در میانه دهه ۱۹۷۰ باعث شد تا شکل و ماهیت برنامه‌ریزی توسعه نیز تغییر کند. از برنامه ششم توسعه به بعد، برنامه‌نویسی توسعه در چین از دیگر کشورهای موفق شرق آسیا به‌ویژه کره جنوبی الهام می‌گرفت و دولت در هر برنامه، صنایع ارجح را مشخص کرده و تلاش می‌کرد با تحرک این صنایع پیشرو، رشد اقتصادی مشخص شده را محقق کند.

یکی از مهم‌ترین سنت‌های برجای مانده از مدل پیشین در چین، تداوم رویکرد توزیعی در برنامه‌های جدید توسعه است.

با شتاب گرفتن توسعه در چین، در سال ۲۰۰۶ دولت برنامه یازدهم توسعه را به برنامه راهنما تغییر داد. همچنین در برنامه‌های جدید، اهداف بلندمدت‌تر با نگرشی انعطاف‌پذیر و هماهنگ با تحولات اقتصاد داخلی و جهانی مشخص می‌شود.

### دلایل موفقیت فرایند توسعه چین

- اصلاحات اقتصادی چین با گذار تدریجی از برنامه‌ریزی مرکزی به نظام مدیریت نوین با ترکیبی از برنامه‌ریزی و تنظیم بازار (از اواخر ۱۹۷۸).



## مشخصات

- حرکت از مالکیت صرفاً دولتی به سمت نظام چندمالکیتی (البته مالکیت دولتی بر سایر انواع مالکیت غلبه دارد).
- تغییر نظام تصمیم‌گیری یک‌جانبه دولتی به نظام تصمیم‌گیری چندسطحی دولت، بنگاه و فرد.
- کاهش وابستگی اداری و جدایی دولت از بنگاه و برقراری پیوندهای اقتصادی.
- کاهش استفاده از ابزارهای اداری و افزایش استفاده از ابزارهای اساساً اقتصادی برای ایجاد انگیزه.

## ۲۰۰۶ تاکنون

- تغییر از برنامه توسعه به «رهنمون یا راهنمای» توسعه.
- تعیین صنایع ارجح برای رشد اقتصادی بلندمدت کشور.
- تقویت نگرشی انعطاف‌پذیرتر و هماهنگ‌تر با تحولات اقتصاد داخلی و جهانی.
- توجه بیشتر به ارتقای شاخص‌های استاندارد زندگی.

## برنامه‌ریزی در هند

- رایزنی‌های گسترده با ایالات یا دولت‌های منطقه‌ای به دلیل ساختار فدراتیو حکومت برای تهیه برنامه.
- نقش مکمل دولت‌های مرکزی و دولت‌های ایالتی.
- تهیه برنامه‌های ملی، برنامه‌های ایالتی و محلی.
- توجه به مسائل اجتماعی و توسعه انسانی در کنار موضوعات اقتصادی (در برنامه دهم).
- برنامه‌ریزی ارشادی برای بخش خصوصی در محیطی مقررات‌زدایی شده.
- می‌توان گفت با اتفاقاتی که در هند رخ داد، دوره‌ای از تجربه هند نیز تجربه موفق نبود.
- اما برنامه‌های توسعه کمتر متمرکز، با تعیین اهداف کمی به همراه برخی ابتکارات از جمله: تقویت صنایع دارای اولویت؛
- بازگشت اقتصاد کشور به مدار رشد پایدار و همه‌شمول پس از رکود اقتصاد جهانی؛
- توزیع برابر امکانات و فرصت‌های رشد در همه مناطق هند مطرح بوده است. هند از جمله کشورهایی است که برنامه‌ریزی مبتنی بر سناریو را انجام داده و بر اساس سه سناریوی خوش‌بینانه، بدبینانه و محتمل گزینه‌های برنامه‌ریزی‌های خود را پیش‌بینی کرده‌اند تا در قالب این سناریوها با واقعیت‌های عینی دنیا و کشور خود مواجه شوند.

#### چهار بخش اصلی برنامه توسعه

- جمع‌بندی در مورد روند گذشته، با تأکید بر میزان موفقیت برنامه قبلی؛
- تعیین دلایل اصلی عدم موفقیت (جدید)؛
- تعیین هدف کمی جدید (مشابه برنامه‌های قبل)؛
- ارائه راه‌حل برای تحقق هدف کمی (جدید)؛
- تعیین سه سناریو: بهترین وضعیت، وضعیت میانی و بدترین وضعیت.

#### نکات مهم تجربه برنامه‌ریزی مالزی

- هماهنگی بسیار بالای نهادها در برنامه‌ریزی؛
- تعهد همه اعضای کابینه و مجلس به برنامه؛
- ثبات سازمان برنامه‌ریزی؛
- حضور بسیار پررنگ بخش خصوصی در برنامه‌ها به عنوان مسئول نظارت بر پروژه‌ها؛
- تدارک محیط رقابتی برای فعالیت بخش خصوصی توسط دولت (و نه جایگزینی دولت به جای بخش خصوصی)؛
- کاهش هزینه‌های بخش خصوصی از طریق ارائه حمایت‌ها و تضمین‌های لازم.

#### جمع‌بندی درس‌های برنامه‌ریزی کشورهای موفق

- هیچ کشور پیشرفته‌ای در جهان وجود ندارد که با پیاده‌سازی اقتصاد بازار آزاد و حذف مدیریت دولتی بر بازار به پیشرفت رسیده باشد.
- پیشرفت فرایندی است که طی شدن آن مستلزم داشتن برنامه مشخص و دقیق درباره وضع مطلوب، اشراف کامل دولت بر وضع موجود و برقراری یک رابطه هوشمند بین دولت و بخش خصوصی برای انتقال از وضع موجود به وضع مطلوب است.
- اولین و مهم‌ترین مؤلفه توسعه، توسعه اجرایی و مهم‌ترین نهاد ضروری برای توسعه کشورها، دستگاه اداری لایق است.
- عزم جدی دولت و مجلس برای اتخاذ نگاه برنامه‌ای نسبت به امور.
- گفت‌وگو مشترک از توسعه.
- تأکید بر اولویت‌بندی و جهت‌گیری مناسب.
- شفافیت در تدوین متن برنامه.
- تعیین اهداف کمی مبتنی بر واقعیت و قابل اجرا.

- تعیین صنایع ارجح برنامه.
- تدوین قوانین موردی برای عملیاتی کردن کمک به صنایع ارجح.
- برخورداری از نهادها و قوانین و مقررات با کیفیت و توسعه‌گرا.
- انعطاف‌پذیری و تغییر متناسب با شرایط اقتصادی.
- ارزیابی صحیح از توانمندی ساختار دولت در اجرای برنامه و تحقق اهداف.
- مشارکت دادن بخش خصوصی و NGOها در کلیه مراحل برنامه‌ریزی.
- مقررات‌زدایی و کاهش بوروکراسی.
- در اولویت قرار گرفتن مسائل صرفاً اقتصادی.
- مشارکت دادن مناطق در کلیه مراحل برنامه‌ریزی.
- تعامل گسترده با جهان و قرار گرفتن در شبکه اقتصادی دنیا.
- طراحی و نهادسازی سیستم پایش و رصد مناسب جریان توسعه.
- به‌کارگیری تجربه و درس‌های آموخته شده در تدوین برنامه‌های آتی.

#### چالش‌های نظام برنامه‌ریزی

- شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه.
  - محتوای برنامه.
  - فرایند برنامه‌ریزی.
  - اجرای برنامه.
- عمدتاً تأکید بنده در این ارائه، محتوای برنامه بود.

#### ایرادات مربوط به محتوای برنامه

- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بلندمدت و میان‌مدت.
- عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها.
- جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌گذاری صحیح در برنامه.
- کلی و تفسیربردار بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی برخی دیگر.
- عدم وجود الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده.
- عدم وجود برنامه (پروگرام)‌های اجرایی و عملیاتی.
- عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت‌های نیل به هدف.
- عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی.

- بلندپروازانه بودن اهداف برنامه.
- نبود پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب.
- دولتی‌زدگی در برنامه.
- عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای.
- تداخل مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها.
- عدم همسویی و یکپارچگی برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف.
- غلبه رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی.
- عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه‌ای.
- نبود استراتژی توسعه صنعتی کشور.
- عدم شناسایی صنایع ارجح.
- عدم پیش‌بینی پیوند بین بنگاه‌ها و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی.
- الزام به واگذاری بنگاه‌ها بدون در نظر گرفتن زمینه‌های نهادی.

### ضرورت بازنگری بر فرایند برنامه‌ریزی

در این رویکرد جریان فرایند برنامه‌ریزی، جریانی خطی و دارای بازخورد بعد از اجرا بوده و محوری‌ترین بخش آن تعیین اهداف کلی است که در این مرحله با رویکرد اکتشافی و عمدتاً مبتنی بر تحلیل روندهای گذشته به پیش‌بینی وضعیت آینده و تعیین اهداف کلی پرداخته می‌شود.

در این نوع نگاه به برنامه‌ریزی تحولات آینده دارای پیوستگی‌ها و ارتباطات عمیق با تحولات گذشته و حال بوده و هیچ‌گونه موضوعی در خصوص ناپیوستگی و شکفتی‌سازی‌های علم و تکنولوژی در پیش‌بینی جهان آینده مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

برنامه‌نویسی توسعه در ایران را می‌توان دارای سنتی کم و بیش مشترک در دوره‌های مختلف دانست. این سنت مشترک، جهت‌گیری‌های تقریباً مشابهی بوده است که در ادبیات نهادگرایی به آن «وابستگی به مسیر» می‌گویند.

وابستگی به مسیر زمانی رخ می‌دهد که یک انتخاب نهادی (تصویب یک سیاست، قانون و مقرر رسمی یا یک ایده، آموزه مذهبی، اخلاقی و شیوه و سبک غیررسمی) شرایطی را به وجود آورد که سیاست‌های مشابهی به دلیل این انتخاب نهادی در آینده مرتب تکرار شوند؛ از این‌رو هزینه تغییرات نهادی افزایش پیدا می‌کند که از جمله می‌توان به دو مورد زیر اشاره کرد:

- کم‌توجهی به ضرورت تدوین برنامه توسعه‌ای با جهت‌گیری مشخص و ابزارهایی روشن؛
- بی‌توجهی به ضرورت جهت‌گیری دولت برای تقویت بخش‌های اولویت‌دار و تولیدی اقتصاد کشور.

در هر چهار کشور مورد بررسی، زمانی که کشور به‌رغم عملکرد اقتصاد کلان با مشکلات متعددی مواجه می‌شد و دولت به این جمع‌بندی می‌رسید که باید مسیر اقتصاد کشور را تغییر دهد، یا برنامه توسعه کشور برای چند سالی متوقف شده (مانند چین و هند) یا برنامه‌نویسی یکپارچه دولت برای توسعه کشور به شیوه پیشین وانهاده شده (مانند ژاپن و کره جنوبی) و به عبارتی در فرایندها و نظام برنامه‌نویسی خود تجدیدنظر کردند.

کشور ایران تا برنامه سوم در یک برنامه جامع قرار دارد، برنامه چهارم از لحاظ تدوین کل برنامه‌ها را شامل می‌شود، اما در برنامه پنجم در تهیه و محتوای برنامه با عقب‌گرد و در برنامه ششم عدم انسجام مواجه هستیم. برای نمونه مسائلی که به عنوان مسئله‌محور در موضوعات بخشی و فرابخشی لایحه دولت قرار داشت، در مجلس به بیش از ۳۰ موضوع افزایش پیدا کرد.

### ضرورت بازنگری در سازوکارهای برنامه‌ریزی

به نظر می‌رسد طرح‌های توسعه در ایران به دلیل تکیه بیش از حد بر فرایند برنامه‌ریزی سنتی دچار فرسایش محتوا شده‌اند و پشتوانه علمی و اجرایی مطمئنی ندارند.

طرح‌های توسعه‌ای کمتر توانسته‌اند در دستیابی به هدف‌های خود موفق باشند و این خود دلیلی بر الزام بازتعریف مجدد از فرایند برنامه‌ریزی است.

### آینده‌نگاری در برنامه‌ریزی

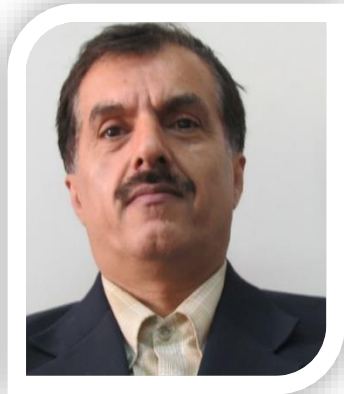
- تحولات سریع حوزه‌های علمی و فناوری.
- نظام‌های سنتی برنامه‌ریزی مبتنی بر گذشته‌نگری و روندگرایی با چالش‌های جدی مواجه شده است.
- لزوم توجه به برنامه‌ریزی آینده‌پژوهانه.
- جامع‌نگری و دورنگری برای غلبه بر چالش‌ها و بهره‌گیری از فرصت‌های منطقه‌ای.
- انعطاف‌پذیری در برابر تحولات آینده و برقراری هماهنگی بین بخش‌ها.
- سازماندهی اجتماعی، اقتصادی، زیست‌محیطی به منظور تحقق آینده‌ای مطلوب.

### پیشنهادها

- تدوین برنامه توسعه‌ای تا حد امکان کمی و با اهداف مشخص و ابزارهای روشن همراه با تعیین دقیق اولویت‌ها در تخصیص منابع (تعیین صنایع اولویت‌دار با توجه به مسائل زیست‌محیطی به عنوان مهم‌ترین بحران آتی کشور)؛
- وجود ارتباط روشن میان احکام برنامه با منابع، برنامه‌ای مسئله‌محور؛
- دارای سه سناریوی وضعیت مناسب، وضعیت میانی و وضعیت نامناسب در ضمایم قانون برنامه؛
- دارای ماهیتی ترکیبی (سیاست‌های رشدمحور- صادراتی توأمان با سیاست‌های بازتوزیعی) یا رشد حامی فقرا؛
- موفقیت برنامه توسعه در کشور به شدت به کیفیت اجرا بستگی دارد؛
- تشکیل کارگروهی در سازمان برنامه و بودجه برای رصد ماهیانه اقدامات اجرایی برنامه توسعه برنامه‌های توسعه در کشور، به شدت مرکزگرا بودند که قاعده یک اندازه برای همه مناسب است؛
- از این رو لازم است تدوین برنامه‌های مستقلی برای هر استان با توجه به متن برنامه هفتم توسعه و طرح آمایش سرزمین صورت گیرد؛
- برنامه توسعه‌ای دقیق‌تر با قابلیت اجرایی بالاتر و ایرانی توسعه یافته.

## تجربه ۱۲ برنامه توسعه ملی در کشور هند

### دکتر یدالله ابراهیمی فر صاحب نظر در حوزه برنامه ریزی و اقتصاد



بنده در این ارائه، تجربه هند را مدنظر قرار داده‌ام و ۱۲ برنامه توسعه ملی هند را خدمت شما بیان خواهم کرد.

#### مقدمه

- اولین برنامه پنج‌ساله هند در سال ۱۹۵۱ (برابر با ۱۳۳۰ شمسی) به اجرا درآمد.
- هند بعد از این برنامه، دوازده برنامه پنج‌ساله را نیز به اجرا درآورده است.
- دولت نارندرا مودی که در سال ۲۰۱۵ روی کار آمد، نظام برنامه‌ریزی سنتی پنج‌ساله را به شکل دیگری از نظام برنامه‌ریزی تغییر داد؛ به عبارت دیگر، برنامه دوازدهم توسعه ملی آخرین برنامه هند از نوع پنج‌ساله است.
- سیزدهمین برنامه توسعه که اکنون در حال اجرا است، به نظام برنامه پنج‌ساله خاتمه داده و ساز و کار جدیدی را جانشین برنامه‌ریزی پنج‌ساله توسعه کرده است.
- در برنامه سیزدهم توسعه هند، به جای برنامه پنج‌ساله، برنامه سه ساله با عنوان «برنامه عمل» معرفی شد.
- این برنامه عمل در واقع بخشی از برنامه راهبردی هفت ساله کشور است که بر اساس برنامه چشم‌انداز ۱۵ ساله تنظیم شده است.
- نیتی آیوگ (اتاق فکر) به دستور رئیس دولت آقای مودی، به جای کمیسیون برنامه ملی مأمور تهیه برنامه سه ساله شد. (برنامه عمل) که از اول ماه آوریل ۲۰۱۷ به اجرا درآمده است.

## مروری بر برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در هند

### برنامه اول توسعه هند: ۱۹۵۶-۱۹۵۱

- این برنامه در زمان نخست‌وزیر وقت و معروف هند جواهر لعل نهرو به اجرا درآمد.
- این برنامه بر اساس مدل رشد معروف به هارود-دومار<sup>۱</sup> البته با اندکی تعدیل در آن، بنا نهاده شد.
- کانون توجه در این برنامه بر بخش کشاورزی متمرکز بود.
- هدف، دستیابی به رشد ۲,۱ درصد بود و در عمل به رشد ۳,۶ درصد دست یافت.
- در پایان این برنامه، ۵ مؤسسه ملی در زمینه فناوری (IITS) در هند ایجاد شد.

### مدل رشد اقتصادی هارود-دومار

در این مدل به پس‌انداز، نرخ پس‌انداز، بهره‌وری سرمایه منهای استهلاک توجه ویژه شده است.

### برنامه دوم توسعه هند: ۱۹۶۱-۱۹۵۶

- این برنامه هم در زمان نخست‌وزیری جواهر لعل نهرو به اجرا درآمد.
- مدل این برنامه بر اساس نظریه ماهالانوبیس (که در سال ۱۹۵۳ به جهان معرفی شد) بنا نهاده شد.
- توجه اصلی این برنامه بر توسعه بخش صنعتی متمرکز بوده است.
- برخلاف برنامه اول، هدف رشد اقتصادی ۴,۵ درصد دقیقاً تحقق نیافت و عملکرد ۴,۲۷ درصد ثبت شد.
- این برنامه با انتقاد کارشناسان مواجه شد.
- دولت هند در سال ۱۹۵۷ با بحران پرداخت بدهی‌های مالی مواجه شد.
- خشکسالی و واردات مواد غذایی به کسری تجاری کشور افزود.
- کسری تجاری از ۱۹۵۵ تا ۱۹۵۷ به بیش از ۹ برابر افزایش یافت (نزدیک به یک میلیارد دلار).

### برنامه سوم توسعه هند: ۱۹۶۶-۱۹۶۱

- این برنامه نیز در زمان نخست‌وزیری جواهر لعل نهرو به اجرا درآمد.
  - مجری برنامه سوم دکتر گادگیل<sup>۲</sup>، اقتصاددان معروف هند که معاون نخست‌وزیر در کمیسیون برنامه‌ریزی هند بود.
- نکته کانونی و مهم این برنامه دستیابی به استقلال اقتصادی هند، به‌خصوص رونق بخش کشاورزی و افزایش و بهبود تولید گندم بوده است.

1. Harrod-Domar model  
2. Narhar Vishnu Gadgil



در طی اجرای این برنامه، کشور هند شاهد دو جنگ نیز بوده است. جنگ سال ۱۹۶۲ (هند-چین) و جنگ سال ۱۹۶۵ (هند-پاکستان).

به دلیل این دو جنگ، دولتمردان منابع برنامه‌ای را به سمت صنایع دفاعی، ارتش و اجرای برنامه تثبیت بخشی روند قیمت‌ها سوق دادند، زیرا اقتصاد هند به شدت بر اثر جنگ تضعیف شده بود. باید گفت که برنامه سوم در تحقق اهداف خود ناکام ماند؛ زیرا به جای رشد اقتصادی ۵,۶ درصدی برنامه تنها به رشد ۲,۴ درصد دست یافت.

### مروری بر برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در هند

#### سال‌های تعطیلی برنامه ۱۹۶۶-۱۹۶۹

- به دلیل شکست برنامه سوم و به دلیل بروز دو جنگ با چین و پاکستان، دولت هند سه برنامه سالانه را تحت عنوان تعطیلی برنامه پنج‌ساله اعلام کرد.
- در این سه برنامه سالانه اهمیت یکسان برای بخش کشاورزی و بخش‌های وابسته و همچنین به بخش صنعت در نظر گرفته شد.
- در این برنامه‌ها برای توسعه صادرات، دولت هند سیاست کاهش رسمی ارزش روپیه را اعلام کرد. Devaluation: این سیاست با توافق سازمان صندوق بین‌المللی پول انجام می‌شود و depreciation سیاست کاهش رسمی ارزش پول است که در بازار اتفاق می‌افتد؛ بنابراین کشورها برای اینکه تسویه حساب‌های ارزی انجام دهند، بر اساس نرخي که در devaluation تعیین می‌شود، دست به این کار می‌زنند.

#### برنامه چهارم توسعه هند: ۱۹۷۴-۱۹۶۹

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری ایندرا گاندی تهیه و به اجرا در آمد.
- در این برنامه دو هدف متمایز تعیین شد که عبارتند از: (۱) رشد همراه با ثبات اقتصادی؛ و (۲) دستیابی به خوداتکایی اقتصادی (self-reliance).
- طی دوره این برنامه ۱۴ بانک اصلی هند ملی اعلام شد و انقلاب سبز در کشور شروع گردید.
- طی همین برنامه و در سال ۱۹۷۱ بین هند و پاکستان و همچنین جنگ جدایی بنگلادش از هند شروع شد.
- یکی از محورها و اهداف اصلی این برنامه، اجرای برنامه تنظیم خانواده بود.
- این برنامه نتوانست به رشد اقتصادی ۵,۷ درصد پیش‌بینی شده در برنامه دست یابد، برنامه تنها به رشد ۳,۳ درصد دست یافت. از این نظر این برنامه در هدف خود ناکام ماند.

#### برنامه پنجم توسعه هند: ۱۹۷۸-۱۹۷۴

- این برنامه نیز در زمان نخست‌وزیری ایندرا گاندی تهیه و به اجرا درآمد.

- تمرکز این برنامه بر «محور فقر»، اشتغال، عدالت، تولید، کشاورزی و امور دفاعی کشور بوده است.
- اقدامات مهم در این برنامه:
- اصلاح قانون عرضه برق کشور در سال ۱۹۷۵؛
- تهیه و اجرای برنامه ۲۰ ماده‌ای فقرزدایی؛
- برنامه تنظیم حداقل نیازهای جامعه و نظام توسعه بزرگراه‌های ملی به اجرا درآمد؛
- این برنامه در کل یک برنامه موفق بوده است و به هدف رشد اقتصادی ۴٫۸ درصد، اندکی فراتر از هدف ۴٫۴ درصد (رشد پیش‌بینی شده در برنامه) دست یافت؛
- این برنامه با روی کار آمدن دولت به ریاست موراجی دسائی<sup>۱</sup> در سال ۱۹۷۸ پایان یافت.

### معرفی برنامه غلطان: ۱۹۷۸-۱۹۹۰

با پایان یافتن برنامه پنجم، موراجی دسائی برنامه‌ریزی غلطان را برای دوره ۱۹۷۸-۱۹۹۰ معرفی کرد. در سال ۱۹۸۰ کنگره هند این برنامه را نپذیرفت و به جای آن برنامه پنج‌ساله را دنبال کرد. تحت برنامه‌ریزی غلطان سه برنامه زیر معرفی شد:

- ۱- تهیه بودجه برای سال جاری.
  - ۲- برنامه غلطان برای چند سال ثابت (۳، ۴ یا ۵ سال) بود.
  - ۳- برنامه چشم‌انداز (۱۰، ۱۵ یا ۲۰ ساله).
- این برنامه دارای چندین مزیت بود از جمله اینکه اگر اهداف هر سال قابل اصلاح بودند، پروژه‌ها و تخصیص‌ها و سایر موارد به عنوان متغیر اقتصادی کشور در نظر گرفته می‌شدند، ولی معنایش این بود که تغییر اهداف در هر سال مشکلاتی از جمله بی‌ثباتی در اقتصاد به همراه می‌آورد.

### برنامه ششم توسعه هند: ۱۹۸۵-۱۹۸۰

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری ایندرا گاندی تهیه شد و به اجرا درآمد.
- هدف اصلی این برنامه آزادسازی اقتصادی از طریق فقرزدایی و دستیابی به خوداتکایی در فناوری بود.
- تأکید این برنامه بر سرمایه‌گذاری دولت، ایجاد تغییرات در زیرساخت‌ها و استفاده از مدل‌های رشد استوار بود.
- برنامه به رشد ۵٫۷ درصد، بالاتر از رشد اقتصادی ۵٫۲ درصد تعیین شده دست یافت.
- برنامه در نیل به اهداف رشد اقتصادی موفق بوده است.
- در اکتبر ۱۹۸۴ ایندرا گاندی ترور شد.

### برنامه هفتم توسعه هند: ۱۹۹۰-۱۹۸۵

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری راجیو گاندی، پسر ایندرا گاندی تهیه شد و به اجرا درآمد.
- اهداف این برنامه: دستیابی به خودکفایی اقتصادی، ایجاد فرصت‌های شغلی برای اشتغال مولد و ارتقا، سطح فناوری کشور.
- این برنامه بر شتاب بخشیدن تولید مواد غذایی، افزایش فرصت‌های شغلی و ارتقای بهره‌وری با تأکید بر غذا، کار و بهره‌وری هدفمند بوده است.
- برای نخستین بار در برنامه توسعه هند، بخش خصوصی نسبت به بخش عمومی از اولویت برخوردار شد.
- هدف رشد اقتصادی در این برنامه ۵ درصد بوده است که در عمل به رشد ۶,۰۱ درصد دست یافت.
- برنامه هفتم در کل یک برنامه موفق بوده است.
- راجیو گاندی نیز همچون مادرش در یک حمله انتحاری در ماه مارس ۱۹۹۱ ترور شد.

#### وقفه دو ساله در تهیه برنامه هشتم توسعه هند: ۱۹۹۱-۱۹۹۲

- به دلیل شرایط سیاسی آشفته در مرکز قدرت سیاسی کشور، برنامه پنج‌ساله هشتم در زمان مقرر تهیه نشد؛ لذا دو برنامه سالانه تهیه شد که مربوط به سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۱ و ۱۹۹۱-۱۹۹۲ بود. سال مالی هند برای ماه مارس هر سال تا ماه آوریل سال دیگر است.

#### برنامه هشتم توسعه هند: ۱۹۹۲-۱۹۹۷

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری ناراسیما رائو<sup>۱</sup> تهیه شد و به اجرا درآمد.
- اولویت اصلی برنامه هشتم، توسعه منابع انسانی؛ یعنی اشتغال، آموزش و بهداشت عمومی بود.
- طی این برنامه دولت آقای رائو، سیاست جدید (آزادسازی، خصوصی‌سازی - LPG) هند را پیاده‌سازی کرد.
- پیامدهای مهم اقتصادی طی این برنامه: رشد سریع اقتصادی (بالاترین نرخ رشد سالانه ۶,۸ درصد)، رشد بالای بخش کشاورزی و بخش‌های وابسته و بخش تولیدات کارخانه‌ای، رشد صادرات و واردات، بهبود تراز تجاری و حساب جاری بود.
- رشد بالای اقتصادی در حالی حاصل شد که سهم بخش عمومی در کل سرمایه‌گذاری با کاهش قابل توجه به سطح ۳۴ درصد تنزل پیدا کرد.
- هدف رشد برنامه ۵,۶ درصد و تحقق آن ۸,۶ درصد بود که این برنامه یک برنامه موفق بوده است.

#### برنامه نهم توسعه هند: ۱۹۹۷-۲۰۰۲

- این برنامه در دوره نخست‌وزیری بیهارى واجپایی<sup>۲</sup> تهیه و اجرا شد.
- تأکید اصلی این برنامه: دستیابی به رشد همراه با عدالت اجتماعی و برابری (equality) بود.

1. Narasimha Rao  
2. Bihari Vajpayee

- اجرای این برنامه مقارن با پنجاهمین سال استقلال هند بود.
- این برنامه در دستیابی به هدف رشد اقتصادی ۶,۵ درصد ناکام ماند، اما به رشد اقتصادی ۵,۶ درصد دست یافت.

#### برنامه دهم توسعه هند: ۲۰۰۲-۲۰۰۷

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری بیهارى واجپایی و مانموهان سینگ<sup>۱</sup> تهیه و اجرا شد.
- هدف برنامه:

  - نرخ رشد اقتصادی ۸ درصد؛
  - دو برابر کردن درآمد سرانه در ۱۰ سال آتی؛
  - کاهش نرخ فقر به ۱۵ درصد در سال ۲۰۱۲؛
  - برنامه تنها به نرخ رشد ۷,۶ درصد دست یافت.

#### برنامه یازدهم توسعه هند: ۲۰۰۷-۲۰۱۲

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری مانموهان سینگ تهیه و اجرا شد.
- تهیه‌کننده این برنامه راماراجان،<sup>۲</sup> اقتصاددان معروف رئیس شورای مشورتی اقتصاد و نوزدهمین رئیس بانک مرکزی هند (Reserve Bank India).
- تم این برنامه «رشد سریع اقتصادی و فراگیرتر» بود.
- این برنامه به هدف رشد اقتصادی ۸ درصد دست یافت. یک درصد کمتر از ۹ درصد رشد هدف برنامه بود.

#### برنامه دوازدهم توسعه هند: ۲۰۰۷-۲۰۱۲

- این برنامه در زمان نخست‌وزیری مانموهان سینگ تهیه و اجرا شد و آخرین برنامه‌ای بود که هند تجربه می‌کرد.
- تم اصلی این برنامه: رشد سریع‌تر، فراگیرتر و رشد پایدار.
- هدف رشد اقتصادی ۹ درصد: تحقق ۸ درصد.

#### برنامه سیزدهم

پایان برنامه‌ریزی سنتی پنج‌ساله: ۲۰۲۱-۲۰۱۷

1. Manmohan Singh  
2. Ramarajan

سالیان دراز این برداشت وجود داشت که برای کشور بزرگی مانند هند با تنوع قومیتی، برنامه‌ریزی متمرکز تا یک نقطه‌ای می‌تواند کارساز باشد، به دلیل اینکه برنامه‌ریزی متمرکز رویکرد یکسانی را برای هر اقتصاد و با هر اندازه‌ای تجویز می‌کند.

بنابراین دولت دموکراتیک اتحاد هند (NDA)، کمیون برنامه‌ریزی هند را منحل کرد و مؤسسه ملی برای ایجاد تحول در هند (NITI) را جایگزین آن ساخت. به این معنا دیگر برنامه سیزدهم که بر مبنای پنج سال باشد، وجود نخواهد داشت. با این حال، برای بخش دفاعی کشور برنامه پنج ساله تهیه شد. اکنون دولت در حال اجرای برنامه عمل سه ساله است که در آن نقشه راه توسعه را برای دولت مشخص کرده است.

#### برنامه سیزدهم: برنامه عمل سه ساله: ۲۰۱۹-۲۰ تا ۲۰۱۷-۱۸

- مأموریت مؤسسه NITI، طراحی سیاست راهبردی و درازمدت و ارائه چارچوب برنامه‌ها و ابتکارات برای دولت است. این مؤسسه متشکل از ۳۶ نفر است که ۳۰ نفر سیاستمدار و ۶ نفر اقتصاددان هستند.
- در این راستا مؤسسه مذکور سه برنامه تهیه کرده است: (۱) برنامه عمل سه ساله ۲۰۱۷-۲۰۲۰ برای تحقق اهداف دو برنامه دیگر؛ (۲) برنامه راهبردی هفت ساله؛ و (۳) برنامه چشم‌انداز ۱۵ ساله.
- برنامه عمل سه ساله به هفت بخش تفکیک می‌شود که در هر بخش اقدامات مشخصی در حوزه سیاست‌گذاری و اصلاحات نهادی تعیین شده است.

#### کلیات برنامه عمل سه ساله هند

بخش اول: منابع و مصارف برنامه عمل سه ساله

فصل اول: نگاه کلی به برنامه عمل سه ساله

فصل دوم: محتوا و راهبرد

فصل سوم: چشم‌انداز رشد و پیش‌بینی منابع

فصل چهارم: مصارف

بخش دوم: تحول در بخش‌های عمده

فصل پنجم: بخش کشاورزی: دو برابر کردن درآمد کشاورزان

فصل ششم: تجارت، صنعت و خدمات: ایجاد مشاغل با درآمد خوب

بخش سوم: توسعه منطقه‌ای

فصل هفتم: توسعه شهری

فصل هشتم: تحول روستاها

فصل نهم: راهبردهای منطقه‌ای

بخش چهارم: توانمندسازهای رشد

فصل دهم: حمل و نقل و اتصال شبکه‌های حمل و نقلی

فصل یازدهم: اتصال دیجیتال

فصل دوازدهم: مشارکت عمومی - خصوصی

فصل سیزدهم: انرژی

فصل چهاردهم: علم و فناوری

فصل پانزدهم: ایجاد یک زیست محیط خلاق

بخش پنجم: دولت

فصل شانزدهم: حکمرانی

فصل هفدهم: سیاست مالیاتی و اداره امور مالیاتی

فصل هجدهم: سیاست و مقررات حامی رقابت اقتصادی

فصل نوزدهم: حاکمیت قانون

بخش ششم: بخش‌های اجتماعی

فصل بیستم: آموزش و توسعه مهارت

فصل بیست و یکم: بهداشت

فصل بیست و دوم: ایجاد جامعه‌ای که همه اقشار را در بهره‌مندی از امکانات سهیم نماید

بخش هفتم: پایداری

فصل بیست و سوم: توسعه شهری

فصل بیست و چهارم: محیط‌زیست و جنگل‌ها

فصل بیست و پنجم: مدیریت پایدار منابع آبی کشور

رویکردهای اصلی در برنامه عمل

- تغییر رویکرد درآمد- هزینه به رویکرد درآمد- سرمایه‌گذاری
- تغییر طبقه‌بندی مخارج از حالت دستگامی به طبقه‌بندی برنامه‌ای
- تدوین چارچوب میان‌مدت برای مخارج
- برنامه غلطان سه ساله برای مخارج در قالب برنامه میان‌مدت
- مرحله‌بندی حذف بسیاری از معافیت‌های مالیاتی جهت افزایش پایه‌های مالیاتی
- واگذاری بنگاه‌های غیرمؤثر در تحقق اهداف عمومی و استفاده از این منابع برای اهداف عموم

دستاوردهای مهم برنامه‌ریزی در هند

- ۱- افزایش درآمد ملی و درآمد سرانه

- ۲- پیشرفت در بخش کشاورزی
- ۳- پیشرفت در صنعت
- ۴- وجود کالاهای مصرفی به اندازه مصرف سرانه
- ۵- افزایش پس‌انداز و تشکیل سرمایه
- ۶- توسعه زیرساخت‌های اقتصادی
- ۷- جایگزینی واردات و تنوع‌بخشی صادرات
- ۸- توسعه علم و فناوری
- ۹- ایجاد قطب (هاب) شبکه آموزشی

#### موارد ناکامی برنامه‌ریزی در هند

پنج ناکامی عمده در برنامه‌ریزی پنج‌ساله هند عبارتند از:

- ۱- ناکامی در فقرزدایی
- ۲- ناکامی در ایجاد اشتغال برای نیروی کار در حال رشد
- ۳- ناکامی در کاهش نابرابری درآمد و ثروت
- ۴- ناکامی در مبارزه با بازار سیاه ارز
- ۵- ناکامی در اجرای اصلاحات ارضی

#### سایر موارد ناکامی

- عدم افزایش چشمگیر در استاندارد زندگی
- افزایش قیمت‌ها
- افزایش بیکاری
- افزایش ناکافی در تولید
- توسعه ناکافی در زیرساخت‌ها
- سیستم اداری ناکارآمد
- بالا بودن نسبت سرمایه به تولید

## پرسش و پاسخ

### کارشناس سازمان برنامه و بودجه اصفهان

دکتر بهبودی جمله‌ای را بیان کردند و آن اینکه هیچ کشوری با استقرار اقتصاد بازار و حذف مدیریت دولتی به توسعه نرسیده است. اگر درست برداشت شده باشد، یعنی رنجی که مجموعه برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب در قالب شش برنامه و مطلب کلیدی که مانع اصلی تحقق برنامه‌های توسعه است، نادیده گرفته شده است.

پیش از انقلاب از برنامه‌ها به عنوان «عمران» تعبیر می‌شد و عمدتاً بر تهیه زیرساخت‌های راه‌آهن، آبرسانی و برق متمرکز بود که با توجه به ساختار به شدت عقب‌افتاده کشور در چندین دهه قبل در حوزه خود برنامه موفق بود.

اما پس از انقلاب عنوان برنامه‌ها از «عمران» به «توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» تغییر یافت؛ یعنی ابعاد عمران را یکی از مؤلفه‌های توسعه و مؤلفه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را ابعاد پیشرفته در نظر گرفتیم. برنامه‌های اصلی توسعه باید رویکردمحور باشد که در برنامه‌های سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ دیده شده است. ساختار اقتصادی کشور که آبخشور چند صدساله دارد، تنها راه برون‌رفت از مشکلات کشور، اعتنا به برنامه‌های موسوم به اقتصاد بازار است.

### دکتر بهبودی

در طبقه‌بندی سطحی، اقتصادهای کشورها را به اقتصادهای بودجه‌مبته بر اقتصاد بازار یا اقتصاد دولتی تفکیک می‌کنیم؛ اما واقعیت این است که در حوزه اقتصاد هیچ اقتصادی به شکل بازاری محض وجود ندارد. چراکه موارد شکست و نوسان بازار وجود دارد؛ بنابراین، نیازمند مداخلات فعال دولت‌هاست. لذا این مداخلات در کشورهایی مانند ایران، مداخلات مستقیم و اخلاص‌گر است، اما در کشورهایی که اقتصاد بازار دارند، مداخلات دولت با ابزار سیاستگذاری و به شکل غیرمستقیم هدایت اقتصاد انجام می‌شود.

بنابراین، اگر صرفاً دنبال این مسئله باشیم که با آزاد و باز کردن اقتصاد، مشکلات اقتصادی حل می‌شود، باید گفت تصور نادرستی است. آن تأکید حد وسط این است که اقتصاد آزاد و اقتصاد بازار را می‌پذیریم به شرط اینکه مداخلات دولت را به سمت عقلانیت و ایجاد هماهنگی و استفاده از سیاست‌های مالی و پولی و متغیرهای غیرمستقیم ببریم.



## خانم دهقان

آیا برنامه‌ریزی استراتژی توسعه شهری برای ایران نیز کاربرد دارد؟  
آیا میکس متد به همان روش عینی مطلوب نیست؟ آیا می‌توان پارادایم اثباتی را منسوخ شده دانست؟

## دکتر محمدی

با توجه به اینکه استراتژی توسعه شهری یکی از شاخه‌های جدی برنامه‌ریزی راهبردی است، طی ۱۵ تا ۲۰ سال اخیر در کشور ما نیز مورد توجه برنامه‌ریزان شهری و منطقه‌ای قرار گرفته است. اتفاقاً برای چند شهر از جمله قزوین هم این برنامه در نظر گرفته شده است که شاید یکی از بهترین نمونه‌ها باشد. این استراتژی خیلی مداوم نبود. شاید یکی از دلایل عدم تداوم CDS یا برنامه‌ریزی راهبردی، بودن نظام برنامه‌ریزی در کشور با تأکید بر سطح محلی باشد؛ یعنی وقتی قرار است طرح‌های جامع و تفصیلی شهری تهیه شود، خدمات تیپ ۱۲ وجود دارد که تا حد زیادی دست مسئولان مربوطه در حوزه راه و شهرسازی یا شهرداری را می‌بندد و به همین دلیل تداوم زیادی نداشته است.

در پاسخ به منسوخ شدن پارادایم اثباتی باید گفت اگر تفسیر ما از این موضوع این باشد که رویکردها صرفاً از این پس در دنیا اثباتی و عمدتاً مبتنی بر پیش‌بینی است، پاسخ به این پرسش مثبت خواهد بود؛ اما اگر منظور این باشد که کلاً از رویکردها، روش‌ها و تکنیک‌های پارادایم اثباتی در برنامه‌ریزی اخیر استفاده نمی‌شود، پاسخ منفی خواهد بود. در روش آینده‌نگاری که متأخرترین رویکرد برای برنامه‌ریزی توسعه است، از ابزارها و روش‌های اثباتی استفاده می‌شود، اما در یک قالب دیگر و صرفاً آنها مبنا قرار نخواهند گرفت.

## دکتر کسالایی

دکتر بهبودی در متن ارائه خود بر مسئله‌محوری تأکید کردند و ایرادات آن را به درستی برشمردند. نکته حائز اهمیت این است که در چهار کشور مورد اشاره در این ارائه و کشور هند یک حرف مشترک استنباط می‌شود و آن اینکه قرار است دو اتفاق بزرگ رخ دهد یا رخ داده است.

**اتفاق اول** این است که قرار نیست همه کارها انجام شود و **اتفاق دوم** این است که مهم‌ترین چیز زمان و منابع است. چه خوب است که از مجموعه ایرادات بلافاصله اولویت‌ها استخراج شود. این مسئله آن چیزی است که ما در پلتفرم برنامه هفتم به دنبال آن هستیم.

اقدام صورت گرفته این است که طی چند ماه اخیر یک یا دو اتفاق بزرگ را پیش بردیم. اول اینکه به این نتیجه اصلی رسیدیم که مهم‌ترین اتفاقی که به نظر می‌رسد وجود داشته، اما تا امروز توجه جدی به آن نشده، «تدوین بسته‌های برنامه‌های اجرایی» است.

با شکل‌گیری ستاد تدوین برنامه، بر اساس سیاست‌های کلی، نظام‌نامه را به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌کند و از آنها می‌خواهد که بگویند چه کاری باید انجام دهیم. در حالی که زیاده‌خواهی دستگاه‌های اجرایی همه موضوعات در پهنه برنامه‌ریزی را پیش روی ما قرار می‌دهد.

به نظر می‌رسد ناگزیریم جریان و همان بازنگری مجدد در نوع نگاه به تدوین برنامه داشته باشیم؛ یعنی به جای اینکه به دستگاه اجرایی بگوییم مسائل را بیان کند، باید تعیین مصداق و موضوع توسط یک نهاد اندیشمند به نام «ستاد تدوین برنامه» که در کنار کمیته‌های تخصصی قرار دارد، اصلی‌ترین موضوعات کشور را شناسایی کند و بر این اساس دستور صادر نماید تا در قالب یک ابلاغیه، تدوین بسته اقدام برنامه اجرایی صورت بگیرد. در نهایت به جای اینکه در تدوین برنامه نگاه ما به سمت جامع‌نگری باشد، به سمت خاص‌نگری، موضوع‌نگری و مسئله‌محوری خواهد بود.

برای نخستین بار برنامه‌های اجرایی استانی در کشور استاندارد خواهد شد. قطعاً همراهی‌های عزیزان در استان‌ها و در امور بخشی کمک کرده تا این اتفاق رخ دهد. ما در برنامه هفتم برای اولین بار با این فهرستی از اصلی‌ترین برنامه‌های اقدامات دستگاه‌های اجرایی در استان مواجه خواهیم بود.

همچنین جداول داده- ستانده چندمنطقه‌ای را در چند ماه پیش رو خواهیم داشت.

گام سومی که در پلتفرم به آن توجه ویژه شده، استفاده از خروجی‌های اسناد آمایش ملی و استانی برای اولین بار در کشور است. ما در برنامه‌ای در گذشته و طی هفتاد سال سند بالادستی قابل اطمینان و اتکا نداشتیم تا از برنامه‌های اجرایی آن نحوه اتصال برقرار کنیم.

گام چهارم، اتصال برنامه و بودجه در لایحه ۱۴۰۰ است. در این راستا ما به مساعی و همراهی بین‌الذنهانی و بین‌نخبگانی نیاز داریم تا مدل تهیه‌شده چکش بخورد و اصلاح شود. به زودی سیاست‌های کلی ابلاغ می‌شود و ما ناگزیریم که این پلتفرم را به سرانجام برسانیم.



**دکتر فیروز توفیق**  
متخصص و صاحب نظر در حوزه برنامه ریزی



**دکتر حمید محمدی**  
عضو هیات علمی دانشگاه یزد



**دکتر داوود بیهودی**  
عضو هیات علمی دانشگاه تبریز و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان آذربایجان شرقی



**دکتر یداله ابراهیمی فر**  
پژوهشگر و صاحب نظر در حوزه اقتصاد و برنامه ریزی

**محور های نشست**

مرور کلی رویکردها و روش های برنامه ریزی  
(با تاکید بر رویکرد مناسب برای ایران)

مروری بر تجارب موفق برنامه ریزی در سایر کشورها  
(با تاکید بر مولفه های موفقیت)

**مدیر علمی نشست**



**مهندس امیر امینی**

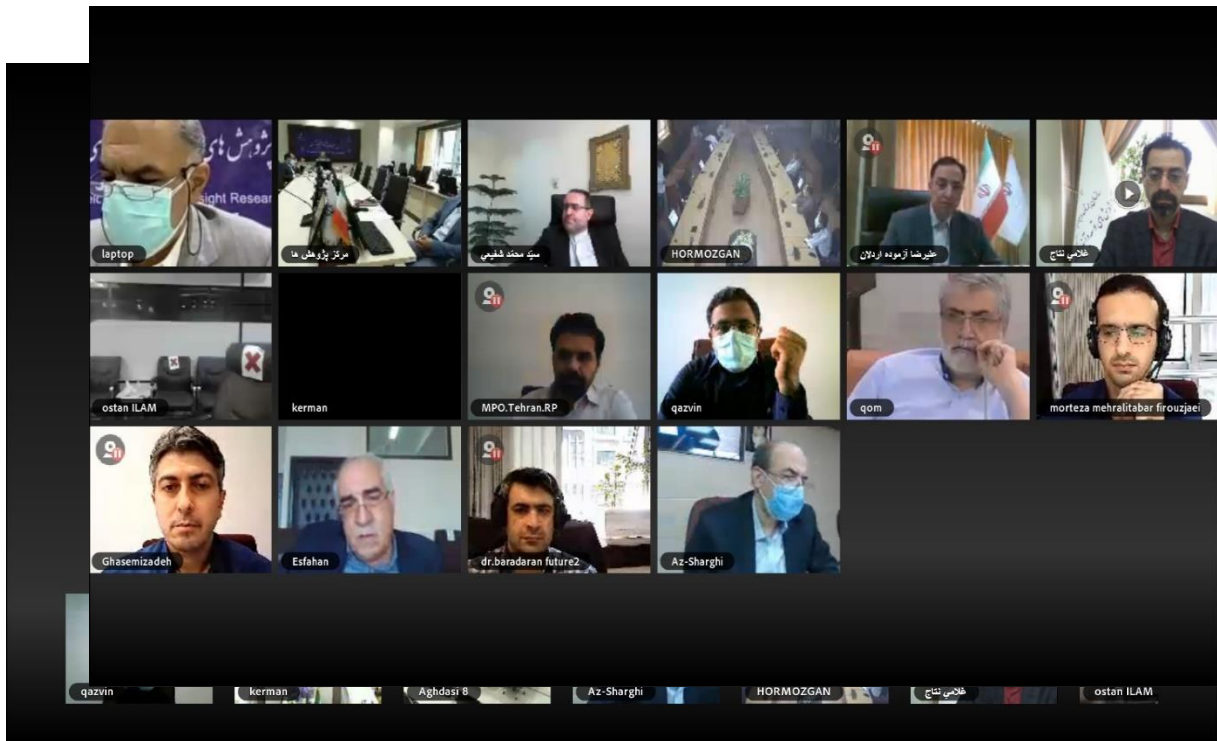
رئیس امور برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور

مکان: سالن اجتماعات و تالار مجازی مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری

<http://connect.mporg.ir/dfrc>

زمان: یکشنبه پنجم اردیبهشت ماه ۱۴۰۰ ساعت ۹ تا ۱۱:۴۰





مانان برنامه ریزی کشور

مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری

مرور کلی رویکردها و روش های برنامه ریزی

**«مقایسه تطبیقی فرایندها در نظریه های برنامه ریزی»**

حمید محمدی - عضو هیات علمی دانشگاه یزد

اردیبهشت ۱۴۰۰