



بایسته های برنامه ریزی توسعه با توجه به تجربه برنامه ریزی برخی کشورها

دکتر داود بهبودی

رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی آذربایجان شرقی

بهار ۱۴۰۰

طرح مساله:

- برنامه‌ریزی؛ شرط لازم برای قرارگرفتن در مسیر توسعه.
- اما در ایران؛ علیرغم بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی؛ این امر به نحوه شایسته‌اتفاق نیفتاده است.
- شروط کافی و الزامات؟؟؟؟

۱۹۴۸

• ایران

- 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،

• هنوز برخی از مهمترین اهداف توسعه ملی (رشد صنعتی پایدار، صادرات کالاهای صنعتی، رفاه عمومی و عدالت اجتماعی) همچنان محقق نشده‌اند.

• سنت طولانی‌تر برنامه‌نویسی توسعه در ایران در مقایسه با اغلب کشورهای تازه صنعتی شده، نتوانسته به حل چالش توسعه‌نیافتگی 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.

✍ پس نیاز به تجدید نظر 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

و هند، 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 است و حالتی **چشم‌انداز گونه** پیدا کرده است.

➤ در این مرحله با تضعیف کنترل‌های دولتی و چرخش نسبی نظام اقتصادی این کشور به چهارچوب نظام بازار، **بخش خصوصی کنشگر اصلی و دولت توسعه‌گرا و اطمینان بخش** به بخش خصوصی محسوب می‌شود.

➤ در دهه‌های اخیر **قوانین برنامه توسعه بسیار کلی** می‌باشند.

موفق بودن برنامه ریزی در ژاپن

- آرمان دستیابی به اقتصادی مطلوب و توسعه یافته، هدف اصلی اغلب برنامه‌های توسعه در ژاپن محسوب می شود.
- 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: دو برابر کردن درآمد ملی در طی ۱۰ سال.
- پیش‌بینی برنامه در طی ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۰ نرخ رشد $7/2$ درصدی بود؛
- در عمل، رشد اقتصادی از **مرز $10/8$ درصد** نیز فراتر رفت.

درسهای مهم از برنامه ریزی ژاپن

➤ ۱۹۵۵-۱۹۸۵:

➤ برنامه‌های توسعه متمرکز، با اهداف کمی و همراه با جزئیات؛

➤ ۱۹۸۵-۱۹۹۵:

➤ برنامه‌های توسعه با اهداف کلی: برنامه‌های توسعه به عنوان چشم انداز اقتصاد کشور

➤ ۱۹۹۵-۲۰۰۵: توقف برنامه‌های توسعه

➤ ۲۰۰۵ تاکنون: برنامه‌های توسعه غیرمتمرکز با اهداف کمی: تعدد برنامه برای حل مشکلات خاص اقتصادی و اجتماعی

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.

➤ نرخ بالای پس‌انداز، تمایل شدید مردم بر کار و سخت‌کوشی کارآفرینان است.

درسهای مهم از برنامه ریزی ژاپن

- 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

برنامه ریزی 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 گردد.

موفق بودن کره جنوبی در برنامه ریزی

➤ به دلیل موفقیت چشمگیر

➤ الگویی برای بسیاری از کشورهای جنوب شرقی آسیا (سنگاپور، مالزی، تایلند و...)

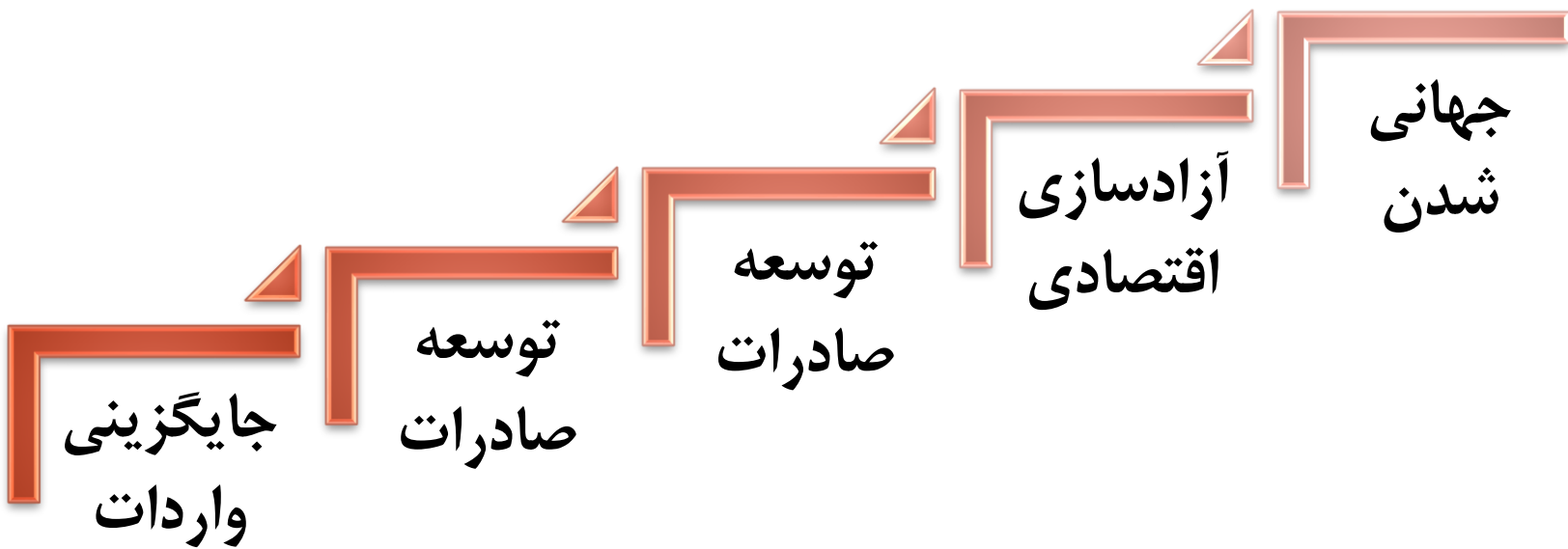
➤ منشا «معجزه اقتصادی آسیای جنوب شرقی»

➤ کره جنوبی همراه با ژاپن از معدود کشورهای آسیایی هستند که

➤ **سابقه جدی** در زمینه برنامه ریزی فضایی،

➤ **موفقیت کامل** در اجرای برنامه ها داشته اند

سیر تحول برنامه ریزی در کره جنوبی



درس‌های مهم از برنامه‌ریزی کره جنوبی

➤ 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.

درس‌های مهم از برنامه‌ریزی کره جنوبی

➤ در برنامه اول :

➤ صنایع برق، سیمان، زغالسنگ، کود، پالایش نفت و کشاورزی

➤ در 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

➤ در برنامه‌های پنجم و ششم ۱۹۸۲ الی ۱۹۹۱،

➤ صنایع ساخت ماشین‌آلات، الکترونیک، مواد شیمیایی، کشتی‌سازی و انواع صنایع پیشرفته (نیمه‌هادی، مواد جدید، فناوری زیستی)

مورد حمایت نظام قانونگذاری قرار گرفتند.

درس‌های مهم از برنامه‌ریزی 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

درس‌های مهم از برنامه‌ریزی کره جنوبی

- پس از رکود اقتصادی میانه دهه ۱۹۹۰ در شرق آسیا، برنامه نویسی 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 می‌گذارد.
- 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 بویژه کره جنوبی الهام می‌گرفت و **دولت در هر برنامه صنایع ارجح را مشخص کرده و تلاش کرد با تحرک این صنایع پیشرو، رشد اقتصادی مشخص شده را محقق کند.**

موفق بودن برنامه ریزی در چین

➤ مهمترین سنت برجای مانده از مدل پیشین در چین،
تداوم رویکرد توزیعی در برنامه های جدید توسعه است

➤ با شتاب گرفتن توسعه در چین، در سال ۲۰۰۶، دولت برنامه
یازدهم توسعه را به **برنامه راهنما** تغییر داد.

➤ در برنامه های جدید، اهداف بلندمدت تر با
نگرشی انعطاف پذیر و هماهنگ با تحولات اقتصاد
داخلی و جهانی مشخص می شود.

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 چند مالکیتی (البته مالکیت دولتی بر سایر انواع مالکیت غلبه دارد)
 - تغییر نظام تصمیم‌گیری یک‌جانبه دولتی به نظام تصمیم‌گیری چند سطحی 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

درسهای مهم از برنامه ریزی چین

۱۹۸۱-۲۰۰۶: برنامه‌های توسعه متمرکز، با اهداف کمی :

➤ تعیین صنایع ارجح در هر برنامه برای رشد در دوره‌های کوتاه و میان‌مدت،

➤ تصویب قوانین موردی برای عملیاتی کردن کمک به صنایع ارجح،

➤ تأکید همزمان بر رشد اقتصادی و سیاستهای بازتوزیعی

درسهای مهم از برنامه ریزی چین

۲۰۰۶ تاکنون:

- تغییر از برنامه توسعه به «رهنمون یا راهنمای» توسعه
- تعیین صنایع ارجح برای رشد اقتصادی بلندمدت کشور،
- تقویت نگرشی انعطاف پذیرتر و هماهنگ تر با تحولات اقتصاد داخلی و جهانی،
- توجه بیشتر به ارتقای شاخص های استاندارد زندگی

برنامه ریزی هند

- رایزنی های گسترده با ایالات یا دولت های منطقه ای به دلیل ساختار فدراتیو حکومت برای تهیه برنامه
- نقش مکمل دولت های مرکزی و دولت های ایالتی
- تهیه برنامه های ملی، برنامه های ایالتی و محلی
- توجه به مسائل اجتماعی و توسعه انسانی در کنار موضوعات اقتصادی (در برنامه دهم)
- برنامه ریزی ارشادی برای بخش خصوصی در محیطی مقررات زدایی شده

درسهای مهم از برنامه ریزی هند

- برنامه‌های توسعه کمتر متمرکز، با تعیین اهداف کمی به همراه برخی ابتکارات:
- تقویت صنایع دارای اولویت،
- بازگشت اقتصاد کشور به مدار رشد پایدار و همه شمول پس از رکود اقتصاد جهانی،
- توزیع برابرتر امکانات و فرصتهای رشد در همه مناطق هند،
- 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 راه حل برای تحقق هدف کمی (جدید)
- تعیین سه سناریو: بهترین وضعیت، وضعیت میانی و بدترین وضعیت

نکات مهم تجربه برنامه ریزی مالزی

- هماهنگی بسیار بالای نهادها در برنامه ریزی
- تعهد همه اعضای کابینه و مجلس به برنامه
- ثبات سازمان برنامه ریزی
- حضور بسیار پررنگ بخش خصوصی در برنامه ها به عنوان مسئول نظارت بر پروژهها
- تدارک محیط رقابتی برای فعالیت بخش خصوصی توسط دولت (و نه جایگزینی دولت بجای بخش خصوصی)
- کاهش هزینه های بخش خصوصی از طریق ارائه حمایتها و تضمین های 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 مولفه توسعه، توسعه اجرایی و **مهمترین نهاد** ضروری برای توسعه کشورها، دستگاه اداری لایق می باشد.

جمع‌بندی درس‌های برنامه‌ریزی کشورهای موفق

- عزم جدی دولت و مجلس برای اتخاذ نگاه برنامه‌ای نسبت به امور
- گفت‌وگو مشترک از توسعه
- تاکید 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

جمع‌بندی درس‌های برنامه‌ریزی کشورهای موفق

- ارزیابی صحیح از توانمندی ساختار دولت در اجرای برنامه و تحقق اهداف
- مشارکت دادن بخش خصوصی و NGOها در کلیه مراحل برنامه‌ریزی
- مقررات زدایی و کاهش بروکراسی
- 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
- بکارگیری تجربه و درس‌های آموخته شده در تدوین برنامه‌های آتی

پارادایم های برنامه ریزی و تحولات آن

برنامه ریزی مشارکتی		برنامه ریزی جامع		برنامه ریزی بخشی یا کالبدی	
۱۹۸۰-۲۰۰۷		۱۹۶۰-۱۹۸۰		1960-1920	
۱۹۹۰-۲۰۰۷	۱۹۸۰-۱۹۹۰	۱۹۶۸-۱۹۸۰	۱۹۶۰-۱۹۶۸	۱۹۴۵-۱۹۶۰	۱۹۲۰-۱۹۴۵
پسا اثبات گرایی نظریه برنامه ریزی ارتباطی		اثبات گرایی نظریه برنامه ریزی سیستمی		اثبات گرایی نظریه برنامه ریزی خردگرا	

چالش های نظام برنامه ریزی



ایرادات مربوط به محتوای برنامه

- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بلندمدت و میان مدت
- عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم های اقتصادی برنامه ها
- جامعیت برنامه ها و عدم اولویت گذاری 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 مطلوبیت های نیل به هدف

ایرادات مربوط به محتوای برنامه

- عدم همخوانی با برنامه های توسعه قبلی
- **بلندپروازانه بودن اهداف برنامه**
- فقدان پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه های مصوب
- **دولتی زدگی در برنامه**
- عدم توجه به برنامه ریزی فضایی و منطقه ای
- **تداخل مفاد برنامه های توسعه با شرح وظایف دستگاه ها**
- عدم همسویی و یکپارچگی برنامه های بخش ها، در مسیر نیل به اهداف
- **غلبه رویکردهای کمی و تکنیک های اقتصادسنجی بر تحلیل های سیاستی**
- عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه ای

- نبود استراتژی توسعه صنعتی کشور
- **عدم شناسایی صنایع ارجح**
- **عدم پیشبینی پیوند بین بنگاهها و شکل گیری خوشه های صنعتی**
- **الزام به واگذاری بنگاهها بدون در نظر گرفتن زمینه های نهادی**

ضرورت بازنگری بر فرایند برنامه ریزی

➤ در این رویکرد جریان فرایند برنامه ریزی، **جریانی خطی و دارای بازخورد بعد از اجرا** است و محوری ترین بخش آن تعیین اهداف کلی است که در این مرحله با رویکرد اکتشافی و عمدتاً مبتنی بر **تحلیل روندهای گذشته** به پیش بینی وضعیت آینده و تعیین اهداف کلی پرداخته می شود.

➤ در این نوع نگاه به برنامه ریزی **تحولات آینده دارای پیوستگی ها و ارتباطات عمیق با تحولات گذشته و حال** بوده و هیچگونه موضوعی در خصوص **ناپیوستگی و شگفتی سازهای علم و تکنولوژی** در پیش بینی **جهان آینده** مورد توجه قرار نمی گیرد.

- برنامه‌نویسی توسعه در ایران را دارای سنتی کم و بیش مشترک در دوره های 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 مقرره 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 و ازاینرو، هزینه تغییرات نهادی افزایش پیدا کند



- کم توجهی به ضرورت تدوین برنامه توسعه‌ای با جهت‌گیری مشخص و ابزارهایی روشن

- بی توجهی به ضرورت جهت‌گیری دولت برای تقویت بخش‌های اولویت‌دار و تولیدی اقتصاد کشور

• در هر چهار کشور مورد بررسی، زمانی که کشور بهرغم بهبود 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)

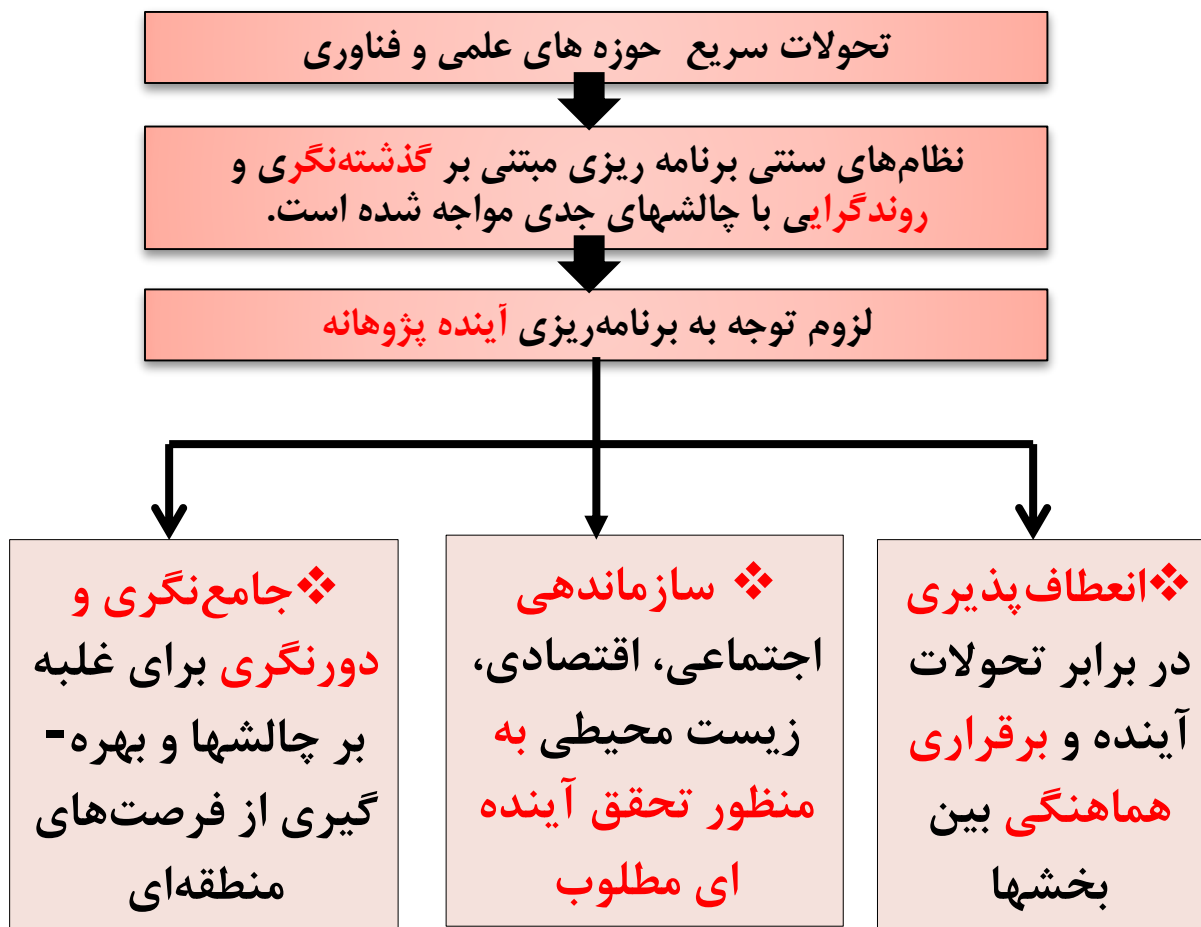
◦ و یا برنامه‌نویسی یکپارچه دولت برای توسعه کشور به شیوه پیشین وانهاده شده (مانند ژاپن و کره جنوبی).

ضرورت بازنگری در سازوکارهای برنامه ریزی

طرح های توسعه در ایران به دلیل تکیه بیش از حد بر فرایند برنامه ریزی سنتی **دچار فرسایش محتوا شده اند و پشتوانه علمی و اجرایی مطمئنی ندارند.**

طرح های توسعه ای کمتر توانسته اند در دستیابی به هدف های خود موفق باشند و این خود دلیلی **بر الزام بازتعریف مجدد از فرایند برنامه ریزی است.**

آینده نگاری در برنامه ریزی




پیشنهاد

- 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 زیست محیطی به عنوان مهمترین بحران آتی کشور)؛
- وجود ارتباط روشن میان احکام برنامه با منابع؛
برنامه‌ای مسئله - محور،
- دارای سه سناریوی وضعیت مناسب، وضعیت میانی و وضعیت نامناسب در ضمایم قانون برنامه

پیشنهاد

- دارای ماهیتی ترکیبی (سیاستهای رشد محور- صادراتی توأمان با سیاستهای باز توزیعی) 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
- برنامه های توسعه در کشور، بشدت مرکزگرا بودند که قاعده یک اندازه برای همه مناسب است
 - تدوین برنامه های مستقلی برای هر استان با توجه به متن برنامه هفتم توسعه و طرح آمایش سرزمین،

- 
- برنامه توسعه‌ای دقیقتر
 - با قابلیت اجرایی بالاتر
 - و ایرانی توسعه یافته



**Thanks for your
attention & time**

موفق و پیروز باشید