

چکیده

تقریباً در سراسر جهان دگرگونیهای کم و بیش اساسی در هدف، جایگاه، و شیوه تهیه برنامه ها رخ داده است. برنامه های کنونی از نظر هدف متنوع تر شده اند و تأکید آنها بیشتر بر پایداری توسعه است تا نفس توسعه؛ از نظر روش تهیه، برنامه ها بیشتر راهبردی و مشارکتی هستند تا فن سالارانه (تکنوکراتیک)؛ سرانجام اینکه از نظر جایگاه بیشتر غیر متمرکزند تا با نگرش از بالا به پایین، هرچند غالباً سلسله مراتب- ملی، منطقه ای / استانی و محلی هم حفظ شده است. روش برنامه ریزی در ایران از روش «جمع طرح ها»، به روش «فراگیر» استحال و در دوران اخیر به روش «راهبردی» گرایش یافته است. از برنامه سوم پس از انقلاب هم گامهایی مهم در جهت تمرکززدایی از برنامه ریزی برداشته شده است. اگر روند کنونی ادامه یابد در آینده در ایران برنامه های بخشی بیشتر راهبردی و ملی و تلفیق سرزمینی آنها بیشتر استانی خواهد بود.

واژه های کلیدی: برنامه ریزی ارشادی، برنامه ریزی اجباری، برنامه ریزی بلندمدت، آینده نگری راهبردی، آمایش سرزمین، برنامه ریزی سرزمینی یا فضایی، برنامه ریزی مشارکتی.

مقدمه

در این نوشتار، تجربه چند کشور به عنوان نمونه ای از تجربه جهانی به اجمال مرور و کوشش شده است تا در پرتو آن همراه با بررسی سریع تطور گذشته برنامه ریزی در ایران، از پیدایش تا به امروز، نگاهی به تحول احتمالی و در هر حال مطلوب برنامه ریزی در کشور افکنده شود. از این رو، بخش نخست مقاله مروری است بر تحول برنامه ریزی در کشورهای فرانسه، هلند و کره جنوبی و بخش دوم به بررسی تحول برنامه ریزی در ایران اختصاص دارد. در بخش سوم نگاهی می افکنیم به آینده برنامه ریزی در ایران.

روند برنامه ریزی در چند کشور پیشرفته

در فرانسه، برنامه ریزی پس از خاتمه جنگ جهانی دوم یعنی در سال ۱۹۴۶ آغاز شد. برنامه اول برنامه بازسازی خرابیهای جنگ و بیشتر دولتی و تاحدی شبه برنامه های شوروی بود. از آن تاریخ به بعد در کشور مذکور ۱۰ برنامه دیگر تهیه و از آن میان ۹ برنامه به موقع اجرا گذاشته شده است. دولتی که با انتخابات مقننه سال ۱۹۹۳ سر کار آمد برنامه یازدهم را که برای افق ۱۹۹۷ تهیه شده بود، کنار گذاشت و ترجیح داد که سیاستهای اقتصادی خود را در مجموعه ای از قوانین پنجساله بگنجانند. از آن تاریخ به بعد بی آنکه کمیساریا (یا سازمان) برنامه منحل شده باشد، در فرانسه برنامه ملی تهیه نشده است. برنامه ریزی ملی در فرانسه که به قول ماسه (از برنامه ریزان بنام فرانسه) به صورت «کمتر از برنامه ریزی اجباری اما بیشتر از برنامه ریزی ارشادی» آغاز شده بود، زود به برنامه ریزی ارشادی و سپس به

برنامه ریزی به معنای آگاهانیدن کارگزاران اقتصادی و سرانجام به برنامه ریزی راهبردی مبدل شد.

در جمهوری کره، هیئت برنامه ریزی اقتصادی^۱ در سال ۱۹۶۱ یعنی ۱۴ سال بعد از تأسیس سازمان برنامه ما، تأسیس شد. برنامه نخست توسعه اقتصادی برای دوره ۱۹۶۲-۶۷ و آخرین آن یعنی برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی هفتم برای دوره ۱۹۹۲-۹۶ تهیه و به موقع اجرا گذاشته شد. از برنامه هفتم به بعد در کره برنامه فراگیر ملی، از نوع برنامه های پنجساله پیشین را کنار گذاشته اند.

هلند از کشورهای بسیار با سابقه و نوآور در برنامه ریزی است. دفتر مرکزی برنامه ریزی^۲ هلند درست بعد از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵ تأسیس شد و نخستین مدیر آن اقتصاددان معروف و برنده جایزه نوبل این رشته، یان تینبرگن^۳ بود. این دفتر در گذشته به برنامه ریزی اقتصادی در سطح ملی می پرداخت. هم اینک دفتر تحلیل سیاستهای اقتصادی جانشین دفتر مرکزی برنامه ریزی شده است که نقش آن به جای برنامه ریزی، تهیه پیش بینیها و تحلیلهای مستقل و به روز برای تسهیل تصمیم گیریهای دولت، پارلمان و دیگر نهادهای اجتماعی مانند حزبهای سیاسی، اتحادیه های کارگری و سازمانهای کارفرمایی است. نمونه های دیگر افول برنامه ریزی فراگیر ملی زیاد است. پس به این اعتبار و با نگرش سطحی به مطلب می توان نتیجه گرفت، چنانکه عده ای به همین نتیجه رسیده اند، که برنامه ریزی در سراسر جهان آینده ای ندارد و طبعاً ایران هم از این قاعده مستثنی نیست. اما به نظر من این نتیجه گیری عجولانه است. زیرا برنامه ریزی در هیچ یک از کشورهای ذکر شده از بین نرفته بلکه تغییر شکل داده است.

در فرانسه در دوران اخیر آمایش سرزمین در اوج شکوفایی است؛ آمایش سرزمین نوعی برنامه ریزی اقتصادی و اجتماعی است، منتها با افزودن بعد فضایی به آن. دو قانون مهم یکی در سال ۱۹۹۵ و دیگری در سال ۱۹۹۹ جهت گیریهای جدیدی به آمایش سرزمین داده است. در همه زمینه ها - از جمله تشکیل و گسترش اتحادیه اروپا، جهانی شدن اقتصاد، دگر دیسی شهرها و روستاها، اهمیت یافتن محیط زیست و کیفیت زندگی - گفتمان آمایش سرزمین تغییر کرده است، اما برنامه ریزی به معنایی که می گویم به قوت خود باقی است. از شمار تغییرهای مهم در فرانسه، قوانین تمرکززدایی سالهای ۱۹۸۲ به بعد است که برنامه ریزی را به مناطق (یا استانها) منتقل کرده است. در کتابی که در سال ۲۰۰۲ داتار درباره قرار دادهای برنامه میان دولت مرکزی و مناطق انتشار داده است می خوانیم: «... مناطق که به تازگی به مقام محلی تبدیل شده بودند، بزودی به سطح مناسب برنامه ریزی جدید مبدل می شوند» (Moulin, et al., 2002, p. 3). البته ماهیت برنامه هاهم تغییر کرده است: برنامه ها بیشتر از نوع آینده نگری و راهبردی (استراتژیک) از سویی و از سوی دیگر مشارکتی اند.

در کره جنوبی از سال ۱۹۷۲ به بعد برنامه ریزی سرزمینی معمول شده است. تاکنون چهار برنامه از این دست تهیه و به موقع اجرا گذاشته شده که آخرین برنامه برای افق ۲۰۲۰ است. روش این برنامه روش

برنامه ریزی استراتژیک است. از جمله استراتژیهای مهم این برنامه تبدیل کره جنوبی به دروازه ورود به منطقه عظیم آسیای شمال شرقی است. این منطقه از شانگهای چین شروع می شود، از دو کره شمالی و جنوبی می گذرد و به ژاپن ختم می شود.

از نظر طرحهای سرزمینی، هلند در سراسر جهان زبانزد است. جای پای برنامه ریزی به شیوه هلندی را حتی در برنامه های کره جنوبی و ژاپن هم می یابیم. در روشهایی که در این زمینه از طریق اتحادیه اروپا تجویز شده است شاید نفوذ هلندی ها بیش از همه باشد. تاکنون در هلند ۵ برنامه سرزمینی تهیه و به موقع اجرا گذاشته شده که تهیه آخرین برنامه از این دست برای افق ۲۰۲۰ در سال ۲۰۰۰ آغاز شده است. در هلند این گونه برنامه ریزیها در سطوح ملی، منطقه ای، و محلی انجام می گیرد. در کتابی که اخیراً مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه ریزی انتشار داده تجربه برنامه ریزی این کشورها به تفصیل شرح داده شده است (توفیق، ۱۳۸۳).

حال اگر بخواهیم گرایشها را فهرست وار خلاصه کنیم، نتیجه به شرح زیر خواهد بود:

۱. در دنیای معاصر، یعنی در دوران جهانی شدن، کنترل اقتصادهای ملی برای کشورهایی بسیار دشوار است که وارد عرصه جهانی گری شده اند. در بخشهایی از اقتصاد که در معرض رقابت جهانی قرار دارد، قیمتها، گسترش تولید، تکنولوژی تولید، و مآلاً سودآوری و اشتغال در عرصه جهانی رقم می خورد و دخالت دولت ملی، اگر دخالتی در کار باشد، محدود به عرصه هایی است که در معرض رقابت جهانی قرار ندارند. این امر از موجبات از بین رفتن برنامه های از نوع سنتی یعنی با چارچوب های نسبتاً انعطاف ناپذیر است. در اقتصاد جهانی رقابت بیش از آنکه مربوط به قیمتها باشد، میان نظامهای اقتصادی است؛ موضوع مهم شیوه سازماندهی، انعطاف پذیری، و ظرفیت جوامع برای استفاده از فرصتهاست.

۲. از نیمه دوم قرن بیستم به بعد تغییرات فناوری شتاب روزافزونی یافته و پیش بینیها و برنامه ریزی های از نوع سنتی را بسیار دشوار ساخته است. این پدیده نیز همراه با ناپایداری روزافزون بازارها، ایجاب می کند که اقتصادهای پیشرفته خود را اسیر چارچوبهای تنگ برنامه های سنتی نکنند و همواره گوش به زنگ و آماده رویارویی با وضع جدید باشند. در دنیای کنونی از جمله بایستگیهای نظام نوین یکی «سرعت»^۴، دیگری «هزینه کم»^۵، و سرانجام «نوآوری دایمی»^۶ است. به عنوان مثال سرعت به معنای کاهش مدت طراحی، تولید، و توزیع محصول است. زیرا بازارهای جهانی، در حال گذار از بازارهای انبوه (Mass markets) به بازارهای ویژه (Niche markets) هستند و تقاضای خریداران بیش از پیش غیرقابل پیش بینی است. این فرایند سالهاست شروع شده است و به همین دلیل مثلاً تویوتا چرخه (سیکل) ساخت، توزیع، و فروش خود را از ۶ هفته در سال ۱۹۸۲ به ۸ روز در سال ۱۹۸۷ کاهش داد.

۳. با دستیابی به درآمدهای سرانه بالا (۲۰ تا ۳۰ هزار دلار در سال) و آگاهی روزافزون مردم از اهمیت حفاظت محیط زیست، اولیتهای

برنامه - معمولاً شامل برنامه های بلند مدت، میان مدت و سالانه - تهیه و اجرا شده و برنامه دهم (۲۰۰۲-۲۰۰۷) نیز مراحل نخستین اجرای خود را پشت سر گذاشته است. ترکیه اینک برنامه پنجساله هشتم دوران جدید برنامه ریزی خود را (که از سال ۱۹۶۱ آغاز شده) برای دوره ۲۰۰۱-۲۰۰۵ در دست اجرا دارد. این برنامه علاوه بر برنامه میان مدت، حاوی چشم انداز بلند مدت برای افق ۲۰۲۳ نیز هست. برنامه هشتم در ۱۰ فصل تهیه شد. در فصل نخست آن تحول اقتصادی جهان و ترکیه در دوران پیش از برنامه هشتم بررسی شده است. در فصل دوم هدفهای اصلی و راهبردهای برنامه بلند مدت را گنجانده اند. سوم به هدفهای مهم، اصول، و سیاستهای برنامه هشتم اختصاص دارد. در فصل چهارم سیاستهای کلان اقتصادی مطرح شده است. فصل پنجم درباره روابط ترکیه با اتحادیه اروپا و فصل ششم درباره روابط با دیگر کشورها از جمله کشورهای عضو اکو، همکاری اقتصادی دریای سیاه، D-8 و G-20 است. موضوع فصل هفتم، برنامه ریزی منطقه ای به منظور مقابله با نابرابریهای سرزمینی است. در فصل هشتم هدفها و سیاستهای مربوط به بخشهای اجتماعی و اقتصادی بحث شده است. فصل نهم درباره ارتقای کارآیی بخش عمومی و فصل دهم درباره ارتقای کارآیی سراسر اقتصاد است.

خلاصه تصور نگارنده این است که بدون برنامه، اتلاف در هزینه های عمرانی بیشتر خواهد شد. حتی جا دارد برنامه ریزی با دقت به مراتب بیشتر از آنچه در گذشته انجام گرفته، یعنی با مطالعات گسترده تر و ژرف تر و به طور دائمی (و نه در سالهای پایانی برنامه پیشین)، در دستور کار قرار گیرد. تغییرهای دائمی در مدیریت برنامه ریزی کشور هم از عوامل مهمی است که در جهت خلاف این ضرورت عمل می کند.

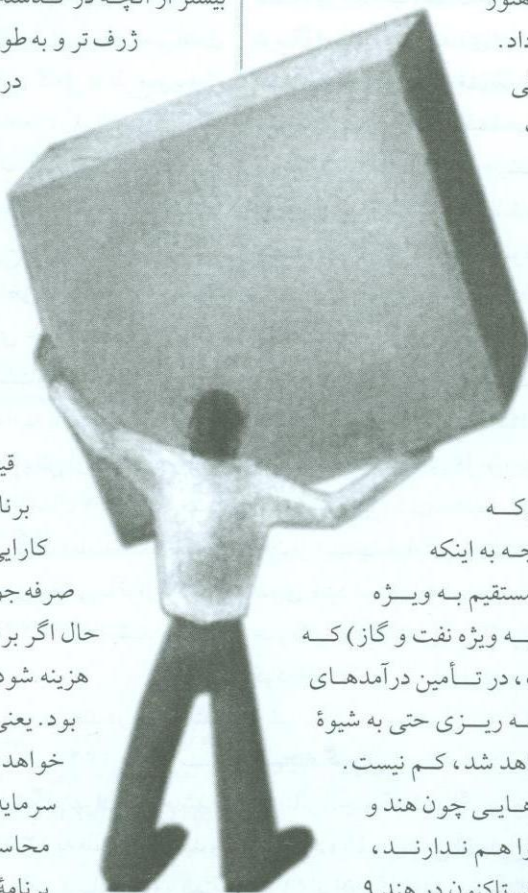
یادآوری این نکته نیز ضروری است که تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی توسط بخش عمومی و خصوصی به قیمتهای ثابت سال ۱۳۸۱ در طول برنامه چهارم نزدیک ۲۱۲۹ هزار میلیارد ریال برآورد شده است (به قیمت جاری نزدیک دوبرابر این رقم). اگر برنامه ریزی بهتر موجب شود که ۱ درصد بر کارایی یا بهره وری این سرمایه گذاری افزوده شود، صرفه جویی بیشتر از ۲۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود. حال اگر برای تهیه چنین برنامه ای ۱۰۰۰ میلیارد ریال هم هزینه شود، راندمان این سرمایه گذاری ۱ به ۲۱ خواهد بود. یعنی هر ریالی که هزینه می شود، ۲۱ ریال بازده خواهد داشت. کجا و در کدام بخش می توان چنین سرمایه گذاری سودآوری را سراغ گرفت؟ حتی اگر محاسبات را به هزینه های عمرانی محدود کنیم که در برنامه چهارم توسعه به قیمتهای جاری حدود

صرفاً اقتصادی به زیست محیطی، اجتماعی (اشتغال و برابر سازی فرصتها)، و کالبدی یا فضایی (تعیین کاربری زمینها و مقررات استفاده از آنها و شبکه سکونت گاهها) تغییر یافته است. در کشورهایی مانند آلمان فدرال، هلند، ژاپن و کره جنوبی که برنامه ریزی مرکزی (ملی) سنتی را کنار گذاشته اند، برنامه ریزیهای زیست محیطی و فضایی رونق فراوان دارد. سرشت برنامه ها نیز خواه در سطح ملی خواه در سطوح منطقه ای و محلی از کمی و انعطاف ناپذیر به کیفی و راهبردی (استراتژیک) تغییر یافته است. گاهی برنامه ریزی ملی چیزی بیش از رهنمودهای کلی نیست.

۴. در بیشتر کشورهای پیشرفته صنعتی، نظام حکومتی یا فدراتیو است یا بسیط (Unitary)؛ نظام حکومتی بسیط بعضی کشورها نیز با تمرکززداییهای پی در پی از طریق تفویض اختیار و نیز برپایی دولتهای تمام عیار (شامل مجریه و مقننه) منطقه ای و محلی (شهرداریها) شبیه حکومتهای فدراتیو شده است. از این رو، در این کشورها برنامه ریزی یک شکل و یکنواخت برای همه مناطق و نواحی کشور کنار گذاشته شده است و امور از این دست به مناطق (استان و شهرستان) و شهرداریها (که در کشورهای پیشرفته غالباً یکی از تقسیمات کشوری است) واگذار شده است.

پس با توجه به آنچه در بالا گفته شد نمی توان به پرسشی که غالباً، به ویژه بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، عنوان می شود (آیا برنامه ریزی ملی هنوز محلی از اعراب دارد؟)، پاسخ یکسانی داد. جواب این پرسش به میزان توسعه یافتگی کشور، محدوده برنامه ریزی، امکانات مقامات دولتی برای دخالت، نوع برنامه ریزی، چه به لحاظ موضوع چه به لحاظ روش، و جزاینها بستگی دارد. بنابراین پرسش بجا این نیست که: «برنامه ریزی باشد یا نباشد؟» بلکه این است که: «کدام نظام برنامه ریزی برای کشور مورد نظر مناسبتر است؟».

در ایران که هنوز هیچ یک از موجباتی که گذشت فراهم نشده است و به ویژه با توجه به اینکه هنوز مستقیم و نامستقیم (مالیاتهایی نامستقیم به ویژه گمرکی) نقش صادرات منابع طبیعی (به ویژه نفت و گاز) که انحصار آن در دست دولت مرکزی است، در تأمین درآمدهای عمومی بسیار زیاد است، جا برای برنامه ریزی حتی به شیوه سنتی، البته با تغییراتی که به آن اشاره خواهد شد، کم نیست. احتمالاً به همین دلایل است که کشورهایی چون هند و ترکیه، که تازه دولتهایشان امکانات مارا هم ندارند، برنامه ریزی مرکزی را کنار نگذاشته اند. تاکنون در هند ۹



۸۹۸ هزار میلیارد ریال برآورد شده است، باز یک درصد بهبود کارایی این هزینه‌ها، رقمی حدود ۹ هزار میلیارد ریال است. بازدهی مشابه محاسبه بالا با نزدیک ۴۳۰ میلیارد ریال به دست می‌آید.

نگاه سریع به تحول برنامه ریزی در ایران

لازم است یادآوری شود که در ایران فکر برنامه ریزی در محافل دولتی در سال ۱۳۱۶ پیدا شد. پیش از آن هم موضوع توسط اشخاص خصوصی از جمله شخصی به نام مهندس زاهدی در حدود سال ۱۳۱۰ مطرح شده بود. این اندیشه‌ها سرانجام در سال ۱۳۲۷ به تدوین نخستین برنامه هفت ساله کشور انجامید. از آن پس در ایران پیش از انقلاب اسلامی شش برنامه تهیه شد که از آن میان پنج برنامه به موقع اجرا گذاشته شد. بعد از انقلاب هم تا کنون سه برنامه تهیه و به موقع اجرا گذاشته شده است. لایحه برنامه چهارم هم آماده شده و مراحل تصویب خود را طی می‌کند.

دو برنامه نخست ایران به صورت «جمع طرحها» تهیه شده بود. تهیه برنامه سوم در دفتر اقتصادی سازمان برنامه وقت با کمک گروه ریزنی هاروارد به شیوه‌ای دیگر آغاز شد که شاید بتوان نام آن را روش «فراگیر» گذاشت. برای نخستین بار، برنامه در چهار سطح کلان، بخشها، طرحها، و پروژه‌ها تهیه شد که در این روش قاعدتاً اولی شامل دومی، دومی شامل سومی و سومی شامل چهارمی است. این روش در سراسر دوران پیش از انقلاب و حتی در دو برنامه اول و دوم پس از انقلاب هم کم و بیش دنبال شده است، البته نه به صورت کامل. از جمله کمتر اتفاق افتاده که در سند برنامه، برنامه‌های بخشی به طور کامل به طرح و پروژه تبدیل شود. به همین دلیل هم کنترل اجرای برنامه‌ها در ایران هرگز آسان نبوده است. تداوم روش فراگیر برنامه ریزی مانع از آن نبوده که در تهیه برنامه‌ها تحولاتی هم رخ ندهد. مثلاً «برنامه ریزی منطقه‌ای» از برنامه اول (طرح مغان) شروع شد و براساس استعدادهای مناطق یعنی بدون ارتباط با برنامه اصلی (نمونه‌های خوزستان، بندرعباس بزرگ، خراسان... مشاوران خارجی) در برنامه‌های بعدی ادامه یافت و برنامه‌های استانی از برنامه پنجم پیش از انقلاب و به ویژه بعد از انقلاب (از سال ۱۳۶۲ به بعد با برنامه غرب جازموریان) باب شد؛ تقسیم منطقه‌ای برنامه‌های بخشی با قرار داد بتل مموریال در سال ۱۳۴۹ آغاز شد هرچند سرانجامی هم نیافت.

فکر «آمایش سرزمین» هرچند در ایران ابتدا ۳۶ سال پیش یعنی در اواخر سال ۱۳۴۵ در مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران مطرح شد، اما تأسیس مرکز آمایش سرزمین تا سال ۱۳۵۳ به طول انجامید و قرارداد تهیه نخستین طرح آمایش در سال ۱۳۵۴ با مهندسان مشاور بسته

شد و نخستین گزارش مشاور در سال ۱۳۵۵ انتشار یافت. برنامه‌های «بلند مدت» و «آینده نگری» هم در ایران بی سابقه نیست. اگر نگاه را به برنامه‌های بلند مدت رسمی چند سال اخیر محدود کنیم، می‌توانیم به سه برنامه: (۱) اقتصاد بدون اتکا به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام؛ (۲) طرح ایران ۱۴۰۰؛ و (۳) آینده نگری به مناسبت تهیه برنامه چهارم توسعه با عنوان: چشم انداز توسعه کشور در افق ۲۰ ساله: توسعه پایدار ملی با رویکرد جهانی، اشاره کنیم. اما این تحولات بیشتر در حاشیه هسته اصلی برنامه بوده است نه در متن برنامه.

شاید در دو برنامه اخیر کشور یعنی برنامه‌های سوم و لایحه برنامه چهارم کشور بتوان نشانه‌هایی از تغییر رویکرد نسبت به هسته مرکزی برنامه ریزی را هم یافت. از جمله می‌توان بارقه‌هایی از روش «آینده نگری راهبردی» یا «برنامه ریزی راهبردی» را در این برنامه‌ها دید. البته در این برنامه‌ها هم کاربرد این روش‌ها نیمه کاره مانده است. گویی برنامه ریزان میان رویکرد برنامه‌های فراگیر قدیم و راهبردی جدید مردد مانده‌اند. نکته مهم دیگری که در دو برنامه اخیر به چشم می‌خورد موقعیتی است که استانها در برنامه ریزی یافته‌اند.

(۱) طبق بند (الف) ماده ۷۱ قانون برنامه سوم از وظایف شورای برنامه ریزی و توسعه استان و کمیته‌های تخصصی (کارگروه‌های) آن «تهیه برنامه‌های بلند مدت استان در چارچوب نظام برنامه ریزی کشور و در راستای جهت‌گیریهای بلندمدت کشور و طرح آمایش سرزمین» است. در بند (ب) همان ماده «بررسی و تأیید برنامه‌های میان مدت توسعه استان» و در بند (ی) «بررسی برنامه‌های سالانه و میان مدت اصلاح و تحول اداری متناظر با برنامه‌های توسعه مصوب...» هم پیش‌بینی شده است. وظیفه مهم کارگروه‌ها (کمیته‌های فنی) طبق تبصره ۱ ماده ۷۰ قانون «پیشبرد اهداف و انجام وظایف شورا» است. بنا بر این، تهیه برنامه‌های بلندمدت، میان مدت و حتی در مواردی کوتاه مدت (سالانه) از تکالیف قانونی استانها شده است. موارد یادشده در لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز عیناً تنفیذ شده است.

(۲) در ماده ۷۲ قانون برنامه سوم «به منظور ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد-هزینه استانی، در هر استان خزانه معین استان، وابسته به خزانه داری کل و زیر نظر اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان» تشکیل شده است. نتیجه آنکه اعتبارات نسبتاً معتناهایی در اختیار استانها قرار گرفته که هزینه کردن آنها نیاز به برنامه دارد. نیاز از سوی خود استانها هم احساس شده و مسؤولان برنامه ریزی استانها به سازمانها و اشخاص گوناگون برای دریافت کمک فکری مراجعه کرده‌اند.

نتیجه گیری

بنابر آنچه گذشت اگر بشود نسخه‌ای برای آینده برنامه ریزی ایران ارائه داد، شاید رئوس آن بدین قرار باشد:

(۱) ایران ناگزیر است در سالهای آینده کماکان برنامه ریزیهای ملی،

منطقه ای، استانی، و محلی را، چنان که مبانی قانونی همه این برنامه ریزیها در لایحه برنامه چهارم هم پیش بینی شده، ادامه دهد.

۲) مهمترین نکته در برنامه ریزی ایران، به هر روشی که انجام گیرد، جدیت بیشتر در تهیه برنامه هاست؛ برای این منظور باید مؤسسات یا مشاوران تخصصی تأسیس شود. در این زمینه، آوردن نمونه بسی فایده نیست. در فرانسه با آنکه عده اعضای کمیساریای برنامه ریزی بیشتر از ۱۴۰ نفر نبوده و نیست، اما در تهیه برنامه ها و آینده نگریها علاوه بر دستگاههای دولتی (از جمله INSEE مؤسسه ملی آمار و مطالعات اقتصادی، مدیریت پیش بینی وزارت دارایی، دانشگاهها و کمیسیونهای افقی و عمودی برنامه ریزی)، مؤسسات متعددی با آن همکاری مستمر می کنند مانند: BIFE دفتر اطلاعات و پیش بینی اقتصادی، CEPREMAP مرکز مطالعات آینده نگری و اقتصاد ریاضی کاربردی در برنامه ریزی، CEPPI مرکز مطالعات آینده نگری و اطلاعات بین المللی، CREDOC مرکز تحقیقات برای مطالعه و مشاهده وضع زندگی، OFCE رصدخانه فرانسوی نوسان های اقتصادی که نوسان های کوتاه مدت اقتصاد فرانسه و محیط خارجی را بررسی و پیش بینی می کند، IRES مؤسسه پژوهش های اقتصادی و اجتماعی که در خدمت سندیکاهای کارگری است و INED که مؤسسه ملی مطالعات جمعیتی، افزون بر اینها، کمیساریا شامل دو نهاد مستقل نیز هست:

CERC شورای اشتغال، درآمدها و همبستگی اجتماعی و CNE شورای ملی ارزشیابی، آریا سازمان مدیریت و برنامه ریزی ما جز مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه ریزی ابزار دیگری برای تهیه برنامه در اختیار دارد؟ ما حتی هنوز واحدی را که به طور دائم تهیه و ارزیابی الگوهای کوتاه مدت و میان مدت اقتصادسنجی را در پرتو عملکرد آنها در دستور کار داشته باشد نداریم. حال آنکه بسیاری از مشکلات اقتصادی ما در سیاست گذاریهای اقتصاد کلان است و ابزاری که به کمک آن بتوان به درستی پیامدهای سیاست گذاریهای اقتصادی (حجم اعتبارات، کسری بودجه، فروش اوراق مشارکت، و...) را سنجید بسیار مغتنم تواند بود.

۳) از این پس برنامه ریزی علاوه بر مباحث اقتصادی، فرهنگی، و اجتماعی (به ویژه مبارزه با فقر نه تنها به لحاظ انسان دوستی که به لحاظ یکی از موانع اساسی توسعه) باید به مباحث زیست محیطی (مثلاً مدیریت یکپارچه سواحل، حفاظت جنگلها، تالابها و...) نیز، نه تنها در فهرست هدفها بلکه با تخصیص اعتبار و تعیین سازوکار مشخص اجرای برنامه بپردازد.

۴) برنامه ریزی آمایش سرزمین همراه با طرحهای موسوم به کالبدی/فضایی باید به یکی از محورهای مهم و اساسی برنامه ریزی مبدل شود. تشکیل شورای تخصصی مشترک وزارتخانه برای آمایش سرزمین طبق الگوی بسیاری از کشورها (فرانسه، آلمان و...) ضروری می نماید.

۵) از این پس باید در تهیه برنامه ها از روشهای کامل برنامه ریزی راهبردی و آینده نگری بیش از پیش استفاده شود و در این راستا تنها به

ذکر هدفهای استراتژیک و/ یا بلند مدت بسنده نشود.

۶) برنامه ریزی استانها باید بسیار جدی گرفته شود که اگر به درستی انجام گیرد، می تواند نقطه عطفی در شیوه برنامه ریزی کشور باشد. برنامه های استانی با الهام از راهبردهای ملی از جمله سند ملی آمایش استان تهیه می شوند. اما پس از آنکه برنامه های بلندمدت و میان مدت استانها تهیه شد، باید برنامه ملی در پرتو آنها مورد بازنگری قرار گیرد. بدین ترتیب می توان بر جدایی برنامه های بخشی و منطقه ای که تاکنون گریبان گیر برنامه های ایران بوده، فائق آمد.

۷) برنامه های استانی را می توان به نقطه عزیمت برنامه ریزی مشارکتی - مثلث مشارکت (مشارکت سطوح گوناگون دولت، مشارکت سازمانها و نهادهای گوناگون، صاحب نظران، بخش خصوصی و مردم در تهیه و اجرای برنامه ها) مبدل ساخت.

۸) با این حال نباید هم در تمرکزگرایی افراط ورزید و تصور کرد که همه وظایف برنامه ریزی را می توان در برنامه های استانی و محلی خلاصه کرد. در بسیاری زمینه ها راهبردهای ملی و منطقه ای (فرا استانی) ضرورت محض است.



پی نوشتها

1. Economic Planning Board

۲. با این حال در سال ۱۹۹۸ مجدداً هیئت برنامه و بودجه بازسازی شده مأمور برنامه ریزی و تدوین سیاستهای ملی شد. در سال ۱۹۹۹ با ادغام هیئت برنامه و بودجه و اداره بودجه، وزارت برنامه ریزی و بودجه تشکیل شد که وظائف آن: تهیه برنامه و تدوین سیاستهای ملی، پیش بینی مدیریت بودجه، و رفورم بخش عمومی اعلام شده است.

3. Central Plan Bureau / CPB

4. Jan Tin Bergen

5. Bureau d'Information et de Prévision Economique/ BIPE

6. Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification

7. Centre d'études prospectives et d'informations internationales

8. Centre de recherche et de la documentation sur la consommation

9. Observatoire français des conjectures économiques

10. Institut de recherche économique et sociale

11. Institut national d'études démographiques

12. Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

13. Conseil national de l'évaluation

منابع

● توفیق، فیروز (۱۳۸۳). تجربه چند کشور در برنامه ریزی: با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هلند و کره جنوبی، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.

● Moulin, O., et al., (2002). *Les contrats de plan Etat-Region*. Paris: La documentation française, DATAR.

