

## اصلاح و چابک‌سازی فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ایران<sup>۱</sup>

مهرداد کاشف \*

مینا ابوطالبی \*\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۲/۱۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۲۶

### چکیده

ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور، در دوره‌های مختلف، نشان می‌دهد که اغلب آنها، به نتایج مطلوب نرسیده‌اند و در برخی موارد، فاصله عملکرد با اهداف برنامه، بسیار زیاد بوده است. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد، عدم ارتباط بین برنامه راهبردی و اجرایی و نبود نظام ارزیابی مناسب، از چالش‌های مهم برای تحقق برنامه‌های توسعه بوده است. به همین دلیل، تاکنون، پیشنهادهایی برای اصلاح برنامه‌ها در کشور مطرح شده‌اند. استفاده از هسته‌های کلیدی، برنامه‌ریزی غلتان و تمرکز بر تطبیق برنامه‌های یکساله با برنامه‌های بلندمدت، از جمله این اصلاحات است.

در این راستا، این مطالعه تلاش داشته، با بررسی الگوی‌های برنامه‌ریزی در دنیا و ایران، به الگوی تلفیقی، برای برنامه‌ریزی توسعه‌ای، دست یابد که با تلفیقی از اصلاحات پیشنهادی برای برنامه‌ریزی‌ها، به رفع چالش‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور بپردازد. چارچوب پیشنهادی دارای سه بخش برنامه راهبردی، اجرایی و نظارتی است. ابتدا، استراتژی توسعه کشور و اهداف کلان مرتبط با آن، به گونه‌ای تعیین می‌گردد که ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی توسعه و اشتراک‌های بین این سه بُعد را دربرگیرند. سپس، براساس اهداف کلان و سیاست‌های آمایش سرزمین در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و استانی، نقش بخش‌ها و مناطق، در سطوح مختلف و ارتباط آنها مشخص می‌شود. براین اساس، پیشران‌های توسعه تعیین شده و سیاست‌های بخشی - منطقه‌ای مشخص خواهد شد. ترکیب سیاست‌های فضایی با اهداف کلان توسعه، نظام انگیزشی و اجرایی برای تحقق برنامه را بهبود می‌بخشد

۱. این مقاله منتج از گزارش «اصلاح و چابک‌سازی فرایند برنامه‌ریزی توسعه» می‌باشد که در بهار ۱۴۰۱ توسط مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری منتشر شده است.

\* سرپرست گروه پژوهشی آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران، ایران.

\*\* دکتری تخصصی، پژوهشگر گروه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای، مرکز پژوهش‌های توسعه و

آینده‌نگری، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) Email: abootalebi\_mi@yahoo.com

و وظیفه مهم نظام برنامه‌ریزی، که رصد و پایش برنامه به‌صورت دوره‌ای است، در هر مرحله، ارائه می‌شود.

**واژه‌های کلیدی:** برنامه راهبردی، برنامه اجرایی، نظارت و ارزیابی، پیشران‌های توسعه، برنامه‌ریزی غلتان، برنامه‌ریزی فضایی.

طبقه‌بندی JEL: O21, R58, M48, H79

## ۱. مقدمه

نخستین برنامه کشور در سال ۱۳۲۷، تقدیم مجلس شورای ملی و در همان سال، تصویب شد. از آن زمان تا کنون، بیش از هفتاد سال می‌گذرد که در طول این سال‌ها، ۵ برنامه عمرانی دیگر قبل از انقلاب و ۶ برنامه توسعه بعد از انقلاب، تهیه و تصویب شده است. ارزیابی بیش از هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران نشان می‌دهد، برنامه‌های توسعه در ایران، تا حدود زیادی، نافرجام بوده‌اند (آقاسی‌زاده و غلامی نتاج، ۱۳۹۹). به‌همین دلیل، آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، مورد توجه محققان بسیاری قرار گرفته است. در یک پژوهش اخیر، نورمحمدی و صمیمی (۱۴۰۰)، در مطالعه خود، به بازخوانی آرای دکتر حسین عظیمی‌آرانی، درخصوص برنامه‌ریزی‌های توسعه در ایران، پرداخته‌اند. دکتر عظیمی بررسی‌های متعددی در مورد ماهیت و روش‌های برنامه‌ریزی در کشور انجام داده‌اند، که در این میان، یکی از مهمترین عوامل ناموفق بودن برنامه‌ریزی توسعه در ایران را استفاده از برنامه‌ریزی جامع می‌دانند. برخی دیگر از مطالعات تلاش کرده‌اند، ضمن آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، به دسته‌بندی آنها بپردازند. نتایج این مطالعات نشان می‌دهد که بخشی از عدم موفقیت‌های برنامه‌ها، ناشی از نواقص ساختاری موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور است و بخشی نیز، به فضای سیاسی و اقتصادی حاکم بر تدوین برنامه و اجرای آن برمی‌گردد. از جمله مهمترین این مطالعات می‌توان به کتاب *هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران* اشاره کرد. این مطالعه، برای ارائه تصویری دقیق و جامع از آسیب‌ها و چالش‌ها، به‌طور عمده، بر تجارب، مشاهدات و پندل خبرگان تکیه کرده و در نهایت، شش آسیب (با ماهیت درون‌برنامه‌ای) و یازده چالش (با ماهیت برون‌برنامه‌ای)، برای برنامه و برنامه‌ریزی در ایران، احصا شده است. جامع بودن، نظارت‌پذیری اندک و نبود امکان رصد برنامه‌ها و تدوین نشدن

گزارش‌های قابل اتکا برای انطباق برنامه‌های بلندمدت و بودجه‌های سالانه، از جمله آسیب‌های درون‌برنامه‌ای، و شرایط ناپایدار و مقتضیات و مخاطرات زمانی دوره پنج‌ساله هدف، وجود ارکان متکثر و متنوع برای برنامه‌ریزی در کشور (جزایر تصمیم‌گیری) و نبود راهکاری عمیق و دقیق برای حل بحران‌های پیش‌رو در برنامه‌های توسعه، از جمله آسیب‌های برون‌برنامه‌ای شناسایی شده در این مطالعه است (آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج، ۱۳۹۹).

در مطالعه دیگری که توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (۱۳۹۳) انجام شده، آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور، در ۵ دسته شامل: اهداف برنامه، نظام برنامه‌ریزی برنامه‌ها، روند تصویب برنامه‌ها، نحوه اجرای برنامه‌ها و نحوه نظارت بر حسن اجرای برنامه‌ها، مورد ارزیابی قرار گرفته است. همچنین، در مطالعه‌ای که با روش «فراتحلیل» و ارزیابی گسترده مطالعات پیشین در این خصوص، توسط مکنون، سلیمی و بهرامی (۱۳۹۳) انجام شده، بیان می‌کنند در سه مرحله، شامل «پیش از برنامه‌ریزی»، «فرایند و محتوای برنامه‌ریزی» و «پس از برنامه‌ریزی»، آسیب‌هایی به نظام برنامه‌ریزی کشور وارد شده است. در مرحله پیش از برنامه‌ریزی، مواردی همچون فقدان فهم مشترک از مفاهیم توسعه و یا نوسانات ناگهانی اقتصادی و اجتماعی، سبب ناکامی برنامه می‌شود. در مرحله فرایند برنامه‌ریزی، مواردی همچون غیرمشارکتی بودن و بخشی‌نگری، و در محتوای برنامه مواردی همچون ناسازگاری و ناهماهنگی بین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، و جامع‌نگری وجود دارد و در نهایت، در مرحله اجرای برنامه‌ریزی (پس از برنامه‌ریزی) مواردی چون ضعف سازوکارهای نظارتی و عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون، از جمله آسیب‌هایی است که در این رابطه ذکر شده است.

این مطالعات، ضرورت و اهمیت نگرش نو به روش برنامه‌ریزی در ایران را بیش از پیش آشکار می‌سازد. از این رو، این پژوهش به دنبال آن است که با در نظر گرفتن پیشنهادی که تاکنون برای اصلاح نظام برنامه‌ریزی در کشور مطرح شده، چارچوب و فرآیند جدیدی را برای نظام برنامه‌ریزی کشور معرفی کند. در واقع سؤال اصلی مطالعه این است که آیا می‌توان به چارچوبی از فرایند برنامه‌ریزی دست یافت که با در نظر گرفتن رویکردهای پیشین پیشنهاد شده برای اصلاح نظام برنامه‌ریزی، به رفع چالش‌های پیش‌روی آن بپردازد.

در این راستا، در بخش بعدی از مطالعه، ابتدا بر سیر تکامل برنامه‌ریزی در جهان مروری مختصر داشته و سپس، در بخش ۳، به پیشنهادهایی پرداخته شده که تاکنون، برای اصلاح برنامه‌ریزی توسعه در کشور، توسط متخصصان و صاحب‌نظران، مطرح شده‌است. پس از آن، در بخش ۴ از مطالعه، روش‌شناسی پژوهش بیان گردیده است. در بخش ۵، که بخش اصلی مطالعه است، چارچوبی برای برنامه‌ریزی معرفی و شرح داده شده که در آن برای اصلاح برنامه‌ریزی توسعه در کشور، تلفیقی از اصلاحات پیشنهادشده برای برنامه‌ریزی صورت گرفته است. همچنین، در بخش ۶ به مزایای به‌کارگیری رویکرد پیشنهادی پرداخته شده و پس از آن، با توجه به اهمیت برنامه‌ریزی برای غیردولتی کردن اقتصاد، در بخش ۷ از مطالعه، نقش بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه بیان شده است. در نهایت، در بخش ۸، نتیجه‌گیری بیان می‌شود.

## ۲. سیر تکامل برنامه‌ریزی توسعه در جهان

ضرورت مداخله دولت در چارچوب نظام سرمایه‌داری، در پاسخ‌گویی به بحران بزرگ مالی سال ۱۹۲۹ و ناتوانی سازوکار بازار در حل بحران، از سوی کینز مطرح شد. بعد از آن و به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، برداشت عمومی در بین اندیشمندان و متخصصان، آن بود که کشورهای توسعه نیافته می‌توانند، در چارچوب نظام سرمایه‌داری اما با برنامه‌ریزی، برای توسعه و مدیریت آن توسط دولت، به رشد اقتصادی خود شتاب ببخشند و به شرایط مطلوب دست پیدا کنند.

در این دوره کارکردهای متفاوتی از برنامه‌ریزی ارائه شده، اما وجه مشترک آنها این است که با اجرای برنامه‌های جامع بلندمدت و میان‌مدت و با مدیریت دولتی، توسعه اقتصادی حاصل می‌شود؛ توسعه‌ای که منجر به کاهش فقر مطلق و نسبی، افزایش استقلال و خودکفایی اقتصادی و بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی برای مردم می‌شود (عظیمی آرانی، ۱۳۷۳). از این‌رو، اهداف توسعه در این دوران، از طریق اجرای برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت و توسط دولت حداکثری و بزرگ پیگیری می‌شد؛ اما نتایج اقدامات دولت‌های درگیر توسعه متفاوت بوده است؛ به طوری که برخی از کشورها در سایه برنامه‌های توسعه، فرایند توسعه را به خوبی مدیریت کردند و به اهداف مورد نظر دست یافتند؛ اما تلاش‌های اکثر کشورها در راستای

توسعه یافتن بی نتیجه بود و منجر به ائتلاف منابع شد (ترنر و هیوم<sup>۱</sup>، ۱۳۸۴).  
عدم موفقیت اکثر کشورها در دستیابی به اهداف توسعه، گسترش فقر، افزایش  
بدهی های خارجی و رکود اقتصادی، باعث بروز انتقادهای تندی به برنامه ریزی جامع  
توسط دولت شد. محور اصلی انتقادها به توسعه با برنامه ریزی جامع، توسط  
دولت های حداکثری، عمدتاً در حوزه سیاست گذاری، متوجه «ناکارآمدی در  
برنامه ریزی های جامع و تفصیلی»، در عرصه اقتصادی «معطوف به آثار منفی» و در  
سطح مدیریتی «ناظر به عدم کارایی» حاصل از اندازه و بزرگی دولت بود. از این رو،  
نسل دوم نظریه پردازان توسعه، الگوی جدیدی از توسعه را با انجام اصلاحاتی در نوع  
سیاست گذاری، نگرش اقتصادی و روش مدیریتی ارائه دادند (نوبخت، ۱۳۹۵).

این اصلاحات با تجربه موفق کشورهای شرق آسیا همچون ژاپن، کره جنوبی، تایوان،  
هنگ کنگ و سنگاپور قابل بیان است. در این کشورها، دولتی توسعه گرا حکم فرما بوده  
است که از یک سو، اولویت اصلی خود را به طور مستمر توسعه اقتصادی دانسته و  
از سوی دیگر، بازار را با ابزارهای تدوین شده و از طریق یک آژانس راهبر، که گلچینی از  
نخبه ترین افراد درون بوروکراسی دولتی است، هدایت کند. در واقع، به نظر می رسد،  
بوروکراسی اقتصادی و تعامل دولت و بخش خصوصی، دو مؤلفه اصلی ادبیات دولت  
توسعه گرا را تشکیل می داده اند (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱).

از حدود دهه ۱۹۹۰ تا کنون، علاوه بر بعد اقتصادی، ابعاد اجتماعی، سیاسی و  
محیط زیستی نیز، در برنامه های توسعه، به طور خاص، مورد توجه قرار می گیرند.  
در واقع، در مراحل پیشین برنامه ریزی توسعه، بعد اقتصادی مورد توجه بود؛ اما،  
در این راستا، حتی مأموریت بخش خصوصی نیز، محدود به عرصه های اقتصادی  
نمی شود و به ابعاد دیگر توسعه تسری یافته است. در پی برداشتهای جدید،  
آمارتیاسن، برنده جایزه نوبل در سال ۱۹۹۸، مدل جدیدی از توسعه با عنوان  
«توسعه انسانی» را مطرح می کند. به این ترتیب، شاخص های توسعه یافتگی، با توجه به  
مفاهیم جدید توسعه و اهداف توسعه هزاره سوم، که بر پایه کنفرانس های سازمان  
ملل در دهه ۱۹۹۰ تعیین شد، شامل شاخص های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی،  
حقوق انسانی و آزادی های مدنی و پایداری محیطی می شود. بعد از آن، در سال

۲۰۱۲، در کنفرانس سازمان ملل، مفهوم توسعه پایدار مورد توجه گسترده قرار گرفت. اهداف و شاخص‌های توسعه پایدار، به‌عنوان خط مشی اصلی بسیاری از کشورهای جهان پذیرفته شده و در ابعاد مختلف توسعه، روبه‌گسترش است. در این رابطه، در بخش‌های بعدی مطالعه، بیشتر توضیح داده شده است.

### ۳. انواع برنامه‌ریزی در ایران

براساس بررسی گزارش‌ها و مطالعات در زمینه ارزیابی تطبیقی تجربیات برنامه‌های توسعه‌ای کشورها (توفیق ۱۳۷۶؛ پوراصغر و همکاران، ۱۳۹۹ و تیموری، ۱۴۰۰) این نکته نمایان است که اغلب کشورها، برای تحول در نظام برنامه‌ریزی، بر موارد زیر تمرکز داشته‌اند.

- تأکید بر رویکرد، چشم‌انداز و استراتژی توسعه؛
- تأکید بر برنامه‌ریزی شبکه‌ای، مشارکتی و محلی؛
- عبور از برنامه‌ریزی جامع و ثابت؛
- گرایش به سمت برنامه‌ریزی فضایی - منطقه‌ای؛
- عبور از برنامه‌ریزی بخشی؛
- سیاست‌گذاری توسعه از طریق اعمال مشوق‌ها و محرک‌ها؛

درواقع کلید درک مشکلات برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، بهره‌گیری از رویکردهای بین‌رشته‌ای است که مورد تأکید برخی محققان نیز بوده است (هاولت<sup>۱</sup> و دیگران، ۲۰۲۰؛ دای<sup>۲</sup>، ۲۰۱۶). بر این اساس و با توجه به مسائلی که برنامه‌ریزی توسعه در کشور با آن مواجه بوده و براساس آسیب‌شناسی‌هایی که در این خصوص صورت گرفته، تا کنون پیشنهادی برای انتخاب نوع برنامه‌ریزی، به منظور اصلاح نظام برنامه‌ریزی در کشور، از سوی متخصصان امر، مطرح شده است. برای نمونه، در یکی از مهمترین این پیشنهادها، استفاده از برنامه‌ریزی مبتنی بر هسته‌های کلیدی، به‌عنوان جایگزین برنامه‌ریزی جامع، مطرح می‌شود. در این نوع برنامه‌ریزی، باز هم هدف، توسعه همه بخش‌های کشور به صورت جامع است و از چشم‌انداز و اهداف جامع، برای الزام به جامعیت برنامه، استفاده می‌شود؛ اما برنامه عملی برای تحقق

1. Howlett  
2. Dye

چشم‌انداز و اهداف جامع براساس هسته‌های کلیدی یا خط‌دهنده، به‌عنوان موتور محرک توسعه، تدوین می‌شود (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰). در جدول ۱، به تعریف پیشنهاد برنامه‌ریزی مبتنی بر هسته‌های کلیدی، و اهم پیشنهادهایی که تاکنون برای اصلاح برنامه‌ریزی توسعه در ایران مطرح شده‌اند، پرداخته شده است.

جدول ۱: پیشنهادهای گذشته برای اصلاح نظام برنامه‌ریزی در کشور

پیشنهاد	تعریف	منبع
برنامه مسئله‌محور	در این نوع برنامه‌ریزی، برنامه براساس مسائل و مشکلات اصلی تعریف می‌شود.	فاضلی (۱۳۹۹)
برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده	در این نوع از برنامه‌ریزی، هسته‌هایی به‌عنوان بخش پیش‌تاز و موتور محرک رشد و توسعه، ایفای نقش می‌کنند؛ به‌طوری‌که نظام برنامه‌ریزی، با تعیین عناوین پروگرام‌های اجرایی، منابع موردنیاز، سازمان و نهادهای اجرایی آن و سایر ترتیبات قانونی و نهادی موردنیاز، نهایتاً، به تعریف پروژه‌های ذیل این هسته‌ها مبادرت می‌ورزد.	غلامی‌نتاج و عظیمی (۱۳۸۸)، نورمحمدی و صمیمی (۱۴۰۰)، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۸)، کردبچه، محمد (نقل در شقاقی، ۱۳۹۷)
برنامه‌ریزی غلتان	در این نوع برنامه، هر سال، با بازنگری در برنامه سال پیش، برنامه پنج سال آینده تهیه می‌شود؛ به‌نحوی که ضمن به‌روزرآوری برنامه جاری و در دست اجرای پنج‌ساله، در پایان برنامه، برنامه پنج‌ساله بعدی آماده شده باشد.	کردبچه (نقل در شقاقی، ۱۳۹۷)، دژپسند (نقل در شقاقی، ۱۳۹۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۷۸)
برنامه‌ریزی فضایی - راهبردی	در این نوع برنامه‌ریزی، توجه به آمایش سرزمین و تقسیم‌کار ملی، بین مناطق و رفع عدم‌توازن و تعادل‌های سرزمینی، اساس کار قرار دارد.	دفتر مطالعات برنامه‌بودجه (۱۳۸۸)، توفیق (۱۳۸۵)
برنامه‌ریزی مشارکتی	در این نوع برنامه‌ریزی، اهداف، نیازها و انتظارات، در اثنای هم‌کنشی و سهیم شدن خلاق همه ذی‌نفعان، تعریف می‌شود.	دفتر مطالعات برنامه‌بودجه (۱۳۸۸)، خاندوزی (۱۳۸۹)، طالب و عنبری (۱۳۸۵)
برنامه‌ریزی برای غیردولتی کردن اقتصاد	به نظر برخی متخصصان، تنها برنامه‌ریزی لازم، برنامه‌ریزی برای غیردولتی کردن اقتصاد است. <sup>۱</sup>	غنی‌نژاد (۱۳۸۷)، آقاسی‌زاده و غلامی نتاج (۱۳۹۹)

۱. در رابطه با برنامه‌ریزی برای غیردولتی کردن اقتصاد، باید بیان شود، باتوجه‌به شرایط ایران در درآمدهای نفتی و لزوم اختصاص این درآمد به هزینه‌های عمرانی و رعایت عدالت بین‌نسلی در این خصوص، لازم است که برنامه عمرانی توسط دستگاه دولتی تهیه شود؛ اگرچه اجرای برنامه، می‌تواند به عهده بخش خصوصی باشد.

بررسی پیشنهادهای مطرح شده در جدول ۱ نشان می‌دهد که این موارد، در ابعادی، با یکدیگر، اشتراک دارند و در ابعاد دیگری، مکمل یکدیگر هستند. برای نمونه، «برنامه‌ریزی برای غیردولتی کردن اقتصاد» و «برنامه‌ریزی مشارکتی»، تا حدود زیادی، وجوه اشتراک دارند و لازم و ملزوم یکدیگر هستند، و یا شناسایی «هسته‌های خط‌دهنده» به منظور برنامه‌ریزی براساس آن، نیازمند شناسایی مسائل منطقه مورد برنامه‌ریزی است. بنابراین، لازم است که «اثر» مورد نظر از هر یک از پیشنهادهای فوق، بر اصلاح فرآیند برنامه‌ریزی، به صورت روشن‌تری، مورد توجه قرار گیرد. در واقع، لازم است که یک چارچوب مدون و تلفیقی از ساختار برنامه‌ریزی وجود داشته باشد و سپس، براساس آن، جایگاه و کاربرد هر یک از این پیشنهادهای مشخص شود. در بخش ۵ از این مطالعه، به چارچوب پیشنهادی در این خصوص، پرداخته شده است.

#### ۴. روش پژوهش

این مطالعه، از نظر نوع، یک پژوهش کاربردی است؛ زیرا قصد دارد چارچوبی برای برنامه‌ریزی توسعه در کشور ارائه دهد که بخشی از مشکلات موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور را بر طرف خواهد کرد. از طرف دیگر، یک پژوهش توصیفی است؛ زیرا، به صورت توصیفی، به ارائه ساختاری می‌پردازد که در خصوص اصلاح برنامه‌ریزی در کشور، پیشنهاد کرده است.

به طور دقیق‌تر، رویکردهای روشی این پژوهش، کیفی و تلفیقی بوده است. روش تلفیقی مبتنی بر دیدگاه عمل‌گرایی است. در این دیدگاه، که بر پیامدهای پژوهش معطوف است، به جای تأکید بر روش‌ها، تمرکز اصلی روی سؤال تحقیق است و از تمام رویکردهای موجود، برای فهم مسئله استفاده می‌شود (حسنی، ۱۳۸۹). توسعه روزافزون حوزه‌های میان‌رشته‌ای، می‌تواند، ضمن پرکردن شکاف نظری میان رشته‌ها، به نوآوری روش‌شناختی منجر شود (پوپر<sup>۱</sup>، ۱۹۶۳). در این راستا، با استفاده از استنتاج<sup>۲</sup> عقلی، از آنچه که از مرور ادبیاتی و آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در

1. Popper

2. Inference



کشور مورد واکاوی قرار گرفته است، برای دستیابی به چارچوبی مفهومی، جهت برنامه‌ریزی توسعه، استفاده خواهد شد.

چارچوب‌ها<sup>۱</sup> زبان فرانظری هستند که به تشخیص عناصری که باید در تحلیل در نظر گرفت و شیوه به‌کارگیری آنها کمک می‌کنند. عناصر درون چارچوب به تحلیلگر کمک می‌کنند تا عواملی را مشخص کند که باید، براساس آنها تحلیل انجام دهد. درواقع، بهره‌گیری از چارچوب مفهومی، این امکان را می‌دهد، که در طی مراحل مختلف، هم عوامل اثرگذار بر موضوع، مورد ارزیابی قرار بگیرند و هم خروجی موردانتظار، استخراج شود. به‌این ترتیب، می‌توان بیان کرد که چارچوب مفهومی بیان شده در این مطالعه، به‌دنبال عواملی است تا با کمک آنها، به رفع آسیب‌ها و چالش‌هایی بپردازد که تحقق برنامه با آنها مواجه است.

## ۵. چارچوب پیشنهادی برای برنامه‌ریزی توسعه

ایران کشوری با تنوع اقلیمی و فرهنگی است که این تنوع می‌تواند، زمینه‌ساز توسعه کشور در ابعاد مختلف آن باشد؛ اما با گذشت زمان، این تفاوت در ویژگی‌های مناطق کشور، همراه با تحولات مختلف در نظام سیاست‌گذاری و آسیب‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی کشور، منجر به ایجاد اختلافات اقتصادی و اجتماعی بین مناطق مختلف کشور - نیمه شرقی و نیمه غربی؛ استان‌های حاشیه‌ای و استان‌های مرکزی، حاشیه مناطق شهری و مراکز اصلی آنها - شده است.

در پاسخ به این تفاوت‌ها و اختلافات به‌وجودآمده و با توجه به آسیب‌شناسی برنامه‌های گذشته، واضح است که به‌منظور تحقق برنامه‌ریزی توسعه، توجه به رویکرد تلفیقی از اهمیت زیادی برخوردار است.

این رویکرد، با بهره‌گیری از ویژگی‌های برنامه‌ریزی‌های مسئله‌محور، فضایی - راهبردی، مشارکتی و غلطان، به تحقق برنامه توسعه و برطرف نمودن خلأ پیوند بین برنامه‌های راهبردی و اجرایی - که از معضلات اصلی برنامه‌ریزی در کشور است - کمک شایانی می‌کند (شکل ۱). همچنین، این نوع برنامه‌ریزی، بر مواردی همچون داشتن استراتژی توسعه و چشم‌انداز، مشارکتی بودن برنامه و حکمروایی شبکه‌ای،

برقراری انسجام فضایی، عبور از بخشی‌نگری صرف، بهبود بنگاه‌ها و افزایش امور غیرحاکمیتی، و سیاست‌گذاری توسعه، از طریق اعمال مشوق‌ها و محرک‌ها، تأکید دارد.



شکل ۱: رویکرد برنامه‌ریزی تلفیقی توسعه

براین اساس، رویکرد برنامه‌ریزی تلفیقی توسعه، می‌تواند پاسخ‌گوی چالش‌های به‌وجودآمده و تقویت توسعه متعادل و افزایش قدرت رقابت‌پذیری کشور، در نظام اقتصادی بین‌الملل باشد. چارچوب پیشنهادی برای چنین رویکردی از برنامه‌ریزی، در شکل ۲ ترسیم شده است. همان‌طور که بیان شد، چارچوب ارائه‌شده، به‌دنبال پیوند «برنامه راهبردی» و «برنامه اجرایی» و «نظارت و ارزیابی براساس شاخص‌های نتایج و پیامد و عملکرد» است. در این چارچوب، هر یک از این سه مرحله، شامل اجزائی به شرح زیر است:

- برنامه راهبردی

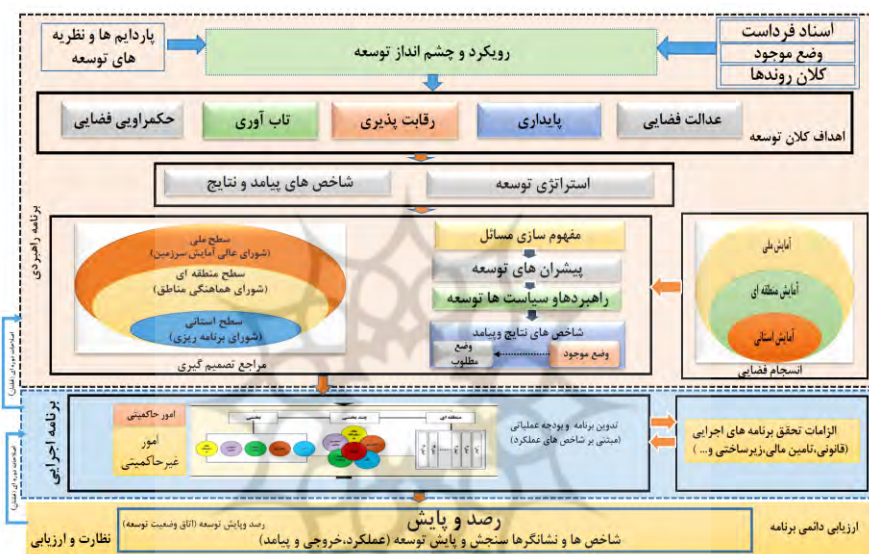
- رویکرد و چشم‌انداز توسعه؛
- اهداف کلان توسعه؛
- استراتژی توسعه؛
- انسجام فضایی؛
- پیشران‌های توسعه؛

## - برنامه اجرایی

- الزامات تحقق برنامه (قانونی، تأمین مالی، زیرساختی و ...)
- تدوین برنامه و بودجه عملیاتی (راهبرد/ طرح / پروژه)

## - نظارت و ارزیابی

- رصد و پایش توسعه (اتاق وضعیت)



شکل ۲: چارچوب رویکرد تلفیقی برای برنامه ریزی توسعه

در ادامه این بخش، هریک از اجزای چارچوب رویکرد تلفیقی، برای برنامه ریزی توسعه، توضیح داده می شود.

## ۱.۵ برنامه راهبردی

## ۱.۱.۵ رویکرد و چشم انداز توسعه

لازم است رویکرد و چشم انداز توسعه، براساس اسناد فرادست، وضع موجود، کلان روندها و همچنین پارادایم ها و نظریه های توسعه تدوین شود. سیاست های کلی نظام، سند الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، سند تحول دولت و سند ملی آمایش

سرزمین، از جمله اسناد فرادستی هستند که لازم است، در این رابطه، مورد توجه قرار گیرند.

همچنین، استفاده از نظریه‌ها و پارادایم‌های توسعه در این مورد راهگشا خواهد بود. از دهه ۱۹۵۰، نظریه‌ها و پارادایم‌های توسعه، به شکل پیچیده‌ای، با جریان تفکر مستمر، در مورد بهبود رفاه انسان و رویدادهای دنیای واقعی، پیوند خورده است. این رویدادها شامل بحران‌های اقتصادی و مالی، جنگ‌ها و درگیری‌ها و به‌ویژه، تحولات اجتماعی بوده است. همچنین، شکست‌ها و موفقیت‌های کاربست‌های توسعه، منجر به این شده است تا تفکر درباره توسعه، راهنمایی‌هایی لازم از تجارب گذشته را دریافت کند (چنری<sup>۱</sup>، ۱۹۸۳).

اکنون، پس از حدود ۷۰ سال بیان نظریه‌ها، کاربست‌ها و گفتمان‌های توسعه درباره چگونگی کاهش فقر، دستیابی به توسعه اجتماعی وسیع‌تر و بهبود بهروزی، به نظر می‌رسد که جامعه بین‌المللی، در سه موضوع درباره توسعه، به اجماع گسترده‌ای رسیده است. اول، ۱۷ هدف توسعه پایدار است که تاحدزیادی، به عنوان اهداف توسعه جهانی و ملی پذیرفته شده‌اند. دوم، سیاست‌گذاران، هنگام طراحی راهبردهای کشور و انتخاب ترتیبات خاص، در مورد نقش دولت‌ها و بازارها و همچنین نقش کشور، در تجارت بین‌الملل و همکاری برای توسعه ملی، باید انعطاف‌پذیر باشند. سوم، در انتخاب گزینه‌های سیاستی و پذیرش آنها، می‌توانند از فرآیندهای مشارکتی و مشورت محلی، کمک‌های فراوان بگیرند. این گزینه‌ها، همچنین می‌توانند از تجربه بین‌المللی و تبدیل و تعدیل این تجارب، برای کاربست‌های محلی، بهره‌مند شوند. به عبارت دیگر، هیچ تک‌مسیر بهینه‌ای برای توسعه وجود ندارد؛ با این حال، کشورها می‌توانند از درس‌هایی که سایر سیاست‌گذاران در سراسر جهان آموخته‌اند، استفاده کنند (تیموری، ۱۴۰۰).

### ۲.۱.۵ اهداف کلان توسعه

هدف اصلی از برنامه‌ریزی، به‌طورکل، آن است که با در نظر گرفتن ساختار متنوع اقلیمی، فرهنگی و اجتماعی سرزمین و تغییرات تعیین‌کننده‌ای که در این ساختارها

1. Chenery

به وقوع می پیوندد، وظایف و اولویت های اقدام، به گونه ای مشخص شوند که به ایفای نقش خود، در تقویت انسجام و یکپارچگی سرزمین بپردازند؛ به گونه ای که مردم در همه سرزمین بتوانند، به استانداردهای زندگی قابل قبول دست یابند. در این راستا، نیاز است نظام برنامه ریزی در کشور، اهداف کلانی را به عنوان اصول راهنما، برای تعیین استانداردهای توسعه، مشخص کند. این اهداف به دنبال آن خواهند بود که همه مناطق و استان های کشور بتوانند، در فرآیند توسعه سرزمین، ایفای نقش کنند و به آن سطح استاندارد تعیین شده از توسعه دست یابند.

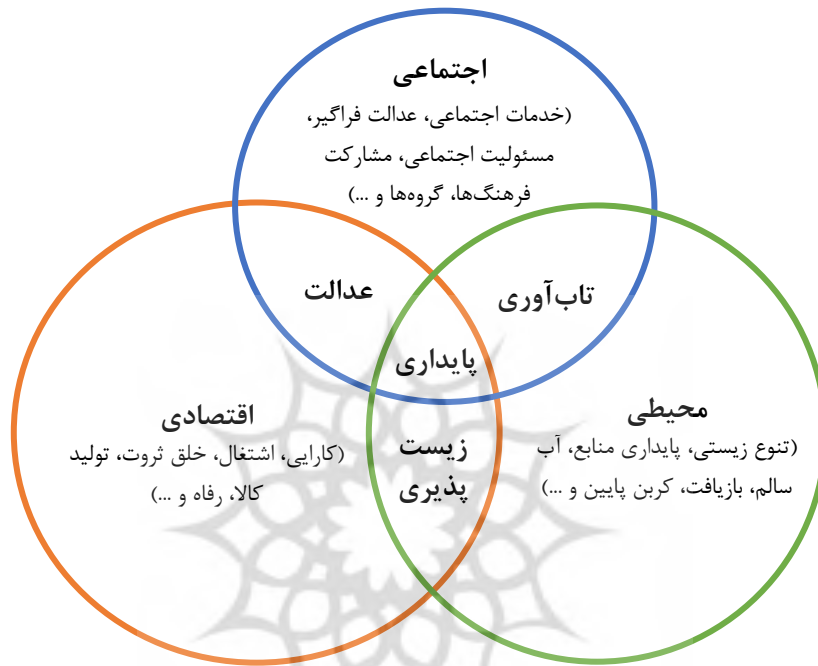
انتظار بر آن است که اهداف کلان توسعه کشور، امکان تحقق چشم انداز توسعه را فراهم نماید. در واقع، تدوین اهداف کلان توسعه کشور باید، ضمن توجه به یکپارچگی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی، در راستای حل اهم مسائل توسعه باشد. در یک تقسیم بندی کلی، مسائل توسعه کشور به اقتصادی، اجتماعی و محیطی و موضوعات مشترک بین آنها، دسته بندی می شود. در شکل ۳، که بر گرفته از اجلاس سازمان ملل متحد<sup>۱</sup>، در سال ۲۰۰۵، از چشم انداز توسعه است، این دسته بندی به تصویر کشیده شده است. بر اساس این شکل، موضوع «پایداری» باید در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیطی تحقق یابد. برقراری انسجام اقتصادی و اجتماعی، حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی و افزایش توان رقابت پذیری در عرصه بین الملل، نمونه ای از اهداف اصلی برنامه ریزی های کلان ملی، بر اساس این دسته بندی است که موضوع پایداری را در هر سه بُعد، لحاظ کرده است (کمربند-متوس<sup>۲</sup> و دیگران، ۲۰۱۰). اهداف مشخص تری که برای هر یک از سه بُعد اقتصادی، اجتماعی و محیطی در نظام برنامه ریزی تعریف می شوند، در زیر شرح داده شده است:

**اقتصادی:** با هدف تمرکز بر توانایی تولید ثروت در طولانی مدت، تولید کالاها و خدمات، ایجاد شغل و رفاه، ارتقای کارایی و غیره؛

**اجتماعی:** با هدف دغدغه دستیابی به عدالت، ارائه خدمات اجتماعی، حفظ فرهنگها، گروهها، مکانهای فرهنگی و اطمینان از پاسخ گویی و مشارکت سیاسی (جامعه)؛

1. United Nations General Assembly
2. Camarinha-Matos

**محیطی:** با هدف حفظ پایداری منابع، حفظ اکوسیستم‌ها و تنوع زیستی، جلوگیری از بهره‌برداری بیش‌ازحد از منابع تجدیدپذیر، حفاظت از کیفیت جو، بازیافت و غیره.



شکل ۳: ابعاد اهداف توسعه فضایی پایدار

مأخذ: کمربنا-متوس و دیگران، ۲۰۱۰

براساس رویکرد توسعه فضایی پایدار، اهداف کلان برنامه توسعه، می‌بایستی پوشش‌دهنده ابعاد پایداری، عدالت فضایی، زیست‌پذیری، تاب‌آوری و رقابت‌پذیری باشد. مضامین اصلی برنامه توسعه، در قالب همین اهداف، براساس اولویت‌های کشور، تعیین می‌شود.

### ۳.۱.۵ شاخص‌ها و استراتژی توسعه

در این مرحله از فرایند برنامه‌ریزی، شاخص‌های پیامد و نتایج، براساس اهداف کلان توسعه تدوین می‌شوند. این شاخص‌ها، از جمله شاخص‌های رصد توسعه هستند

که در ادامه مسیر برنامه ریزی، در سه مرحله، کمک خواهند کرد. یک مرحله در تعیین مسائل، پیشرانها و سیاستها و راهبردهای توسعه است که با کمک شاخصها می توان، در جهت دستیابی اهداف کلان حرکت کرد. مرحله دوم، در هنگام تهیه برنامه اجرایی است که با استفاده از این شاخصها می توان، برخی از نقش و سهم بخشها و مناطق را در اجرا مشخص کرد. مرحله سوم نیز، مربوط به نظارت و ارزیابی برنامه است که در ادامه شرح داده شده است.

همچنین، در این مرحله از فرایند برنامه ریزی، می توان استراتژی توسعه متناسب با شرایط کشور را، با استفاده از رویکرد، چشم انداز و اهداف کلان توسعه، تدوین کرد. در ادامه مسیر، استراتژی توسعه نقش هدایت کننده، تطبیق دهنده و هماهنگ کننده مراحل برنامه ریزی را، برای نیل به اهداف کلان توسعه، خواهد داشت.

#### ۴.۱.۵ انسجام فضایی

برنامه های توسعه فضایی، به تبعیت از استراتژی توسعه، برپایه قابلیتها و توانمندی های مختلف سرزمین در هر کشور، مبتنی نگاه دولتها به این گونه برنامه هاست که باید ضامن حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمین، پایداری اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و محیط زیستی باشد (پوراصغر و همکاران ۱۳۹۹). برقراری انسجام فضایی، از الزامات تحقق توسعه متعادل و پایدار در سرزمین است. از این رو، در این مرحله، از حیث توجه ویژه به انسجام فضایی در برنامه های توسعه، حائز اهمیت است. با وجود آمایش در سطوح ملی، منطقه ای و محلی و تعیین سازمان فضایی مطلوب در افق، پیوستگی سرزمین در قالب شبکه چندسطحی، چندعملکردی و چندمرکزی امکان پذیر است (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹). بر این اساس، می توان نقش بخشها و مناطق در سطوح مختلف و ارتباط آنها را مشخص کرد.

با بیان تفصیلی تر، کشور ایران با ویژگی «تنوع» در ابعاد مختلف شناخته می شود؛ بنابراین، توسعه کشور باید، هم در سطح ملی و هم در سطوح منطقه ای و محلی سازماندهی شود. انسجام فضایی، در سطوح مختلف ملی، منطقه ای و محلی،

به دستیابی به «وحدت در تنوع»<sup>۱</sup> در ابعاد فضایی، یا به بیان دیگر، حفظ وحدت و یکپارچگی سرزمین، با لحاظ تنوع سرزمینی، کمک می‌کند. برای تحقق این مهم، سیاست‌ها و پروگرام‌های اجرایی توسعه فضایی، باید به گونه‌ای استخراج شوند که به سطوح مختلف منطقه‌ای و محلی، چارچوبی منعطف و آینده‌نگر برای همکاری پیشنهاد کنند. این همکاری، نه تنها منجر به تقویت توسعه می‌شود، بلکه تضمین‌کننده یکپارچگی سرزمین خواهد بود. می‌توان حاصل چنین ادغامی را دستیابی به توسعه فضایی پایدار سرزمین برشمرد.

### ۵.۱.۵ پیشران‌های توسعه

در این مرحله، با هدف گذر از برنامه‌ریزی جامع به سمت برنامه‌ریزی مسئله‌محور، مسائل و فرصت‌های اصلی در کشور، شناسایی و پیشران‌های توسعه، به منظور تحقق استراتژی توسعه، تعیین می‌گردد؛ سپس، براساس پیشران‌های توسعه، راهبردها و سیاست‌های توسعه تدوین می‌شوند و بعد، متناظر با راهبردها و سیاست‌ها، شاخص‌های پیامد و نتایج مشخص می‌شوند.

تعیین اهداف کلان توسعه – که از رویکرد و چشم‌انداز توسعه استخراج می‌شوند – به همراه سیاست‌های مرتبط با انسجام فضایی، کمک می‌نماید تا نیازهای همه ساکنان مناطق کشور، بدون به خطر انداختن حقوق نسل‌های بعدی، تأمین شود. هدف آن به‌ویژه، هماهنگ کردن الزامات اقتصادی و اجتماعی قلمروهای سرزمینی با کارکردهای اکولوژیکی و فرهنگی آن و کمک به توسعه فضایی درازمدت، بزرگ‌مقیاس و متوازن است. استفاده از سیاست‌های مرتبط با انسجام فضایی (سیاست‌های آمایش) در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی، به شناخت ابعاد سرزمینی مناطق مختلف کشور کمک می‌کند که به نوبه خود، باعث شناسایی «مسائل» قلمروهای مختلف سرزمین می‌شود و «افق‌های جدیدی» را برای سیاست برنامه‌ریزی باز می‌کند.

در شناسایی مسائل، باید توجه داشت که از نگرش تک‌بعدی و سطحی به مسائل عمیق گذر نمود. برای این منظور، لازم است منظومه مسائل را، در نظام روابط علی و

1. unity in diversity



معلولی، موردِ واکاوی قرار داد و سپس، با بهره‌گیری از نگرش چندبُعدی و آینده‌نگرانه، مسائل کلیدی را احصا نمود.

«افق‌های جدید» می‌توانند به شناسایی پیشران‌های توسعه کمک کنند تا کشور بتواند، در جهانی که اقتصاد آن رو به رشد است، موقعیت اقتصادی خود را حفظ کند و ارتقا ببخشد؛ درحالی‌که حمایت و همکاری مختلف، بین مناطق شمال و جنوب و شرق و غرب کشور، برقرار است.

برنامه‌ریزی فضایی بر تعادل و توازن در سرزمین متمرکز است. ادغام برنامه‌ریزی فضایی، با اهداف کلی توسعه در برنامه راهبردی، با توجه به دستاوردهای حاصل از هر کدام، دستیابی به برنامه‌ریزی مناسب برای تحقق پیشرفت متعادل، درخور و پایدار سرزمین را امکان‌پذیر می‌سازد. در این مرحله، پیشران‌های توسعه، با توجه به اهداف کلان توسعه، اما با در نظر گرفتن ابعاد فضایی، مطرح می‌شوند. در واقع، در این نوع برنامه‌ریزی، پس از تهیه گزارش‌های چشم‌انداز و ترسیم افق‌های آینده، به جای اینکه به تهیه برنامه کلان و نیز، برنامه بخش و زیربخش اقدام شود، به شناسایی پیشران‌هایی پرداخته می‌شود که می‌توانند، به عنوان بخش پیشتاز و موتور محرک اهداف کلان توسعه، نقش ایفا کنند و بُعد سرزمینی نیز، خواهند داشت. پس از آن، براساس پیشران‌های مشخص شده در سطوح مختلف فضایی، راهبردها و سیاست‌ها تدوین می‌شوند. در واقع، شناسایی پیشران‌های توسعه کمک می‌کند که از برنامه‌ریزی جامع فاصله گرفته شود و به‌طور مشخص، تنها براساس موضوعات دارای اولویت متناسب با فضای سرزمینی، راهبردها و سیاست‌ها، در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی، تدوین شوند. در نهایت، در این مرحله، لازم است شاخص‌هایی متناسب با سیاست‌های تدوین شده، تعیین شوند تا بتوان نتایج و پیامدهای به‌کارگیری سیاست‌ها، در حرکت از وضع موجود به وضع مطلوب را مورد سنجش قرار داد.

لازم به توضیح است، در برنامه‌های توسعه در کشور، معمولاً، با استفاده از یک مدل اقتصاد کلان، عملکرد مطلوب برخی از شاخص‌های اقتصادی استخراج و برآن اساس، برنامه توسعه تدوین می‌شود، اما در چارچوب ارائه‌شده از رویکرد تلفیقی،

برای برنامه‌ریزی توسعه در شکل ۲، این مهم، تنها با این رویکرد حاصل نمی‌شود. در واقع، در اینجا اولاً، طیف گسترده‌تری از شاخص‌ها قرار دارند که علاوه بر موضوعات اقتصادی، موضوعات اجتماعی و محیطی را نیز در برمی‌گیرند و ثانیاً، عملکرد شاخص‌ها، با استفاده از نتایج آنها، در ارتقای جایگاه سرزمین ما، در بین سایر کشورهای جهان، مشخص می‌شود. این موضوع سبب می‌شود که برنامه‌های توسعه، با خطاهای مدل‌های اقتصادی — که خود ناشی از ناشناخته بودن همه عوامل مؤثر بر برنامه‌های توسعه هستند — گره زده نشود و همچنین، ارتقای جایگاه کشور در نظام بین‌الملل، خود، یک نظام انگیزشی برای اجرا و رصد برنامه‌های توسعه ایجاد خواهد کرد.

با وجود این، می‌توان از مدل‌های اقتصادی در این چارچوب نیز استفاده نمود. به‌گونه‌ای که پس از تعیین شاخص‌های پیامد و نتیجه و برای تعیین وضع مطلوب در حوزه اقتصادی، می‌توان از مدل‌های پیش‌بینی برای موضوعات اقتصادی، همچون رشد اقتصادی، اشتغال و غیره، استفاده نمود. در این حالت، امکان آینده‌نگاری و تعیین سناریوسازی در مدل‌های اقتصادی، انجام پذیر خواهد بود.

## ۲.۵ برنامه اجرایی

پس از تدوین برنامه راهبردی برای ورود به برنامه اجرایی، می‌بایستی دو گام اصلی طی شود. گام اول، تدوین پیش‌نیازها و الزامات تحقق برنامه است که به‌نوعی، پیونددهنده برنامه راهبردی و اجرایی است و گام دوم تدوین برنامه و بودجه عملیاتی (راهبرد/ طرح / پروژه) است.

در گام نخست از الزامات تحقق برنامه اجرایی، مواردی مانند احکام برنامه، منابع مالی موردنیاز، زیرساخت‌ها و سایر موارد تعیین می‌شود. این الزامات، در واقع، پیونددهنده برنامه راهبردی و اجرایی‌اند. از طرف دیگر، این الزامات باید شرایطی را فراهم کنند که بستری برای تقویت روابط، بین بخش دولتی با بخش خصوصی، و تنظیم وظایف این دو بخش، براساس نیازهای توسعه‌ای ملی باشد. به بیان دیگر، یکی از مهمترین این الزامات، شکل‌گیری یا تقویت نهادی است که بتواند، بین بخش

دولتی و بخش خصوصی، تعامل مناسب و پویا برقرار کند. باتوجه به اهمیت نقش بخش خصوصی در فرآیند توسعه کشور، در این خصوص، در بخش ۷ گزارش، بیشتر توضیح داده شده است.

پس از آن در گام دوم، براساس راهبردها و سیاست ها به همراه شاخص‌های نتایج و پیامد که از مرحله قبل به دست آمده است، متولی اصل تدوین برنامه اجرایی مشخص می‌شود که براین اساس، متولی می‌تواند یک بخش، چند بخش و یا یک یا چند منطقه باشد. همچنین، تفکیک امور حاکمیتی و غیرحاکمیتی، براساس شاخص‌ها، امکان‌پذیر خواهد بود که نکته مهمی در حرکت به سمت برنامه‌ریزی مشارکتی و فعال کردن بخش خصوصی است.

در ادامه، برنامه اجرایی هر منطقه، متناسب با پیشران‌های توسعه، به عنوان بخش‌های پیشرو و کلیدی، تمام عزم خود را در تقویت پیشران‌های توسعه یا رفع تنگناهای مورد نظر به کار می‌بندد تا توسعه فضایی منطقه رقم بخورد. علاوه بر تدوین برنامه اجرایی متناسب با پیشران‌ها، این امکان وجود دارد که برنامه‌های بخشی و فرابخشی، که در رسیدن به اهداف کلان نقش دارند، نیز تدوین گردند.

این ساختار از برنامه‌ریزی، به تناسب برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، کمک شایانی می‌کند. به بیان دقیق‌تر، این ساختار، الزامی را ایجاد می‌کند که حتی اگر شیوه اداره دولت به صورت متمرکز باشد، باز هم در هنگام تدوین برنامه و بودجه، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی علاوه بر سطح ملی، در صورت نیاز به صورت منطقه‌ای و محلی نیز، صورت پذیرد و این موضوع، یکی از مهمترین اقدامات در راستای اصلاح ساختار بودجه در کشور است. چنین شفافیتی سبب می‌شود که از هرگونه تخصیص نادرست منابع جلوگیری شود. در این صورت، برنامه اجرایی در واقع، همان بودجه سالانه است که در چارچوب خطوط راهنمای پیشران‌های توسعه — برآمده از اهداف کلان توسعه و برنامه‌های سیاستی توسعه فضایی کشور — مورد تصویب قرار می‌گیرند. در این مرحله، شاخص‌های عملکردی، برای برنامه اجرایی، جهت پایش برنامه‌ها تدوین می‌گردد که در بخش بعد، بیشتر به آن پرداخته می‌شود.

### ۳.۵ ارزیابی و نظارت

مطابق با شکل ۲، آخرین مرحله از چارچوب رویکرد تلفیقی برای برنامه‌ریزی توسعه، آن است که نظام پایش و ارزیابی، باید براساس شاخص‌ها شکل گیرند. شاخص‌ها کمک می‌کنند که خصوصیات کیفی سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های اجرایی در یک کشور، یا یک پهنه جغرافیایی، در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و محیط‌زیستی و سایر حوزه‌ها، در قالب داده‌های کمی ارائه شوند. همچنین، می‌توان با اندازه‌گیری جایگاه هر منطقه، در بین مناطق هم سطح خود، با شاخص‌هایی از ابعاد مختلف توسعه، نقاط ضعف و قوت هر منطقه را شناسایی کرد و برنامه‌ریزی‌هایی که انجام شده را، براساس آن، موردبازبینی‌های دوره‌ای قرار داد. درواقع، شاخص‌ها می‌توانند منجر به عملیاتی‌سازی یک برنامه‌ریزی غلتان شوند.



شکل ۴: شاخص‌های نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه

در شکل ۴، انواع شاخص‌های موردنیاز در چارچوب پیشنهادشده در شکل ۲، ترسیم شده است. همان‌طورکه از شکل مشخص است، شاخص‌ها به دو دسته کلی شاخص‌های رصد توسعه و شاخص‌های سنجش عملکرد تقسیم می‌شوند. شاخص‌های رصد توسعه، متناظر با راهبردها و سیاست‌ها در برنامه راهبردی توسعه

خواهند بود. این دسته از شاخص‌ها، توجه را به سمت موارد موضوعی خاص مانند رشد اقتصادی، توزیع درآمد و رقابت‌پذیری جلب می‌کنند. شاخص‌های رصد توسعه می‌توانند از نوع «نتیجه» و یا از نوع «پیامد» اجرای سیاست‌های توسعه باشند. «نتیجه»، اثر مستقیم اجرای سیاست است؛ درحالی‌که «پیامد» شامل اثرات غیرمستقیم (مثبت و منفی) اجرای سیاست‌ها می‌شود. شاخص‌های عملکرد نیز، جنبه‌های عملکردی سازمان، بخش‌ها یا مناطق را اندازه‌گیری می‌کنند و متناظر با برنامه‌های اجرایی خواهند بود.

به‌طورکل، شاخص‌ها کمک می‌کنند که از گزارش‌های کلی و آسیب‌زای تطابق اداری عملکرد با بودجه پرهیز شود که این موضوع، به شفافیت هر چه بیشتر عملکرد دستگاه‌ها منجر می‌شود. براین‌اساس، می‌توان بیان کرد که اگر برنامه‌ریزی به‌صورت منطقه‌ای و استانی انجام شود، آنگاه نظام بودجه‌ریزی و به تبع آن پاسخ‌گویی نیز، باید منطقه‌ای و استانی باشد. موضوع دیگر — که پیش‌شرط انجام بودجه‌ریزی استانی و هرگونه تمرکززدایی مالی است — این است که برای بودجه‌ریزی تفصیلی هر استان، نیاز به شاخص‌هایی برای سنجش توسعه در بخش‌های مختلف (آموزش، سلامت، حمل‌ونقل، صنعت، کشاورزی و غیره) وجود دارد. به‌کارگیری چارچوب رویکرد تلفیقی برای برنامه‌ریزی توسعه، ازجمله مهمترین اقداماتی است که سنجش توسعه در بخش‌های مختلف را برای هر استان به تصویر می‌کشد و عدم‌تعادل و عدم‌توازن منطقه‌ای و نقش و جایگاه هر استان برای رفع آنها را نمایانگر می‌سازد. این سنجش‌ها همانند علائم راهنمایی خواهند بود که نحوه توزیع اعتبارات عمرانی در استان‌ها را مشخص می‌سازند. ارائه تصویر سالانه از چنین سنجش‌های استانی در فرآیند بودجه‌ریزی، علاوه براینکه برای تخصیص اعتبارات و تمرکززدایی ضروری است، می‌تواند جلوی هرگونه لابیگری، چانه‌زنی و دخالت منافع گروهی را در فرآیند تنظیم بودجه بگیرد. این شاخص‌ها، همچنین به ارزیابی‌های دوره‌ای برنامه‌های توسعه کمک می‌کنند و در بعضی موارد، حتی ارائه تصویر از شاخص‌ها می‌تواند در یک اتاق وضعیت، فرآیند توسعه را، در دوره‌هایی کوتاه‌تر از یک سال، مورد رصد و پایش قرار دهد.

در نهایت، لازم به ذکر است که ارزیابی و نظارت براساس شاخص‌های پیامدها و نتایج برگرفته‌شده از سیاست‌ها و راهبردها در برنامه‌ریزی راهبردی، بر اساس بند ۶ ماده ۵، به‌عنوان نظارت مستمر بر برنامه‌ها صورت خواهد گرفت و همچنین ارزیابی نظارت بر شاخص‌های عملکردی برنامه‌های اجرایی، بر مبنای مواد قانونی ماده ۳۴ و ۳۵ فصل نهم قانون برنامه و بودجه کشور، امکان پذیر خواهد بود.

### ۶. مزایا و محاسن چارچوب رویکرد تلفیقی تدوین برنامه‌ریزی توسعه

به‌طورکلی، مزایایی را که می‌توان، برای چارچوب پیشنهادی از رویکرد تلفیقی تدوین برنامه‌ریزی توسعه ارائه‌شده در شکل ۲ برشمرد، به شرح زیر هستند.

- تفکیک امور حاکمیتی و غیر حاکمیتی براساس شاخص‌ها؛
- کاهش امور حاکمیتی و حمایت از بخش خصوصی و هدایت بازار؛
- واگذاری تدوین و اجرای برنامه‌ها به سطح مناطق برای امور حاکمیتی، براساس آمایش مناطق و استان‌ها؛
- برقراری انسجام فضایی در برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر آمایش سرزمین (برنامه‌ریزی یکپارچه و مدیریت توسعه سرزمین)؛
- امکان کوچک‌سازی دولت؛
- برنامه‌ریزی بین‌بخشی و بین‌منطقه‌ای (پروگرام محور)؛
- بهره‌گیری از پیشران‌های توسعه در جهت تحقق اهداف؛
- ایجاد هم‌پیوندی و هماهنگی بین نظام برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و نظارت؛
- برقراری ارتباط برنامه‌ریزی راهبردی و اجرایی، بر اساس شاخص‌های نتایج و پیامدها؛
- واگذاری مسئولیت و نظارت‌پذیری بر اساس عملکرد، خروجی و دستاورد؛
- بازنگری دوره‌ای در برنامه‌ریزی (غلطان)؛
- امکان رصد برنامه در سال‌های مختلف، بر مبنای شاخص‌های نتایج، پیامد و عملکرد؛
- تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی و خصولتی مبتنی بر شاخص؛
- بهبود کیفیت و سازمان دولت؛

• تشویق دستگاه‌ها به اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی و اصلاح فرآیندها، برای تحقق شاخص‌های کلان توسعه.

در این مطالعه، به دلیل اهمیت تعیین جایگاه بخش خصوصی در رویکرد برنامه‌ریزی، در بخش بعد، به سهم بخش خصوصی، در برنامه‌ریزی توسعه کشور، پرداخته شده است.

## ۷. سهم بخش خصوصی در توسعه

سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی از جمله نیروهای محرک توسعه هستند. یکی از مهم‌ترین وظایف سیاست‌های برنامه‌ریزی توسعه، ارائه دیدگاه‌های آینده‌نگر توسعه و امنیت برنامه‌ریزی، برای سرمایه‌گذاران خصوصی، مطابق با اهداف سیاست برنامه‌ریزی است. در این راستا، باید به ارتباط و هماهنگی سیاست‌های توسعه فضایی، با سیاست‌های بخشی، توجه شود و همچنین، باید به افزایش جذابیت شهرها و مناطق، برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، در سطح منطقه‌ای و محلی، کمک کند، به نحوی که با علایق مردم همخوانی داشته باشد. در رابطه با سهم بخش خصوصی در توسعه، این موارد، قابل بیان است: الف) پروژه‌های در مقیاس بزرگ، که به صورت خصوصی تأمین مالی می‌شوند، باید در ابتدا، با چشم‌اندازهای توسعه منطقه «خود» هماهنگ شوند. به این ترتیب، در مسیر برنامه‌ریزی فضایی بلندمدت، پروژه‌های بزرگ، مانند راه‌آهن‌های سریع‌السیر، باید با لحاظ نقاط گره‌ای، مراکز باربری، فرودگاه‌ها، مراکز برگزاری کنفرانس‌ها و کنگره‌های بزرگ، و موارد دیگر مرتبط با این پروژه، انجام گیرد. در این صورت، اجرای چنین پروژه‌هایی می‌تواند، پویایی چشمگیری در زمینه توسعه اقتصادی آن منطقه و مناطق اطراف ایجاد و به توسعه فضایی متعادل کمک کند.

ب) جذابیت بسیاری از مناطق کشور برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، باید افزایش یابد. روندها از دهه گذشته نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در ایران، بسیار پایین است. براساس گزارش سرمایه‌گذاری خارجی جهان (۲۰۲۱)، میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران، طی سال ۲۰۲۰، حدود ۱ میلیارد و ۳۴۲ میلیون دلار بوده که نشان می‌دهد سهم ایران، از سرمایه‌گذاری

خارجی در جهان، ۰/۱۳ درصد است. براین اساس، ایران در سال ۲۰۲۰ (۱۳۹۹) جایگاه ۷۲ را، در میان کشورهای مورد بررسی، به خود اختصاص داده است. از بین کشورهای منطقه، امارات متحده عربی در سال ۲۰۲۰، حدود بیست میلیارد دلار سرمایه مستقیم خارجی جذب کرده است (حدود پانزده برابر ایران). همچنین در همان سال، ترکیه به هفت میلیارد و ۹۰۰ میلیون دلار و عربستان سعودی به پنج میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی دست یافتند [کنفرانس تجارت و توسعه ملل متحد (آنکتاد)<sup>۱</sup>، ۲۰۲۱].

ج) به دلیل اینکه منابع مالی عمومی کافی برای پوشش نیازهای جامعه، به‌ویژه زیرساخت‌های فنی و اجتماعی، وجود ندارد، نیاز خواهد بود تا در سال‌های آینده، سرمایه‌گذاری خصوصی، سهم بیشتری در دستیابی به اهداف توسعه داشته باشد. باید از مشارکت‌های دولتی - خصوصی، در مناطقی که قبلاً محدود به بخش دولتی بودند، حمایت شود. این امر، به‌ویژه، در زمینه‌های مختلف زیرساختی و خدماتی (حمل‌ونقل، مخابرات، تأمین آب، بهداشت، آموزش، و غیره) و در زمینه توسعه محلی صدق می‌کند. همراه با سرمایه خصوصی، از یک طرف باید تجربه اقتصاد بازار، در زمینه مدیریت پروژه نیز، به‌شدت مورد استفاده قرار گیرد و از طرف دیگر باید، مشارکت‌های دولتی - خصوصی، در تمام مناطق کشور، به‌عنوان مکمل خدمات عمومی، در نظر گرفته شود.

د) یکی از کلیدهای اساسی برای موفقیت مشارکت‌های دولتی - خصوصی، وجود یک ساختار اداری مؤثر، نه‌تنها در سطح ملی، بلکه در سطح منطقه‌ای و محلی است. این ساختار باید قادر به ایجاد چارچوبی برای سرمایه‌گذاران خصوصی و نظارت کارآمد بر اجرای پروژه‌ها باشد. بنابراین، قوانین قراردادی در این زمینه، باید به‌وضوح تعیین شوند (سیمت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰).

تجربه موفق کشورهای آسیای شرقی نشان می‌دهد، به‌این‌منظور، نهادی در ساختار سیاسی این کشورها تعبیه شده که در این میان، نقش محوری ایفا می‌کرده

1. United Nations Conference on Trade and Development (ANCTAD)

2. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, (CEMAT)



است و تحت عنوان آژانس‌های راهبر<sup>۱</sup> شناخته می‌شود (جانسون، ۱۹۸۲). به‌کارگیری آژانس‌های راهبر، لزوماً، به معنای تشکیل یک نهاد جدید نیست؛ بلکه با تقویت نهاد اقتصادی در ساختار موجود، می‌تواند چنین آژانسی تعریف شود و به ایفای نقش بپردازد.

آژانس راهبر، کارکرد اتاق فکر را دارد؛ مسیر توسعه اقتصادی را ترسیم می‌کند؛ تصمیم می‌گیرد که برای ارتقای ساختار و افزایش رقابت‌پذیری صنعتی کشور، در سطح بین‌المللی، کدام صنایع باید وجود داشته باشند و به کدام صنایع، دیگر نیاز نیست؛ نوعی اجماع برای برنامه‌های خود، در میان بخش خصوصی، ایجاد می‌کند و از ابتکار عمل بخش خصوصی، حمایت مثبت می‌کند. آژانس راهبر باید مراقب اهداف عملیاتی، مانند ایجاد تنوع در صنایع، متنوع‌سازی بازارها، کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه و اشتغال بیشتر در صنایع خاص، باشد و با تجزیه و تحلیل چگونگی تأثیر سیاست‌های مختلف، برای تحقق این اهداف تلاش کند. این آژانس باید خود را یک سازمان استراتژیک بداند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱). براین اساس، از الزامات مهمی که بین برنامه راهبردی و اجرایی پیوند برقرار می‌کند و از طرف دیگر، شرایطی را برای تقویت روابط بخش دولتی با بخش خصوصی برقرار می‌سازد، الزامات مربوط به تقویت نهادهای اقتصادی دولت و به‌ویژه، نهادهای استراتژیک برای هدایت و راهبری برنامه‌های توسعه‌ای کشور است.

## ۸. جمع‌بندی

در این مطالعه تلاش شد، ضمن توجه به آسیب‌شناسی‌های صورت گرفته از برنامه‌های توسعه در ایران و رویکردهایی که تا کنون برای اصلاح آن پیشنهاد شده است، با نگرشی نو، چارچوبی براساس رویکرد تلفیقی، برای برنامه‌ریزی توسعه ارائه شود. این چارچوب بین «برنامه راهبردی» و «برنامه اجرایی» و «نظارت و ارزیابی براساس شاخص‌های نتایج و پیامد و عملکرد» پیوند برقرار می‌کند. در چارچوب پیشنهادی، به استراتژی، چشم‌انداز و اهداف کلان توسعه کشور — که خود منتج از اسناد بالادستی و نظریه‌ها و پارادایم‌های توسعه هستند — توجه می‌گردد و

از طرف دیگر، سیاست‌های مرتبط با انسجام فضایی کشور، در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی، به کار گرفته می‌شود. طی این مسیر، منجر به شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های قلمروهای سرزمینی و به دنبال آن، تدوین پیشران‌های توسعه در سطوح مختلف فضایی می‌شود. بنابراین، می‌توان از برنامه‌ریزی جامع فاصله گرفت و بر اساس پیشران‌های به دست آمده، بر راهبردها و سیاست‌هایی خاصی که متناسب با سطوح مختلف فضایی است، تکیه شود. به این ترتیب، از یک طرف پیوند بین بخش و منطقه برقرار می‌شود، و از طرف دیگر، نظام انگیزشی برای تضمین اجرای پروگرام‌ها فراهم می‌شود و بر اساس آن، شاخص‌های عملکرد، نتایج و پیامد نیز، بر اساس اهداف کلان توسعه کشور، پیشران‌های توسعه و برنامه‌های اجرایی، قابل تدوین خواهند بود.

این چارچوب، با تمرکز بر جنبه پایداری در تمام ابعاد محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و برقراری توازن و تعادل (توازن محیطی، تعادل اقتصادی و تعادل اجتماعی) در قالب پارادایم شبکه‌ای در برنامه‌ریزی فضایی راهبردی، این امکان را فراهم می‌آورد که توسعه سرزمین، در کنار عدالت فضایی، محقق گردد. گذر از بحران‌های سرزمین، مانند کمبود آب و عدم توازن بهره‌برداری از سرزمین، اصلاح ساختار و چابک‌سازی دولت، احیای بخش خصوصی و دولتی (دولت هدایت‌گر و ناظر)، مرتفع نمودن کسری بودجه با کاهش تصدی‌گری دولت، از طریق واگذاری امور غیرحاکمیتی به بخش خصوصی، تعامل سازنده با جهان و ارتقای جایگاه ایران در رقابت‌پذیری و درنهایت، اتخاذ استراتژی توسعه کشور، به صورت بلندمدت، از جمله نتایج مورد انتظار از به کارگیری رویکرد تلفیقی پیشنهادی است.

## منابع

- آقاسی زاده، فتح‌الله و غلامی‌نتاج‌امیری، سعید، (۱۳۹۹). *هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ آسیب‌ها و چالش‌ها*، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری. پوراغرسنگاچین، فرزاد، کاشف، مهرداد، ابراهیمی خوسفی، محسن و کشتکار، مصطفی، (۱۳۹۹). *بررسی تطبیقی برنامه‌ریزی فضایی (آمایش سرزمین) در کشورهای منتخب*. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- ترنر، مارک و هیوم، دیوید، (۱۳۸۴). *حکومت‌داری و مدیریت توسعه*، ترجمه عباس منوریان، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، چاپ دوم.
- تیموری، رحیم، (۱۴۰۰). «درس آموخته‌ها و دلالت‌های تجربیات داخلی و خارجی برای برنامه هفتم توسعه». مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، شصت‌مین نشست علمی - تخصصی در دی ماه ۱۴۰۰.
- تیموری، عباد، (۱۴۰۰). «بررسی تاریخی پارادایم‌های توسعه». <https://pooyeshfekri.com/>
- توفیق فیروز، (۱۳۷۶). *آمایش سرزمین: تجربه جهانی و انطباق آن با وضع ایران*.
- توفیق، فیروز، (۱۳۸۵). *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن*، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- حسینی، محمدحسین، (۱۳۸۹). «درآمدی به روش‌شناسی تلفیقی در پژوهش‌های میان‌رشته‌ای علوم اجتماعی». *فصلنامه مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی*، دوره دوم، شماره ۴.
- خاندوزی، سیداحسان، (۱۳۸۹). «ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران» (۱۳۶۸-۱۳۸۸)، *برنامه و بودجه*، سال پانزدهم، شماره ۱۱۰.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران* (درباره برنامه پنجم توسعه)، شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- شقایق، سحر، (۱۳۹۷). *مروری بر دیدگاه‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران از دیدگاه صاحب‌نظران*، تهران: هامش.
- طالب، مهدی و عنبری، موسی، (۱۳۸۵). «دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم»، *نشریه علوم اجتماعی*، شماره ۲۷.
- عظیمی آرانی، حسین، (۱۳۷۳). *مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران*، تهران: نشر نی، چاپ سوم.
- غلامی‌نتاج‌امیری، سعید و عظیمی، میکایل، (۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی*، معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی (با همکاری مرکز تحقیقات استراتژیک).
- غنی‌نژاد در گفتگو با احمدی امویی، بهمن، (۱۳۸۷). *مردان جمهوری اسلامی چگونه تکنوکرات شدند؟*، تهران: گام نو.
- فاضلی، محمد، (۱۳۹۹). *زندگی سراسر فهم مسئله است*، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۱). مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر، دفتر مطالعات اقتصادی.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۸). ریشه‌های عدم توفیق در برنامه‌های اول و دوم، دفتر بررسی‌های اقتصادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (۱۳۹۳). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، امور برنامه‌ریزی اقتصاد کلان و ارزیابی برنامه.

مکنون، رضا، سلیمی، جلیل و بهرامی، محسن، (۱۳۹۳). «فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران»، راهبرد اقتصادی سال سوم، شماره ۱۰.

نورمحمدی، خسرو و صمیمی، احمد، (۱۴۰۰). برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرنی)، تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.

- Camarinha-Matos L.M., Afsarmanesh H. & Boucher X. (2010). The Role of Collaborative Networks in Sustainability. In Camarinha-Matos L.M., Boucher X. & Afsarmanesh H. (eds). (2010). Collaborative Networks for a Sustainable World. IFIP Advances in Information and Communication Technology, Vol.336. Springer. Berlin. Heidelberg.
- Chenery, H. (1983). Interaction between theory and observation in development, *World Development*, Vol.10, No.11, 853-861.
- Dye, Thomas R. (2016). Understanding Public. Englewood Cliffs. Prentice-Hall Press.
- European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT) (2000). Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, adopted at the 12th Session of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning on 7-8 September 2000 in Hanover.
- Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2020). Studying Public Policy Principles and Processes, Oxford university Press.
- Johnson, C. (1982). MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford University Press.
- Popper, K. R. (1963). Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge. New York. Routledge and Kegan Paul.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), (2021). World Investment Report. United Nations.