

بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه
با توجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند
(بررسی موردی ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۳۲۷
اسفندماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. ژاپن: برنامه‌های توسعه منعطف.....
۵.....	۲. کره جنوبی: گزینش صنایع ارجح در برنامه‌های توسعه.....
۸.....	۳. چین: از برنامه توسعه به «راهنمای» توسعه.....
۱۰.....	۴. هند: از شکست برنامه‌های توسعه تا طرح ابتکارات جدید.....
۱۳.....	۵. محتواپژوهی موردی ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه.....
۲۰.....	۶. پویش برنامه‌نویسی توسعه و وابستگی به مسیر.....
۲۳.....	۷. جمع‌بندی: درس‌هایی که می‌توان آموخت.....
۲۶.....	۸. پیشنهادهایی برای آینده.....
۲۹.....	منابع و مآخذ.....



**بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه
با توجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند
(بررسی موردی ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه)**

چکیده

تدوین قانون برنامه ششم توسعه در شرایطی به پایان رسیده است که همچون برنامه‌های پیشین مسئله تعیین تکلیف سیاست صنعتی به سرانجام نرسید.

با اینکه 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، برخی از مهمترین اهداف توسعه ملی (رشد صنعتی پایدار، صادرات کالاهای صنعتی، رفاه عمومی و عدالت اجتماعی) همچنان محقق نشده‌اند. در واقع، سنت طولانی‌تر برنامه‌نویسی توسعه در ایران در مقایسه با اغلب کشورهای تازه صنعتی شده، نتوانسته است به حل چالش توسعه‌نیافتگی کشور کمک چندانی کند. پژوهش حاضر تلاش دارد تا ابتدا به شکلی مختصر، به محتواپژوهی کل برنامه‌های توسعه در چهار کشور ژاپن، کره جنوبی، چین و هند بپردازد تا نشان دهد که رویکرد اصلی و ویژگی‌های محوری برنامه‌های توسعه در این کشورها چه بوده است. این سطح از تحلیل، با نشان دادن محورهای اصلی برنامه‌نویسی موفق برای توسعه، به فهم گام دوم تحلیل، یعنی محتواپژوهی موردی، کمک می‌کند.

در گام دوم، ماده (۱۵۰) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، (ذیل فصل پنجم، بخش صنعت و معدن) مورد تحلیل و بررسی آسیب‌شناسانه قرار گرفته است. ماده (۱۵۰)، یکی از مهمترین مواد قانون برنامه پنجم توسعه است که به موضوعات کلیدی مانند قابلیت‌های فناوری، خلق مزیت‌های رقابتی، متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی، ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر و مواردی از این دست پرداخته است. برای آسیب‌شناسی نظام‌مند، این ماده قانونی با موارد مشابه در برنامه‌های توسعه برخی از کشورهای موفق مانند ژاپن، کره جنوبی، چین و هند مقایسه و تلاش شده تا برخی پیشنهادها کاربردی ارائه شود.

پیشنهادهای ارائه‌شده را می‌توان به این شرح خلاصه کرد: 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 به‌عنوان 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 و دارای ماهیتی ترکیبی (سیاست‌های رشد محور - صادراتی توأمان با سیاست‌های باز توزیعی).

همچنین می‌توان با تشکیل کارگروهی در سازمان برنامه و بودجه برای رصد ماهیانه اقدامات اجرایی برنامه ششم توسعه و تدوین برنامه‌های مستقلی برای هر استان با توجه به متن برنامه ششم توسعه و طرح آمایش سرزمین، برنامه توسعه‌ای دقیق‌تر با قابلیت اجرایی بالاتری را تدوین کرد.

مقدمه

ایران دارای یکی از قدیمی‌ترین سنت‌های برنامه‌نویسی توسعه در میان کشورهای در حال توسعه و تازه صنعتی شده است. در حالی که اولین برنامه توسعه کشور در سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۸) نوشته شد، اولین برنامه توسعه ملی هند در سال ۱۹۵۱، چین در سال ۱۹۵۳، ژاپن در سال ۱۹۵۶ و کره جنوبی در سال ۱۹۶۲ تدوین شده بودند. با اینکه 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 بود، برخی از مهمترین اهداف توسعه ملی (رشد صنعتی پایدار، صادرات کالاهای صنعتی، رفاه عمومی و عدالت اجتماعی) هنوز هم محقق نشده‌اند. در واقع، سنت طولانی‌تر برنامه‌نویسی توسعه در ایران در مقایسه با اغلب کشورهای تازه صنعتی شده یا کشورهای در حال توسعه به نسبت موفق، نتوانسته است به حل چالش توسعه‌نیافتگی کشور کمک چندانی کند.

سوی مشکلات اجرایی - که باید در قالب طرح‌های اجراپژوهی مورد بررسی قرار گیرند - از یکسو، و ضعف نظام برنامه‌نویسی توسعه (که باید در قالب طرح‌های تحلیل سیستمی مورد بررسی قرار گیرند) از سوی دیگر، به نظر می‌رسد یکی از دلایل این امر، وجود ضعف‌های جدی در محتوای برنامه‌های توسعه بوده است. در بررسی محتوای برنامه‌های توسعه نیز می‌توان برنامه‌های توسعه را به دو شکل محتواپژوهی کل برنامه و محتواپژوهی موردی تحلیل کرد. اگر محتواپژوهی کل برنامه‌ها تلاش دارد تا اصول برنامه‌نویسی را مشخص و شیوه برنامه‌نویسی را برجسته کند، محتواپژوهی موردی به واکاوی یک یا چند ماده از برنامه توسعه با هدف یافتن مصادیقی از اصول کلی برنامه‌نویسی می‌پردازد.

پژوهش حاضر تلاش دارد تا ابتدا به شکلی مختصر، به محتواپژوهی کل برنامه‌های توسعه در چهار کشور ژاپن، کره جنوبی، چین و هند بپردازد تا نشان دهد که رویکرد اصلی و ویژگی‌های محوری برنامه‌های توسعه در این کشورها چه بوده است.^۱ این سطح از تحلیل، با نشان دادن محورهای اصلی

۱. هر کدام از این کشورها را می‌توان در پژوهشی مستقل با استفاده از رویکرد محتواپژوهی کل برنامه، مورد بررسی قرار داد. تمرکز بر تجربه هر کشور می‌تواند درس‌های مهمی برای بهبود عملکرد نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور ما داشته باشد؛ همان طور که کشورهای موفق‌تری چون کره جنوبی و چین نیز از تجربیات دیگران بسیار آموخته‌اند.



برنامه‌نویسی موفق برای توسعه، به فهم گام دوم تحلیل یعنی محتواپژوهی موردی کمک می‌کند. در گام دوم، ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه (ذیل فصل پنجم، بخش صنعت و معدن) مورد تحلیل و بررسی آسیب‌شناسانه قرار می‌گیرد. ماده (۱۵۰)، یکی از مهمترین مواد قانون برنامه پنجم توسعه است که به موضوعات کلیدی مانند قابلیت‌های فناوری، خلق مزیت‌های رقابتی، متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی، ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر و مواردی از این دست پرداخته است. برای آسیب‌شناسی نظام‌مند، این ماده قانونی با موارد مشابه در برنامه‌های توسعه برخی از کشورهای موفق مانند ژاپن، کره جنوبی، چین و هند مقایسه می‌شود. در پایان نیز برخی پیشنهادها کاربردی ارائه می‌شود.

۱. ژاپن: برنامه‌های توسعه منعطف

برنامه‌های توسعه در ژاپن بسته به تحولات اقتصادی این کشور و نیاز به ایجاد چارچوب حقوقی مناسب برای اقدام دولت، متغیر بوده است. زمانی نیاز به برنامه‌های پنج‌ساله با اهداف کمی بود؛ با تحقق اهداف پیش از موعد تعیین‌شده، برنامه جدیدی تدوین و اجرا می‌شد؛ و زمانی دیگر برنامه ده‌ساله نوشته و اجرا می‌شد و پس از تغییر شرایط اقتصاد ژاپن و تحقق هدف صنعتی شدن کشور، برنامه‌های توسعه بسیار متفاوتی تدوین شد. همگام شدن برنامه‌های توسعه ژاپن با تحولات اقتصاد این کشور، یکی از مهمترین درس‌های تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ژاپن است.

برنامه‌های توسعه در ژاپن در نزدیک به سه دهه اول صنعتی شدن (۱۹۸۵-۱۹۵۵) عموماً برنامه‌هایی کمی با هدف رشد اقتصادی همراه با توزیع برابر ثروت در جامعه بودند. اولین برنامه پنج‌ساله توسعه (۱۹۶۰-۱۹۵۶) ژاپن توسط کابینه هاتویاما^۱ در سال ۱۹۵۵ تدوین شد. این برنامه با عنوان برنامه خوداتکایی اقتصادی^۲ و با هدف استقلال اقتصادی و ایجاد فرصت‌های شغلی و رسیدن به رشد ۳/۵ درصد به مرحله اجرا درآمد. با اینکه این برنامه باید تا سال ۱۹۶۰ ادامه پیدا می‌کرد، در طی دو سال اول اجرای برنامه، اهداف آن محقق شد. از این‌رو، دولت در سال ۱۹۵۸ برنامه جدیدی را تدوین کرد. هدف دومین برنامه پنج‌ساله (۱۹۶۲-۱۹۵۸)، دستیابی به حداکثر اشتغال کامل و ارتقای استانداردهای زندگی با رشد اقتصادی سالیانه ۶/۵ درصد بود. اهداف این برنامه نیز دو سال زودتر از سال پایانی، محقق شدند. در نتیجه، برنامه توسعه جدیدی در اواخر سال ۱۹۶۰ تدوین شد که هدف آن، دو برابر کردن درآمد ملی در طی ۱۰ سال بود. این برنامه با عنوان برنامه دو برابر کردن درآمد ملی در طی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۰، نرخ رشد ۷/۲ درصدی را پیش‌بینی کرده بود؛ چرا که دو برابر شدن درآمدهای ملی تنها با این

1. Hatoyama

2. Five Year Plan for Economic Self-Support (1956-1960).

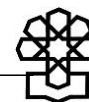
نرخ رشد اقتصادی امکان‌پذیر بود، اما در عمل، رشد اقتصادی از مرز ۱۰/۸ درصد نیز فراتر رفت. این رشد سریع باعث افزایش تورم و هزینه زندگی مردم شد که در نتیجه آن، انتقادهای زیادی از برنامه، تحت عنوان «قربانی کردن رفاه اجتماعی در پای رشد» مطرح شد (نقی‌زاده، ۱۳۸۴: ۶۶۹). منتقدان بر این باور بودند که به‌رغم دو برابر شدن درآمدهای ملی، توزیع ثروت به همین میزان بهبود پیدا نکرده است. اگرچه اجرای این برنامه در سال ۱۹۶۵ در کابینه ایساکو ساتو^۱ متوقف شد، اما اهداف برنامه در سال ۱۹۶۷-۱۹۶۸ به نتیجه رسید و ژاپن به عنوان یکی از کشورهای دارای کمترین شکاف درآمد و ثروت، به یکی از اقتصادهای بزرگ جهان تنها ۲۳ سال پس از پایان جنگ جهانی دوم تبدیل شد (Bronfenbrenner, 1970: 523).

در ژاپن، برنامه توسعه حاوی هدفگیری‌های مشخص اقتصادی بوده‌اند. اقتصاد ژاپن از چنان پتانسیل اقتصادی برخوردار بود که با تدوین جهتگیری‌های مناسب در برنامه‌های توسعه، اهداف مشخص در برنامه‌ها به سرعت محقق می‌شدند و دولت ژاپن، به‌ویژه در دو دهه اول (۱۹۷۶-۱۹۵۶)، برنامه‌های بعدی را زودتر از موعد، تصویب و اجرا می‌کرد (Bieda, 1977: 68). تا اوایل دهه ۱۹۷۰، صنایع سنگین و صنایع شیمیایی جزء صنایع اولویت‌دار در برنامه‌های توسعه این کشور بودند. دولت ژاپن به‌ویژه در برنامه‌های اول تا سوم، تلاش می‌کرد تا با اعطای یارانه‌های مختلف و شکل‌گیری سرمایه در این صنایع، موتور محرکی برای سایر صنایع ایجاد کند (Hollerman, 1960: 219). این برنامه‌ها از میانه دهه ۱۹۶۰، بیش از گذشته جهتگیری‌های توزیعی پیدا کردند. ماهیت دو وجهی برنامه توسعه در ژاپن، یعنی تأکید هم‌زمان بر رشد اقتصادی، صنعتی شدن و ارتقای وضعیت صنایع دارای اولویت از یکسو، و توزیع برابرتر درآمدها و ثروت در جامعه از سوی دیگر، باعث شد تا نوعی هم‌زمانی در جهش اقتصادی ژاپن و ارتقای استانداردهای زندگی مردم به وجود آید.

نکته دیگر اینکه هرچه نظام اقتصادی ژاپن قوی‌تر و بخش خصوصی این کشور توانمندتر می‌شد، سطح دخالت‌های دولت و تأثیر ابزارهای دولتی بر اقتصاد نیز کاهش می‌یافت. از این‌رو، دگرگونی در سطح توسعه اقتصادی ژاپن و دستیابی به اهداف اولیه توسعه‌ای باعث شد تا برنامه‌های توسعه این کشور نیز از میانه دهه ۱۹۸۰، ماهیت چشم‌اندازگونه‌ای پیدا کند. برنامه‌های بعدی توسعه ژاپن تا میانه دهه ۱۹۹۰، عمدتاً مسیری را مشخص می‌کردند که دولت ژاپن در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی با آن چالش‌ها مواجه خواهد بود. در واقع، این برنامه‌ها تعیین‌کننده جهتگیری‌های اصلی برای حل مشکلات پیش رو و تقویت توسعه ملی بودند (علی پورتهرانی، ۱۳۷۲: ۱۱۴). از میانه دهه ۱۹۹۰ و با بحران اقتصادی شرق آسیا، تدوین برنامه توسعه برای بیش از یک دهه متوقف شد.

از میانه دهه ۲۰۰۰ تاکنون، برنامه‌ریزی توسعه‌ای در ژاپن به‌عنوان چارچوبی برای حل مشکلات

1. Eisaku Sato



موردی، اما مهم، برای کشور در نظر گرفته شده است. دولت‌ها در ژاپن که در مورد موضوعات مهم کشور، برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدتی را طراحی و اجرا می‌کنند، تلاش دارند تا با استفاده از چارچوب حقوقی ایجاد شده توسط این برنامه‌ها، مشکلات بخش‌های مختلف را حل‌وفصل کنند. این برنامه‌ها عموماً با همکاری تشکل‌های فعال در هر حوزه نوشته شده و دارای اهداف کمی هستند (در بخش بعد خواهیم گفت که کره جنوبی نیز پس از تحقق اهداف توسعه ملی، به همین شیوه عمل کرد). به‌عنوان مثال، چهار سال پس از وقوع سونامی و بحران نیروگاه اتمی فوکوشیما در سال ۲۰۱۱ و تلاش‌های ناموفق دولت ژاپن برای حل مشکلات به وجود آمده از این دو رویداد، دولت برنامه پنج‌ساله‌ای برای تسریع در بازسازی ویرانی‌های ناشی از سونامی و حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی ناشی از انفجار نیروگاه اتمی فوکوشیما تدوین و اجرای آن را در تابستان سال جاری (۲۰۱۵) آغاز کرده است. برطبق این برنامه، دولت باید با ایجاد فرصت‌های شغلی مشخص به میزانی که نیروهای کار در مناطق آسیب‌پذیر به سطح اشتغال کامل برسند و احداث مسکن در مناطق آسیب‌دیده به میزانی که تمام نیازهای مردم این مناطق به مسکن رفع شود، اقدامات لازم را به مدت حداکثر پنج سال انجام دهد (Lies, 2015).

۲. کره جنوبی: گزینش صنایع ارجح در برنامه‌های توسعه

قانون برنامه توسعه در کره جنوبی، صرفاً یکی از ابزارهای قانونی دولت برای توسعه ملی بوده است. در واقع، دولت کره جنوبی از اوایل دهه ۱۹۶۰، از ابزارهای قانونی و سیاستی متعددی برای تحرک بخشی به اقتصاد ضعیف این کشور استفاده می‌کرد. هدف اصلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی کره جنوبی، تحقق توسعه ملی از طریق صنعتی‌شدن بود. مهمترین اصل در برنامه‌های توسعه کره جنوبی، انتخاب صنایع دارای اولویت و تخصیص منابع کمیاب اقتصادی برای تقویت این صنایع بود. به‌عبارت دیگر، برای تحقق صنعتی‌شدن در کره جنوبی، باید صنایع ارجح در هر برنامه مشخص و دولت با تحرک این صنایع پیشرو، رشد اقتصادی مشخص شده در سند برنامه را محقق می‌کرد. در واقع، وظیفه اصلی برنامه توسعه در کره جنوبی، شناسایی صنایع ارجح و ایجاد یک چارچوب قانونی مناسب برای تخصیص منابع به چند صنعت مورد اشاره در قانون برنامه بود.

صنایع ارجح در نخستین برنامه پنج‌ساله (۱۹۶۲-۱۹۶۶) عبارت بودند از: صنایع برق، سیمان، زغال‌سنگ، کود، پالایش نفت و کشاورزی. این برنامه که براساس مدل سرمایه - محور هارود- دومار تهیه شده بود، بر محور تحقق رشد اقتصادی سالیانه ۷/۱ درصد تنظیم شده بود. در این برنامه‌های پنج‌ساله توسعه که عموماً کمی و با جزئیات کامل بودند، میزان تولید مورد انتظار هر کدام از صنایع ارجح نیز مشخص شده بود. به‌عنوان مثال در نخستین برنامه توسعه ملی کره، اشاره شده بود که باید میزان تولید زغال‌سنگ در سال انتهای برنامه (۱۹۶۶) به ۱۲ میلیون تن (یعنی بیشتر از دو برابر تولید

سال ۱۹۶۰) رسیده باشد؛ یا ظرفیت تولید برق باید از ۳۶۰ مگاوات در سال ۱۹۶۰ به ۱۰۰۰ مگاوات در سال انتهای برنامه برسد (Wolf, 1962: 8-9).

در دومین برنامه پنج‌ساله (۱۹۷۱-۱۹۶۷) صنایع مواد شیمیایی، فولاد و ماشین‌آلات، در برنامه‌های سوم و چهارم (۱۹۸۱-۱۹۷۲) علاوه بر صنایع ارجح اشاره شده در برنامه دوم، فلزات غیرآهنی، کشتی‌سازی و صنایع الکترونیک و در برنامه‌های پنجم و ششم (۱۹۹۱-۱۹۸۲) صنایع ساخت ماشین‌آلات، الکترونیک، مواد شیمیایی، کشتی‌سازی و انواع صنایع پیشرفته (نیمه‌هادی، مواد جدید، فناوری زیستی) مورد حمایت نظام قانونگذاری قرار گرفتند (Koh, 2010 : 23). دولت کره برای تأمین هزینه‌های برنامه‌های توسعه اول تا چهارم، سیاست‌های ریاضت شدید اقتصادی را اجرا می‌کرد.

قوانین موردی و البته متعدد دیگری نیز بودند که همگام با قانون برنامه توسعه کره جنوبی به تصویب پارلمان ملی کره رسیدند. هدف این دسته از قوانین، عملیاتی کردن کمک‌هایی بود که برطبق قانون برنامه توسعه باید به صنایع ارجح ارائه می‌شد. در واقع این قوانین موردی، سیاست‌های میان‌مدت برنامه‌های توسعه را تبدیل به سیاست کوتاه‌مدت می‌کردند. با تغییر صنایع ارجح در هر برنامه، قوانین جدیدی تصویب و قوانین پیشین ملغی می‌شدند. این امر، پویایی خاصی به برنامه‌های توسعه این کشور می‌داد و باعث می‌شد تا هماهنگی میان نظام برنامه‌ریزی توسعه و تحولات شتابان حوزه اقتصاد حفظ شود. به‌عنوان مثال، در سال ۱۹۶۹ قانون توسعه صنایع الکترونیک، این صنایع را به‌عنوان صنایع استراتژیک صادراتی مشخص می‌کرد. مقررات ضمیمه این قانون که جزئیات حمایت‌های لازم برای توسعه این صنایع را تعیین می‌کرد نیز نقش مکمل قانون اصلی را برعهده داشت. این مقررات با هدف تغییرات فناورانه در این صنایع و هماهنگی بیشتر آنها با تحولات فناورانه جهانی طراحی شده بودند (Kim, 1991: 18). با تغییر صنایع ارجح، قوانین حمایتی جدیدی تصویب می‌شد که اولویت دولت را به سمت کمک به دیگر صنایع تغییر می‌داد.

همچنین در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰، دولت کره به‌سرعت مجتمع‌های صنعتی با زیرساخت‌های مناسب مانند مجتمع‌های صنعتی کومی^۱ و ماسان^۲ و نهادهای تخصصی چون مؤسسه تکنولوژی الکترونیک کره^۳، مؤسسه علوم و تکنولوژی پیشرفته کره^۴ و انجمن صنایع الکترونیک کره^۵ را برای تحقیق و توسعه و همگام شدن با تحولات فناورانه جهانی و توسعه دانش کاربردی برای استفاده در این صنایع تأسیس کرد. برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه کره (۱۹۸۱-۱۹۷۲) نیز با تأمین مالی صنایع واجد شرایط، پشتوانه قانونی لازم برای تقویت این صنایع را فراهم کردند. گزینش صنایع

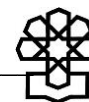
1. Kumi

2. Masan

3. Korea Institute of Electronics Technology

4. Korea Advanced Institute of Science and Technology

5. Electronics Industries Association of Korea



استراتژیک برای توسعه کره، در هر دوره با یکدیگر متفاوت بود. با این حال، دامنه وسیعی از صنایع پیچیده الکترونیک تا صنایع کشتی سازی و اتومبیل را دربر می گرفت (Ibid). مجموعه ای از این اقدامات به بخش خصوصی به نسبت ضعیف کره انگیزه می داد تا بهبود فناوریانه با هدف تقویت مزیت رقابتی کالاهای تولیدی خود را در دستور کار قرار دهند.

همچنین در اواخر دهه ۱۹۶۰، دولت قوانین و مقررات متعددی با هدف تحول فناوریانه در برخی صنایع را تدوین و به مرحله اجرا درآورد. از جمله این موارد، قوانین اعطای مشوق های مالیاتی، تخفیف های گمرکی (تخفیف برای ورود نهاده های تولیدی و کالاهای سرمایه ای لازم برای صنایع منتخب)، اعطای وام و مواردی از این دست بودند. دولت کره جنوبی، به صنایع ارجح، وام های یارانه ای می داد. یکی از مهمترین ابزارهای قانونی دولت، وام های سیاستی (وام هایی با نرخ بهره یارانه ای) و یا اولویت در حیره بندی اعتباری بودند. آن وام ها در طی سال های ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۵، معادل ۵۷/۹ درصد از کل وام های بانکی را به خود اختصاص دادند (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۴۹).

یکی از محورهای اصلی تمام برنامه های توسعه کره، تقدم رشد اقتصادی بر کاهش عدم تعادل در توزیع درآمد و نابرابری جغرافیایی در توزیع صنایع مهم بود (Kim, 2013: 14). این امر باعث شد تا کره جنوبی یکی از نابرابرترین کشورهای تازه صنعتی شده محسوب شود. دولت کره پس از جهش اقتصادی در طول چهار برنامه پنج ساله توسعه (تا سال ۱۹۸۱)، تلاش کرد تا در دو برنامه آخر (۱۹۸۷-۱۹۹۶) رویکرد بازتوزیع درآمد و ثروت را تقویت کند. در واقع، دو برنامه آخر توسعه این کشور، تلاش داشتند تا رشد اقتصادی را هم زمان با توزیع برابرتر درآمد و ثروت مدنظر قرار دهند.

پس از رکود اقتصادی میانه دهه ۱۹۹۰ در شرق آسیا، برنامه نویسی پنج ساله 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، برنامه های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدتی را تدوین و به اجرا می گذارد. به عنوان مثال، با توجه به اهمیت رشد پایدار برای اقتصادهای صنعتی، کره جنوبی برنامه پنج ساله رشد سبز^۱ (۲۰۱۳-۲۰۰۹) را به عنوان یک برنامه میان مدت برای تحقق اهداف استراتژی ملی رشد سبز تدوین و به مرحله اجرا گذاشت. بودجه این برنامه، ۸۳/۶ میلیارد دلار (۲ درصد تولید ناخالص داخلی) بود (United Nations Environment Programme, 2010: 6). چنین برنامه هایی متفاوت با برنامه های پنج ساله توسعه در گذشته، برنامه هایی کمتر متمرکز و بیشتر موردی با هدف حل مشکلات مشخص برای تداوم توسعه اقتصادی- اجتماعی کره جنوبی و بهبود وضعیت شاخص های حوزه ای خاص هستند. در واقع، با گذشتن کره جنوبی از مراحل اولیه توسعه و ایجاد صنایع دارای قابلیت صادراتی بالا، شکل و ماهیت برنامه ریزی توسعه ای کره جنوبی نیز تغییر یافته است.

۳. چین: از برنامه توسعه به «راهنمای» توسعه

برنامه‌نویسی توسعه در چین، از دهه ۱۹۵۰ آغاز شد. در دو دهه اول، الگوی برنامه‌نویسی توسعه این کشور تا حد زیادی برگرفته از مدل برنامه‌های توسعه اتحاد جماهیر شوروی (سابق) بود. ماهیت کوتاه‌مدت و میان‌مدت برنامه‌ریزی (برنامه سالیانه و برنامه پنج‌ساله توسعه)، بخشی و پروژه - محور بودن برنامه (تصویب پروژه‌هایی که از نظر کمیسیون برنامه‌ریزی، حیاتی بودند)، تمرکز برنامه‌ریزی در سطح ملی همراه با ارتباط ضعیف میان سیاستگذاران مرکز نشین با سیاستگذاران محلی، اتکای برنامه‌ریزی بر ابزارهای اجرایی به جای توجه به اهمیت سیاستگذاری مالی و تجارت خارجی و در نهایت، تلاش برای توزیع برابرتر ثروت در جامعه، از ویژگی‌های مدل شوروی در برنامه‌نویسی توسعه بودند.^۱ این مدل برنامه‌نویسی، متکی به تشکیلاتی بود که صرفاً با ایجاد اجماع در درون حزب کمونیست، دخالت شهروندان در تعیین اولویت‌ها را مجاز نمی‌دانست و از این طریق، اجماع عمومی در مورد اهداف را ناممکن می‌کرد. در واقع، رویکرد اصلی برنامه‌نویسی در چین در طی دو دهه اول، رویکردی به شدت از بالا به پایین بود. در این مدل، بر روی جزئیات هر پروژه تمرکز می‌شد (مثلاً در برنامه اول توسعه (۱۹۵۳-۱۹۵۷)، پروژه با ذکر عنوان پروژه و مختصات هر کدام قید شده بود) و جزئیات دقیق هر اقدام به صورت مکتوب در ضمیمه‌های برنامه مورد توجه قرار می‌گرفت (Wang, 2003: 23). برنامه‌های دوم (۱۹۵۸-۱۹۶۲)، سوم (۱۹۶۶-۱۹۷۰)، چهارم (۱۹۷۱-۱۹۷۵) و تا حدی برنامه پنجم (۱۹۷۶-۱۹۸۰) نیز از این شیوه برنامه‌نویسی پیروی می‌کردند.

تجربه شکست‌خورده 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. در میانه دهه ۱۹۷۰، دولت مرکزی با انتشار اولین سند چشم‌انداز ده‌ساله (۱۹۷۶-۱۹۸۵) گذار از مدل شوروی به دیگر مدل‌های موفق را آغاز کرد. بی‌ثباتی سیاسی در مدیریت کشور باعث شد تا برنامه پنجم توسعه بدون توجه به سند چشم‌انداز تدوین شود. اما با انجام برخی از اصلاحات در سند چشم‌انداز در سال ۱۹۷۵، قانون برنامه ششم توسعه چین (۱۹۸۱-۱۹۸۵) براساس محورهای مهم سند چشم‌انداز ده‌ساله تدوین شد (Berberoglu, 1987: 298).

از برنامه ششم توسعه به بعد، برنامه‌نویسی توسعه در چین از دیگر کشورهای موفق شرق آسیا (به‌ویژه کره جنوبی در سه دهه اول) الهام می‌گرفت. در چین نیز مشابه کره جنوبی، دولت در هر برنامه توسعه صنایع ارجح را مشخص کرده و تلاش می‌کرد با تحرک این صنایع پیشرو، رشد اقتصادی مشخص

۱. تفاوت مهم این مدل با مدل برنامه‌ریزی در شوروی این بود که در چین، شرکت‌های دولتی توسط دو زنجیره جداگانه از فرامین، زنجیره عمودی یا «تیاوتیاو» (tiaotiao) و زنجیره افقی یا «کوانگ کوانگ» (kuangkuang) در چارچوب برنامه‌های مصوب توسعه حزب کمونیست عمل می‌کردند در حالی که در شوروی، همه شرکت‌های دولتی تحت زنجیره واحدی از فرامینی که دفتر برنامه‌ریزی مرکزی یا «گوسپلان» (Gosplan) صادر می‌کرد اداره می‌شدند. برای مطالعه بیشتر، رک: (کوز و وانگ، ۱۳۹۲: ۱۳۷-۱۳۸).



شده در سند برنامه را محقق کند. مهمترین سنت برجای مانده از مدل پیشین در چین، تداوم رویکرد توزیعی در برنامه‌های جدید توسعه است. در برنامه‌های دهه ۱۹۸۰ تا اواسط دهه ۲۰۰۰، هم توزیع برابرتر ثروت در جامعه از طریق ارتقای استانداردهای زندگی در نواحی مختلف چین و کاهش میزان فقر یکی از مهمترین اولویت‌های دولت بوده است.

با شتاب گرفتن توسعه در چین، دولت برخی تغییرات را در سبک اقتصاد برنامه‌ریزی شده سنتی این کشور اعمال کرد. در سال ۲۰۰۶، دولت چین نام برنامه یازدهم توسعه را از «برنامه»^۱ به «رهنمون» یا «راهنما»^۲ تغییر داد. این تغییر نام، به بحث‌های گسترده‌ای در مورد ماهیت برنامه‌نویسی جدید توسعه در چین و دلایل این تغییر انجامیده است. اگرچه ماهیت تغییرات در نظام برنامه‌ریزی توسعه در چین هنوز به‌روشنی مشخص نشده است،^۳ اما به نظر می‌رسد که سبک جدید قانون برنامه توسعه تا حدودی برگرفته از تجربه ژاپن در دهه ۱۹۸۵-۱۹۹۵ باشد. از برنامه یازدهم توسعه به بعد، تعیین اهداف الزام‌آور و خاص (به‌عنوان یکی از مهمترین وجوه برنامه‌های پنج‌ساله سنتی در چین)، دستخوش تغییر شده است.

اگر در گذشته، چند هدف مشخص می‌شد و همه تلاش برنامه‌های توسعه، ایجاد یک چارچوب قانونی الزام‌آور برای تحقق این اهداف در دوره‌ای میان‌مدت بود، در برنامه‌های جدید توسعه در چین، اهداف بلندمدت‌تر با نگرشی انعطاف‌پذیرتر و هماهنگ‌تر با تحولات اقتصاد داخلی و جهانی مشخص می‌شوند. از برنامه یازدهم به بعد، تعداد رو به افزایشی از این اهداف، اهمیت استراتژیک بیشتری پیدا کردند و دولت ملزم شده است تا تلاش‌های پایدارتری برای تحقق آنها در دوره‌ای بلندمدت انجام دهد. زبانی که در آخرین برنامه توسعه این کشور (برنامه دوازدهم، ۲۰۱۱-۲۰۱۵) استفاده شده، به رشد اقتصادی بلندمدت کشور در دهه‌های آینده وزن بیشتری داده است (در حالی که برنامه‌های پیشین، نگاهی میان‌مدت داشتند). همچنین در این برنامه، توجه بیشتری به بهبود وضعیت اجتماعی شهروندان (از طریق ارتقای شاخص‌های استاندارد زندگی مردم) شده است. سه اولویت اصلی برنامه دوازدهم عبارتند از: رشد اقتصادی پایدار، ارتقای صنعتی و بهبود مصرف داخلی. بخش‌های انرژی، خودرو، زیرساخت فناوری اطلاعات و بیوتکنولوژی (<http://www.kpmg.com>).

هرچند راهنمای توسعه، هنوز هم دارای برخی اهداف کمی و انتخاب صنایع ارجح است، اما این راهنما در مقایسه با همه برنامه‌های توسعه این کشور تا قبل از برنامه یازدهم - که اغلب برنامه‌های جزئی و کمی‌نگر بودند - بیشتر نقشه راهی برای بهبود کیفیت رشد و توسعه اقتصادی این کشور است. اگر در

1. Plan

2. Guideline

۳. به نظر می‌رسد که این کشور در دوره‌ای مابین برنامه‌ریزی کلاسیک دولت‌گرا و نظام برنامه‌ریزی منعطف کمتر دولتی قرار دارد. تغییر نظام برنامه‌ریزی توسعه‌ای در چین، گویای دگرگونی‌هایی است که در این کشور در جریان است. به دلیل آنکه تغییرات سیاسی و حقوقی در نظام حکمرانی در چین معمولاً بسیار کند و تدریجی رخ می‌دهد، در حال حاضر نمی‌توان ارزیابی دقیقی در مورد مختصات جدید نظام برنامه‌ریزی توسعه در چین ارائه کرد.

گذشته صنایع ارجح، صناعی برای تقویت رشد اقتصادی در دوره‌های کوتاه و میان‌مدت بودند، انتخاب صنایع ارجح در برنامه‌های جدید با هدف تضمین رشد بلندمدت اقتصاد چین انجام می‌گیرد. این دگرگونی، انعکاسی از این واقعیت است که دولت مرکزی در چین درصدد یافتن رویکردهای نوآورانه است تا بتواند بر چالش‌های آتی توسعه این کشور غلبه کند (Yu and Elsworth, 2012: 8).

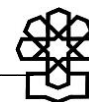
اهمیت دادن به کیفیت رشد اقتصادی کشور، هرچند با درصد رشد اقتصادی کمتر، اما مهم برای تداوم رشد اقتصادی آتی چین، محور اصلی راهنمای دوازدهم توسعه چین بوده است. برطبق این برنامه، هفت حوزه اولویت‌دار برای توسعه کشور مدنظر قرار گرفته و سهم این بخش‌ها باید از دو درصد تولید ناخالص داخلی به هشت درصد در سال انتهای برنامه (۲۰۱۵) برسد. این صنایع هفت‌گانه به جهت حفظ رشد پایدار و تقویت حوزه‌های دارای فناوری بالا برای چین مهم هستند. این صنایع عبارتند از: انرژی جدید (هسته‌ای، بادی و خورشیدی)، حفاظت از انرژی و حمایت از محیط زیست، بیوتکنولوژی، آی‌تی جدید (اینترنت، موبایل، کلود)،^۱ مواد جدید (نیمه‌هادی‌ها و عناصر خاکی کمیاب)،^۲ ساخت تجهیزات روز دنیا (هوافضا و مخابراتی) و وسایل نقلیه مصرف‌کننده سوخت پاک (www.internshipschina.com). دولت چین از طریق راهنمای توسعه دوازدهم تلاش می‌کند تا هم سرمایه‌گذاری بیشتری در این صنایع انجام دهد و هم محیط مناسب‌تری برای فعالیت سایر صنایع کشور فراهم کند.

۴. هند: از شکست برنامه‌های توسعه تا طرح ابتکارات جدید

برنامه‌نویسی برای توسعه در هند، تاریخی طولانی، اما عموماً ناموفق داشته است. با این حال، تجربه هند می‌تواند نکاتی برای ارتقای کیفیت قوانین برنامه توسعه در ایران داشته باشد. در این کشور نیز به مانند چین و ژاپن، برنامه‌نویسی توسعه از دهه ۱۹۵۰ آغاز شد. با تأسیس کمیسیون برنامه‌ریزی در سال ۱۹۵۰، اولین برنامه پنج‌ساله توسعه هند در سال ۱۹۵۱ تدوین شد. مشخص کردن نیازها و منابع هند، دو محور اصلی برنامه اول توسعه (۱۹۵۶-۱۹۵۱) بودند. هدف این برنامه، تمرکز بر بخش کشاورزی و سرمایه‌گذاری ۴۴/۶ درصد از بودجه کل برنامه در بخش کشاورزی، کاهش عدم تعادل در اقتصاد کشور به دلیل جنگ جهانی دوم و حل مشکلات برجای مانده از دوره استعمار بریتانیا بود. به دلیل تمرکز کامل دولت بر تحقق استقلال کشور در حوزه کشاورزی و سیاست‌های ضدوارداتی در این حوزه، بخش صنعت

۱. cloud: سرویس‌های کلود یا ابری، الگویی تازه برای عرضه، مصرف و تحویل خدمات رایانشی (شامل زیرساخت، نرم‌افزار، بستر و سایر منابع رایانشی) با به کارگیری شبکه ارائه می‌کنند. سرویس‌های کلود به‌طور چشمگیری موانع ورود به تجارت نرم‌افزاری را کاهش می‌دهند و برای شرکت‌ها روش‌های جدید کسب سود به‌وجود می‌آورند. ارائه‌دهندگان این خدمات از طریق تسهیم، بهبود دادن و سرمایه‌گذاری بیشتر در نرم‌افزار و سخت‌افزار به سود دست پیدا می‌کنند.

۲. Rare Earth: این عناصر کمیاب و با ارزش می‌توانند در ساخت بسیاری از کالاها (مثلاً در فسفر لامپ‌های LED) به کار گرفته شوند و بهای تمام‌شده این کالاها را به شدت کاهش دهند.



جزء اولویت‌های سرمایه‌گذاری‌های دولتی نبود (اختصاص کمتر از ۵ درصد کل سرمایه‌گذاری‌های دولتی به این بخش). با اینکه دولت تنها دوسوم منابع مالی برنامه را تأمین کرد، اما در سال پایانی برنامه، درآمد ملی به میزان ۱۸ درصد و درآمد سرانه به میزان ۱۱ درصد رشد کرده بود (Smrutisikha, 2015). با این حال، بخش صنعت از برنامه دوم توسعه به بعد، جزء اولویت‌های اصلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه هند قرار گرفت. هرچند الگوی برنامه‌نویسی توسعه در هند هم تا حدی برگرفته از الگوی عدالت توزیعی - محور کشورهای سوسیالیستی بود، اما برنامه‌های توسعه این کشور هیچگاه مشابه چین در دو دهه اول برنامه‌نویسی توسعه، پروژه - محور نبودند. در الگوی هند، به غیر از برنامه اول، مابقی برنامه‌ها دارای ویژگی‌هایی مشابه سایر کشورهای موفق، یعنی تعیین صنایع دارای اولویت، مشخص کردن میزان سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها و تخمین رشد مورد انتظار بودند.

هدف برنامه دوم توسعه (۱۹۶۱-۱۹۵۶)، رشد سریع صنعتی و توزیع برابرتر درآمدها و ثروت در کشور بود. این برنامه، بر تقویت صنایع سنگین، افزایش فرصت‌های شغلی برابر و رشد ۲۵ درصدی درآمد ملی تأکید داشت. میزان سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های دارای اولویت معادل ۴۶۷۲ کروڑ^۱ (تقریباً دو برابر برنامه اول) بود. برنامه سوم (۱۹۶۱-۱۹۶۶) نیز مشابه برنامه دوم، بر تقویت صنایع پایه‌ای (مانند فولاد، برق، مواد شیمیایی) تأکید داشت. در این برنامه، توجه بیشتری به تمرکززدایی از اقتصاد کشور (محلی‌نگری) و تأمین نیازهای لازم برای تداوم تولید محصولات کشاورزی (با اختصاص ۳۵ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌های دولت در این بخش) شده بود. برطبق برنامه سوم، باید درآمد ملی به میزان ۳۰ درصد و سرانه درآمد به میزان ۱۷ درصد افزایش می‌یافت. برنامه‌های توسعه هند برای نزدیک به شش دهه به همین شیوه بخش‌های اولویت‌دار اقتصاد و میزان رشد لازم برای آنها را مشخص می‌کردند (Ibid).

با توجه به رکود اقتصاد جهانی از سال ۲۰۰۸ به بعد، هدف آخرین برنامه توسعه هند، برنامه دوازدهم (۲۰۱۷-۲۰۱۲) بازگشت اقتصاد کشور به مدار رشد پایدار و همه‌شمول^۲ (رشد عادلانه) بوده است. این برنامه درصدد توزیع برابرتر امکانات و فرصت‌های رشد در همه مناطق هند است. بررسی این برنامه که همچنان رویکرد سوسیالیستی آن قوی است، نشان می‌دهد که سیاستگذاران ارشد هند به خوبی به تغییرات اقتصادی هند و گره خوردن اقتصاد این کشور به اقتصاد جهانی آگاهند. این بدین معناست که اقتصاد هند به یکی از اقتصادهای تأثیرگذار بر اقتصاد جهانی و طبعاً متأثر از آن، تبدیل شده است و بنابراین، تدوین برنامه‌های توسعه به شیوه گذشته، کمتر می‌تواند اقدامی در جهت‌دهی به اقتصاد کشور باشد.

در مقدمه برنامه دوازدهم توسعه هند اشاره شده که با توجه به اینکه امکان پیش‌بینی دقیق از وضعیت آتی اقتصاد جهانی وجود ندارد، هدف برنامه رفع تنگنای داخلی اقتصاد هند برای دستیابی به

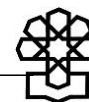
۱. هر ۱ کروڑ معادل ۱۰ میلیون روپیه است.

رشد اقتصادی هشت درصد است.^۱ بر این اساس، اولویت اول برنامه دوازدهم هند، رفع تنگناهای داخلی رشد اقتصادی کشور است. به دلیل تأثیرپذیری اقتصاد هند از اقتصاد جهانی، این ابتکار مورد توجه قرار گرفته است که سناریوهای مختلفی برای رسیدن به اهداف مشخص شود. به عنوان مثال، در برنامه دوازدهم به سه سناریوی محتمل اشاره شده است: بهترین سناریو، سناریوی «رشد قوی و همه‌شمول»^۲ یعنی وضعیتی که دولت بتواند رشد هشت درصدی تولید ناخالص داخلی، بهبود ۲۵ شاخص مختلف اقتصادی و اجتماعی و بهره‌مندی کل کشور از رشد متوازن را محقق کند؛ سناریوی میانی یعنی وضعیت تدوین سیاست‌های درست، اما اجرای ناقص آنها و در نتیجه، باقی ماندن در سطح رشد محدود ۶ درصد و سطح پایین‌تری از رشد متوازن؛ و بدترین سناریو، تدوین سیاست‌های درست، اما پیشرفت بسیار اندک همراه با تصمیم‌گیری‌های متفاوت و بعضاً متعارض و تحقق رشد پنج درصد با سطح بسیار پایین رشد متوازن (www.thehindu.com; Twelfth Five Year Plan, 2013: 5). در واقع، در ابتکار سناریونویسی، بر میزان اجرایی شدن سیاست‌ها تمرکز شده است. این شیوه سناریونویسی برای برنامه توسعه، می‌تواند با مشخص کردن عملکرد دولت، پیامدهای هر وضعیت و راهکارهای لازم برای اقدام در هر وضعیت را به روشنی مشخص کند.

همچنین در ابتکاری دیگر، سه بخش جدید به برنامه‌های توسعه اخیر هند اضافه شده است. این سه بخش که در متن قانون برنامه توسعه هند نیز به آنها اشاره شده عبارتند از: جمع‌بندی در مورد روند گذشته (با تأکید بر میزان موفقیت برنامه قبلی به لحاظ آماری)، تعیین دلایل اصلی عدم موفقیت و ارائه راه‌حل برای تحقق اهداف کمی. به عنوان مثال، در ماده (۱) دوازدهمین برنامه پنج‌ساله توسعه هند، با اشاره به هدف رشد ۹ درصدی برنامه یازدهم (۲۰۱۲-۲۰۰۷) و اینکه میانگین رشد در طول دوره برنامه قبلی، زیر ۹ درصد بوده است، بحران منطقه یورو به عنوان عامل اصلی در کاهش رشد اقتصاد هند شناخته شده و در نهایت، میانگین رشد اقتصادی برنامه دوازدهم نیز ۹ درصد اعلام شده است (Twelfth Five Year Plan, 2013: 3). در واقع برنامه توسعه جدید هند، دربرگیرنده جمع‌بندی نظام سیاسی این کشور از روندهای طی شده در برنامه قبلی و تعیین کمی اهداف میان‌مدت کشور در برنامه جدید است. اگرچه برخی از اهداف تعیین شده در برنامه‌های توسعه هند محقق نشدند، اما این برنامه‌های توسعه با جهت‌دهی به رفتار دولت و به‌ویژه تعیین بخش‌های اولویت‌دار، نوع و میزان تقریبی لازم برای سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها را مشخص می‌کردند. به عنوان مثال، برطبق برنامه یازدهم توسعه (۲۰۰۷-۲۰۱۲) دولت ملزم به سرمایه‌گذاری به مبلغ ۲۰۵۶۱۵۰ کروور (معادل ۵۱۴ میلیارد دلار آمریکا) در زیرساخت‌های فیزیکی (مانند برق، جاده‌ها و پل‌ها، راه‌آهن‌ها، فرودگاه‌ها و...) شده بود. برای هر بخش از

۱. برطبق برنامه دوازدهم، میزان رشد اقتصادی کشور باید در سال اول، ۵ درصد و در سال دوم، ۶/۵ درصد و در دو سال آخر، ۹ درصد باشد.

2. Strong Inclusive Growth



زیرساخت‌ها، مقدار تقریبی سرمایه‌گذاری مشخص شده بود. با این حال، ترجیحات دولت‌های مستقر باعث تغییر درصد بودجه اختصاصی به هر بخش می‌شد. به‌عنوان مثال، مقرر شده بود که در طول برنامه یازدهم، ۳۰/۴۲ درصد از کل سرمایه‌گذاری دولت در بخش زیرساخت‌ها به صنعت برق، ۱۵/۲۸ درصد به جاده‌سازی و پل‌سازی و ۱۲/۷۳ درصد به احداث خطوط راه‌آهن و نوسازی وسایل حمل‌ونقل ریلی اختصاص داده شود، اما دولت وقت در عمل، ۳۲/۰۶ درصد در صنعت برق، ۱۳/۵۷ درصد در جاده‌سازی و پل‌سازی و ۹/۷۸ درصد در حوزه راه‌آهن سرمایه‌گذاری کرده بود (Planning Commission, 2011: 3). برطبق برنامه دولت نمی‌توانست همین مبلغ را در بخش پروژه‌های مسکن عمومی که جزء اولویت‌های اصلی برنامه نبودند سرمایه‌گذاری کند. ضعف بزرگ برنامه‌های توسعه هند، تعیین اهداف کمتر واقع‌بینانه بود. در مقدمه برنامه دوازدهم توسعه این کشور نیز به این نکته اشاره شده که مشکل بزرگ نظام برنامه‌ریزی توسعه در هند، «تعیین یک آینده جذاب بدون تمرکز کافی بر ابزارهای تحقق این اهداف و نبود طرح‌هایی برای وضعیت شکست در تحقق اهداف برنامه» بوده است.

۵. محتواپژوهی موردی ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه

همان‌طور که در مقدمه اشاره شد، ماده (۱۵۰)، یکی از مهمترین مواد قانون برنامه پنجم توسعه است که به موضوعات کلیدی مانند قابلیت‌های فناوری، خلق مزیت‌های رقابتی، متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی، ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر و مواردی از این دست پرداخته است. براساس این ماده که در ذیل عنوان «صنعت، معدن» (ذیل بخش پنجم - اقتصادی) قرار گرفته است:

«وزارت صنایع و معادن موظف است به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در قالب تدوین راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و معدنی با هماهنگی معاونت در زیربخش‌های برگزیده صنعت و معدن، در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی با رعایت محورهای راهبردی ذیل به‌گونه‌ای اقدام کند که نرخ رشد ارزش‌افزوده بخش صنعت و معدن افزایش یابد:

الف) ارتقای سطح رقابت‌مندی صنایع کشور با تأکید بر توسعه قابلیت‌های فناوری و انتقال نقطه اتکای مزیت‌های نسبی از مواد اولیه و خام به توانایی‌های فناورانه (تکنولوژیک) و خلق مزیت‌های رقابتی،
ب) متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات،

ج) توسعه پیوند مناسب صنایع کوچک، متوسط و بزرگ و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و نشان تجاری (برند) و تمهید ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ رقابت‌پذیر،

د) توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی، محصولات معدنی

غیرفلزی) از طریق ترغیب گسترش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی با تأکید بر ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی غیردولتی،

ه) افزایش توانمندی‌ها و قابلیت‌های طراحی، تدارک، ساخت، گسترش همکاری صنعت و دانشگاه، ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تعمیق تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری و پارک‌های علم و فناوری و افزایش مستمر سهم صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین) در ترکیب تولید صنعتی، نوسازی و ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن،

و) تقویت سازوکارهای تمهیدی و نظارتی اجرای «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات، مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲».

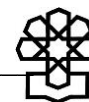
تبصره- کلیه فعالیت‌ها و اقدامات غیرحاکمیتی مذکور در این ماده توسط بخش‌های غیردولتی انجام می‌پذیرد».

۱-۵. نبود استراتژی توسعه صنعتی کشور

یکی از ضعف‌های جدی برنامه‌های توسعه کشور در گذشته (به‌ویژه برنامه‌های اول تا سوم)، بی‌توجهی به «استراتژی صنعتی کشور» بوده است. هر چند در اوایل دهه ۱۳۸۰، تلاش‌های مهمی در این زمینه انجام شد و در نهایت بعد از برخی اصلاحات در طرح اولیه، سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵-۱۴۰۴) تصویب و منتشر شد، اما این سند نیز دارای ضعف‌های جدی بوده است. با اینکه اتکای ماده (۱۵۰) برنامه پنجم به سند راهبرد توسعه صنعتی و معدنی کشور، مهمترین نقطه قوت آن محسوب می‌شود، اما به دلیل ضعف‌های جدی این سند، حتی در صورت اجرای دقیق این بند نیز نمی‌توان انتظار تحول چشمگیر در اقتصاد داشت.

راهبرد توسعه صنعتی در کشورهای مورد بررسی این نوشتار (بجز هند)، دارای اسناد راهبردی بخشی (در بخش‌های اولویت‌دار) بوده به طوری که با توجه به محورهای مهم سند ملی، سند‌های راهبردی برای بخش‌های مختلف اقتصادی تهیه می‌شده است. از طرف دیگر، در متن راهبرد صنعتی این کشورها، توجه خاصی به تأمین زنجیره‌های پایین‌دستی شده است. در واقع، مجموعه‌ای از اسناد راهبردی کلان کشور تا اسناد راهبردی زیربخش‌های صنایع اولویت‌دار همراه با تأمین زنجیره‌های پایین‌دستی صنایع، حلقه‌های فرآیند صنعتی شدن این کشورها محسوب می‌شدند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که اسناد بخشی در ایران تنها در برخی حوزه‌ها به صورت پیش‌نویس تهیه شده‌اند. در این حوزه‌ها نیز، ابهام در سند راهبرد توسعه صنعتی کشور، تهیه اسناد راهبردی بخشی را دشوار کرده است. پیش‌نویس سند راهبردی توسعه سنگ آهن، نمونه‌ای از این دست اسناد بخشی است. به گفته



فعالان این حوزه، وجود ابهام‌های اساسی در اسناد بالادستی و استراتژی‌های توسعه، تدوین سند راهبردی در هر بخش از حوزه معدن را به کاری دشوار بدل ساخته است، چرا که برای مثال بدون آنکه استراتژی بخش معدن یا استراتژی توسعه صنعتی کشور، مصوب و اجرایی شده باشد، در بخش فولاد به شکلی مستمر بر اعداد و ارقامی غیرواقعی به‌عنوان چشم‌انداز تولید فولاد در کشور تأکید شده و تمامی زنجیره نیز براساس این پیش‌بینی‌های نادرست ارزیابی می‌شود؛ ارزیابی‌هایی که به باور انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان سنگ آهن ایران، نه گره‌ای از کار صنایع می‌گشایند و نه رونقی برای بخش معدن به دنبال خواهند داشت (eghtesadnews.com/Live/Stories/DEN-104677).

به‌طور کلی، برای رسیدن به رشد مناسب در بخش صنعت، باید سایر بخش‌های مرتبط نیز به‌طور هم‌زمان رشد داشته باشند. به‌طور مثال، برای افزایش یک میلیون تنی تولید فولاد، ظرفیت حمل‌ونقل باید چهار میلیون تن افزایش یابد و یا برای تولید ۳۰۰ هزار تن آلومینیم باید ۵۰۰ مگاوات به ظرفیت نیروگاهی کشور اضافه شود. بنابراین، شاخص‌ها باید به‌طور کلان دیده شوند و نیازهای زیرساختی بخش صنعت مانند حمل‌ونقل، آب، برق و گاز نیز تأمین شوند. علاوه بر این، باید به زنجیره‌های پایین‌دستی بخش صنعت نیز توجه شود تا زنجیره‌های ارزشی در هر بخش تکمیل شوند (شاهچرا، ۱۳۸۹: ۱۴).^۱

۲-۵. عدم شناسایی صنایع ارجح

در بند «الف» ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه، به «ارتقای سطح رقابتمندی صنایع کشور با تأکید بر توسعه قابلیت‌های فناوری و انتقال نقطه اتکای مزیت‌های نسبی از مواد اولیه و خام به توانایی‌های فناورانه (تکنولوژیک) و خلق مزیت‌های رقابتی» و در بند «ب» به «متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی و افزایش سهم محصولات دارای پردازش بیشتر (صنایع نهایی) در صادرات» اشاره شده است. این دو بند از ماده (۱۵۰)، به‌خوبی نشان‌دهنده یکی از مهمترین ضعف‌های قانون برنامه توسعه پنجم است. چنانکه در تجربه چهار کشور مورد بررسی اشاره شد، در برنامه‌های توسعه این کشورها، کم‌وبیش صنایع ارجح در هر برنامه مشخص و دولت با تحرک این صنایع پیشرو، رشد اقتصادی تعیین‌شده در سند برنامه را محقق می‌کرد. درواقع، وظیفه اصلی برنامه توسعه در این کشورها، شناسایی صنایع ارجح و ایجاد یک چارچوب قانونی مناسب برای تخصیص منابع کمیاب به چند صنعت مورد اشاره در قانون برنامه بود.

در هر دو بند از ماده فوق، مشخص نیست که «ارتقای سطح رقابتمندی» و «خلق مزیت‌های رقابتی» باید در چه صنایعی و «متنوع‌سازی پایه صادرات صنعتی» از طریق کدام صنایع محقق شود. درواقع، چه صنایعی می‌توانند دارای مزیت رقابتی باشند؟ چه صنایعی در اولویت رقابتمندی قرار دارند؟ و اولویت صادراتی با کدام صنایع است؟ روشن است که نمی‌توان همه صنایع کشور را دارای مزیت رقابتی

۱. برای مطالعه مهمترین نندهای مطرح شده در این مورد، رک: شاه میرزایی، علیرضا و دیگران (۱۳۸۳) از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی: نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران: نشر استیری.

(در بازارهای داخلی و خارجی) و اولویت صادراتی دانست و همچنین نمی‌توان همه صنایع را در میدان رقابت آزاد قرار داد. برخی از صنایع (یعنی همان صنایع دارای اولویت برای توسعه کشور) هرچند دارای مزیت نسبی نیستند، اما وجود آنها برای توسعه کشور مهم است. از این رو، قرار دادن بی‌برنامه آنها در رقابت نمی‌تواند اقدامی در جهت توسعه کشور باشد. این ضعف در بند «ج» نیز وجود دارد؛ در این بند اشاره شده که وظیفه دولت، «توسعه پیوند مناسب صنایع کوچک، متوسط و بزرگ و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و نشان تجاری (برند) و تمهید ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر» است بدون آنکه به روشنی مشخص شود که خوشه‌های صنعتی^۱ و نشان تجاری، باید در کدام بخش از صنعت و با تمرکز بر کدام نشان‌های تجاری شکل بگیرند.

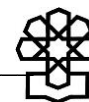
۳-۵. عدم پیش‌بینی پیوند بین بنگاه‌ها و شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی

از محتوای بند «ج» ماده (۱۵۰)، دقیقاً مشخص نیست که توسعه پیوند میان صنایع کوچک، متوسط و بزرگ باید به چه شیوه‌ای انجام شود. با این حال و با وجود ابهام در این بند، می‌توان استنباط کرد که تأکید دولت بر شکل‌گیری پیوند میان صنایع کوچک و متوسط با صنایع بزرگ از طریق شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی بوده است. براساس آمارگیری بانک مرکزی از کارگاه‌های بزرگ صنعتی، سهم کارگاه‌های بزرگ صنعتی (۱۰۰ نفر کارکن و بیشتر) از کل ارزش‌افزوده بخش صنعت در سال ۱۳۹۱ حدود ۶۴ درصد و سهم بنگاه‌های کوچک و متوسط (کمتر از ۱۰۰ نفر کارکن) ۳۶ درصد (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۳) و سهم صنایع اخیر از صادرات کشور نیز ۱۰ درصد بوده است (smtnews.ir/industry/6617). این در حالی است که به‌عنوان مثال، صنایع کوچک و متوسط در هند ۴۰ درصد از کل صنایع و ۳۵ درصد از صادرات مستقیم این کشور را تشکیل می‌دهند. در این کشور، ابتدا وزارت بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط^۲ تأسیس شد و سپس این وزارتخانه، اقدام به تشکیل خوشه‌های صنعتی در دو سطح مختلف، پیوند مناسبی میان همه صنایع کشور کرد. تخمین زده می‌شود که ۳۵۰ خوشه صنعتی در صنایع کوچک، ۶۰ درصد از صادرات کالاهای ساخته شده هند را تشکیل می‌دهند (dcmsme.gov.in/clusters/clus/indsme.htm). از این رو، می‌توان گفت که شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی برای تقویت پیوند میان صنایع، زمانی می‌تواند به توسعه صنایع کشور بینجامد که دولت شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی در میان صنایع کوچک و متوسط با یکدیگر و سپس میان صنایع کوچک و متوسط با صنایع بزرگ را در دستور کار خود قرار دهد. تشکیل خوشه‌های صنعتی در میان صنایع کوچک و متوسط، تجربه موفق‌تری در بسیاری از کشورها بوده است.^۳

1. Clusters Industrial

2. Ministry of Micro, Small & Medium Enterprises (M/o MSME)

۳. به‌عنوان مثال، بیش از ۲۰ درصد از صادرات صنعتی اتحادیه اروپا، متعلق به خوشه‌های صنعتی شرکت‌های کوچک و متوسط است (European Commission, 2013).



علاوه بر این، روشن نیست که تأکید اصلی دولت بر شکل‌گیری خوشه‌های صنعتی و نشان‌های تجاری در کدام حوزه‌های صنعتی است. مایکل پورتر در کتاب «مزیت رقابتی ملل»، تجارت کشورهای مختلف را بررسی می‌کند و نشان می‌دهد که چرا و چگونه آلمان در صنایع ماشین، چاپ، خودروسازی و شیمیایی در دنیا سرآمد شده است و چرا ایتالیا در زمینه ماشین‌آلات صنعتی، دوزندگی، نساجی و فرآوری چرم دارای مزیت نسبی در سطح جهانی است. پورتر نشان می‌دهد در بازارهای جهانی، کشورها چه به لحاظ عملکردی و چه به لحاظ سیاست‌گذاری، بر توسعه صنایع خاصی متمرکز هستند و در واقع، تشکیل خوشه‌های صنعتی در برخی صنایع خاص، در اولویت حمایت دولت این کشورها بوده است (رضوی، ۱۳۸۳: ۴۰-۴۱). در واقع، بدون گزینش و حمایت برنامه‌ای از صنایعی که موتور رشد اقتصاد کشور و دارای اهمیت استراتژیک در توسعه ملی هستند، نمی‌توان انتظار کسب مزیت رقابتی در آینده داشت.

در سند راهبردی ده‌ساله‌ای که در تیرماه سال (۱۳۹۴) توسط معاونت طرح و برنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه شد، دولت تلاش کرده است تا این ضعف مهم را برطرف کند. این سند راهبردی، برای هفت رشته صنعتی شامل خودروسازی، فولاد، نساجی و پوشاک، سیمان، تایر و تیوپ، لوازم خانگی و کاشی و سرامیک اولویت قائل شده است. تعیین هفت رشته صنعتی اولویت‌دار، گام مهمی بوده است که می‌تواند به شفاف‌تر شدن ماهیت برنامه‌های توسعه و جهت‌گیری کلان نظام برنامه‌ریزی کشور کمک کند. با این حال، این سند نیز دارای ضعف‌های جدی بسیاری است. یکی از مهمترین ضعف‌های این سند، بی‌توجهی به مشکلاتی است که به نوعی سرریز سیاست‌گذاری در حوزه اقتصادی محسوب می‌شوند. اغلب این رشته‌های صنعتی هفت‌گانه (به‌خصوص خودروسازی، فولاد و کاشی و سرامیک) صنایعی آب‌بر هستند. نادیده گرفتن مهمترین بحران حال حاضر و حداقل بیست سال آینده کشور، یعنی خشکسالی و خشکیدگی فلات ایران، یکی از مهمترین ضعف‌های سندی است که سه برنامه توسعه ششم، هفتم و هشتم باید براساس اولویت‌های آن تنظیم شوند. از این نظر، اقدام به اولویت‌بندی صنایع بدون در نظر گرفتن مشکلات مرتبط در سایر حوزه‌ها، می‌تواند به تشدید بحران‌های کشور منجر شود.

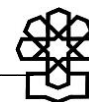
۴-۵. الزام به ادغام بنگاه‌ها بدون در نظر گرفتن زمینه‌های نهادی

همچنین در انتهای بند «ج» ماده (۱۵۰)، به «تمهید ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر» اشاره شده است. در کره جنوبی، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی بارها ساختار تشکیلاتی را در صنایعی که گمان می‌کرد تعداد بنگاه‌های آنها زیاد شده است، با ادغام دستوری و با تغییر سهم آنها از بازار تغییر می‌داد. ادغام دو تولیدکننده خودرو در سال ۱۹۶۵، پنج تولیدکننده PVC در سال ۱۹۶۹ و ادغام‌های دیگر در دهه ۱۹۸۰ در حوزه تولید کود، کشتی و صنایع ساختمانی فعال در خارج از کشور، نمونه‌ای از

این دست ادغام‌های دستوری بودند (چانگ، ۱۳۹۲: ۱۴۳-۱۴۶). وزارت صنعت و تجارت بین‌المللی^۱ در ژاپن نیز، بنگاه‌های مختلف را با سیاست‌های تشویقی و اعطای مجوزهای مختلف یا سیاست‌های تنبیهی وادار به ادغام می‌کرد و از این طریق، مجتمع‌های صنعتی جدیدی را به وجود می‌آورد. اما همه این اقدامات از طریق سیاست‌های صنعتی‌ای انجام می‌شد که وزارتخانه‌های مسئول در این دو کشور، برای پیشبرد صنعتی شدن کشور با توجه به محیط متحول اقتصادی اتخاذ می‌کردند. در این دو کشور، ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های رقابتی بزرگ در هیچ کدام از قوانین برنامه آنها مورد توجه قرار نگرفته بود. وزارتخانه‌های اقتصادی در دو کشور چین و هند نیز اقدام به تشکیل بنگاه‌های بزرگ از طریق ادغام بنگاه‌های دولتی کوچک می‌کرد. در هیچ‌یک از قوانین برنامه توسعه این دو کشور، دولت ملزم نمی‌شد تا بنگاه‌های اقتصادی را ادغام کند. الزام دولت به ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ در قانون برنامه توسعه می‌تواند دارای این اشکال باشد که عملیاتی کردن این دستور قانونی، نیاز به سیاست‌های مدون صنعتی دارد که به‌عنوان مثال، وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت تدوین کرده و برطبق آن، در دوره‌های زمانی مشخص، برخی صنایع را ادغام و برخی دیگر را مجبور به رقابت می‌کند. در نهایت، اجرای آن مشابه تجربه هر چهار کشور مورد بررسی، نیاز به اقدامات سیاستی دارد. از این‌رو، اشاره به این مورد در قانون برنامه زائد به نظر می‌رسد.

در بند «د» ماده (۱۵۰) اشاره شده که دولت ملزم شده است تا به «توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی و محصولات معدنی غیرفلزی) از طریق ترغیب گسترش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی با تأکید بر ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی غیردولتی» اقدام کند. همان‌طور که در بحث مربوط به تجربه کره جنوبی اشاره شد، در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰، دولت کره مجتمع‌های صنعتی با زیرساخت‌های مناسب مانند مجتمع‌های صنعتی کومی و ماسان و نهادهای تخصصی چون مؤسسه تکنولوژی الکترونیک کره، مؤسسه علوم و تکنولوژی پیشرفته کره و انجمن صنایع الکترونیک کره را برای تحقیق و توسعه و همگام شدن با تحولات فناورانه جهانی و توسعه دانش کاربردی برای استفاده در این صنایع تأسیس کرد. برنامه‌های پنج‌ساله سوم و چهارم توسعه کره (۱۹۷۲-۱۹۸۱) نیز با تأمین مالی صنایع واجد شرایط، پشتوانه قانونی لازم برای تقویت این صنایع را فراهم کردند. در سایر کشورهای مورد بررسی نیز شهرک‌های صنعتی متعددی تأسیس شده‌اند. از این نظر، توجه دولت به اهمیت ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی در قانون برنامه پنجم را می‌توان نقطه قوت این بند دانست.

۱. Ministry of International Trade and Industry – MITI: در سال ۲۰۰۱ (۱۳۸۰) این وزارتخانه با آژانس‌های اقتصادی مرتبط، ادغام و وزارتخانه جدیدی به نام «وزارت صنعت، تجارت و اقتصاد» تأسیس شد.



۵-۵. ابهام و کلی بودن

یکی از ویژگی‌های ذاتی قانون، واضح بودن آن است. قانون باید آن قدر روشن و واضح باشد که تابعان و مجریان، منظور از آن را به خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر به کار گیرند (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۲). این ویژگی قانون، به همراه دیگر ویژگی‌های یک قانون خوب (از جمله انسجام و ثبات نسبی) طبعاً باید در قانون برنامه توسعه نیز مدنظر تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان قرار گیرد (مرکزالمیبری، ۱۳۹۴: ۲۸-۱۸). اشاره بند «د» ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه بر مفهوم غیردولتی در دو عبارت «گسترش سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی» و «ایجاد شهرک‌های صنعتی تخصصی غیردولتی» نشان‌دهنده ضعف در زمینه ویژگی ذاتی «واضح بودن محتوای قانون» است. این ابهام، در تبصره این ماده نیز وجود دارد.^۱ به طور کلی، بخش‌های غیردولتی شامل بخش خصوصی، تعاونی‌ها و بخش عمومی مانند شهرداری‌ها می‌شود. قاعداً با توجه به اینکه توسعه زنجیره ارزش پایین‌دستی صنایع واسطه‌ای (پتروشیمی، فلزات اساسی و محصولات معدنی غیرفلزی)، از طریق سرمایه‌گذاری بخش تعاونی‌ها و شهرداری‌ها مسبوق به سابقه نیست، به نظر می‌رسد که تأکید اصلی این بند از ماده (۱۵۰)، بر سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی باشد. تحلیل محتوای قوانین برنامه توسعه ژاپن و کره جنوبی در گذشته و چین و هند در حال حاضر، نشان‌دهنده وجود ویژگی ذاتی «واضح بودن» در این قوانین برنامه توسعه است. برنامه‌های توسعه باید مشخص، شفاف و بدون نیاز به تفسیر باشند. قوانین توسعه‌ای که در طول دهه‌های مختلف به طور مثال توسط حکومت و مجلس ملی کره جنوبی تدوین و اجرا شدند، دارای هدفی روشن و ماهیتی شفاف بودند به شکلی که مدیران کسب‌وکارها در هر کدام از مراحل توسعه و در مواجهه با هر قانون برنامه توسعه‌ای، دچار نااطمینانی ناشی از وجود تعابیر و تفاسیر متنوع از قوانین نمی‌شدند.

در بند «ه»، به «افزایش توانمندی‌ها و قابلیت‌های طراحی، تدارک، ساخت، گسترش همکاری صنعت و دانشگاه، ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی، تعمیق تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری و پارک‌های علم و فناوری و افزایش مستمر سهم صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین) در ترکیب تولید صنعتی، نوسازی و ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن» اشاره شده است. این بند از ماده (۱۵۰) را می‌توان کلی‌ترین بند دانست. اشاره به مجموعه‌ای از آرزوهای کلی در مورد «گسترش همکاری صنعت و دانشگاه»، «ساخت تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی»، «ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن» و خواست‌های مبهم در مورد «تعمیق تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری» بدون مشخص کردن معنای مفاهیمی چون «تعمیق»، این بند از ماده فوق را به مواردی نوشته شده، اما بدون قابلیت اجرایی تبدیل کرده است. به عنوان مثال، روشن نیست که منظور از تعمیق تعامل صنایع با شهرک‌های فناوری چیست. تأکید بر

۱. «کلیه فعالیت‌ها و اقدامات غیرحاکمیتی مذکور در این ماده، توسط بخش‌های غیردولتی انجام می‌پذیرد».

ارتقای بهره‌وری صنایع و معادن بدون هدفگذاری کمی و در حالی که در زمینه بهره‌وری، متولی مشخصی در کشور وجود ندارد، تحقق هدف افزایش بهره‌وری را نیز ناممکن کرده است.

برطبق بند «و»، آخرین بند ماده (۱۵۰)، دولت باید «سازوکارهای تمهیدی و نظارتی اجرای «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی تولیدی و صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات، مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲» را تقویت کند. هدف قانونگذار از این قانون، بالفعل کردن توان بالقوه فنی و مهندسی کشور است. با این حال، در تجربه هیچ‌یک از کشورهای مورد بررسی، نمونه مشابهی وجود ندارد که در آن، به اجرای یک قانون (که قاعداً به صرف قانون بودن، باید دارای سازوکارهای تمهیدی و نظارتی باشد) در برنامه‌های توسعه اشاره شده باشد. تأکید بر مفهوم مبهم «تقویت سازوکارهای تمهیدی و نظارتی» برای اجرای یک قانون مصوب در ۱۵ سال قبل در درون قانون برنامه توسعه کشور، نمونه‌ای دیگر از ضعف‌های جدی قانون برنامه پنجم توسعه بوده است.

۶. پویش برنامه‌نویسی توسعه و وابستگی به مسیر

از یک نظر، قانون برنامه پنجم توسعه به نوعی گسست از سنت برنامه‌نویسی ترکیبی (ترکیبی از موارد کمی - نظارت‌پذیر و کلی - نظارت‌ناپذیر) بوده است. این قانون با حذف حداکثری موارد کمی و افزایش میزان خواست‌های کلی، نوع جدیدی از شیوه برنامه‌نویسی بوده است. پرداختن به این موضوع که چرا نوع برنامه‌نویسی در مورد قانون برنامه پنجم توسعه تغییر کرده بود، نیازمند پژوهش مستقلی است؛ اما در کل، به نظر می‌رسد که ماهیت قانون برنامه توسعه در کشور ما وابسته به نگرش گروه‌های سیاسی‌ای است که مسئولیت تهیه برنامه توسعه را برعهده دارند. با این حال و به‌رغم تغییر شیوه برنامه‌نویسی در قانون پنجم توسعه، میان بسیاری از موارد قوانین برنامه توسعه در ایران اشتراک کلی وجود داشته است. از این جهت، می‌توان برنامه‌نویسی توسعه در ایران را دارای سنتی کم‌وبیش مشترک در دوره‌های مختلف دانست. این سنت مشترک، جهتگیری‌های تقریباً مشابهی بوده است که در ادبیات نهادگرایی به آن «وابستگی به مسیر» می‌گویند.

ایده وابستگی به مسیر در ادبیات نهادگرایان حاوی این گزاره است که ردپای نهادهای امروز را باید در نهادهایی جست که در گذشته وجود داشته اند (Pierson, 2004). 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 و از این‌رو، هزینه تغییرات نهادی افزایش پیدا کند (Poteete, 2009: 547). برنامه‌نویسی توسعه در کشور ما که نمود عینی آن را در قوانین برنامه توسعه می‌توان مشاهده کرد، مسیر تقریباً مشابهی داشته است. نگاهی به قوانین برنامه توسعه در طول ۲۶ سال گذشته نشان



می‌دهد که این برنامه‌ها با وجود تفاوت‌هایی که با یکدیگر داشتند، دارای ضعف‌های مشترکی بودند. هرچند می‌توان قانون برنامه پنجم توسعه را دارای هدفی متفاوت با چهار برنامه پیش از آن و ضعف‌های آن را بسیار بیش از سایر قوانین برنامه دانست، اما با واکاوی برنامه چهارم توسعه (برنامه‌ای که بسیاری آن را بهترین برنامه توسعه پس از انقلاب می‌دانند) می‌توان گفت که ضعف‌های پایه‌ای مشترکی در هر دو برنامه وجود داشته است. تحلیل مقایسه‌ای این دو برنامه، نیازمند پژوهش مستقلی است؛ اما نگاهی به مواد (۱۰) و (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه^۱ که دارای اهدافی مشابه با ماده (۱۵۰) در برنامه پنجم است، نشان‌دهنده وجود همان ضعف‌هایی است که در مورد ماده (۱۵۰) برنامه پنجم به آنها اشاره شد. اگرچه ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه دارای اهداف کمی مانند رشد سالیانه ۱۱/۲ درصد تولید صنعتی و معدنی، رشد متوسط ۱۶/۹ درصد سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی و افزایش سهم بخش صنعت و معدن از GDP از ۱۴ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۱۶/۲ درصد در سال ۱۳۸۸ مقرر کرده و از این نظر، اهداف سنجش‌پذیری را مدنظر قرار داده بود، اما مشخص نیست که تحقق این اهداف، با چه ابزارهایی امکان‌پذیر بوده است. تأکیدهای کلی و مبهم بند «الف» ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه بر «ایجاد شرایط بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری در جهان و تأکید ویژه بر حوزه‌های دارای توان توسعه‌ای بالا در صنایع نوین»، همین‌طور کلی‌نویسی‌های موجود در بندهای دیگر مانند بند «ه» («گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور») و مواردی مشابه در این ماده، همگی نشان‌دهنده کم‌توجهی به ضرورت تدوین برنامه توسعه‌ای با جهتگیری مشخص و ابزارهایی روشن

۱. براساس ماده (۲۱) «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۲/۶/۱۱)، «دولت موظف است سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور طرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی متوسط ۱۱/۲ درصد و رشد متوسط سرمایه‌گذاری صنعتی و معدنی ۱۶/۹ درصد به‌گونه‌ای که سهم بخش صنعت و معدن از تولید ناخالص داخلی از ۱۴ درصد در سال ۱۳۸۲ به ۱۶/۲ درصد در سال ۱۳۸۸ و صادرات صنعتی از رشد متوسط ۱۴/۸ درصد برخوردار گردد تهیه و محورهای ذیل را به اجرا درآورد:
الف) توسعه قابلیت‌های فناوری و ایجاد شرایط بهره‌مندی از جریان‌های سرریز فناوری در جهان و تأکید ویژه بر حوزه‌های دارای توان توسعه‌ای بالا در صنایع نوین.
ب) تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع (صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین‌دستی آنها).
ج) اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط.
د) بهبود و گسترش سیستم‌های اطلاع‌رسانی، توسعه و گسترش پایگاه‌های داده‌های علوم زمین به‌منظور دسترسی سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به اطلاعات موردنیاز توسط دولت.
ه) گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور.
و) برای تجهیز منابع لازم در توسعه صنعتی و معدنی:
۱. دولت مکلف است در طول سال‌های برنامه، سرمایه بانک صنعت و معدن را متناسباً برابر سقف مصوب اساسنامه افزایش دهد.
۲. استفاده از علوم و فناوری‌های نوین در کلیه زمینه‌های معدنی از قبیل اکتشاف، استخراج، فرآوری مواد معدنی و صنایع معدنی، دولت مکلف است زمینه حضور سرمایه‌گذاران خارجی را در امور فوق فراهم آورد.
۳. تقویت شرکت‌های مادر تخصصی توسعه‌ای در جهت توسعه بخش غیردولتی با استفاده از منابع عمومی، خارجی و منابع ناشی از فروش سهام شرکت‌های زیرمجموعه و عرضه سهام شرکت‌های مادر تخصصی در بازار بورس تا سقف ۴۹ درصد به‌استثنای موارد مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. در جهت ایجاد ارزش‌افزوده بیشتر و استفاده از منابع گاز در توسعه صنعتی و معدنی، به دولت اجازه داده می‌شود با رعایت سقف‌های مصوب ماده (۱۲) برنامه تا مبلغ نه میلیارد دلار در جهت ایجاد صنایع انرژی‌بر و صنایع دارای مزیت نسبی با هدف صادراتی تعهد و تأمین نماید.
۵. تأمین زیربنای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی توسط دولت.
۶. اصلاح اساسنامه صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی و صندوق حمایت از توسعه و تحقیقات صنعت الکترونیک در جهت تقویت و توسعه نهادهای پوشش‌دهنده مخاطرات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه اکتشاف مواد معدنی و سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین.»

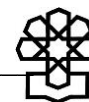
است. همچنین تأکید بند «ب» ماده (۲۱) قانون مذکور، بر «تقویت مزیت‌های رقابتی و توسعه صنایع مبتنی بر منابع (صنایع انرژی‌بر، صنایع معدنی، صنایع پتروشیمی، صنایع تبدیلی و تکمیلی کشاورزی و زنجیره‌های پایین دستی آنها)» که تقریباً شامل اغلب صنایع تولیدی بزرگ کشور می‌شود، به خوبی مؤید ضعف برنامه چهارم در اولویت‌بندی صنایع کشور در تخصیص منابع و ترتیب اهمیت آنها در توسعه کشور است.^۱

بی‌توجهی به ضرورت جهتگیری دولت برای تقویت بخش‌های اولویت‌دار و تولیدی اقتصاد کشور (بخش‌هایی که اولویت اصلی دولت، کمک به آنهاست) را به وضوح می‌توان در ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم نیز مشاهده کرد. برطبق بند «الف» این ماده، «... هرگونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی (تفکیک بخش‌های مختلف اقتصادی و منطقه‌ای) و اولویت‌های مربوط به بخش‌ها و مناطق، با تصویب هیئت وزیران، از طریق تشویق سیستم بانکی با استفاده از یارانه نقدی و وجوه اداره شده صورت می‌گیرد». به عبارت دیگر، ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم، به شکلی، برابر بودن همه بخش‌های اقتصاد را تجویز می‌کند. این در حالی است که به دلیل بالا بودن قدرت چانه‌زنی بخش‌های غیرمولد و بعضاً مضر برای توسعه کشور برای دریافت تسهیلات بانکی (و توان بالای اقتصادی آنها)، تصریح قانون به برابری همه بخش‌های اقتصادی، در عمل به حذف بخش‌های مهم و ارجح در توسعه کشور از فرآیند دریافت تسهیلات بانکی منجر شده است. این روند برخلاف تجربه کشورهای چون کره جنوبی است. همان‌طور که در بخش بررسی تجربه کره جنوبی اشاره شد، در این کشور دولت به صنایع ارجح، وام‌های سیاستی (وام‌هایی با نرخ بهره یارانه‌ای) اختصاص می‌داد. این وام‌ها در طی سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۵، معادل ۵۷/۹ درصد از کل وام‌های بانکی بودند.

شایان توجه است که 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 می‌شد (مانند چین و هند) و یا اینکه برنامه‌نویسی یکپارچه دولت برای توسعه کشور به شیوه پیشین وانهاده می‌شد (مانند ژاپن و کره جنوبی). درواقع، ماهیت برنامه‌های توسعه و پایبندی دولت به حفظ این ماهیت یا تلاش برای دگرگونی در ماهیت و شیوه‌های برنامه‌نویسی و یا به کنار گذاشتن برنامه‌نویسی‌های کلان پنج‌ساله، همگی نشانه‌هایی از قصد دولت برای تداوم مسیر گذشته یا تغییر مسیر در برنامه‌ریزی توسعه بوده‌اند.

تجربه این چهار کشور، می‌تواند به این روند اصلاحی کمک کند. بخش زیر، با جمع‌بندی از درس‌های این تجربیات، پیشنهادهایی برای بهبود کیفیت محتوای برنامه‌های توسعه ارائه می‌دهد.

۱. برای مطالعه آسیب‌های عدم وضوح قانون به‌طور کلی، و قانون برنامه توسعه به‌طور خاص، ر. ک.: (مرکزالمیري، ۱۳۹۴: ۲۱-۱۸).



۷. جمع‌بندی: درس‌هایی که می‌توان آموخت

از تجربه چهار کشور ژاپن، کره جنوبی، چین و هند می‌توان درس‌های بسیاری آموخت. اگر از الگو گرفتن از تجربیات آلمان در اواخر قرن نوزده و اوایل قرن بیستم بگذریم، کره جنوبی از تجربه ژاپن و چین از تجربه کره جنوبی درس‌های مهمی گرفته بودند. کشور هند هرچند کمی با تأخیر در این مسیر گام گذاشته، اما در این کشور نیز به‌عنوان مثال، وزارت بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط مسئول مطالعه، بررسی و آموزش مهمترین درس‌هایی است که می‌توان از تجربیات سایر کشورها برای بهبود برنامه توسعه هند به‌خصوص در حوزه شرکت‌های خرد، کوچک و متوسط آموخت. جدول زیر، بخشی از تجربیات برنامه‌نویسی توسعه در چهار کشور ژاپن، کره جنوبی، چین و هند را نشان می‌دهد.

جدول ۱. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند

نام کشور	دوره برنامه‌های پنج‌ساله توسعه	مهمترین تجربیات در برنامه‌نویسی توسعه
ژاپن	۱۹۵۵-۱۹۸۵	برنامه‌های توسعه متمرکز، با اهداف کمی و تا حدودی همراه با جزئیات: - تطابق برنامه‌های توسعه با تغییرات اقتصاد کشور، - تعیین صنایع ارجح در هر برنامه، - تعیین میزان رشد اقتصادی در هر برنامه، - تأکید هم‌زمان بر رشد اقتصادی و سیاست‌های بازتوزیعی.
	۱۹۸۵-۱۹۹۵	برنامه‌های توسعه با اهداف کلی: - برنامه‌های توسعه به‌عنوان چشم‌انداز اقتصاد کشور.
	۱۹۹۵-۲۰۰۵	توقف برنامه‌های توسعه
	۲۰۰۵-اکنون	برنامه‌های توسعه غیرمتمرکز با اهداف کمی: - تعدد برنامه برای حل مشکلات خاص اقتصادی و اجتماعی.
کره جنوبی	۱۹۶۲-۱۹۹۶	برنامه‌های توسعه متمرکز، با اهداف کمی و جزئی (بخشی از الگوی ژاپن در سه دهه اول): - تعیین صنایع ارجح در هر برنامه، - 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 (۱۹۸۷-۱۹۹۶).
	۱۹۹۵-۲۰۰۲	توقف برنامه‌های توسعه
	۲۰۰۲-اکنون	برنامه‌های توسعه غیرمتمرکز با اهداف کمی: - تعدد برنامه برای حل مشکلات خاص اقتصادی و اجتماعی.
چین	۱۹۵۳-۱۹۸۰	برنامه‌های توسعه به‌شدت متمرکز، پروژه‌محور و همراه با جزئیات زیاد: - تمرکز برنامه‌ریزی در سطح ملی، - تعیین دقیق پروژه‌های مهم از نظر کمیسیون برنامه‌ریزی، - تعیین جزئیات دقیق هر پروژه،

نام کشور	دوره برنامه‌های پنج‌ساله توسعه	مهمترین تجربیات در برنامه‌نویسی توسعه
		<ul style="list-style-type: none"> - تقویت سیاست‌های بازتوزیعی.
	۱۹۸۱-۲۰۰۶	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌های توسعه متمرکز، با اهداف کمی و جزئی (الگوی کره در سه دهه اول): - 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.
	۲۰۰۶-اکنون	<ul style="list-style-type: none"> - تغییر از برنامه توسعه به «رهنمون یا راهنمای» توسعه (تا حدودی برگرفته از تجربه ژاپن در دهه ۱۹۸۵-۱۹۹۵): - نقشه راه برای توسعه کشور، - 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.
	۱۹۵۱-۲۰۰۷	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌های توسعه کمتر متمرکز، با تعیین اهداف کمی: - تقویت کشاورزی، - تعیین صنایع ارجح، - مشخص کردن میزان سرمایه‌گذاری در صنایع ارجح، - تقویت سیاست‌های بازتوزیعی.
هند	۲۰۰۷-اکنون	<ul style="list-style-type: none"> - برنامه‌های توسعه کمتر متمرکز، با تعیین اهداف کمی به‌همراه 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 به‌لحاظ آماری (جدید) - 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.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

بررسی ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه نیز نشان می‌دهد که این ماده قانونی به‌عنوان یکی از مهمترین ماده‌های قانونی پنجمین برنامه توسعه کشور، دارای ضعف‌های جدی بوده است. در جدول زیر، به تفکیک هر بند از این قانون، مهمترین درس‌هایی که می‌توان از تجربیات ژاپن، کره جنوبی، چین و هند آموخت را مشخص کرده و براساس هر کدام، پیشنهادهایی ارائه شده است.



جدول ۲. درس‌های برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند برای ماده (۱۵۰)

ماده (۱۵۰)	تجربه ژاپن (۱۹۵۵-۱۹۸۵)	تجربه کره جنوبی (۱۹۶۲-۱۹۹۶)	تجربه چین (۱۹۸۱- تا کنون)	تجربه هند (۱۹۵۱- تا کنون)	پیشنهاد
مقدمه	- وجود اسناد راهبردی بخشی در راهبرد توسعه صنعتی - تأمین زنجیره‌های پایین‌دستی	- وجود اسناد راهبردی بخشی در راهبرد توسعه صنعتی - تأمین زنجیره‌های پایین‌دستی	- وجود اسناد راهبردی بخشی در راهبرد توسعه صنعتی - تأمین زنجیره‌های پایین‌دستی	- وجود سند راهبرد توسعه صنعتی - ضمیمه سند راهبرد توسعه صنعتی و اهتمام برنامه توسعه بر تأمین زنجیره‌های پایین‌دستی صنعت	
بندهای «الف»، «ب» و «ج»	- تعیین صنایع ارجح در هر برنامه - تطابق برنامه‌های توسعه با تغییرات اقتصادی داخلی و بین‌المللی	- تعیین صنایع ارجح در هر برنامه - تصویب قوانین موردی برای عملیاتی کردن کمک به صنایع ارجح	- تعیین صنایع ارجح در هر برنامه - تصویب قوانین موردی برای عملیاتی کردن کمک به صنایع ارجح	- تعیین صنایع ارجح - مشخص کردن میزان سرمایه‌گذاری در صنایع ارجح (۱۳۹۴)	اولویت‌بندی میان صنایع ارجح با توجه به برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت (تیرماه ۱۳۹۴)
بند «ج»	- تشکیل بنگاه‌های بزرگ از طریق سیاست‌های تشویقی و اعطای مجوزهای مختلف یا سیاست‌های تنبیهی از طریق سیاست‌های وزارتخانه‌ها	- ادغام دستوری و تغییر سهم برخی صنایع در بازار از طریق سیاست‌های وزارتخانه‌ها		حذف بندهای قانونی مشابه در مورد «ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ»	
بند «د»	- ایجاد شهرک‌های صنعتی	- ایجاد شهرک‌های صنعتی	- ایجاد شهرک‌های صنعتی	- ایجاد شهرک‌های صنعتی	حفظ بخش «ایجاد شهرک‌های صنعتی»
بندهای «د» و «ه»	- تعیین اهداف و ابزارهای مشخص توسط اصطلاحات شفاف و بدون نیاز به تفسیر	- تعیین اهداف و ابزارهای مشخص توسط اصطلاحات شفاف و بدون نیاز به تفسیر	- تعیین اهداف و ابزارهای مشخص توسط اصطلاحات شفاف و بدون نیاز به تفسیر	- تعیین اهداف و ابزارهای مشخص توسط اصطلاحات شفاف و بدون نیاز به تفسیر	توجه به ویژگی ذاتی «واضح بودن» در تدوین قانون برنامه توسعه
بند «و»	—	—	—	—	عدم اشاره به ضرورت اجرای یک قانون در برنامه‌های توسعه

مأخذ: همان.

۸. پیشنهادهایی برای آینده

از تجربیات این چهار کشور، چه درس‌هایی را می‌توان برای بهبود کیفیت محتوای برنامه‌های توسعه در ایران آموخت؟ در زیر، به برخی از این موارد اشاره می‌شود:

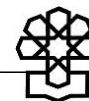
– هر چند قوانین برنامه توسعه دارای شکل و محتوای ثابت و جهانشمولی نیستند، اما با این حال، مخرج مشترک برنامه‌نویسی توسعه در کشورهایی که در پنج دهه اخیر توسعه یافته‌اند مانند ژاپن و کره جنوبی و کشورهای در حال توسعه موفق مانند هند و چین، نشان می‌دهد که برنامه توسعه پنج‌ساله در این کشورها در دهه‌های اول برنامه‌ریزی توسعه‌ای (در مورد ژاپن و کره جنوبی) و حتی تاکنون (در مورد چین و هند) عموماً کمی‌نگر و از این‌رو، سنجش‌پذیر بوده‌اند. برنامه توسعه باید به صورتی تا حد امکان کمی و با اهداف مشخص و ابزارهای روشن باشد. همچنین، برنامه توسعه باید همراه با جداولی باشد که امکان نظارت و ارزیابی مجلس و دیگر دستگاه‌های نظارتی برای سنجش میزان تحقق اهداف فراهم شود.

– برنامه‌های توسعه در کشورهایی چون ژاپن، کره جنوبی و چین، در ابتدا به صورت جزئی، موردی و کمی بودند و پس از موفقیت این کشورها در تحقق بسیاری از اهداف توسعه کشور، به برنامه‌هایی چشم‌اندازگونه و متن‌راهنما برای اقدام سیاستی کوتاه‌مدت و میان‌مدت تبدیل شده‌اند. از چهار کشور مورد بررسی، هند و تا حدی چین، همچنان چارچوب اولیه را حفظ کرده‌اند. با توجه به وجود اسناد بالادستی مانند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی مربوط، قانون برنامه نباید متنی چشم‌اندازگونه و کلی باشد.

– عموم برنامه‌های توسعه در کشورهای موفق، مسئله – محور بوده‌اند. حتی در کشورهایی مانند هند که در گذشته تجربه چندان موفق‌تری در این زمینه نداشته‌اند، برنامه‌های جدید خود را به برنامه‌هایی مسئله – محور تغییر داده‌اند. مهمترین مسئله آخرین برنامه پنج‌ساله توسعه هند، معکوس کردن افت رشد اقتصادی بود که به دلیل رکود جهانی، کاهش یافته بود.^۱ از این‌رو، هدف اصلی این برنامه، بازگشت اقتصاد به مدار رشد پایدار و همه‌شمول^۲ (رشد عادلانه) بوده است. این به معنای آن است که وظیفه برنامه توسعه، تمهید همه لوازم تحقق این هدف و تجمیع امکانات کشور برای تحقق آن است.

– با توجه به ابتکارات جدید نظام برنامه‌ریزی توسعه در هند، می‌توان با توجه به امکانات داخلی، شرایط رشد، کمبودها، کشش تقاضای داخلی و جهانی و مواردی از این دست، سه سناریوی وضعیت مناسب، وضعیت میانی و وضعیت نامناسب را مشخص و در ضمایم قانون برنامه توسعه با جزئیات به آنها اشاره کرد. این شیوه سناریونویسی، می‌تواند آسیب اتفاقات غیرقابل پیش‌بینی بر روند توسعه کشور را

۱. بعد از اینکه رشد ۹/۸ درصد در سال ۲۰۰۷ به ۳/۹ درصد در سال ۲۰۰۸ کاهش یافته بود، رشد اقتصادی در سال ۲۰۰۹ به ۸/۵ درصد و در سال ۲۰۱۰ به ۱۰/۳ درصد افزایش یافت. پس از آن دوباره رشد اقتصادی به مدار کاهشی بازگشت و در سال ۲۰۱۱ به ۶/۶ درصد و در سال ۲۰۱۲ به ۵/۱ درصد رسید (worldbank.org).



کاهش و این اطمینان را به سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی بدهد که دولت در صورت بروز هر اتفاق ناخوشایندی، می‌تواند در حدی که در ضمایم مشخص شده، شرایط را کنترل کند و ثبات لازم برای فعالیت‌های اقتصادی را تأمین کند.

– هر چند در این کشورها، تحقق رشد بالای اقتصادی یکی از مهمترین محورهای برنامه‌های توسعه بوده، اما دستیابی به استانداردهای بالاتر زندگی برای شهروندان نیز در کنار رشد اقتصادی مدنظر قرار گرفته است. به عبارت دیگر، در بسیاری از کشورهای شرق آسیا، رشد اقتصادی با بهبود چشمگیر شرایط زندگی (از نظر دستمزد، بهداشت، آموزش و مسکن) همراه بود. علاوه بر این، نابرابری درآمدها در دهه ۱۹۶۰ کاهش یافت، در دهه ۱۹۷۰ تثبیت شد و با وجود اینکه در دهه ۱۹۸۰ اندکی افزایش یافت، در اواسط دهه ۱۹۸۰ هنوز کمتر از اواسط دهه ۱۹۵۰ و کمتر از ایالات متحده، بریتانیا، فرانسه و اسپانیا بود (کاستلز، ۱۳۸۵: ۲۹۴). در واقع، برنامه‌های توسعه این کشورها آمیزه‌ای از جهتگیری‌های رشد محور- صادراتی و سیاست‌های بازتوزیعی بود. برقراری توازن دقیق میان این دو رویکرد (دستیابی به رشد شتابان و مستمر و نیز توزیع برابر ثمرات رشد)، می‌تواند بخشی از خواست مدافعان برنامه‌های عدالت- محور (که برنامه پنجم توسعه، محصول تلاش آنها بود) را نیز تأمین کند. این امر می‌تواند به شکل‌گیری اجماع نظر فراگیرتر در نظام تدبیر کشور (که پیش‌نیاز اجرای برنامه است) کمک کند. با تغییر محتوای قانون برنامه توسعه می‌توان زمینه اجرای بهتر آن را فراهم کرد.

– تجربه برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد که تأمین مالی این برنامه‌ها در زمان اجرا به خوبی انجام نشده است. بخشی از منابع مالی در دسترس برای اجرای برنامه‌های توسعه نیز اغلب به خوبی صرف اجرای برنامه نشده‌اند. بخشی از این اتفاق اجتناب‌ناپذیر بوده است، چرا که منابع لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه به شدت به رشد درآمدهای دولت وابسته هستند؛ درآمدهای دولت نیز به رشد اقتصادی و رشد بهای نفت متکی است. زمانی که رشد اقتصادی و بهای نفت کاهش پیدا کنند، در واقع منابع لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه محقق نخواهند شد. در این شرایط بهترین راهکار برای تحقق اهداف برنامه، تأکید روشن‌تر بر اولویت‌های کشور در متن برنامه پنج‌ساله توسعه کشور است. تعیین دقیق اولویت‌ها در متن برنامه توسعه باعث می‌شود تا به جای تخصیص منابع مالی ناکافی به همه بخش‌های اقتصاد، منابع به ترتیب اولویت‌ها تخصیص داده شوند.

– در بازارهای جهانی، کشورها چه به لحاظ عملکردی و چه به لحاظ سیاست‌گذاری، بر توسعه صنایع خاصی متمرکز هستند. سند راهبردی ده‌ساله‌ای که در تیرماه سال (۱۳۹۴) توسط معاونت طرح و برنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه شد، صنایع اولویت‌دار را مشخص می‌کند. با این حال چنانکه اشاره شد، سند مذکور دارای ضعف‌های جدی بسیاری است. نادیده گرفتن یکی از مهمترین بحران‌های حال حاضر و حداقل بیست سال آینده کشور، یعنی خشکسالی و خشکیدگی فلات ایران، از مهمترین ضعف‌های سندی است که به نظر می‌رسد سه برنامه توسعه ششم، هفتم و هشتم باید براساس اولویت‌های

آن تنظیم شوند. از این رو، دولت باید ابتدا به سرعت این سند را مورد بازنگری مجدد قرار دهد تا با توجه به مجموعه تنگناهای داخلی، صناعی که نه تنها بحران‌های آینده کشور را تشدید نمی‌کنند، بلکه می‌توانند موتور رشد اقتصاد کشور در دهه آینده باشند را مشخص نموده و سپس جهتگیری‌های دولت در هر کدام از این صنایع را در طول پنج سال آینده مشخص کند.

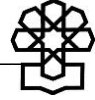
– موفقیت برنامه توسعه در کشور، به شدت به کیفیت اجرا بستگی دارد. حتی بهترین برنامه‌های توسعه هم در صورت ضعف در اجرا، نمی‌توانند به اهداف خود دست یابند. با این حال، برنامه‌ریزی توسعه (که شامل برنامه پنج‌ساله توسعه نیز می‌شود) زمانی می‌تواند «یک برنامه خوب» برای توسعه باشد که براساس ارزیابی واقعی از آنچه قابل اجراست بنا شده باشد. پیشنهادهای دقیق و کاربردی برای افزایش ظرفیت اجرا، بخش مهمی از یک برنامه‌ریزی خوب برای توسعه است. کارگروهی در سازمان برنامه و بودجه می‌تواند از طریق اجراپژوهی و رصد ماهیانه اقدامات اجرایی برنامه ششم توسعه، به شکلی منظم، پیشنهادهایی برای بهبود اجرای برنامه ششم توسعه در طول سال‌های اجرای سند برنامه ارائه دهد.

– برنامه‌های توسعه در کشور، عموماً برنامه‌هایی مرکزگرا بودند که قاعده «یک اندازه برای همه مناسب است»^۱ در مورد همه آنها صادق بوده است. هرچند هند دارای نظام سیاسی فدرال است، اما در کل، قاعده فوق در همه کشورهای مورد بررسی وجود داشته است. همگون بودن جمعیت در این کشورها (بجز هند) یکی از مهمترین دلایل رویکرد مرکزگرای برنامه توسعه این کشورها بوده است. با این حال، برطبق آنچه در مقدمه برنامه توسعه دوازدهم هند به آن اشاره شده، یکی از مهمترین ضعف‌های برنامه توسعه هند، رویکرد مرکزگرا بوده که در آن بدون توجه به مختصات متفاوت بخش‌های مختلف کشور، یک مسیر برای کل کشور تعیین شده است. سازمان برنامه و بودجه می‌تواند با توجه به ویژگی متنوع قومیتی، زبانی و جغرافیایی ایران، برنامه‌های مستقلی برای هر استان با توجه به متن برنامه ششم توسعه و طرح آمایش سرزمین تهیه کند. تهیه این برنامه باید با مشارکت شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان باشد. در این برنامه‌های استانی، باید جهتگیری کلان برنامه توسعه ملی با فرصت‌ها و تنگناهای هر استان تطبیق داده شود.



۱. «انتشار پیش‌نویس سند راهبردی توسعه سنگ آهن»، یکم مهر ۱۳۹۳؛
<http://www.eghtesadnews.com/Live/Stories/DEN-104677>
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «جایگاه شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد کشور»، ۱۳۹۳؛
<http://www.cbi.ir/showitem/12096.aspx>
۳. برنامه راهبردی وزارت صنعت، معدن و تجارت، تیرماه ۱۳۹۴.
۴. چانگ، ها جون، اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، ترجمه اصلان قودجانی، مشهد: نوین طراحان آزاد، ۱۳۹۲.
۵. راسخ، محمد. «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱، ۱۳۸۵.
۶. رضوی، محمدرضا. «برای تدوین استراتژی صنعتی هنوز در ابتدای راه هستیم»، در شاه‌میرزایی، علیرضا و دیگران، از سیاست اقتصادی تا سیاست صنعتی: نقد طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران: نشر استیری، ۱۳۸۳.
۷. شاهچرا، مهشید. «بررسی برنامه پنجم توسعه»، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹.
۸. علیپور تهرانی، بهزاد. مکانیسم‌های ارتباطی دولت و بخش خصوص و ظهور بنگاه‌های عظیم صنعتی و بازرگانی در ژاپن، تهران: مؤسسه چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.
۹. قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰).
۱۰. قانون برنامه چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴).
۱۱. کاستلز، مانوئل. عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ (پایان هزاره)، ج سوم، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران: طرح نو، ۱۳۸۵.
۱۲. کوز، رونالد و نینگ وانگ. چین چگونه سرمایه‌داری شد؟، ترجمه سیدپیمان اسدی، تهران: انتشارات دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳.
۱۳. مرکزالمیری، احمد. «درباره برنامه ششم توسعه (۸)؛ ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی (مطالعه موردی برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۲۴۳، اردیبهشت ۱۳۹۴.
۱۴. نقی‌زاده، محمد. مبانی تفکرات اقتصادی و توسعه ژاپن: تداوم و تغییر، ج ۲، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴.
15. Berberoglu, Berch (1987) "The Soviet Union and China: A Comparative Analysis of Their Stages of Economic Development" *International Review of Modern Sociology*, Vol. 17, No. 2, pp. 273-295.
16. Bieda, K. (1977) *The Structure and Operation of the Japanese Economy*, New York, London: Wiley and Australasia Pty. Ltd.
17. Bronfenbrenner, Martin (1970) "Economic Miracles and Japan's Income - Doubling Plan" in William W. Lockwood. (ed.), *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in the Political Economy of Growth*, New Jersey: Princeton University Press, pp. 523-553.
18. "China's 12th Five-Year Plan (2011-2015) - KPMG Insight Series", KPMG (Sep 5, 2015); available at: <http://www.kpmg.com/cn/en/issuesandinsights/articlespublications/publicationseries/5-years-plan/pages/default.aspx>

19. European Commission (2013) "Industrial Performance Scoreboard: A Europe 2020 Initiative"; available at: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/114/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>
20. "Guard against policy logjam: Montek", The Hindu, December 27, 2012; available at: <http://www.thehindu.com/business/Economy/guard-against-policy-logjam-montek/article4245783.ece>
21. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>
22. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/IR?page=1&display=default>
23. <http://www.dcsmse.gov.in/clusters/clus/indsme.htm>
24. <http://www.smtnews.ir/industry/6617>
25. Hollerman, Leon (1960) "Industrial Structure and Economic Planning in Japan", Pacific Affairs, Vol. 33, No. 3, pp. 219-226.
26. Kim, Ji Hong (2013) "Korean Economic Development Strategy", Fourth Workshop on Economic Development Strategies of East Asian Countries, Mongolia.
27. Kim, Kwan S. (1991) "The Korean Miracle (1962-1980) Revisited: Myths and Realities in Strategy and Development," Working Paper 166 of the Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Norte Dame, South Bend, Ind., pp. 1-63; Available online at: <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/166.pdf>
28. Koh, Youngsun (2010) "The Growth of Korean Economy and the Role of Government" in Il Sakong and Youngsun Koh (Eds.), The Korean Economy: Six Decades of Growth and Development, Seoul: KDI, pp. 7-81.
29. Lies, Elaine (2015) "Japan PM vows new five-year plan to rebuild from 2011 disaster", Reuters; available at: <http://www.reuters.com/article/2015/03/10/us-japan-earthquake-idUSKBN0M613020150310>
30. Pierson, P. (2004) Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis, Princeton: Princeton University Press.
31. Planning Commission (Government of India) (2011) Investment in Infrastructure during the Eleventh Five Year Plan, New Delhi: Secretariat for Infrastructure.
32. Planning Commission (Government of India) (2013) Twelfth Five Year Plan (2012–2017): Faster, More Inclusive and Sustainable Growth, Volumes I and II, New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd.
33. Poteete, Amy R. (2009) "Is Development Path Dependent or Political? A Reinterpretation of Mineral-Dependent Development in Botswana", Journal of Development Studies, Vol. 45, No. 4, April, pp. 544-571.
34. Smrutisikha (2015) "Five Year Plan for Development of Economy in India", available at: <http://www.yourarticlelibrary.com/economy/five-year-plan-for-development-of-economy-in-india/43895/>
35. United Nations Environment Programme (2010) "Overview of the Republic of Korea's National Strategy for Green Growth", United Nations Environment Programme (UNEP); available online at: http://www.unep.org/PDF/PressReleases/201004_unep_national_strategy.pdf
36. Wang, Huijiong (2003) Integrated study of China's development and reform: preliminary exploration of social system, Beijing: Foreign Languages Press.



37. "What China's Twelfth Five-Year Guideline Means for Businesses", Statrtup China; available online at: <http://www.internshipschina.com/community/chinainsights2/55-china-insights/642-what-china-s-twelfth-five-year-guideline-means-for-businesses#.Vd7ZPpf4zIU>
38. Wolf Jr., Charles (1962) "Economic Planning in Korea," Berkeley, Rand Corporation, Institute of International Studies, University of California.
39. Yu, George and Rob Elsworth (2012) "Turning the Tanker: China's changing economic imperatives and its tentative look to emissions trading", Sandbag Climate Campaign; available online at: https://sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Sandbag_Turning_the_Tanker_Final.pdf



شماره مسلسل: ۱۵۳۲۷

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بایسته‌های برنامه‌ریزی توسعه با توجه به تجربه کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند (بررسی موردی ماده (۱۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین: سعید عطار

ناظران علمی: جعفر خیرخواهان، امیر سیاح، ابوالفضل پاسبانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون برنامه توسعه

۲. استراتژی توسعه صنعتی

۳. محیط کسب و کار

۴. حقوق و اقتصاد

۵. خوشه‌های صنعتی

۶. برنامه‌نویسی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۲/۱۷