

۹-۷ برنامه ریزی توسعه

برنامه ریزی توسعه که از پایان جنگ جهانی دوم شروع و مطرح شده است، در کشورهای عقب مانده و در حال توسعه که مایل نیستند از نظام کمونیستی برای تحول خود بهره گیرند. از این نوع برنامه ریزی استفاده می کنند. در این کشورها، عقب ماندگی در ساخت کلی اقتصادی و اجتماعی آنها نهفته است. در اقتصاد آنها بیکاری و تورم وجود دارد اما نه بدلیل نوسانات اقتصادی از این رو کشورهای در حال توسعه که دارای ناکامیهای اقتصادی بیشتری نسبت به کشورهای دیگر هستند، سعی می کنند با توسل به برنامه ریزی توسعه بر مشکلاتی نظیر رشد اقتصادی کم، نوسانات اقتصادی ساختار خود فائق آیند. به عبارت دیگر هدف از برنامه ریزی توسعه این است که جوامع توسعه نیافته بطور اساسی و در کل متحول شوند. یعنی تصمیم گیریهای صورت گیرد که بتواند ساختهای جامعه را جابجا کند. بدین معنا که تغییر ساختار رخ دهد و به توسعه اقتصادی دست یابند.

۹-۷-۱ سابقه برنامه ریزی توسعه

مرحله اول - برنامه ریزی پروژه های منفک

در این مرحله مجموعه ای از پروژه ها در کنار هم قرار می گرفتند و برنامه اقتصادی به این صورت حاصل می شد با به اجرا در آوردن این طرحها، جامعه سعی می کرد در مسیر توسعه گامهای اساسی بردارد. از پروژه های مذکور به عنوان مثال می توان به پروژه احداث بیمارستان، یک پروژه احداث و تأسیس دانشگاه و پروژه جاده سازی اشاره نمود. از آنجا که استخوان بندی برنامه برای اجرا، پروژه است، این مرحله یعنی برنامه ریزی پروژه های منفک از نظر اجرا نسبتاً موفق بوده است.

با گسترش اقتصاد، پیچیده تر شدن روابط اقتصادی، پیدایش مسائلی همچون تأمین نسبی نیروی انسانی متخصص، نیاز به فراهم بودن آمارهای اقتصادی و... این ایده بوجود می آمد که برنامه باید گسترده تر و جامع تر شود. لذا برنامه ریزی توسعه وارد مرحله دوم شد.

مرحله دوم - برنامه ریزی سرمایه گذاری تلفیق شده دولتی

در این مرحله دستگاهها و نهادهای مختلف می بایست پروژههای مورد نظرشان را برای اجرا به یک نهاد مرکزی ارائه می دادند و این نهاد یا دستگاه مرکزی با توجه به منابع محدود کشور و الویت پروژه ها بین پروژه ها تلفیقی می کرد و از بین آنها مجموعه ای را به عنوان برنامه انتخاب می کرد. وجه مشترک مرحله اول و دوم در این است که هسته اصلی در هر دو مرحله پروژه و اجرای آن است. به تدریج در کشورهای مذکور، فرآیند تهیه آمار، ایجاد سازمانهای اجرایی مناسب و تکنیکهای جدید گسترش یافت و این امر سبب گردید تا برنامه ریزی در کشورهای در حال توسعه به فکر برنامه ریزی برای کل اقتصاد بیفتد. به این ترتیب برنامه ریزی توسعه وارد مرحله دیگری شد.

در مرحله برنامه ریزی جامع، برنامه ریزی به گونه ای است که کل اقتصاد اعم از بخش دولتی و بخش خصوصی، را در بر می گیرد. در این مرحله از دیدگاه نظری امکان برخورد با تعادلهای کلی جامعه وجود دارد و به مباحثی چون تورم، عرضه و تقاضای کل، عرضه و تقاضای پول، نرخ رشد اقتصادی، اشتغال جامعه و... پرداخته می شود.

در مورد برنامه ریزی جامع می توان متذکر شد که معمولاً در سه سطح مطرح است.

۱- کلان

۲- بخش

۳- طرح

در سطح کلان یا ماکرو، متخصص کمتر، آمارها با تفصیل کمتر لازم است و در یک زمان محدود برنامه کلان قابل طراحی است. در عین حال برنامه کلان با توجه به اینکه به متغیرهای بزرگ و قابل تبلیغ مانند کل اشتغال، سطح رفاه و... می پردازد از دید سیاسی جذابیت بیشتری دارد.

در سطح بخش، متخصص بیشتر، آمارهای مفصل تر، زیادتر، بهنگام تر و زمان طولانی تر لازم است در این سطح برای مثال پروژه بهسازی آب آشامیدنی یک روستا مطرح می شود. در سطح بخش تخصص و آمارها بین دو سطح کلان و طرح لازم است.

ملاحظه میشود که برای تهیه یک برنامه جامع در سطح مختلف در کشورهای توسعه نیافته نیازمند زمان طولانی، آمارهای تفصیلی و بهنگام و قابل اتکاء مطالعات تحقیقی فراوان و نیروی متخصص گسترده می باشیم که همگی این عوامل از جمله تنگناهای اساسی این نوع برنامه ریزی در کشورهای توسعه نیافته می باشند.

ضمناً باید توجه داشت که معمولاً در کشورهای در حال توسعه که دولتها برای زمان محدودی روی کار هستند بیشتر به سمت برنامه ریزی جامع در سطح کلان، کشیده می شوند و به سطح طرح نمی رسند. (در بهترین شرایط شاید در این وضعیت با برنامه ریزی بخشی برخوردی کلی صورت گیرد.) دلیل آنهم به کمبود متخصص، آمار و زمان برمی گردد. برنامه کلان بنا به طبیعت آن تقریباً زیاد دارد. چون زمان کوتاهتر، حجم اطلاعات آماری کمتر و متخصص به تعداد کمتر نیاز دارد. لذا برنامه کلان در کشورهای در حال توسعه تهیه می شود و بر سایر سطوح برنامه حاکم می شود بدین معنا که برای مثال برای تهیه یک برنامه ۵ ساله یکسان وقت دارند که صرف تهیه برنامه کلان میشود و در سطح بخش کار معلوم نیست و عمدتاً فاقد طرح است.

بنابراین در عمل برنامه جامع تهیه شده فاقد امکان و قدرت اجرایی است. در این زمینه است که مثلاً باید بین برنامه های کلان و بخش و بین برنامه های بخش و طرح، رفت و برگشتهای منطقی وجود داشته باشد که در برنامه های کشورهای در حال توسعه یا وجود ندارد و یا خیلی ضعیف است و یا به عنوان نمونه ای دیگر می توان گفت که تقریباً هیچکدام از اجباری به برنامه بخش منتقل می شود و بخش بالا جبار آن را می پذیرد چرا که برنامه کلان حاکم شده است.

پس هر چند که از نظر مبانی نظری برنامه‌ریزی جامع پیشرفته است. اما چون شرایط و امکانات لازم موجود نیست. برنامه‌ریزی جامع به سطح طرحی نمی‌رسد یعنی در عمل برنامه‌ریزی جامع نمی‌تواند اجرا شود. از اینروست که برنامه‌ریزی جامع در کشورهای در حال توسعه با شکست روبرو شده است. بطور کلی مراحل که در بالا ذکر شد در کشورهای توسعه نیافته عمدتاً با شکست و ناکامی روبرو بوده است. که در زیر به مهم‌ترین علل آن اشاره می‌شود:

- ۱- آمارهای تفصیلی قابل اتکا و بهنگام به منظور برنامه‌ریزی لازم است که کشورهای در حال توسعه اصولاً فاقد مراکز و سازمانهای کارآمد جهت جمع‌آوری این گونه آمار می‌باشند.
 - ۲- از جمله پیش شرطهای اساسی و موفقیت در امر برنامه‌ریزی جامع، تحقیقات مفصل و جامع در زمینه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و حتی سیاسی است که باید صورت گیرد، لیکن در کشورهای در حال توسعه یا چنین تحقیقات جامعی صورت نمی‌گیرد. یا اینکه در صورت عملی شدن بدلالی نظیر کم‌دقتی در تحقیقات، عدم اطمینان به مطالعات آماری و غیره، دارای اعتبار لازم نیست.
- در تهیه و تدوین و اجرای برنامه‌های جامع به جمعی بسیار وسیع از نیروی انسانی متخصص در زمینه‌های مختلف تخصصی نیاز است که اکثر جوامع توسعه نیافته جهان، فاقد آن می‌باشند.
- مرحله چهارم - برنامه‌ریزی هسته‌های اصلی**

در این مرحله هر چند برنامه‌ریزی کلان برای اقتصاد صورت می‌گیرد ولی این برنامه صرفاً جنبه تصویر سازی و طراحی و از نظر قانونی و اجرائی فاقد اعتبار است. آنچه از نظر اجرایی لازم است اینست که در بخشهای مختلف اقتصادی مشکلات اساسی مورد توجه قرار می‌گیرد و فقط برای این مشکلات اساسی برنامه‌ریزی به عنوان پروژه در طراحی اجرائی صورت می‌گیرد. در برنامه‌ریزی هسته‌های اصلی این امر را می‌پذیرند که تمام مسائل بخش را از همان ابتدا و طی برنامه توسعه نمی‌توان شناسایی و حل کرد ولی باید مشکلات اصلی را شناسایی و مورد تهاجم برنامه‌ریزی قرار داد. و بقیه مسائل را در طول سالهای برنامه از طریق سایر ابزار مانند بودجه بندی سالانه و سیاستگذاری قرار داد.

ویژگیها و مزیت‌های این مرحله عبارتند از:

- ۱- مشکلات اساسی یا اصلی هر بخش اقتصادی شناسایی می‌شود.
- ۲- به منظور حل مشکلات اساسی و اصلی شناخته شده هر بخش، پروژه‌ای مطرح می‌شود.
- ۳- برنامه‌ها و پیشنهادی برای مشکلات اصلی بخشها، درصد نسبتاً محدودی از منابع را به خود اختصاص می‌دهد. لذا می‌توان اطمینان داشت که در هنگام نوسان بودجه کشور، این پروژه‌ها اجرا می‌شوند و هسته‌ها درگیر مشکل کمتری خواهند شد و بقیه مشکلات به فرآیند تنظیم بودجه سالانه سپرده می‌شود. به این ترتیب لازم نیست هر سال از ابتدا روی تمامی برنامه کار شود و تغییرات لازم در آنها اجرا شود. به این صورت یکی کمتر از مزیت‌های برنامه‌ریزی هسته‌ای اینست که در این برنامه‌ها برخلاف برنامه‌ریزی جامع (بدلیل عدم ثبات منافع تأمین کننده) تجدید نظرهای متوالی ضرورت ندارد.