



Implementation-driven of Development Planning Model

Reza Vaezi 

Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: vaezi@atu.ac.ir

Azam Houshang* 

*Corresponding Author, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: zm.houshang@gmail.com

Farshad Momeni 

Prof., Department of Economic Planning and Development, Faculty of Economics, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. Email: farshad.momeni@gmail.com

Gholamreza Kazemian 

Associate Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. E-mail: kazemian1344@gmail.com

Abstract

Objective

Despite Iran's long history of national development planning and the considerable investment of human and financial resources, the country has not successfully realized the goals outlined in its plans. A major barrier to progress is the lack of a shared understanding of what development entails, which has created ambiguity around how it should be achieved. Over time, development planning has been approached differently by various governments—some have lacked the will to create a development plan, while others have refused to implement plans prepared by previous administrations. These issues stem from a lack of both commitment and capacity among governments to pursue and sustain development agendas. As a result, the actual outcomes of development plans in Iran have fallen short of

Citation: Vaezi, Reza; Houshang, Azam; Momeni, Farshad & Kazemian, Gholamreza (2025). Implementation-driven of Development Planning Model. *Journal of Public Administration*, 17(2), 430-455. (in Persian)



expectations, highlighting weaknesses in both the planning process and implementation capacity. With the aim of addressing these shortcomings and promoting the realization of development goals grounded in theory and comparative study, this research seeks to propose a model of development planning that prioritizes implementation. The intended outcome is not merely the production of another plan document, but the achievement of tangible developmental results. This can only be accomplished by designing feasible plans and evaluating implementation outcomes to determine the degree to which goals have been met. Therefore, the purpose of this research is to propose an implementation-oriented development planning model in which the process of planning is valued as much as the content itself.

Methods

This research adopted a qualitative and comparative approach supported by documentary analysis. The data were analyzed using content analysis methodology. Key components of the planning process—formulation, implementation, monitoring, evaluation, and the nature of the programs—were studied in Iranian development planning documents. Following a theoretical review, these components were pathologically examined in the Iranian context and then compared with their counterparts in China, Malaysia, and India.

Results

Findings based on the pathology of Iran's planning process reveal several critical issues: centralization and lack of participatory processes in planning, fragmentation and incoherence in both programs and their implementation, a lack of attention to execution, political interference, inadequate expertise in plan formulation and approval, and an overall absence of oversight and accountability in program implementation. These indicate a significant lack of implementation capacity in Iran. In contrast, the countries studied—China, Malaysia, and India—demonstrated growing implementation capacity through institution building, adherence to the rule of law, participatory planning, and the coherence and continuity of development initiatives, all of which contributed to their developmental successes.

Conclusion

The model proposed by this study to enhance governmental capacity for development planning—both as a goal and as a tool for program implementation—is a spiral model. This model builds government capacity through implementation achievements at each stage and continuously refines plans and processes based on ongoing evaluations. Programs are designed through participatory problem-solving and are prioritized based on implementation feasibility. Implementation and monitoring are conducted with the active involvement of stakeholders, and achievements are evaluated to derive lessons that inform future reforms and programs. Government capacity is defined through four essential components: administrative, legal, financial, and executive capabilities—each of which is vital as both an end goal and a means to support development. In this model, the program document is not the endpoint of planning, but part of an integrated, participatory cycle of planning, implementation, and evaluation aimed at achieving sustained and meaningful development.

Keywords: National development planning, Program implementability, Problem-driven, Results-based management, State capability.



مدل اجرامحور برنامه‌ریزی توسعه

رضا واعظی

استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: vaezi@atu.ac.ir

اعظم هوشنگی*

* نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: zm.houshang@gmail.com

فرشاد مؤمنی

استاد، گروه برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: farshad.momeni@gmail.com

غلامرضا کاظمیان

دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. رایانامه: kazemian1344@gmail.com

چکیده

هدف: سابقه طولانی برنامه‌ریزی در ایران و صرف هزینه‌های انسانی و مالی، به تحقق برنامه‌ها و توسعه‌یافتگی کشور منجر نشده است. نبود درک مشترکی از توسعه، چگونگی به‌دست‌آوردن آن را تحت‌الشعاع قرار داده است. برنامه‌ریزی توسعه ملی با رویکردهای مختلفی از سوی دولت‌ها مواجه شده است. دولت‌ها یا به اجرای برنامه توسعه تهیه‌شده دولت پیشین اهمیت ندادند یا خود اراده‌ای برای تدوین برنامه توسعه نداشته‌اند که این موضوع، از نبود تعهد و قابلیت دولت‌ها در قبال برنامه نشئت می‌گیرد. به‌رحال دستاورد برنامه‌ها در کشور تا تغییرات واقعی مدنظر برنامه که انتظار آن می‌رفته است، فاصله زیادی دارد که گویای ضعف در فرایند برنامه‌ریزی و قابلیت اجراست. این پژوهش با هدف تحقق اهداف توسعه‌ای مبتنی بر مبانی نظری و نتایج مطالعه تطبیقی، قصد دارد تا الگوی برنامه‌ریزی توسعه‌ای را ارائه کند که خروجی آن، فقط سند برنامه نیست و دستاوردها و نتایج آن، اهداف توسعه را محقق می‌کند. این مهم جز با تدوین برنامه‌هایی که قابلیت اجرا داشته باشند و ارزیابی نتایج حاصل از اجرا که میزان تحقق اهداف را بسنجد، میسر نخواهد شد. بنابراین هدف از این پژوهش، تدوین الگویی اجرامحور از برنامه‌ریزی توسعه است که در آن، فرایند برنامه‌ریزی به اندازه محتوای آن اهمیت داشته باشد.

استناد: واعظی، رضا؛ هوشنگی، اعظم؛ مؤمنی، فرشاد و کاظمیان، غلامرضا (۱۴۰۴). مدل اجرامحور برنامه‌ریزی توسعه. مدیریت دولتی، ۱۷(۲)، ۴۳۰-۴۵۵.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۱۰
تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۱۱/۲۹
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۱/۲۵
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۳/۲۰

مدیریت دولتی، ۱۴۰۴، دوره ۱۷، شماره ۲، صص. ۴۳۰-۴۵۵
ناشر: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران
نوع مقاله: علمی پژوهشی
© نویسندگان

doi: <https://doi.org/10.22059/JIPA.2025.387853.3623>

روش: این پژوهش به صورت کیفی و تطبیقی و با مطالعه اسنادی انجام شده است. از روش تحلیل مضمون برای تحلیل داده‌ها استفاده شد؛ از همین رو، مؤلفه‌های فرایند برنامه‌ریزی مشتمل بر تدوین، اجرا، نظارت و ارزیابی و نوع برنامه، پس از بررسی تئوریک و مبتنی بر مبانی نظری، در اسناد مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه ایران آسیب‌شناسی شد؛ سپس کشورهای چین، مالزی و هند نیز به همین روش بررسی شدند.

یافته‌ها: یافته‌های مبتنی بر آسیب‌شناسی فرایند برنامه‌ریزی در ایران، از تمرکز و غیرمشارکتی بودن فرایند برنامه‌ریزی، از هم‌گسیختگی و ناهماهنگی بودن برنامه‌ها و اجرای آن، ضعف و بی‌توجهی در اجرا، سوگیری‌های سیاسی و کارشناسی نبودن فرایند تدوین و تصویب و در نهایت، نبود نظارت و پاسخ‌گویی در قبال تحقق برنامه حکایت می‌کند. به عبارت دیگر، نبود ظرفیت اجرا در کشور مشهود است؛ در حالی که در کشورهای منتخب مورد بررسی، این قابلیت با نهادسازی، حاکمیت قانون، برنامه‌ریزی مشارکتی، انسجام و استمرار فعالیت برنامه‌ریزی، رو به ارتقا بوده و دستاوردهای توسعه‌ای به همراه داشته است.

نتیجه‌گیری: الگوی پیشنهادی این پژوهش برای افزایش ظرفیت دولت به منظور برنامه‌ریزی توسعه، به عنوان هدف و ابزار اجرای برنامه، یک مدل حلزونی است که علاوه بر قابلیت‌سازی برای حکومت، مبتنی بر دستاوردهای حاصل از اجرا در هر مرحله، به تعدیل و اصلاح برنامه‌ها و فرایندها بر اساس ارزیابی‌های مستمر اقدام می‌کند. برنامه‌ها از طریق بر ساخت مسائل خوب، به صورت مشارکتی تهیه می‌شود و بر اساس امکان‌پذیر بودن اجرای آن، در اولویت قرار می‌گیرد. برنامه با مشارکت ذی‌نفعان اجرا و نظارت می‌شود و در نهایت، دستاوردها ارزیابی و درس آموخته‌های آن، در راستای توانمندسازی استفاده می‌شود تا ظرفیت ارتقا یافته دولت، فرصت‌های جدیدی را در برنامه‌های اصلاحی یا آتی محقق کند. مؤلفه‌های ظرفیت حکومت، شامل ظرفیت اداری، قانونی، مالی و اجرایی، هم به عنوان هدف و هم به عنوان ابزار برای توسعه ضروری است. سند برنامه به‌تنهایی پایان برنامه‌ریزی نیست؛ بلکه بخشی از فرایند مشارکتی برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی نتایج است.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی توسعه ملی، ظرفیت دولت، قابلیت اجرای برنامه، مدیریت مبتنی بر نتایج، مسئله‌محور.

مقدمه

بررسی‌های به عمل آمده از برنامه ریزی توسعه در ایران، از عدم اجماع ایرانیان در موضوعات مربوط به برنامه ریزی حکایت دارد. برنامه ریزان در همه زمینه‌ها اختلاف دیدگاه داشته و دارند. در فرایند برنامه ریزی، هیچ تناسبی بین صرف کلیه هزینه‌ها، اعم از انسانی و مادی و البته زمانی، با نام برنامه توسعه با آنچه حاصل شده است یا بنا بوده است حاصل شود، وجود ندارد. از این زاویه این پرسش حیاتی مطرح است که ایران با پدیده شکست برنامه ریزی روبه‌روست یا شکست برنامه ریزان.

تعداد کشورهایی که برنامه توسعه ملی دارند، از حدود ۶۲ کشور در سال ۲۰۰۶، به ۱۳۴ کشور در سال ۲۰۱۸ رسیده است؛ یعنی حدود دو برابر (چیمهو، هولم و مونرو^۱، ۲۰۱۹). نظریه برنامه ریزی همچنان در حال تکامل است. برخلاف برنامه‌های توسعه ملی قرن بیستم، برنامه‌های نسل جدید، اغلب تحت تئوری‌های عقلانیت همکارانه و نه عقلانیت خطی پی‌ریزی می‌شوند. ابتکار کشورهای فقیر به شدت بدهکار، پاسخ‌گویی به دستور کارهای مختلف بین‌المللی (به ویژه اهداف هزاره یا توسعه پایدار)، اقتصاد در حال ظهور با سطح بالای ظرفیت دولت، کشورهای با درآمد بالا و مخالفان اجماع بین‌المللی توسعه، هریک به منظور مدیریت خطرهای منفی جهانی سازی اقتصادی لیبرال، تحول آفرینی ملی و برای ارتقای دستور کارهای سیاسی داخلی به برنامه‌های توسعه ملی روی آورده‌اند و بر موفقیت این برنامه‌ها نظارت دارند (مونرو^۲، ۲۰۲۰). بنابراین در ضرورت برنامه ریزی شکی نیست. تجربه‌های موفق برنامه ریزی توسعه در دنیا نیز مؤید این مهم است که چنانچه اقتضائات و الزامات برنامه ریزی رعایت شود، می‌تواند اعجاز آفرین باشد. به طور مثال، در کشورهای چین، هند و مالزی، التزام به برنامه ریزی با توصیف ارائه شده و رعایت اقتضائاتی که در این پژوهش به آن پرداخته می‌شود، به شکوفایی این کشورها منجر شده است. آنچه مشخص است ضعف در مدیریت توسعه و ظرفیت اجراست که به شکست برنامه ریزی/ برنامه ریزان در ایران منجر شده است.

هری جی فریدمن^۳ مدیریت توسعه را این گونه تعریف می‌کند: الف) اجرای برنامه برای پیشرفت اقتصادی - اجتماعی و نظارت بر پیشرفت در کشور و ب) اصلاحات اداری برای به روز رسانی بوروکراسی. تعریف فرد ریگز^۴ از مدیریت توسعه نیز به این صورت است: فرایند ترکیبی شامل اداره توسعه (اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه) و توسعه اداره (بهبود قابلیت اداری) (واعظی، شمس و ملکی، ۱۴۰۰: ۲۹۸) که گویای اهمیت فرایند برنامه ریزی، به اندازه محتوای نهایی برنامه است (چیمهو و دیگران، ۲۰۱۹).

اندروز، پرپچت و وولکاک^۵ (۱۳۹۹) معتقدند که کشورها به اندازه‌ای که توان اجرایی‌شان امکان می‌دهد، توسعه یافته‌اند؛ یعنی از بهروزی اقتصادی، فراگیری اجتماعی و حکمرانی سیاسی مناسب برخوردارند. همچنین نورث^۶ می‌گوید:

1. Chimhowu, Hulme & Munro
2. Munro
3. Hari J. Friedman
4. Fred Riggs
5. Andrews, Prepchet & Woolcock
6. North

ناتوانی جوامع در بسط شیوه‌های کارآمد و کم‌هزینه اجرا، مهم‌ترین عامل رکود تاریخی در جهان سوم است (نورث، ۱۹۹۰). مشکل اصلی توسعه‌نیافتگی تعداد زیادی از کشورهای جهان، به عدم اجرا یا اجرای نامناسب و انحراف سیاست‌ها برنامه‌ها و پروژه‌های خوب مصوب برمی‌گردد. (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۸) نتایج حاصل از برنامه‌های توسعه در کشور، بیانگر آن است که دستگاه‌های اجرایی کشور در محقق کردن اهداف برنامه ناتوان بوده‌اند. این موضوع را می‌توان از دو جنبه بررسی کرد: یکی ظرفیت دولت برای اجرای برنامه است که دلیل آن، به مشارکت نگرفتن ذی‌نفعان، از جمله نهادهای مدنی و بخش خصوصی است و برنامه‌ریزی بدون تناسب با توان اجرایی و براساس داده‌های ضعیف. جنبه دوم، نبود نظارت و ارزیابی برای اجراست که متولیان و مجریان را پاسخ‌گو و متعهد به برنامه نمی‌کند و در عمل ضمانت اجرایی برای تحقق برنامه وجود ندارد.

بنابراین آنچه موجبات توسعه‌نیافتگی است، برنامه‌ریزی توسعه است و آنچه به برنامه توسعه مربوط می‌شود نقص‌های بنیادی نهادی در مسئله برنامه‌ریزی در کشور است. تجربه برنامه‌ریزی در ایران، تصدیق آن چیزی است که نورث در کتاب تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی می‌گوید: در کشورهای در حال توسعه، بحران در اجرا، در اغلب موارد می‌تواند کل موضوع توسعه‌نیافتگی را توضیح دهد. بنابراین الگوی مناسب برنامه‌ریزی، به‌نحوی که پوشش‌دهنده نقص‌های بنیادین فرایند برنامه‌ریزی، مدیریت توسعه و ضعف‌های اجرایی باشد و تحقق اهداف را میسر کند، در ایران به چشم نمی‌خورد. در پژوهش پیش رو با بررسی مبانی نظری برنامه‌ریزی مبتنی بر ضعف‌های کشور و با نگاهی تطبیقی به کشورهای در حال توسعه که از طریق برنامه‌ریزی توسعه ملی توانسته‌اند به تحقق اهداف توسعه خود دست یابند، برآنیم تا الگویی را برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران ارائه کنیم.

پیشینه پژوهش

مطالعات زیادی در خصوص برنامه‌ریزی توسعه و چپستی آن صورت گرفته است. از اخیرترین پژوهش‌ها، مقاله چیمه‌وو و همکارانش (۲۰۱۹) است که با مطالعه روی ۱۰۷ کشور، مالکیت، کنترل، مدارک و مستندات به‌کار گرفته شده، سازگاری درونی قسمت‌های مختلف برنامه و روند تهیه برنامه را بررسی کرده‌اند. مونرو (۲۰۱۹) نیز با بررسی ۱۰۸ کشور، دلایل بازگشت به برنامه‌ریزی توسعه در این کشورها را شرح داده است.

یکی از ارکان مهم مدیریت توسعه، برنامه‌ریزی توسعه است. اهداف اساسی و غایی در الگوی توسعه ملی، از طریق برنامه‌ریزی دنبال می‌شود. پژوهش‌های بسیاری صورت گرفته است که چگونه برنامه‌ریزی توسعه باید عملیاتی شوند یا به عبارت دیگر، برنامه‌ها همان‌طور که مدنظر برنامه‌ریزان بوده است، نتیجه خواهند داد (واعظی و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۰۲-۳۰۶). در تأیید اهمیت اجرا، اندروز و همکارانش معتقدند که توسعه پدیده‌ای چهار وجهی است که سه وجه آن بسیار شناخته شده است: توسعه اقتصادی، توسعه سیاسی، توسعه اجتماعی که نظریه‌های مختلفی درباره آن وجود دارد. وجه چهارم، توسعه اجرایی است و رکن سه وجه دیگر به حساب می‌آید (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹) پیشبرد سه وجه دیگر، به قابلیت‌های اجرایی دولت بستگی دارد. در تعریفی از قابلیت حکومت، باید گفت: سازمان‌ها و دستگاه‌های یک کشور

چقدر می‌توانند آنچه تصمیم گرفته‌اند، به درستی اجرا کنند، حال می‌خواهد سیاست، برنامه یا پروژه باشد. به عبارت دیگر، فاصله بین آنچه در قانون نوشته شده است با آنچه واقعاً در عمل اتفاق می‌افتد، چقدر است (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۷-۵۰).

برنامه‌ریزی جدید توسعه ملی در دوره جدیدی به وجود آمده است که در آن اسناد برنامه، به‌تنهایی پایان آن نیست. واضح است که با ظهور برنامه «جدید» توسعه ملی، بازگشت «برنامه‌ریزی توسعه تحت نظارت دولت»، به‌عنوان حوزه‌ای دیده شده است که تخصص فنی ارزش چشمگیری دارد. این امر فرصت‌های جدیدی را برای افزایش ظرفیت دولت ایجاد کرده و می‌کند (چیمه‌وو و دیگران، ۲۰۱۹). به‌زعم هانتینگتون^۱ (۱۹۶۸) و زکریا^۲ (۲۰۰۳) هم‌بستگی بسیار قدرتمندی بین ظرفیت دولت و حاکمیت قانون و رشد اقتصادی وجود دارد (فوکویاما^۳، ۲۰۰۸: ۳۱-۴۱). حاکمیت قانون، کیفیت دیوان‌سالاری و کارآمدی دولت، سه نماگر کشورهای با قابلیت حکومتی پایین است. مفهوم‌سازی از ظرفیت دولت، ابعاد مختلف حکمرانی را در نظر می‌گیرد. عناصر مختلف این مفهوم بر توانایی دولت‌ها برای بسیج جمعیت خود، استخراج منابع از آن‌ها و تخصیص مؤثر این منابع انسانی و مادی برای رسیدن به اهداف سیاستی خود تمرکز می‌کنند. برای دستیابی به این اهداف، دولت‌ها باید از ظرفیت‌های اداری، بوروکراتیک، اجرایی و قانونی کافی برخوردار باشند (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۴۷)؛ بنابراین برای مدیریت توسعه در سطوح گسترده، معنابخشی به اجرای برنامه مبتنی بر نظریه‌های ارائه شده، اهمیت می‌یابد که به ظرفیت‌سازی برای دولت‌ها منجر می‌شود. ترتیبات فرایندی برنامه‌ریزی توسعه، پس از تعیین اهداف، شامل تدوین، اجرا و نظارت است. بنابراین چنانچه اجرا را به‌عنوان محور این فرایند در نظر بگیریم، گام پیشین و گام پسین این فرایند، از نحوه اجرا تأثیر می‌پذیرد و البته اثرگذار است. تدوین برنامه، به‌گونه‌ای که امکان اجرایش اثربخش داشته باشد و نظارت بر اجرا به‌منظور تحقق آنچه انتظار داشتیم، اتفاق بیفتد و در نهایت، کاهش فاصله انتظارات و نتایج، تحت مفهوم ظرفیت دولت، ماحصل اجرای برنامه‌هاست؛ از همین رو بر ساخت مسائل درست، شدنی و اجرایی از اهمیت برخوردار است. به همین دلیل، هسته‌ای و مسئله‌محور کردن برنامه‌ها در دستور کار کشورها قرار گرفته است. به‌زعم فوکویاما (۲۰۱۴) باید از مسائل شدنی‌تر و با اهمیت کمتر آغاز کرد. نهادهای خوب و قابلیت‌سازی، حاصل موفقیت‌های مستمر است.

مسئله محوری

یکی از رویکردهای قابلیت حکومت، رویکرد انطباق تکرارپذیر و مسئله‌محور است. این رویکرد به دنبال قابلیت‌سازی از طریق فرایند حل مسائل خوب است. رویکرد مسئله‌محور، بر فرایند حل مسائل و نه خود راه‌کارها تأکید دارد. این روش بر چهار اصل متکی است: راه‌کارهای محلی برای مسائل محلی؛ فشار برای انحراف مثبت مسئله‌محور (راه‌کارهای امکان‌پذیر و بدیع)؛ تلاش، یادگیری، تکرار، انطباق؛ ارتقای راه‌کار با بسط و انتشار آن (اندروز و همکاران، ۲۰۱۵).

مبتنی بر رویکرد مسئله‌محور، ابتدا باید مسئله اساسی و اصلی را به درستی تشخیص داد و در اصطلاح، به‌خوبی

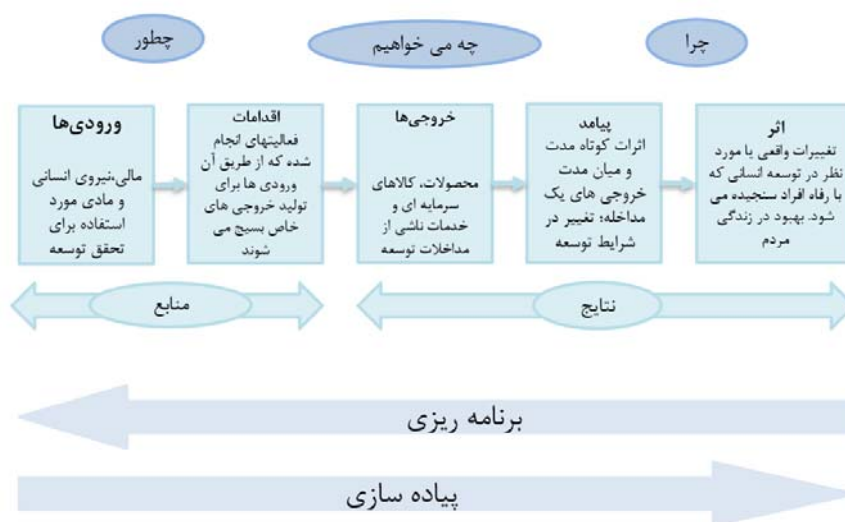
1. Huntington
2. Zakaria
3. Fukuyama

ساخت؛ سپس این مسئله بزرگ را که باید برای همه حساسیت برانگیز باشد، به اجزای مختلف کوچک تر و ساده تر شکافت و هر شاخه آن را به یک رهبر سپرد. در این مرحله، باید گام‌بندی انجام کار را به‌خوبی طراحی و فضای تغییر را ایجاد کرد (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹: ۵۰)

شرط لازم برای اجرای برنامه و قابلیت‌سازی برای دولت، تعریف دقیق و درست مسئله و تعریف پروژه‌های مناسب است. شرط کافی برای تحقق آن، نظارت و ارزیابی از میزان پیشرفت و تحقق و مهم‌تر از آن، اثربخشی اجراست که به مرتفع شدن مشکل برمی‌گردد. ذکر این نکته ضروری است که بین مفاهیم نظارت و ارزیابی و بازخورد تفاوت وجود دارد. در حوزه نظارت فقط روی اجرای برنامه نظارت می‌شود؛ اما در حوزه ارزیابی، میزان پیشرفت، نحوه عملکرد و... نیز بررسی می‌شود. بازخورد شامل اطلاعاتی است که برنامه‌ریزان باید تعیین کنند که آیا مفروضات و ارزیابی‌هایی که در طول تدوین یک برنامه انجام داده‌اند با پیشرفت‌های آتی تأیید می‌شوند. بنابراین می‌توانند برنامه را بر اساس آن تنظیم کنند (مهرتورا و گوچارد^۱، ۲۰۲۰: ۳۰۴). یکی از مدل‌های مورد توجه برای اطمینان از اجرا شدن برنامه‌ها و اثربخشی نتایج حاصله که هم اجرا و هم تدوین را متأثر می‌سازد، مدل مدیریت مبتنی بر نتایج است.

مدیریت مبتنی بر نتایج (RBM)^۲

«نتیجه» به‌عنوان یک تغییر توسعه توصیف‌پذیر یا سنجیدنی که از یک رابطه علت و معلولی نشئت می‌گیرد، تعریف می‌شود. سطوح مختلف نتایج، به‌دنبال ثبت تغییرات مختلف توسعه هستند و به ایجاد خروجی‌های مختلفی منجر خواهند شد که به‌عنوان چشم‌انداز، آثار، نتایج، پیش شرط‌ها، پیش‌نیازها، مداخلات و غیره نام‌گذاری شده‌اند و به یکدیگر متصل می‌شوند که به آن زنجیره نتایج می‌گویند (شکل ۱).



شکل ۱. زنجیره نتایج RBM

منبع: دفتر برنامه‌ریزی توسعه سازمان ملل (۲۰۰۹)

زنجیره نتایج نشان می دهد که ذی نفعان می خواهند به چه چیزی، چرا و چگونه دست یابند. چشم انداز و اهداف بلندمدت اثر (هدف غایی) هستند که در چارچوب نتایج پدیدار می شوند. نتایج مثبت اولیه و برخی از پیش شرطها و پیش نیازهای آنها، به عنوان پیامد ظاهر می شوند و پیش نیازهای سطوح پایین تر، به عنوان خروجی پدیدار می شوند و همین طور تا آخر (دفتر برنامه ریزی توسعه سازمان ملل^۱، ۲۰۰۹: ۴۰-۵۵).

در مدل مبتنی بر نتایج در بخش عمومی، مبتنی بر استانداردهای بین المللی، وجود مؤلفه های RBM شامل برنامه ریزی، بودجه بندی، اجرا، نظارت، ارزیابی مشهود است. یک برنامه استراتژیک، مشتمل است بر تعدادی پیامد، شاخص های خروجی و نتایج میانی. برنامه ریزی برای سطوح پایین تر، به منظور تعیین اهداف با شاخص ها و اهدافی که اولویت های سرمایه گذاری را در هر سطح هدایت می کند، دسته بندی می شود (میگای^۲، ۲۰۲۳).

نظارت و ارزیابی در RBM «یک استراتژی مدیریتی گسترده با هدف دستیابی به عملکرد بهبود یافته و نتایج اثبات شدنی» تعریف می شود. این فرایند مستمر به این معناست که بازخورد مداوم، یادگیری و بهبود وجود دارد. برنامه های موجود، به طور مرتب بر اساس درس های آموخته شده، از طریق نظارت و ارزیابی اصلاح و برنامه های آینده بر اساس این درس ها تدوین می شوند. مدیریت نتایج به دنبال تمرکز بر دستیابی به اثربخشی توسعه است. این نتیجه پس از سال ها تجربه در خصوص پروژه ها و برنامه هایی حاصل شد که تأثیر کوتاه مدتی داشتند؛ اما نتوانستند شرایط توسعه کشورها یا جوامع را به طور معناداری تغییر دهند. به عبارتی دیگر، نتایج توسعه معنادار و پایدار، به چیزی بیش از یک برنامه کلی از پیامد، خروجی ها و فعالیت ها نیاز دارد. نحوه انجام توسعه، به اندازه آنچه در کار توسعه انجام می دهیم، مهم است (دفتر برنامه ریزی توسعه سازمان ملل، ۲۰۰۹: ۱۰-۱۳).

هدف یک فرایند قوی مدیریت نتایج، جلب مشارکت ذی نفعان در تفکر آزادانه و خلاقانه درباره آنچه می خواهند به دست آورند و تشویق آنها به سازمان دهی خود برای دستیابی به آنچه روی آن توافق کرده اند، از جمله ایجاد فرایندی برای نظارت و ارزیابی پیشرفت و استفاده از اطلاعات برای بهبود عملکرد است (دفتر برنامه ریزی توسعه سازمان ملل، ۲۰۰۹: ۴۰-۵۵). این موضوع به این معناست که برای برنامه ریزی، باید از اهداف در بالاترین سطوح شروع کرد و پرسید چه می خواهیم و چرا و چطور آن را به دست آوریم تا پایین ترین سطح را به عنوان ورودی در فرایند وارد کنیم. این موضوع علاوه بر تأکید بر نقش ذی نفعان و اشاره به مشارکتی بودن فرایند برنامه ریزی، مسئله محوری را نیز دربردارد.

ذی نفعان و مشارکت در برنامه ریزی

ذی نفع (یا بازیگر یا بازیکن) یک فرد، سازمان یا گروه است که نقشی را ایفا می کند و/یا از نتیجه یک موضوع، وضعیت یا فرایند متأثر می شود. انجام فعالیت های ذی نفع ممکن است بر شرایط اثرگذار باشد یا بازخورد تغییرات صورت گرفته، بر آنها و فعالیت هایشان اثر گذارد. از منظر حکمرانی، پویایی رابطه را می توان بر اساس چهار گروه اصلی شهروندان، بازیگران بخش خصوصی، دولت و سازمان های جامعه مدنی درک کرد. آنچه در تجزیه و تحلیل ذی نفعان مهم است، فقط

این نیست که بازیکنان شناسایی شوند، بلکه فهم چگونگی ارتباط آن‌ها با یکدیگر و شناسایی نقاط مشترک و تفاوت آن‌ها نیز دارای اهمیت است (آبلز، آکوای بادو و فاولر^۱، ۲۰۱۰).

برای درک بیشتر موضوع، در فرایند بر ساخت مسئله، عاملان اصلی تغییر، به منظور پاسخ دادن به ۵ پرسش گردهم جمع می‌شوند: مسئله چیست؟ چرا اهمیت دارد؟ برای چه کسانی مهم است؟ چه کسی جا دارد بیشتر برای آن اهمیت قائل شود؟ چگونه قرار است این افراد وادار به توجه بیشتر نسبت به مسئله شوند؟ (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۲۵) بدیهی است این عاملان، به منظور ایجاد فضای تغییر، به یک‌باره وارد فرایند نمی‌شوند. سه عامل کلیدی در ارزیابی فضای تغییر تعیین کننده است (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۴۲-۲۴۳):

۱. «اختیار» که به حمایت مورد نیاز (اعم از سیاسی، حقوقی، سازمانی و شخصی) برای به اجرا درآوردن اصلاحات

یا تغییر سیاستی یا توانمندسازی حکومت اشاره می‌کند؛

۲. «پذیرش» یعنی کسانی که از اصلاح یا تغییر سیاست متأثر خواهند شد تا چه حد ضرورت تحول و اقتضائات آن را می‌پذیرند؛

۳. «توانایی» که بر جنبه عملی اصلاح یا تغییر سیاست و نیاز به زمان، پول و مهارتها و مانند آن تمرکز می‌کند.

بنابراین برای پاسخ به ۵ پرسش مذکور، باید مشخص شود محیط اختیاردی چگونه به نظر می‌آید و اختیار برای مداخله از کجا سرچشمه می‌گیرد؟ به پذیرش چه کسانی نیاز داریم تا کارها پیش برود و محتاج چه نوع توانایی‌هایی هستیم تا پیشرفت محقق شود؟ مبتنی بر مفاهیم پیش گفته، ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان در توسعه، دولت و بوروکرات‌ها، مردم یا نهادهای مدنی، بخش خصوصی، نخبگان و هرکسی که متأثر یا تأثیرگذار از توسعه است، ذی‌نفع تعریف شود. بنابراین در فرایند برنامه‌ریزی توسعه، به‌طور اساسی با سلسله‌گسترده‌ای از مشارکت‌کنندگان و شبکه روابط درهم تنیده آن‌ها و گستره متنوعی از گفتمان‌ها، زیست جهان‌ها، ارزش‌ها، تصورات، هویت‌ها و عواطف خاص ایشان مواجهیم (متوسلی، بیگی هرچگانی و فرمehینی فراهانی، ۱۳۹۹).

همان‌طور که ارائه شد، در مدیریت مبتنی بر نتایج، جلب مشارکت ذی‌نفعان در آنچه می‌خواهند به‌دست آورند و سازمان‌دهی خود برای به‌دست آوردن آن، به‌عنوان یک هدف تعریف شد و در فرایند قابلیت‌سازی مسئله محور نیز، شناخت افرادی که از تغییر و مسئله متأثر شده یا باید دخیل باشند، اهمیت می‌یابد. از سوی دیگر، پارادایم جدید برنامه‌ریزی توسعه ملی در تحقیق چیمهو و همکاران (۲۰۱۹)، برنامه‌ریزی را به‌عنوان یک فرایند ارتباطات و مذاکره در مورد آینده مطلوب می‌داند که شامل تعامل افراد زیادی است که برای دستیابی به اهدافی که تا حدی منعکس‌کننده منافع شخصی‌شان است، مذاکره می‌کنند. از همین رو برنامه‌ریزی مشارکتی مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته است. بنابراین برنامه‌ریزی توسعه، نیازمند مشارکت دموکراتیک نهادهای مردمی و دولتی است (متوسلی و همکاران، ۱۳۹۹).

برنامه‌ریزی مشارکتی، آن نوعی از برنامه‌ریزی است که در آن، یک فرد یا گروه به تنهایی تعیین‌کننده اهداف برنامه نیست و فضای برنامه‌ریزی صحنه تعامل و تقابل افکار، عقاید، اندیشه‌ها و باورهای گروه‌های مختلف اجتماعی

باشد؛ به گونه ای که در عمل، در فرایند برنامه ریزی، تعامل سه جانبه ای میان نهادهای مدنی، نهادهای کارشناسی و رهبران سیاسی برقرار شود (متوسلی، مؤمنی، لاجوردی و رنجبر، ۱۳۹۷). نهادگرایان جامعه شناختی نهادها را به طور گسترده شامل «قوانین، رویه ها یا هنجارهای رسمی و همچنین سیستم های نمادین، خطوط شناختی و الگوهای اخلاقی که «چارچوب معنا» را برای هدایت عملکرد انسان ارائه می دهند»، تعریف می کنند (سورنسن^۱، ۲۰۱۷). در تعریف دیگر، نهاد عبارت است از قیده ها و فرصت های انسان ساخت که هم انتخاب افراد درون آن ها صورت می پذیرد و هم، نتیجه انتخاب هایشان را شکل می بخشد (متوسلی و همکاران، ۱۳۹۸).

همان طور که اشاره شد، آنچه یک برنامه توسعه را اثربخش می کند، اجرا شدن آن است و قابلیت اجرا چیزی نیست که بتوان با سازوکارهای نهادی پی در پی به آن دست یازید؛ بلکه یادگیری و موفقیت و دستاوردهاست که به ساخت نهادهای مؤثر منجر خواهد شد و قابلیت و توانمندی دولت را افزایش خواهد داد. آنچه ادبیات موضوع نشان می دهد، بر ساخت مسائل و مشکلات خوب از طریق یک فرایند مشارکتی با حضور ذی نفعان، امکان اجرایی شدن آن را به لحاظ پذیرش همه جانبه و مشارکت مؤثر، بالا می برد. از سوی دیگر، با رصد و نظارت اجرای طرح ها و ارزیابی نتایج، می توان پیشرفت و میزان تحقق برنامه را سنجید و سپس با یادگیری از درس آموخته ها، برنامه فعلی را اصلاح و برنامه های آتی را بهبود بخشید. این امر مستلزم ایجاد قابلیت و ظرفیت در دولت و مدیریت توسعه به منظور اجرای اهداف و برنامه هاست.

روش شناسی پژوهش

تحقیقات به دو دسته کمی و کیفی تقسیم می شوند. در تحقیق کیفی، از الگوی استنتاجی استفاده می شود؛ به این معنا که جمع آوری داده ها بدون هیچ نظریه یا فرضیه از پیش تصور شده آغاز می شود؛ اما تحت تأثیر زمینه های خود است. روش جمع آوری داده ها در این روش، شامل مشاهده، مصاحبه، جمع آوری و مرور اسناد است (مک ناب^۲، ۱۳۹۵). این تحقیق به صورت کیفی انجام شده و داده ها به روش اسنادی و مبتنی بر مطالعه تطبیقی جمع آوری و بررسی شده است. مطالعات تطبیقی عموماً برای مقایسه دو یا چند موقعیت، تفکر و نظر استفاده می شوند. در این مطالعات، ابتدا هر رویکردی تعریف و درباره آن بحث می شود. محقق با پرداختن به مفاهیم رویکردها، تفاوت های هر یک از آن ها را تشریح می کند و در نهایت تحقیق خود را بر اساس رویکرد ارجح و مدارک مرتبط با آن جلو می برد و به اتمام می رساند (مک ناب، ۱۳۹۵). روش تجزیه و تحلیل داده ها، به روش تحلیل مضمون صورت گرفته است. تحلیل مضمون به منظور شناخت و تحلیل الگوهای موجود در داده های کیفی است. در این روش، اطلاعات و داده های پراکنده و گوناگون به داده هایی غنی و تفصیلی تبدیل می شود. مضمون اطلاعات مهمی در خصوص داده ها و سؤال های پژوهش است و الگویی را نشان می دهد که این داده ها با هم شکل می دهند (براون و کلارک^۳، ۲۰۰۶). در تحلیل مضمون، واحد تحلیل بیش از یک کلمه یا اصطلاح است و فحوای آن و نکات مدنظر، بیشتر مورد توجه قرار می گیرد و بر تشخیص و توضیح ایده های صریح یا ضمنی

1. Sorensen
2. McNabb
3. Braun & Clarke

تمرکز می‌شود. پس از آن کدهای مضامین را یافته خواهد شد و داده‌ها امکان تحلیل عمیق‌تر خواهند داشت (نامی، گست، تایرو و جانسون^۱، ۲۰۰۸).

اساس کار به این صورت بوده است که ابتدا مبانی تئوریک و نظری مرور شد و مؤلفه‌های فرایندی برنامه‌ریزی شامل چگونگی تدوین، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه از نظر نحوه مشارکت، تمرکز، بکارگیری مستندات و داده‌ها، انسجام برنامه و انواع برنامه بررسی شد. نظام برنامه‌ریزی کشور، مورد بررسی قرار گرفت و آسیب‌شناسی شد و در کشورهای چین، مالزی و هند با مراجعه به اسناد و مقاله‌ها و سایت‌های دولتی مرتبط بررسی و نظر به محتوای آشکار یا پنهان مستتر در هر جمله یا پاراگراف، به آن کد اطلاق شد. مبتنی بر فراوانی کدها و مفاهیم متعددی که دربرداشتند، عنوان‌های متفاوتی به آن‌ها اختصاص یافت تا در نهایت، نتایج مطالعه تطبیقی به‌دست آمد (جدول ۱ را ببینید). پس از مقایسه تطبیقی، با توجه به مؤلفه‌های اساسی ضعف برنامه‌ریزی توسعه در ایران و مؤلفه‌های اساسی قوت در کشورهای منتخب و همچنین، مبتنی بر مبانی نظری، الگوی برنامه‌ریزی توسعه در ایران پیشنهاد شد.

بر اساس فهرست طبقه‌بندی‌شده سازمان ملل در سال ۲۰۲۰، کشورهای چین، مالزی و هند در فهرست کشورهای در حال توسعه آسیایی طبقه‌بندی شده‌اند. این کشورها تقریباً هم‌زمان با ایران برنامه‌ریزی توسعه را آغاز کرده‌اند و براساس گزارش سازمان ملل، رشد اقتصادی در این کشورها مرهون برنامه‌ریزی توسعه است.

یافته‌های پژوهش

با بررسی مقاله‌ها، گزارش‌های مستند، کتب و مراجعه به وبسایت‌های برنامه‌ریزی در کشورهای ایران، هند، مالزی و چین، به‌روش اسنادی بررسی صورت گرفت؛ سپس مفاهیم مرتبط با جمله‌ها و پاراگراف‌ها از بین متون انتخابی با کدگذاری، براساس مؤلفه‌های تدوین برنامه، اجرا، نظارت و ارزیابی و نوع برنامه، مبتنی بر میزان مشارکت و پیوندهای اجتماعی، مستندات قوی، الزامات قانونی، درجه تمرکز، نهادها و سازمان‌های متولی و تأمین مالی به‌روش تحلیل مضمون دسته‌بندی شدند و مفاهیم مرتبط با هر دسته ترکیب شد.

برنامه‌ریزی مشارکتی

در ایران فقدان اجماع میان ذی‌نفعان مختلف، بی‌توجهی به نظرهای کارشناسی بنا بر رویکردهای سیاسی، به مشارکت نگرفتن ذی‌نفعان مختلف از جمله تشکلهای، بخش‌های خصوصی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی، زنان و جوانان، نمایندگان جریان‌ها و مکاتب فکری موجود و حتی برخی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی، وجود الگوی سلسله‌مراتبی و بوروکراتیک در برنامه‌ریزی، نبود سازوکار قانونی جلب مشارکت در برنامه توسعه، از جمله مواردی است که مانع تحقق رویکرد برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران شده است. این در حالی است که الزام قانونی برای مشارکت در توسعه پیش‌بینی شده است؛ اما سازوکاری برای آن در نظر گرفته نشده است.

در هند، کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های مربوطه، دولت‌های منتخب ایالتی، دانشگاهیان، بخش

خصوصی، سازمان‌های غیردولتی و جامعه مدنی و غیره، در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت دارند. ایجاد حس مالکیت و مشارکت برای پذیرش جمعی طراحی شده است. همچنین، فرایند مشاوره در سه سطح داخل کمیسیون به صورت بخشی، کارگروه‌های ترکیبی و سطح سیاسی طراحی شده است. در گذشته، فدرالیسم تعاونی ایجاد شده بود و با ایالت‌ها مشورت می‌شد و در سطح سیاسی با ایالت‌ها سند تفکر استراتژیک برنامه تهیه می‌شد.

شورای تجاری مالزی در سال ۱۹۹۱ تشکیل و سایر سازوکارهای مشورتی در وزارتخانه‌ها ایجاد شد، نفوذ بخش خصوصی در تدوین سیاست‌ها افزایش پیدا کرد. دستورالعملی جهت مشارکت مردمی تهیه شد و روش‌های «نمایشگاه عمومی» و «استماع عمومی»، نمایش جاده‌ای، وبسایت نیز در نظر گرفته شد. موضوع مشارکت مردمی در قانون برنامه‌ریزی ذکر شده است. همچنین با تعبیه فرم‌های اعتراض، به منظور اعلام اعتراض‌های کتبی به پیش‌نویس برنامه، اқشار مختلف، اعتراض‌های خود را ارائه می‌کنند. با استقرار واحد برنامه‌ریزی در استان‌ها و وزارتخانه‌ها، پیشنهادهای ارائه شده درخصوص برنامه، در روند پایین به بالا تلفیق و جمع‌آوری می‌شود.

در چین برای آگاهی از افکار عمومی، طرح‌های تحقیقاتی انجام شده و انجمن‌های گفت‌وگو راه‌اندازی شده است. برای مشارکت بیشتر، رسانه‌ها، اعلام فراخوان، برگزاری سمینارها و انتشار مقاله‌ها برای جمع‌آوری نظرهای مردم به کمک آمد. انجمن‌ها، فدراسیون زنان و کمون‌های مردمی روستایی، توصیه‌های مردم را جمع‌آوری می‌کنند. از سویی، فرایند سیاست‌گذاری و اجرای آن نیز ماهیت مشترک و توافقی دارد. خاطر نشان می‌سازد که قبل از تدوین برنامه‌ها، پیش مطالعه صورت گرفته و همچنین فهرستی از ایده‌ها، به طرقي که پیش از این ذکر شد، ارسال می‌شود.

تدوین

در ایران برنامه‌های مختلف توسعه کشور به مثابه حلقه‌های یک زنجیر، در کنار همدیگر دیده نمی‌شوند و نه تنها با برنامه‌های توسعه قبلی هم‌خوانی ندارد؛ بلکه در فرایندی متزع از نتایج برنامه‌های پیشین و آسیب‌های شناخته شده تدوین شده‌اند (نامنسجم) و حتی شرایط کشور نیز موجب تغییر در برنامه‌ها و تعدیل و اصلاح نمی‌شود. روش تأمین مالی به بودجه‌های سالانه واگذار می‌شود که در نهایت، بین بودجه سالانه و برنامه‌های اجرایی با برنامه پنج‌ساله ارتباط معناداری وجود ندارد و همین امر رقابت دستگاه‌ها برای اخذ منابع بیشتر را در پی داشته است.

در هند کمیسیون برنامه‌ریزی سابق با کمک یک آژانس، برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ و تخصیص‌دهنده وجوه سرمایه‌گذاری عمومی، بررسی‌های لازم را انجام داد و برنامه‌ها حاوی اطلاعات مذکور بود. در سال ۲۰۱۵، دولت هند مؤسسه ملی فناوری (NITI) را با قطعنامه شورای وزیران تأسیس کرد. وبسایت NITI اعلام می‌کند که در هسته ایجاد این نهاد، دو مرکز قرار دارد: مرکز تیم هند^۲ و مرکز دانش و نوآوری^۳. تأسیس این نهاد با این اعتقاد صورت گرفت که در فرایند برنامه‌ریزی، به تقویت «فرایند» متمایز حکمرانی از «استراتژی» حکمرانی نیاز است. یکی از تغییرات مهم، مشارکت واقعی و مستمر با ایالت‌ها، به جای جریان یک‌طرفه سیاست از مرکز به ایالت‌ها خواهد بود. ارائه چشم‌انداز

1. NITI Aayog

2. Team India Hub

3. Knowledge and Innovation Hub

سیاست راهبردی برای دولت و همچنین رسیدگی به مسائل احتمالی، مستلزم برخورداری این نهاد از منابع، دانش، مهارت و توانایی لازم برای اقدام سریع است. طیف فعالیت NITI در چارچوب سیاست و برنامه، فدرالیسم تعاونی، نظارت و ارزیابی، اتاق فکر و مرکز دانش و نوآوری خلاصه می‌شود.

در مالزی، روند توسعه برنامه تداوم داشته است. فرایند برنامه‌ریزی با رویکرد پایین به بالا و مشارکتی بوده است؛ به‌نحوی که پیشنهادهای واسطه درخصوص مسائل و برنامه، در روند پایین به بالا، توسط واحد برنامه‌ریزی (EPU) از برنامه‌ریزان، گروه‌ها، آژانس‌ها و سازمان‌های ایالتی دریافت و ترکیب می‌شود. برنامه حاوی طرح‌هایی است که اغلب به وزارتخانه خاصی مرتبط می‌شود و بر شرایط تغییرپذیر مبتنی است و نهادها و متولیان دخیل در آن مشخص می‌شوند. تأکید بیشتر بر بخش خصوصی، به‌عنوان موتور رشد در برنامه‌های مالزی دیده می‌شود.

برنامه‌ریزی در چین، فرایندی مستمر است و به‌جز یک فاصله دو ساله (۱۹۶۳ تا ۱۹۶۵)، همواره در دست توسعه و اجرا بوده است. پیش تحلیل برنامه از دو سال قبل از شروع برنامه جدید آغاز شده و پیش‌نویس‌های طرح ویژه منطقه‌ای و سپس چارچوب کلی پیش‌نویس پس از مذاکره، هماهنگی و توازن کلی تهیه می‌شود. در تهیه پیش‌نویس برنامه، پیش‌مطالعه صورت می‌گیرد و فهرستی از ایده‌ها، نظرهای مردم و کارشناسان گردآوری می‌شود. بازنگری و ارزیابی مشکلات باقی‌مانده نیز جزء وظایف نهادهای حزبی و دولتی است. کمیسیون توسعه و اصلاحات چین، برنامه‌های مختلف واحدها و وزارتخانه‌های تحت امرش را گردآوری می‌کند و برنامه‌هایی نیز از سوی سازمان‌های غیردولتی یا کمیته‌های استانی تدوین شده و به این کمیسیون ارائه می‌شود.

یک برنامه پنج‌ساله، بیشتر فرایند برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری تکاملی است تا طرحی ثابت؛ از همین رو برنامه‌ها حاوی بررسی برنامه اجرا شده در دور قبلی، موضوعات کلیدی که در آینده باید به آن‌ها پرداخته شود، محیط بیرونی که در توسعه آینده با آن مواجه خواهد شد، اهداف و سیاست‌های پنج سال آینده در حوزه‌های کلی و خاص و صدها ابتکار سیاست‌گذاری و در نهایت، گام‌هایی برای تدوین خط‌مشی‌هایی بهتر در آینده است.

اجرا

در ایران پیشی‌گرفتن هدف‌های خرد نسبت به هدف‌های کلان، تخصیص نامناسب منابع، عدم اجرا مطابق قانون برنامه، بی‌اعتقادی به برنامه توسعه، متعهدنبودن دولت‌ها به برنامه دولت قبل، بی‌انگیزگی دستگاه‌ها برای اجرای برنامه، فقدان ضمانت اجرای برنامه، قابلیت اداری ضعیف، مرتبط نبودن حکم برنامه با تخصص و کارکرد مجری، ناهماهنگی بین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت (از هم‌گسیختگی)؛ نبود برنامه اجرایی و عملیاتی، از جمله آسیب‌های اجرای برنامه است. در هند اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های مندرج در طرح‌ها، برعهده وزارتخانه‌های مرکزی و دولت‌های ایالتی است و شرکت‌های دولتی با بخش خصوصی در اجرای برنامه‌ها مشارکت می‌کنند. تخصیص سرمایه‌گذاری عمومی و تأیید پروژه‌ها برعهده کمیسیون برنامه‌ریزی است؛ از همین رو تأخیر در تأمین مالی، سرمایه‌گذاری ناکافی در بخش حیاتی یا

سرمایه گذاری در برخی صنایع، بدون مزیت نسبی باعث بروز مشکلات تخصیص منابع و اجرایی شدن برنامه ها می شد. بعد از سال ۲۰۱۵، NITI تهیه برنامه های کاری و بحث نظارتی را دنبال می کند.

نحوه تخصیص بودجه توسعه از زمان اجرای برنامه دهم توسعه مالی، به سمت تخصیص مبالغ بیشتر به پروژه های کوچک تر از طریق بودجه سالانه معطوف شده است. هر یک از این برنامه های پنج ساله توسعه، براساس سیاست های مهم مثل سیاست اقتصادی جدید (NEP)^۱ و سپس سیاست توسعه ملی (NDP)^۲ و سیاست چشم انداز ملی (NVP)^۳ اجرا شدند. در چین، در صورت تأیید طرح وزارتخانه در کمیسیون، تخصیص بودجه اجرایی صورت می گیرد. نهادسازی و ایجاد سازمانی کارآمد از ملزومات اجرای موفقیت آمیز برنامه است. شورای ایالتی و اداره های دولتی مسئول اجرای هدفمند برنامه ها هستند. بخش های محلی با استراتژی متنوعی که برای پیاده سازی دارند، سیاست ها را اجرا می کنند و در اجرای دستورالعمل ها و اولویت گذاری آزادی عمل دارند و ساختار پیاده سازی و اجرای سیاست های آن ها متفاوت و خاص خودشان است.

نظارت و ارزیابی

نبود امکان نظارت به دلیل وسعت برنامه، تعهد نداشتن دولت به پاسخ گویی، تعیین نکردن ساختار و تشکیلات به منظور نظارت برنامه، جدی نگرفتن نظارت بر برنامه، نبود سازوکار نظارتی دائمی، وظایف تعریف و تعیین نشده یا دارای تداخل نهادهای مختلف نظارتی، فقدان آمار و گزارش های دقیق، سیاسی شدن موضوع نظارت و کاهش کارایی، فقدان مدل ارزیابی و اصلاح، توجیه عملکرد، فقدان نهادسازی در حوزه نظارت، کم اهمیت بودن نظارت، مشخص نبودن حدود و ثغور وظایف نظارتی، یکی بودن ناظر با مجری و تدوینگر برنامه، مضامینی است که در حوزه نظارت در ایران به دست آمده است. قبل از تحول سال ۲۰۱۵ در هند، کمیسیون برنامه ریزی کنترل شایان توجهی بر بخش خصوصی اعمال می کرد. انجام فرایندهای نظارتی دقیق، توسط واحدهای مربوطه و مستقل در زمان کمیسیون برنامه ریزی صورت می گرفت که قدرت بسیاری داشتند. با تشکیل NITI این واحدها در این مؤسسه ادغام شد که به اندازه قبل مستقل نبود؛ اما نبود اطلاعات و آمار برای ارزیابی و عدم استقلال این واحد، بازخورد و ارزیابی چندان دقیقی نداشت. همچنین به منظور نظارت بر خروجی اجرای بودجه، یک داشبورد تعاملی ایجاد شد که از طریق وب قابل دسترسی است. داده های آنلاین را می توان توسط وزارتخانه ها در داشبورد بارگذاری کرد. ایالت ها قادر خواهند بود پیشرفت خود را به سمت تحول دیجیتال با سایر ایالت ها مقایسه کنند.

اهمیت واحد نظارت در مالی، به اندازه واحد برنامه ریزی است و این تشکیلات موازی واحد برنامه ریزی مشغول کار است و ارتباط مستمر، مستقیم و مبتنی بر آمار و اطلاعات با یکدیگر دارند. نظارت بر روند اجرای برنامه در قانون مالی، برعهده بالاترین مقام (نخست وزیر) دولت مرکزی است. همچنین مالی با تشکیل NEAC^۴ که نظارت روزانه بر عملکرد اقتصادی و مالی کشور را برعهده دارد، نسبت به تصمیم گیری و اقدام در صورت لزوم با راه حل های سریع مخیر است.

1. New Economic Policy
2. National Development Policy
3. National Vision Policy
4. National Economic Action Council

انجام بررسی‌های عملکردی میان‌مدت، جهت دستیابی به اهداف و در صورت لزوم، تجدید استراتژی‌ها نیز دو سال بعد از شروع برنامه بلند مدت صورت می‌گیرد و تنظیم مجدد استراتژی‌ها برای دستیابی به اهداف تجدیدنظر شده انجام می‌شود. در چین اقتصاد در دست دولت است و مراجع ذی‌ربط اجرای برنامه را زیر نظر گرفته‌اند. برای نمونه، کنگره خلق و کنفرانس مشورتی و مرجع برنامه‌ریزی بر اداره‌های نظارت دارند. نتایج ارزیابی‌ها به کنگره برای ارائه بازخورد و تعدیل رویکردها ارائه می‌شود و معیارها برای دربرگرفتن اهداف به‌روزرسانی می‌شوند. ارزیابی میان‌مدت و نهایی برای ارزیابی میزان پیشرفت و ارائه اصلاحات انجام خواهد شد، ارزیابی اواسط برنامه و در انتهای برنامه توسط کمیسیون توسعه و اصلاحات ملی صورت می‌پذیرد و سیستم تشویق و تنبیه بعد از بررسی عملکرد اجرا خواهد شد که گاهی به برکناری مدیران عالی رتبه منجر می‌شود؛ از همین رو بررسی میان‌مدت و نهایی طرح، اهمیت سیاسی شایان توجهی دارد. مشارکت دادن ارزیاب‌های مستقل در روند ارزیابی برنامه باعث انجام ارزیابی‌های دقیق‌تر شده است.

برنامه‌ریزی و نوع برنامه

در ایران برنامه‌ریزی به‌صورت جامع و با نگاه بخشی و بدون توجه به آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای تدوین شده است. همچنین مفاد برنامه، فقط برای بخش‌های دولتی احکامی را تکلیف کرده است. فهم مشترکی از مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی توسعه در کشور شکل نگرفته است و کارشناسان استنباط خود را به کار می‌برند که موجب خلط شدن مفهوم توسعه با مظاهر توسعه شده است. نبود اجماع در اصول و پارادایم توسعه بین ذی‌نفعان، زمینه عدم پذیرش آن است؛ به‌ویژه بین رویکردهای حاکم بر برنامه و رویکرد حاکم بر دولت جدید دیدگاه مشترک وجود ندارد.

در هند برنامه از طریق طرح سالانه که به‌شکل دقیق و بر اساس اطلاعات جدید و فناوری تهیه می‌شود قابل تغییر و تعدیل بود. تنوع برنامه‌ها در هند به این شرح بود: برنامه‌های مرکزی مربوط به وزارتخانه‌ها (برنامه‌های بخشی)، برنامه‌های دولتی مربوط به ایالت‌ها، برنامه CSS که توسط وزارتخانه‌ها تدوین و توسط ایالت‌ها اجرا می‌شدند که تأمین مالی برنامه‌ها از طریق مرکز صورت می‌گرفت. با روی کار آمدن NITI، جایگزینی سه نوع برنامه سه ساله کاری، استراتژی هفت ساله و برنامه چشم‌انداز ۱۵ ساله به‌منظور رسیدن به اهداف توسعه پایدار تهیه شد.

دولت مالزی برنامه‌ریزی سه‌لایه‌ای را اتخاذ کرده است که برنامه‌ریزی بلندمدت (معمولاً ۲۰ ساله)، میان‌مدت (معمولاً ۵ ساله) و کوتاه‌مدت (۱ تا ۲ ساله) را پوشش می‌دهد. برنامه‌های بلندمدت محورها و راهبردهای جامعی برای دستیابی به اهداف تحت این برنامه‌ها ارائه می‌کنند. بررسی‌های میان‌مدت (MTR)^۱ برنامه‌های توسعه پنج ساله بر اساس چارچوب تعیین شده توسط برنامه بلند مدت OPP^۲، برنامه را مورد بازبینی قرار می‌دهد که با هدف بررسی عملکرد برنامه‌ها برای دو سال اول و همچنین، در صورت لزوم تنظیم مجدد استراتژی‌ها برای دستیابی به اهداف تجدیدنظر شده است. رویکرد برنامه دو ساله غلطان برای امکان بازنگری مؤثرتر در اولویت‌بندی برنامه‌ها و پروژه‌ها بر اساس وضعیت مالی فعلی دولت معرفی شد. برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت در قالب بودجه‌های سالانه نیز شناخته می‌شود که توسط وزارت

1. Mid-Term Reviews

2. Outline Perspective Plan

دارایی در مالزی تهیه و اعلام می شود. تخصیص توسعه سالانه براساس فهرست برنامه ها و پروژه های توسعه ای و عمرانی مصوب در برنامه دو ساله غلتان ارائه می شود.

برنامه ها در چین بر حسب هدف به سه دسته برنامه های کلی، ویژه و منطقه ای تقسیم می شوند. برنامه ها بر اساس عملکرد نیز به سه دسته برنامه های توسعه شهری، برنامه های کاربری زمین (آمایش) و برنامه های توسعه تجاری تقسیم شده اند. تحول در نظام و نوع برنامه ریزی و روی گردانی از برنامه ریزی جامع، در دستور کار بوده است؛ به نحوی که کلمه «طرح»^۱ جایگزین «برنامه»^۲ شد. همچنین یکسری اسناد اجرایی و برنامه های عملیاتی طی سال های برنامه منتشر می شود. برنامه کلی شامل بررسی اجرای دوره قبلی، موضوعات کلیدی، اهداف و سیاست های پنج ساله آینده درخصوص رفاه و جذب سرمایه و در نهایت، پیاده سازی برنامه است. برنامه های ویژه عمدتاً برای مناطق یا بخش هایی که: الف) با توسعه اقتصادی و اجتماعی مرتبط هستند؛ ب) به وجوه سرمایه گذاری عظیم دولتی نیاز دارند؛ ج) به مقررات دولتی یا کمک مالی نیاز دارد. این حوزه ها شامل کشاورزی، منابع آب، انرژی، حمل و نقل، ارتباطات، اکتشاف و حفاظت از منابع، حفاظت از محیط زیست و مراقبت های اکولوژیکی، کاهش بلایا، علم و فناوری، آموزش، بهداشت عمومی، امنیت اجتماعی و دفاع ملی است.

بحث و بررسی مدل پیشنهادی پژوهش

در جدول ۱ نتایج مقایسه ای مطالعه تطبیقی ارائه شده است.

جدول ۱. مقایسه مؤلفه های پژوهش در چهار کشور

برنامه ریزی مشارکتی			
چین	مالزی	هند	ایران
- نهاده سازی برای مشارکت مردم و جمع آوری پیشنهادها و دیدگاه های مردمی؛ - تلاش برای تقویت مشارکت مردم و صاحب نظران در تدوین برنامه از طریق نهاده سازی (انجمن ها و فدراسیون ها و کمون ها).	- تشکیل نهادها و کمیته های مشورتی با ذی نفعان، بخش خصوصی و مشاوران خارجی؛ - الزام قانونی مشارکت مردم در تهیه برنامه؛ - برنامه ریزی یک فرایند تعاملی بین EPU و ذی نفعان شامل وزارتخانه ها و سازمان ها، دولت های ایالتی، دانشگاهیان، بخش خصوصی و تکنوکرات های جوان است؛ - ایجاد فرم اعتراض برای کلیه ذی نفعان و فراخوان مقاله و برگزاری نمایشگاه برای جذب پیشنهاد های مردمی.	- تشکیل کمیته ها و کارگروه های متعدد به منظور تدوین برنامه؛ - مشارکت وزارتخانه ها، ایالت ها، دانشگاهیان، بخش خصوصی و جامعه مدنی و مردم و کلیه گروه های ذی نفع جامعه در برنامه ریزی هند؛ - طراحی نظام مشاوره با نهادهای بین المللی و در سطوح بخشی، ترکیبی، سیاسی.	- عدم مشارکت و توافق ذی نفعان، تشکل ها، بخش خصوصی، سازمان های استانی، صاحب نظران، نخبگان دانشگاهی، نمایندگان جریان ها و مکاتب فکری موجود، دستگاه های اجرایی، طیف های سیاسی و صاحب نظران جناح مخالف جناح حاکم در برنامه های توسعه؛ - نبود سازوکار مشارکت بخش ها و مناطق در فرایند برنامه ریزی. - بی توجهی به سطوح مدنی، محلی، سیاسی، مردم، زنان و بخش خصوصی.

تدوین			
ایران	هند	مالزی	چین
- اشکال شکلی و محتوایی در مفاد برنامه؛ - فقدان ارتباط و انسجام و هماهنگی برنامه‌ها با هم و متنازع از نتایج برنامه‌های اجرا شده گذشته؛ - عدم تعامل ذی‌نفعان در تدوین برنامه؛ - بی‌توجهی به تغییرات محیطی و نبود سناریوهای جایگزین در برنامه؛ - تدوین بدون توجه به سیاست‌ها و چشم‌اندازها؛ - عدم تهیه برنامه در زمان مقرر؛ - فقدان اعتقاد و اراده دولت‌ها به رویکرد برنامه‌ای و خالی شدن برنامه از محتوا؛ - ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است؛ - تعارض برنامه با وظایف دستگاه‌ها و یا بازخوانی مجدد وظایف دستگاه‌ها در برنامه‌ها.	- کمیسیون برنامه‌ریزی به‌عنوان نهاد تدوینگر برنامه؛ - توجه و گرایش تدریجی به بخش خصوصی و کاهش اختیارات دولت باعث تغییر روند برنامه‌ریزی شد؛ - تهیه پیش‌نویس برنامه (سند تفکر استراتژیک) مبتنی بر اهداف و ابعاد اقتصادی و انتشار آن بین نهادهای دخیل در برنامه از جمله ایالت‌ها و وزارتخانه‌ها؛ - طرح ملی از ادغام طرح‌های مرکزی و دولتی با مذاکره با سطوح اداری و وزارتی تدوین شد؛ - در گذشته گستره پوشش برنامه افزایش یافت و پیچیده شد؛ - نبود مبنای منطقی تخصیص بودجه (مبنای سیاسی به‌جای مبنای عینی) در برنامه.	- شورای برنامه‌ریزی و کمیته برنامه‌ریزی ملی مسئول تهیه برنامه است و در رویکرد پایین به بالا پیشنهادها را جمع‌آوری می‌کنند؛ - استمرار فعالیت برنامه‌ریزی؛ - برنامه حاوی طرح‌های وزارتخانه خاص و نهادها و متولیان دخیل و تخصیص‌های مالی است؛ - مشاوره با بخش خصوصی و تأکید بر خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت؛ - ایجاد فرم اعتراض برای کلیه ذی‌نفعان و فراخوان مقاله و برگزاری نمایشگاه برای جذب پیشنهادهای مردمی.	- تهیه پیش‌نویس از دو سال قبل براساس پیش مطالعه، فهرستی از ایده‌ها و پیشنهادهای وزارتخانه‌ها و اداره‌ها و کارشناسان و آگاهی از نظریات مردم و با ارزیابی برنامه گذشته؛ - آگاهی از افکار عمومی از طریق سمینارها، مقاله و اینترنتی، تحقیق، ایجاد مجمع نمایندگان عموم؛ - تلفیق پیشنهادهای توسط کمیسیون؛ - استمرار فعالیت برنامه‌ریزی؛ - برنامه پنج‌ساله یک فرایند تکاملی است و طی یک دوره مجزا تهیه نشده است و شامل راهبردهایی جهت تسریع توسعه و نحوه اندازه‌گیری و ارزیابی پیشرفت است تا طرحی ثابت؛ - بررسی برنامه اجرا شده قبلی، موضوعات کلیدی که در آینده باید به آن‌ها پرداخته شود.
اجرا			
- پیشی گرفتن هدف‌های خرد نسبت به هدف‌های کلان در دستگاه‌ها؛ - عدم تعهد به اجرای برنامه توسط دولت‌ها، از جمله به علت تقویم سیاسی و عمل نکردن مطابق نظام برنامه‌ریزی مصوب؛ - فقدان ضمانت اجرای برنامه - مبنای قانونی؛ - عدم تناسب برنامه با توان و تخصص مجری؛ - نبود برنامه اجرایی و عملیاتی و اسناد بودجه به تبعیت و متناسب با برنامه توسعه (ضعف قابلیت اجرایی).	- اجرا توسط وزارتخانه‌ها و ایالت‌ها؛ - تهیه برنامه‌های سالانه و دستورالعمل‌های دولت به‌عنوان سازوکار رسمی نحوه اجرای برنامه؛ - عدم تخصیص بهینه و صحیح منابع توسط کمیسیون برنامه‌ریزی؛ - مشارکت با بخش خصوصی در اجرای برنامه‌ها؛ - نحوه تأیید و تأمین مالی پروژه‌ها و تقسیم وظایف دولت و ایالت‌ها توسط PC^۱ مشکل‌زا بود.	- اجرای برنامه‌ها بر اساس سیاست‌گذاری انجام شده است؛ - اجرای سالانه سیاست‌ها از طریق تخصیص بودجه سالانه براساس فهرست پروژه‌های عمرانی مصوب.	- تخصیص بودجه اجرایی در صورت تأیید طرح وزارتخانه در کمیسیون؛ - اجرا توسط شورای ایالتی و اداره‌های دولتی؛ - بخش‌های محلی با آزادی عمل استراتژی‌های متنوع پیاده‌سازی را دارند؛ - تهیه برنامه‌های کاری و اجرایی مبتنی بر اصول تخصیص منابع و مقررات در سال‌های برنامه؛ - دیوان‌سالاری کارآمد و تقسیم وظایف و هماهنگ‌سازی.

نظارت و ارزیابی			
چین	مالزی	هند	ایران
- کنگره خلق و کنفرانس مشورتی سیاسی یا مرجع برنامه ریزی وظیفه نظارت بر فعالیت های اقتصادی و کار اداره های را دولتی دارد؛ - ارزیابی عملکرد با استفاده از شاخص های کمی و کیفی و ارائه بازخورد به منظور تعدیل رویکردها، توسعه مدل های موفق و تصحیح اشتباه ها؛ - مدیریت تغییرات پس از اصلاح توسط نهادهای نظارتی؛ - ارزیابی میان مدت و نهایی با استفاده از شاخص های کمی و کیفی و انتشار نتیجه به صورت رسمی برای میزان پیشرفت؛ - تغییر و تعدیل شاخص های ارزیابی باتوجه به حوزه ها و اولویت های سیاست گذاری؛ - استفاده از سیستم تشویق و تنبیه و تعبیه ضمانت اجراهای لازم برای کاهش محدودیت ها یا تغییر انگیزه ها؛ - استفاده از ارزیاب های شخص ثالث مستقل.	- الزام قانونی دولت به نظارت بر روند اجرای برنامه و نظارت روزانه بر عملکرد اقتصادی و مالی کشور بر عهده نهاد NEAC است؛ - ارزیابی میان مدت برنامه به منظور عملکرد سیاست های اقتصادی کلان پس از دو سال و تنظیم مجدد استراژی ها.	- کنترل مستقیم بر صنعت و بخش دولتی و بخش خصوصی توسط PC؛ - نظارت و ارزیابی به صورت آنلاین توسط داشبورد تعاملی مبنی بر عملکرد ایالت ها و وزارتخانه ها و مقایسه با برنامه و با یکدیگر توسط NITI؛ - ضعف نظارت در NITI به دلیل عدم استقلال واحد ارزیاب و نبود اطلاعات و آمار دقیق؛ - انجام فرایندهای نظارتی و ارزیابی های دوره ای دقیق توسط واحدهای نظارتی و ارزیابی مربوطه؛ - فقدان آمار و اطلاعات مانع از ارزیابی های دقیق برنامه شده است؛ - نبود فرایند بازخورد به منظور اصلاح و یادگیری؛ - ضعف نظارت در NITI به دلیل عدم استقلال واحد ارزیاب و نبود اطلاعات و آمار دقیق.	- نظارت بر برنامه در بدنه اداری به دلیل وسعت برنامه و گزارش های محدود است؛ - کم اهمیت بودن نظارت؛ - عدم وجود آمارهای دقیق و بیان گزارش هایی که به کلیات می پردازد و جنبه نظارتی بر برنامه را ضعیف می کند؛ - فقدان نهادسازی در حوزه نظارت مشخص نبودن حدود و ثغور وظایف نظارتی؛ - یکی بودن ناظر با مجری و تدوینگر برنامه؛ - نبود مدل ارزیابی برای برنامه و اکتفا به گزارش دهی مبهم و کلی ادواری که اصلاح و بهبودی در برنامه نخواهد داشت.
نوع برنامه			
- هسته ای و مسئله محور شدن برنامه ها؛ - برنامه ویژه ۵ ساله با ماهیت ارشادی برای مناطق مخصوص؛ - برنامه ریزی منطقه ای با هدف بهره برداری از ظرفیت مناطق و اجرا پروژه های زیربنایی؛ - برنامه کلی مبنای تدوین سایر برنامه ها را فراهم می آورد؛ - روی گردانی از برنامه جامع و تهیه برنامه ها در سطوح ملی،	- سیستم توسعه برنامه محور در مالزی شامل برنامه فیزیکی ملی، برنامه ساختار، برنامه محلی، برنامه منطقه ویژه؛ - برنامه ساختاری متشکل از بسته اقتصاد کلان، برنامه ریزی فضایی در یک چشم انداز بیست ساله برای پیشبرد و بررسی ادواری انطباق با شرایط روز؛ - برنامه فضایی در سه لایه دولتی، منطقه ای و محلی و	- تهیه برنامه مالی برنامه سالانه در چارچوب برنامه پنج ساله؛ - چشم انداز ۱۵ ساله، استراتژی ۷ ساله و دستور کار ۳ ساله (به جای صرفاً یک برنامه پنج ساله از ۲۰۱۶ تا رسیدن به اهداف توسعه پایدار ۲۰۳۰ توسط NITI؛ - برنامه مرکزی، دولتی و ملی توسط PC (گذشته)؛ - برنامه ریزی منطقه ای برای	- استفاده از رویکرد برنامه ریزی جامع علی رغم موفق نبودن در جهان؛ - حجیم و آرمانی و دور از واقعیت بودن برنامه؛ - برنامه ریزی برای بخش دولتی و نادیده گرفتن نقش بخش خصوصی؛ - عدم برنامه ریزی برای نهادهای عمومی غیردولتی؛ - غالب بودن نگاه بخشی در سیاست گذاری و تهیه برنامه؛

استانی و محلی و مبتنی بر هدف به برنامه‌های عمومی، ویژه و منطقه‌ای و برنامه‌های مبتنی بر عملکرد به برنامه‌ها شهری، آمایش و توسعه تجاری تقسیم می‌شوند؛	تأکید و اجرای برنامه منطقه‌ای در ایالت‌ها و محلی؛	روستاها و مناطق کم‌برخوردار	فرایندهای سیاست‌گذاری
برنامه‌ها بسته به هدف میان مدت (۵ تا ۱۰) یا بلندمدت (۲۰ تا ۵۰) هستند.	تخصیص بودجه سالانه براساس فهرست پروژه‌های عمرانی مصوب در برنامه غلطان دوسالانه؛	با رویکرد توزان منطقه‌ای توسط PC (گذشته)؛	توسعه منطقه‌ای، آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی فاقد استقلال و اختیار کافی است و مسیر مشخص ندارد؛
	کنار گذاشتن رویکرد بخشی از برنامه نهم؛	جامع بودن برنامه‌ها و تغییر به شاخص برای بخش خصوصی در گذشته؛	عدم ایجاد ظرفیت مشارکت برای عناصر منطقه‌ای و محلی؛
	برنامه‌های سالانه بودجه، دوسالانه غلطان، پنج‌ساله میان مدت، بلندمدت ده‌ساله و چشم‌انداز بیست‌ساله.	تفاوت دور جدید برنامه‌ریزی و تغییر رویکرد از برنامه‌های تجویزی؛	چشم‌انداز ۲۰ ساله؛
		مجموعه‌ای از طرح‌ها و برنامه‌ها به‌عنوان خروجی برنامه به‌منظور سرمایه‌گذاری توسط PC.	بودجه سالانه.

به‌طور کلی در ایران، برنامه‌ریزی به‌صورت غیرمشارکتی و بدون پیوند اجتماعی، بی‌توجه به مستندات و مطالعات، آمار و اطلاعات نادقیق صورت می‌پذیرد و تجارب برنامه‌های گذشته نیز اثری در اصلاح و تعدیل برنامه‌ها ندارد. نگاه جامع به هر برنامه، از هم‌گسیختگی در میان مفاد برنامه‌ها، توان اجرایی ضعیف اعم از اداری، قانونی از دیگر موضوعاتی است که مانع از توسعه در ایران شده است. نظارت و ارزیابی نیز حلقه مفقوده برنامه‌ریزی است که مدیریت توسعه را ابتر کرده و اصلاح نهادی و توانمندسازی را مبتنی بر نتایج حاصله و تحلیل‌های ارزیابی محقق نمی‌سازد. وفق اطلاعات به‌دست‌آمده از مطالعه تطبیقی، کشورهای مورد مطالعه از یک برنامه‌ریزی مشارکتی با رویکردهای عدم تمرکز در مرکز برای تدوین، جمع‌آوری پیشنهادها از پایین به بالا و با ایجاد سازوکار دریافت نظرهای مردم، نهادهای مدنی، بخش خصوصی، نخبگان و جوانان و زنان در بستر قانونی و البته حکمرانی غیرمتمرکز، فرایند تعاملی تهیه برنامه را پی رخته و اجرا می‌کنند که خود موجب افزایش پذیرش ذی‌نفعان و در نهایت، ایجاد مسئولیت و تعهد برای اجرای آن می‌شود. برنامه و برنامه‌ریزی یک فرایند مستمر و منسجم است و توالی و به‌هم‌پیوستگی آن‌ها، اهداف توسعه‌ای مورد اجماع را دنبال می‌کند. برای اجرای برنامه، تهیه برنامه‌های عملیاتی، پیش‌بینی و تأمین منابع مالی، ارتقای ظرفیت هماهنگی و پشتیبانی برای اجرای برنامه‌ها و تفویض اختیارات لازم به محل‌ها و مناطق با راه‌کارهای محلی و منطقه‌ای صورت می‌گیرد. از سوی دیگر، نظارت و ارزیابی جزء لاینفک برنامه‌هاست. مبتنی بر نظارت و ارزیابی میان مدت صورت گرفته، اصلاحات لازم در برنامه در حال اجرا صورت گرفته و برنامه‌های آتی نیز بر اساس بازخوردهای صورت گرفته و بررسی‌های برنامه‌های گذشته تدوین می‌شود. رویکردهای اصلاحی و بهبود شونده، ارائه راه کار و نوآوری برای رفع مشکلات اجرایی در خلال برنامه، پیش‌بینی داشبوردهای تعاملی آنلاین برای رصد روزانه پیشرفت و مهم‌تر از آن ایجاد فضای رقابتی بین مجریان، اهمیت نظارت و ارزیابی و به تبع آن اهمیت یادگیری و توانمندسازی منتج از درس آموخته‌ها را نشان می‌دهد.

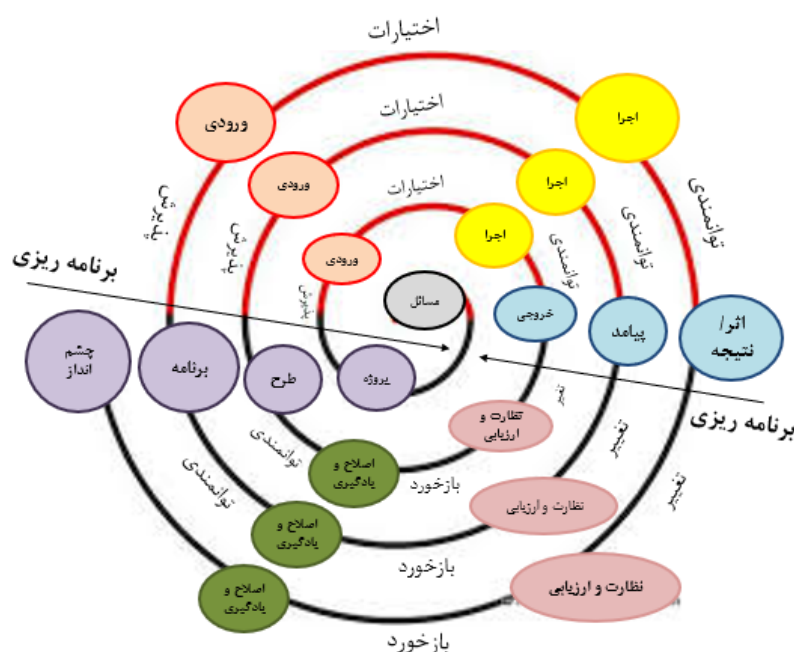
بر اساس اطلاعات به دست آمده از پژوهش، در این فرایند چند نکته حائز اهمیت است: ۱. عدم تمرکز در تهیه و تدوین برنامه‌ها؛ ۲. تهیه برنامه مبتنی بر داده‌ها، شواهد و مستندات قوی؛ ۳. انسجام و هماهنگی بین برنامه‌ها و عوامل اجرایی و عاملان تغییر و پیوند اجتماعی قوی برای تحقق برنامه که بیانگر ایجاد یک نوع نظم دسترسی باز در جامعه است؛ ۴. نظارت و ارزیابی نتایج حاصل از اجرای برنامه‌ها به دست آمده از بازخوردها، خروجی‌ها و پیامدها که مسیر چرخه توانمندسازی، ظرفیت‌سازی، اصلاح و بهبود را فراهم می‌سازد.

الگوی پیشنهادی این پژوهش بر اساس مدل‌های مدیریت نتایج، مسئله محوری، ظرفیت دولت و همین طور چگونگی فرایند برنامه‌ریزی در کشورهای منتخب و براساس آسیب‌شناسی کشورمان یک مدل حلزونی^۱ است. این مدل، با سرواژه‌های SPIRAL شامل: مشخص کردن مشکلات و مسائل (S)^۲، برنامه‌ریزی برای اولویت‌ها (P)^۳، اجرا و نوآوری (I)^۴، نتایج (R)^۵، ارزیابی و انطباق دستاوردها با برنامه (A)^۶، یادگیری برای بهبود برنامه (L)^۷ است.

آنچه از مدل حلزونی انتظار می‌رود، موفقیت دولت در اجرا و متعاقب آن، افزایش توان اجرایی دولت و تشکیل نهادهای مقتدر و خوب در یک دور برنامه‌ریزی است که می‌تواند طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ‌تر و بیشتری را در دور بعد اجرا کند و در اقدامات نظارتی با ضمانت‌های اجرایی پیش‌بینی شده، نهادها و افراد توانمندتر را برای انجام مسئولیت‌ها، تعیین و اختیاردی کند. این مدل در شکل ۲ ارائه شده است.

روند برنامه‌ریزی به این شکل است که با دریافت مسائل به‌روشن مسئله‌محور از پایین به بالا و با مشارکت ذی‌نفعان، مسائل ساخته شده، مبتنی بر مستندات و داده‌ها و تجارب گذشته، اولویت‌بندی شده، چشم‌انداز و چپستی و چرایی آنچه از توسعه می‌خواهیم با عقلانیت همکارانه تهیه و تدوین می‌شود. این برنامه‌ها برای اجرا شدن باید متناسب با ظرفیت و امکان‌پذیری به مسائل کوچک‌تر تبدیل شوند تا خروجی‌ها و پیامدها حاصل شود و بر اساس نتایج به دست آمده و همچنین موانع و دستاوردهای بازخورد داده شده، توان اجرایی افزایش یابد. بنابراین سند برنامه که علاوه بر اهداف، حاوی استراتژی‌های پیاده‌سازی دستیابی به آن است، به طرح‌ها و پروژه‌ها شکسته می‌شود. طرح‌ها، اقدام‌های توسعه‌ای برای مناطق ویژه تجاری و بخش‌ها و وزارتخانه‌ها در سطح ملی، مبتنی بر مشکلات یا ظرفیت‌های موجود توسعه‌ای پیش‌بینی شده در برنامه، طرح‌های فضایی در سطح استانی و منطقه‌ای یا همان هسته‌های خط‌دهنده هستند و پروژه‌ها، مجموعه عملیات‌هایی است که برای پیاده‌سازی طرح‌ها و بر اساس شکست مسائل به مسائل کوچک‌تر با گام‌های اجرایی در ظرفیت‌های محلی و منطقه‌ای همراه با نحوه تخصیص منابع تعریف می‌شوند.

1. Spiral model
2. Specify the problems
3. Planning for prioritizes
4. Implement and innovation
5. Result
6. Assesment and adapt plans
7. Lesson learned lead future plan (loop)



شکل ۲. مدل حلزونی برنامه‌ریزی توسعه

منبع: یافته‌های پژوهش

اجرا، از امور امکان‌پذیر متناسب با ظرفیت اجرایی فعلی آغاز می‌شود. پروژه‌ها، منابع انسانی و مالی، مشارکت ذی‌نفعان، ابزار و تجهیزات لازم به‌عنوان ورودی به فرایند وارد می‌شوند. با اعطای اختیار لازم به مجریان، برنامه‌ها اجرا و نتایج آن رصد و ارزیابی می‌شود. نتایج بررسی‌ها چندین اثر دارد: اصلاح برنامه‌ها را در پی دارد، نیازهای اجرایی و اشکالات اجرایی را اعلام می‌کند، مجریان با عملکرد ضعیف و قوی را مشخص می‌کند، نیازهای آموزشی برای توانمندسازی و ایجاد مهارت را اعلام می‌کند، ضعف‌های اداری و بوروکراتیک و قانونی و قهری را معلوم می‌دارد. بنابراین براساس این دستاوردها و درس آموخته‌ها، قابلیت‌سازی می‌شود، نیروی انسانی توانمند می‌شوند، تخصص مبنای انتصاب قرار می‌گیرد، معیارهای ارزیابی راه‌کارهای نوآورانه را مدنظر قرار می‌دهد، زیرساخت‌های قانونی و قهری برای برنامه‌ریزی تمهید می‌شود، نهادها اصلاح یا ایجاد می‌شوند، سیستم‌های اطلاعاتی به‌روز می‌شوند و نتایج را ثبت و ضبط می‌کنند. دور بعدی فرایند گستره بزرگ‌تری از ذی‌نفعان، پروژه‌ها و طرح را دربرمی‌گیرد. وفق بهبود و اصلاح صورت گرفته در دور قبل، اقدامات گذشته بهبود و اقدامات آتی، آغاز می‌شود. به عبارت دیگر، فعالیت‌های بیشتری انجام می‌شود، حمایت‌ها و اختیارات وسعت می‌یابند، منابع بیشتری اختصاص داده می‌شود و سازمان‌ها و مجریان موارد بیشتری یاد می‌گیرند و قابلیت‌های جدید به‌دست می‌آورند و یک انبساط پیش‌رونده مستمر در هر دور از مدل اتفاق می‌افتد.

با توجه به مدل پیشنهادی برآمده از مبانی نظری و مطالعه تطبیقی، مستخرج از گزاره‌های حاصل از مطالعه تطبیقی

در کشورهای منتخب، موارد زیر برای تبیین و تکمیل مدل پیشنهادی ارائه می‌شود:

برای ایجاد ظرفیت اداری/ بوروکراتیک و مدیریت توسعه، ایجاد نهاد برنامه‌ریزی و تشکیل واحدهایی شامل

بوروکرات‌ها در وزارتخانه‌ها، استان‌ها و مناطق، ایجاد ساختارهای مشارکتی مانند کارگروه‌های کارشناسی و تخصصی، تقسیم وظایف و هماهنگ‌سازی بین نهادهای عمومی، خصوصی و مردم به منظور ارتقای دیوان‌سالاری، تمرکززدایی از طریق تفویض اختیار به زیرمجموعه‌ها و استان‌ها، دیوان‌سالاری کارآمد و ایجاد نهادهای هماهنگ‌کننده، تشکیل نهادهای نظارتی مستقل و هم‌تراز با دستگاه‌های اجرایی، ایجاد زیرساخت‌های سیستم‌های اطلاعاتی و مدیریت اطلاعات، انتشار بررسی‌ها به صورت رسمی و ارائه بازخورد برای اصلاح برنامه‌ها، بسیج اجتماعی برای اجرای برنامه‌ها اقداماتی است که در کشورهای مورد بررسی صورت گرفته است.

الزام قانونی به نظارت و پیش‌بینی ضمانت اجرا، تعبیه نظام تنبیه و تشویق، الزام قانونی به مشارکت مردمی در برنامه‌ریزی و قانون شدن برنامه، حاکمیت قانون را ایجاب می‌کند.

تناسب بین اهداف توسعه و توان اجرایی، تهیه برنامه‌های عملیاتی و اجرایی کوتاه‌مدت مبتنی بر اصول تخصیص منابع، تهیه پیش‌نویس‌ها و پیش‌تحلیل‌ها بر اساس نتایج و بررسی برنامه‌های گذشته، تعیین متولیان و نهادهای دخیل برای اجرا، ارائه بازخورد به منظور توسعه مدل‌های موفق و اصلاح اشتباه‌ها، برنامه‌ریزی غلتان دوساله برای بازنگری در اولویت‌بندی پروژه‌ها، تهیه دستورالعمل‌های اجرایی در نهادهای مجری موجب افزایش ظرفیت اجرایی می‌شود.

درج سیاست‌های مالی در برنامه و نحوه تخصیص و تأمین منابع مالی، تخصیص بودجه اجرایی و تعیین اهداف سرمایه‌گذاری، ایجاد پیوند بین برنامه اجرایی و اسناد بودجه‌ای و نظارت روزانه بر عملکرد اقتصادی و مالی کشور نیز از اقدام‌هایی است که ظرفیت مالی دولت را در برنامه‌ریزی ارتقا می‌بخشد.

نتیجه‌گیری

برنامه‌ریزی توسعه ملی «جدید» مبتنی بر تئوری‌های جدید عقلانیت همکارانه، یک فرایند ارتباط و مذاکره درباره آینده مطلوب توسط مشارکت‌کنندگان زیادی است که از مبانی مختلف قدرت برای دستیابی به اهدافی که بر اساس ارزش‌های مشترک شکل گرفته، تعامل می‌کنند و برخی از عوامل تعیین‌کننده و شناسایی راه‌های افزایش ظرفیت و تعهد در آن مشهود است. اجرا شدن برنامه با رکن دیگری از توسعه موسوم به قابلیت حکومت تعریف می‌شود که در نظریه‌های اخیر توسعه، هم‌تراز توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است؛ به نحوی که آن را رکن چهارم توسعه نامیده‌اند. بررسی داده‌های مطالعه تطبیقی در ایران، بیانگر قابلیت پایین دولت است. خروجی برنامه‌ریزی منحصراً یک سند برنامه پنج‌ساله است که حاوی اهداف کلان توسعه‌ای است که بدون اجماع و پیوندهای اجتماعی و با داده‌های اولیه نادقیق تهیه شده و فاقد انسجام در محتواست و اجرای آن و نظارت بر دستاوردها و پیامدهای آن مدیریت نمی‌شود. این در حالی است که در کشورهای مورد مطالعه چین، مالزی و هند، استمرار در برنامه‌ریزی و در امتداد بودن برنامه‌ها نشان از عزم جدی دولت برای دستیابی به توسعه است که در این فرایند تمایل دولت‌ها به سوی حکمرانی غیرمتمرکز و برنامه‌ریزی مشارکتی حاکی از برقراری پیوند اجتماعی با نهادهای جامعه است تا با درک عمیق از شرایط محلی، هنجارهای اجتماعی، روابط قدرت و نهادهای موجود، پذیرش بیشتری را برای برنامه فراهم آورد و تعهد به اجرا را ضمانت کند.

براساس آنچه گفته شد، در این پژوهش، یک مدل حلزونی (SPIRAL)، مبتنی بر تعیین مشکلات (S)، برنامه‌ریزی

برای اولویت‌ها (P)، اجرای برنامه (I)، نتایج حاصله (R)، ارزیابی و انطباق با برنامه به‌منظور تحقق اهداف (A) و یادگیری و استفاده از درس‌آموخته‌ها (L) برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران پیشنهاد می‌شود که باعث افزایش توان و ظرفیت دولت برای اجرای برنامه‌ها خواهد شد.

تشخیص دقیق مشکلات توسعه‌ای (S) نیازمند یک دولت با ظرفیت تحلیلی بالا و نهادهای تخصصی است. در ایران، ضعف در داده‌های دقیق و عدم شفافیت تصمیم‌گیری، تشخیص صحیح مشکلات را دشوار می‌کند. مدل حلزونی می‌تواند از طریق ایجاد نهادهای تحلیلی مستقل به دولت کمک کند تا مشکلات را بر اساس واقعیت‌های اقتصادی و مدیریتی شناسایی کند. ظرفیت بوروکراتیک دولت در تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه (P) اثرگذار است. در ایران، سیاست‌گذاری اغلب با تغییرات مدیریتی دچار نوسان می‌شود. مدل حلزونی، با ساختار تدریجی خود، می‌تواند یک سازوکار منعطف و پویاتر برای اولویت‌بندی سیاست‌ها ایجاد کند. با کاهش تمرکزگرایی و دادن اختیارات به نهادهای محلی و بخش خصوصی، امکان بهبود کیفیت سیاست‌گذاری فراهم می‌شود.

یکی از چالش‌های کلیدی توسعه در ایران، ضعف در اجرای سیاست‌ها (I) است که از ساختار بوروکراتیک ناکارآمد نشئت می‌گیرد. به‌جای گسترش دامنه وظایف دولت، باید بر بهبود ظرفیت اجرایی آن تمرکز شود. مدل حلزونی با تأکید بر اجرای تدریجی برنامه‌ها، به دولت اجازه می‌دهد قبل از مواجهه با برنامه‌های گسترده، آن‌ها را در مقیاس‌های کوچک‌تر و پروژه‌محور اجرا کند. دولت‌های با ظرفیت بالا، مانند چین و مالزی، روی شاخص‌های عملکردی دقیق نظارت دارند. مدل حلزونی نیز با تأکید بر پایش نتایج (R) در هر مرحله، دولت را به ارزیابی مستمر و اصلاح سیاست‌ها ملزم می‌کند. این فرایند می‌تواند به افزایش پاسخ‌گویی دولت و کاهش اتلاف منابع کمک کند. با ارزیابی و انطباق دستاوردها با برنامه (A) تأکید می‌شود که دولت‌ها مانند کشورهای موفق انعطاف‌پذیر شده و خود را با تغییرات محیطی وفق دهند. مدل حلزونی این امکان را فراهم می‌کند که برنامه‌ها با داده‌های جدید و شرایط واقعی اصلاح شوند، به‌جای آنکه بدون تغییر و بازنگری اجرا شوند. یکی از ضعف‌های دولت در ایران، عدم استفاده از تجربه‌های گذشته در برنامه‌ریزی است. مدل حلزونی، با تأکید بر بازخورد و یادگیری مداوم (L)، می‌تواند به نهادینه‌شدن فرهنگ اصلاح و بهبود مستمر در دولت کمک کند.

در پایان باید گفت که ظرفیت دولت واژه‌ای مطلق برای دولت‌ها نیست؛ بلکه افزایش ظرفیت اجرایی دولت، یعنی به‌کارگیری بیشتر مشارکت‌کنندگان و ارتقای ظرفیت جامعه مدنی است. در واقع هدف از افزایش ظرفیت دولت، کارآمدی دولت در توانمندسازی دولت - ملت برای پیشبرد توسعه است که به پیوند عمیق اجتماعی منجر می‌شود.

منابع

- اندروز، مت؛ پریچت، لنت و ولکاک، مایکل (۱۳۹۹). توسعه به‌مثابه توانمندسازی حکومت، شواهد، تحلیل و عمل (جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، مترجمان)، (چاپ دوم)، (با مقدمه احمد میدری) تهران: انتشارات روزنه.
- متوسلی، محمود؛ مؤمنی، فرشاد؛ لاجوردی، رزیتا و رنجبر، محمد مجیر (۱۳۹۷). عقلانیت و آشفستگی در برنامه‌ریزی (با تأکید بر تئوری عقلانیت گولت)، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، ۱۸ (۶۹)، ۱۹۳-۲۲۵.

- متوسلی، محمود؛ بیگی هرچگانی، اسماعیل؛ فرمهبینی فراهانی، بهراد (۱۳۹۹) کاربرد نهادگرایی استروم در برنامه‌ریزی توسعه. فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، ۱(۳)، ۱۰-۳۵.
- مک ناب، دیوید ای. (۱۳۹۵). روش‌های تحقیق کمی و کیفی مدیریت دولتی و سازمان‌های غیرانتفاعی (جلد اول)، (رضا واعظی و محمدرضا آزمندیان، مترجمان)، (اثر اصلی، ۲۰۰۸) تهران: انتشارات صفار.
- واعظی، رضا؛ شمس، لیلا؛ ملکی، مصطفی (۱۴۰۰). مدیریت تطبیقی و توسعه (مفاهیم، نظریه‌ها و مدل‌ها) (چاپ اول)، تهران: انتشارات صفار.

References

- Andrews, M., Prepchet, L. & Woolcock, M. (2019). *Development as Empowerment of Government, Evidence, Analysis, Practice*. (With an introduction by Ahmad Midari). (Jafar Khizkhahan and Masoud Daroudi, translators). (2th Ed.). Tehran: Daily Publications. (in Persian)
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 14, 77-101.
- Chimhowu, A. O., Hulme, D. & Munro, L. T. (2019). The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. *World development*, 120, 76-89.
- Fukuyama, F. (2014). America in decay: The sources of political dysfunction. *Foreign Affairs*, 93, 5.
- Fukuyama, F. (Ed.). (2008). *Falling behind: explaining the development gap between Latin America and the United States*. Oxford University Press.
- McNabb, D. E. (2008). *Quantitative and Qualitative Research Methods in Public Administration and Nonprofit Organizations* (Volume 1), (Reza Vaezi and Mohammad Reza Azmandian, translators), Tehran: Saffar Publications. (in Persian)
- Mehrotra, S. & Guichard, S. (Eds.). (2020). *Planning in the 20th century and beyond: India's planning commission and the NITI Aayog*. Cambridge University Press.
- Migai, J. A. (2023). *An Assessment of the Implementation of Results Based Management Approach in the Public Sector: a Case Study of the National Treasury, Department of Government Investment and Public Enterprises (GIPE)* (Doctoral dissertation, University of Nairobi).
- Motavaseli, M., Momeni, F., Lajevardi, R. & Ranjbar, M. M. (2018). Rationality and Chaos in Planning: An Emphasis on Goulet's Theory of Rationality. *Economics Research*, 18(69), 193-225. doi: 10.22054/joer.2018.8868 (in Persian)
- Motvaseli, M., Beigi Harcheganei, E. & Farmahini Farahani, B. (2020). Application of Elinor Ostrom's Institutionalism in Development Planning. *Program and Development Research*, 1(3), 10-35. doi: 10.22034/pbr.2020.109231 (in Persian)
- Munro, L. T. (2020). The resurgence of national development planning: how did we get back here?. *International Development Planning Review*, 42(2), 127-138.

- Namey, E., Guest, G., Thairu, L., & Johnson, L. (2008). Data reduction techniques for large qualitative data sets. *Handbook for team-based qualitative research*, 2(1), 137-161.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Ubels, J., Acquaye-Baddoo, N. A., & Fowler, A. (Eds.). (2010). *Capacity development in practice*. Earthscan.
- UNDP (2009). Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results, United Nations Development Programme.
- Vaezi, R., Shams, L. & Maleki, M. (2021). *Comparative and Development Administration (concep, Theories and Models)* Tehran, Saffar. (in Persian)