



بسته‌ی سیاست‌های توصیه‌ای حکمرانی پیشرفت دولت چهاردهم

به کوشش :
دکتر مهدی غضنفری
دکتر مهدی عبدالحمید
دکتر ایمان اسلامیان

ویراست و تنظیم :
محسن خلیفه

سورة التين

بسته‌ی سیاست‌های توصیه‌ای
حکمرانی پیشرفت
دولت چهاردهم

به کوشش:
دکتر مهدی غضنفری
دکتر مهدی عبدالحمید
دکتر ایمان اسلامیان

ویراست و تنظیم:
محسن خلیفه

تیرماه ۱۴۰۳

مقدمه

نگرش و بینش
فراساختار



ایران ۱۴۰۳ در آستانه ورود به برنامه‌ی هفتم توسعه است؛ درحالی‌که عمده‌ی اهداف برنامه‌های توسعه‌ی قبلی در روزمرگی دولت‌ها فراموش شده و همین امر باعث شده است که علی‌رغم تأکیدهای بسیار مقام معظم رهبری و مطالبه‌ی عمومی مردم، فاصله‌ی زیادی با اهداف برنامه‌های بالادستی داشته باشیم. با توجه به تأکید رییس جمهور منتخب مبنی بر محور قراردادن برنامه‌ی هفتم توسعه در مدیریت جاری و عالی برنامه‌ها، طبیعتاً یکی از مهم‌ترین راهبردهای ضروری در این راستا، ایجاد سازوکار فهم و اجرای برنامه‌ی هفتم توسعه خواهد بود.

از سوی دیگر، توصیه‌های توسعه‌ای که صرفاً از خلال مباحث اقتصادی برمی‌آید، خود مشکلی مبنایی است که نظام سیاسی کشور با آن روبرو است و موجب می‌شود عمده‌ی این توصیه‌ها نیز منحصر به بیان ضرورت‌ها و رؤیایها شود. این در حالی است که حل ابرچالش‌های حکمرانی ایران نیازمند نگرش و پیشی‌فرا ساختار است و رویکرد بخشی، عملاً نمی‌تواند دستاورد ملموسی برای کشور ایجاد کند.

بسته‌ی پیش رو توسط چندتن از پژوهشگران توسعه‌ی ملی تدوین شده تا با درک شرایط خطیر پیش‌رو، پیشنهادهایی را برای حکمرانی پیشرفت دولت چهاردهم ارائه نماید.

دیدگاه‌ها و توصیه‌های حاضر بصورت مقدماتی مطرح شده است و صاحب‌نظران حوزه‌ی توسعه می‌توانند با تدقیق و پژوهش بیشتر آن را تکمیل نموده و توسعه دهند. این جزوه بهانه‌ای است برای شنیدن نظرات دیگر متخصصان عزیز کشورمان تا باب گفتمان حکمرانی پیشرفت بیش از پیش گشوده شود.

طرح مسأله

امکان حل مسائل
سخت و پیچیده



تجربه‌های موفق موجود در کشور نشان می‌دهد که امکان حل سخت‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل و مشکلات کشور با استعانت از حضرت باری تعالی و تحت پیروی از دستورات مقام معظم رهبری و در سایه همت و تلاش مسئولین امر و همراهی مردم مقدور است، بر این اساس باید در گام اول بپذیریم که:

■ بین آنچه در اسناد بالادستی کشور ترسیم کرده‌ایم با آنچه در سطح جامعه مشاهده می‌کنیم، فاصله معناداری وجود دارد و یکی از دلایل وجود این فاصله، عدم تعریف ساز و کارها، فرآیندها و ابزارهای مناسب جهت نیل به این اهداف است.

■ سال‌هاست که می‌گوییم نظام مالیاتی، نظام بانکی، صندوق‌های بازنشستگی، خدمات درمانی و حوزه‌های دیگر باید اصلاح شوند؛ اما در گذر سال‌ها فقط حرف زده می‌شود و هیچ اراده‌ی جدی، اقدام عملی، برنامه‌ی مدون و قابل‌سنجش برای اصلاحات زیربنایی نیست.

تجربه‌ی تاریخی نشان داده که بسیاری از مسئولین امر درک و شناخت درستی از مسائل و مشکلات و همچنین ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های کشور ندارند و حل این مشکلات زیرساختی را نمی‌توان با روش‌های پیشین حل کرد و برای این موضوع نیاز به طرحی نو داریم.

هم‌فرسایی مسیرهای اجرایی در کشور منجر به رکود در پیشرفت ملی شده و ثمره آن، سطح پایین معیشت و رفاه ملی است. حکمرانی یکپارچه‌ی پیشرفت می‌بایست به دنبال هم‌افزایی، وفاق، اتحاد و هم‌پیمانی برای طراحی و اجرای مقتدرانه برنامه‌های پیشرفت به‌ویژه برنامه‌ی هفتم در سایه‌ی مردم‌سالاری دینی باشد.

برنامه‌های پیشرفت می‌بایست در فرایند برنامه‌ریزی از مشارکت همه‌ی ذینفعان (بخش خصوصی، نخبگان دانشگاهی، جامعه‌ی مدنی و مشارکت تمام سطوح استانی و منطقه‌ای) استفاده کرده و دولت به‌عنوان بازوی اجرایی کشور با همگرایی دو قوه دیگر و سایر نهادهای انقلابی و تشکل‌های مردمی، مقتدرانه برنامه‌های پیشرفت را به صورت شبکه‌ای راهبری نماید.

وضعیت بغرنج اقتصادی امروز نتیجه‌ی بی‌طرحی نیست؛ بلکه ناشی از مدیریت روزمره و نبود اراده و اقتدار در حل و فصل مشکلات جاری است. به‌عنوان نمونه چهل سال است که می‌گوییم نظام بانکی بزرگ‌ترین مانع توسعه است و در هر دولتی مدام بر تغییر و اصلاح نظام بانکی تأکید می‌شود. اما این مشکلات مدام به دولت بعدی تحویل داده می‌شود. این در حالی است که باید با اراده و قاطعیت تحول و اصلاح رفتارها را پیگیری نمود.

توصیہ‌ها

دو توصیه جامع سیاستی
حکمرانی پیشرفت



با توجه به طرح مساله پیش گفته، دو کلان توصیه سیاستی ارایه و سپس توصیه‌های سیاستی مرحله‌ای ارایه می‌گردد.

دو توصیه جامع سیاستی حکمرانی پیشرفت:

۱- تشکیل شورای عالی پیشرفت

۲- طراحی داشبورد ملی پیشرفت، برای پایش لحظه‌ای

شاخصهای پیشرفت

در ادامه، توصیه‌های بالا را شرح می‌دهیم.

توصیه‌های
جامع‌سیاستی
حکمرانی توسعه

تشکیل شورای عالی پیشرفت

ضرورت تشکیل شورای عالی پیشرفت:

❑ صرف‌نظر از فرایند طراحی و تصویب برنامه‌ی هفتم، به‌هرصورت مهم‌ترین سند راهبردی و عملیاتی کشور که حتی برنامه‌های بودجه‌ی سالیانه نیز باید براساس آن تدوین شوند؛ همین برنامه‌ی هفتم توسعه است.

❑ متأسفانه به دلایل مختلف، عملکرد و نتیجه‌ی عمده‌ی برنامه‌های توسعه‌ی طراحی شده در ایران فاصلهٔ زیادی با اهداف برنامه داشته‌اند. یکی از مهم‌ترین دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه، نبود فرماندهی مقتدر اجرای برنامه و پایش شاخص‌های آن است. تجربی کشورهای موفق در امر توسعه نیز مؤید همین موضوع است که کشورهایی توانسته‌اند از تله‌ی توسعه نیافتگی خارج شوند که برنامه‌های توسعه‌ی بومی خود را مقتدرانه اجرا کرده‌اند. در غیراین صورت برنامه توسعه هفتم نیز تبدیل به یک دفترچه‌ی آرزوها خواهد شد.

❑ به‌منظور عملیاتی سازی برنامه‌ی هفتم، می‌بایست ضمن کاهش در ساختارهای موازی، شورای عالی پیشرفت تشکیل و به‌صورت مستمر

برنامه‌های توسعه‌ای کشور را رشد و کف رشد اقتصادی ۸ درصدی را تضمین کند. شورای عالی پیشرفت، اهداف متعددی خواهد داشت؛ اما مهم‌ترین رسالت و هدف برنامه می‌بایست تمرکز بر اهداف عملیاتی با افق دو برابر سازی حجم اقتصاد ایران در ۸ سال باشد.

یکی از موانع فراروی تصمیم‌گیری‌های اساسی در کشور نبود هماهنگی در تصمیم‌سازی و نبود اقتدار در قوه مجریه و ناهمگرایی و هم‌فرسایی قوا و سایر نهادهای حاکمیتی است. از همین شورای عالی پیشرفت با راهبری رییس قوه مجریه می‌تواند مشکلات و نارسایی‌های درون قوه مجریه و سایر محورهای اساسی مورد نیاز جامعه را برآورده نماید.

ساختار شورای عالی پیشرفت

به نظر می‌رسد بهترین زمان آغاز فعالیت این شورا از ابتدای مردادماه ۱۴۰۳ باشد تا کلیه مضامین محوری کشور را در قالب اهداف کمی پیشرفت تدوین نموده و به محض آغاز فعالیت دولت، پروژه‌های محوری را عملیاتی نماید.

شورای عالی پیشرفت با ریاست رییس محترم جمهور تشکیل گردیده و در غیاب رییس جمهور، معاون اول جلسات شورا را اداره می‌کند. مسئولیت دبیری شورا را نیز (به تصمیم رییس جمهور) می‌تواند رییس سازمان برنامه و بودجه، معاون اقتصادی رییس جمهور و یا یکی دیگر از افراد مدنظر رییس جمهور بر عهده داشته باشد. ترکیب اعضای شورا شامل افرادی از دولت، مجلس و قوه قضائیه است که با نظر رییس جمهور و حکم مستقیم او تعیین می‌گردد.

«شورای عالی راهبری برنامه» مندرج در ماده ۱۱۸ برنامه‌ی هفتم توسعه می‌تواند ذیل این شورا فعالیت خود را سازماندهی نماید. شورای عالی پیشرفت کلیه موارد درون قوه مجریه را برآورده ساخته و در گام بعد موارد ضروری که اکنون در قالب شورای هماهنگی عالی اقتصادی پیگیری می‌گردد؛ را عملیاتی می‌نماید.

گام گذاری اقدامات

- طراحی ساختار و تعیین اعضای حقیقی و حقوقی عضو شورای عالی پیشرفت
- مطالعه کامل وضع موجود با مشارکت اعضای قرارگاه اقتصادی (دولت)
- مطالعه طرح‌های پیشران موجود در دولت
- تبیین اولویت‌های محوری دولت
- تدوین فرمان‌های اساسی از روز اول فعالیت دولت
- تبیین ساز و کارهای افقی، عمودی و ماتریسی میان دستگاه‌های قوه‌ی مجریه، قوه‌های مقننه و قضائیه و سایر نهادهای حاکمیتی
- تبیین سازوکارهای اجرایی مصوبات تا حصول نتیجه
- تدوین و اجرای داشبورد ملی پیشرفت برای ارزیابی شاخص‌های محوری پیشرفت
- پیشنهاد بمنظور اصلاح نظام حکمرانی
- تبیین گفتمان واحد پیشرفت
- طراحی کمپین‌های گفتگوی اجتماعی برای اتخاذ تصمیمات سخت

توصیه‌های
جامع‌سیاستی
حکمرانی توسعه



طراحی داشبورد ملی پیشرفت

برای پایش ملی تحقق برنامه‌های پیشرفت ملی، ضروری است داشبورد برخط پایش عملکرد ملی در شاخص‌های اساسی پیشرفت طراحی و ارایه شود.

این داشبورد وظیفه احصاء شاخص‌های کلیدی پیشرفت و در ادامه وظیفه گزارشگری و همچنین در صورت لزوم اعلان هشدار و به ویژه واکنش آنی به عدم تحقق اهداف در شاخص‌های کلیدی را خواهد داشت.

بسیاری از شاخص‌ها در برنامه هفتم توسعه ذکر شده و برخی شاخص‌ها نیز براساس حوزه‌ی فعالیت هر بخش می‌بایست تدوین و برآورد گردد.

رویکرد انتقادی

توصیه‌های
سیاستی
مرحله‌ای



علاوه بر دو توصیه سیاستی طراحی و اجرای شورای عالی پیشرفت و داشبورد ملی پیشرفت، با رویکرد انتقادی به مقوله‌ی توسعه‌ی ملی پرداخته شده است. این رویکرد انتقادی می‌تواند با خود راه‌حل‌های متناظر ارایه نموده و منجر به برنامه‌ی جامع پیشرفت گردد.

توصیه‌های سیاستی مرحله‌ای

بطور کلی نارسایی‌های حاکم بر حکمرانی پیشرفت را می‌توان در چهار دسته پیش‌بینی نمود و برهمان اساس توصیه‌ها را ارایه نمود:

- ۱- موارد ناظر بر پیش‌نیاز پیشرفت ملی
- ۲- موارد ناظر بر فرایند برنامه‌ریزی پیشرفت ملی
- ۳- موارد ناظر بر محتوای برنامه‌های پیشرفت
- ۴- موارد ناظر بر اجرای برنامه‌های پیشرفت

توصیه‌های
 سیاستی
 مرحله‌ای



موارد ناظر بر پیش‌نیاز پیشرفت ملی

۱- تمرکز بر بایسته‌های چشم‌انداز توسعه ملی

یکی از مباحثی که می‌بایست مورد نظر دست‌اندرکاران توسعه قرار گیرد درک دقیق از بایسته‌ها و الزامات چشم‌انداز توسعه ملی است. بسیاری از انحرافات عملیاتی و نظری در خصوص برنامه‌های توسعه ملی عمدتاً ناشی از عدم توجه و اشتراک نظر در خصوص این الزامات می‌باشد.

۲- از توسعه که حرف می‌زنیم از چه حرف می‌زنیم؟

با وجود آنکه برنامه ریزی در ایران از پیشینه‌ای شصت ساله برخوردار است؛ اما هنوز فهم مشترکی در کشور شکل نگرفته است. می‌بایست مفاهیمی ملی در این راستا به سرعت صورت گرفته و تعریف واحد از توسعه (پیشرفت) و شاخص‌ها بدست بیاید.

۳- عبور از تذبذب در انتخاب مکتب نظری توسعه و پیشرفت و انتخاب مکتب واحد

لزومی ندارد یک کشور برنامه‌ی توسعه‌ی خود را براساس چارچوب دقیق یک مکتب فکری توسعه تنظیم نماید، همانطور که بسیاری از کشورها با بهره‌مندی از زوایای مختلف مثبت مکاتب مختلف به طرح توسعه‌ی بومی خود دست یافته‌اند. اما بلا تکلیفی در انتخاب مکتب فکری واحد توسعه می‌تواند موجب ائتلاف وسیع منابع شود. می‌بایست مکتب تلفیقی و رضایت بخش از توسعه برای شروع انتخاب شود و برنامه‌ی توسعه در طول ۵ سال قابلیت جرح و تعدیل داشته باشد؛ و آن هم مبتنی بر اینکه ریسک‌های برنامه شناسایی شود و مبتنی بر ریسک‌های پیش‌بینی شده و ارزیابی‌های سالانه مجلس و شورای عالی راهبری برنامه، مواردی از برنامه اصلاح و توسط مجلس تصویب و ابلاغ شود.

۴- فقر آمارها و اطلاعات بالادستی

برنامه‌ریزی به معنای رسیدن از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب

می‌باشد؛ لذا یکی از لوازم و مقدمات اولیه‌ی برنامه‌ریزی مطلوب، شناخت و آگاهی کافی نسبت به وضع موجود است. با توجه به کارکرد مرکز ملی آمار ایران می‌بایست این مرکز ضمن تولید داده‌های آماری، مداوماً داشبورد ملی پیشرفت را تغذیه نماید.

۵- مشارکت فعال سیاسی و جزم کردن عزم عمومی

یکی از رئوس تحقق برنامه‌های توسعه، افزایش مشارکت سیاسی از سوی آحاد افراد جامعه می‌باشد که این امر در ایران به دلیل ضعف در تحزب، کم‌رنگ بوده است. با این حال با توجه به تجربه‌ی انتخابات ریاست جمهوری چهاردهم، می‌بایست تمام تلاش برای مشارکت‌پذیری عمومی از همه‌ی نحل‌های فکری و جریانات سیاسی به عمل آید. در ایران مواجهه با کمبود منابع، منازعه‌های حزبی و خطی صرفاً منجر به اتلاف وقت و انرژی و بعضاً مسیرهای بی‌بازگشت می‌شوند.

۶- مشارکت‌پذیری حداکثری بین‌المللی و تنش‌زدایی حداکثری با همسایگان

بی‌تردید امکان بقا بدون بهره‌مندی از مواهب اقتصاد جهانی امکان‌پذیر می‌باشد. لیکن بدون شک هیچ تجربه‌ی موفق توسعه با قطع رابطه با اقتصاد جهانی وجود ندارد. لیکن به دلایل مختلف انزوای خودخواسته و یا تحمیلی بر اقتصاد ایران موجب نحیف‌سازی بنیه‌ی آن شده است. یکی از مهمترین اولویت‌های حکمرانی پیشرفت در ایران، می‌بایست توسعه‌ی تعاملات بین‌المللی با رعایت محورهای اساسی سیاست خارجی کشور باشد.

۷- شکستن فضای تمایل به حفظ شرایط موجود

پیشگیری از بروز تلاطمات و اضطراب‌های حاکمیتی منجر به این امر شده تا در خصوص حرکت به سمت توسعه محافظه‌کاری‌های دوچندانی در کشور صورت گیرد. لذا شورای عالی پیشرفت می‌بایست با گفتگوی اجتماعی و مدیریت تلاطمات، نسبت به شکستن فضای تمایل به حفظ وضعیت موجود اقدام کند. همچنین تصویرپردازی از آینده‌ی ایران نیز از مهم‌ترین تمهیدات برای شکستن خوگیری به وضع موجود است.

۸- تعارض نقش و ضعف قوانین ناظر بر برنامه‌ریزی توسعه

مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم پوشانی و تناقض و گاه با خلأهای قانونی مواجهند.

۹- تعدد قوانین مربوطه

عبور از جنگل برنامه‌ها به برنامه‌ی دقیق و اجرایی و قابل‌سنجش ذیل الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت. ما در ایران با انبوه دستگاه‌های برنامه‌ریزی و ۱۱۰۰۰ عنوان قانون مواجهیم در حالی که فرانسه با ۲۰۰ سال سابقه‌ی قانونگذاری، ۲۸۰۰ قانون دارد.



موارد ناظر بر فرایند برنامه‌ریزی توسعه

۱- اقتدار و نقش سازمان مرکزی تصمیم‌گیری

تعیین سازمان و نقش دقیق سازمان مرکزی متولی امر توسعه می‌تواند در سیاستگذاری و فرایند مدیریت توسعه تاثیر مبنایی داشته باشد. عدم تعیین نقش و اقتدار لازم در دولت‌های نهم و دهم و سال‌های پسین پهلوی تاثیر مستقیم خود را بر کندسازی روند توسعه‌ی ملی نشان داد. به‌عنوان نمونه وجود افرادی مانند ابتهاج و صفی اصفیا در پیش از انقلاب موجب راهبری قاطعانه‌ی برنامه‌های توسعه گردید. لیکن پس از خروج اینگونه از افراد از چرخه‌ی برنامه‌ریزی مدیریت توسعه در کشور، عملاً روند روبه رشد نیز به محاق رفت. پس از انقلاب نیز تجربیات فردی مانند مرحوم دکتر نوربخش نیز چنین کارکرد و ماهیتی داشت که عملاً با درگذشت ایشان آن نقش فرماندهی از دست رفت. در تجربیات دیگران نیز تجربه‌ی کمال درویش در ترکیه قابل مشاهده است که فرماندهی مقتدر اقتصادی ولو کوتاه‌مدت می‌تواند برکات و ثمرات زیادی داشته باشد. البته این اقتدار به معنای نفی مشارکت‌پذیری عمومی و سیاسی نیست؛ بلکه ناظر بر اقتدار در اجرای برنامه‌های مورد وفاق است.

۲- تعدد متولیان توسعه در کشور

اگرچه تمرکزگرایی جغرافیایی و سازمانی در امر توسعه عملاً منسوخ شده است لیکن باید در نظر داشت وجود نهادهای متولی متعدد و متفرق توسعه در کشور می‌تواند منجر به بروز اعوجاج در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در توسعه ملی شود. این امر در سال‌های اخیر در وجود نهادهای بالادستی متعدد، تعریف چشم‌اندازهای متعارض و نظایر آن در کشور نمود یافته است. یکی از اولویت‌های دولت چهاردهم باید عبور از این پُرمتولی‌گری در امر توسعه باشد.

۳- امتناع مشارکت ذینفعان

و عدم توافق عمومی در برنامه‌های توسعه

بازیگران مختلفی در عرصه اقتصاد کشور به ایفای نقش می‌پردازند و برنامه‌های توسعه به نوعی بر عملکرد هر یک مؤثر است. لذا به منظور کسب توفیق برنامه‌ها در صحنه اجرا، لازم است توافقی کلی میان این بازیگران بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه وجود داشته باشد. شکل‌ها، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران دانشگاهی و حتی برخی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی، بخشی از این بازیگران به شمار می‌روند.

۴- مداخله قانونی دیدگاههای غیرکارشناسی

در برنامه‌های توسعه

فرایند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور دچار خلأها و گسست‌هایی است که عملاً امکان ورود نظرات غیرکارشناسی را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند. این نکته نیز باید در نظر داشت که بعضاً برخی مواد قانونی و ارقام مندرج در برنامه‌های عملیاتی و بلندمدت بدون توجه به ارتباط اندام‌وار با سایر بندها، تغییر می‌یابد.

۵- اغتشاش در توالی رویدادهای توسعه‌ای

بر اساس مبانی اولیه و منطق برنامه‌ریزی، ابتدا باید خطوط کلی و خط‌مشی‌های اساسی مشخص شوند و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین گردد. این در حالی است که معمولاً تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت و محتوای برنامه در دولت، هم‌زمان با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی در دست نیست. لذا لزوماً می‌بایست برنامه‌های توسعه در امتداد برنامه‌های پیشین بوده و بر همین اساس عملیاتی گردند.

۶- نگاه بخشی به برنامه‌ها

علی‌رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالیانه با برنامه‌های میان‌مدت، غالباً در عمل این تناسب و هماهنگی از بین رفته و اهداف، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت در برنامه‌ها تحت الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته است. این موضوعی است که از این پس می‌بایست دولت و قوه مقننه از آن پاسداری نموده تا از خطر بخشی‌نگری پرهیز گردد.

۷- مدیریت دانش و استعداد در میان برنامه‌ریزان توسعه

آنچه در نهایت به عنوان برنامه‌ی توسعه‌ی کشور تهیه می‌شود، عموماً مجموع نظرات عده‌ای از مسئولان و کارشناسان کشور است. لذا ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان و سطح تخصص و آشنایی ایشان با شرایط کشور و آخرین تحولات توسعه‌ای دنیا، بسیار اهمیت می‌یابد.



موارد ناظر بر محتوای برنامه‌های توسعه

۱- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت

یکی از موضوعاتی که می‌بایست از ابتدای دولت چهاردهم مدنظر قرار گیرد؛ ابهام در ارتباط میان اسناد بالادستی نظیر چشم انداز و نظایر آن می‌باشد که بایستی در این مقطع خطیر این هم‌نوایی و هم‌گامی مورد تاکید قرار گیرد.

۲- باثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده

با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور ما در منطقه و جهان و نیز قرار گرفتن ایران در معرض آسیب‌های طبیعی، احتمال بروز اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره به ویژه در حوزه اقتصاد کشور بسیار زیاد است. لذا ضروری است ابعاد و چگونگی تأثیر

مسائلی چون تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تأمین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و ... بر کشور و راهکارهای مقابله با آن در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرد. در برخی از این موارد حتی لازم است از تکنیک‌های آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌ها و برخورد با سناریوهای مختلف استفاده شود.

۳- عدم وجود برنامه‌های اجرایی و عملیاتی

درواقع یک برنامه‌ی توسعه، برنامه‌ای غیر جامع و متکی بر برنامه‌های اجرایی است و برنامه‌های اجرایی مجموعه‌ای متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازماندهی و تشکیلات اجرایی است. تدوین برنامه‌ی توسعه بدون پیوست برنامه‌های اجرایی صرفاً تدوین لیست آرزوهاست.

۴- دولتی‌زدگی در برنامه

برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاست‌گذاری، علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است. لذا در برنامه‌ی هفتم می‌بایست از دولتی‌زدگی عبور نمود و از خلال حکمرانی از سایر ذینفعان و متولیان نیز بهره برد.

۵- عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق، یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی، مکانیسم درگیر شدن مناطق

و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است.

۶- عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه‌ای

بسیاری از مفاهیم اساسی و مهم برنامه‌ریزی، فاقد تعریف واحد، مشخص و روشن قانونی می‌باشند. این نقیصه می‌بایست در برنامه‌ی هفتم برطرف شود.

۷- سنجش پذیری برنامه‌های توسعه

برنامه‌ی توسعه باید به صورتی تا حد امکان کمی و با اهداف مشخص و ابزارهای روشن باشد. برنامه‌ی توسعه باید همراه با ابزارهایی باشد که امکان نظارت و ارزیابی مجلس و دیگر دستگاه‌های نظارتی برای سنجش میزان تحقق اهداف را فراهم نماید.

۸- مسأله محوری برنامه‌ها

مسئله محوری، یکی از ویژگی‌های محوری برنامه‌های توسعه‌ی کشورهای کامیاب آسیایی بوده است؛ این امر کماکان از سوی کشورهای نظیر تایوان، چین و کره جنوبی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

۹- تمرکز صرف بر مولفه‌های اقتصادی

تمرکز صرف برنامه‌ریزی توسعه بر مولفه‌های اقتصادی برای رسیدن به توسعه در بخش اقتصادی در کشورهای در حال توسعه موفق نبوده است.



موارد ناظر بر اجرای برنامه

۱- ضعف در آرایش متوازن دستگاه‌های اجرایی، تقنینی و قضایی در راستای اجرای برنامه‌های توسعه

موضوع کنترل و تعادل که به‌عنوان محور تفکیک قوا و آرایش متوازن محوره‌های حاکمه در قدرت در نظر گرفته می‌شود به دلایل مختلف توازن لازم را ایجاد ننموده و همین امر موجب بروز اغتشاش در اجرای برنامه‌های توسعه شده‌است.

۲- تضاد منافع میان مجریان و ذینفعان

بعضی موارد ناشی از تداخل و تضاد منافع مجریان و ذینفعان موجب اجرایی نشدن یا ناقص اجرا شدن برنامه‌های موردی و منطقه‌ای خوب بوده است.

۳- سرعت و گستردگی

تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور

در این راستا باید در نظر داشت که می‌بایست متناسب با سرعت تغییرات سیاسی و اقتصادی کشور انعطاف عملیاتی با رعایت مرزهای برنامه پیش‌بینی شود.

۴- اولویت‌دهی برنامه‌ی توسعه نسبت به برنامه‌های دیگر

با توجه به تورم برنامه و قانون در کشور ما، ضروری است برنامه‌ی توسعه به عنوان برنامه‌ی محوری در نظر گرفته شده و محور اقدامات جاری و آتی برنامه‌ی توسعه باشد.

۵- عدم بهره‌مندی از سرمایه اجتماعی

و ایجاد خیز مردمی

یکی از سرمایه‌های ناملموس ولی بسیار کلیدی در اجرای برنامه‌های توسعه، سرمایه‌ی اجتماعی و استفاده از حمیت و حمایت‌های مردمی در اجرای برنامه‌های توسعه است. این در حالی است که به علت نامناسب بودن کانال‌های بهره‌برداری از سرمایه‌های اجتماعی در مسیر توسعه؛ این امر تاکنون محقق نشده است.

۶- قابلیت‌های اداری ضعیف دولت

جهت اجرای برنامه‌های گسترده

یکی از محدودیت‌هایی که به صورت منطقی در برنامه‌ریزی‌ها باید مورد توجه واقع شود، امکانات و توان اجرایی دولت در پیاده‌سازی منویات برنامه است. در این راستا سازمان امور اداری و استخدامی می‌بایست با اقتضائات اجرای برنامه‌ی هفتم بازآرایی شود.

۷- وجود و تقویت سازوکارهای نظارتی

علی‌رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، عملاً کلیه نظارت‌ها پسینی و فاقد ابزارهای کنترلی می‌باشد. لذا ضروری است به اتکاء داشبورد ملی پایش پیشرفت نسبت به نظارت عالی‌بر اجرای برنامه و واکنش سریع به انحراف در شاخص‌های کلیدی اقدام نمود.

۸- فقدان هماهنگی میان نظام تامین مالی

و نظام برنامه ریزی

یکی از مبانی موفقیت برخی کشورها در امر توسعه، همگرایی و هم‌افزایی بازوهای برنامه‌ریزی و تامین مالی در کشور است. این امر باعث می‌شود تا کشورها بتوانند براساس تکنیک‌هایی مانند هدایت اعتباری نسبت به تخصیص منابع کمیاب خود به بخش‌های پیشرو و پیشران اقدام نمایند.

۹- عدم کارآیی لازم برخی از مدیران

تصمیم‌گیرندگان و تصمیم‌سازان

یکی از مشکلات قابل توجه در اجرای فرایندهای توسعه‌ای اطلاعات و آگاهی لازم نزد افراد دست‌اندر کار می‌باشد. یکی از مشکلاتی که در مدیریت توسعه‌ی ایران به چشم می‌خورد، عدم اشراف فنی و اطلاعاتی دست‌اندر کاران توسعه می‌باشد. نکته قابل توجه اینکه ضعف دانش و عملیاتی کارگزاران توسعه در گزارش گروه مشاوران دانشگاه هاروارد که بیش از ۶۰ سال پیش در ایران بوده‌اند نیز مورد تاکید قرار گرفته‌است.

۱۰- نبود سازوکار حل منازعه

در میان نخبگان سیاسی کشور

نگاه حذفی نخبگان به جای تلاش برای حل منازعه باعث می‌شود تا کشور به جای استفاده از مواهب و منافع آنها درگیر گرداب نبردهای بی‌پایان بین نخبگان گردد. نظیر این نبردها در دوران انقلاب فرهنگی چین در زمان مائوتسه‌تونگ منجر به ائتلاف بخش وسیعی از توان کشور چین گردید.

۱۱- تضعیف بخش خصوصی و فساد اقتصادی

یکی از معیارهای کلیدی در بهبود کیفیت حکمرانی و مآلاً توسعه در کشور، فسادزدایی و تسهیل فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد می‌باشد. این امر که بیشتر مستلزم بهبود و تحول‌های نهادی می‌باشد نهایتاً منجر به تحول فضای کسب‌وکار می‌گردد.

۱۲- تعیین اهداف صوری و غیرواقعی

یکی از ویژگی‌های تخدیر کننده‌ی برنامه‌های توسعه، هدف‌گذاری‌های بلندپروازانه برغم ناکامی در برنامه‌های پیشین بوده‌است. این امر محدود به ایران نبوده و در بسیاری از کشورها، تعیین اهداف صوری منجر به ایجاد تصویر کاذب از توسعه‌یابی شده و این امر می‌تواند در چند برنامه‌ی توسعه‌ی متوالی، ادامه یابد.

۱۳- آرمان به جای هدف

یکی از موضوعاتی که در گزارش‌های مشاوران هاروارد در شصت سال پیش نیز مورد تاکید قرار گرفت، خلط مفهوم آرمان و هدف و قید یک‌سری آرمان و آرزو به جای اهداف کمی و قابل ارزیابی

می‌باشد. این درحالی‌است که در کشورهای توسعه یافته به دلیل کارکرد دقیق و اثربخش نهادها، ذکر چارچوب کلی آتی می‌تواند منجر به هدایت مطلوب مسیر اجزاء حکمرانی گردد. لیکن در کشورهای در حال توسعه شبیه ایران، ناگزیر به تبیین هدف‌گذاری کمی به جای آرمان‌اندیشی می‌باشیم.

۱۴- بی‌توجهی به لبه‌ی دانش توسعه

دانش مدیریت توسعه، ناگزیر به بهبود مستمر و حرکت بر لبه‌ی دانش است تا بتواند منجر به بهترین و عملی‌ترین اقدامات در این راستا گردد. از همین رو ضروری است با هم‌گرایی نهادهای آکادمیک و اجرایی ضمن اخذ دستاوردهای نوین نظری و عملی، مبتنی بر آخرین دستاوردهای مدیریت توسعه نسبت به کارسازی اقدامات در این راستا اقدام نمود.

۱۵- بوروکراسی غیر اثربخش توسعه

یکی از ابتلائات جدی در امر توسعه‌ی کشور، عدم وجود بوروکراسی بهره‌ور در اجرای برنامه‌ها و فرامین توسعه است. از مهمترین مشکلات ما در بوروکراسی دولتی آن است که در آن، جایگاه یا تشکیلاتی برای اندیشه‌ورزی و تصمیم‌سازی وجود ندارد و از سرمایه‌های دانشی، به‌طور شایسته و بایسته استفاده نمی‌شود.

ابزار و اهداف

در پایان می‌توان اینچنین گفت که: مهم‌ترین دلیل عدم اجرا می‌تواند نبود ابزارهای متناسب با اهداف و برنامه‌های تدوین شده و ضعف و عدم توانمندی بدنه‌ی اداری دولت است. گویا برنامه‌ی توسعه در ابتدا باید اولویتش توانمندسازی بدنه‌ی دولت برای اجرای سیاست‌ها باشد. در عوض تمرکز بیش از حد به توسعه‌ی کشور، به توسعه‌ی توانمندی دولت فکر کند.



بسته‌ی پیش رو توسط چندتن
از پژوهشگران توسعه‌ی ملی
تدوین شده تا با درک
شرایط خطیر پیش‌رو، پیشنهادهایی
را برای حکمرانی پیشرفت دولت
چهاردهم ارایه نماید.

دیدگاه‌ها و توصیه‌های حاضر به‌صورت
مقدماتی مطرح شده است و صاحب
نظران حوزه‌ی توسعه می‌توانند با
تدقیق و پژوهش بیشتر آن را تکمیل نموده
و توسعه دهند. این جزوه بهانه‌ای است
برای شنیدن نظرات دیگر متخصصان
عزیز کشورمان تا باب گفتمان حکمرانی
پیشرفت بیش از پیش گشوده شود.