

ارزیابی برنامه‌های پیشنهادی برخی وزرای دولت دهم

کد موضوعی: ۲۹۰

شماره مسلسل: ۹۸۳۴

شهریور ماه ۱۳۸۸

به نام خدا

فهرست مطالب

مقدمه.....	۱
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - وزیر پیشنهادی رضا تقی پور.....	۶
وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزیر پیشنهادی سید شمس الدین حسینی.....	۱۲
وزارت بازرگانی - وزیر پیشنهادی مهدی غضنفری.....	۱۳
وزارت جهاد کشاورزی - وزیر پیشنهادی صادق خلیلیان.....	۱۶
وزارت راه و ترابری - وزیر پیشنهادی حمید بهبانی.....	۱۸
وزارت صنایع و معادن - وزیر پیشنهادی علی اکبر محرابیان.....	۲۱
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - وزیر پیشنهادی سید محمد حسینی.....	۲۴
وزارت نفت - وزیر پیشنهادی سید مسعود میرکاظمی.....	۳۰
وزارت نیرو - وزیر پیشنهادی محمد علی آبادی.....	۳۴



ارزیابی برنامه‌های پیشنهادی برخی وزرای دولت دهم

مقدمه

وزیر، عالی‌ترین مدیر یک وزارتخانه است و باید برنامه‌ای برای اداره آن وزارتخانه داشته باشد. برنامه وزیر می‌تواند یکی از ملاک‌های سنجش شایستگی و ارزیابی مهارت‌های فنی، ادراکی و مفهومی شخص کاندیدا برای وزارت باشد.

شرح حال و برنامه وزرای دولت دهم که تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است هم از حیث قانونی، شکلی و ویژگی‌های یک برنامه مدیریتی کلان و هم از حیث فنی و محتوایی بخش مربوطه، قابل بررسی و ارزیابی هستند:

الف) از حیث قانونی، شکلی و ویژگی‌های یک برنامه مدیریتی کلان

۱. مجموعه‌ای که تحت عنوان شرح حال و برنامه وزرا، ارائه شده است مشتمل بر سوابق و برنامه ۲۱ وزیر پیشنهادی کابینه است که فاقد چارچوب مشخص و هم‌شکل بوده و می‌توان گفت به ۲۱ روش مختلف تنظیم شده است.

بعضی از آنها بر ذکر وظایف و مسئولیت‌های قانونی یا اهمیت و ضرورت بخش یا وزارتخانه مربوطه تأکید داشته‌اند و بر مرور برنامه‌های جاری وزارتخانه متمرکز شده‌اند و بعضی دیگر به سوابق شخص وزیر یا عملکرد او در سمت قبلی و ذکر بعضی از چالش‌ها و سیاست‌های موردنظر پرداخته‌اند. از حیث حجم نیز برنامه‌های ارائه شده از ۲ صفحه تا ۱۸ صفحه در نوسان بوده است. اطلاعات ارائه شده، بعضاً پراکنده و غیرمنسجم بوده و یک کل واحد و مرتبط به‌عنوان برنامه را به‌دست نمی‌دهند. برنامه‌های مذکور با شیوه‌های مختلفی تنظیم شده و روشمند و همگن نیستند.

۲. در اکثر قریب به اتفاق موارد، برنامه «وزارتخانه» بجای برنامه «وزیر» ارائه شده است. وزارتخانه که یک دستگاه اجرایی با سطوح و لایه‌های متعدد سازمانی است، یک هویت سازمانی و حقوقی جداگانه است که فارغ از اینکه چه کسی یا چه وزیری آن را اداره می‌کند خود متولی و مسئول اجرای وظایف و تکالیف قانونی و برنامه‌های مدون و غیرمدونی است که در سلسله‌مراتب هرم برنامه‌ای کشور و در امتداد برنامه توسعه ملی قرار می‌گیرند و وزیر بالاترین مدیری است که عهده‌دار اداره آن دستگاه است. علی‌الاصول، برنامه وزیر یک برنامه مدیریتی است و به‌مثابه یک



طرح و نقشه برای سازماندهی، هدایت و کنترل وزارتخانه است که بیشتر ناظر بر شیوه اداره و نحوه تمشیت و تدبیر امور خواهد بود و از این نظر ماهیتاً با برنامه وزارتخانه متفاوت است. به عبارت دیگر، برنامه وزیر، برنامه‌ای برای «اداره وزارتخانه» است، ولی برنامه وزارتخانه برنامه‌ای برای «اداره بخش» ذیربط است و این دو یکی نیستند، بلکه در طول هم و یا مکمل همدیگر هستند.

بدیهی است که با تغییر وزیر، برنامه وزارتخانه که علی‌القاعده برنامه‌ای مصوب و در راستای عملیاتی کردن برنامه توسعه کشور است نباید تغییر کند و آنچه قابل تغییر و تحول است، شیوه و چگونگی اجرای برنامه‌ها، سازماندهی و تقسیم کار، نحوه و سبک کنترل، ارزیابی و اصلاح امور، شیوه‌های هماهنگی و تنظیم خط‌مشی‌ها و اولویت‌ها، روش‌های تخصیص منابع، تفویض اختیار، زمانبندی فعالیت‌ها و نحوه هدایت و ساماندهی جدید کارها خواهد بود.

البته اگر شخص پیشنهاد شده برای وزارت، پس از بررسی و ارزیابی بخش مربوطه به این نتیجه برسد که بعضی از برنامه‌های وزارتخانه باید دچار تغییر شود، منطقی خواهد بود که آن را به‌عنوان یک رویکرد مدیریتی اعلام کند که این موضوع می‌تواند در جای خود به‌عنوان یکی از ملاک‌های ارزیابی وزیر پیشنهادی از طرف نمایندگان مجلس باشد و میزان شناخت و درک مدیریتی او را از بخش مربوطه نشان دهد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذکری از ضرورت ارائه برنامه در هنگام اخذ رأی اعتماد به میان نیامده است، ولی فصل دوم آیین‌نامه داخلی مجلس مشتمل بر مواد (۱۸۸ الی ۱۹۱) به نحوه بررسی و رأی اعتماد به هیئت وزیران اختصاص یافته است. در موارد مذکور ارائه خط‌مشی و اصول کلی برنامه دولت به‌منظور اخذ رأی اعتماد برای وزراء برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده و در جاهای دیگری از فصل مذکور نیز عبارت «برنامه وزیر» به‌کار رفته است. لذا آنچه از مبانی قانونی نیز استنباط می‌شود این است که مشخصاً برنامه وزیر بایستی ارائه شود و منطقی‌نیزی به ارائه برنامه‌های وزارتخانه نیست؛ زیرا برنامه‌های وزارتخانه قبلاً مصوب شده و درحال اجرایی شدن هستند. از این جهت یکی از اشکالات عمده‌ای که به برنامه وزراء پیشنهادی وارد است این است که غالباً برنامه یا برنامه‌های وزارتخانه بجای برنامه وزیر ارائه شده است.

به‌عنوان مثال توسعه میادین نفتی و گازی در وزارت نفت، مدیریت امور اپراتورها در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، توسعه فعالیت‌های جنگل‌کاری و بیابان‌زدایی در وزارت جهاد کشاورزی، احداث تخته‌های مراقبت ویژه در وزارت بهداشت، بازسازی تأسیسات و شبکه‌های آب و برق در وزارت نیرو، ایجاد شهرهای جدید در وزارت مسکن و امثال آن همگی جزء برنامه‌های همیشگی و جاری وزارتخانه‌های مذکور هستند که به‌عنوان برنامه وزیر معرفی شده‌اند.



۳. معمولاً وظایف و تکالیف وزارتخانه‌ها در قالب قوانین تأسیس، اساسنامه‌ها و قوانین ویژه هر بخش اجرایی، مشخص و مدون هستند و علاوه بر آن سایر قوانین موضوعه کشور و قوانین برنامه‌های توسعه، فعالیت‌ها و وظایفی را برای هر وزارتخانه تعیین کرده است. در بعضی از برنامه‌های ارائه شده توسط وزرای پیشنهادی، بخشی از تکالیف و وظایف مذکور عیناً و یا با تغییرات کوچکی، به جای برنامه وزیر ارائه شده است که بررسی و ارزیابی آنها از طرف نمایندگان مجلس شورای اسلامی فاقد موضوعیت است چون آنها همگی مصوبات قانونی هستند و نیازی به بررسی و ارزیابی مجدد ندارند و از طرف دیگر ایدئال و مطلوب‌هایی هستند که قبلاً انتخاب شده‌اند و طبیعی است که باید اجرا شوند.

به عنوان مثال برگزاری نمایشگاه‌ها و جشنواره‌های فرهنگی در وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، بهسازی و توسعه فرودگاه‌ها در وزارت راه و ترابری، تنظیم روابط کار در وزارت کار و امور اجتماعی، نظارت بر فعالیت تعاونی‌ها در وزارت تعاون، اجرای طرح تقسیمات کشوری در وزارت کشور و امثال آن همگی جزء وظایف و تکالیف قانونی وزارتخانه‌های مذکور بوده که به عنوان برنامه از طرف کاندیداهای وزارت پیشنهاد شده‌اند.

۴. در بسیاری از موارد، در برنامه وزراء پیشنهادی، سیاست، برنامه، هدف، وظیفه، راهبرد و یا فعالیت به جای همدیگر و یا جابجا به کار گرفته شده و یا در بعضی از موارد در سطح بسیار کلان و همزمان بر موارد جزئی تأکید شده است. در بعضی موارد برنامه‌های پیشنهادی با چاشنی شعر نیز همراه شده است.

۵. با عنایت به موارد فوق‌الذکر و از نگاه سلبی می‌توان گفت برنامه وزیر با برنامه وزارتخانه متفاوت است و نباید صرفاً تکرار وظایف و مسئولیت‌های قانونی دستگاه یا برنامه‌های مصوب و جاری آن وزارت باشد، بلکه بایستی برنامه‌ای مدیریتی باشد. حال از نگاه ایجابی چنین برنامه‌ای دارای چه خصوصیات باید باشد؟

۱-۵. عوامل اصلی موفقیت یک مدیر عالی بستگی به داشتن شناخت مفید و یک فهم ساخت یافته از حوزه عمل و مأموریت است. معمولاً وزراء به عنوان مدیران عالی باید بتوانند با شناخت کلان، انسجام یافته و تشخیص ضعف‌ها و قوت‌ها به یک مدل مفهومی برای مدیریت خود برسند تا فهم آنها را از جایگاه و موقعیت وزارت و بخش مربوطه نظام‌مند ساخته و از نگاه‌های تک‌بعدی، جزئی، ناقص و یا سطحی رها کند.

وزیر بایستی بتواند ظرفیت‌های سه‌گانه‌ای را در حوزه مدیریت خود ایجاد و یا توسعه دهد که

عبارتند از:

- ظرفیت عملیاتی، یعنی توان اداره و انجام فعالیت‌های جاری،
- ظرفیت تغییر یعنی توان تشخیص و اجرای تغییرات مورد نیاز در زمان و با روش مناسب،

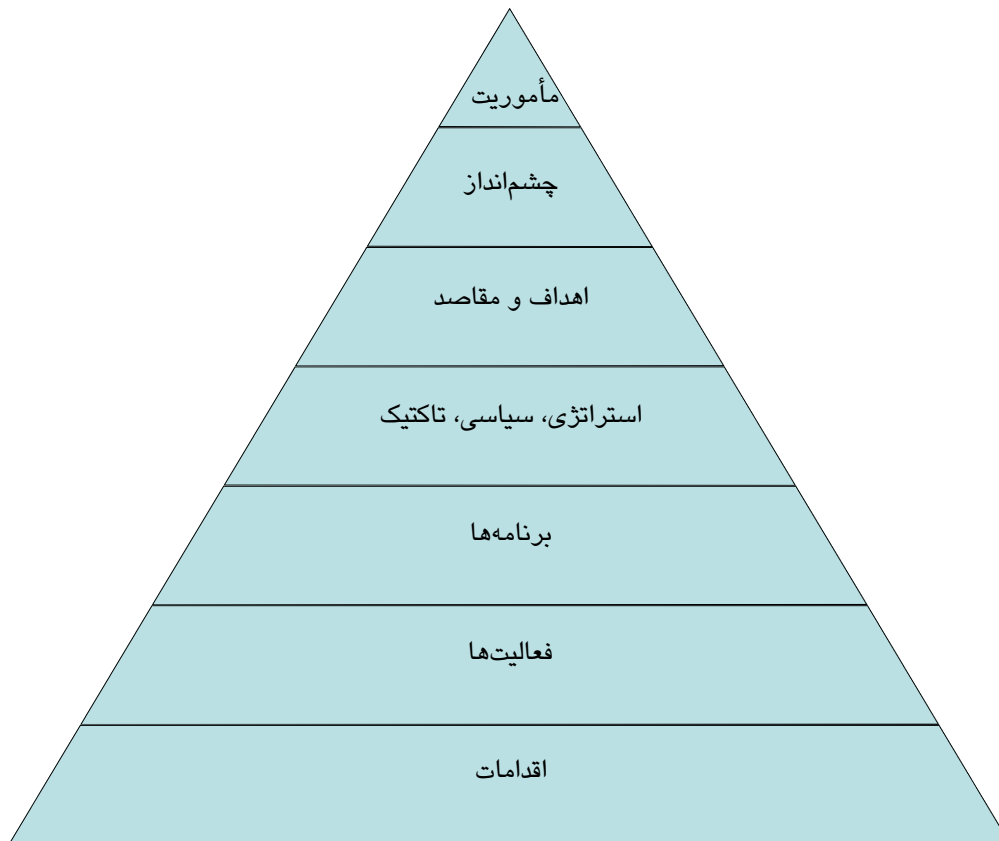


• ظرفیت تفکر استراتژیک به معنی توان تشخیص موضوعات اساسی از غیر اساسی، درک به هنگام فرصت‌ها و خلق راهکارهای استفاده از این فرصت‌ها. ظرفیت عملیاتی برای مدیریت در امروز و ظرفیت تغییر و تفکر استراتژیک پاسخی برای نیازهای فرداست. علت اکثر عدم موفقیت‌ها نیز رشد یک بُعدی این ظرفیت‌ها و کم‌توجهی به توسعه همه ظرفیت‌هاست. لذا برنامه وزیر بایستی ضمن تمایز و تفکیک این ظرفیت‌ها و تبیین و تحلیل وضعیت موجود آنها در حوزه مأموریت مورد نظر، راهبردهایی برای مداخله و تقویت و توسعه آنها ارائه کند.

شخص وزیر بایستی مهارت تفکر و ظرفیتی در خود داشته باشد که بتواند همزمان گزینه‌ها و سناریوهای متعدد و متناقض در ذهن خود پرورش داده و با فهم درست از قواعد بازی، در زمان مناسب و با نگاهی هدفدار دست به انتخاب بزند. او باید بتواند همزمان با اینکه در حوزه‌های عملیاتی خود به دنبال ایجاد نظم است، در حوزه‌های نیازمند تغییر گرایش به عدم تعادل ایجاد کرده و در حوزه‌های کلیدی و استراتژیک به دنبال خروج از نظم و شکستن چارچوب‌ها و قالب‌های ذهنی باشد. لذا از این منظر نیز می‌توان به ارزیابی برنامه وزیر پرداخت. اگر وزیر پیشنهادی از تخصص، سابقه و تجربه کافی در زمینه مدیریت کلان برخوردار بوده و نگاهی علمی به کار داشته باشد، نقشه ذهنی او خواهد توانست چیدمان‌های منظمی از حوزه کار را با تفکیک‌ها و بُرش‌های منطقی در برنامه او نشان دهد و سناریوها و راهکارهایی که او عرضه می‌کند می‌تواند مبین داشتن یا نداشتن چنین تفکری باشد. برنامه‌های ارائه شده توسط وزرای پیشنهادی غالباً فاقد چنین ویژگی به نظر می‌رسند و کمتر اثری از تفکیک و تقسیم‌بندی حوزه کاری و ارائه راهبردهای مشخص براساس ماهیت هر حوزه مشاهده می‌شود.

شناخت مأموریت‌ها و وظایف قانونی و موقعیت فعلی وزارتخانه ذیربط، شناخت آسیب‌ها، موانع، چالش‌ها و محدودیت‌ها، درک فاصله‌ها و نسبت‌ها، تشخیص حوزه‌ها و عوامل کلیدی و اهرمی و نحوه تلفیق و سازماندهی اهداف و اولویت‌ها با نیازها و محدودیت‌ها، از ضرورت‌های تدوین یک برنامه مدیریتی است. برنامه‌های ارائه شده از طرف بعضی از کاندیداهای وزارت فاقد چنین خصوصیتی است که بعضاً می‌تواند ناشی از عدم آشنایی شخص مربوطه با بخش یا وزارتخانه پیشنهادی یا عجله و نداشتن وقت و زمان کافی برای جمع‌آوری، دسته‌بندی و تجزیه و تحلیل اطلاعات یا نداشتن تجربه و صلاحیت‌های تخصصی و مهارت‌های مدیریتی در سطح عالی باشد.

۲-۵. معمولاً هرم استراتژی در سطح یک سازمان یا وزارتخانه را می‌توان به شکل زیر، شامل مأموریت، چشم‌انداز، اهداف، استراتژی، برنامه، فعالیت و اقدام دانست:

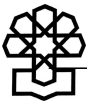


ممکن است بعضی از وزارتخانه‌ها، چنین هرمی را برای خود کاملاً شفاف و مدون نکرده باشند، ولی در عمل برای همه وزارتخانه‌ها چنین هرمی قابل تصور است. حال اگر قرار است وزیر جدیدی سکان‌دار هدایت وزارتخانه‌ای شود، بایستی بتواند ضمن اشراف و تسلط به هرم استراتژی و برنامه آن وزارت، در برنامه مدیریتی خود به چند سؤال مشخص پاسخ دهد:

- در هرم استراتژی آن وزارت چه چیزی باید تغییر کند؟
- این تغییر چگونه؟
- ابتکارات، خلاقیت‌ها، شیوه‌ها و سناریوهای مدیریتی جدید، چه هستند؟
- نتایج احتمالی و مورد انتظار چه خواهند بود؟
- ابزارها، الزامات و اقتضائات مورد نیاز کدامند؟

با مرور برنامه‌های وزراء پیشنهادی و از منظر تفکر و مدیریت استراتژیک مشاهده می‌شود که عمدتاً چنین سیاقی بکار گرفته نشده است و اغلب به جای آنکه تغییرات مورد نظر در هرم مزبور بیان شوند و یا شیوه‌ها و سناریوهای اجرایی مطرح شوند و یا راهبردها و سیاست‌های جدید توضیح داده شوند، خود آنها با تغییراتی به‌عنوان وزیر ارائه شده‌اند.

بدیهی است آنچه در بالا ذکر شد بنابر ماهیت گزارش، بیشتر از زاویه نقادی و بیان نقاط ضعف بود و بدون شک نکات قوت زیادی هم وجود دارد و همچنین نقاط ضعف دیگری که بیان آنها مستلزم بررسی تک‌تک برنامه‌های پیشنهادی است. این نوشته در پی بیان مهمترین آنها به‌صورت برداشت کلی از میانگین برنامه‌های پیشنهادی و آن هم به‌صورت بسیار مختصر و اجمالی بود.



وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - وزیر پیشنهادی رضا تقی‌پور

● برنامه پیشنهادی ارائه شده نسبت به برنامه قبلی که در برگیرنده‌های معرفی اولیه ایراد شده است بسیار غنی‌تر و بهتر است. برنامه قبلی نوعی تشریح فعالیت‌های جاری وزارتخانه بود و هیچ ابداعی در آن مشاهده نمی‌شد.

● سال ۱۳۸۶ سند نظام جامع فناوری اطلاعات کشور به تصویب هیئت وزیران رسید، با توجه به اینکه دولت دهم ادامه دولت نهم است بهتر بود برنامه پیشنهادی وزیر همان سند مصوب باشد که هزاران ساعت کار کارشناسی برای تهیه آن انجام شده است در برنامه ارائه شده فعلی موضع وزیر نسبت به آن سند بیان نشده است تا اگر آن برنامه ایرادی دارد یا نیازمند اصلاح است در برنامه پیشنهادی مدنظر قرار گیرد. به نظر می‌رسد در تدوین برنامه پیشنهادی به هیچ‌وجه از سند نظام جامع بهره گرفته نشده باشد.

● آنچه در بخش چشم‌انداز بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات ارائه شده است بخش برنامه‌ها و اقدامات اجرایی هستند تا یک آرمان دور از دسترسی و انگیزاننده به‌عنوان مثال «به روز رسانی خدمات ارتباطات» امری است که جزء وظایف وزارتخانه و شرکت‌های زیرمجموعه است، یا حضور مؤثرتر و نقش‌آفرین در مجامع اتحادیه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای که در وظایف وزارتخانه آمده است.

● بسیاری از اهداف برشمرده بند «اهداف کلان بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات» کلی و بدون در نظر گرفتن شاخص و اندازه برای اجرا در یک فرصت چهارساله است ذکر این اهداف کلی که اکثراً کیفی هستند در تحقق برنامه‌های بلندمدت کشور دردی را دوا نمی‌کند، شاید بهتر است از اهداف بیان شده در اسناد بالادستی نظیر برنامه چهارم پیش‌نویس برنامه پنجم، نظام جامع فناوری اطلاعات استفاده شود یا از وزیر چند هدف عمده را برای اجرا در این چهار سال انتخاب و نسبت به اجرای آنها تعهد کند.

● بخش «راهبردهای بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات» بند اول (۱-۴) هم در اهداف است هم در چشم‌انداز همچنین در بند «۷-۴» و سایر بندها همان‌طور که اشاره شد تفکیک درستی از چشم‌انداز، سیاست و راهبرد ارائه نشده است.

● در بخش برنامه‌های اجرایی تفکیک مناسبی ارائه شده است:

مدیریت، ساختار و نیروی انسانی، تنظیم مقررات،

شبکه‌های تلفن ثابت، آموزش، پژوهش و فناوری،

تقویت نظام ارتباطات و فناوری اطلاعات، بازار خدمات و سرمایه‌گذاری،

ارتباطات رادیویی، فضاها، فرکانسی و شماره‌ها و نام‌ها، اینترنت،



شبکه‌های ارتباطی، فناوری فضایی، شبکه‌های تلفن همراه، خدمات پستی، خدمات پست بانک، تعاملات منطقه‌ای بین‌المللی، حمایت از تولیدکنندگان الکترونیک و مخابرات، خصوصی‌سازی و آزادسازی، امنیت فضای تبادل اطلاعات.

● در بند «مدیریت، ساختار و نیروی انسانی» به ناکارآمدی ساختار فعلی به جهت موازی‌کاری، عدم استقرار متناسب واحدها، پیچیدگی غیرضروری و نگاه بخشی به اهداف ذکر شده است که این موضوع می‌تواند یکی از مهمترین برنامه‌های راهبردی وزارتخانه در ۴ سال دولت دهم باشد. درحال حاضر بخش مخابرات کشور با ۳۰ شرکت استانی که هزینه‌های زیادی را برای شرکت مادر تخصصی مخابرات ایران تحمیل می‌کنند و به نوعی به‌جای تسهیل در کسب‌وکار مانع هر نوع توسعه‌ای هستند و نیازمند اصلاح ساختار است بخش فناوری اطلاعات کشور با وجود شوراهای موازی و ایجاد شرکتی ذیل وزارتخانه، به مهندسی مجدد نیاز دارد و همچنین رگولاتوری، که درحال حاضر جزیی از وزارتخانه است، بنابراین این بند یکی از مهمترین برنامه‌های راهبردی وزیر برای اجراست.

● در بند «۲-۵» تنظیم مقررات مسئله به‌خوبی بیان شده است، لکن مهمترین چالش در بخش صدور پروانه‌ها و فعالیت بخش خصوصی، فقدان راهبرد مشخص برای بازار ارتباطات است. در صورت تدوین این راهبرد هم تکلیف پروانه‌ها مشخص می‌شود و هم بخش خصوصی می‌تواند ریسک سرمایه‌گذاری در این بخش را بپذیرد. درحال حاضر شرکت‌های isp, viop, pap با دفاتر خدمات ارتباطات، دفاتر پستی، اپراتورهای تلفن همراه که همیشه با چالش مواجه بوده‌اند مانعی برای رشد سرمایه‌گذاری و هدر رفت توانمندی‌های بخش خصوصی به‌واسطه ضعف در تنظیم مقررات هستند.

● در خصوص بند «بازار و خدمات و سرمایه‌گذاری» یکی از چالش‌های بخش عدم شکل‌گیری شرکت‌های توانمند بزرگ برای اجرای پروژه‌ها و اخذ بخش بزرگی از بازار بوده است با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (قانون اساسی به‌نظر می‌رسد لازم است در ۴ سال آتی وزیر برنامه دقیقی برای این منظور ارائه کند مطالب ارائه شده در این بند دور از برنامه دقیق اجرایی است و سازوکاری برای شکل‌گیری بازاری رقابتی و توسعه یافته در این بخش دیده نمی‌شود.

● در بند «۷-۵» شبکه‌های تلفن ثابت لازم به ذکر است وضعیت فعلی‌شان از عدم تحقق برنامه چهارم توسعه و برنامه آقای دکتر سلیمانی برای تصدی وزارتخانه دولت نهم می‌دهد که قرار بود به ضریب نفوذ ۵۰ درصد برسیم هرچند اذعان می‌شود این برنامه درست نبود، ولی اگر نگاهی به آمارهای استانی بیاندازیم فاصله زیادی بین ضریب نفوذ استان‌های برخوردار با محروم دیده می‌شود. بنابراین در این بخش لازم است شیوه کسب‌وکار برای تحقق این هدف اصلاح شده و با



- افزایش و تنوع خدمات و نیز ارائه تسهیلات برای استان‌های محروم توسعه شکل گیرد.
- در مورد خدمات اینترنت پرسرعت هم که وضعیت به‌گونه‌ای است که نه تنها برنامه چهارم تحقق پیدا نکرد بلکه شرایط به‌گونه‌ای است که ایران واجد یکی از گران‌ترین و بی‌کیفیت‌ترین خدمات اینترنت پرسرعت است و در این بند برنامه‌ای برای اصلاح این دو مورد دیده نشده است
 - در برنامه‌های ارائه شده هیچ بخشی برای نرم‌افزار و صنعت متن باز دیده نشده و انتظار است با توجه به تحصیلات دکتر تقی‌پور که پایه آن رایانه است در این دوره اهتمام بر توسعه صنعت نرم‌افزار شود تا با شکل‌گیری پایدار و نظام‌مند آن در انتظار جهشی قابل اشاره باشیم.

چالش‌های جدی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

نزول شاخص‌های بین‌المللی فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌ویژه شاخص‌های آمادگی الکترونیک، دولت الکترونیک، شاخص‌های دسترسی اتحادیه بین‌المللی مخابرات که برخی به‌واسطه رشد سریع سایر کشورهاست.

- ✓ فقدان راهبرد مشخص در زمینه توسعه خدمات اینترنت باند پهن و اعمال محدودیت ۱۲۸ kb/s.
- ✓ فقدان برنامه مدون در زمینه مجوز شرکت‌های خدمات دسترسی و میزبانی به‌صورتی که نظارت ضعیفی برکیفیت خدمات آنها شده و باعث گران تمام شدن هزینه‌های دسترسی شده است و در کنار آن رقابت نابرابر شرکت‌های مخابرات استانی با این شرکت‌های نوپا،
- ✓ عدم اصلاح ساختار به‌منظور جلوگیری از فعالیت‌های موازی در فناوری اطلاعات،
- ✓ عدم تدوین و تهیه لوایح قانونی لازم برای توسعه زیرساخت حقوقی فناوری اطلاعات و ارتباطات نظیر قانون جامع ارتباطات، حمایت از داده‌ها، امضای الکترونیکی، رگولاتوری و پیام‌های دیجیتال،
- ✓ صدور پروانه ضدرقابتی و تبعیض‌آمیز برای شرکت مخابرات ایران که برخلاف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴) بر بازار مسلط است.

✓ عدم واگذاری امور به بخش خصوصی و روشن نشدن مرز میان بخش خصوصی ICT و تصدیگری دولت در این حوزه و اعطای اکثر مزایده‌ها، مناقصه‌ها و قراردادهای به شرکت‌های شبه دولتی

- ✓ عدم رشد متوازن کیفیت خدمات در مقابل توسعه کمی آنها به‌خصوص در تلفن همراه،
- ✓ داشتن نگرش بیش از حد لازم امنیتی و «اطلاعاتی» در برخورد با ICT در وضعیت‌های شبه اضطراری و ایجاد اختلالات دستوری وسیع در ارتباطات حیاتی - مماتی کل جامعه بدون اعلام قبلی،

✓ نبود مدیریت سیاستگذاری ملی برای پست و زیان‌ده بودن شرکت پست جمهوری اسلامی ایران،



- ✓ فقدان راهبرد مشخص و عملکرد قابل قبول در زمینه صنعت نرم‌افزار و تعطیلی بخش نرم‌افزارهای متن باز،
- ✓ فقدان راهبرد مشخص در زمینه واردات کالاهای ICT برای جلوگیری از قاچاق به‌ویژه در مورد نرم‌افزارها،
- ✓ عدم پیمایش (Survey) تعداد و رفتار کاربران ایرانی اینترنت به روش علمی و کمبود آمار متقن در این زمینه،
- ✓ نبود رگولاتوری مستقل در بخش ICT و وابسته بودن رگولاتوری فعلی به وزارتخانه و شرکت مخابرات ایران،
- ✓ نیاز به اصلاح ساختار شرکت‌های مخابرات استانی،
- ✓ عدم تعیین تکلیف ودایع مشترکین با وجود خصوصی‌سازی مخابرات و عدم تبدیل به سهام با وجود برنامه‌ریزی برای انجام این کار،
- ✓ ناعادلانه بودن تعرفه‌های خدمات مخابراتی در مناطق جغرافیایی مختلف،
- ✓ عدم رشد متوازن ضریب نفوذ در همه استان‌ها و وجود اختلاف‌های زیادی بین استان‌های برخوردار با استان‌های محروم،
- ✓ تضاد میان انحصاری بودن شرکت پست و حضور شرکت‌های موازی خارجی در این عرصه،
- ✓ عدم پرتاب ماهواره مخابراتی زهره،
- ✓ عدم رعایت حقوق ارائه‌دهندگان خدمات اینترنت، تلفن اینترنتی، میزبانی و پیام‌های انبوه به‌واسطه انحصاری بودن تأمین پهنای باند، شبکه زیرساخت و سیم مسی و عدم واگشایی شبکه زیرساخت و سیم مسی،
- ✓ ضعف نیروی انسانی به‌واسطه عدم جذب نیروهای نخبه دانشگاهی و احتمال رخ دادن چالش نیروی انسانی به‌دلیل در شرف بازنشستگی بودن بیش از ۵۰ درصد نیروها،
- ✓ رشد روند وابستگی به تجهیزات مخابراتی ساخت چین،
- ✓ عدم اجرای نظام جامع فناوری اطلاعات که مصوب سال ۱۳۸۶ هیئت وزیران است،
- ✓ عدم اهتمام برای ایجاد مراکز داده،
- ✓ عدم تحقق شاخص‌های برنامه‌ریزی شده در پست و تلفن ثابت.



برنامه‌های جدی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در ۴ سال آینده برای سیاستگذاری

در چارچوب سیستم‌های کلی نظام

- ✓ اجرای حسابداری بهای تمام شده در همه شرکت‌ها و هزینه - پایه کردن تعرفه‌ها،
- ✓ اجرای برنامه اخذ مالیات سرویس عام از متقاضیان پروانه کسب‌وکار توسط سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به‌منظور تأمین منابع مالی پروژه‌های روستایی و ارتباطات و واریز آن به صندوق سرویس عام، برای سرویس‌دهی به کم‌توانان، ناتوانان، محرومین، معلولین، جانبازان و به‌طور کلی اقشار آسیب‌پذیر،
- ✓ برنامه ایجاد صندوق سرویس عام در هر زمینه و هر عرصه (پست، مخابرات، اینترنت و IT) از طرف کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات،
- ✓ برنامه استفاده از کاربری‌های فناوری اطلاعات در درون شرکت‌های مخابراتی به‌ویژه در مراکز مدیریت شبکه، از طریق ایجاد شبکه مدیریت خودکار و «روباتیزه» و بی‌متصدی اداره کردن مراکز کوچک و از این رهگذر، اعمال صرفه‌جویی در هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری دستی در هر محل که تعداد آنها در شبکه سراسری بالغ بر شش‌هزار نقطه است،
- ✓ برنامه گذار از انحصار «نابازاری فعلی» و رسیدن به انحصارهای «بازاری» یعنی در اختیار گرفتن بخش بزرگی از بازارهای ملی، منطقه‌ای و جهانی،
- ✓ برنامه آزادسازی همه بازارهای ICT به‌منظور توسعه سریع آنها،
- ✓ تدوین قوانین و مقررات لازم برای مواجهه با پیشرفت‌های سریع فناوری اطلاعات و ارتباطات،
- ✓ تعیین تکلیف ودایع مشترکین،
- ✓ بازآفرینی نهادهای مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌منظور عدم موازی‌کاری و بهره‌وری بالا،
- ✓ توسعه زیرساخت مخابراتی کشور برای پاسخگویی به نیازهای فراگیر آتی در زمینه خدمات پایه و ارزش افزوده الکترونیک،
- ✓ تدوین برنامه راهبردی توسعه کیفیت خدمات تلفن همراه، اینترنت، تلفن ثابت و همراه با ارائه خدمات پایه و ارزش افزوده،
- ✓ تدوین برنامه راهبردی مدیریت اطلاعات کشور به‌منظور ایجاد مراکز داده، ایجاد ارتباطات مطمئن بین آن مراکز و ذینفعان و ارائه خدمات به متقاضیان و تدوین استانداردهای نگهداری پردازش و خدمت،
- ✓ اجرای نظام جامع فناوری اطلاعات و کنترل و پایش اجرا به‌منظور اصلاحات لازم در نظام جامع،
- ✓ کاهش هزینه دسترسی به خدمات پایه نظیر اینترنت و توسعه خدمات ارزش افزوده مخابراتی و تضمین،



- ✓ تأمین کلیه نیازمندی‌های بخش دولتی به زیرساخت‌های ارتباطی جهت توسعه خدمات الکترونیک،
- ✓ ادامه و توسعه برنامه همکاری با دانشگاه برای تربیت نیروی متخصص مورد نیاز صنعت مخابرات کشور،
- ✓ توسعه نظام جامع فناوری اطلاعات تاحد تدوین شاخص‌ها و ایجاد سازگاری برای بررسی دقیق تحقق شاخص‌ها و تهیه گزارش عملکردهای دقیق در وزارتخانه.



وزارت امور اقتصادی و دارایی - وزیر پیشنهادی سید شمس‌الدین حسینی

- فقدان برنامه مشخص در زمینه بحث یارانه‌ها،
- فقدان برنامه مشخص برای استقرار برخی از سیستم‌های مالیاتی مثل مالیات بر تجارت الکترونیک،
- فقدان برنامه مشخص برای توسعه روابط بانکی با کشورهای توسعه‌یافته،
- تکراری بودن برنامه‌ها در بخش‌هایی از گزارش ارائه شده،
- فقدان برنامه مشخص و مدون برای کاهش حجم اقتصادی از طریق اصلاح سیستم مالیاتی و ...،
- ارائه برخی برنامه‌های غیرمرتبط مثلاً مهار نقدینگی یا ارائه‌گذاری پول ملی که وظیفه بانک مرکزی است،
- کم‌رنگ بودن برنامه‌ها در توجه به توانمندسازی بخش خصوصی در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)،
- کم‌رنگ بودن توجه به برنامه‌ریزی برای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) به‌ویژه بند «الف»، «ب» و «ه»،
- ارائه برخی برنامه‌هایی که قبلاً اجرا شده و یا در حال اجرا هستند و نمی‌توان به‌عنوان یک برنامه چهارساله به آنان نگاه کرد.



وزارت بازرگانی - وزیر پیشنهادی مهدی غضنفری

- عمده مطالبی که به‌عنوان برنامه در حوزه‌های بازرگانی داخلی و خارجی ارائه شده است، سیاست‌ها و اهداف نهایی در حوزه‌های مذکور است و اطلاق برنامه به آنها صحیح نیست. در این برنامه تفکیک مناسبی میان برنامه، هدف، ابزار، چالش و سیاست ایجاد نشده است و به تمامی این موارد به صورت پراکنده در کنار یکدیگر اشاره شده است.
- مطالب ارائه شده فاقد نظم و انسجام است و در واقع موضوعات پراکنده‌ای به‌عنوان اهداف بازرگانی بیان شده است. ارائه برنامه‌های اعلام شده توسط وزراء مستلزم نگاه سیستمی به موضوعات حوزه مربوطه است و ارائه فهرستی نامنظم و پراکنده بیانگر عدم تحقق نگاه سیستمی است.
- در برنامه‌های اعلام شده از طرف ایشان به‌طور دقیق به سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری توجه نشده است. برای مثال به موضوعاتی از قبیل توجه ویژه به بخش خدمات با فناوری بالا (بند «۲۹» سیاست‌های ابلاغی) و گسترش فعالیت‌های اقتصادی مناطق مرزی و سواحل جنوبی (بند «۲-۳۵» سیاست‌های ابلاغی) توجه کامل نشده است.
- بخشی از موضوعات بیان شده مانند توسعه بورس کالایی یا تلاش برای محوریت قرار گرفتن بهره‌وری در جهت کاهش هزینه یا پیگیری برای تحقق کامل هدفمندکردن یارانه‌ها، توسعه خوشه‌های صادراتی و ... مطالبی است که عمدتاً به‌جای وزارت بازرگانی به وزارتخانه‌های اقتصاد و یا صنایع برمی‌گردد.
- بخشی از محورهایی که ارائه شده مانند محوریت راهبرد توسعه صادرات غیرنفتی یا تلاش برای تغییر نگرش موجود در کشور از راهبرد جایگزینی واردات به راهبرد توسعه صادرات یا تلاش برای توسعه فضای رقابتی در کشور و کاهش تدریجی تعرفه‌ها و یا اصلاح نسبت صادرات به واردات، برگزاری نمایشگاه‌ها، اعزام هیئت‌ها و دعوت از هیئت‌های خارجی، توسعه کیفی کمیسیون‌های مشترک تجاری، توسعه خدمات صندوق ضمانت صادرات، شناسایی توانمندی‌های تجاری ایران با ارتباط قوی‌تر با سفرها و توسعه رایزنان بازرگانی و ... مطالبی است که در زمان معاونت بازرگانی جزء وظایف بخش ایشان (سازمان توسعه تجارت) محسوب می‌شد و عملاً موفقیتی در طول چهار سال گذشته مشاهده نمی‌شود.
- برنامه‌ریزی و سیاستگذاری تنظیم تراز تجاری کشور مهمترین وظیفه سازمان توسعه تجارت است و وزیر پیشنهادی مدت چهار سال به‌عنوان ریاست سازمان توسعه تجارت مشغول به‌کار بوده و بررسی شاخص‌های اثربخشی نشان‌دهنده منفی‌شدن تراز بازرگانی در حوزه‌های مختلف است.



- منفی بودن تراز بازرگانی بدون نفت و بزرگتر شدن آن از ۳۰۶۶۲- میلیون دلار در سال ۱۳۸۳ به ۴۹۸۱۶- میلیون دلار در سال ۱۳۸۷ که فاصله بسیاری با ارقام پیش‌بینی شده در برنامه چهارم توسعه دارد.

- بزرگتر شدن کسری تراز بازرگانی بدون نفت را می‌توان ناشی از رشد فزاینده واردات و عدم رشد صادرات غیرنفتی متناسب با واردات دانست.

- تراز خدمات نیز همواره منفی بوده و از ۵۰۱۱- میلیون دلار در سال ۱۳۸۳ به ۸۸۳۷- میلیون دلار در سال ۱۳۸۷ رسیده است.

● بخش دیگری از برنامه‌ها فاقد راهبرد و برنامه مشخص برای اجرا و تحقق است مانند تلاش در جهت الحاق به سازمان جهانی تجارت که مستلزم معرفی راهبرد هماهنگ در ارتباط با وزارتخانه‌های تولیدی دیگر مانند صنایع، جهاد کشاورزی در شکل حمایت از تولیدات داخلی است. به‌علاوه در حال حاضر در خصوص متولی اصلی الحاق ایران به سازمان جهانی تجارت میان وزارت بازرگانی و وزارت امور خارجه اختلافاتی وجود دارد که مانع طی فرایند الحاق می‌شود.

● برای بخش دیگری از فعالیت‌ها مانند پیگیری بازار مشترک اسلامی و توسعه روابط اقتصادی بیشتر با کشورهای اسلامی، لازم است به درجه اکمال تجاری میان ایران با این کشورها توجه شود. این امر موضوعی است که در طول ۴ سال گذشته به وظایف سازمان توسعه تجارت مربوط می‌شد که عملکرد مناسبی در این حوزه مشاهده نمی‌شود.

● یکی از اهداف بیان شده پیگیری عضویت در پیمان‌های منطقه‌ای و ایجاد اتحادیه‌های گمرکی منطقه‌ای است. در حالی که در طول سال‌های گذشته موافقتنامه‌های مشابه متعددی به تصویب مجلس رسیده است؛ ولی عملاً آمار و اطلاعاتی از دستاوردهای آن ارائه نشده و کارایی چنین پیمان‌هایی مورد ابهام است.

● ایشان در برنامه‌های خود به پیگیری و تلاش و همکاری با مجلس شورای اسلامی به‌خصوص در تدوین برخی قوانین خاص اشاره کردند ولی متأسفانه در دوره ریاست ایشان بر سازمان توسعه تجارت، شاهد عدم پاسخگویی سریع و دقیق به مجلس و به‌خصوص مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بوده‌ایم.

● بعضی از محورهای ارائه شده خود بخشی از محور دیگر است و فقط تعدد موارد را به‌ظاهر نشان می‌دهد، برای مثال فعال کردن تشکلهای صنفی، اتحادیه‌ها و ... خود زیرمجموعه‌ای از بند کاهش تصدیگری دولت و توانمندسازی اصناف است و یا تشویق واحدهای رعایت‌کننده حقوق مصرف‌کنندگان و ایجاد سازوکار حمایتی برای آنها خود زیرمجموعه‌ای از بند تلاش بیشتر برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان است.



● یکی از اصلی‌ترین وظایف سازمان توسعه تجارت و وزارت بازرگانی تنظیم بازار از طریق اعمال نرخ‌های تعرفه مناسب و بهینه است ولی در طول چند سال گذشته اختلالات فراوانی در طی شدن فرایند اجرایی و عملیاتی کمیسیون ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات (در کالاهای مختلف از جمله لاستیک، برنج و ...) و عدم توجه مناسب به وظیفه تنظیم بازار و تغییرات مستمر نرخ تعرفه و روش محاسبه آن و در نتیجه از بین رفتن ثبات اقتصادی در کشور و ایجاد رانت برای گروه‌های مختلف (در کالاهای مختلف از جمله موبایل، برنج، چای، لاستیک و ...) وجود دارد که ادامه این روند فضای کل اقتصاد را با مشکل مواجه می‌کند.

● بند تلاش بیشتر برای حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان بسیار کلی و مبهم ارائه شده و معلوم نیست با چه سازوکاری این حمایت قرار است تحقق پیدا کند. از آنجا که وظیفه تنظیم بازار نیز برعهده وزارت بازرگانی است و یکی از ابزارهای آن می‌تواند واردات باشد، چگونه این واردات می‌تواند از یک طرف ابزاری برای حمایت از مصرف‌کنندگان باشد، درحالی که در بخش بازرگانی خارجی بند دیگری تحت عنوان اصلاح نسبت صادرات به واردات بیان شده که اگر هدف بالابردن این نسبت باشد با بند حمایت از مصرف‌کننده تناقض پیدا می‌کند و راهکارهای تحقق این دو محور بیان نشده و تنها به صورت کلی و مبهم ذکر شده است.

● یکی از بندهای دیگر تشدید بازرسی‌ها تا حصول فضای رقابتی مطلوب در کشور است اما معلوم نیست این مقدمه چگونه می‌تواند مؤخره را تحقق بخشد و چه ارتباطی میان این دو وجود دارد. از سوی دیگر مشکلات فضای رقابتی آنقدر متعدد است که تنها استفاده از روش بازرسی نمی‌تواند جوابگوی تحقق آن باشد، بلکه سازوکارهای دیگری می‌توان برای آن پیش‌بینی کرد و آسیب‌شناسی شیوه بازرسی فعلی نیز می‌باید جزو اهداف حوزه بازرگانی قرار گیرد که در محورها به آن توجه نشده است.

● هرچند ارائه برنامه از طرف وزیر شرط کافی برای تحقق اهداف و اجرای مناسب وظایف سازمان نیست ولی شرط لازم محسوب می‌شود و اگر وزیر پیشنهادی که مدت‌ها به‌عنوان معاون وزیر بازرگانی و رئیس سازمان توسعه تجارت فعالیت کرده است، نتواند برای تصدی این پست برنامه‌ای مدون ارائه دهد مسلماً در اجرای وظایف خود نیز موفق نخواهد بود.

با توجه به موارد فوق و اینکه درتدوین این برنامه به اسناد بالادستی مانند سند چشم‌انداز و سیاست کلی برنامه پنجم ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری نیز توجه نشده است، برنامه اعلام‌شده از طرف آقای دکتر مهدی غضنفری را نمی‌توان برنامه دانست و با اشکال‌های اساسی متعددی مواجه است.



وزارت جهاد کشاورزی - وزیر پیشنهادی صادق خلیلیان

● برای بهبود جایگاه بخش کشاورزی در اقتصاد ملی و برنامه‌های توسعه، لزوم تحول بخش و قرار گرفتن آن در مسیر توسعه یکپارچه روستایی اجتناب‌ناپذیر است چرا که در ارزیابی عملکرد وزارت جهاد کشاورزی در طی سال‌های برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که کماکان این بخش در مقابل تغییرات آب و هوایی و ناهماهنگی سیاست‌های تجاری و تولیدی آسیب‌پذیر است به طوری که با کاهش میزان نزولات جوی وضعیت تولید محصولات تا حد زیادی دستخوش نوسان است. به طور مشخص تولید گندم در سال ۱۳۸۷ با کاهش به میزان ۴۸/۳ درصد مواجه بوده و در نتیجه وارداتی به میزان ۵/۷ میلیون تن گندم با ارزشی برابر ۲۰۲۹ میلیون دلار صورت گرفته است ارقام فوق (به ترتیب از لحاظ مقدار و ارزش) افزایشی معادل ۳۵/۸ و ۶۵/۶ درصد در قیاس با سال‌های قبل را نشان می‌دهد لذا به نظر می‌رسد افزایش‌های مشاهده شده در تولید سال‌های قبل عمدتاً به دلیل بهره‌مندی از شرایط مساعد و نقش افزایش بهره‌وری در این خصوص در حداقل ممکن کاهش یافته است. از سوی دیگر معضل دیرینه موجود در نظام تجاری مبنی بر وجود تناقض در سیاست‌های حمایت از تولید داخل و سیاست‌های تجاری همچنان پابرجا بوده و بخش کشاورزی را دچار مشکل عمده‌ای کرده است برای مثال در مورد محصول برنج یافته‌های حاصل حاکی از کاهش قابل ملاحظه تعرفه واردات این محصول و افزایش میزان واردات است که همچون گذشته می‌تواند ضرر و زیان تولیدکنندگان را به همراه داشته باشد همچنین مهمترین مسئله‌ای که در بازار محصولات باغی (میوه) اتفاق افتاده است، واردات بی‌رویه میوه از خارج از کشور است به طوری که مقدار واردات میوه‌های تازه در سال ۱۳۸۴ با ۹۷ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۸۳ به مقدار ۵۷۵ هزار تن (به ارزش ۱۸۱۵۴۵۷۳۶ دلار) رسیده است و این روند افزایشی به همین ترتیب ادامه یافته و در طی ۴ سال اخیر میزان واردات میوه از ۵۷۵ هزار تن با رشد ۴۵ درصدی به ۸۳۹ هزار تن (به ارزش ۳۰۳۴۲۹۹۰۹ دلار) در سال ۱۳۸۷ رسیده است با توجه به این روند افزایشی می‌توان گفت که کاهش نرخ تعرفه اسمی موجب کاهش سود بازرگانی اخذ شده از میوه و تشدید روند فزاینده واردات میوه در کشور شده است و این امر خود باعث شده است که در اواخر سال ۱۳۸۴ و در طول سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷ علاوه بر ورود میوه‌های گرمسیری شاهد ورود سایر میوه‌ها به خصوص مرکبات و سیب و ... باشیم.

● در بخش دام و طیور بهره‌وری پایین سرمایه در کشور نشان می‌دهد که واحدهای دام و طیور، کوچک و خرد و قدیمی بوده و تلفات سرمایه و انرژی در این زیربخش و همچنین با وجود یارانه‌ها و حمایت‌های قانونی در ازای اجرای طرح‌های خودکفایی و کاهش واردات فرآورده‌های دام و طیور،



تأمین نقدینگی برای توسعه سرمایه‌گذاری در گردش از سوی بانک‌ها و صندوق‌های توسعه سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی بسیار اندک و ناچیز است و در بسیاری از مواقع خارج از زمان مطلوب بوده است بنابراین در طی چهار سال اخیر به دلیل عدم ثبات در تصمیم‌گیری‌ها و تصمیمات مقطعی بارها تعرفه واردات و صادرات کالاهای تولیدی و یا واردات نهاده‌های تولیدی زیربخش دام و طیور تغییر یافته که این موضوع خود به نابسامانی‌ها دامن زده است و تولیدکننده نمی‌تواند برنامه تولید خود را تنظیم و روندی رو به رشد را در سرمایه‌گذاری‌ها ترسیم کند و حتی بسیاری از فعالان تولید در این زیربخش، سرمایه خود را به سایر بخش‌ها انتقال داده و یا ورشکست شده و از دایره تولید خارج شده‌اند.

● با توجه به استعدادهای بالقوه‌ای که برای توسعه آبی‌پروری به‌ویژه تکثیر میگو در کشور وجود دارد در سال سوم برنامه چهارم توسعه دستیابی به ۴۰ هزار تن میگو منظور شده است، اما تولید میگوی پرورشی طی دوره ۱۳۴۷ تا ۱۳۸۷ به دلیل بروز مسائل متعددی مانند کاهش قیمت جهانی میگو، مسائل سیاسی جهانی، ممنوعیت صادرات میگو به اتحادیه اروپا، بیماری‌هایی مانند لکه سفید در استان‌های خوزستان، بوشهر، سیستان و بلوچستان و وقوع طوفان گنو در استان سیستان و بلوچستان به حداقل رسیده و باعث شده است تا این صنعت با تنگنای بسیار روبه‌رو شود به طوری که میزان تولید میگوی پرورشی از ۱۳۶ تن در سال ۱۳۷۴ به حداکثر ۸۸۸۹ تن در سال ۱۳۸۳ و ۴۳۰۰ تن در سال ۱۳۸۷ رسیده چرا که تنها در حدود ۸ درصد از سطح زیر کشت پیش‌بینی شده در برنامه (۱۳۹۲۳ هکتار) مورد بهره‌برداری قرار گرفته است و این امر حکایت از رها شدن و عدم بازدهی ۲۵۰۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در بخش تولید این آبی‌پرورشی دارد. بنابر این بسیاری از صاحبان مزارع از نظر مالی توانایی کافی برای تأمین سرمایه نقدی و اعتباری مورد نیاز را برای اداره مزرعه خود ندارد و با توجه به پتانسیل‌های موجود در کشور و سرمایه‌گذاری‌های انجام شده برای تأسیس سایت‌های پرورشی این بخش با شوکی عظیم روبرو است.

بنابراین با توجه به عمده مشکلات فوق‌الشاره در بخش کشاورزی وزیر پیشنهادی دولت دهم باید به‌طور مشخص راه‌های برون‌رفت و برنامه‌های اجرایی وزارت جهاد کشاورزی از مشکلات فعلی را بیان کنند چرا که اهم برنامه‌ها و پیشنهادها و وزیر پیشنهادی در طی سال‌های برنامه‌های توسعه و افق چشم‌انداز بیست ساله دیده شده است و ارائه چگونگی اجرای این برنامه‌هاست که می‌تواند وضعیت مطلوبی را در طی ۴ سال آینده در این بخش رقم زند.



وزارت راه و ترابری - وزیر پیشنهادی حمید بهبهانی

برنامه آقای دکتر بهبهانی، وزیر پیشنهادی دولت دهم برای وزارت راه و ترابری در ۱۰ صفحه به اضافه ۲ صفحه الف و ب تهیه شده که ۲ صفحه الف و ب آن به اطلاعات شخصی (شامل تاریخ تولد، وضعیت تأهل و وضعیت تحصیلی و سوابق اجرایی و علمی ۹، ۳ صفحه دیگر آن به مقدمه در بیان مطالب کلی در زمینه نقش حمل و نقل در رشد و توسعه اقتصادی، در ترانزیت منطقه و درآمدزایی برای کشور اختصاص یافته و حدود یک صفحه آن به چالش‌های پیش روی حمل و نقل کشور (بدون بیان راهکارهای حمل این چالش‌ها)، ۳ صفحه آن به رویکرد و جهت‌گیری‌های اصلی و بالاخره حدود ۳ صفحه آن به عملکرد یک سال گذشته آقای بهبهانی در دولت نهم پرداخته است. از مجموعه مطالب آورده شده در این برنامه تنها در بخش ضرورت‌ها و چالش‌های پیش رو و رویکرد و جهت‌گیری‌های اصلی، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱. ضرورت‌ها و چالش‌های پیش‌رو

در این برنامه در قالب چالش‌ها، مواردی بیان شده و حذف این چالش‌ها موکول به وجود منابع کافی دانسته شده است. اینکه چالش‌ها با تدبیر رفع خواهد شد یا با منابع کافی، جای سؤال است.

چالش‌ها

● اولین چالش از نظر وزیر پیشنهادی «عدم کفایت اعتبارات در بودجه سنواتی برای توسعه حمل و نقل ذکر شده است». از آنجا که هنر مدیریت در اداره امور با حداقل امکانات است و با وجود همه امکانات، هر کسی فارغ از هرگونه دغدغه‌ای می‌تواند مدیریت کند لازم است سؤال شود با وجود اعتبار پیش‌بینی شده در قانون بودجه سالیانه، در طول یکسال گذشته در وزارت راه و ترابری چه اقدامی صورت گرفته است؟ آیا جز این است که اعتبارات مصوب گاه‌گاهاً تا بیش از ۹۰ درصد، در طول سال هزینه شده ولی خروجی اعتبارات هزینه شده تحت نام احداث آزاد راه، بزرگراه، راه اصلی، راه فرعی و راه روستایی کمتر از ۵۰ درصد هدف پیش‌بینی شده آن سال، در همه موارد فوق بوده است؟ آیا ایمنی عبور و مرور در جاده‌های کشور در طول یکسال گذشته افزایش یافته است؟ آیا مشکل شروع و ادامه احداث آزادراه شمال (با مشارکت کشور چین) در طول سال گذشته با همه امتیازهای سخاوتمندانه به طرف مشارکت حل شده است؟ آیا در حمل و نقل هوایی کشور در طول ۲۱ تیر تا ۲۴ مردادماه ۱۳۸۸ در مجموع ۱۰ حادثه هوایی صورت نگرفته است؟ موارد فوق و ده‌ها موارد دیگر که بخش حمل و نقل با آن دست به گریبان است با اعتبار



بیشتر قابل حل نیست. آنچه که بخش حمل‌ونقل به آن نیاز دارد ابزارهای نرم‌افزاری (مدیریتی) است نه اعتبار بیشتر

• دومین چالش ذکر شده «پایین بودن سطح ایمنی در جابجایی کالا و مسافر به‌خصوص در زیر بخش جاده‌ای» است حال که آقای وزیر از این چالش اطلاع دارند در مدت یکسال گذشته وزارت خود، در این زمینه چه اقدامی کرده‌اند و اگر تا به حال اقدامی نداشته‌اند برای دوره وزارت بعدی چه فکری در سر دارند و چگونه و در چه مدتی، سطح ایمنی را در جاده‌های کشور بالا خواهند برد؟

• سومین چالش ذکر شد «لزوم نوسازی ناوگان هوایی و ریلی» است با وجود حوادث متعدد در حمل‌ونقل هوایی در طول ماه‌های تیر و مرداد ۱۳۸۸ تنها به بیان نوسازی ناوگان هوایی که سال‌ها است به‌عنوان برنامه حمل‌ونقل هوایی، ذکر می‌شود اکتفا شده است. آیا صرف بیان کلی نوسازی ناوگان هوایی می‌تواند حوادث هواپیمایی را کاهش دهد؟ برنامه آقای وزیر برای نبود و حذف سوانح هوایی چیست و چه راهکارهایی برای انجام آن دارند؟

با توجه به مراتب بالا در برنامه تنها به بیان چالش‌ها آن هم به‌طور ناقص اکتفا شده و در برنامه پیشنهادی هیچ راهکاری برای رفع این چالش‌ها ارائه نشده است؟

۲. جهت‌گیری‌های اصلی

• در جهت‌گیری‌های اصلی، ذهنیت‌های شخصی در اجرای پروژه‌های راهسازی بیان شده‌اند که فواید اجرایی آن ثابت نشده و با روال معمول راهسازی در کشور نیز تناسبی ندارد. ضمن اینکه رعایت ذهنیت مذکور می‌تواند بدعتی در اجرای پروژه‌های راهسازی در کشور باشد. در این ذهنیت به کاهش خط پروژه، تعداد آبروها، پرهیز از کوه بُری، استفاده از مصالح محلی و ... اشاره شده که به‌کارگیری هر یک از موارد فوق تنها در بستر علم و تجربه قابلیت اجرایی پیدا خواهد کرد. سؤال این است که اگر چنین امکانی در اجرای پروژه‌های راهسازی وجود داشت حداقل در زمان تصدی وزیر پیشنهادی به ریاست دانشکده عمران دانشگاه علم و صنعت، به کارگیری این امکان می‌بایست به دانشجویان آموزش داده می‌شد.

• به دنبال بیان ذهنیت کلی مذکور، مجموعه پراکنده‌ای در جهت‌گیری‌های اصلی پیشنهاد شده که در واقع بیان کلیات برنامه و همه مسائل و مشکلات بخش راه و ترابری است. سؤال این است که آیا همه مسائل و مشکلات بخش راه و ترابری در قالب دوره ۴ ساله وزارت (اگر تغییری حادث نشود) قابل حل است؟ آیا نباید حداقل چند مورد اصلی و مشخص که از جمله مشکلات مهم بخش است از جمله مبحث ایمنی در حمل‌ونقل هوایی و جاده‌ای، اتمام طرح‌های در دست اجرا، پذیرش طرح‌های جدید در قالب اعتبارات مصوب و جلوگیری از افزایش تعهدات بخش با وجود حجم انبوه طرح‌های



در دست اجرا، بالا بردن میزان بهره‌وری و استفاده از ظرفیت‌های ایجاد شده (استفاده از ظرفیت‌های ایجاد شده در راه‌آهن و فرودگاه‌ها) و به عبارت دیگر یک برنامه عملی در جهت‌گیری‌های اصلی ارائه شد؛ آنچه در جهت‌گیری‌های اصلی آمده بیان کلیات و کلی‌گویی‌ها است و انتظاری از بهبود و حل مشکلات حمل‌ونقل در این جهت‌گیری‌های اصلی به دست نمی‌آید.



وزارت صنایع و معادن - وزیر پیشنهادی علی اکبر محرابیان

● برنامه ارائه شده در واقع مقدمه و چکیده‌ای از برنامه تنظیمی برای وزارت صنایع و معادن است. در این برنامه تنها به ذکر برخی از چالش‌ها و مشکلات کلی بخش بسنده شده، بدون اینکه راهکارهای مورد نیاز، اهداف کمی بخش و نحوه دستیابی به آن برای سال‌های آتی مشخص شده باشد. موضوعات مطرح شده (در قالب گزارش دو برگی ارائه شده توسط جناب آقای مهندس محرابیان به این دفتر) بسیار کلی و بیشتر در راستای برنامه‌ریزی صنعتی است، بدون اینکه دورنمایی از بخش را در قالب یک سیاست مدون صنعتی و یا استراتژی توسعه صنعتی، بتواند تشریح و تبیین کند. این درحالی است که در برنامه پیشنهادی می‌باید با توجه به اهداف اسناد بالادستی و به خصوص سند چشم‌انداز بیست‌ساله و با عنایت به آمایش سرزمین و نیازهای سرمایه‌ای و همچنین منابع ممکن، برنامه‌ای زمان‌بندی شده ارائه می‌شد تا فعالیت‌های دوران تصدی ایشان در وزارتخانه مذکور قابل ارزیابی شود.

بنابراین در این برنامه پیشنهادی، چالش‌های بخش و راهکارهای احتمالی مورد نیاز طی سنوات آتی به‌طور کامل و مبسوط مطرح نشده است. این درحالی است که برای حل هریک از این چالش‌ها به تنهایی برنامه‌ای جامع و منسجم تحت یک استراتژی واحد لازم است. اساسی‌ترین چالش‌های بخش که طی سال‌های آتی می‌باید مدنظر قرار می‌گرفت و در برنامه پیشنهادی ملحوظ شود به شرح زیر است:

● بزرگترین و مهمترین چالش جدی فراروی وزارت صنایع و معادن طی چهار سال آتی باید مدنظر قرار می‌گرفت تنظیم و اجرای «سند راهبرد توسعه صنعتی کشور (افق ۱۳۸۵ - ۱۴۰۴ هجری شمسی)» به منظور دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور است. بررسی عملکرد بخش و روند سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد که توسعه بخش مبتنی بر استراتژی مشخصی نبوده است. وزارتخانه مذکور با دستور کار قرار دادن «طرح آمایش صنعتی و معدنی (۱۳۸۷-۱۳۹۰)» بیشتر برنامه‌های مقطعی و کوتاه‌مدت را هدف‌گیری کرده است، طرحی که فاقد ارتباط ارگانیک با سند راهبردی توسعه صنعتی است. به عبارت دیگر وزارتخانه به جای اجرای سند راهبردی (بلندمدت) و در پیش‌گرفتن «سیاست صنعتی» به «برنامه‌ریزی صنعتی» روی آورده است که در صورت ادامه این روند شکاف بین عملکرد وزارتخانه با اهداف سند چشم‌انداز طی سال‌های آتی به‌مراتب بیشتر خواهد شد.

● لازم به ذکر است که چهار رکن سیاست صنعتی شامل هدف‌گیری منتخب، ساماندهی رقابت، هماهنگی بین سیاست‌های پولی و مالی با سیاست صنعتی و مرتبط ساختن سیاست صنعتی با



توانمندی‌های تکنولوژیک است که وزارت صنایع و معادن بدون استثناء در همه این موارد با چالش جدی مواجه بوده که مهمترین پیامدهای احتمالی آنها به شرح زیر است:

۱. عدم هدف‌گیری منتخب

پیامدهای اصلی این چالش، عدم بهره‌برداری از مزیت‌های نسبی کشور در چارچوب استراتژی رقابت‌پذیری، کوچک شدن مقیاس واحدهای تولیدی و عدم بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس (چالش بنگاه‌های کوچک زودبازده و انحراف بیش از ۴۰ درصدی تسهیلات اعطایی)، فقدان مکان‌یابی بهینه و نبود توجیه فنی و اقتصادی در طرح‌های سرمایه‌گذاری (به‌عنوان نمونه ۸ طرح استانی فولاد با مقیاس ۸۰۰ هزار تن) است. کُند شدن نرخ سرمایه‌گذاری و اجرای پروژه‌های بزرگ صنعتی (نفت، گاز، پتروشیمی، فولاد و آلومینیم) که باعث شکل‌گیری طرح‌های جدید نیمه‌تمام در پهنه سرزمین شده است. این مسائل به افزایش خواب سرمایه، کاهش بهره‌وری سرمایه و افزایش تعداد طرح‌های نیمه‌تمام ملی و استانی منتج شده که آثار آنها طی سال‌های آتی نیز ادامه خواهد داشت.

۲. عدم ساماندهی رقابت

مهمترین پیامد این چالش عدم تولید محصولات رقابتی و پایین بودن شاخص رقابت‌پذیری است. اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به‌منظور تقویت و کارآمدی بخش خصوصی و میزان عملکرد «شورای رقابت» طی سال‌های آتی جدی‌ترین چالش وزارتخانه در بخش رقابتی کردن محصولات صنعتی است.

۳. عدم هماهنگی بین سیاست‌های پولی و مالی با بخش تولید

بالا بودن نرخ سود تسهیلات بانکی (در مقایسه با کشورهای رقیب خارجی) و تثبیت نرخ ارز باعث افزایش قیمت تمام شده و کاهش قدرت رقابت‌پذیری در بازارهای صادراتی شده است. اتخاذ سیاست‌های انقباضی در شرایط رکودی و وجود بوروکراسی زائد اداری در اعطای تسهیلات نیز به این چالش بیشتر دامن زده است. عملکرد بسیار ضعیف بخش صنعت در اخذ تسهیلات از محل حساب ذخیره ارزی به‌خصوص از سال ۱۳۸۷ تا حال حاضر به‌دلیل مشکلات در گشایش اعتبار (LC) ناشی از تبعات تحریم و بوروکراسی دست و پاگیر نظام بانکی است که این مسائل می‌توانند در سال‌های آتی نیز بخش صنعت را تحت تأثیر قرار دهند.



۴. عدم امکان بکارگیری فناوری‌های پیشرفته

اولین و مهمترین پیامد این چالش ایجاد شکاف فناوری با دنیای پیشرفته است. ساختار تولید کشور بیانگر اتکا به منابع طبیعی است؛ صادرات بسیار محدود صنایع فناوری پیشرفته (High - Tech)، تکیه بر صادرات مواد خام (Resource - Based) و صنایع با فناوری پایین (Low - Tech) از جدی‌ترین چالش‌ها در امر صادرات محصولات صنعتی به‌شمار می‌رود.

• از جمله چالش‌های جدی فراروی وزارت صنایع و معادن، پیامدهای واگذاری واحدها طی سال‌های آتی در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی است. هرچند شرکت‌های صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی به‌جز شرکت ذوب آهن اصفهان واگذار شده و مالکیت‌ها عمدتاً به شرکت‌های عمومی غیردولتی (شبه‌دولتی) مانند سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد مستضعفان، صندوق‌های بازنشستگی و دیگر شرکت‌های اقماری منتقل شده است اما مدیریت این واحدها همچنان در دست وزارتخانه بوده و برخلاف سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، نه تنها تصدیگری‌ها کاهش نیافته بلکه با مشکل عدم‌انفع به‌دلیل تقسیم سود بین سهامداران جدید نیز مواجه شده است. پیامدهای این چالش، وزارت صنایع و معادن را طی سال‌های آتی با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد ساخت.

• در نهایت آثار زیانبار بحران مالی غرب و پیامدهای مخرب آن باعث تعطیلی بسیاری از واحدهای صنعتی و افزایش بیکاری به‌دلیل کاهش در تقاضای صادرات محصولات صنعتی کشور (دامپینگ شدید کشورهای خارجی) شده است. بنابراین این مسئله می‌تواند در زمره جدی‌ترین چالش‌های فراروی وزارت صنایع و معادن طی سنوات آتی باشد که می‌باید با استمهال بدهی‌ها، تعلیق دیون مالیات و بیمه، حمایت مالی و تأمین سرمایه در گردش در قالب اعطای تسهیلات بانکی با دوره تنفس یک تا دو ساله جبران کرد.

• در برنامه پیشنهادی در زمینه موضوعات اساسی از قبیل عملیاتی شدن «طرح تحول اقتصادی» به‌خصوص اجرای «لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها» و پیامدهای احتمالی آن بر بخش صنعت و معدن کشور و راهکارهای مورد نیاز، هیچگونه اشاره‌ای نشده است.

• همچنین موضوعات بسیار مهمی مانند اصلاح الگوی مصرف انرژی (حامل‌های انرژی) و برنامه‌های خاص وزارتخانه در قبال اهداف برنامه پنجم توسعه نیز، مورد غفلت واقع شده است.

اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری از قوانینی است که در سنوات گذشته مورد توجه قرار نگرفته است، انتظار دارد حداکثر در سال اول دوره جدید، احکام اجرایی این قانون مورد توجه جدی قرار گیرد. سیاست وزیر آینده در این مورد چگونه خواهد بود.



وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - وزیر پیشنهادی سیدمحمد حسینی

براساس قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۶ این وزارتخانه دارای وظایف مهمی از جمله سیاستگذاری، هدایت، حمایت، برنامه‌ریزی و نظارت بر فعالیت‌های فرهنگی، هنری و سینمایی است. وظایفی که نه تنها عامل بلکه موضوع توسعه همه‌جانبه در سطوح مختلف ملی است. برای اینکه انجام این وظایف، اهداف و نشانگاه‌های فرهنگی را با کارایی و اثربخشی بیشتری تأمین نماید برنامه‌هایی به صورت بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تهیه و تنظیم شده است. سند چشم‌انداز بیست‌ساله عالی‌ترین سندی است که با اهداف کلان نظام جمهوری اسلامی را مورد توجه قرار می‌دهد. بنابراین تمامی برنامه‌های کمی و کیفی و همین‌طور اولویت‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی باید در چارچوبی تنظیم شود که نه تنها برنامه‌های میان‌مدت نظیر سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه را محقق کند، بلکه در امتداد و پیوند با قوانین و اسناد بالادستی به‌شمار آید. سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های اجرایی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و دیگر اصول مرتبط جلوه‌هایی از این اسناد بالادستی هستند. از سوی دیگر با توجه به اینکه دوره فعالیت دولت دهم، چهارپنجم از برنامه پنجم توسعه را دربرمی‌گیرد انتظار می‌رود برنامه‌های وزیر پیشنهادی فرهنگ و ارشاد اسلامی بتواند در پایان دوره چهارساله، تحقق ۴۵ درصد از اهداف چشم‌انداز و همین‌طور ۸۰ درصد از قانون برنامه پنجم توسعه را تضمین کند. از آنجایی که قانون برنامه چهارم توسعه به‌عنوان برشی پنج‌ساله از چشم‌انداز، در پاره‌ای از موارد از جمله مواد (۱۰۴) و (۱۱۶) معطل مانده است، برنامه پیشنهادی به‌طور مشخص باید معطوف به مفاد این مواد قانونی نیز باشد.

مسلم است که این برنامه پیشنهادی نباید همسنگ با برنامه‌های توسعه‌ای که هر بخش از آنها هزاران نفر ساعت کارشناسی صرف آن شده سنجش و ارزیابی شود؛ بلکه منطقاً این برنامه را باید نسبت به هدف آن مورد بررسی و ارزیابی قرار داد. شاید یکی از اصلی‌ترین اهداف این برنامه را بتوان ابزاری برای ارزیابی فهم مؤلفه‌های فرهنگی و توانمندی‌های نظری و عملیاتی وزیر پیشنهادی دانست.

از این رو نوشتار پیش رو می‌کوشد تا برنامه حاضر را براساس اهداف و وظایف قانونی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، قانون اساسی، برنامه چهارم توسعه (مواد معطل مانده)، الزامات منبعث از سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه بررسی کرده و در انتها پیشنهادهایی را به‌منظور کارایی و اثربخشی فزون‌تر ارائه کند.



بررسی و تحلیل کلی

برنامه پیشنهادی تحت عنوان راهبردها در سه بخش الف) فرهنگی - هنری، ب) سینمایی و سمعی - بصری و ج) مطبوعاتی و رسانه‌ای پیش‌بینی و ارائه شده است. از آنجایی که در ذیل این مفهوم کلی، یک دسته راهبردهای کلان و همین‌طور راهبردهای خرد یا اقدامات اساسی تنظیم شده‌اند در این بخش سعی می‌شود تا نسبت این راهبردها و اقدامات اساسی با قانون اساسی و قوانین مادر سنجدیده شود.

قانون اساسی

• یکی از نقاط قوت این برنامه ربط و همپیوندی با اصول سوم (۳)، نهم (۹) و بیست‌ودوم (۲۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی است. طبق اصل سوم، دولت جمهوری اسلامی موظف است همه امکانات خود را در ایجاد محیطی مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها و همچنین تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی و فرهنگی به‌کار برد. در این برنامه بندهایی پیش‌بینی شد که به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به تکالیف مربوط می‌شوند. بند «۲۲» افزایش سرانه دسترسی به کتابخانه‌های عمومی بند «۲۳» استفاده از تمام ظرفیت‌ها و تجربیات فعالان عرصه کتاب، بند «۲۶» ترویج فرهنگ کتابخوانی بند «۲۷» برنامه‌ریزی برای ایجاد کتابخانه‌های دیجیتال بند «۳۶» توجه ویژه به نگهداشت عالمان و شخصیت‌های فرهنگی - هنری کشور در راستای تکریم دانش بندهای «۴۳ و ۴۴» حمایت از پژوهش‌های بنیادی، کاربردی، راهبردی و توسعه‌ای در حوزه فرهنگ و هنر، از جمله این مواردند.

• علاوه بر این مطالب، بندهای «۱» و «۶» بخش مطبوعاتی و اطلاع‌رسانی مبنی بر تهیه و تدوین نظام جامع رسانه‌ای و تدوین برنامه جامع فضای مجازی و رسانه‌های دیجیتال تأمین‌کننده اصل نهم (۹) قانون اساسی است. مستفاد از این اصل حدود و آزادی‌های اساسی می‌باید تبیین شود تا مبادا چنین آزادی‌هایی دستخوش امیال و سلیق شخصی و گروهی گردند. همان‌گونه که می‌دانیم یکی از جلوه‌های آزادی‌های مشروع فعالیت نظام‌مند رسانه‌های مجازی است. رسانه‌هایی که اکنون فاقد یک نظام حقوقی است. مجموعه اینترنت و رسانه‌های وابسته به آن حوزه‌هایی هستند که از نبود قانون جامع و مانع رنج می‌برند. بدیهی است که در نتیجه این بی‌قانونی، حقوق و تکالیف عرصه مهم‌ترین جلوه‌های آزادی با چالش‌ها و ناهنجاری‌های اساسی روبروست که چنین معضلی را می‌توان قطع‌نظر از خصلت‌های کنترل‌ناپذیر بودن آن، بیشتر معلول بی‌توجهی این اصل از قانون اساسی دانست. موضوعی که در این برنامه پیش‌بینی شده است.

• یکی دیگر از اصولی که تمامی ظرفیت‌های آن هنوز فعلیت نیافته است مفاد اصل بیست‌ودوم (۲۲) قانون اساسی است. طبق این اصل «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض



مصون است؛ مگر در مواردی که قانون تجویز می‌کند.» منطق این اصل ایجاب می‌کند مصادیق و یا حدود هر یک از مفاهیم به‌کار رفته در قوانین موضوعه روشن می‌شود. اگر بپذیریم که دو مفهوم مال و حقوق علاوه بر جنبه مادی، مشمول جنبه‌های معنوی نیز می‌شود باید گفت که تکلیف مالکیت فکری به‌طور جامع و مانع هنوز روشن نشده است. هرچند قوانین و مقرراتی به‌صورت متفرقه در این خصوص وجود دارد اما تصویب قانون مالکیت فکری گامی بلند و ضروری هم در امتداد قانون اساسی و هم در راستای حقوق شهروندی و منافع ملی است. به‌گونه‌ای که می‌توان گفت تصویب این قانون و پذیرش کپی‌رایت امروز یکی از پیش‌شرط‌های پیوستن ایران به سازمان تجارت جهانی (WTO) است. شاید یکی از راهبردها و جهت‌گیری‌های مهم این برنامه را بتوان متوجه بحث مالکیت فکری و یا معنوی دانست که در صورت انجام بخشی از ظرفیت‌های معطل مانده این اصل را محقق می‌کند.

قانون برنامه چهارم توسعه

همان‌گونه که در مقدمه ذکر شد، قانون برنامه چهارم توسعه قطعه‌ای از چشم‌انداز بیست‌ساله محسوب می‌شود که الزاماً تمام اهداف تعیین شده آن می‌بایست تأمین شوند. به‌عبارت دیگر در برنامه پیش‌رو لازم است علاوه بر نقاط هدفگذاری شده، مواد معطل‌مانده پیشین نیز در دستور کار قرار گیرد. از این حیث در برنامه چهارم توسعه تهیه و تدوین نظام جامع رسانه‌ای، ساماندهی نظام پرداخت یارانه‌های حوزه فرهنگ و هنر و همین‌طور رونق اقتصاد فرهنگ از جمله موادی است که در این برنامه آمده است. به این موارد، احصا و ارتقای سهم بخش فرهنگ براساس شاخص‌های مورد نظر در اقتصاد ملی (موضوع بند «ج» ماده (۱۰۴) را نیز باید اضافه کرد که در برنامه مذکور مورد توجه می‌باشد.

الزامات سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم

هرچند مقوله اقتصاد فرهنگ برای اولین بار در قانون برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی شد اما این مقوله یکی از الزامات سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم نیز به‌شمار می‌آید. توجه به این موضوع یکی دیگر از ملاحظات است که در برنامه پیشنهادی مورد تأکید قرار گرفته است. راه‌اندازی بازار بورس کالاهای فرهنگ و هنر، ایجاد و تقویت بنگاه‌های زودبازده که مشمول حوزه فرهنگ و هنر است و همین‌طور تأسیس بانک تخصصی فرهنگ و هنر برنامه‌هایی هستند که در راستای رونق اقتصاد فرهنگ پیش‌بینی شده است. در کنار مباحث پیشگفته، محوری نیز به بحث مدیریت جامع خدمات فرهنگی و هنری اختصاص یافته است. موضوعی که باید به‌منظور روان‌سازی قوانین و مقررات و نیز تجمیع و تنقیح قوانین در چهار سال آتی عملیاتی شود. زیرا از جمله الزامات



سیاست‌های مذکور حذف قوانین زائد و متضادی است که مدیریت عرصه فرهنگ را دچار اختلال کرده است. علاوه بر این، برنامه‌های دیگری متناسب با الزامات منبعث از سیاست‌های کلی در بخش فرهنگ و هنر که همگی در امتداد سیاست‌های کلی برنامه پنجم هستند، تدوین شده‌اند.

• به‌طور کلی در کنار رویکردهای کلانی شامل رسالت‌مداری و تعهد هنر، تنوع‌گرایی، اشرافیت‌زدایی گسترش نقد و نقدپذیری، مردم‌محوری، مشارکت‌پذیری و توجه به زیرساخت‌های مناطق محروم بندهای دیگری در قالب ساختارها و زیرساخت‌ها، حمایت‌ها و برنامه‌های تولیدی در این برنامه مورد تأکید است. به‌عنوان مثال اشکال مختلف حمایت از جمله حمایت از مصرف‌کنندگان تولیدکنندگان و تولیدات هنری در قالب حمایت از هنرهای اصیل ایرانی و اسلامی، توزیع عادلانه امکانات مربوط به عرصه فرهنگ و هنر و برای امنیت شغلی اصحاب این حوزه پیش‌رو نهاده شده است.

ضعف‌ها و نقص‌ها

• اگرچه برنامه پیشنهادی همچنانکه گفته شد نکات قوت قابل توجهی را دربردارد اما انتظار می‌رود به اولویت‌های دیگری که شرایط و ملاحظات کنونی فرهنگ موجب اهمیت آنها شده است توجه بیشتری معطوف می‌شود. آنچه موجب مسائل و مشکلات بسیاری در این عرصه شده است عدم استفاده از ظرفیت‌های فرهنگی در قانون اساسی است از آن جمله می‌توان به آزادی‌های مصرح در قانون اساسی اشاره کرد که می‌تواند فعالیت بیش از پیش مولدان فرهنگی و هنری را در پی داشته باشد. متأسفانه برخی سوء مدیریت‌ها در بخش فرهنگ موجب کاهش اعتماد و پیوند میان اصحاب فرهنگ و هنر با وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شده است که آثار و تبعات جبران‌ناپذیری را در بهره‌برداری از منابع فرهنگی و نقش منفعل فرهنگی در منطقه را به دنبال داشته است.

همچنین با استفاده از ظرفیت‌های موجود در سیاست‌های اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مبنی بر برون‌سپاری فعالیت‌های فرهنگی، ضمن استفاده از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های نهفته در بخش خصوصی، شرایط را برای رونق اقتصاد فرهنگ و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی فراهم کرد.

علاوه بر مواد یاد شده بخش متناسبی از مشکلات موجود ناشی از خلأ قانونی در بخش‌هایی چون تبلیغات، مطبوعات و رسانه‌های دیجیتال است که امید می‌رود وزیر آینده نسبت به رفع دغدغه‌های فوق اهتمام ورزد.

• اجرایی و عملیاتی شدن برنامه‌های وزیر پیشنهادی نیازمند الزامات و ضرورت‌هایی در حوزه‌های مختلف است. این حوزه‌ها عبارتند از:



ضرورت‌های حقوقی و قانونی

● با نگاهی به جایگاه قانونی دستگاه‌های فعال در حوزه فرهنگ در می‌یابیم که گوناگونی جایگاه باعث گوناگونی وظایف شده است بدین ترتیب که:

- ۳ دستگاه و نهاد دارای قانون تشکیل مصوب مجلس شورای اسلامی‌اند،

- ۱۵ دستگاه و نهاد بدون قانون تشکیل و دارای اساسنامه مصوب مقام معظم رهبری‌اند،

- ۳ دستگاه و نهاد دارای وابستگی یا اساسنامه مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی‌اند،

- ۵ دستگاه و نهاد دارای مصوبه تشکیل از شورای گسترش آموزش عالی‌اند.

● این گوناگونی و عدم تناسب در جایگاه قانونی، بر وضعیت ساختار، مدیریت، منابع انسانی، منابع مالی و منابع فیزیکی تأثیرگذار بوده است. مدیریت نهادها به‌موجب قانون، مسئول و پاسخگوی اختیارات، وظایف و اهداف نهاد هستند. آنها باید به مرجع نظارتی عالی که همانا مجلس شورای اسلامی است، درباره عملکرد خود پاسخگو باشند. درحالی که نهادهای فعال دیگر حاضر در حوزه فرهنگ با گوناگونی جایگاه قانونی‌اش، عموماً خارج از دایره شمول نظارت مجلس شورای اسلامی‌اند و متناسب با جایگاه قانونی خود، مرجع نظارتی را در مقابل خود نمی‌بینند.

● عملیاتی شدن برنامه‌های وزیر پیشنهادی، مستلزم چاره‌جویی برای وضعیت نابسامان فوق است. علاوه بر الزامات حقوقی و قانونی، اجرای برنامه‌ها نیازمند ساماندهی نیروی انسانی است. در حال حاضر وضعیت نیروی انسانی در حوزه فرهنگ نابسامان است:

نیروی انسانی

● وضعیت نیروی انسانی در نهادهای فعال در عرصه فرهنگ نیز از نابسامانی عمیق حکایت دارد؛ تعدادی از آنها از قانون استخدامی پیروی نمی‌کنند. در این میان جایگاه قانونی گوناگون، در ایجاد سازمان نیروی انسانی گوناگون و عموماً غیرمتناسب با اهداف و وظایف نهادها، نقش اساسی دارد. مقایسه سازمان نیروی انسانی، فقط در چند نهاد دینی، گویای نابسامانی در این حوزه است:

● در سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، ۲۳ درصد نیروها دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و دکترا هستند. درحالی که در سازمان تبلیغات اسلامی تنها ۳ درصد نیروها دارای تحصیلات در این سطح هستند. مرکز جهانی علوم اسلامی ۴۴ درصد نیروها زیردیپلم هستند. البته بیش‌تر دارندگان مدرک تحصیلات عالی در این دو مرکز، دارای تحصیلات حوزوی هستند. با توجه به وضعیت موجود در حوزه نیروی انسانی، اجرایی شدن برنامه‌ها نیز مستلزم ساماندهی منابع انسانی موجود است. ساماندهی کردن نیروی انسانی و رفع خلأهای حقوقی - قانونی نیازمند منابع مالی مکفی و سیستم شفاف عملکرد مالی است.



منابع مالی

- وضعیت منابع مالی حوزه فرهنگ به خصوص منابع مالی که در اختیار وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار می‌گیرد، محدود بوده و امکان اصلاحات بنیادی در حوزه وظایف وزارت ارشاد اسلامی را از بین می‌برد. عملیاتی شدن برنامه‌های پیشنهادی وزیر ارشاد نیازمند تدبیر مؤثر برای تأمین منابع مالی مورد نیاز است.
- با توجه به الزامات فوق در اجرایی شدن برنامه‌های وزیر پیشنهادی، به نظر می‌رسد تلاش برای تشکیل شورای عالی هماهنگی پیشنهاد شده در لایحه برنامه پنجم توسعه توسعه راهکار مناسبی برای تحقق این الزامات باشد.

مهمترین اولویت‌های پیشنهادی

- تهیه لایحه نظام جامع رسانه‌ها،
- تهیه لایحه قانون جامع مطبوعات،
- تهیه لایحه قانون جامع تبلیغات،
- تدوین آیین‌نامه اجرایی پیوست فرهنگی،
- ساماندهی نظام پرداخت یارانه‌های بخش فرهنگ و هنر،
- احصا و ارتقای سهم شاخص‌های بخش فرهنگ و هنر در اقتصاد ملی،
- تهیه لایحه قانون جامع مالکیت فکری،
- جذب و توانمندسازی نیروی انسانی مولد،
- ارتقای منزلت اجتماعی اصحاب فرهنگ و هنر.



وزارت نفت - وزیر پیشنهادی سید مسعود میرکاظمی

- مطالب ارائه شده کلاً مأموریت و هدف گزارش را که همانا ارائه برنامه براساس چالش‌ها و فرصت‌ها می‌باشد پاسخگو نمی‌باشد و برنامه ارائه شده از انسجام لازم برخوردار نمی‌باشد. فصل‌بندی آن دارای مشکلاتی است. به‌طوری‌که در دو قسمت از یک سرفصل یکسان به نام رویکردهای اساسی وزارت نفت نام‌برده شده است. اهم برنامه از متون مختلف تنظیم و استخراج شده است و بیشتر به سیاست‌های کلی و راهبردها اشاره دارد که علی‌الاصول ایرادی بر آنها نمی‌توان گرفت ولی به هر صورت آنها برنامه پیشنهادی یک وزیر نمی‌تواند باشد.
- متونی در زیرفصل‌هایی شامل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در بخش نفت و گاز، چشم‌انداز صنعت نفت در افق بیست‌ساله، مأموریت وزارت نفت، اهداف کلان صنعت نفت، سیاست‌های محوری وزارت نفت آورده شده است ولی متأسفانه در ارائه برنامه از آنها استفاده نشده است و ارتباطی بین آنها و دیگر بخش‌های گزارش به‌ویژه در راهبردها، اهداف کمی و سیاست‌های اجرایی ملاحظه نمی‌شود.
- از آنجایی که به هیچ یک از مسائل، مشکلات، چالش و فرصت‌های صنعت نفت، گاز و پتروشیمی در بخش‌های مختلف اشاره نشده جز عدم شناخت به ابعاد صنعت نفت، گاز و پتروشیمی نمی‌توان احتمال دیگری را داد وگرنه با توجه به چالش‌ها و فرصت‌ها، امکان دادن برنامه در قالب یک برنامه استراتژیک که در متن پیشنهادی به دفعات از کلمه مدیریت استراتژیک نام برده‌اند، میسر بود. از طرفی به‌رغم ذکر مدیریت استراتژیک بیان نشده که این نوع از مدیریت را برای حل چه مشکلی به‌کار خواهند بست.
- اگر شناخت و آگاهی دقیقی از این صنعت وجود می‌داشت باید مسائل، مشکلات و چالش‌های زیر به‌عنوان بسته‌های استراتژیک در صنعت ذکر می‌شد و برای آنها برنامه و راهکار ارائه می‌گردید: اساساً نگاه ایشان به منابع هیدروکربوری به لحاظ اقتصاد ملی چگونه است. آیا باید آنها را مثل گذشته (نفت خام) صادر کرد و درآمد آن را با واردات مصرف کرد یا خیر؟ اگر جواب منفی است چگونه و براساس چه برنامه‌ای می‌توان ثروت زیرزمینی را به ثروت رو زمینی (سرمایه ملی) تبدیل کرد. این سؤال با توجه به مسئولیت مشترک وزراء در مورد کلیه وزیرها قابل طرح است.
- در متن ارائه شده در زمینه دیپلماسی انرژی با محوریت نفت و گاز برای جذب و جلب منابع مالی، تکنولوژی و دانش فنی روز جهان برای ارتقاء ظرفیت‌ها و توانمندی‌هایی صنعت نفت و گاز تأکید شده است. ولی اینکه در شرایط کنونی، چگونه این امر را انجام می‌دهند و برنامه عملی ایشان در این زمینه چه می‌باشد مشخص نمی‌باشد.



● در متن ارائه شده به سیاست‌ها و اقدامات اجرایی به کوشش در جهت مشارکت هوشمندانه با شرکت‌های تراز اول جهان برای بومی کردن طراحی و ساخت پروژه‌های صنعت نفت اشاره شده است. ضمن اینکه این سیاست از ضرورت‌های توسعه صنعت می‌باشد ولی لازم است برای آن برنامه عملی تنظیم و ارائه کرد. این سیاست‌ها در سند چشم‌انداز نیز وجود دارد و دستیابی به آن نیاز به برنامه دارد.

● در متون ارائه شده در مواردی مطالبی عنوان شده که مشخصاً ارتباط با برنامه وزیر نفت ندارد از جمله می‌توان به مواردی در زمینه بهبود فضای کسب و کار و ارائه تسهیلات مالی از صندوق توسعه ملی و واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فراورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی و هدفمندسازی یارانه‌ها و ... اشاره کرد که اینها بیشتر در مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

درحالی‌که جا داشت وزیر محترم برنامه‌ای در زمینه ارتباط مالی شرکت ملی نفت و دولت و کسب منابع داخلی این شرکت برای تجهیز منابع جهت سرمایه‌گذاری ارائه می‌دادند.

● در راهبردها و اقدامات اجرایی درخصوص سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی به عبارت کلی مثل افزایش بهره‌وری فرایند جذب و جلب سرمایه، همگرایی فعالیت‌های سیاستگذاری در زنجیره سرمایه‌گذاری و تعامل با بانک‌های خارجی بسنده شده است و برنامه‌ای برای برون‌رفت از مشکلات موجود کشور در جذب سرمایه‌گذاری و انعقاد قرارداد با شرکت‌های برتر ارائه نشده است. در بخش سرمایه‌گذاری و تأمین مالی در رسیدن به اهداف کمی و با توجه به کاهش ظرفیت تولید نفت خام، برنامه ایشان برای مقابله با این مشکل در کوتاه‌مدت و بلندمدت چه می‌باشد. به‌ویژه که قرار است ظرفیت تولید در سال ۱۳۹۳ به ۵۱۵۲ هزار بشکه در روز برسد.

● با توجه به تراز منفی عرضه و تقاضای گاز در سال‌های آینده به‌ویژه در ماه‌های سرد سال، برنامه‌های ایشان در زمینه متعادل کردن عرضه و تقاضای گاز چه می‌باشد؟ نظر و برنامه ایشان در زمینه صادرات گاز و حضور در بازارهای شرق و اروپا چیست؟ به عبارت دیگر آیا ایشان برنامه‌ای برای صادرات گاز دارند؟ اگر جواب مثبت است چگونه؟ آیا کلاً ایشان به اهم مشکلات توسعه پارس جنوبی واقفند و برنامه اجرایی ایشان برای رفع مشکلات چه می‌باشد؟

● در بخش‌های مختلف گزارش به‌ویژه در سرفصل‌های سیاست‌ها به توسعه تکنولوژی و ارتقای بهره‌وری، بکارگیری روش‌های به‌روز و غیره اشاره شده است ولی سؤال اساسی این است که ایشان در شرایط موجود چه برنامه‌ای برای این امور دارند تا مشکلات توسعه صنعت نفت و گاز عملاً مرتفع شود.

● نگاه ایشان به توسعه ظرفیت پالایشگاهی کشور چه است و مشکلات موجود در توسعه



پالایشگاه‌ها را با چه برنامه‌ای می‌خواهند مرتفع کنند؟ اصولاً مشکلات اصلاح پالایشگاه‌های موجود و پالایشگاه‌های جدی کدامند؟

● در متن ارائه شده در بخش پتروشیمی توجه به زنجیره ارزش و لزوم ارتقای دانش را اجتناب‌ناپذیر دانسته‌اند. حال سؤال این است که چه برنامه‌ای در قبال توسعه بخش پتروشیمی دارند. نگاه ایشان به اجرای خطوط لوله اتیلن در کشور چه می‌باشد و ایشان در این زمینه چه برنامه‌ای دارند؟

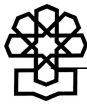
در ارتباط با زیان شرکت‌های پتروشیمی در سال‌های اخیر و در ارتباط با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و از جمله گاز برنامه ایشان برای مواجهه با این مشکل چه می‌باشد و در ارتباط با سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، چگونه خصوصی‌سازی در پتروشیمی را دنبال می‌کنند؟

● گزارش نیاز سرمایه‌گذاری بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و همچنین صنایع پتروشیمی طی سال ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ (برنامه پنجم) جمعاً ۲۰۸/۳ میلیارد دلار یعنی سالیانه به‌طور متوسط نزدیک به ۴۲ میلیارد دلار برآورد شده است. ضمن اینکه این ارقام در سطح بالا اعلام شده ولی در برنامه ارائه شده وزیر محترم مشخص نیست که چگونه می‌توان چنین ارقامی را که حدوداً معادل درآمد نفت است به زیرمجموعه وزارت نفت تخصیص داد و مکانیسم تأمین این منابع به‌طور عملی چگونه مقدور است؟ در بخش راهبردها و اقدامات اجرایی درخصوص سرمایه‌گذاری و تأمین مالی به کلی‌گویی و در زمینه شیوه‌های نوین تأمین مالی بسنده شده است. فی‌المثل به تأمین مالی از طریق پیش‌فروش محصولات و دریافت‌ها از صادرات میعانات گاز اشاره شده است، حال آنکه در رؤس کلی برنامه پنجم درآمدهای این اقلام جزء درآمدهای کل دولت خواهد بود، در این رابطه به تأمین مالی از طریق بازگرداندن سرمایه‌های حاصل از واگذاری‌ها عنایت شده حال آنکه مکانیسم استفاده از سرمایه‌های حاصل از واگذاری‌ها در سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) به طریقی نیست که دستگاه اجرایی بتواند از آن برای سرمایه‌گذاری حساب زیادی باز کند. تأمین مالی از طریق پوشش اعتباری مؤسسه‌های بین‌المللی صادرکننده اعتبار یا استفاده از قرضه‌های بین‌المللی با توجه به محدودیت‌های موجود و تحریم‌ها به‌سادگی میسر نمی‌باشد و راهکاری برای آن ارائه نشده است.

● در برنامه ارائه شده به رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت هیچگونه عنایتی نشده است تا از این طریق امکان تأمین قسمتی از نیاز سرمایه‌گذاری میسر شود از طرفی در برنامه جناب آقای دکتر میرکاظمی در زمینه امکان استفاده از روش‌هایی مثل بیع‌مقابل و فاینانس اظهارنظری نشده است.



- از نکات مهم در برنامه ایشان، عدم توجه به نبود یا قوانین و مقررات در زمینه اداره انرژی کشور و وظایف وزارت نفت و ارائه لایحه اساسنامه شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت است.
- متن ارائه شده جناب آقای میرکاظمی از نظر نوشتاری نیز دارای اشکال است به طوری که ترتیب ارائه مطالب به نحوی است که سیاستگذاری، خط‌مشی، چشم‌انداز، مأموریت و حتی در مواردی اهداف با برنامه همسان دیده شده است. یا به لحاظ آنکه قسمت‌های مختلف از گزارش‌های متفاوت برداشت شده تناقض‌هایی در بعضی مطالب ارائه شده وجود دارد، به‌عنوان نمونه در فهرست و سرفصل‌های ارائه شده شماره‌هایی آمده که با متن مطابقت کامل ندارد یا در بخش «محوریت گاز در برنامه‌های وزارت نفت» ذکر شده که از عوامل مهم محوریت گاز حفظ سهم صادرات نفت خام و جایگاه آن در اوپک است. در حالی که در بند «الف» «سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری» آمده که جایگزینی صادرات فرآورده‌های نفت و گاز و پتروشیمی به‌جای صدور نفت خام و گاز طبیعی از اهداف مهم تلقی می‌شود. از این رو به نظر می‌رسد مطالب تنظیم شده از انسجام کافی برخوردار نیستند.
- در بند «۵» رویکردهای اساسی وزارت نفت، در سرفصل اصلاح ساختار و بهینه‌سازی سیستم اجرای طرح‌ها و تخصیص منابع تأکید شده است که ترجیح وزارت نفت دولت دهم بر این است که اولویت‌ها براساس اتمام پروژه‌های نیمه‌کاره و همچنین تصمیم‌گیری درخصوص برخی طرح‌های متوقف شده، پایه‌گذاری می‌شود. ضمن اینکه این سیاست از نقطه‌نظر تخصیص بهینه منابع صحیح است ولی معلوم نیست با چنین سیاستی عدم اجرای طرح‌های بالادستی نفت و گاز که تاکنون به علت کمبود منابع شروع نشده و یا در مراحل اولیه اجرا هستند با چه وضعیتی مواجه خواهند شد؟
- از مباحث مهم در بخش گاز اختلاف زیاد پیک مصرف در ماه‌های سرد با زمان‌های دیگر در ماه‌های گرم و به عبارتی پایین بودن ضریب بار مصرف است، در برنامه پیشنهادی هیچ اشاره‌ای به این مسئله و از جمله ذخیره‌سازی گاز در زمان‌های بار کم نشده است.



وزارت نیرو - وزیر پیشنهادی محمد علی آبادی

وزارت نیرو یکی از غیر سیاسی‌ترین وزارتخانه‌ها در دولت است. برنامه‌های اجرایی وزارت نیرو بسیار زمان‌بر است و حتماً باید در قالب سند چشم‌انداز انجام شود. بنابراین بهترین برنامه برای جناب آقای علی آبادی، پیشنهاد راهکارهای رفع تنگناهای چهار سال گذشته در بخش و قبل از آن وزارت نیرو است. برای موفقیت بهتر بود که جناب وزیر چالش‌ها و ناکامی‌های وزارت نیرو «در بخش برق» را برمی‌شمرد و راه‌حل‌های ابتکاری برای برون رفت از آن را به‌عنوان برنامه اعلام می‌کرد که متأسفانه از این خط‌مشی استفاده نشده است و بیشتر مطالبی که در برنامه ارائه شده کلی و فاقد راه‌حل اجرایی و منطقی است.

اگرچه وزارت نیرو در طول ۴۶ سال از زمان تأسیس و به‌خصوص ۳۰ سال بعد از انقلاب دستاوردها و عملکردهای مثبتی داشته؛ ولی مع‌الوصف با چالش‌هایی دست به‌گریبان است که اگر برای آن راه‌حل‌های منطقی - علمی - فنی و عملی و زمان‌بندی شده پیشنهاد نشود و اقدام سریع انجام نگیرد متأسفانه در چهار سال بعد جمهوری اسلامی ایران مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه با فاجعه کمبود برق که پیامد آن کاهش سطح رفاه و نقصان درآمد سرانه و نارضایتی اجتماعی و عمومی خواهد بود مواجه می‌شود، بنابراین بهتر است وزیر نیرو به‌دنبال چالش‌هایی باشد که اینک وزارت نیرو با آن مواجه است و صریحاً اعلام کند راهکارهای عملی برای رفع این چالش‌ها چیست و چگونه با آنها برخورد خواهد کرد. این چالش‌ها عبارتند از:

۱. بحران برق

برق کشور در سال آینده با بحران کمبود ظرفیت تولید مواجه خواهد شد و این کمبود برای سال‌های ۹۰ به بعد به بیش از ۲۵ درصد تقاضا بالغ می‌شود. بنابراین برای پایداری وضع موجود که زیاد هم مطلوب نیست احتیاج به نصب حداقل ۵۰۰۰ مگاوات نیروگاه جدید دارد.

بخش خصوصی قادر به تأمین منابع مالی برای این حجم سرمایه‌گذاری نیست، تاکنون بیش از ۲۰ موافقت‌نامه با بخش خصوصی در این زمینه مبادله شده ولی بخش خصوصی منتظر استفاده از صندوق ذخیره ارزی است که آن هم در حال اتمام است.

۲. قیمت برق

تعطل دولت نهم در اجرای ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه باعث شد که وزارت نیرو از منابع مالی لازم جهت رفع مشکلات و پرداخت بدهی‌ها محروم شود. اینک دولت درصدد است که قیمت



برق را افزایش دهد. قیمت برق امسال حتماً افزایش پیدا خواهد کرد، «احتمالاً در قالب طرح هدفمند کردن یارانه‌ها». وضع موجود قابل دوام نیست. سیاست ایشان در رابطه با افزایش جهشی و تدریجی قیمت برق چیست و با مناطق گرمسیر و قیمت برق کشاورزی چگونه برخورد خواهد کرد و آیا قیمت تمام شده را از مصرف‌کننده دریافت خواهد کرد. به‌طور خلاصه سیاست تعرفه‌گذاری وزارت نیرو چگونه است.

۳. تلفات در شبکه برق

سال گذشته وزارت نیرو ۲۱۵ میلیارد کیلووات ساعت برق تولید و ۱۶۲ میلیارد کیلووات ساعت آن به مصرف‌کننده عرضه کرد. «گزارش معاونت محترم برق و انرژی در مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۷ به کمیسیون انرژی» بنابراین ۵۳ میلیارد کیلووات ساعت آن جزو تلفات محسوب می‌شود «مصرف داخلی نیروگاه منظور نشده است» این مقدار تلفات چیزی نیست که بتوان از آن صرف‌نظر کرد. چه برنامه‌های عملی برای کاهش تلفات دارند و آیا می‌توانند با یک برنامه‌ریزی دقیق در عرض چهار سال آینده آن را به حداکثر ۱۴ درصد برسانند؟ «قدرت لازم برای جبران این تلفات در پیک در حدود ۹ هزار مگاوات است که سرمایه‌گذاری آن بالغ بر ۹ میلیارد دلار شده است».

۴. استفاده غیرمجاز از برق

پدیده ناشایسته استفاده از برق غیرمجاز که در گذشته منحصرأً مربوط به حاشیه‌نشینان بود متأسفانه به مصرف‌کنندگان عمده هم سرایت پیدا کرده است و یکی از علل تلفات بیش از حد همین موضوع است. برای رفع این مشکل چه برنامه و راهکاری را دارند.

۵. عدم اجرای قوانین مصوب دولت و مجلس

بعضی از قوانین مصوب مجلس و دولت در رابطه با طرف قراردادهای وزارت نیرو توسط بانکها و مؤسسات مالی اجراء نمی‌شود. از جمله باز کردن LC ریالی برای پیمانکاران - سازندگان - فروشندگان مرتبط با بخش. برای رفع این مشکل چه راهحلی را خواهند داشت؟

۶. مقروض بودن وزارت نیرو

بخش برق وزارت نیرو بسیار فقیر است، زیرا درحالی‌که نزدیک به ۲۰۰۰ میلیارد تومان به طرف‌های قراردادهای بدهکار است مبلغ ۳۰۰۰ میلیارد تومان نیز تا ۱۳۸۸/۶/۳۱ هم کمبود اعتبار دارد که جمعاً تا پایان سال به ۱۰۰۰۰ میلیارد تومان بالغ می‌شود. در وضع موجود درآمد وزارت نیرو



تکافوی پرداخت‌های جاری را هم نمی‌دهد. برنامه ایشان برای برون‌رفت از این وضع چیست؟

۷. راندمان پایین نیروگاه‌ها

همان‌طور که می‌دانیم، راندمان نیروگاه‌های حرارتی کشور پایین است، برنامه اجرایی ایشان برای افزایش راندمان نیروگاه‌ها چیست و منابع مالی مورد نیاز آن چقدر است و چگونه می‌خواهند تأمین کنند؟

۸. قانون برق

قانون برق ایران که درحال حاضر از آن استفاده می‌شود مربوط به سال ۱۳۴۶ یعنی ۴۲ سال پیش است، این قانون، زمانی تهیه شده که قدرت نصب شده در ایران حداکثر ۱۵۰۰ مگاوات و تعداد مشترکین کمتر از ۳ میلیون مشترک و جمعیت ایران نزدیک به ۲۵ میلیون نفر «با پوشش ۲۵ درصدی» بوده است، در آن زمان قیمت زمین نسبت به قیمت تأسیسات و تجهیزات برقی بسیار نازل «در حدود ۱ درصد» بوده، بنابراین عبور خطوط برق از مایملک مردم با مشکل مواجه نبود. درحال حاضر قانون موجود جوابگوی رشد قدرت تولید ۵۰ هزار مگاوات و ۲۳ میلیون مشترک و جمعیت ۷۲ میلیون نفری ایران با پوشش صددرصدی کشور نیست. با توجه به تغییر سایر قوانین حقوقی و کیفری در کشور و ثابت ماندن قانون برق ایران، دادگاه‌ها برداشت‌های متفاوت از متن قانون برق دارند و اغلب رأی‌های صادره به ضرر دولت است.

پرداخت‌های میلیاردی در ۴ سال گذشته شاهد این مدعا است. در سال ۱۳۸۲-۱۳۸۳ پیش‌نویس قانون برق که جوابگوی نیاز فعلی وزارت نیرو «در بخش برق» باشد با حضور نمایندگان شورای محترم نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت، مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌ها تهیه شد که متأسفانه برای تصویب نهایی به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه نشد. شاید اولین اقدامی که وزیر محترم دولت دهم می‌تواند انجام دهد ارائه لایحه قانون جدید برای سرویس‌رسانی برق کشور به مجلس شورای اسلامی باشد.

۹. نقش وزارت نیرو

در مقدمه پیشنهادی جناب آقای مهندس علی‌آبادی آمده است که وزارت نیرو در بخش برق و انرژی عهده‌دار سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان انرژی و ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا و حفظ کیفیت آن در راستای توسعه پایدار نسبت به عرضه انرژی کشور است.

این بخش از مقدمه از ماده (۱) قانون تأسیس وزارت نیرو اقتباس شده است.



ولی اگر آقای مهندس علی آبادی اطلاع جزئی از ساختار وزارت نیرو داشت شاید در مقدمه برنامه پیشنهادی این پاراگراف را نمی‌گذاشت. زیرا علیرغم گذشت ۳۶ سال از تأسیس وزارت نیرو تاکنون موفق به برنامه‌ریزی جامع انرژی نشده است مگر یکبار قبل از انقلاب ۱۳۵۵-۱۳۵۶ که آن هم مورد قبول سایر سازمان‌های درگیر انرژی از جمله نفت-گاز-انرژی اتمی-وزارت صنایع و معادن «بخش زغال سنگ» قرار نگرفت.

تکلیف برنامه جامع انرژی کشور بایستی هر چه زودتر روشن شود و این برنامه نمی‌تواند توسط وزارت نیرو تهیه و تدوین شد.

بنابراین بهتر است که بخش برق از وزارت نیرو منتزع و به وزارت نفت ملحق شود و وزارت انرژی کشور تشکیل شود «موضوع ماده (۲) قانون برنامه سوم توسعه».

در حال حاضر وزارت نیرو انرژی اولیه را از وزارت نفت تحویل گرفته و به انرژی ثانویه برق تبدیل می‌کند مانند تحویل خوراک پتروشیمی و تهیه مواد پتروشیمی، ملاحظه می‌شود با این وابستگی نمی‌تواند سیاستگذاری برنامه‌ریزی کلانی برای انرژی کشور (که یکی از آنها برق است) عهده‌دار شود.

۱۰. قانون مدیریت خدمات

در برنامه پیشنهادی آقای مهندس علی آبادی راجع به ساختار تشکیلات اجرایی برق کشور هیچ مطلبی بیان نشده درحالی که با تشکیل شرکت مادر تخصصی توانیر و استقلال شرکت‌های توزیع مقرر شده بود که تعداد شرکت‌های برق منطقه‌ای کاهش یابد، ضمناً نحوه اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری در این برنامه مغفول مانده است.

۱۱. اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی

در برنامه سوم ارائه شده اصل چهارم (۴۴) و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی دیده شده است، ولی از اینکه تاکنون چرا موفق نبوده، نذری به میان نیامده و راه حل عملی برای ترغیب بخش خصوصی هم گفته نشده است.

۱۲. پرداخت خسارت

در سال جاری وزارت نیرو برای رفع مشکل خاموشی با مدیریت در بهره‌برداری آب در حوزه آبریز کارون و پرداخت خسارت به بعضی از صنایع، نیمه اول سال جاری را بدون خاموشی سپری کرد و آیا این مدیریت مقطعی است یا در سال‌های آینده هم ادامه خواهد یافت؟ و آیا ادامه



چنین سیاستی می‌تواند توسط بخش برق کشور که از کمبود منابع مالی رنج می‌برد ادامه یابد و اصولاً آیا ادامه چنین سیاستی معقول است؟

جناب آقای مهندس علی‌آبادی در برنامه خود، توجهی به اسکان تبادل برق با کشورهای دیگر نداشته است، درحالی که ترانزیت برق از طریق ایران بین کشورهای منطقه شمال به جنوب «به دلیل اختلاف دمای هوا در تابستان» و شرق - غرب «به دلیل اختلاف افق» می‌تواند از منبع درآمد قابل توجهی برای ایران باشد ضمن اینکه با توجه به تفاوت زمان پیک مصرف برق بین کشورهای منطقه، استفاده از ترانزیت برق برای مدیریت بار در ساعات پیک نیز قابل اعمال خواهد بود.

بخش آب

بخش آب به دلیل فرابخشی بودن و زیربنای توسعه سایر بخش‌های دیگر از اهمیت خاصی برخوردار است. به همین دلیل سیاست‌ها و برنامه‌های موجود در این بخش باید با نهایت دقت و شناخت از وضع موجود تدوین شود. در همین راستا لازم به ذکر است که برنامه‌ها و سیاست‌های ارائه شده از سوی وزیر پیشنهادی مربوطه باید براساس طرح دقیق از قبل آماده شده و براساس مشکلات و موانع موجود و شناخت کامل از نقاط ضعف و قوت برنامه‌ها و سیاست‌های پیشین صورت گرفته باشد.

برنامه مذکور در بخش آب شامل دو بخش طرح دیدگاه کلی بخش آب و برنامه‌های بخش آب و فاضلاب است. بخش اول شامل قسمت‌های، تحلیل وضعیت موجود، نقاط قوت در بخش آب، چالش‌ها و نقاط ضعف بخش آب و سیاست‌ها و برنامه‌های بخش آب و بخش دوم شامل قسمت‌های، تأمین آب، ایجاد تأسیسات فاضلاب، اصلاح الگوی مصرف و اقتصادی کردن شرکت‌ها است. در تمام قسمت‌ها برنامه‌ها و سیاست‌ها به صورت موردی و خلاصه ارائه شده‌اند و توضیحات تکمیلی در مورد آنها ارائه نشده است.

نقاط قوت و ضعف برنامه‌های ارائه شده

۱. نقاط قوت

اهم نقاط قوت برنامه مذکور می‌تواند به صورت زیر بیان شود:

- طرح نسبتاً مناسب مشکلات و چالش‌های بخش آب،
- اشاره به مبحث مدیریت جامع منابع آب در چارچوب حوضه‌های آبریز،
- مطرح کردن مقوله ارتقاء امنیت سرمایه‌گذاری در بخش آب و تنوع بخشی به منابع مالی در



توسعه منابع آب و خصوصی سازی،

- توجه به توسعه پایدار منابع آب،

۲. نقاط ضعف

نقاط ضعف برنامه مذکور می تواند به صورت زیر بیان شود:

- موارد مطرح شده در برنامه پیشنهادی از دامنه و گستردگی زیادی برخوردار هستند و امکان عمل به آنها در یک چارچوب منطقی نیاز به بررسی گسترده و با تعمق دارد. به عبارت دیگر بین برنامه ها و پیشنهادات ارائه شده و امکانات و ظرفیت های ساختاری و مالی بخش به عنوان الزامات مهم تحقق اهداف مورد نظر برنامه ها، باید تناسب برقرار باشد. تناسب یاد شده در موارد برنامه پیشنهادی و الزامات تحقق آنها که همیشه یکی از چالش های جدی بخش بوده، کمتر مشاهده می شود. به عنوان مثال علیرغم سرمایه گذاری های کلان در طرح های این بخش عدم تناسب اعتبارات تخصیصی در مقایسه با حجم بالای طرح های تملک دارایی های سرمایه ای، ناکارایی سرمایه گذاری و عدم تناسب آن با تحقق اهداف مشهود است. عامل اصلی عدم توسعه مناسب بخش آب فقط ناشی از مباحث بودجه ای نبوده بلکه مدیریت و برنامه ریزی ناصحیح و نامتناسب نیز تا حدی در این امر دخالت داشته است.

- اکثر برنامه ها و سیاست های مطرح شده در برنامه پیشنهادی، به نحوی در قوانین برنامه های سوم یا چهارم توسعه یا برنامه های ارائه شده از سوی وزرای پیشین مطرح بوده اند. با توجه به چالش ها و مشکلات جدی فراروی بخش آب و اهمیت آن باید تمایز سیاست ها و اهداف در برنامه های جدید از برنامه های پیشین مشخص باشد.

- بسیاری از برنامه ها و سیاست های مطرح شده در برنامه ارائه شده، کلی بوده و هیچ گونه راهکار کلی اجرایی برای آنها مطرح نشده است. به عبارتی دیگر تا اجرایی شدن این سیاست ها راه زیادی است که برنامه مذکور هیچ گونه اطلاعاتی، حتی اندک، از این مسیر ارائه نمی دهد. مواردی از قبیل مدیریت جامع منابع آب در چارچوب حوضه های آبریز و ارتقای بهره وری و ارزش اقتصادی آب، در دوره های قبلی نیز مطرح بوده اند؛ مسئله مهم چگونگی نیل به این موارد و تمایز راهکارها نسبت به گذشته است. بحث هدفمند کردن یارانه ها و تحول اقتصادی و ارتباط متقابل آن با بحث آب در بخش و بخش های دیگر، توسعه اهداف کیفی در صنعت آبفا، ایجاد هماهنگی لازم بین طرح های استانی که برنامه ریزی آن در سطح استان صورت می گیرد و طرح های ملی توجه به مدیریت ریسک به عنوان جایگزین مدیریت بحران در عرصه های خشکسالی و سرمازدگی و همچنین رفع مشکلات فراروی خصوصی سازی در این بخش در حد معقول نیز مورد توجه قرار نگرفته است.

- با توجه به فرابخشی بودن بخش آب، هرگونه تصمیم گیری در این بخش باید با توجه به تمام



بخش‌های زیربند و در سطح کل دولت و هماهنگی با آنها صورت گیرد. این هماهنگی‌ها در دوره‌های قبلی کمتر دیده شده است. در برنامه پیشنهادی فعلی نیز بحثی از این مقوله به میان نیامده است.

- مقوله مهم ایجاد ساختار مناسب و جامع سیستم پایش، نظارت و ارزشیابی مداوم در سطح این بخش و بخش‌های دیگر فعالیت‌های اقتصادی کشور در دولت نهم و در برنامه جدید وزیر مورد توجه قرار نگرفته است.

- وزارت نیرو به‌عنوان متولی بخش آب کشور وظیفه صیانت و توسعه منابع آب و از جمله دریاها و دریاچه‌ها را به عهده دارد. وضعیت نامناسب حاکم بر این پهنه‌های آبی و از طرفی اهمیت آنها از طرف دیگر، لزوم برنامه‌ریزی و توسعه پایدار این منابع با ارزش را دو چندان می‌کند. به‌نظر می‌رسد که در برنامه ارائه شده از سوی وزیر پیشنهادی نیرو این بحث مغفول مانده است.

۳. نتیجه‌گیری

با توجه به اینکه برنامه ارائه شده از سوی وزیر پیشنهادی به‌عنوان خط‌مشی او در دوران تصدیگری است و همچنین سایر سیاست‌ها و فعالیت‌ها در دستگاه‌های زیرمجموعه براساس این برنامه رقم می‌خورد، لازم است که این برنامه براساس شناخت کامل بخش، شناخت چالش‌های موجود و شناخت دقیق برنامه‌های پیشین و عملکرد آنها صورت پذیرد. بررسی برنامه ارائه شده از سوی وزیر پیشنهادی نیرو در بخش آب حاکی از شناخت مناسب ایشان نسبت به مشکلات و چالش‌های بخش است. تکرار اکثر برنامه‌ها و سیاست‌های موجود در برنامه‌های پیشین و جدید نبودن آنها، روشن نبودن تناسب بین برنامه‌ها و سیاست‌های ذکر شده و امکانات و ظرفیت‌های ساختاری و مالی بخش، کلی بودن برخی از برنامه‌ها و عدم ارائه مسیر شفاف متفاوت از گذشته و مغفول ماندن بعضی از موارد مهم مانند نحوه جذب سرمایه و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این بخش، نحوه اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴)، تأثیر طرح هدفمند کردن یارانه‌ها و تحول اقتصادی و هماهنگی بین دستگاه‌های مرتبط با آب از نقاط ضعف برنامه پیشنهادی است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۸۳۴

عنوان گزارش: ارزیابی برنامه‌های پیشنهادی برخی وزرای دولت دهم

نام دفتر: معاونت پژوهشی

تهیه و تدوین‌کنندگان: دفاتر اقتصادی، انرژی، صنعت و معدن، ارتباطات و فناوری‌های نوین، برنامه و بودجه، زیربنایی و فرهنگی

ناظر علمی: بهزاد پورسید

متقاضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۶/۷