

۳۰. ارائه مدلی برای ارزیابی احکام برنامه پنج ساله توسعه

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۹۹۳۲

آبان ماه ۱۳۸۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۲.....	فصل اول - ادبیات تحقیق.....
۲.....	۱-۱. خط‌مشی‌گذاری عمومی.....
۳.....	۱-۲. تحقیقات اولیه در حوزه تنظیم و اجرای خط‌مشی.....
۷.....	۱-۳. نسل دوم تحقیقات در حوزه تنظیم و اجرای خط‌مشی‌ها.....
۱۳.....	فصل دوم - ارائه چارچوبی جهت تنظیم و ارزیابی قوانین و برنامه‌های توسعه به همراه مثال‌هایی از برنامه چهارم توسعه کشور.....
۱۵.....	۲-۱. دستورگذاری.....
۱۶.....	۲-۲. تنظیم و انتخاب خط‌مشی.....
۳۴.....	۲-۳. معرفی مدل.....
۳۵.....	۲-۴. مثال‌هایی از ارزیابی احکام قانون برنامه چهارم توسعه با استفاده از مدل پیشنهادی.....
۴۵.....	منابع و مآخذ.....



۳۰. ارائه مدلی برای ارزیابی احکام برنامه پنج‌ساله توسعه

چکیده

«قابلیت اجرایی» مواد برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از جمله عواملی است که نقش اساسی در دستیابی به اهداف مورد نظر این برنامه‌ها دارد. در این گزارش یک چارچوب مفهومی پیشنهاد شده است که قابلیت اجرایی قوانین و احکامی که تصویب می‌شوند (از جمله قوانین برنامه‌های توسعه) را بررسی می‌کند. این چارچوب براساس مبانی نظری «حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی» و سازگار کردن آن با شرایط بومی کشور استخراج شده است.

در این گزارش مجموعه متغیرهای مؤثر در تنظیم خط‌مشی در سه گروه متغیرهای ماهیتی، ساختاری و زمینه‌ای (محیطی) دسته‌بندی شده‌اند که متغیرهای ماهیتی عبارتند از: مسائل تکنیکال (مشکلات فنی مربوط به پیاده‌سازی یک سیاست خاص)، گزینش (گزینش گروه‌های هدف براساس ویژگی‌ها و تمایز کیفی)، محدوده پوشش قانون و تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی قانون).

متغیرهای ساختاری متغیرهایی هستند که سازوکار لازم جهت اجرای سیاست را دربرمی‌گیرند. این متغیرها عبارتند از: اهداف شفاف، غیرکلی و سازگار، به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی مناسب، هماهنگی دستگاه‌های مرتبط، قوانین و مقررات دستگاه‌های اجرایی و تأمین منابع.

متغیرهای زمینه‌ای (محیطی)، بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیک یک قانون و تعهد و الزام مجریان به اجرای قانون را نشان می‌دهد.

در راستای آزمون مدل ارائه شده، تعدادی از مواد قانون برنامه چهارم توسعه براساس چارچوب ارائه شده (از منظر قابلیت اجرایی) بررسی شده‌اند که در اکثر موارد نقایصی از بعد اجرایی بودن در موارد مذکور برنامه چهارم قابل مشاهده است. از جمله کاربردهای مدل ارائه شده در این گزارش، بررسی «قابلیت اجرایی» احکام پیشنهادی برنامه پنجم توسعه [و سایر احکامی که در دستور کار مجلس و سایر نهادهایی که به نوعی با تصویب احکام و یا قوانین ارتباط دارند] است.



مقدمه

مجموعه دانشی که تاکنون در حوزه «تنظیم خطمشی» شکل گرفته بسیار وسیع است. نزدیک به ۳۰ سال است که در این حوزه مطالعات کاربردی زیادی انجام و نظریه‌های متعددی مطرح شده که هر یک به‌نحوی بر تکامل این دانش کاربردی نقش داشته‌اند. متأسفانه در کشور ما که سابقه نسبتاً طولانی در خطمشی‌گذاری و اجرای خطمشی‌ها داشته است، تاکنون یک نگاه جامع پژوهشی - آماری که به دسته‌بندی متغیرها و پارامترهای مهم خطمشی‌گذاری و «عواملی که باید در مرحله تنظیم قوانین و سیاست‌ها مورد توجه قرار بگیرند تا این احکام قانونی در مرحله اجرا با موانع کمتری روبرو شوند»، وجود نداشته است. این در حالی است که می‌توان با قطعیت اذعان داشت که تقریباً در تمامی تجربیات گذشته در این حوزه با ناکامی‌های عمده‌ای روبرو بوده‌ایم و بدون توجه به شکست‌های قبلی همچنان همان مسیر گذشته را ادامه می‌دهیم.

در این پژوهش ابتدا به تعریف خطمشی و سپس به بررسی کلی و اجمالی دانش و ادبیات علمی شکل گرفته در حوزه تنظیم خطمشی خواهیم پرداخت و سپس براساس مفاهیم و مدل‌های موجود و با توجه به تجربیات برنامه‌های توسعه در ایران، مدلی را جهت دستیابی به یک «چارچوب مناسب برای تنظیم احکام» برنامه‌های توسعه، با هدف پیاده‌سازی بهتر این احکام در مرحله اجرا، ارائه خواهیم کرد.

فصل اول - ادبیات تحقیق

۱-۱. خطمشی‌گذاری عمومی

نقش اصلی نهادهای حاکمیتی در جهان جدید، «خطمشی‌گذاری عمومی» است. نهاد حاکمیتی که دربرگیرنده قوای سه‌گانه می‌باشد، ابتدا خطمشی‌های عمومی را «تنظیم» می‌کنند، سپس آنها را به «اجرا» درمی‌آورند و آنگاه به «ارزیابی» آنچه اجرا شده است می‌پردازند.

خطمشی‌های عمومی جهت‌گیری‌های کلی هستند که چگونگی عمل سازمان‌ها و مؤسسات حاکمیتی را در آینده مشخص می‌سازند و معمولاً برای مقابله با یک مشکل و مسئله عمومی و به‌منظور حل آن پدید می‌آیند.

خطمشی‌های عمومی از جنس «تجویز» و «تدبیر» اند و توصیه‌ای لازم‌الاجرا پیشنهاد می‌کنند. از این‌رو از لحاظ منطقی مبتنی بر دو مقدمه «توصیفی» و «تبیینی» و یک مقدمه «ارزشی» و «هنجاری». به‌طور مثال، خطمشی پیشنهادی زیر را در نظر بگیرید: «جهاد کشاورزی باید قیمت



خرید تضمینی گندم را بالا ببرد تا تولید آن افزایش یابد». این تجویز دو مقدمه دارد. نخستین مقدمه از جنس «توصیف» و «تبیین» است. به این مفهوم که «اگر قیمت خرید کالایی افزایش یابد، تولید آن افزایش می‌یابد». اما مقدمه دوم از جنس «ارزش و هنجار» است. به این مفهوم که «خوب است که تولید گندم در جامعه افزایش یابد». از جمع این دو مقدمه می‌توان به خطمشی پیشنهادی رسید. این قاعده برای تمامی خطمشی‌ها و در حوزه‌های مختلف (فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی) صحیح است. نقد هر خطمشی نیز با نقد یک یا دو مقدمه آن امکانپذیر است.

پرسش مهمی که برای خطمشی‌گذاران و ناقدان مطرح می‌شود این است که مقدمات نظری لازم برای شکل‌دهی به خطمشی را از کجا (چه منبعی) باید اخذ کرد؟ تکلیف مقدمه ارزشی و هنجاری روشن است. قانون اساسی، قوانین موضوعه، ارزش‌های دینی، فلسفه اجتماعی، ایدئولوژی سیاسی و اخلاق، مهم‌ترین منابع هستند. اما مقدمه توصیفی و تبیینی را که در مورد وصف واقعیت و بیان چرایی و چگونگی وقوع پدیده‌ها است از کجا باید اخذ کرد؟ علوم تجربی، بخش‌هایی از فلسفه، بینش‌های دینی، باورهای عامیانه و حتی خرافات، مدعی توصیف پدیده‌ها و بیان چرایی و چگونگی وقوع آنها هستند. اما همان‌طور که علامه مطهری در مقدمه‌ای بر جهان‌بینی اسلامی به‌خوبی توضیح می‌دهد، تنها توصیف و تبیین‌های مبتنی بر علوم تجربی است که امکان تصرف در طبیعت (ایجاد تکنولوژی) و تصرف در جامعه انسانی (خطمشی‌گذاری اجتماعی) را فراهم می‌آورد. جهان‌بینی‌های فلسفی و دینی اگرچه به زندگی معنا و جهت می‌دهند و برای حرکت انگیزه ایجاد می‌کنند؛ اما به‌عنوان مقدمه نظری «خطمشی‌ها» برای توصیف و تبیین معطوف به اقدام به‌کار نمی‌آیند.

خطمشی‌گذاری به معنای خاص آن نیازمند مقدمه‌ای توصیفی - تبیینی از جنس «علم» و با همان روش علمی و مبتنی بر استفاده از نظریه‌های مقبول در علوم تجربی است. کارآمدی خطمشی‌گذاری عمومی در دنیای جدید حاصل پیدایش و فراگیر شدن علوم و به‌کارگیری آنها به‌عنوان یکی از منابع خطمشی‌گذاری می‌باشد. خطمشی‌گذاری بدون داشتن یک چارچوب علمی مشخص یعنی تیراندازی در تاریکی. اگر دولتی ضرورت خطمشی‌گذاری متکی بر علم را بپذیرد باید به لوازم آن گردن نهد. مقید کردن ادعاها در چارچوب یک نظریه شناخته شده علمی، ایجاد سازمانی متشکل از عالمان علوم تجربی برای فراهم آوردن مقدمه توصیفی - تبیینی خطمشی‌ها و ارج نهادن به نظریه‌پردازان و پژوهشگران عرصه علوم تجربی از جمله این لوازم‌اند.

۲-۱. تحقیقات اولیه در حوزه تنظیم و اجرای خطمشی

اولین مطالعاتی که در دهه‌های گذشته پیرامون «تنظیم کاربردی خطمشی» در حوزه سیاست‌گذاری عمومی صورت گرفت، منجر به نتایج نامیدکننده‌ای در این زمینه شد. این تحقیقات به ناکامی‌های



نسبتاً قابل توجهی که کشورهای مختلف در دهه ۱۹۶۰، به‌عنوان جوامع پیشقدم در این زمینه، با آن روبرو بودند، اشاره دارد.^۱

تلاش‌های اولیه این کشورها، بجای آنکه رویکرد کلی و بین‌بخشی داشته باشد، عموماً متمرکز بر رویکردهای بخشی و منطقه‌ای بوده و عمده تمرکزشان بر بررسی و تشریح موانع اجرای مؤثر خطمشی‌ها از این منظر بوده است.^۲

یکی از مطالعات اولیه اشاره دارد به تحقیقی که «پرسمن» و «ویداوسکی»^۳ در بررسی عوامل ناکامی پروژه تنظیم و اجرای خطمشی «مدیریت توسعه اقتصادی اوکلند» داشتند که در آن جنبه‌های متعددی از اجرای خطمشی‌ها مورد ارزیابی قرار گرفت.

طرح تحقیقاتی انجام شده توسط پرسمن و ویداوسکی براساس مجموعه‌ای از مفروضات نسبتاً سختگیرانه درخصوص ارتباط بین تصمیمات اتخاذ شده (خطمشی‌ها) و احتمال موفقیت هر تصمیم در یک جامعه آماری وسیع بنا نهاده شد. ایشان بیان کردند که وقتی تعداد تصمیمات مستقل از هم زیاد شوند، چون مجموعه متنوعی از تصمیمات را تشکیل می‌دهند، احتمال موفقیت تصمیمات کاهش می‌یابد.^۴

نتایج حاصل از تحقیقات پرسمن و ویداوسکی نشان داد که تعدد خطمشی‌ها، خود به‌تنهایی به‌عنوان مهمترین مانع بر سر راه موفقیت خطمشی‌ها در اجرا، مطرح می‌شوند.

با تعمیم نتایج این تحقیق به برنامه‌های توسعه در کشور می‌توانیم این فرضیه را مطرح کنیم که یکی از مهمترین عواملی که همواره به‌عنوان مانع اصلی به ثمر رسیدن احکام برنامه‌های توسعه (چه قبل و چه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) مطرح بوده، همانا تعدد تصمیمات یا احکام برنامه‌ها بوده است.

همچنین «بارداک»^۵ علاوه بر چالش‌هایی که پرسمن و ویداوسکی مطرح کردند، به نتایج دیگری در مورد برنامه‌های حمایتی^۶ دولت در حوزه خطمشی‌گذاری و اجرای آنها دست یافتند و آن را تحت عنوان «بازی‌های اجرای خطمشی» مطرح کرده و در آن به تشریح جنبه‌های دیگری از علل ناکامی و تأخیر در اجرای خطمشی‌های پروژه اوکلند پرداختند.

براساس تحقیقات بارداک، اجرای ناموفق خطمشی‌ها، پیامدهای نامطلوبی همچون انحراف در

1. Pal, 1997; Mazmanian and Sabatier, 1983.

2. Lester et al, 1987.

3. Pressman and Wildavsky, 1973.

۴. در این پژوهش با انجام یک سلسله محاسبه مبتنی بر احتمالات، نتیجه‌گیری کرده است که اگر چنانچه هر تصمیم (حکم برنامه یا خطمشی) به‌طور مستقل ۰/۹۵ احتمال موفقیت داشته باشد، وقتی در قالب مجموعه ۷۰ تایی از تصمیمات (احکام) قرار می‌گیرند، احتمال موفقیت کلی آنها به ۰/۰۰۳۹۵ کاهش می‌یابد و همچنین یک مجموعه ۱۴ تایی از خطمشی، کافی است تا احتمال موفقیت در کل به میزان ۵۰ درصد کاهش یابد.

5. Bardach, 1977.

6. Supportive



تخصیص منابع و تأثیر آن در اجرای خطمشی‌ها (قوانین)، انحراف از اهداف اولیه خطمشی‌ها، مقاومت‌های رفتاری در مقابل اجرای خطمشی‌ها و همچنین اتلاف بیش از حد انرژی‌های فردی و سازمانی و افزایش هزینه‌های سیاسی در فرآیند اجرای خطمشی‌ها و قوانین را در پی خواهد داشت. بارداک فرآیندی را تحت عنوان «سناریونویسی»^۱ معرفی می‌کند که در آن فرد، یک چارچوب ذهنی از توالی پیشامدها در آینده و همچنین پیامدهای ناشی از پدیده‌هایی که ممکن است در آینده اتفاق بیفتد متصور می‌شود. سناریونویسی در واقع یک نوع داستان‌نویسی در مورد پیشامدهای محتمل در آینده است و در آن، فرد در پی پاسخ‌های مختلف به واژه «چه اتفاقی می‌افتد اگر...؟!» بر می‌آید. سپس فرد وقایع محتمل ابتدایی را با کارشناسان و نخبه‌های هر حوزه بازگو می‌کند و از آنها کمک می‌گیرد تا مسیرهای اجرایی خطمشی‌ها را به واقعیت‌های محتمل نزدیک نماید. سپس فرد سناریونویس با همکاری همان نخبگان و کارشناسان سعی می‌کند تا برای داستان‌هایی که برای آینده متصور شده‌اند، پایان خوشی وضع نمایند. در این روش، آزمون و خطا در یک تعامل مؤثر، منجر به تدوین نتایج و سرانجام بهتری برای پیشامدهای محتمل آینده خواهد شد.

به این ترتیب می‌توان گفت:

«سناریونویسی در واقع یک هنر است که نیاز به تخیلی قوی و بصیرتی قابل توجه خواهد داشت».^۲

در نهایت بارداک بیان می‌کند که تعمیم یک تئوری فراگیر برای تنظیم خطمشی‌ها (که بتوان آن را برای همه شرایط تعمیم داد) غیرواقعی خواهد بود و این به دلیل طبیعت و ماهیت متکثر و پویای جهان واقعی است.

بارداک در نهایت مکانیسم‌های اجرایی خود را جهت مواجهه با آینده نامطمئن در دو حالت ارائه می‌دهد: اول اینکه مسیرهای متعددی را که ممکن است در آینده واقع شود ترسیم نماییم تا از این طریق خطمشی‌های جایگزین را برای پیشبرد امور اجرایی (و در مواقع تغییر شرایط) آماده داشته باشیم؛ دوم تطابق عناصر ویژه به‌منظور اطمینان از دستیابی به بهترین نتیجه، با توجه به هدف اصلی خطمشی تدوین شده که با اجرای درست روش سناریونویسی می‌توان این دو حالت را محقق کرد.

1. Scenario-Writing

۲. از یک نقطه‌نظر می‌توان بیان کرد که سناریونویسی، می‌تواند روش مناسبی برای برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور باشد. چراکه با توجه به شرایط متغیر محیطی و افزایش سرعت و شدت تغییر و تحولات اقتصادی - سیاسی، اتکا به رویکردهای استراتژیک و بلندمدت در برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور، امری نامعقول و پرریسک می‌باشد و جز اینکه باعث اتلاف منابع ملی است (که صرف امور برنامه‌ریزی می‌شوند) نتیجه دیگری دربر نخواهد داشت. لذا می‌توان روش سناریونویسی (یا ترکیبی از این دو روش) را پیشنهاد کرده و بیان نمود که می‌توان با شناسایی متغیرهای کلیدی که نقش اصلی را در تغییر و تحولات محیطی ایفا می‌کنند، چندین رویداد محتمل را برای آینده متصور شده و برای مواجهه با هر سناریو تمهیدات لازم را پیش‌بینی کرد.



در یک مطالعه دیگر، «هاگ‌وود» و «گان»^۱ لیستی از عناصر عمومی ارائه کردند (جدول ۱) و عقیده داشتند که درجه‌ای از ناکامی‌ها در اجرای خطمشی‌ها در همه حال اجتناب‌ناپذیر است.

جدول ۱. عناصر عمومی در اجرای موفقیت‌آمیز خطمشی‌ها^۲

عناصر عمومی	توضیح یا بیان مصداق
مشکلات و محدودیت‌های عمده	سازمان‌ها و افرادی که حاضر به هیچ‌گونه همکاری نمی‌شوند. همچنین بعضی از رویدادهای محیطی که مانع ایجاد می‌کنند
زمان و منابع کافی	زمان، سرمایه مالی و منابع انسانی
ترکیب مناسب و متناسبی از منابع	ترکیب مناسبی از منابع مالی، زمانی و نیروی انسانی
بینش و نگرش صحیح	طراحی مناسب و برقراری روابط مؤثر و انگیزشی
روابط علت و معلولی معقول، واضح و مستقیم	معضل مسکن معلول نظام‌های اقتصادی سرمایه‌داری و عدم سیاستگذاری فعال از سوی دولت می‌باشد
روابط وابستگی و خویشاوندی در حداقل خود باشد	قدرت را نباید تکه‌تکه کرد
به اجماع رسیدن در اهداف	همه صداها از روی یک کاغذ خوانده شود و راجع به اهداف مشاجره نکنند
تعریف صحیح از توالی وظایف	کارهای اولیه را اول انجام دهید و سپس سراغ بعدی روید
ارتباطات	ارتباطات واضح و فهم و تفهیم صحیح آن
قبول و تبعیت از خطمشی‌ها و تعهد به آنها	از کارشکنی، تمرد و سرکشی اجتناب شود

براساس آنچه بیان شد، مطالعات اولیه و دیگر تحقیقات به‌خوبی اثبات کردند که اجرای خطمشی‌ها کار آسانی نیست و ریسک بالایی را شامل می‌شود، به‌طوری که پیاده کردن خطمشی‌ها نیاز به اقدامات پیچیده و ایجاد نظام یکپارچه خواهد داشت.

پال^۳ نیز قویاً اظهار کرد که اگر مفروضات پرسمن و ویداوسکی مورد توجه قرار گیرد، احتمال موفقیت اجرای خطمشی‌ها به‌طور کلی افزایش می‌یابد.

نتایج حاصل از تحقیقات اولیه در حوزه تنظیم اجرایی خطمشی‌ها را می‌توان به‌صورت زیر

بیان کرد:

- تصمیمات و خطمشی‌ها (قوانین و احکام برنامه‌ها) هیچ‌گاه مستقل از هم نخواهند بود.

- تلاش اجراکنندگان خطمشی‌ها تنها به تصمیم یا حکم مربوط به حوزه خود مربوط نمی‌شود،

بلکه آنها باید تلاش زیادی برای هماهنگی با دیگر بازیگران و دیگر احکام از خود بروز دهند.

در یک نظام خطمشی‌گذاری، همه اجزا و بازیگران به‌شدت از یکدیگر تأثیرپذیر و بر هم

1. Hogwood and Gunn, 1984.

2. Ibid.

3. Pal, 1997.



تأثیرگذارند؛ به نحوی که با از سر راه برداشتن موانع در یک حوزه، احتمال موفقیت اجرای خطمشی‌ها در حوزه‌های دیگر افزایش می‌یابد. لذا همه بازیگران می‌بایست نسبت به کل سیستم، اشراف داشته باشند.

- رابطه علی - معلولی قوانین و خطمشی‌ها باید همواره (هم در تدوین و هم در اجرا) مورد ملاحظه قرار گیرد؛ چراکه ممکن است با حذف یا ناقص اجرا کردن بعضی احکام، احتمال موفقیت دیگر احکام وابسته به آن نیز به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد.

- با برداشتن موانع از سر راه بعضی از خطمشی‌ها، احتمال موفقیت کلی ممکن است به‌نحو کاملاً چشمگیری افزایش یابد.

۳-۱. نسل دوم تحقیقات در حوزه تنظیم و اجرای خطمشی‌ها

با توجه به موفقیت‌هایی که بعد از ناکامی‌های مربوط به نسل اول نظریه‌های تنظیم و اجرای خطمشی‌ها حاصل شد، نسل دیگری از تحقیقات شکل گرفت که به توسعه چارچوب‌های تحلیلی که منجر به شناسایی عواملی می‌شوند که به تفهیم و درک اهداف خطمشی‌ها کمک می‌کنند، پرداخت. تحقیقاتی که در این نسل از نظریات انجام شد را می‌توان به‌طور کلی به دو رویکرد از بالا به پایین و از پایین به بالا دسته‌بندی کرد.^۱

۳-۱-۱. رویکرد از بالا به پایین^۲

المور^۳ اذعان نموده که روش از بالا به پایین با چارچوب‌های استاندارد تحلیل خطمشی و همچنین با تکنیک‌های علم مدیریت (تحقیق در عملیات) و تحلیل تصمیم، سازگار است. (مانند تکنیک‌های بازنگری و ارزیابی برنامه [PERT]^۴ و روش مسیر بحرانی [CPM]).^۵ به عبارت دیگر می‌توان گفت که رویکرد از بالا به پایین با متدولوژی‌های مدیریت پروژه کاملاً سازگار است.

در روش از بالا به پایین، در سطح کشور، تصمیمات راجع به خطمشی‌ها به وسیله دولت مرکزی اتخاذ می‌شود. در این روش تعدادی سؤال راجع به اجرای خطمشی‌ها مطرح می‌شود که از این قرارند:

۱. محدوده و مرز فعالیت‌های اجرایی گروه‌های هدف و متولیان اجرای خطمشی‌ها تا کجا تعیین شود تا با اهداف و رویه‌هایی که خطمشی مربوطه (یا حکم برنامه) معین کرده است، سازگار باشد؟
۲. با توجه به محدودیت زمانی، تا چه اندازه می‌توان به اهداف موردنظر دست یافت؟ و یا تا

1. Lester et al, 1987; p.202.
2. The Top-Down Approach
3. Elmore, 1982.
4. Program Evaluation and Review Technique
5. Critical Path Method



چه اندازه‌ای آثار یا پیامدهای سیاست‌ها با اهداف سازگار خواهد بود؟

۳. عوامل و متغیرهای کلیدی، چگونه از خروجی‌های خطمشی‌ها تأثیر می‌پذیرند؟ و همچنین چطور بر آنها اثر می‌گذارند؟ و یا وابستگی هر دوی آنها با خطمشی‌ها و برنامه‌های عمومی دیگر (بالادستی‌ها و پایین‌دستی‌ها) به چه نحوی دیده شده است؟

۴. خطمشی‌ها (احکام) در طول فرآیند اجرا و براساس تجربیاتی که در طول فرآیند حاصل می‌شود، چگونه دوباره فرمول‌بندی و اصلاح می‌شوند؟

مازمنیان و ساباتیئر^۱ مناسب‌ترین چارچوب مفهومی را در رویکرد از بالا به پایین در حوزه تنظیم معطوف به اجرای خطمشی^۲ ارائه دادند. پال^۳ نیز مدل گرافیکی آن را ساده‌سازی کرده و توضیحاتی را در مورد متغیرهای مدل به آن اضافه کرد. در ادامه هر دو مدل را مرور می‌کنیم.

چارچوب تنظیم اجرایی خطمشی (PIF)^۴

براساس مدل مازمنیان و ساباتیئر، حیاتی‌ترین نقش در اجرای خطمشی، «شناسایی متغیرهایی است که در دستیابی به اهداف خطمشی‌ها در طول فرآیند اجرای آنها تأثیرگذار است». این متغیرها در سه محور اصلی دسته‌بندی می‌شوند:

۱. متغیرهای ماهیتی^۵ که مربوط به مشکلات و موانع ناشی از ماهیت حکم قانون می‌شود که در طول فرآیند با آنها روبرو هستیم.

۲. متغیرهای ساختاری^۶ که بر فرآیند اجرای خطمشی‌ها تأثیر می‌گذارند.

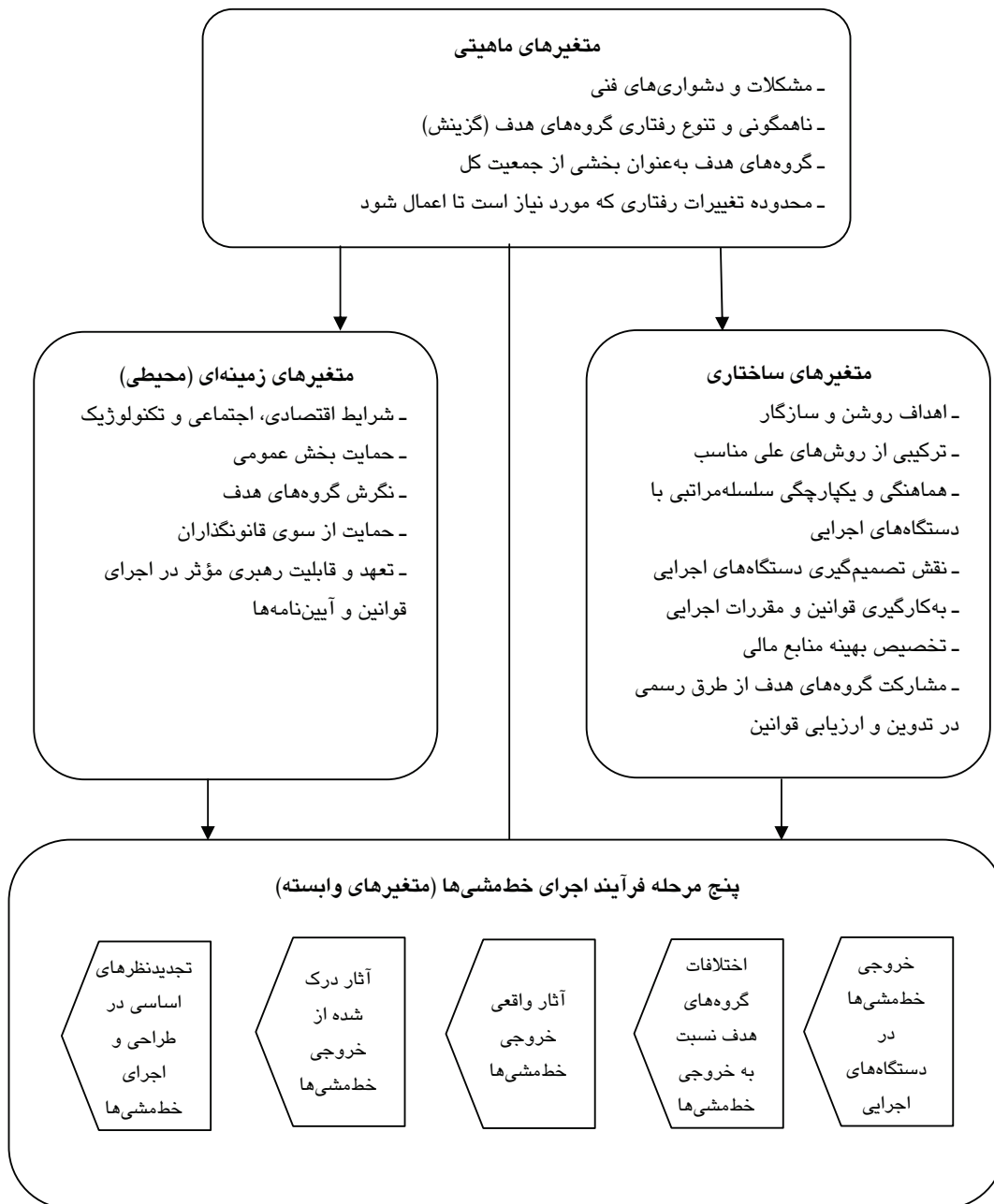
۳. متغیرهای زمینه‌ای^۷ که قوانین و خطمشی‌ها را حمایت^۸ می‌کنند. مازمنیان و ساباتیئر در

نهایت رابطه این سه متغیر مستقل را با پنج مرحله اجرای خطمشی‌ها نشان دادند (شکل ۱).

1. Mazmanian and Sabatier, 1983.
2. Policy Implementation
3. Pal, 1997.
4. Policy Implementation Framework
5. Material Variables
6. Structural Variables
7. Contextual Variables
8. Support



شکل ۱. چارچوب تنظیم اجرایی خطمشی (ساباتایر و مازمانیان (۱۹۸۳))

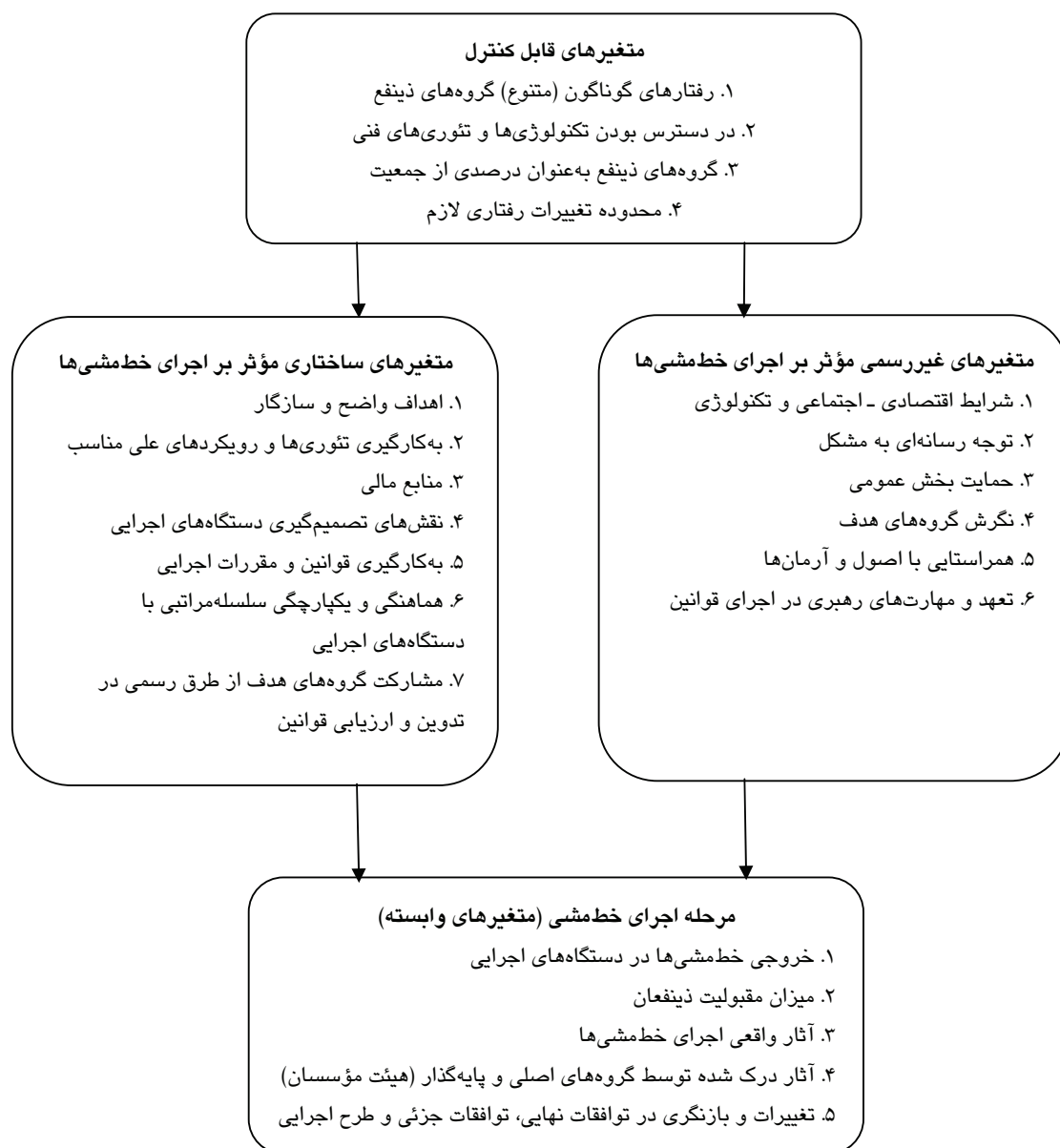


از زاویه‌ای دیگر و در مدل تکمیل شده‌ای که از سوی پال ارائه شده است، می‌توان گفت چارچوب مفهومی این مدل دربرگیرنده ۱۷ متغیر مستقل می‌باشد که در سه مقوله دسته‌بندی شده است:



۱. موانع قابل مهار و قابل کنترلی که خطمشی‌ها می‌خواهند که به آنها فائق آیند.
۲. ویژگی‌های ساختاری و قانونی برای سازماندهی و کنترل خطمشی‌ها در اجرا.
۳. متغیرهای غیررسمی (جنبه قانونی ندارند) که بر اجرای خطمشی تأثیر گذارند (شکل ۲).

شکل ۲. مدل ساده‌سازی شده پال (۱۹۹۷)





۲-۳-۱. رویکرد از پایین به بالا^۱

مشاهدات دیگری در دنیای واقع، صحنه بر این موضوع گذاشتند که رویکرد از بالا به پایین، در همه موارد لزوماً منعکس‌کننده واقعیت‌ها نمی‌باشند. جانسون و کانر^۲ ادعان نمودند که مجریان سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها که در صف مقدم قرار دارند (به‌خصوص در جایی که خدمات^۳ ارائه داده می‌شود) لزوماً از رهنمودها و دستورات از بالا به پایین و متمرکز مدیران استقبال نخواهند کرد؛ چراکه آنها مستقیماً با نیازهای ارباب رجوع و مشتریان سروکار دارند و نسبت به کسانی که دستورات را از سطوح بالای سازمان جاری می‌سازند به مسائل و چالش‌های واقعی آگاه‌تر و نسبت به مشکلاتی که در اجرا رخ می‌دهند، آشنا ترند.

بنابراین آنها باید نقش گسترده‌تری در تنظیم قوانین و سیاست‌گذاری‌ها داشته باشند. البته این بدان معنا نیست که در همه حال، سطوح پایین^۴ باید خود خط‌مشی‌گذاری کنند و نسخه‌های اجرایی را خود طراحی و اعمال نمایند.^۵

در یک تحقیق دیگر المور^۶ رویکرد از پایین به بالا را با بررسی بر روی شبکه‌ای از بازیگران که در خط مقدم اجرای خط‌مشی‌ها قرار داشتند و همچنین با شناسایی فعالیت‌ها، اهداف، استراتژی‌ها و روابط بین آنها، توسعه داد.

در این رویکرد، ابتدا هدف خط‌مشی به‌طور دقیق و در صف اول اجرا مشخص می‌شود. سپس یک نگاه رو به عقب در سطوح ساختاری دستگاه‌ها و واحدهای اجرایی صورت می‌گیرد و دو سؤال کلی در هر سطح مطرح می‌شود:

۱. ظرفیت و توانایی آن واحد برای اثرگذاری بر رفتاری که هدف خط‌مشی موردنظر می‌باشد

در چه سطحی است؟

۲. آن واحد به چه منابعی و به چه میزان نیاز دارد تا بتواند اثرگذاری لازم را داشته باشد؟

در نهایت شخص یا اشخاص سیاستگذار برنامه‌ای تدوین می‌کنند تا منابع را طوری به واحدهای مختلف سازمان هدایت کنند که بیشترین اثربخشی را داشته باشد.^۷

با وجودی که به‌نظر می‌رسد رویکرد از پایین به بالا رویکرد مناسب‌تری برای مواجهه با چالش‌های دنیای واقع است؛ اما به عقیده بسیاری از محققان از جمله لیندر و پیترز^۸ دولت‌ها علاقه زیادی به مذاکره با سطوح پایین‌تر و اجرای سبک‌های مشارکتی نخواهند داشت، بلکه آنها بیشتر

1. The Bottom-Up Approach
2. Johnson and O'Connor, 1979.
3. Service
4. Street Level
5. Palumbo and Calista, 1987.
6. Elmore, 1982.
7. Pal, 1997.
8. Linder and Peters, 1987.



در پی استفاده از قدرت قانونی خود و اعمال سبک‌های متمرکز هستند.

ساباتایر^۱ به این موضوع اشاره می‌کند که طرفداران رویکرد از پایین به بالا هرگز قادر نخواهند بود که سطوح تحلیلی شبکه تحت‌نظرشان را به مدل علی پایدار (قابل دوام) که بتواند باعث یکپارچه کردن آثار بعضاً غیرمستقیمی که عوامل قانونی و اقتصادی - اجتماعی بر رفتار سیستم دارند، تبدیل کنند.

براساس آنچه در بالا به آن اشاره شد و با یک بررسی اجمالی نسبت به روند خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی‌ها در ایران، می‌توان ادعان کرد که رویکرد موجود در نهادهای خط‌مشی‌گذار در کشور بیشتر با سبک‌ها و روش‌های متمرکز و از بالا به پایین سازگار هستند. درآمدهای ناشی از ثروت‌های نفتی که مستقیماً نصیب دولت می‌شود نیز عامل دیگری است که بر میزان قدرت و تمرکز دولتی افزوده و میل به اتخاذ رویکردهای مشارکتی و از پایین به بالا را تقریباً از بین برده است. لذا با توجه به شرایط حاکم بر نظام خط‌مشی‌گذاری در کشور می‌کوشیم تا در ادامه یک چارچوب مناسب و متناسب با این شرایط را بسط داده و با ارائه مثال‌هایی از قوانین و احکام تصویب شده در گذشته (به‌خصوص برنامه چهارم توسعه) مدل مذکور را تشریح کنیم.

1. Paul Sabatier, 1986.



فصل دوم - ارائه چارچوبی جهت تنظیم و ارزیابی قوانین و برنامه‌های توسعه به‌همراه مثال‌هایی از برنامه چهارم توسعه کشور

مقدمه

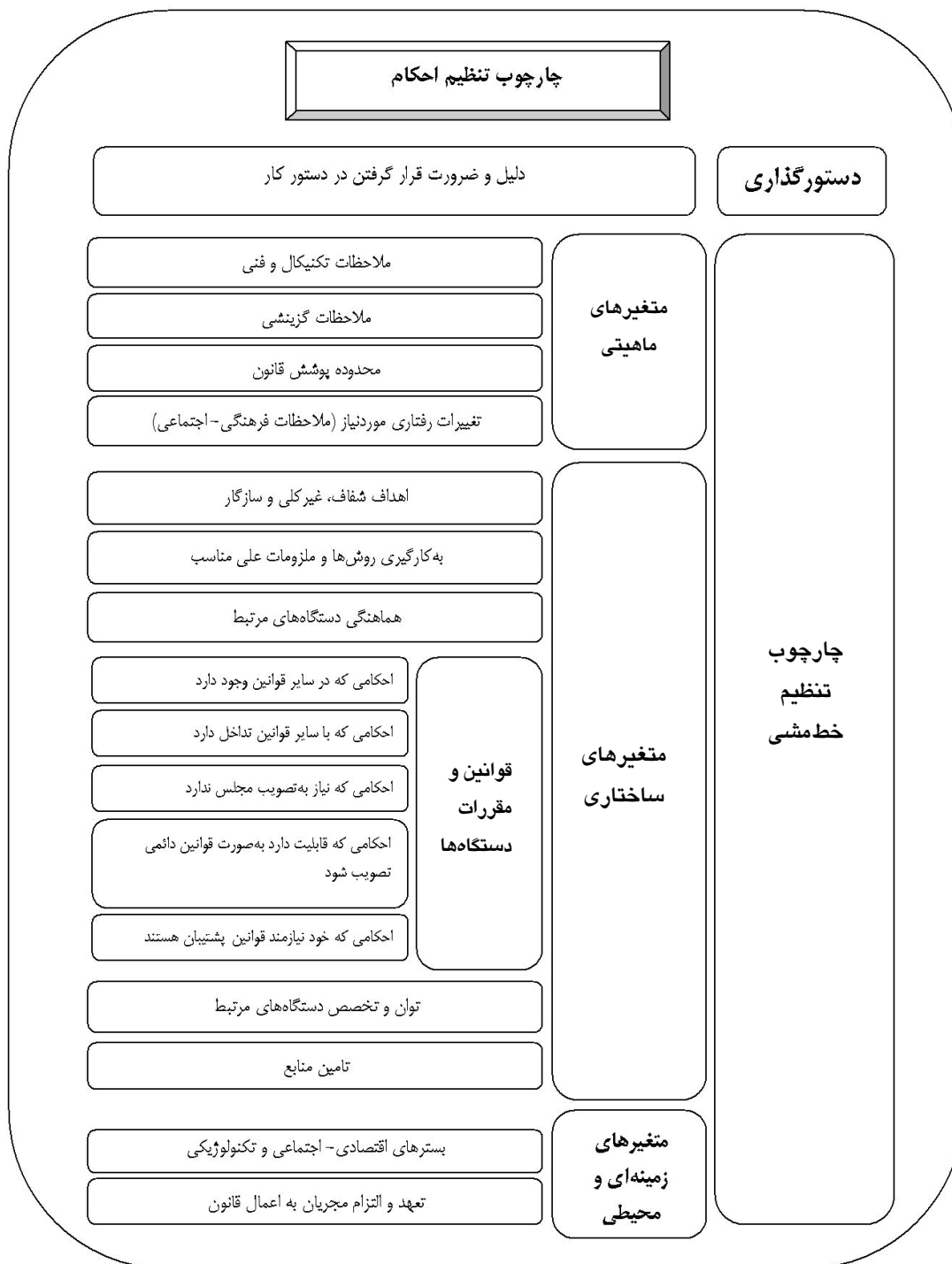
تجربه چندین ساله کشور در برنامه‌ریزی توسعه، مؤید این امر است که مواد و احکام برنامه‌ها، علیرغم ضرورتی که در وضع آنها وجود دارد، در مرحله اجرا با مشکلات فراوان مواجه شده و در بسیاری از موارد با شکست روبرو می‌شوند. یکی از مهمترین دلایل این امر، عدم تنظیم صحیح و دقیق مواد قانونی است.

هم‌اکنون که کشور در مسیر تدوین برنامه پنجم توسعه قرار گرفته، ضروری است با شناخت عواملی که سیاست‌های اتخاذ شده را در اجرا دچار مشکل می‌سازد و مقدمات شکست آنها را فراهم می‌نماید، قوانینی تدوین شود که با مدنظر داشتن این عوامل، ما را به موفقیت در اجرا نزدیک کند. لذا در این نوشتار سعی بر آن است تا با ارائه مدلی جامع، عواملی که در «اجرای» سیاست‌ها تأثیرگذار می‌باشند و از این منظر باید در «تدوین» سیاست‌ها و احکام برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرند معرفی شده و با ارائه مثال‌هایی از سیاست‌های وضع شده در کشور، به‌ویژه برنامه چهارم توسعه، تبیین گردند.

در این مدل، ابتدا دستورگذاری به‌لحاظ مفهومی و برخی از شیوه‌های تعیین دستور کار، به‌صورت اجمالی مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس تنظیم و انتخاب خط‌مشی، که بخش اصلی این مدل را تشکیل می‌دهد معرفی خواهد شد. در این قسمت با معرفی سه دسته متغیرهای ماهیتی، ساختاری و محیطی (یا زمینه‌ای)، عواملی که در جهت تدوین یک سیاست مؤثر می‌باید مدنظر «سیاست‌گذاران» قرار داشته باشد تبیین می‌شود.



شکل ۳. چارچوب پیشنهادی تنظیم خط مشی





۲-۱. دستورگذاری

در این بخش تنها به منظور رعایت پیوستگی مطالب، توضیحات مختصری پیرامون فرایند دستورگذاری، که در مباحث سیاستگذاری مقدمه‌ای برای ورود به مرحله تنظیم سیاست‌ها به‌شمار می‌رود، آورده شده است.

اصطلاح «دستورگذاری» به‌طور کلی شامل مفاهیم مختلفی برای اتخاذ عمل و اقدام می‌باشد که استفاده از آن در شرایط مختلف به‌طور قابل ملاحظه‌ای متفاوت است. دستورگذاری ممکن است اشاره به تصمیماتی باشد که در جلسه‌های کارگروه‌ها اخذ می‌شود و یا پیشنهادهایی باشد که در سخنرانی مقام‌های مسئول کشوری عنوان می‌شود یا شرایطی که به‌طور کلی بر خطمشی حاکم است.

به‌طور اجمالی منظور از دستورگذاری، فرآیندی است که طی آن موضوعاتی که باید در دستورکار قرار گیرند (و مثلاً قوانینی در مورد آنها تدوین شود) مشخص می‌شوند.

آنچه در مرور مسائل مربوط به حوزه دستورگذاری مشخص است، آن است که در یک سیستم اجتماعی، تنظیم دستور کار و خطمشی‌گذاری، امری ساده نیست و به هر طریقی که انجام شود مشکلاتی را به‌دنبال خواهد داشت.

بدون اینکه قصد ورود به رویکردها و شیوه‌های مختلف تعیین دستور کار را داشته باشیم، تنها به این نکته بسنده می‌کنیم که یکی از اشکالات مهم روش متمرکز و از بالا به پایین در فرایند دستورگذاری و برنامه‌ریزی در کشور ما، فشارهای زیادی است که بر دوش سازمان‌های عمومی برنامه‌ریزی، نظیر معاونت نظارت و برنامه‌ریزی راهبردی ریاست جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) تحمیل می‌شود. بررسی موضوعات مختلف، اولویت‌گذاری و قضاوت در مورد پیامدهای اجرای سیاست‌ها در یک جامعه پیچیده، کار مشکلی است و نیازمند توان، تعهدات و مسئولیت‌های گسترده‌ای است. هم‌اکنون تعداد معدودی از سازمان‌های عمومی در کشورها قادر هستند که به‌طور موفقیت‌آمیز از عهده انجام این وظایف برآیند.

همچنین در تهیه دستور کار خطمشی‌گذاری، باید انتظار داشت که کلیه ذینفعان در حد بالایی مشارکت نمایند. همان‌گونه که بسیاری از نظریه‌پردازان اظهار داشته‌اند شرکت ذینفعان در حد لازم، کمک مهمی به درک و شناخت مسئله در تهیه دستور کار خطمشی‌گذاری خواهد کرد. حتی برخی از صاحب‌نظران، نقش سازمان‌های عمومی را به تعامل و کنش و واکنش این مؤسسات با ذینفعان و گروه‌های داخل و خارج آن تعبیر می‌کنند. شناسایی مسئله یا مشکل عمومی بدین ترتیب در مفهوم رابطه و زندگی گروهی مطرح می‌شود.^۱

۱. سیدمهدی الوانی و فتاح شریف‌زاده، ۱۳۸۳.



۲-۲. تنظیم و انتخاب خط‌مشی

تنظیم یا فرموله کردن،^۱ به‌طور ساده به این معناست که نسخه واحدی را به‌صورت یک طرح، برنامه و یا روش، برای برطرف کردن برخی از نیازهای سازمان و به‌طور کلی جامعه، یا اقدام در مورد یک مسئله یا مشکل، طراحی کرده و ارائه داد.

• تشریح مدل «چارچوب تنظیم احکام»

مدلی که در اینجا به معرفی و استفاده از آن خواهیم پرداخت، مبتنی بر مدل ارائه شده توسط مازمانیان و ساباتیئر، از محققین علوم سیاستگذاری است.^۲

البته به‌منظور منطبق نمودن مدل مورد استفاده با نیازهای این پروژه و با در نظر گرفتن ویژگی‌های احکام برنامه‌های توسعه، تغییرات اندکی در اصل مدل اعمال شده و متغیرهای معدودی از آن حذف یا به آن اضافه شده است.

این مدل را که از آن تحت عنوان «چارچوب پیاده‌سازی سیاست‌ها»^۳ یاد شده است، در اینجا با عنوان «چارچوب تنظیم احکام» معرفی می‌نماییم.

در این مدل ۱۲ متغیر مختلف، که باید در تنظیم احکام و سیاست‌ها در نظر گرفته شوند، تا حکم مورد نظر در اجرا با مشکلات کمتری همراه باشد، معرفی شده است. این متغیرها در سه دسته کلی متغیرهای ماهیتی، ساختاری و زمینه‌ای (محیطی) ارائه شده‌اند.

به‌عنوان نمونه‌ای از کاربرد متغیرهای معرفی شده در این مدل، می‌توان به متغیر «تغییر رفتار مورد نظر» در مجریان اشاره کرد. توضیح آنکه رفتارها و فرهنگ‌های گوناگون در سازمان‌های سلسله‌مراتبی (نظیر سازمان‌های دولتی) باعث ایجاد چالش‌های گسترده‌ای می‌شود. لذا در هنگام تدوین احکام، باید به ماهیت و جنس شبکه‌ای که احکام در آن جاری می‌شوند توجه خاص شود تا احکامی انتخاب شوند که اطمینان و تناسب لازم را با آنها داشته باشد. لذا یکی از عوامل اجرایی نشدن قانون حداکثر، عدم توجه به عناصر فرهنگی متناسب با قانون مذکور بوده است.

در مدلی که در اینجا معرفی شده است، دو متغیر زمینه‌ای، شامل حمایت بخش عمومی و حمایت حاکمیت،^۴ از مدل اصلی حذف شده‌اند. چراکه فرض ما بر آن است که احکامی که عموماً در مجموعه دولت تنظیم شده و در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده‌اند، تبعاً از حمایت بخش عمومی و نیز حاکمیت برخوردار هستند.

1. Formulation

2. Mazmanian & Sabatier, 1983.

3. Policy Implementation Framework (PIF)

۴. لازم به ذکر است که منظور از بخش عمومی، آن بخش از دولت است که با ارائه کالاها و خدمات دولتی به مردم در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و محلی سروکار دارد. ارائه خدمات شهری و رسانه‌های ملی از جمله صداوسیما، از همین قبیلند. همچنین منظور از حاکمیت، بخش‌های مختلف دولتی اعم از قوای سه‌گانه است.



همچنین برخی از نکاتی که به‌عنوان آسیب‌های برنامه‌های توسعه سابق شناخته شده است، نظیر تداخل و هم‌پوشانی احکام برنامه‌ها با سایر قوانین موضوعه کشور، ذیل متغیر «قوانین و مقررات دستگاه‌ها» آورده شده است. چراکه پیوستگی مفهومی زیادی با این متغیر دارند.

۱-۲-۲. متغیرهای ماهیتی

این دسته از متغیرها صرفاً به اقتضای سیاست مورد نظر، بیان شده و تنها به شرایط ویژه‌ای که برای اجرای آن سیاست خاص باید مورد توجه قرار بگیرد معطوف می‌شوند. متغیرهای ماهیتی، در واقع منعکس‌کننده ماهیت اصلی یک خط‌مشی و مبتنی بر هویت و ویژگی‌های خاص یک حکم هستند. در طرح تحلیلی حاضر، متغیرهای ماهیتی را تحت چهار عنوان ذیل دسته‌بندی کرده‌ایم:

۱. ملاحظات تکنیکال (فنی) قانون،

۲. ملاحظات گزینشی،

۳. محدوده پوشش قانون،

۴. تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی و اجتماعی).

الف) ملاحظات تکنیکال (فنی) قانون

این ملاحظات عمدتاً به مشکلات فنی مربوط به پیاده‌سازی یک سیاست خاص مربوط می‌شود. در زیر نمونه‌هایی از عدم توجه به این متغیر در تدوین قوانین و سیاست‌ها آمده است:

- براساس اسناد توسعه بخشی برنامه چهارم توسعه^۱ تا انتهای این برنامه در شهرهایی همچون بافق، قائنات، سیرجان و... (که از شهرهای خشک کشور محسوب می‌شوند) دولت موظف به ساخت تعداد ۱۰ کارخانه فولاد با ظرفیت هر یک ۸۰۰ هزار تن شده است. درحالی‌که کارشناسان این بخش معتقدند تولید کمتر از ۱/۵ میلیون تن در سال، به‌ویژه در فضای شدید رقابتی در سطح جهانی که کاهش هزینه‌ها و قیمت پایین‌تر، عامل مهمی در تصاحب بازارهاست، اصولاً صرفه اقتصادی ندارد. این حجم پایین تولید، هنگام مقایسه با برخی کشورها نشان از عدم وجود استراتژی‌های رقابت‌پذیری و استفاده از اقتصاد مقیاس^۲ است. به‌عنوان مثال در کشور چین که با فاصله معناداری با سایر رقبا، رتبه اول تولید فولاد در سطح جهان را داراست، اجازه تولید کارخانه‌های با کمتر از ۶ میلیون تن فولاد در سال داده نمی‌شود.

- همچنین کارخانه فولاد با مصرف بسیار زیاد آب همراه است و لذا باید در نقاطی تأسیس شود که از منابع آبی کافی برخوردار باشند. این در حالی است که شهرهای مذکور، همگی در مناطق خشک کشور واقع‌اند.

۱. لازم به ذکر است جداول مذکور، برگرفته از جداول تفصیلی و تفکیکی تولید فولاد در طرح جامع فولاد کشور است.

۲. منظور از اقتصاد مقیاس، سرشکن شدن هزینه‌ها ناشی از تولید انبوه است.



• یکی از طرح‌هایی که از محل حساب ذخیره ارزی (ماده (۱) برنامه چهارم توسعه) تأمین شده، تأسیس کارخانه دوده صنعتی در بیرجند بوده است. این در حالی است که از سوی کارخانه دوده صنعتی، در فرآیندهای تولیدی خود نیاز بسیار زیادی به آب دارد و از سوی دیگر منطقه بیرجند، خود با مشکل کمبود آب مواجه است. همچنین به دلیل فاصله زیاد بیرجند با محل تأمین خوراک کارخانه (جنوب کشور)، کارخانه تازه تأسیس با مشکل تأمین مواد نیز مواجه بوده و هزینه‌های زیادی به کارخانه تحمیل خواهد شد.

• براساس جزء ۶ بند «و» ماده (۲۱) برنامه چهارم، دولت موظف به «اصلاح اساسنامه صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی و صندوق حمایت از توسعه و تحقیقات صنعت الکترونیک در جهت تقویت و توسعه نهادهای پوشش‌دهنده مخاطرات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه اکتشافات مواد معدنی و سرمایه‌گذاری خطرپذیر در صنایع نوین» بوده است. لکن با توجه به اینکه صندوق‌های مذکور دولتی بوده و ضوابط و مقررات مالی دولتی و از جمله ضوابط «قانون محاسبات عمومی» کشور بر این صندوق‌ها جاری است، از قابلیت ریسک‌پذیری کافی برخوردار نیستند. لذا هدف‌گیری این بخش از قانون برای ایفای نقش خطرپذیر از سوی صندوق‌های مالی با ماهیت دولتی، اساساً از توجیه فنی لازم برخوردار نیست.

ب) ملاحظات گزینشی (گزینش گروه‌های هدف براساس ویژگی‌ها و تمایز کیفی)

یکی از عوامل موفقیت سیاست‌ها در اجرا، گزینش گروه‌هایی است که از آن سیاست خاص، مستقیماً متأثر می‌شوند. با توجه به تنوع گروه‌های هدف، این امر ممکن نیست که ما یک سیاست خاص را برای تمامی گروه‌ها جاری سازیم؛ لذا در مورد هر سیاست خاص، مجبور به گزینش گروه‌ها براساس ویژگی‌های رفتاری آنها هستیم. رعایت این عنصر، از کلی‌گویی و بیان آمال و آرزوها در سیاست‌ها جلوگیری خواهد کرد. در این مورد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• براساس بند «د» ماده (۱) قانون برنامه چهارم، به دولت اجازه داده می‌شود «حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) از مانده موجودی حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبار مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، خدمات (از جمله گردشگری و...)، فناوری و اطلاعات و خدمات فنی - مهندسی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی ذیربط رسیده است را از طریق شبکه بانکی داخلی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور و به صورت تسهیلات و با تضمین کافی، استفاده نماید». چنانچه ملاحظه می‌شود هیچ‌گونه گزینش معناداری که نشان‌دهنده اولویت‌گذاری واقعی در سیاست‌های توسعه‌ای کشور باشد، در این بند آورده نشده است.

• همچنین اعطای تسهیلات مالی به متقاضیان تأسیس بنگاه‌های زودبازده، بدون هیچ گزینشی



صورت گرفته است. این گزینش می‌توانست در سطوح مختلف فناوری، مناطق، رشته صنایع و... صورت پذیرد.

• در برخی موارد نیز در گزینش‌های انجام شده، اولویت‌گذاری دقیقی صورت نپذیرفته است. به‌عنوان مثال در بند «الف» ماده (۶۲) قانون برنامه چهارم، تنها به آلودگی هوا توجه شده است. حال آنکه انواع آلودگی‌های صوتی، نوری و آلودگی‌های آب و خاک نیز از انواع مهم آلودگی‌هایی است که ریشه در صنایع کشور دارد، اما مغفول واقع شده است. به‌عنوان مثال در حال حاضر رنگ‌های آزو و پساب‌های شیمیایی کارگاه‌های نساجی در اطراف تهران، وارد زمین شده و از طریق زمین‌های کشاورزی مناطقی چون شهریار، وارد چرخه غذایی انسان و دام می‌شود. در مورد پساب‌های پتروشیمی نیز وضع تقریباً به همین منوال است.

ج) محدوده پوشش قانون (معطوف به تعداد و کمیت)

براساس این ملاحظه، با توجه به کمبود احتمالی منابع و محدودیت‌های مختلف از جمله کمبود منابع مدیریتی و توان اداری، در بسیاری از موارد لازم است گستره پوشش قانون در بازه‌های زمانی مشخص محدود شود و برنامه‌ها در هر بازه، به‌صورت گام‌به‌گام و با هدف‌گیری واقعی تدوین شود.

موارد زیر از جمله مثال‌های نقض این نکته در سیاست‌های موجود است:

• در مواد مربوط به خصوصی‌سازی در برنامه چهارم توسعه (مواد ۶) و (۷) برنامه هیچ محدوده و کمیتی به‌عنوان اهداف کمی برنامه در طول سال‌های برنامه و حتی تا پایان دوره پنج‌ساله مشخص نشده است. این امر بدان معنا می‌باشد که مشخص نشده است که در طول سال‌های اجرای برنامه، چه درصدی از شرکت‌های دولتی و با چه روشی (واگذاری مدیریت، واگذاری مالکیت و...) در اختیار بخش خصوصی قرار داده شود.

• براساس ماده (۱۱) قانون برنامه چهارم، سه درصد از سپرده قانونی بانک‌ها نزد بانک مرکزی، در اختیار بانک‌های کشاورزی، مسکن و صنعت و معدن (هر بانک ۱ درصد) قرار می‌گیرد تا صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های کشاورزی و دامپروری، احداث ساختمان و مسکن، تکمیل طرح‌های صنعتی و معدنی بخش غیردولتی شود که ویژگی عمده آنان اشتغال‌زایی باشد. اما در ادامه ذکر نشده است که شاخص سنجش اشتغال‌زایی و نسبت ایجاد شغل به میزان سرمایه‌گذاری چقدر است و انتظار می‌رود چه میزان شغل جدید در طول پنج سال از این محل ایجاد شود. در نتیجه بانک‌ها نیز معمولاً وجوه خود را در اختیار طرح‌های بزرگ و سرمایه‌بر (و نه کاربر) قرار داده‌اند.



د) تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی قانون)

یکی از مواردی که در کشور ما کمتر مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته و معمولاً متولی مشخصی نیز ندارد، محدودیت‌های ناشی از شرایط فرهنگی اجتماعی خاص برای اجرای یک قانون یا سیاست است. حال آنکه تجربه نشان داده است نگاه مکانیکی به سیستم‌های انسانی، تبعاتی همچون قانون‌گریزی و مقاومت در برابر اجرای قانون، تلاش برای تغییر آن و... را در پی خواهد داشت. موارد زیر نمونه‌هایی از عدم توجه به ملاحظات فرهنگی - اجتماعی در تدوین و اجرای قوانین است:

• براساس ماده (۵)، یکی از اهداف برنامه چهارم توسعه دستیابی به متوسط رشد سالیانه ۲/۵ درصدی بهره‌وری کل عوامل تولید و ۳/۵ درصدی بهره‌وری نیروی انسانی است. اما با توجه به ماهیت فرابخشی و ارتباط مستقیم بهره‌وری با رفتار نیروی انسانی، تکلیفی در این راستا برای دستگاه‌هایی چون آموزش و پرورش، صداوسیما، وزارت ارشاد، به‌منظور ارائه آموزش‌های عمومی و ایجاد بسترهای اجتماعی برای افزایش بهره‌وری عوامل تولید، به‌ویژه نیروی انسانی دیده نشده است.

• در ماده (۶) قانون برنامه چهارم توسعه کشور، خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به روش‌هایی نظیر واگذاری سهام، انحلال سازمان‌های دولتی و ادغام آنها در یکدیگر، ذکر شده است. اما در همین مدت، کارکنان برخی از سازمان‌ها نسبت به اعمال چنین تغییراتی از خود مقاومت‌هایی بروز داده‌اند. به‌طور مثال نیروهای داخلی شرکت‌ها چون در اثر جابجایی مالکیت و برهم خوردن احتمالی ترکیب مدیریتی شرکت، منافع خود را از دست رفته می‌بینند، در برابر شیوه خصوصی‌سازی انتقال مالکیت، مقاومت نشان خواهند داد و به کارشکنی خواهند پرداخت.^۱

به‌نظر می‌رسد در مورد اجرای این قانون (و مهمتر از آن در قوانین ذیربط بعدی مثل قانون مربوط به سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی)، تبعات اجتماعی و اقتضائات فرهنگی - اجتماعی اجرای این قانون، به‌خوبی دیده نشده و به همین دلیل نه برنامه‌ای در این زمینه وجود دارد و نه متولی خاصی.

• بند «الف» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه، بر حمایت از ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ و توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌ها (که در سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از راهبردهای توسعه صنعت کشور مورد توجه قرار گرفته) تأکید کرده است. اما مطالعات موجود در دنیا در مورد خوشه‌های صنعتی موفق و نیز تجربیات موجود در کشور، نشان می‌دهد برای شکل‌گیری همکاری بنگاه‌ها در عین رقابت سازنده و فعال، نیازمند تغییرات رفتاری و به‌کارگیری ابزارهای فرهنگی و اجتماعی است که در قوانین موجود پیش‌بینی نشده و متولی خاصی ندارد.

۱. محمد ایرانمنش، پارادوکس خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، چشم‌انداز ایران، شماره ۴۰، آبان و آذر ۱۳۸۵.



• براساس بند «ب» ماده (۶۱) قانون برنامه چهارم، دولت مکلف است در طول این برنامه «به‌منظور جلوگیری از افزایش بی‌رویه مصرف سموم دفع آفات نباتی و کودهای شیمیایی، روشی اتخاذ نماید، که موجبات استفاده بیشتر از کود کمپوست و مبارزه بیولوژیک، به‌تدریج فراهم شود». اما پیش از آنکه اقدامات فنی و زیرساختی در این خصوص صورت پذیرد، ملاحظات فرهنگی اجتماعی لازم برای ترویج استفاده از کود کمپوست و مبارزه بیولوژیک با آفات نباتی دیده نشده است و کشاورزان نیز همچنان استفاده از روش‌های سنتی و کودهای شیمیایی را ترجیح می‌دهند. به‌کارگیری روش‌های مختلف تبلیغی و ترویجی، بیان منافع متعدد کودهای بیولوژیک (همچون دوز مصرف بسیار پایین‌تر آن در زمین، عدم تخریب زمین و در نظر گرفتن ملاحظات خاک و زمین در تولید آن، عدم دستکاری در خواص گیاه و به هم زدن تعادل ارگانیک آن، از جمله مواردی است که باید برای مصرف‌کنندگان تبیین شود. همکاری رسانه‌ها به‌خصوص رادیو و تلویزیون و استفاده از ابزارهای هنری در این زمینه، کاملاً راهگشا است.

۲-۲-۲. متغیرهای ساختاری

متغیرهای ساختاری متغیرهایی هستند که عامل تأمین ساختارها و سازوکارهای لازم جهت اجرای سیاست‌ها خواهند بود.

در مدل تنظیم و اجرایی خط‌مشی^۱ که توسط مازمانیان و ساباتایر مطرح شده، هفت متغیر ساختاری مطرح است که عبارتند از:

۱. اهداف روشن و سازگار،
 ۲. ترکیبی از روش‌های علی مناسب،
 ۳. هماهنگی و یکپارچگی سلسله‌مراتبی با دستگاه‌های اجرایی،
 ۴. نقش‌های تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی،
 ۵. بهره‌گیری از قوانین و مقررات اجرایی،
 ۶. تخصیص بهینه منابع مالی،
 ۷. مشارکت گروه‌های هدف از طرق رسمی در تدوین و ارزیابی قوانین.
- در تحقیق حاضر، با توجه به ویژگی‌های خاص برنامه‌های توسعه و نیز به‌منظور خلاصه‌سازی و تسهیل فرایند ارزیابی احکام، با حذف دو متغیر از عوامل معرفی شده، متغیرهای ساختاری موردنظر را تحت عناوین ذیل دسته‌بندی کرده‌ایم:
۱. به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی مناسب،
 ۲. هماهنگی دستگاه‌های مرتبط،



۳. قوانین و مقررات دستگاه‌ها،

۴. توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط،

۵. تأمین منابع.

لازم به ذکر است به دلیل اهمیت موضوع «قوانین و مقررات» در تدوین و ارزیابی قوانین جدید و احکام برنامه‌های توسعه، متغیرهای جزئی دیگر ذیل این عنوان معرفی شده‌اند^۱ که عبارتند از:

الف) احکامی که در سایر قوانین وجود دارد،

ب) احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد،

ج) احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد،

د) احکامی که قابلیت دارد به صورت قوانین دائمی تصویب شود،

ه) احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند.

الف) اهداف شفاف، غیرکلی^۲ و سازگار

یکی از متغیرهای ساختاری، مربوط به ویژگی‌های اهداف سیاست‌ها می‌شود. اهداف باید در مرحله اول شفاف باشند، به این معنا که برای مجری و ناظر به خوبی قابل درک باشد و فهم مشترکی بین مجریان با برنامه‌ریزان وجود داشته باشد و در مرحله بعد سازگار با کلیت برنامه و سایر مواد و اهداف برنامه باشد. در صورت فقدان فهم مشترک، آنچه در عمل اتفاق می‌افتد نسبت به اهداف قانونگذار دچار انحراف خواهد بود و در صورت ناسازگاری مجموعه قوانین، ممکن است برآیند اقدامات اجرایی، یکدیگر را خنثی کنند.

اصولاً هدف از وضع قوانین و مقررات، اجرای آن است. بیان اهداف کلی، بدون ذکر احکام قطعی و تبیین نحوه وصول به اهداف قانون، هم به بلا تکلیفی مجریان خواهد انجامید و هم قابلیت سنجش را از احکام گرفته و راه گریز از اجرای قوانین و پاسخگویی به موقع را باز می‌کند. با این وجود، کلی‌گویی مفرط، تکرار سخنان به اصطلاح «همیشه خوب»، بیان احکام بدون رعایت زمان‌بندی، عدم تعیین دقیق دستگاه مجری و مواردی از این دست، در بسیاری از احکام برنامه‌ها به وضوح دیده می‌شود.

در زیر به ترتیب مصادیقی از عدم شفافیت و سازگاری اهداف و نیز کلی‌گویی افراطی در برنامه چهارم توسعه کشور آورده شده است:

۱. این متغیرهای جدید در مدل اصلی معرفی شده توسط ساباتایر و مازمانیان وجود ندارد.

۲. لازم به ذکر است عبارت «غیرکلی»، در مدل اصلی وجود ندارد و به دلیل اهمیت آن در تنظیم مناسب احکام برنامه‌های توسعه در ایران و شدت فراگیری این چالش در برنامه‌های توسعه، در کنار دو مقوله «شفافیت» و «سازگاری» اهداف احکام آورده شده است. بدیهی است با توجه به قرابت معنایی و کاربردی این سه مفهوم به یکدیگر، می‌توان در کنار دو مفهوم «شفافیت» و «سازگاری»، از مفهوم «غیرکلی» نیز استفاده کرد.



• در جزء ۴ بند «و» ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه، هدف به‌خوبی مشخص نیست و به‌صورتی بیان گردیده که می‌توان برداشت‌های متفاوتی از آن داشت. به‌عبارتی این موضوع شفاف نشده که هدف از ماده قانون موردنظر، استفاده مستقیم از گاز برای خوراک‌دهی به صنایع است یا استفاده از منابع حاصل از فروش گاز در جهت ایجاد صنایع.

• در مواد مختلف برنامه چهارم (نظیر مواد (۱۴)، (۲۱)، (۲۲)، (۲۳)، (۲۵)، (۳۴)، و (۷۵))، احکام متعددی در مورد تبدیلات گازی و زنجیره ارزش گاز، صادرات گاز، تزریق گاز، انتقال آن در شبکه توزیع خانگی و... عنوان شده است؛ اما هیچ‌گونه هماهنگی، انسجام و سازگاری بین آنها دیده نمی‌شود و مشخص نیست استراتژی کلی کشور در رابطه با گاز چیست. به‌عبارتی، از کنار هم قرار دادن مجموعه این مواد نمی‌توان به یک استراتژی کلی و مشخص دست یافت^۱ (کما اینکه این استراتژی هم‌اکنون نیز تدوین نشده است).

• براساس ماده (۹۰) قانون برنامه سوم، «به دولت اجازه داده می‌شود حداکثر طی مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ضوابط اداری، استخدامی و انضباطی خاص نظام بانکی را در چارچوب اساسنامه‌های بانکها و در جهت توسعه و بهبود کیفیت ارائه خدمات و رقابتی کردن فعالیت سیستم بانکی براساس پیشنهاد مشترک مجمع عمومی بانکها و سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رسانده و اجرا نماید». چنانچه از حکم مذکور مشخص است، این حکم بسیار کلی و غیرمشخص بوده و احتمالاً به همین دلیل بلانتیجه باقی‌مانده و لذا پنج سال پس از تصویب این قانون، بار دیگر در قانون برنامه چهارم نیز (موضوع ماده (۱۵۴)) تنفیذ شده است.

• براساس بند «ه» ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف است نسبت به «گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور» اقدام کند. اما چنانچه از متن این حکم مشخص است، حکم مذکور آنقدر کلی است که خود شامل برخی از احکام دیگر قانون برنامه چهارم نیز می‌شود و بر همین اساس نمی‌توان انتظار نتیجه عملی از ابلاغ این ماده را داشت.

• به‌عنوان مثال، بندهای «الف» و «د» ماده (۳۷) قانون برنامه چهارم بیان می‌کند: «دولت موظف است اقدام‌های ذیل را به‌عمل آورد:

الف) نظام‌های قانونی، حقوقی، اقتصادی، بازرگانی و فنی مناسب را در جهت تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد فراهم نماید.

د) خدمات بازرگانی، فنی، مالی، بانکی و بیمه‌ای پیشرفته را توسعه داده و یا ایجاد نماید».

۱. لازم به ذکر است که حتی اگر کشور در موضوعی، فاقد این استراتژی کلی باشد نیز ضروری است احکام مختلفی که در یک موضوع تنظیم می‌شوند، از هماهنگی و سازگاری کافی با یکدیگر برخوردار باشند.



چنانچه از متن حکم مشخص است، موارد مطرح شده بسیار کلی و غیرمشخص است و نمی‌توان انتظار عملکرد مناسبی را از این حکم داشت.

ب) به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علیّ مناسب

در اینجا تأکید ویژه بر رعایت ملزومات ساختاری مناسبی است که براساس روابط علی و منطقی، برای پیاده‌سازی یک قانون، مورد نیاز هستند. در زیر برخی از موارد نقض آن آورده شده است:

• ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه، وظایف سیاستگذاری و حاکمیتی را به وزارتخانه‌های مربوطه محول کرده است. اما شرط اولیه توفیق این سیاست‌ها در اجرا، وجود توان و قابلیت کارشناسی لازم در مجموعه این وزارتخانه‌ها^۱ است. به‌عبارتی در شرایط موجود و با توجه به تغییراتی که در کارکرد دستگاه‌های دولتی (اعمال وظایف حاکمیتی و واگذاری تصدی‌گری‌ها) در راستای پیاده‌سازی سیاست‌های اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی داده شده است، انجام این سیاست‌ها شامل ملزوماتی نظیر برگزاری دوره‌های تخصصی برای اعضای وزارتخانه‌ها و تقویت بدنه کارشناسی آنها، ایجاد شبکه ارتباطی مؤثر با کانون‌های تفکر و تأسیس رشته‌های تخصصی دانشگاهی مورد نیاز می‌باشد که موارد مذکور در اجرای این سیاست‌ها لحاظ نشده است.

• همان‌طور که اشاره شد، در بند «ب» ماده (۶۱)، دولت مکلف به اقداماتی در جهت استفاده بیشتر از کود کمپوست و مبارزه بیولوژیک با آفات نباتی بجای کودهای شیمیایی شده است. اما در حال حاضر کودهای شیمیایی، تولیدکنندگان بزرگی در کشور دارند که شبکه گسترده‌ای از تأمین‌کنندگان و توزیع‌کنندگان مواد اولیه به آن متصل است. از جمله آنکه صنایع پتروشیمی مختلف به‌آسانی و با کمک فرآیندهای تثبیت شده و استفاده از اقتصاد مقیاس، کودهای شیمیایی را به‌صورت انبوه تولید کرده و با سودی به‌مراتب بالاتر از کودهای بیولوژیک در اختیار شبکه توزیع قرار می‌دهند.

در طول سال‌های گذشته، شبکه توزیع گسترده‌ای نیز برای این محصولات شکل گرفته که منافع زیادی از این طریق کسب می‌کند. لذا از سویی نظام تولید و از سوی دیگر شبکه توزیع، کاملاً خود را با محصول سنتی کودهای شیمیایی وفق داده است و سود سرشاری از این طریق به‌دست می‌آورد.

در مورد ترجیح مصرف‌کنندگان به استفاده از کودهای شیمیایی نیز پیش از این سخن گفته شده است.

بنابراین به‌دلیل هزینه‌های گسترده‌ای که از سوی صنایع پتروشیمی برای تولید کودهای شیمیایی صورت گرفته و نیز سود تضمین شده فعلی برای شبکه توزیع آن، کشش تقاضا در این

۱. از این منظر می‌توان این حکم را در بخش «توان کارشناسی دستگاه‌ها» نیز مورد بررسی قرار داد.



محصول همچنان بالاست و مقاومتهای زیادی در مسیر اجرای این حکم وجود دارد. به عبارتی برخی از ملزومات علی اجرای این حکم، دیده نشده است و کالای جانشین ارزان قیمتی برای کودهای بیولوژیک وجود دارد.

• چنانچه اشاره شد، در بند «الف» ماده (۶۲) قانون برنامه چهارم، بر لزوم کاهش میزان آلودگی هوای تعدادی از شهرهای بزرگ در حد استاندارد مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست تأکید شده است. اما به منظور اجرای این ماده از قانون، لازم است برای انواع مختلف صنایع، پروتکلها و دستورالعملهای زیست-محیطی خاص آنها استخراج شود.

در حال حاضر بسیاری از صنایع کشور، تا زمانی که اقدامات بازدارنده از سوی نهادهایی همچون سازمان حفاظت از محیط زیست صورت نگیرد، به تولید پسابها و مواد آلاینده ادامه می‌دهند. به عبارتی به هنگام تولید و راه‌اندازی این مجموعه‌ها، رویکرد جدی نسبت به مسائل زیست-محیطی وجود نداشته است و اقدامات پیشگیرانه مقتضی (که می‌توانست در ارائه مجوزها رعایت شود) به طور کامل مورد توجه قرار نگرفته است. از این منظر نیز می‌توان ادعا نمود برخی از ملزومات علی اجرای این حکم، مورد توجه قرار نگرفته است.

ج) هماهنگی دستگاه‌های مرتبط

بسیاری از مواد قانونی، تنها به دلیل عدم هماهنگی کافی میان دستگاه‌های متولی، در اجرا با شکست مواجه شده‌اند. این مسئله به‌ویژه با توجه به تکرر و تداخل وظایف دستگاه‌های دولتی بسیار دیده می‌شود. در این زمینه می‌توان از موارد زیر یاد کرد:

• براساس ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم، «دولت موظف است سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی... تهیه و محورهای... را به اجرا درآورد».

چنانچه از متن قانون برمی‌آید، تدبیر لازم برای ایجاد هماهنگی کافی بین دستگاه‌های طراح و مجری این سند بخشی و ابلاغ و به جریان افتادن این اسناد اندیشیده نشده است. لذا سند مذکور پس از تدوین در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، در سطح وزارت صنایع و معادن مورد توجه قرار نگرفته و حتی به منظور اجرا، ابلاغ نیز نشده است.

• همین ایراد درخصوص ماده (۱۵۵) قانون برنامه چهارم نیز دیده می‌شود. براساس این ماده، دولت موظف به تدوین و اجرای اسناد ملی توسعه بخش، اسناد توسعه استان و اسناد ملی توسعه ویژه (فرابخشی) شده است. اما به دلیل فقدان فرآیندها و ساختارهای هماهنگی، پس از تدوین متمرکز این اسناد در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، حلقه‌های اجرایی این اسناد



شکل نگرفته و در عمل نتیجه‌ای حاصل نشده است.

• عدم هماهنگی سیاست‌های بازرگانی با سیاست‌های تولیدی در کشور نیز از جمله مشکلاتی است که همواره صنایع تولیدی کشور را با مشکلات زیادی مواجه کرده است. به‌عنوان مثال می‌توان به ممنوعیت صدور برخی سموم و کودهای شیمیایی از کشور از یک‌سو و قیمتگذاری از جانب دولت به قیمت پایین‌تر از محصولات وارداتی از سوی دیگر اشاره کرد که خطر ورشکستگی بسیاری از تولیدکنندگان را به‌همراه داشته است.

یا در بند «ه» ماده (۲۱) به «گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور» اشاره شده است که مستلزم هماهنگی بالای وزارت بازرگانی و صنایع و معادن می‌باشد. این در حالی است که به هنگام تنظیم بازار داخلی، توجه کافی به تأمین منافع تولید داخلی نمی‌شود. این عدم هماهنگی به بخش کشاورزی نیز زیان‌های بسیاری وارد کرده است.

د) قوانین و مقررات دستگاه‌های اجرایی

خلأهای قانونی، وجود قوانین قدیمی و منسوخ، هم‌پوشانی و تداخل میان قوانین و احکامی که قابلیت تنظیم به‌صورت قوانین دائمی را دارند، برخی دیگر از نکات کلیدی (در حوزه قوانین و مقررات) در موفقیت اجرای سیاست‌ها هستند. نکات مورد نظر در این بخش، در پنج قسمت مجزا آورده شده است:

اول - احکامی که در سایر قوانین وجود دارد

چنانچه امری جزء اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی بوده و در سایر قوانین موضوعه کشور یا شرح وظایف دستگاه‌ها مورد اشاره قرار گرفته باشد، ضرورتی ندارد مجدداً در قانون دیگری نظیر قانون برنامه توسعه به آن پرداخته شود. براساس پژوهش^۱ صورت گرفته، حدود ۹ حکم از احکام «لایحه برنامه چهارم توسعه»، مشمول این مسئله بوده‌اند.

• به‌عنوان مثال طبق ماده (۲۴) قانون برنامه چهارم، «به دولت اجازه داده می‌شود جهت رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، ارتقای کیفیت تولیدات، افزایش فرصت‌های شغلی و افزایش صادرات در قلمرو فعالیت‌های تولیدی... در اجرای قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ به‌منظور جلب سرمایه‌گذاری خارجی، زمینه‌های لازم را از طریق مذکور در بند «ب» ماده (۳) قانون تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ فراهم نماید». بدیهی است با تصویب قانون مذکور در سال ۱۳۸۰، مفاد آن نیز برای دولت لازم‌الاجرا تلقی می‌شود و نیازی به ذکر مجدد آن در قانون دیگری (نظیر قانون توسعه) نیست.

۱. درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۱۶): بازخوانی حقوقی برنامه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل:



دوم - احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد

در آخرین ماده قانون برنامه چهارم، یعنی ماده (۱۶۱)، تأکید شده است: «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی‌الاثراً می‌باشد». حکم مذکور خود نشان‌دهنده تداخل احکام متعددی از قانون برنامه چهارم با سایر قوانین موضوعه کشور و شرح وظایف دستگاه‌ها می‌باشد که به لحاظ منطقی و حقوقی قابل قبول نیست.

• چنانچه ناکارآمدی قوانین موجود به عنوان توجیهی برای ذکر این‌گونه قوانین در برنامه‌های توسعه مطرح شود، باید گفت که به منظور حل ریشه‌ای چنین مشکلی، باید به اصلاح قوانین دائمی کشور مبادرت ورزید.^۱

سوم - احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد

برطبق اصل یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی، هیئت وزیران حق دارد برای اجرای وظایف اداری، اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. بر این اساس بسیاری از موادی که در برنامه چهارم آمده است، جزء اختیارات دولت بوده و نیازی به تصویب مجلس ندارد. این امر در آینده نیز سبب خواهد شد که در بسیاری از احکامی که با اصلاحات هیئت دولت می‌تواند تغییر یابد، به مصوبه مجلس نیاز باشد.

چهارم - احکامی که قابلیت دارد به صورت قوانین دائمی تصویب شود

قانون برنامه توسعه، قانونی موقت و با افق زمانی میان‌مدت و در بازه پنج‌ساله است. لذا آن دسته از موضوعاتی که باید در افق زمانی بلندمدت و به صورت قوانین دائمی مورد توجه قرار گیرد، نباید در قالب برنامه‌های پنج‌ساله مصوب شود. بلکه لازم است به صورت قوانین دائمی تنظیم گردد.

• به عنوان مثال معمولاً در برنامه‌های توسعه، احکام متعددی یافت می‌شود که از برنامه‌های گذشته تنفیذ شده است. بسیاری از این احکام به دلیل اهمیت‌شان تنفیذ می‌شوند. حال آنکه می‌توان احکام مهمی را که در بلندمدت مورد نیاز کشور هستند، در قالب قوانین دائمی تصویب کرد. لذا تنفیذ احکامی که لازم است به صورت قوانین دائمی در کشور جاری شود، از این جهت باید مورد بازنگری قرار گیرد.

این مسئله تا جایی در مورد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در کشور و به طور کلی نظام برنامه‌ریزی کشور مصداق پیدا می‌کند که حدود شصت حکم (در مقابل ۱۶۱ حکم جدید) از برنامه سوم به برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ شده است! (جدول ۲).

• از دیگر نمونه‌هایی که می‌توان در این زمینه اشاره کرد، تأکید ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم

۱. لازم به ذکر است از آنجا که در مقطع تنظیم برنامه‌های توسعه در بدنه دولت، به صورت ضمنی، به نوعی آسیب‌شناسی قوانین موجود نیز در حوزه‌های مختلف اتفاق می‌افتد، می‌توان از این آسیب‌شناسی در جهت اصلاح دائمی قوانین موجود استفاده کرد.



بر تدوین قوانین ضد دامپینگ است. حال آنکه به دلیل اهمیت این مسئله و زیان‌های قابل توجه ناشی از فقدان این قوانین بر اقتصاد ملی، لازم است قوانین مربوطه به صورت قانون دائمی^۱ به تصویب برسد.

جدول ۲. احکام تنفیذ شده از برنامه سوم توسعه به برنامه چهارم توسعه

ردیف	ماده مربوطه در برنامه چهارم	احکام تنفیذ شده از برنامه سوم
۱	بند «ک» ماده (۷)	مفاد ماده (۶۲) «قانون برنامه سوم»
۲	ماده (۹)	مواد (۱۰)، (۱۲) الی (۱۸) و (۲۰) الی (۲۷) «قانون برنامه سوم»
۳	ماده (۱۲)	مواد (۶۵)، (۶۷) و (۹۶) «قانون برنامه سوم»
۴	ماده (۱۷)	الف) اجرای مفاد تبصره «۱» ماده (۱۰۶) و ماده (۱۰۷) قانون برنامه سوم با ذکر اضافات
۵	تبصره بند «ز» ماده (۱۷)	قانون الحاق یک بند و دو تبصره به ماده (۱۳۳) «قانون برنامه سوم»
۶	ماده (۲۰)	مواد (۱۰۸)، (۱۲۱)، (۱۲۲) و (۱۳۴) «قانون برنامه سوم»
۷	ماده (۲۹)	مواد (۱۲۷)، (۱۲۸)، (۱۲۹)، (۱۳۱) و (۱۳۲) «قانون برنامه سوم»
۸	ماده (۳۶)	مواد (۱۱۴)، (۱۱۷) و تبصره «۲» ماده (۸۶) «قانون برنامه سوم»
۹	ماده (۴۲)	مواد (۳۴) و (۸۸) «قانون برنامه سوم»
۱۰	ماده (۵۱)	بند «الف» ماده (۱۵۴) و بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۴۴) «قانون برنامه سوم»
۱۱	ماده (۵۳)	مواد (۱۴۹) و (۱۵۱) و بند «الف» ماده (۱۴۷) «قانون برنامه سوم»
۱۲	ماده (۷۱)	ماده (۱۰۵) و بند «ج» ماده (۱۰۴) «قانون برنامه سوم»
۱۳	ماده (۸۳)	مواد (۷۰)، (۷۱)، (۷۷) و (۱۸۱) «قانون برنامه سوم»
۱۴	ماده (۹۴)	ماده (۱۹۴) «قانون برنامه سوم»
۱۵	ماده (۱۰۳)	ماده (۴۲)، بند «الف» ماده (۴۶) و مواد (۴۸) الی (۵۱) «قانون برنامه سوم»
۱۶	ماده (۱۰۵)	مواد (۱۵۶)، (۱۶۱) و بند «الف» ماده (۱۶۲) «قانون برنامه سوم»
۱۷	ماده (۱۰۷)	ماده (۱۶۳) «قانون برنامه سوم»
۱۸	ماده (۱۱۵)	مواد (۱۶۵) و (۱۶۶)
۱۹	ماده (۱۱۸)	مواد (۱۶۹) و (۱۷۰)
۲۰	ماده (۱۲۹)	مواد (۱۷۱)، (۱۷۵) الی (۱۸۱) و (۱۸۳) الی (۱۸۶) «قانون برنامه سوم»
۲۱	ماده (۱۳۴)	ماده (۱۸۹) «قانون برنامه سوم»
۲۲	ماده (۱۵۴)	مواد (۱)، (۹۰) و (۱۲۳) «قانون برنامه سوم»

پنجم - احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند

برخی از احکام برنامه‌های توسعه نیز به منظور اجرای موفقیت‌آمیز، نیازمند آیین‌نامه‌های اجرایی یا

۱. به عنوان بخشی از قوانین دائمی صادرات و واردات و یا قوانین امور گمرکی.



قوانین جانبی و پشتیبان هستند.

• در حال حاضر با وجود افزایش سرعت و شتاب در واگذاری دستگاه‌های دولتی، با فقدان قوانین جامع و کارآ درخصوص نحوه واگذاری و مایملک کارخانجات دولتی روبرو هستیم که به مانعی در مقابل واگذاری‌ها تبدیل شده است. به‌عنوان مثال اگر شرکت ملی نفت به‌لحاظ قانونی اجازه داشته باشد دکل‌های حفاری شرکت ملی حفاری را در اختیار گرفته و سپس آن شرکت را بدون دکل‌ها واگذار نماید، در آن صورت شرکت واگذار شده دیگر توان رقابت حتی در بازارهای داخلی را نیز نخواهد داشت.

• چنانچه ذکر شد، در بند «ب» ماده (۲۱)، بر استفاده بیشتر از کود کمپوست و مبارزه بیولوژیک به‌منظور جلوگیری از افزایش بی‌رویه مصرف سموم دفع آفات نباتی و کودهای شیمیایی، تأکید شده است. اما به نظر می‌رسد تدابیر قانونی لازم نیز برای این منظور دیده نشده است. به‌عنوان مثال شاخص‌های تعیین کشاورز نمونه، خود یکی از عوامل افزایش به‌کارگیری کودهای شیمیایی از سوی کشاورزان به‌شمار می‌رود که هنوز مبتنی بر شاخص‌های قبلی بوده و براساس ضرورت‌های مورد نظر قانون برنامه تغییر نکرده است.

ه) توان تخصصی ماشین اداری دستگاه‌های مرتبط

در صورت عدم عنایت کافی به توان اجرایی دستگاه‌های کشور، احتمالاً در تدوین سیاست‌ها دچار آرمان‌گرایی مفرط و بلندپروازی غیرواقع‌بینانه خواهیم شد. موارد زیر مثال‌هایی از این مسئله است:

• در مجموع مواد قانونی برنامه چهارم توسعه، تهیه ۱۱۲ سند مختلف (شامل ۲۸ سند استانی، ۲۵ سند ملی، ۱۰ برنامه استانی و ۴۹ لایحه، طرح، قانون و برنامه دیگر) برعهده مجموعه حاکمیت (عمدتاً قوای مجریه و قضائیه) نهاده شده است. با توجه به حجم زیاد و گستردگی موضوعات این اسناد، تهیه آنها بخش مهمی از توان تخصصی دستگاه‌های مربوطه را به چالش می‌کشد. لذا تا سال آخر اجرای برنامه چهارم، هنوز بسیاری از این اسناد به همین دلیل تهیه نشده و به‌عبارتی در حافظه محدود دستگاه‌های اجرایی به فراموشی سپرده شده است.

• اهداف مصرح در قانون برنامه چهارم توسعه، بسیار گسترده بوده به‌گونه‌ای که ۹۶ هدف کلی مختلف در این قانون احصا شده است.^۱ این اهداف گاه به‌قدری بزرگ و چندبعدی هستند که لازم است برای هرکدام از آنها برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت جداگانه‌ای تنظیم شود. به‌عنوان مثال، «استقرار عدالت و ثبات اجتماعی»، «تمرکززدایی»، «ارتقای رضایتمندی عمومی»، «تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری»، «ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید» و «افزایش سطح کیفی خدمات» تنها تعدادی از این اهداف بلندبالا هستند. بدیهی است توان مجموعه حاکمیت به‌منظور تمرکز بر همه این

۱. «مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفند ۱۳۸۶.



حدود صد هدف و تحقق آنها در طول تنها پنج سال، کافی نیست.^۱

• در بندهای «ح» و «ل» ماده (۲۳) قانون برنامه چهارم، به ترتیب بر «تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ» و تدوین و تصویب «مقررات ضد دامپینگ» از سوی دولت تأکید شده است. اما قانون مذکور در اجرا، با چالش فقدان توان تخصصی لازم در دستگاه متولی روبرو بوده و نهادها و رویه‌های مقتضی متناسب با آن تاکنون به خوبی شکل نگرفته است. محاسبه حاشیه دامپینگ، محاسبه میزان یارانه‌ها و اثبات خسارت‌های ناشی از آن به صنایع داخلی از جمله اقدامات دشواری است که تاکنون تجربه آن در کشور وجود نداشته و دانش این کار نیز در حد لازم در دست نبوده است. از طرف دیگر، شکایت‌کنندگان نیز باید اطلاعات و مستندات کافی و قابل دفاع خود را تنظیم کنند که فقدان توانایی کافی در این زمینه، موجب تشدید تعویق در اجرای این قانون شده است. لذا تاکنون برخی از دستورالعمل‌های اجرایی و کمیته‌های مجری این قانون هنوز تشکیل نشده‌اند.

• نهاد متولی خصوصی‌سازی در کشور، سازمان خصوصی‌سازی است که اساساً عده و عده کافی برای پیش بردن امور گسترده و پیچیده واگذاری‌ها را ندارد و متناسب با نیازها و قوانین جدید، رشد مناسبی را (چه از نظر کمی و چه از نظر کیفی و سطح کارشناسی) پیدا نکرده است.

• همچنین توسعه خوشه‌های صنعتی که اقدامی نرم‌افزارانه و با ادبیات نوین در کشور و حتی در سطح جهانی است، برعهده شرکت شهرک‌های صنعتی گذاشته شده که عملاً صبغه اجرایی و عمرانی داشته است و توان کارشناسی لازم برای پیش بردن این امر را ندارد.

(و) تأمین منابع

پیش‌بینی واقع‌بینانه و تأمین منابع و اعتبارات لازم برای اجرای سیاست‌ها نیز از جمله مواردی است که گاه از آن غفلت می‌شود و در نتیجه بعضاً شاهد تدوین و تصویب برنامه‌هایی هستیم که بار مالی بسیار زیادی را بر دستگاه‌های کشور و به‌طور کلی دولت وارد می‌کند. به‌گونه‌ای که فراتر از محدوده توان مالی دستگاه مجری در طول یک دوره پنج‌ساله است. در ادامه نمونه‌هایی از عدم دقت در ابعاد مختلف تأمین منابع در برنامه‌ها آورده شده است:

• بند «ه» ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه عبارت است از: «گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور» که خود به تنهایی منابع ارزی و ریالی فراوانی را جذب خواهد کرد. اما هیچ‌گونه پیش‌بینی مشخصی برای میزان و محل تأمین منابع بیان نشده است.

• برخی کارشناسان بار مالی مورد نیاز برای اجرای احکام برنامه چهارم توسعه در بخش راه

۱. بدیهی است در طول سال‌های برنامه، دولت با مشکلات و موانع غیرقابل پیش‌بینی زیادی نیز (نظیر تحریم‌های اقتصادی، خشکسالی، کاهش درآمدهای نفتی و...) روبرو خواهد شد که آنها هم به‌خودی‌خود، دستیابی به اهداف برنامه را به تعویق می‌اندازند.



و ترابری را تقریباً معادل اعتبار بیش از ده ساله وزارتخانه متبوع (فصل راه و ترابری) برآورد می‌کند. به عبارتی حجم مواد برنامه، از نسبتی منطقی با منابع موجود برخوردار نبود.

۲-۲-۳. متغیرهای زمینه‌ای (محیطی)

علاوه بر متغیرهای ساختاری و ماهیتی که در بالا به آنها اشاره شد، باید اذعان داشت که یک خطمشی برای اینکه در شرایط متغیر اقتصادی - سیاسی بتواند پایدار بماند، نیاز به حمایت مستمر سیاسیون و قانونگذاران خواهد داشت. در واقع اهداف خطمشی‌ها نباید با تغییرات ناگهانی شرایط اقتصادی - سیاسی، کم‌رنگ شوند و یا از بین بروند.^۱

• این دسته از متغیرها عواملی هستند که معطوف به بسترها و شرایط محیطی لازم برای اجرای مناسب یک سیاست می‌باشند. لذا ضروری است تا در هنگام تدوین خطمشی‌ها، زمینه‌ها و بسترهای آن را به دقت مورد بررسی قرار داد و برای این سؤال که «آیا بسترهای لازم برای رسیدن به اهداف خطمشی‌ها در عالم واقع وجود دارد یا خیر؟» پاسخ مناسبی پیدا کرد. ساباتایر و مازمانیان در مدل خود لزوم توجه به پنج متغیر ذیل را در هنگام تدوین خطمشی، ضروری دانستند:

۱. تناسب با شرایط اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیک،

۲. حمایت بخش عمومی،

۳. نگرش گروه‌های هدف،

۴. حمایت از سوی قانونگذاران،

۵. مهارت‌های راهبری و میزان تعهد دستگاه‌های اجرایی.

در طرح حاضر، ما متغیرهای زمینه‌ای را تحت دو عنوان ذیل دسته‌بندی کرده‌ایم:

۱. بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیک،

۲. التزام مجریان به اعمال قانون.

لازم به ذکر است سه متغیر دیگر به دلیل اهمیت کمتری که در ارتباط با پیاده‌سازی موفقیت‌آمیز قوانین برنامه‌های توسعه دارند، مورد بررسی قرار نگرفتند. ضمن آنکه دو متغیر حمایت بخش عمومی و حمایت از سوی قانونگذاران، در قوانینی که در دولت تنظیم و در مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود، مفروض واقع شده و بعضاً در متغیر «تعهد»، مستتر هستند.



الف) بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیک یک قانون

چنانچه شرایط محیطی و بسترهای مناسب اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیک، برای پیاده‌سازی یک قانون فراهم نباشد، در اجرا اگر شکست نخورد، حتماً با چالش‌های زیادی روبرو خواهد شد. در زیر مثالی از عدم توجه به این مسئله بیان شده است:

• در احکام متعددی از برنامه چهارم توسعه، از جمله مواد (۶) و (۷) و نیز احکام متعدد مربوط به بخش ششم قانون برنامه چهارم، یعنی بخش «نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت»، بر تفکیک امور حاکمیتی و تصدی‌گری و واگذاری تصدی‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی تأکید شده است.

اما بسیاری از دستگاه‌های دولتی، در صورت واگذاری به بخش خصوصی، باید در بستری جدید و بدون دریافت حمایت‌های گسترده پیشین دولت به فعالیت خود ادامه دهند. حال آنکه براساس آمارهای منتشر شده، شرایط کسب‌وکار در ایران وضعیت نامناسبی دارد. به‌گونه‌ای که رتبه ایران در میان ۱۸۱ کشور جهان، از ۱۰۸ در سال ۲۰۰۴، به ۱۲۸ در سال ۲۰۰۸ نزول یافته. این در حالی است که پیش‌نیاز توفیق این سیاست، بهبود شرایط اقتصادی و اوضاع کسب‌وکار است.

• براساس ماده (۳۹) قانون برنامه، «دولت موظف است در جهت تجدید ساختار و نوسازی بخش‌های اقتصادی، در برنامه چهارم از ایجاد پیوند مناسب، بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ (اعطای کمک‌های هدفمند) توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌ها... حمایت نماید». لکن به دلیل عدم وجود بسترهای اقتصادی و نیز حقوقی لازم و عدم توجه کافی دولت به این مسئله، تلاش‌هایی که در این زمینه صورت گرفته است، نتایج مورد انتظار را به دنبال نداشته. به‌عنوان مثال، از نشانه‌های فراهم نبودن زمینه‌های اقتصادی متناسب با این حکم می‌توان گفت که بنگاه‌های واقع در یک خوشه صنعتی، امکان دریافت تسهیلات مشترک از بانک‌ها و مؤسسات مالی، در قالب هویت جمعی یک زنجیره یا یک خوشه صنعتی، را ندارند.

• درخصوص اجرای بند «ب» ماده (۶۱) برنامه چهارم، شرایط اقتصادی و حمایتی نیز برای حضور بخش خصوصی در راستای تولید کودهای بیولوژیک چندان مناسب نیست. به‌عنوان مثال، هم‌اکنون حمایت‌های یارانه‌ای فراوانی از صنعت کود شیمیایی صورت می‌گیرد که موازنه را به سمت آن سنگین‌تر و فضا را غیررقابتی کرده است. علاوه بر حمایت‌های یارانه‌ای، خریده‌ها و پیش‌خریده‌های دولتی و کمک‌های مالی نیز در راستای دستیابی به اهداف ماده قانونی مذکور مورد توجه کافی قرار نگرفته است.



ب) تعهد و الزام مجریان به اجرای قانون

یکی دیگر از متغیرهای زمینه‌ای، ابزارها و توانایی‌های رهبران برای راهبری هرچه بهتر دستگاه‌های اجرایی جهت نیل به اهداف خطمشی‌ها و قوانین است. رهبران خطمشی‌ها می‌بایست دارای مهارت‌های سیاسی و مدیریتی مناسبی بوده و نسبت به اهداف سیاست‌ها کاملاً واقف و متعهد باشند و به‌عنوان کسانی که معمار خطمشی‌ها در حوزه اجرایی هستند، باید اطمینان داشته باشند که قوانین را تا کامل‌ترین حد ممکن پیاده خواهند کرد.

در حال حاضر فقدان تعهد کافی مجریان به اجرای قوانین، یکی از آسیب‌های شایع در ارتباط با پیاده‌سازی قوانین در کشور است. بدیهی است در صورت عدم تعهد کافی، اقدامات نظارتی و توبیخی لازم را باید پیش‌بینی کرد.

• در بند «ج» ماده (۲۱)، بر «اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط» تأکید شده است. یکی از نهادهای مهم پشتیبانی صنایع کوچک، «صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک» است. قانون تشکیل این صندوق نیز مربوط به سال ۱۳۸۳ است که سرمایه مصوب آن، پانصد میلیارد ریال بوده و قرار بود این مبلغ ظرف مدت دو سال تأمین اعتبار شود. اما به‌رغم وجود حکم مذکور در برنامه چهارم و نیز تصریح قانون تشکیل این صندوق، تاکنون تنها حدود صدویست میلیارد ریال از این مبلغ تخصیص داده شده است. با توجه به صراحت قانونی در این خصوص و بررسی اظهارات مسئولین امر، مهمترین علت این تأخیر را می‌توان در عدم تعهد مجریان قانون جستجو کرد.^۱

• همان‌طور که پیش از این اشاره شد، در مواد (۱۳) و (۱۴) قانون برنامه چهارم، بر رعایت «قانون حداکثر استفاده از توان فنی و مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات»، به‌ویژه در بخش نفت و گاز تأکید شده است. اما علاوه بر عنصر «عدم هماهنگی دستگاه‌های مرتبط»، دستگاه‌های متولی و به‌ویژه وزارت نفت که عملاً با بیشترین حجم پروژه‌های خارجی در کشور روبرو است و بیشترین مسئولیت را در قبال اجرای قانون حداکثر دارد و در ماده (۱۴) قانون برنامه چهارم نیز بر آن به‌طور ویژه تأکید شده، تعهد لازم به اجرای این قانون را ندارد.^۲

۱. لازم به ذکر است با توجه به اینکه منابع مالی مورد نیاز برای اجرایی شدن این حکم پیش‌بینی شده بود و مهمترین مانع در تحقق این حکم عدم تعهد مجریان و مسئولین ذیربط بوده است، نمی‌توان آسیب مذکور را در بخش تأمین منابع مالی قرار داد.
۲. اظهارات مسئولین مربوطه در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در اولین همایش ارتقای توان داخل.



- همچنین می‌توان به تأخیر یک‌ونیم ساله^۱ در انتشار گزارش عملکرد سالیانه از اجرای قانون برنامه چهارم، موضوع ماده (۱۵۷) این قانون، از سوی رئیس‌جمهوری اشاره کرد. ضمن آنکه براساس بند «د» از همین ماده، پیشرفت عملیات اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه نیز باید در گزارش‌های مذکور آورده شود که در گزارش‌های دو سال اول برنامه، دولت از ارائه این بخش از گزارش‌ها استنکاف کرده است.
- چنانچه پیش از این نیز ذکر شد، در بندهای «ح» و «ل» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم، به‌ترتیب بر تدابیر و اقدامات مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ و تدوین و تصویب مقررات ضد دامپینگ از سوی دولت تأکید شده است. لکن با وجود الزام قانون برنامه و نیاز مبرم کشور به این اقدامات، تاکنون تلاش لازم در این زمینه صورت نگرفته است.
- در بند «و» ماده (۲۱) قانون برنامه چهارم، بر فروش سهام شرکت‌های مادر تخصصی- توسعه‌ای تأکید شده است. یکی از این شرکت‌ها سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی است که طبق قانون باید خصوصی شود. اما تاکنون این اتفاق نیفتاده است و مدیران آن، تعهدی نسبت به اجرای این قانون نداشته‌اند.

۲-۳. معرفی مدل

از آنجا که یکی از مهمترین دلایل اجرایی نشدن قوانین و بالاحص احکام برنامه‌های توسعه، عدم تنظیم مناسب این احکام است، در تحقیق حاضر تلاش شده است تا با ارائه مدلی برای تنظیم احکام، این نقصان مهم، در ارزیابی احکام برنامه پنجم توسعه، تا حدودی برطرف شود. در این پژوهش، براساس مدل تنظیم خطمشی ساباتایر و مازمانیان و نیز با عطف نظر به تجربیات برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه در کشور، «چارچوبی جهت تنظیم و ارزیابی احکام برنامه‌های توسعه»، ارائه شده است.

هدف از تنظیم و به‌کارگیری این مدل، دستیابی به چارچوبی است که چنانچه احکام برنامه‌های توسعه^۲ تحت این چارچوب تدوین شوند، در مرحله اجرا با مشکلات کمتری مواجه شوند. لذا می‌توان گفت با رعایت متغیرهای دوازده‌گانه معرفی شده، به قوانین اجرایی‌تر و واقعی‌تری خواهیم رسید که در اجرا موانع کمتری در پیش‌رو خواهند داشت.

متغیرهای مورد نظر در قالب سه دسته متغیرهای «ماهیتی»، «ساختاری» و «زمینه‌ای (محیطی)»^۳

۱. انتشار گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۶، با بیش از یک‌ونیم سال تأخیر مواجه بوده است. لازم به ذکر است براساس ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم، رئیس‌جمهور موظف است گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را حداکثر تا پایان آذرماه سال بعد به مجلس شورای اسلامی، ارائه کند.

۲. این چارچوب را می‌توان برای تنظیم سایر قوانین نیز به‌کار برد.



معرفی شده‌اند و به‌ترتیب ناظر به ماهیت و ویژگی‌های خاص موضوع قانون، نهادها و ساختارهای مؤثر در اجرای قانون و محیط و بستر اجرای قانون هستند.

لازم به ذکر است در احکام مختلف، متغیرهای دوازده‌گانه فوق، ضرایب اهمیت متفاوتی خواهند داشت. بنابراین ممکن است حتی در برخی از احکام، عدم رعایت تعدادی از متغیرها، خللی جدی در قابلیت اجرایی شدن آن احکام وارد نسازد. از این منظر، لازم است نگاهی اقتضایی به اعمال این چارچوب برای قوانین مختلف داشت.

در انتها به‌منظور تسهیل در به‌کارگیری این مدل، می‌توان به کمک یک جدول، رعایت متغیرهای مختلف را در احکام و قوانین گوناگون بررسی و نقاط آسیب‌پذیر احکام را شناسایی کرد (جدول ۳).

جدول ۳. شاخص‌های ارزیابی مواد برنامه توسعه

متغیرهای زمینهای (محیطی)	متغیرهای ساختاری							متغیرهای ماهیتی				
	تهدید و اتمام معیار به انضام قانون	بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی	تأمین منابع	توازن و تخصیص دستگاه‌های مرتبط	قوانین و مقررات دستگاه‌ها				تعیینات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی)	محدوده پوشش قانون	ملاحظات گزینشی	ملاحظات تکنیکال و فنی
احکامی که در سایر قوانین وجود دارد					احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد	احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد	احکامی که قابلیت دارد به‌صورت قوانین دائمی تصویب شود	احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند				
												ماده شماره...
												ماده شماره...
												ماده شماره...
												ماده شماره...
												ماده شماره...
												ماده شماره...

۲-۴. مثال‌هایی از ارزیابی احکام قانون برنامه چهارم توسعه با استفاده از مدل پیشنهادی

به‌منظور آشنایی بیشتر با نحوه استفاده از جدول معرفی شده برای آسیب‌شناسی ساختاری احکام، مثال‌هایی از کاربرد عملیاتی این روش در مورد احکام برنامه چهارم توسعه آورده شده است.

درخصوص هر یک از احکام، به سه مورد از مهمترین نقدهای موجود اشاره شده است و در مقابل هر حکم، خانه‌های مربوط به هر یک از نقدها پر شده است. به این ترتیب در هر حکمی، آسیب‌های جدی و قابل توجه ذکر شده‌اند.



جدول ۴. مثال‌هایی از ارزیابی احکام برنامه چهارم به کمک مدل

متغیرهای زمینه‌ای (محیطی)	متغیرهای ساختاری										متغیرهای ماهیتی							
	تعهد و التزام مجریان به اعمال قانون	بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی	تأمین منابع	توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط	احکامی که در سایر قوانین وجود دارد	احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد	احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد	احکامی که قابلیت دارد به صورت قوانین دائمی تصویب شود	احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند	هماهنگی دستگاه‌های مرتبط	به کارگیری روش‌ها و ملزومات علمی مناسب	اهداف شفاف، غیرکلی و سازگار	تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی)	محدوده پوشش قانون			ملاحظات کربینشی	ملاحظات تکنیکال و فنی
																	ماده (۲۱) بند «ه»	گسترش تولید صادرات‌گرا در چارچوب سیاست‌های بازرگانی کشور
																	ماده (۳۷) بند «ب»	از تولید کالاها و خدمات در عرصه‌های نوین و پیش‌تاز فناوری در کشور، از طریق اختصاص بخشی از تقاضای دولت به خرید این تولیدات حمایت به عمل آورد
																	ماده (۴۶) بند «ه»	افزایش یکنواخت سرمایه‌گذاری دولت در امر پژوهش و فناوری (موضوع مأموریت‌های مندرج در بند «ب» به میزان حداقل دو درصد (۲٪) تولید ناخالص داخلی از محل اعتبارات عمومی دستگاه‌های اجرایی و یک درصد (۱٪) درآمد عملیاتی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها (به استثنای سود سپرده های بانکی) و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بخش غیردولتی تا پایان برنامه چهارم و سمت‌دهی سرمایه‌گذاری‌های فوق در جهت پژوهش‌های مأموریت‌گرا و تقاضامحور



متغیرهای زمینه‌ای (محیطی)		متغیرهای ساختاری										متغیرهای ماهیتی					
تعهد و التزام مجریان به اعمال قانون	بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی	تأمین منابع	توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط	احکامی که در سایر قوانین وجود دارد	احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد	احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد	احکامی که قابلیت دارد به صورت قوانین دائمی تصویب شود	احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند	هماهنگی دستگاه‌های مرتبط	به کارگیری روش‌ها و ملزومات علمی مناسب	اهداف شفاف، غیرکلی و سازگار	تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی)	محدوده پوشش قانون	ملاحظات کزینشی	ملاحظات تکنیکال و فنی	ماده (۳) بند «الف» جزء «۵»	ماده (۲۰) ماده (۱۲۱) قانون برنامه توسعه سوم (سوم)
															اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و کمک به اصلاح و ارتقای فناوری وسایل، تجهیزات کارخانجات و سامانه‌های مصرف‌کننده انرژی در جهت کاهش مصرف انرژی و آلودگی هوا و توانمندسازی مردم در کاربرد فناوری‌های کم‌مصرف	دولت موظف است به منظور اعمال صرفه‌جویی، منطقی کردن مصرف انرژی و حفاظت از محیط زیست، اقدامات زیر را انجام دهد: - تهیه و تدوین معیارها و مشخصات فنی مرتبط با مصرف انرژی در تجهیزات، فرآیندها و سیستم‌های مصرف‌کننده انرژی، به‌ترتیبی که کلیه مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و واردکنندگان این تجهیزات، فرآیندها و سیستم‌ها ملزم به رعایت این مشخصات و معیارها باشند. معیارهای مذکور توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارت نیرو، وزارت نفت، مؤسسه استاندارد و تحقیقات	



متغیرهای زمینه‌ای (محیطی)		متغیرهای ساختاری										متغیرهای ماهیتی					
تعهد و التزام مجریان به اعمال قانون	بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی	تأمین منابع	توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط	احکامی که در سایر قوانین وجود دارد	احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد	احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد	احکامی که قابلیت دارد به صورت قوانین دائمی تصویب شود	احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند	هماهنگی دستگاه‌های مرتبط	به کارگیری روش‌ها و ملزومات علمی مناسب	اهداف شفاف، غیرکلی و سازگار	تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی)	محدوده پوشش قانون	ملاحظات کزینشی	ملاحظات تکنیکال و فنی		
															صنعتی ایران، سازمان حفاظت و محیط زیست و وزارتخانه ذیربط تدوین می‌شود. نحوه تصویب این معیارها را هیئت وزیران تعیین خواهد کرد		
															- تنظیم برنامه فصلی ساعات کار کارخانه‌ها و صنایع توسط وزارتخانه‌های ذیربط به نحوی که مصرف برق و انرژی در ماه‌هایی که دارای حداکثر مصرف هستند، کاهش یابد و سیاست‌های تشویقی برای مصرف‌کنندگان در غیر ساعات اوج مصرف اعمال گردد		
															به منظور دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی و ارتقای پوشش جمعیت دانشجویی (نسبت جمعیت دانشجویی به جمعیت ۱۸ تا ۲۴ سال) به سی درصد (۳۰٪) تا پایان برنامه چهارم، به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی اجازه داده می‌شود از طریق تنوع بخشی به شیوه‌های ارائه آموزش عالی نسبت به برگزاری دوره‌های تحصیلی از قبیل: شبانه، نوبت دوم، از راه دور	ماده (۵۰) بند «ب»	



متغیرهای زمینه‌ای (محیطی)		متغیرهای ساختاری										متغیرهای ماهیتی					
تعهد و التزام مجریان به اعمال قانون	بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی	تأمین منابع	توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط	احکامی که در سایر قوانین وجود دارد	احکامی که با سایر قوانین تداخل دارد	احکامی که نیاز به تصویب مجلس ندارد	احکامی که قابلیت دارد به صورت قوانین دائمی تصویب شود	احکامی که خود نیازمند قوانین پشتیبان هستند	هماهنگی دستگاه‌های مرتبط	به کارگیری روش‌ها و ملزومات علمی مناسب	اهداف شفاف، غیرکلی و سازگار	تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی)	محدوده پوشش قانون	ملاحظات کزینشی	ملاحظات تکنیکال و فنی	(نیمه حضوری)، آموزش مجازی، دوره‌های مشترک با دانشگاه‌های معتبر خارجی و دوره‌های خاص، اقدام کرده و هزینه‌های مربوط را با تأیید وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد از داوطلبان اخذ و به حساب درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها واریز نمایند	



• توضیح بند «ه» ماده (۲۱)

۱. اهداف شفاف، غیرکلی و سازگار

ماده مورد نظر بسیار کلی بیان شده و در آن هرگونه تولید صادرات‌گرایی مورد تأکید واقع شده است. فارغ از آنکه صادرات صورت گرفته، صرفاً مواد خام را شامل می‌شود، یا با فرآوری‌های صورت گرفته، ارزش افزوده قابل توجهی در آن نهفته است. لذا در عمل نیز همچنان شاهد استمرار صادرات مواد خام یا فرآوری نشده بوده‌ایم.

در گزارش عملکردی که ذیل بند «ه» ماده (۲۱) برای سال ۱۳۸۴ منتشر شده است،^۱ بر سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در منطقه ویژه اقتصادی انرژی پارس، در زمینه استخراج و فروش نفت و گاز تأکید شده است. حال آنکه صادرات حاصل از این بخش، عمدتاً مواد خام بوده و حداکثر به صادرات محصولات بالادستی پتروشیمی انجامیده است که به دلیل عدم توفیق در ایجاد ارزش افزوده بالا، دستاورد چندان موفقی در زمینه صادرات محسوب نمی‌شود.

۲. به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی‌مناسب

به‌منظور توسعه صادرات و در نتیجه گسترش تولیدات صادرات‌گرا، اقتضائات و روش‌های ویژه‌ای باید پیگیری شود که در متن این قانون، هیچ‌گونه اشاره‌ای به آنها نشده است. حفظ بازارهای صادراتی موجود، یکی از این موارد است. در حال حاضر برخی بازارهای صادراتی فعلی در معرض تهدید جدی قرار دارند.^۲

۳. هماهنگی دستگاه‌های مرتبط

با وجود تولید وزارت صنایع و معادن بر بخش عمده‌ای از صنایع و معادن کشور و نقش مستقیم این وزارتخانه در سیاستگذاری در این حوزه، سیاست‌های صادراتی و وارداتی کشور، حتی در بخش صنعت و معدن، برعهده وزارت بازرگانی قرار دارد. در نتیجه شاهد تداخل‌ها و ناهماهنگی‌های زیادی بین منافع این دو بخش هستیم که معمولاً نیز با قربانی شدن منافع بخش صنعت در برابر تجارت همراه بوده است. این در حالی است که در حکم قانونی مورد بررسی، به این مسئله مهم توجهی نشده است.

۱. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴ و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.

۲. آنچنان که به‌عنوان مثال به دلیل عدم دریافت استانداردهای بهداشتی و زیست‌محیطی اجباری اروپا، شاهد توقف پنج‌ساله صادرات میگو به بازارهای اروپا بودیم! در بسیاری از بازارهای موجود نیز، از جمله کشورهای همسایه‌ای نظیر عراق، علیرغم حضور اولیه پررنگ شرکت‌های داخلی، ورود اجناس نامرغوب ایرانی، کاهش سهم صادرات کالاهای ایرانی را به دنبال داشته است. بازاریابی و بازاریابی نیز از جمله دیگر روش‌های مؤثر در گسترش تولیدات صادراتی است.



• توضیح بند «ب» ماده (۳۷)

۱. محدوده پوشش قانون

عدم تعیین هدف مشخص و بسنده کردن به کلمه «بخشی»، نتیجه مورد انتظار را در پی نخواهد داشت و هر سطح خریدی از سوی دولت را می‌توان مصداقی از «بخشی» دانست. به‌منظور شفافیت و امکان سنجش بیشتر، می‌توان از اهداف کمی و به‌صورت پله‌ای در طول سال‌های برنامه استفاده کرد.

۲. هماهنگی دستگاه‌های مرتبط

موضوع خریدهای دولتی و اختصاص بخشی از بازار دولت به تولیدات تکنولوژی‌های برتر داخلی، نیازمند هماهنگی دستگاه‌های متعددی از جمله وزارتخانه‌های بازرگانی، صنایع و معادن، نفت، نیرو، و جهاد کشاورزی است که عدم توجه به این موضوع در ماده مربوطه، احتمال عدم توفیق در اجرای این قانون را دوچندان کرده است.

۳. تعهد و التزام مجریان به اعمال قانون

برخی دستگاه‌های دولتی، اصولاً معیار داخلی بودن را به‌عنوان یک امتیاز ویژه، در انتخاب لیست تأمین‌کنندگان خود در نظر نمی‌گیرند. این مسئله به‌خصوص در دستگاه‌هایی همچون وزارت نفت که در رقابت با طرف‌های خارجی است بیشتر دیده می‌شود. لذا در تکمیل این ماده، باید به میزان تعهد مجریان و فرهنگ سازمانی موجود در دستگاه‌های دولتی نیز توجه خاص کرد.

• توضیح بند «ه» ماده (۴۶)

۱. تغییرات رفتاری مورد نیاز (ملاحظات فرهنگی - اجتماعی)

درحال حاضر نگرش حاکم بر کشور آن است که عامل اصلی عقب‌ماندگی فناوری کشور «عدم توسعه پژوهش» ناشی از سرمایه‌گذاری کم و عدم حمایت دولت در این خصوص است. اما در مقابل این تصور رایج، باید گفت که پول، عامل اصلی توسعه فناوری کشور نیست. در چنین شرایطی باید بجای ورودی بیشتر به سیستم، به فکر تحول در خود سیستم افتاد. تجربیاتی نیز وجود دارند که بدون صرف هزینه‌های گزاف و مبتنی بر سیاست‌های کششی و روش‌های نرم‌افزارانه، از موفقیت بیشتری برخوردار بوده‌اند. به‌عنوان نمونه می‌توان به شبکه آزمایشگاهی نانو اشاره کرد که با کمترین هزینه، حجم زیادی از پتانسیل آزمایشگاهی کشور را شناسایی کرده و همکاری‌های مؤثری را شکل داده است.



۲. هماهنگی دستگاه‌های مرتبط

از آنجایی که ارتباط ارگانیک بین دستگاه‌های مختلف کشور در امر پژوهش وجود ندارد، نه تنها دستگاه‌های مختلف نمی‌توانند از نتایج تحقیقات یکدیگر بهره‌مند شوند، بلکه بسیاری از مطالعات در نهادهای گوناگون تکرار می‌شوند و به این ترتیب هزینه‌های اضافی زیادی بر کشور تحمیل می‌شود. این مسئله نیز از دید قانونگذار در تدوین این حکم پوشیده مانده است.

۳. بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی

به دلیل ماهیت زمان‌بر فعالیت‌های پژوهشی، یکی از ملزومات صرف هزینه‌های تحقیق و توسعه، ثبات در شرایط محیطی و امکان برنامه‌ریزی بلندمدت است. اما در کشور ما با توجه به تحولات سریع و بی‌ثباتی حاکم بر برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌های دولتی، برنامه‌ریزی بلندمدت در بسیاری از حوزه‌ها دارای توجیه نیست. به همین دلیل بسیاری از هزینه‌های پژوهشی، در بلندمدت به اهداف مطلوب و برنامه‌ریزی شده دست نمی‌یابند و شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی نیز تبعاً تمایل چندانی به سرمایه‌گذاری در این بخش ندارند.

• توضیح جزء « ۵ » بند «الف» ماده (۳)

۱. ملاحظات گزینشی

در این حکم، ملاحظات گزینشی نسبت به صنایع مختلف مورد توجه قرار نگرفته است و همه صنایع با یک حکم یکسان، مورد خطاب واقع شده‌اند. این در حالی است که بخش‌های صنعتی مختلف، به سیاست‌های گوناگونی در ارتباط با بهینه‌سازی مصرف انرژی نیاز دارند.

۲. به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی‌مناسب

حکم مذکور درخصوص کارخانجات و سامانه‌های مصرف‌کننده انرژی در حالی آورده شده است که شاهد مصرف بالای انرژی در بخش خانگی و صدور بی‌رویه مجوزهای وارداتی بدون لحاظ استانداردهای انرژی در این دسته از کالاها هستیم. لذا پرداختن به این مسئله به‌عنوان یکی از روش‌های مهم در کاهش مصرف انرژی باید در این حکم مورد توجه قرار می‌گرفت.

۳. بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی

پایین بودن قیمت انرژی در کشور مهمترین عامل کاهش بهره‌وری انرژی در صنایع داخلی است. اما از آنجا که این عدم بهره‌وری پنهان بوده و هزینه‌های ناشی از آن به تولیدکنندگان منتقل نمی‌شود، انگیزه‌ای در جهت ارتقای آن در بنگاه‌ها وجود ندارد. لذا انجام طرح‌های بهینه‌سازی که در این حکم بر آن تأکید شده است، نمی‌تواند به تنهایی جوابگوی حل معضلات فعلی باشد.



• توضیح ماده (۲۰)

۱. ملاحظات تکنیکال و فنی

در حال حاضر در بخش توزیع انرژی، کشور حجم بالایی از انرژی تولیدی خود را به علت وجود نیروگاه‌ها و سیستم‌های فرسوده و قدیمی و مستهلک بودن آنها از دست می‌دهد که تاکنون توجه و سیاستگذاری اثربخشی در این زمینه انجام نگرفته و در این حکم نیز از آن غفلت شده است.

۲. هماهنگی دستگاه‌های مرتبط

وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مختلفی در این حکم مورد اشاره قرار گرفته است که با توجه به دشواری برقراری هماهنگی میان آنها، احتمال موفقیت این حکم در عمل کاهش یافته است.

۳. توان و تخصص دستگاه‌های مرتبط

ضعف شدید در مدیریت اعمال استانداردهای حوزه انرژی کاملاً ملموس است. در این بخش در حال حاضر صاحبان صنایع، به دلیل سطح تکنولوژی خود، انگیزه‌ای برای تولید محصولات کم‌مصرف ندارند. چرا که تولید کالای کم‌مصرف نیاز به تکنولوژی تولید پیشرفته‌تری (در فرایند تولید و محصول نهایی) دارد که این امر باعث می‌شود قیمت محصول کم‌مصرف در بازار، بالاتر از قیمت تولید محصولات قدیمی باشد و این در حالی است که مصرف‌کننده به قیمت حساس‌تر است تا به کم‌مصرف بودن کالای مورد نظر خود.^۱

• توضیح بند «ب» ماده (۵۰)

۱. ملاحظات تکنیکال و فنی

ماده فوق پس از تصویب، به یک تکیه‌گاه مالی و روشی برای تأمین منابع دانشگاه‌ها تبدیل شد. به این ترتیب دانشگاه‌ها، خود را بیش از گذشته بی‌نیاز از پرداختن به روش‌های دیگر جذب منابع، همچون ارتباط ارگانیک با بخش‌های صنعتی و خدماتی کشور یافتند. در نتیجه می‌توان ادعا کرد که تصویب این قانون در مجموع، به تعمیق چالش اساسی کشور در عدم ارتباط مؤثر دانشگاه‌ها با صنایع انجامید.

۲. به‌کارگیری روش‌ها و ملزومات علی‌مناسب

«دسترسی به فرصت‌های برابر آموزشی»، به‌عنوان یکی از اهداف طراحی این بند از قانون بیان شده است. این در حالی است که با توجه به قید «اخذ هزینه‌های تحصیلی از دانشجویان»، عمدتاً

۱. در تدوین توضیحات ذیل جدول ۳، از مطالب موجود در سند «ارزیابی برنامه چهارم توسعه در حوزه صنعت و عملکرد وزارت صنایع و معادن در راستای نیل به اهداف برنامه» استفاده شده است.



افرادی از این طریق وارد دانشگاه‌ها شدند که از تمکن مالی بالایی برخوردار بودند. به‌ویژه در مورد روش‌هایی همچون دوره‌های مشترک با دانشگاه‌های خارجی، که شهریه‌های چند ده میلیونی را به‌دنبال داشت. این مسئله حتی به دیگر روش‌های ذکر شده در این ماده، نظیر دوره‌های شبانه نیز تسری یافت و به‌تدریج بر نسبت دانشجویان این دوره‌ها نسبت به دوره‌های روزانه افزوده شد و وام‌های دانشگاه‌ها نیز، که امکان استفاده طیف وسیع‌تری از افراد جامعه را فراهم می‌کرد، محدود یا قطع شد.

به این ترتیب روش‌های مورد اشاره در این ماده، عملاً نه تنها به ایجاد فرصت‌های برابر آموزشی کمک چندانی نکرد، بلکه افزایش شکاف طبقاتی در سطح دانشجویان را نیز منجر شد.

۳. بسترهای اقتصادی - اجتماعی و تکنولوژیکی

در طراحی این ماده، بسترهای اجتماعی در دانشگاه‌ها مورد توجه قرار نگرفته است. به‌عنوان مثال به دنبال ورود طیف جدیدی از دانشجویان متمکن، بدون گذر از سد کنکور و صرفاً به‌دلیل امکان پرداخت شهریه‌های چند ده میلیونی دوره‌های مشترک با دانشگاه‌های خارج از کشور، موجی از نارضایتی و احساس بی‌عدالتی در دانشگاه‌های کشور به‌وجود آمد که به اعتراضات گسترده دانشجویی انجامید. همچنین حضور برخی از دانشجویان ایرانی در کشورهای خارجی طرف قرارداد، مشکلات فرهنگی خاص خود را در این کشورها به دنبال داشت.



منابع و مآخذ

۱. رفیعی، سعیدحسین، محمدرضا تجریشی و سیدسعید منجم‌زاده، «ارزیابی برنامه چهارم توسعه در حوزه صنعت و عملکرد وزارت صنایع و معادن در راستای نیل به اهداف برنامه»، شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (به سفارش وزارت صنایع و معادن)، اسفند ۱۳۸۷.
۲. الوانی، سیدمهدی، «مدیریت عمومی»، نشر نی، چاپ سی‌ام، ۱۳۸۵.
۳. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده، «فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی» انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ سوم، ۱۳۸۳.
۴. «درباره برنامه پنجم توسعه: آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ۱۳۸۸.
۵. سلطانی عربشاهی، سیمین، «مدیریت توسعه»، انتشارات استادی، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
۶. «مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفند ۱۳۸۶.
۷. مک لئود، تاس. اچ، «برنامه‌ریزی در ایران»، ترجمه علی اعظم محمدبیگی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
۸. هاوالت، مایکل، رامش، ام، «مطالعات خط‌مشی عمومی»، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۹. ایرامنش محمد، «پارادوکس خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی»، چشم‌انداز ایران، شماره ۴۰، آبان و آذر ۱۳۸۵.
۱۰. باطنی، شاهد، «بازگشت به خط‌مشی‌گذاری مادون علم»، مدیر برتر، اسفند ۱۳۸۷.
۱۱. اسناد و گزارشات مورد استفاده در این تحقیق.
۱۲. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴ و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
۱۳. اهم فعالیت‌های بخش صنعت و معدن در دولت نهم (از شهریور ۱۳۸۴ تا آبان‌ماه ۱۳۸۷)، معاونت برنامه‌ریزی، توسعه و فناوری دفتر آماره و فرآوری داده‌ها، آذرماه ۱۳۸۷.
۱۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۱۵. عملکرد تفصیلی صنعت و معدن در سال ۱۳۸۶، معاونت برنامه‌ریزی، توسعه و فناوری دفتر آمار و فرآوری داده‌ها، خردادماه ۱۳۸۷.
16. Hogwood, B.W. & Gunn, L.A. Policy Analysis for the Real World. Oxford, England: Oxford University Press, 1984.
17. Johnson, R. & O'Connor, R. Intra-agency limitations on policy implementation: You can't always get what you want, but sometimes you get what you need. Administration and Society, 1979, 11(2), 193-215.
18. Lan L. Hamilton, "A Review of Policy Implementation and International Treaty Implementation Literature" School of Public Administration, University of Victoria. April 10, 2000.
19. Mazmanian, D. A. & Sabatier, P.A. Implementation and public policy. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1983.
20. Pal, L. A. Beyond policy analysis: Public issue management in turbulent times. Scarborough, Canada: International Thomson Publishing, 1997.
21. Peter R. Elson, "Tracking the Implementation of Voluntary Sector-Government Policy Agreements: Is the Voluntary and Community Sector in the Frame?" A quarterly publication of the International Center for Not-for-Profit L; August 2006.



شماره مسلسل: ۹۹۳۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ۳۰. ارائه مدل ارزیابی احکام برنامه پنج‌ساله توسعه

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (ایتان)

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۸/۱۱