

مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران
۱۱. ارزیابی و مقایسه تطبیقی مستندات
برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. محتوای مستندات برنامه توسعه
۴	۲. مستندات برنامه دوم توسعه
۸	۳. مستندات برنامه سوم توسعه
۱۵	۴. مستندات برنامه چهارم توسعه
۱۹	۵. لایحه و مستندات برنامه پنجم
۲۳	۶. مقایسه تطبیقی ساختار مستندات برنامه پنجم توسعه با مستندات برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه
۲۵	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۷	منابع و مأخذ



مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۱. ارزیابی و مقایسه تطبیقی مستندات برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه

چکیده

دیدگاه برنامه نسبت به توسعه ملی (تبیین محورهای توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) جهت‌گیری مدیریت توسعه، اولویت‌بندی اهداف و راهبردها، انسجام درونی میان امور بخشی و فرابخشی، سازوکار توجیه خواسته‌های برنامه و انتظارات برنامه از کارگزاران اقتصادی و ارائه راهکارهای اجرایی مسائلی هستند که عمدتاً محتوای اسناد پشتیبان برنامه را شکل می‌دهند. در این گزارش مستندات برنامه پنجم توسعه با ملاحظه فرآیند منطقی حاکم بر تهیه سند برنامه و همچنین در مقایسه با مستندات برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه، ارزیابی شده است. عدم ارائه دیدگاه نسبت به توسعه ملی، نامشخص بودن سازگاری و انسجام درونی، نامشخص بودن وجود ارتباط ارگانیک مستندات با اسناد بالادستی، عدم ارائه راهکارهای اجرایی، نامشخص بودن ارتباط امور بخشی و فرابخشی و عدم انطباق غالب فصول لایحه برنامه با مستندات برنامه، بهنگام نبودن آمار و ارقام مورد استفاده، نارسایی‌های مستندات برنامه پنجم توسعه هستند. لازم به ذکر است از آنجا که سندی تحت عنوان «مبانی نظری برنامه پنجم توسعه» به هنگام بررسی و تصویب برنامه به مجلس شورای اسلامی تقدیم نشد و در مجموعه مستندات ارائه شده وجود نداشت، این گزارش از حیث محتوایی مبانی نظری مستندات برنامه دوم تا پنجم توسعه را مقایسه نکرده است و تنها به مقایسه تطبیقی ساختار مستندات برنامه پنجم با سه برنامه قبل از آن بسنده شده است.

مقدمه

با توجه به اهمیت و نقشی که سند برنامه در طراحی و شکل‌گیری نگرش و ساخت یک برنامه توسعه و همچنین موفقیت یا شکست آن دارد در این گزارش ضمن اشاره به مفهوم و چیستی سند برنامه (از دو رویکرد محتوا و ساختار سند برنامه و نحوه ارتباط با لایحه) مستندات برنامه پنجم توسعه ارزیابی شده است.

در بخش اول انتظارات از یک سند برنامه ارائه شده است. هر سند برنامه در صورتی که فرآیند منطقی تدوین و تهیه را طی کند، رویکرد خود نسبت به توسعه ملی را ارائه می‌کند. همچنین وجود سازگاری میان سیاستگذاری اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از یکسو و سازگاری میان امور بخشی و فرابخشی در هر کدام آنها از محورهای مهم سند برنامه است.

در بخش‌های دوم تا پنجم مستندات برنامه دوم، سوم، چهارم و پنجم براساس مبانی ارائه شده در بخش اول ارزیابی شده‌اند و نشان می‌دهد که مستندات برنامه پنجم در مقایسه با برنامه‌های پیشین از انسجام کمتری برخوردار است.

در بخش پایانی جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ارائه شده است.

۱. محتوای مستندات برنامه توسعه

نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های توسعه از جمله عواملی است که بر امکان توفیق یا شکست آن برنامه‌ها تأثیر بسزایی دارد. پایه تحکیم و ایجاد نگرش یا ساخت یک برنامه توسعه متکی بر مستندات آن برنامه و دیدگاه حاکم بر مستندات به‌عنوان اسناد پشتیبان یک برنامه است. بنابراین منطقی است اگر گفته شود هر اندازه مستندات یک برنامه از ساخت و نگرشی واقع‌بینانه و کارشناسی برخوردار باشد به همان اندازه مواد قانونی استخراج شده از آن، منسجم، هماهنگ و جامع خواهد بود. بدین ترتیب می‌توان مستندات یک برنامه توسعه را از دو حیث مورد ارزیابی قرار داد:

- ساختار و محتوای سند برنامه،

- ارتباط میان سند برنامه و لایحه.

الف) ساختار و محتوای سند یک برنامه توسعه

در مستندات یک برنامه توسعه، باید اجزای اصلی دیدگاه برنامه نسبت به توسعه ملی مشخص گردد. از جمله این محورها عبارتند از:

- تبیین نقش و جایگاه کشور در جهان،

- تبیین محورهای توسعه اقتصادی،

- تبیین محورهای توسعه فرهنگی،

- تبیین جهت‌گیری مدیریت توسعه.^۱

۱. ارزیابی نگرش و ساخت در لایحه برنامه سوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، شماره مسلسل ۴۸۲۰، مهرماه ۱۳۸۲، ص ۵.



اما بررسی تمامی مستندات برنامه‌های توسعه گذشته نشان می‌دهد که در عمل نمی‌توان ۴ محور فوق را از دل مستندات استنباط کرد. به‌طور خلاصه دلایل این نارسایی در مستندات را می‌توان در موارد زیر برشمرد:

- نبود الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح،
- عدم تشخیص و اولویت‌بندی اهداف و راهبردها: در مستندات برنامه سوم و چهارم توسعه، اولویت‌بندی مشخصی بین اهداف دیده نمی‌شود.
- عدم هماهنگی و انسجام در اهداف بخشی و فرابخشی.
- حضور کم‌رنگ بخش نظارت و برنامه‌های اجرایی و عملیاتی.
- باثبات در نظر گرفتن شرایط و بی‌توجهی به سناریوهای احتمالی جهانی و داخلی: برای واقع‌بینانه بودن یک برنامه توسعه، لازم است به شرایط بیرونی و داخلی توجه گردد.
- عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی.

از محتوای مستندات و مواد قانونی برنامه‌های توسعه‌ای، برمی‌آید که یک اجماع کلی در اصول و پارادایم‌های برنامه‌های توسعه بین برنامه‌ریزان و مجریان و بخش خصوصی و تشکل‌ها، دیده نمی‌شود و یا اینکه در غالب پارادایم‌های علمی و نظری، الگوهای ارزشی حاکم بر جامعه نادیده گرفته می‌شود که این امر منجر به ایجاد تعارض در ارزش‌ها و یا اهداف کلی یک برنامه توسعه شده و این عدم هماهنگی و انسجام در دیدگاه‌ها به برنامه‌های توسعه نیز تحمیل می‌گردد.

ب) ارتباط میان سند برنامه و لایحه

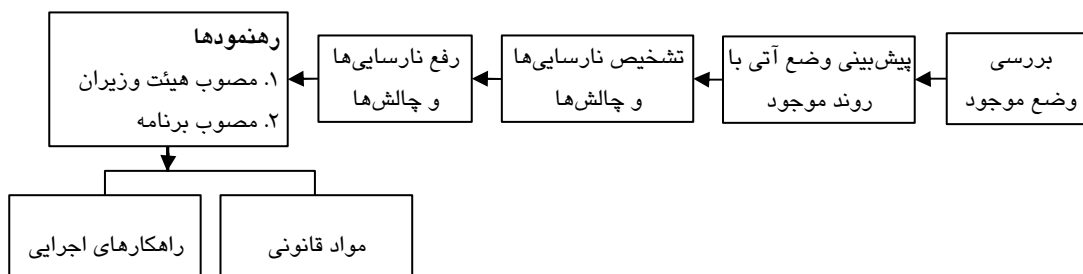
انتظار می‌رود که با بررسی مستندات یک برنامه توسعه، بتوان به سؤالات زیر پاسخ داد:

- برنامه چه می‌خواهد؟
 - برنامه چگونه اولویت‌گذاری می‌کند؟
 - خواسته‌های برنامه کدامیک از کارگزاران اقتصادی را متأثر می‌کند؟
 - برنامه چگونه خواسته‌های خود را توجیه می‌کند؟^۱
- با فرض اینکه در محتوای یک سند برنامه نارسایی‌های ذکر شده موجود نباشد، می‌توان استدلال کرد که اگر فرآیند تدوین یک سند برنامه که در نمودار ۱ ارائه شده است به‌طور کامل اجرا شود ارتباط منطقی و منسجمی بین مفاد لایحه و مستندات قابل مشاهده است.

۱. ارزیابی نگرش و ساخت در لایحه برنامه سوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۴۸۲۰، مهرماه ۱۳۷۸، ص ۲.

یک سند برنامه در دو حوزه بخشی و فرابخشی تهیه شده و با طی مراحل زیر به احکام برنامه می‌رسد.

نمودار ۱. ترتیب و توالی منطقی تهیه یک سند برنامه توسعه



تعلیق در هر یک از این مراحل یا نادیده گرفتن آنها به نوبه خود در نحوه ارتباط بین مستندات و لایحه برنامه مؤثر خواهد بود. برای روشن‌تر شدن موضوع به بررسی و ارزیابی مستندات سه برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه می‌پردازیم.

۲. مستندات برنامه دوم توسعه

مستندات برنامه دوم توسعه از منظر فرآیند برنامه‌ریزی، ساختار و محتوای مستندات و ارتباط آن با لایحه تحلیل شده است. فرآیند برنامه از طریق تشکیل شوراهای بخشی و فرابخشی، ارائه ساختار کلان و بخشی و ارائه سازوکار هماهنگی میان نهادهای درگیر در برنامه‌ریزی طراحی شده است. ارائه فروض اساسی برنامه، خط‌مشی‌های کلی برنامه، سیاست‌های اجرایی مجموعه عواملی هستند که محتوای مستندات برنامه دوم توسعه را تشکیل می‌دهند. پس از ارائه موارد مذکور مستندات برنامه دوم تحلیل محتوا شده است.

فرآیند نظام برنامه‌ریزی در برنامه دوم توسعه

تصویب نهایی برنامه، شامل تصویر کلان اقتصاد، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی طی برنامه دوم و دستورالعمل‌های ارائه شده، از سوی سازمان برنامه و بودجه، توسط شورای اقتصاد که مراحل آن به اختصار به شرح ذیل است:

- تشکیل شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی و ابلاغ برنامه کلان به آن،
- تشکیل شوراهای تلفیق برنامه‌ریزی بخشی و مناطق، ارائه برنامه کلان و توجیه شدن وظایف



آنان از سوی شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی،

- تشکیل شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان با اعلام شوراهای تلفیق برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای و تشکیل کمیته‌های برنامه‌ریزی امور کلان توسط شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی و توجیه وظایف آنان و ارائه کتاب کلان.
- تدوین و ارائه برنامه‌های بخشی و مناطق از سوی شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان به شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی و مناطق،
- تلفیق برنامه‌های بخشی توسط شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی و برنامه‌های استان‌ها توسط شورای تلفیق برنامه امور مناطق و ایجاد سازوکارهای لازم بین منطقه و بخش‌ها، جمع‌بندی موضوعی برنامه‌ها و ارائه به شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی،
- ارجاع برنامه‌های بخشی و مناطق بنا بر موضوع به کمیته‌های برنامه‌ریزی از سوی شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی،
- تدوین برنامه‌های کلان برحسب موضوع با بررسی و مطالعه برنامه‌های بخشی توسط کمیته‌های برنامه‌ریزی و جمع‌بندی اصلاحات لازم در برنامه‌های بخشی و مناطق با در نظر گرفتن سازوکارهای برنامه‌های کلان و برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای و ارجاع به شورای برنامه‌ریزی اقتصادی،
- ارجاع اصلاحات لازم در برنامه‌های بخشی و مناطق به شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی و مناطق،
- ارجاع اصلاحات لازم در برنامه‌های بخشی و مناطق به شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان،
- تدوین برنامه نهایی بخش توسط شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان در صورت لزوم،
- تلفیق نهایی برنامه‌های بخش توسط شوراهای تلفیق بخشی و مناطق و ارجاع به شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی،
- نهایی کردن سند نهایی برنامه دوم و تهیه و ارائه متن ماده واحده قانون برنامه دوم شورای اقتصاد،
- تصویب اسناد برنامه و تصویب ماده واحده توسط شورای اقتصاد و ارائه اسناد به هیئت دولت،
- تقدیم لایحه برنامه دوم پنج‌ساله اقتصادی به مجلس شورای اسلامی.

الف) فروض مبنایی و اصلی

- در مستندات برنامه دوم توسعه با لحاظ فروضی، خط‌مشی‌ها و اهداف برنامه تعیین شده است:
- عدم بروز حوادث غیرمترقبه نظیر جنگ، تحریم‌های اقتصادی و تجاری یا هر بحران بین‌المللی که فضای اقتصادی را به نحو چشمگیر تغییر دهد. طبعاً در صورت بروز چنین شرایط

- ضروری است برنامه‌های اضطراری خاص تدوین و به اجرا درآید،
- میزان مصرف داخلی، صادرات و قیمت نفت خام طبق جدول ۱ عملی شود،
 - نرخ برابری ارز در طول برنامه شناور فرض شده است،
 - فرض شده است که در سال‌های پایانی برنامه دوم حجم تعهدات خارجی انباشت شده کشور نسبت به سال شروع برنامه کاهش یابد،
 - بودجه عمومی دولت در طول برنامه متعادل فرض شده است. بنابراین استقراض دولت از بانک مرکزی در حد صفر باقی خواهد ماند،
 - فرض شده است کوشش مالیاتی افزایش یافته و سهم مالیات‌ها در درآمد ملی افزایش یابد،
 - فرض شده است سهم هزینه‌های عمرانی تا پایان برنامه به بیش از ۴۲ درصد کل بودجه افزایش یابد.

ب) جهت‌گیری‌ها و هدف‌های کلی

- جهت‌گیری‌ها و هدف‌های کلی تعیین شده در مستندات برنامه دوم شامل محورهای ذیل است:
- تأکید بر مدیریت اقتصاد کلان،
 - توجه بیشتر به سازماندهی بازارهای مختلف،
 - افزایش کارایی در استفاده از منابع عمومی در سطح آحاد،
 - ساختار اداری فعلی دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی جوابگوی نیاز کشور به رشد سریع در زمینه‌های اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی نیست،
 - این مجموعه چهارگانه را می‌توان تحت عنوان «سیاست ثبات اقتصادی» نامگذاری کرد. «ثبات اقتصادی» به معنای تثبیت اداری قیمت‌ها و پیگیری تحکم بوروکراتیک در اجرای خطمشی‌های دولت نبوده، بلکه به معنای ایجاد نظم و ترتیب در عملکردهای اصولی اقتصاد، کارآمد کردن جامعه در استفاده از منافع در جهت توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور و نظارت پیگیر در حسن اجرای برنامه‌هاست. این امر نیل به ثبات قیمت، سرمایه‌گذاری و پیگیری فعالیت‌های تولیدی را عملی ساخته و نه تنها دستاوردهای برنامه اول و ادامه خطمشی‌های تعدیل اقتصادی، بلکه نتایج فعالیت‌های عمرانی که قرار است در برنامه دوم انجام شود را حفظ و تثبیت خواهد کرد،
 - تأمین رشد و توسعه پایدار اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور از طریق توجه هرچه بیشتر به نقاط قوت درونی نظام اقتصادی و ایجاد مکانیسم‌های تقویت بنیه‌های داخلی نظام اقتصادی به جای اتکا به رشد القایی حاصل از درآمد نفت،



- ایجاد عدالت اجتماعی و توسعه فرهنگی (توسعه سهم بخش‌های اجتماعی، ملاحظات مربوط به عدالت اجتماعی، توجه ویژه به فعالیت‌های فرهنگی، توسعه و بهبود شرایط عمومی زندگی مردم، تقویت نظام تأمین اجتماعی، اعمال نرخ‌های تصاعدی مالیاتی، توسعه امنیت قضایی و تعمیم امنیت اقتصادی، حذف زمینه‌های مربوط به کسب درآمدهای بادآورده، جهت دادن کمک‌های انتقالی دولت در بودجه عمومی در قالب سوبسید کالا و خدمات، رعایت ملاحظات مربوط به محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای در برنامه‌های آمایش سرزمین).

ج) خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌ها

خط‌مشی‌ها و سیاست‌های بیان شده در مستندات برنامه را می‌توان در دو حوزه فرابخشی و بخشی طبقه‌بندی کرد:

- حوزه‌های فرابخشی

- تجارت خارجی (خط‌مشی‌های اصلاح نظام تجارت خارجی (کالا و خدمات) فعالیت بخش عمومی در حوزه تجارت خارجی)،
- پول، اعتبار و سرمایه (بازنگری در قوانین - منطقی کردن نرخ سود - افزایش کارایی بازار سرمایه - ابزارهای مالی، تقویت بازار بورس و...)،
- دولت (خط‌مشی‌های درآمدی، خط‌مشی‌های هزینه‌ای، هزینه‌های عمرانی و خط‌مشی‌های عمومی شامل کاهش پرسنل و واگذاری‌ها و...)،
- قیمت‌گذاری،
- جمعیت (افزایش سطح آگاهی‌های عمومی افراد جامعه، تنظیم خانواده و رشد و پژوهش‌های لازم)،
- اشتغال نیروی انسانی، تقویت شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار، حمایت از ایجاد فرصت‌های شغلی، توسعه و حمایت از صنایع کوچک، تأمین مشاغل مولد و... .

- حوزه‌های بخشی

بهبود و تأمین اجتماعی، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، آموزش عالی، پول و بانکداری، فرهنگ، ایرانگردی و جهانگردی، صداوسیما، تربیت بدنی، روابط خارجی، امور قضایی، امور اداری و اجرایی، انرژی، خط‌مشی‌های مسکن، عمران شهری، حمل‌ونقل، ارتباطات، آب، کشاورزی، صنعت، معادن و فلزات.

د) بررسی محتوای سند برنامه

فرآیند تدوین، جهت‌گیری‌ها، فروض و خط‌مشی‌های مستندات برنامه دوم توسعه، نشان می‌دهد که:

- علیرغم تلاشی که در تدوین و تهیه مستندات برنامه انجام شده است، اما بیان فروض مبنایی و ثابت در نظر گرفتن شرایط در این فرآیند، به نوعی از انعطاف و جامعیت یک سند برنامه می‌کاهد و از نقاط ضعف اساسی آن به‌شمار می‌رود،
- غلبه دیدگاه درون‌گرا در تدوین سند برنامه محرز است به‌طوری که در طول بررسی مستندات برنامه، توجه به دنیای خارج و شرایط کشورهای همسایه نادیده گرفته شده است،
- علیرغم تهیه و برآورد الگوی کلان اقتصادسنجی در مستندات برنامه دوم توسعه، اما به‌طور صریح تصویری از بررسی و تحلیل شرایط موجود کشور و بیان چالش‌ها و نارسایی‌هایی آن در مستندات دیده نمی‌شود.
- عدم پیش‌بینی و توجه به مکانیسم اجرای برنامه و نظارت بر برنامه در مستندات برنامه،
- وجود متغیرهای کمی و هدفگذاری شده از نقاط قوت مستندات است،
- بیان ریز فرآیند تدوین مستندات و تشکیل کمیته‌ها و... را از نقاط قوت آن می‌توان شمرد.

مقایسه مستندات و لایحه

بررسی قانون برنامه دوم توسعه نشان می‌دهد که این قانون شامل ۱۰۱ تبصره است که احکامی درخصوص موضوعات بخشی و فرابخشی را دربرمی‌گیرد و هرچند که فصل‌بندی جداگانه‌ای برای این موضوعات دیده نمی‌شود، اما می‌توان بین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مندرج در مستندات حوزه بخشی و فرابخشی و احکام قانون برنامه همپوشانی نزدیکی ملاحظه کرد.

۳. مستندات برنامه سوم توسعه

در بررسی مستندات برنامه سوم توسعه، ابتدا فرآیند تدوین برنامه در حوزه‌های بخشی و فرابخشی، تأثیر رهنمودهای کلی و پیش‌بینی سناریوهای برنامه بررسی شده است. سپس به‌صورت مشخص یکی از امور فرابخشی برنامه به‌صورت دقیق از منظر ساخت و محتوای مستندات آن بررسی شده است و در نهایت ارتباط میان مستندات و لایحه مورد توجه قرار گرفته است.

ساختار و محتوای مستندات برنامه سوم

در گام اول، در برنامه سوم توسعه، عملکرد پیشین امور بخشی و فرابخشی با تعریف مهمترین متغیرهای زیربسط، مورد بررسی قرار گرفته و وضع موجود، مشکلات و تنگناها و چشم‌انداز



بلندمدت در حوزه‌های مرتبط تبیین شده و به‌منظور پاسخگویی به چالش‌های اساسی حوزه‌های فرابخشی رهنمودهای کلی ارائه شده است.

محصول فعالیت‌های مرحله دوم نظام برنامه‌ریزی در قالب سیاست‌های اجرایی ارائه شده که مشتمل بر مواد قانونی و راهکارهای اجرایی است. در امور بخشی نیز، سیاست‌های استراتژیک هر بخش به‌عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌ها که نقش تعیین‌کننده در عملکرد آینده بخش دارد، تدوین شده است.

الف) حوزه‌های فرابخشی

حوزه‌های فرابخشی شامل ۱۶ فصل است^۱ و هر فصل حاصل یک فرآیند سه مرحله‌ای زیر است:

- بررسی روندها و تحلیل مسائل و مشکلات حوزه‌های فرابخشی

- بررسی روندها، گرایش‌ها، شناخت و تبیین وضع موجود،
- تحلیل مشکلات و نارسایی‌ها،
- بررسی تبعات و آثار ناشی از تداوم روندها و ضرورت تغییرات.

- رهنمودهای کلی

- رهنمودهای کلی مصوب هیئت وزیران،
- رهنمودهای کلی مصوب ستاد برنامه.

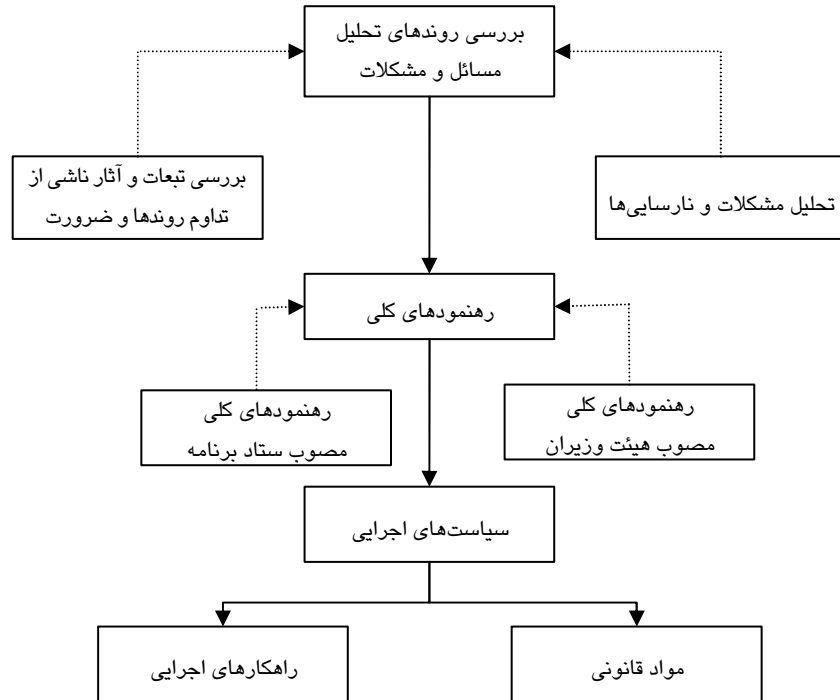
- سیاست‌های اجرایی

- مواد قانونی،
- راهکارهای اجرایی.

مطابق با فرآیند یاد شده، در هر فصل ابتدا نارسایی‌های موجود احصا شده‌اند، سپس یک پیش‌بینی از وضعیت پنج سال آینده در صورت تداوم این نارسایی‌ها حاصل شده است. در راستای تغییر وضعیت پیش‌بینی شده، در هیئت وزیران و همچنین ستاد برنامه، رهنمودهای کلی ارائه شده است. پس از ارائه این رهنمودها، سیاست‌های اجرایی در هر فصل برنامه تدوین شده‌اند و با ملاحظه راهکارهای اجرایی، احکام برنامه پیشنهاد شده‌اند که در نهایت پس از بررسی در مجلس شورای اسلامی به قانون تبدیل شده است (نمودار ۲).

۱. اصلاح ساختار اداری و مدیریت، ساماندهی شرکت‌های دولتی، واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها، سیاست‌های اشتغال، نظام مالیاتی و بودجه، نظام درآمد - هزینه، سیاست‌های پولی و ارزی، ساماندهی بازارهای مالی، تولید و سرمایه‌گذاری، صادرات غیرنفتی، توسعه علوم و فناوری، سیاست‌های فرهنگی، سیاست‌های زیست‌محیطی و آمایش سرزمینی.

نمودار ۲. مرحله اول نظام برنامه‌ریزی (حوزه فرابخشی) در برنامه سوم توسعه



ب) حوزه‌های بخشی

حوزه‌های بخشی شامل ۱۸ فصل است^۱ و هر فصل شامل مفاد زیر است:

- بررسی تحولات گذشته، تحلیل مشکلات و چشم‌انداز آینده

- بررسی تحولات و تبیین وضع موجود،
- مشکلات و تنگناها،
- چشم‌انداز آینده و متغیرهای اصلی بخش،
- چالش‌های آینده بخش.

- سیاست‌های استراتژیک

- سیاست‌های اجرایی

- مواد قانونی،
- راهکارهای اجرایی.

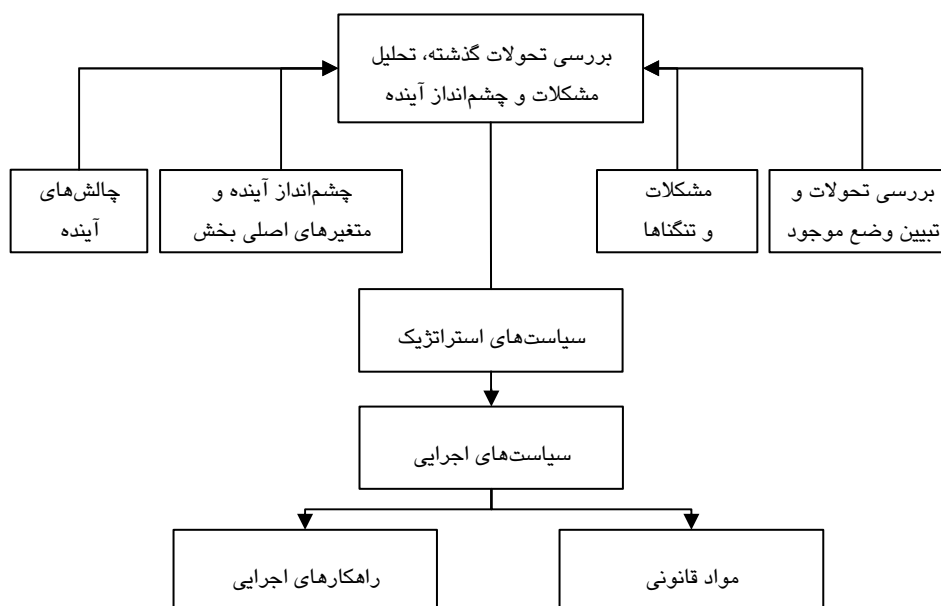
درواقع فرآیند تهیه اسناد ۱۸ گانه حوزه‌های بخشی، همانند تهیه اسناد ۱۶ گانه حوزه‌های

۱. آب و کشاورزی، صنعت و معدن، بازرگانی، انرژی، پست و مخابرات، حمل‌ونقل، عمران شهری، توسعه و عمران روستایی، مسکن، آموزش و پرورش عمومی، آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عالی، فرهنگ و هنر و تربیت‌بدنی، امور دفاعی و امنیتی، سیاست داخلی، روابط خارجی، امور قضایی و بهداشت و درمان.



فرابخشی از سه مرحله تشکیل شده است. همچنین بررسی وضع موجود و چالش‌های فرارو و همچنین سیاست‌های اجرایی در هر دو حوزه بخشی و فرابخشی یکسان است و تفاوت دو حوزه در مرحله دوم تهیه اسناد است که در حوزه فرابخشی ارائه رهنمودهای کلی و در حوزه بخشی ارائه سیاست‌های استراتژیک ماحصل مرحله دوم در فرآیند تهیه اسناد هستند.

نمودار ۳. مرحله دوم نظام برنامه‌ریزی (حوزه بخشی) در برنامه سوم توسعه



بررسی موردی محتوای سند برنامه سوم (نظام اداری و مدیریت)

بررسی مستندات لایحه برنامه سوم نشان می‌دهد که این مستندات متناسب با هریک از موضوعات و فصل‌های لایحه، با طی مراحل مذکور به مواد قانونی و راهکارهای اجرایی در هر دو حوزه بخشی و فرابخشی رسیده است. برای مثال در حوزه فرابخشی با موضوع اصلاح ساختار اداری و مدیریت، در سند برنامه با مروری بر اصلاحات اداری در برنامه اول و دوم توسعه و آسیب‌شناسی این دوره (عدم توجه جدی به ضرورت تحول بنیادین در نظام اداری کشور، عدم انطباق نظام‌های مدیریت با مقتضیات اجرای برنامه‌های توسعه و مقاومت طبیعی ساختارهای نظام اداری کشور در مقابل اصلاحات و تغییرات)، مشکلات کلی نظام اداری کشور را در ۶ سرفصل بیان می‌کند: عدم تنظیم روابط دولت با سایر قوا، عدم حاکمیت قانون در نظام اجرایی کشور، فقدان نظام ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی و کارکنان دولت، پایین بودن میزان مشارکت‌پذیری و مشارکت‌جویی در دستگاه‌های اجرایی کشور، تمرکز بیش از حد امور در دستگاه‌های ستادی و پایین بودن بهره‌وری نظام اداری.

در ادامه نقطه ضعف‌های موجود در نظام اداری در چند گروه طبقه‌بندی می‌شود: منابع انسانی، قوانین و مقررات، تشکیلات و سازمان، روش‌ها و رویه‌ها، مدیریت و مدیران، منابع و امکانات مالی و فیزیکی، نظام اطلاع‌رسانی و فناوری اطلاعات.

بنابراین با شناخت وضع موجود، مشکلات و چالش‌های آنها به بررسی تبعات و آثار ناشی از تداوم روندها و ضرورت تغییرات آن می‌پردازد و این تبعات را در محورهای زیر خلاصه می‌کند.

- عدم توجه به نیروی انسانی و توسعه منابع انسانی،

- افزایش بی‌رویه بوروکراسی زائد،

- تقویت گرایش‌های بخشی و تضعیف هماهنگی بین بخشی،

- تمرکز تصمیم‌گیری در سطوح ملی،

- گسترش نیروی انسانی و تشکیلات اداری و ...

براساس این تبعات، خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی را در محورهای اصلی زیر

بیان می‌کند:

- تنظیم روابط دولت با ارکان نظام،

- نهادینه کردن قانون،

- توسعه مشارکت مردمی،

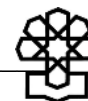
- تمرکززدایی،

- ارتقای نقش و مسئولیت‌های راهبردی دولت،

- توجه به نیروی انسانی.

با توجه به خطوط اصلی مطرح شده، رهنمودهای کلی در دو بخش رهنمودهای کلی مصوب هیئت وزیران و رهنمودهای کلی مصوب ستاد برنامه بیان می‌شود که برخاسته از محورهای ذکر شده در بالاست و در پایان سیاست‌های اجرایی مشتمل بر مواد قانونی و راهکارهای اجرایی ارائه می‌گردد.

مواد قانونی احصا شده از رهنمودهای کلی و خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی است. به‌گونه‌ای که برای دستیابی به خطوط اصلی ذکر شده راهکارهای قانونی اعم از تشکیل شورای عالی اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی و ... پیش‌بینی می‌شود و در راهکارهای اجرایی، ابعاد عملیاتی و اجرایی، تکالیف دستگاه‌های مختلف و ... پیش‌بینی شده است. از جمله این مواد تکالیف تعیین شده برای سازمان امور اداری و استخدامی کشور را می‌توان اشاره کرد.



رابطه میان سند و لایحه برنامه سوم

در تدوین مواد قانونی و راهکارهای اجرایی ضروری است که شاخص‌های کمی و مدت زمان مورد تأکید قرار گیرد تا بدین ترتیب ضمانت اجرایی و بعد نظارتی آن تقویت شود که البته این موارد در مستندات برنامه سوم کمتر مورد توجه بوده و یکی از نارسایی‌های این مستندات به‌شمار می‌آید. مانند مثال آورده شده در تمامی فصول سند برنامه سوم این ترتیب و توالی رعایت شده است و جدای از ایراداتی که بر نحوه نگارش و محتوای سند برنامه سوم وارد است، ارتباط ارگانیک بین لایحه و سند برنامه به خوبی محرز است.

از طرف دیگر بررسی موضوعی مستندات برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد که این مستندات با موضوعات لایحه و قانون برنامه سوم مطابقت کامل دارد تنها با عنوان بودجه و نظارت از لایحه برنامه سوم، در عناوین موضوعات مستندات برنامه سوم تطابقی یافت نمی‌شود. اما تمامی عناوین فصل‌های لایحه برنامه سوم در امور بخشی و فرابخشی توسط عناوین موضوعی مستندات پوشانده می‌شود.

عناوین موضوعات مستندات متنوع‌تر از عناوین موضوعی در لایحه است به‌طوری که تعداد فصل‌های امور بخشی مستندات ۱۸ فصل و در لایحه ۱۴ فصل است و در امور فرابخشی نیز مستندات ۱۶ فصل می‌باشد درحالی که لایحه ۱۲ فصل است. ازجمله این موضوعات در امور بخشی، فصل دهم، یازدهم و دوازدهم با عناوین آموزش و پرورش عمومی، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش عالی است و در امور فرابخشی فصول یازدهم، دوازدهم، چهاردهم و شانزدهم با عناوین تولید و سرمایه‌گذاری، صادرات غیرنفتی، سیاست‌های فرهنگی و آمایش سرزمین می‌باشد.

جدول ۱. مقایسه تطبیقی عنوان موضوعات لایحه و مستندات در برنامه سوم

مستندات	لایحه		موضوع
	ماده قانون	فصل	
			حوزه‌های فرابخشی
اول	۳-۱	اول	- اصلاح ساختار اداری و مدیریت
دوم	۸-۴	دوم	- ساماندهی شرکت‌های دولتی
سوم	۲۷-۹	سوم	- واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی
چهارم	۳۵-۲۸	چهارم	- تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی
پنجم	۴۷-۳۶	پنجم	- نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها
ششم	۵۷-۴۸	ششم	- سیاست‌های اشتغال
هفتم	۶۹-۵۸	هفتم	- نظام مالیاتی و بودجه
هشتم	۸۲-۷۰	هشتم	- نظام درآمد - هزینه استان
نهم	۸۹-۸۳	نهم	- سیاست‌های پولی و ارزی
دهم	۹۸-۹۰	دهم	- ساماندهی بازارهای مالی
سیزدهم	۱۰۳-۹۹	یازدهم	- توسعه علوم و فناوری
پانزدهم	۱۰۵-۱۰۴	دوازدهم	- سیاست‌های زیست‌محیطی
			امور بخشی
اول	۱۰۹-۱۰۶	سیزدهم	- آب و کشاورزی
دوم و سوم	۱۱۸-۱۱۰	چهاردهم	- صنعت و معدن و بازرگانی
چهارم	۱۲۳-۱۱۹	پانزدهم	- انرژی
پنجم	۱۲۵-۱۲۴	شانزدهم	- پست و مخابرات
ششم	۱۳۲-۱۲۶	هفدهم	- حمل‌ونقل
هفتم و هشتم	۱۳۷-۱۳۳	هجدهم	- عمران شهری و توسعه و عمران روستایی
نهم	۱۴۲-۱۳۸	نوزدهم	- مسکن
سیزدهم	۱۵۴-۱۴۳	بیستم	- آموزش
چهاردهم	۱۷۰-۱۵۵	بیست‌ویکم	- فرهنگ و هنر و تربیت بدنی
پانزدهم و شانزدهم	۱۷۹-۱۷۱	بیست‌ودوم	- امور دفاعی و امنیتی
هفدهم	۱۸۶-۱۸۰	بیست‌وسوم	- امور عمومی (سیاست داخلی و روابط خارجی)
هجدهم	۱۹۱-۱۸۷	بیست‌وچهارم	- امور قضایی
	۱۹۷-۱۹۲	بیست‌وپنجم	- بهداشت و درمان
			بخش سوم
ندارد	۱۹۹-۱۹۸	بیست‌وششم	- اجرا و نظارت



۴. مستندات برنامه چهارم توسعه^۱

مستندات برنامه چهارم توسعه از منظر ساختار و محتوای مستندات و ارتباط آن با لایحه برنامه بررسی شده است:

ساختار و محتوای برنامه

مستندات کلان برنامه چهارم توسعه با توجه به ضرورت‌ها و الزام‌های ناشی از آرمان‌های قانون اساسی، تحولات بین‌المللی، فضای نوین اقتصادی جهان، تحولات علمی و فناوری‌های نو بر پایه ترسیم چشم‌اندازی بلندمدت انجام شده است.

الف) فصول مستندات برنامه چهارم توسعه

فهرست تفصیلی فصول مستندات برنامه چهارم توسعه به شرح ذیل است:

فصل اول - ترتیبات اجرایی و نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه

- تدوین، بررسی و تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه، تهیه، تنظیم و تدوین سند ملی توسعه فرابخشی و بخشی و توسعه سرزمینی و منطقه‌ای).

فصل دوم - سند چشم‌انداز

- تصویر جامعه آرمانی در قانون اساسی،

- تبیین وضع موجود و پیش‌بینی روزهای آینده جهان (تحولات جمعیتی، منابع طبیعی و محیط زیست، علوم فناوری، جهانی شدن اقتصاد، تحول در نظام‌های حاکمیتی، تنش‌های آتی، روندها و گرایش‌های نظم نوین جهانی)،

- روندها و گرایش‌های نظم نوین جهانی،

- نقش و جایگاه کشورهای درحال توسعه در شرایط انتقالی و ویژگی‌های آن،

- گرایش‌های توسعه در قرن ۲۱،

- عملکرد گذشته حوزه‌های کلان (جمعیت، رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، بازار کار، بودجه و وضع مالی دولت، شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی و توسعه بخش خصوصی، بخش پولی، ارزی و تورم، بازار بورس و اوراق مشارکت، تجارت خارجی، توزیع درآمد، علم و فناوری)،

۱. محتوای برخی از مستندات برنامه چهارم توسعه، مورد انتقاد فراوانی قرار گرفت. این انتقادات عمدتاً بر نحوه نگرش برنامه و معطوف به پذیرش نظم نوین جهانی بود که بر برخی راهکارهای ارائه شده در برنامه سایه افکنده بود. بررسی محتوایی این استناد موضوع این گزارش نیست و از این حیث مستندات برنامه چهارم و پنجم توسعه مقایسه نشده است.

- بررسی تجربیات گذشته توسعه و رویکردهای نهادی، سیاسی و مبانی نظری توسعه،
- تعامل اقتصاد ایران با اقتصاد جهانی به‌منزله مضمون اصلی چشم‌انداز و برنامه چهارم،
- تصویری از آینده صنعت،
- گرایش‌های جدید در سیاست‌های صنعتی.

فصل سوم - حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای

- نظریه پایه توسعه ملی از دیدگاه آمایش سرزمین (ساخت و تدوین نظریه پایه توسعه ملی، چشم‌انداز جهان آینده، تحلیل موقعیت جغرافیایی سیاسی منطقه، تحلیل ارکان اساسی ساختار فرهنگی هویت ملی، ویژگی‌ها، امکانات، قابلیت‌ها، مزیت‌ها و تنگناهای توسعه، تحلیل سازمان فضایی کشور، جمع‌بندی و مفروضات اساسی)،
- راهبردهای آمایش سرزمین (بحث درون‌گرایی و برون‌گرایی، جهت‌گیری‌های اصلی نظریه پایه توسعه ملی، سیاست کلان آمایش سرزمین در نظریه پایه توسعه ملی).

فصل چهارم - ابعاد سیاسی توسعه ملی

الف) چشم‌انداز قدرت بین‌المللی ایران،

- ب) درآمدی بر توسعه همه‌جانبه و پایدار ملی (معرفی مختصر مراحل توسعه پایدار، بحث تفصیلی پیرامون ضرورت‌ها، ملزومات و ابعاد سیاسی توسعه پایدار، جهانی شدن سیاست و ظهور دولت مجازی).

فصل پنجم - ویژگی‌های موجود و چشم‌انداز آینده بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

- جمعیت، رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، بازار کار بودجه عمومی دولت، شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی و توسعه بخش خصوصی، پولی، ارزی و تورم، بازار بورس و اوراق مشارکت، تجارت خارجی، توزیع درآمد، علم و فناوری،
- تصویر آینده کلان و شناخت چالش‌های هریک از این بخش‌ها و تصویر کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (گزینه مطلوب) هریک از بخش‌های مذکور.

فصل ششم - اصول و مبانی چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران

- فرآیندهای پیش‌بینی، چشم‌انداز و برنامه‌ریزی (گام‌های آغازین تاریخی، چالش‌های روش‌شناختی چشم‌انداز، چشم‌انداز آینده آلمان در زمینه سیاست فناوری و پژوهش)،
- باورها و امیدها در چشم‌انداز بلندمدت توسعه ایران،
- چارچوبی برای تحلیل چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی - اجتماعی ایران،



- تحلیل چشم‌انداز توسعه کشور در افق بیست‌ساله (مبانی ارزشی چشم‌انداز، واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی موجود در جامعه، بستر جهانی و روندهای عمومی، محورهای اساسی چشم‌انداز آینده)،

- چشم‌انداز توسعه کشور در افق بیست‌ساله توسعه پایدار ملی با رویکرد جهانی (آینده‌های ممکن در افق چشم‌انداز، محورهای اساسی، هدف‌ها و سیاست‌های کلی، الزام‌ها و راهبردها، روابط علت و معلولی الگو، شرح معادلات الگو)،

- سند چشم‌انداز بلندمدت توسعه جمهوری اسلامی ایران.

فصل هفتم - هدف‌ها و راهبردهای برنامه چهارم توسعه

فصل هفتم، ۱۲ هدف مشخص (رشد مستمر و پایدار، توسعه مبتنی بر دانایی، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، رقابت‌پذیری اقتصادی، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، امنیت ملی، ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی، محیط زیست و توسعه پایدار، توسعه فرهنگی، توسعه مدیریت دولت، امنیت و توسعه قضایی، تعادل و توازن منطقه‌ای کشور براساس موازین آمایش سرزمین) با زیرمجموعه‌ای از راهبردها را شامل می‌شود.

فصل هشتم - الزام‌های مربوط به هدف‌های کیفی و کمی برنامه چهارم توسعه

در این فصل، متناسب با هریک از اهداف برشمرده در فصل هفتم، الزاماتی بیان شده است. برای مثال برای هدف «رشد اقتصادی سریع، مستمر و پایدار»، به الزاماتی از قبیل «ایجاد شرایط و فضای مناسب برای امنیت سرمایه، ارتقای بهره‌وری، گسترش فرصت‌های شغلی و ...» اشاره شده است.

ب) ارتباط میان مستندات و لایحه برنامه چهارم توسعه

مروری بر کلیات مستندات برنامه چهارم توسعه و فصول عنوان شده در آن، نشان می‌دهد که این مجموعه به برخی از موضوعات فرابخشی اعم از آمایش سرزمین و توسعه پایدار و توسعه سیاسی و امور بخشی از قبیل بازار کار، توزیع درآمد و ... به صورت درهم پرداخته است. اما در تدوین این مجموعه‌ها، ترتیب و توالی لازم از جمله دستیابی به راهبردهای کلی و خطوط اصلی، مواد قانونی و راهکارهای اجرایی مشخص نشده است. به طوری که حتی در سند لایحه برنامه چهارم، راهبرد مشخصی دیده نمی‌شود.

مروری بر فصول لایحه برنامه چهارم گویای همپوشانی بسیار نزدیک عناوین این فصول با راهبردهای اتخاذ شده (یعنی فصل هفتم) در مستندات برنامه چهارم توسعه است.

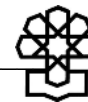
جدول ۲. مقایسه تطبیقی راهبردهای سند برنامه چهارم توسعه و عناوین فصول لایحه برنامه چهارم

ردیف	راهبرد سند برنامه		موضوع
	فصول	لایحه برنامه	
۱	اول	مواد ۱-۳۲	رشد اقتصادی سریع، مستمر و پایدار
۲	چهارم	مواد ۴۳-۵۷	توسعه مبتنی بر دانایی
۳	دوم	مواد ۳۳-۳۶	تعامل فعال با اقتصاد جهانی
۴	سوم	مواد ۳۷-۴۲	رقابت‌پذیر کردن اقتصاد
۵	هشتم	مواد ۹۵-۱۰۳	ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
۶	دهم	مواد ۱۱۹-۱۲۹	امنیت ملی
۷	هفتم	مواد ۸۴-۹۴	ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی
۸	پنجم	مواد ۵۸-۷۱	حفظ محیط زیست در راستای توسعه پایدار
۹	نهم	مواد ۱۰۴-۱۱۸	توسعه فرهنگی
۱۰	دوازدهم	مواد ۱۳۵-۱۵۴	کارآمد کردن اداره امور کشور
۱۱	یازدهم	مواد ۱۳۰-۱۳۴	توسعه قضایی
۱۲	ششم	مواد ۷۲-۸۳	تعادل و توازن منطقه‌ای براساس موازن آمایش سرزمین

در مجموع مواد قانونی لایحه برنامه چهارم همپوشانی نزدیکی با سند برنامه چهارم دارد. علیرغم این همپوشانی الزامات بیان شده در راهبردهای سند برنامه، بیشتر به کلی‌گویی پرداخته و تفکیکی بین راهکارهای اجرایی و قانونی این الزامات دیده نمی‌شود. برنامه چهارم توسعه تلفیقی از سیاست‌ها، اقدامات و اهداف کلی است.^۱

مراحل تدوین اسناد برنامه چهارم در مقایسه با اسناد برنامه سوم، ناقص بوده و توالی و ترتیب آن در حوزه بخشی و فرابخشی مشخص نیست. بنابراین در مقایسه با اسناد برنامه سوم، ارتباط مشخصی بین مستندات و لایحه برنامه چهارم نمی‌توان برقرار کرد. ارتباط ارگانیک و منسجم بین اسناد برنامه چهارم و لایحه آن کمرنگ بوده و دارای نواقصی است که در جای خود مورد نقد و بررسی بوده است.

۱. برای توضیح بیشتر مراجعه شود به مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل: ۸۹۰۶، اسفندماه ۱۳۸۶.



۵. لایحه و مستندات برنامه پنجم

مستندات برنامه پنجم از منظر ساختار و محتوا و همچنین ارتباط مستندات با لایحه بررسی شده است.

الف) ساختار لایحه و ساختار مستندات

- مفاد لایحه برنامه پنجم توسعه با تأکید بر ترسیم الگوی بومی و نقشه اسلامی - ایرانی و با رویکرد عدالت‌محوری و مشارکت مردمی تدوین شده است. این لایحه مشتمل بر ۹ فصل است:

فصل اول - فرهنگ اسلامی - ایرانی،

فصل دوم - علم و فناوری،

فصل سوم - اجتماعی (بیمه‌های اجتماعی، سلامت، بیمه سلامت، حمایتی و توانمندی‌سازی، سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده، ایثارگران)،

فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت (فناوری اطلاعات، نظام اداری)،

فصل پنجم - اقتصادی (بهبود فضای کسب‌وکار، بهره‌وری، اشتغال، ارز، پول و بانک، بازار سرمایه، تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی، مناطق آزاد، بیمه‌های بازرگانی، کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی، توسعه تعاون، نفت و گاز، برق، انرژی‌های پاک، منابع آب، کشاورزی، صنعت و معدن، حمل‌ونقل، مسکن، وقف)،

فصل ششم - توسعه منطقه‌ای (محیط زیست، توسعه روستایی)،

فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی (امور دفاعی، سیاسی و امنیتی، سیاست خارجی)،

فصل هشتم - حقوق قضایی،

فصل نهم - بودجه و نظارت.

مستندات برنامه مشتمل بر ۲۱ مجموعه با عناوین جمعیت، بازار کار، تولید و سرمایه‌گذاری، مصرف و پس‌انداز، بازار پول و تورم، بازار مالی، بازار ارز، بودجه عمومی دولت، خصوصی‌سازی و ساماندهی شرکت‌های دولتی، تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری خارجی، توزیع درآمد و رفاه اجتماعی و چشم‌انداز اقتصاد جهانی با نگاه به بحران مالی، تبیین اهداف کلی و راهبردهای حوزه اقتصادی در برنامه پنجم، تبیین جداول کلان برنامه پنجم توسعه، تحولات شاخص‌های کلان اقتصادی طی سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۸۷ پیش‌بینی متغیرهای کلان بخش‌های اقتصادی در برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۹۳)، مقایسه تحلیلی شاخص‌های کلان اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با

کشورهای منتخب، تبیین وضع موجود اقتصاد ایران و پیش‌بینی وضع مطلوب آن برای دوره میان‌مدت، تبیین جایگاه نخست اقتصادی سند چشم‌انداز و پیش‌بینی رشد اقتصادی آن در (منطقه جنوب غرب آسیا)، الگوی اقتصادسنجی کلان برنامه پنجم توسعه، ارائه شده است.

چارچوب غالب مجموعه مستندات به این صورت است:

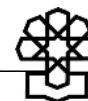
- مبانی نظری موضوع و جایگاه آن در اقتصاد کلان،
- عملکرد شاخص‌ها و متغیرهای کلان کشور،
- مقایسه تطبیقی موضوع مورد بررسی در کشورهای منتخب به‌ویژه در حوزه مورد نظر سند چشم‌انداز بیست‌ساله (آسیای جنوب غربی) و شناسایی چالش‌ها و فرصت‌های مرتبط با عملکرد شاخص‌ها،

- ترسیم چشم‌انداز در قالب دو سناریوی زیر:

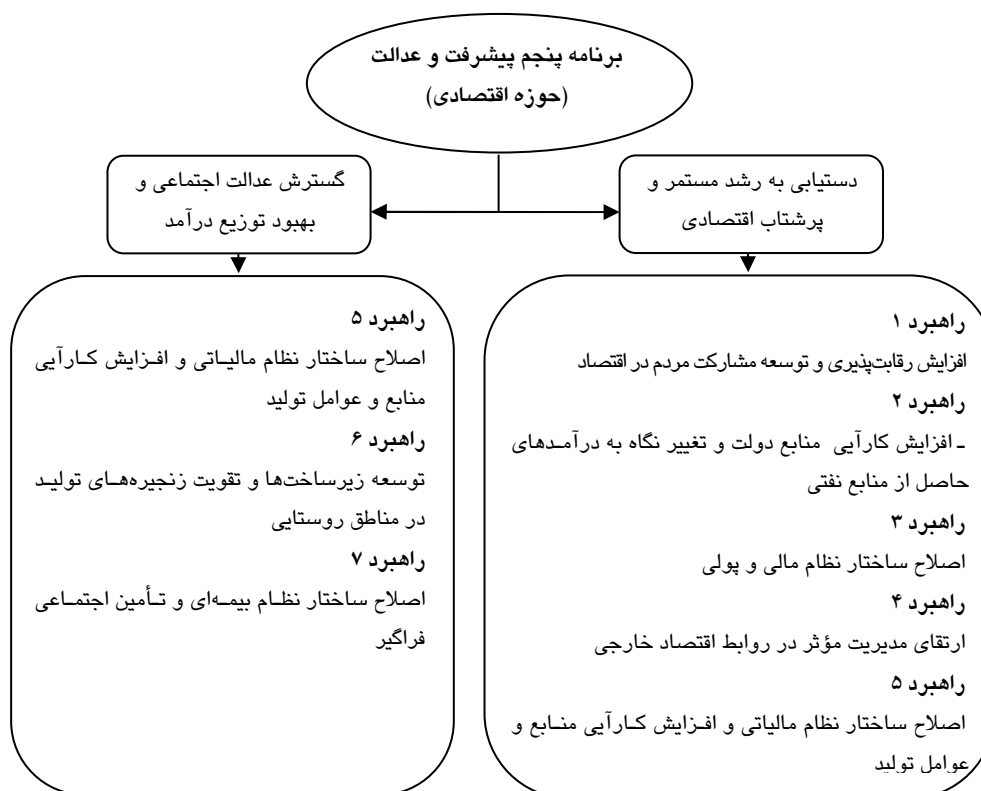
- ادامه روند وجود،
- وضعیت مطلوب و بررسی الزامات آن.

بررسی مجموعه مستندات کلان برنامه پنجم نشان می‌دهد که بیشترین تأکید بر امور اقتصادی بوده است به طوری که در خصوص موضوعات قضایی، سیاسی، امنیتی، آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای، نظام اداری و... سند پشتیبان دیده نمی‌شود و به تبع آن مباحثی از قبیل اهداف کلی و راهبردها تنها در حوزه اقتصادی بیان شده است. به طوری که یکی از مجموعه‌های اسناد پشتیبان با عنوان «تبیین اهداف کلی و راهبردهای حوزه اقتصادی در برنامه پنجم» به این امر اختصاص داده شده است. در این مجموعه ضمن تبیین مفاهیم چشم‌انداز بلندمدت، اهداف کلی، سیاست‌های کلی، راهبردهای برنامه و احکام برنامه، بر محورهای اسناد بالادستی (قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله) مروری شده و سپس اهداف کلی و راهبردهای سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم در حوزه اقتصادی بیان شده است.

در ادامه اهداف کلی، راهبردها و الزامات و سیاست‌های مرتبط در برنامه پنجم توسعه آورده شده است که راهبردها و اهداف کلی آن مطابق با راهبردها و اهداف کلی حوزه اقتصادی در سیاست‌های کلی ابلاغی است. به‌طور خلاصه می‌توان ارتباط بین اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و الزامات را در نمودار ۴ بیان کرد.



نمودار ۴. ارتباط بین اهداف کلی، راهبردها، سیاستها و الزامات برنامه پنجم



برای هر کدام از راهبردهای فوق، سیاستها و الزامات مرتبط به‌طور کلی ارائه شده است:

- بررسی محتوی مستندات برنامه

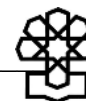
با مروری بر اهداف، راهبردها و الزامات و سیاستهای بیان شده در برنامه پنجم توسعه می‌توان گفت اولاً متناسب با این اهداف و راهبردها در مستندات، مبانی نظری و تئوریک وجود ندارد به‌طوری که از محتوا و مضمون مستندات نمی‌توان به این راهبردها، الزامات و سیاستها رسید و بنابراین بیشتر کلی‌گویی شده است و ثانیاً متناسب با سیاستها و الزامات ارائه شده، راهکارهای اجرایی و مواد قانونی بیان نشده است.

(ب) مقایسه لایحه با مستندات

مقایسه و مطابقت بین لایحه و مستندات نشان می‌دهد که حتی عناوین موضوعی برخی از فصل‌های مستندات برنامه پنجم با بخش‌هایی از لایحه برنامه پنجم همخوانی ندارد. همچنین موضوعاتی مانند بیمه سلامت، سلامت، نظام اداری، وقف، مسکن، حمل و نقل، توسعه منطقه‌ای و امور دفاعی سیاسی و قضایی در لایحه برنامه پنجم ماده پیشنهادی دارند درحالی که در مستندات به این موضوعات پرداخته نشده است.

جدول ۳. مقایسه تطبیقی عنوان موضوعات لایحه و مستندات در برنامه پنجم توسعه

مستندات	لایحه		موضوع
	ماده قانونی	فصل	
ندارد	۱۷-۱	اول	فرهنگ اسلامی - ایرانی
ندارد	۲۸-۱۸	دوم	علم و فناوری
ندارد	۲۹	سوم	اجتماعی
ندارد	۳۵-۳۰	سوم	بیمه‌های اجتماعی
ندارد	۴۱-۳۶	سوم	سلامت
ندارد	۴۲	سوم	بیمه سلامت
ندارد	۴۴-۴۳	سوم	حمایتی و توانمندسازی
ندارد	۴۷-۴۵	سوم	سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده
ندارد	۴۸	سوم	ایثارگران
ندارد			نظام اداری و مدیریت
ندارد	۴۹-۵۱	چهارم	فناوری و اطلاعات
ندارد	۶۵-۵۲	چهارم	نظام اداری
			اقتصادی
ندارد	۶۸-۶۶	پنجم	بهبود فضای کسب و کار
دارد	۷۰-۶۹	پنجم	بهره‌وری
دارد	۷۱	پنجم	اشتغال
دارد	۷۶-۷۲	پنجم	ارز
دارد	۸۹-۷۷	پنجم	پول و بانک
دارد	۹۲-۹۰	پنجم	بازار سرمایه
دارد	۹۳-۱۰۲	پنجم	تجارت
دارد	۱۰۴-۱۰۳	پنجم	سرمایه‌گذاری خارجی
ندارد	۱۰۵	پنجم	مناطق آزاد
ندارد	۱۰۹-۱۰۶	پنجم	بیمه‌های بازرگانی
دارد	۱۱۱-۱۱۰	پنجم	کاهش وابستگی به نفت
ندارد	۱۱۵-۱۱۲	پنجم	اصلاح نظام مالیات
ندارد	۱۱۷-۱۱۶	پنجم	توسعه تعاون
دارد	۱۲۱-۱۱۸	پنجم	نفت و گاز
ندارد	۱۲۳-۱۲۲	پنجم	برق
ندارد	۱۲۶-۱۲۴	پنجم	انرژی‌های پاک
ندارد	۱۲۹-۱۲۷	پنجم	منابع آب
ندارد	۱۳۶-۱۳۰	پنجم	کشاورزی
ندارد	۱۴۳-۱۳۷	پنجم	صنعت و معدن
ندارد	۱۴۸-۱۴۴	پنجم	حمل و نقل
ندارد	۱۵۶-۱۴۹	پنجم	مسکن
ندارد	۱۵۸-۱۵۷	پنجم	وقف
ندارد	۱۶۹-۱۵۹	ششم	توسعه منطقه‌ای
ندارد	۱۷۳-۱۷۰	ششم	محیط زیست
ندارد	۱۷۴	ششم	توسعه روستایی



مستندات	لایحه		موضوع
	ماده قانونی	فصل	
ندارد			دفاعی، سیاسی، امنیتی
ندارد	۱۷۹-۱۷۵	هفتم	امور دفاعی
ندارد	۱۸۵-۱۸۰	هفتم	سیاسی و امنیتی
ندارد	۱۸۶	هفتم	سیاست خارجی
ندارد	۱۸۸-۱۸۷	هشتم	حقوق قضایی
دارد	۱۹۹-۱۸۹	هشتم	بودجه و نظارت

همان‌طور که در جدول ۳ ارائه شده است از هشت فصل لایحه برنامه پنجم فقط دو فصل آن که مربوط به اقتصاد هستند (آن هم به صورت ناقص) مستندات دارند. در واقع براساس مستندات، مبانی نظری، دیدگاه برنامه درباره تحولات ایران و جهان، جهت‌گیری مدیریت توسعه، سازگاری بخشی و فرابخشی در برنامه، اولویت‌ها و راهبردها، خواسته‌های برنامه از کارگزاران اقتصادی، تأمین منابع، الزامات و راهکارهای اجرایی لایحه پیشنهاد شده نامشخص است و از حیث موضوعی همپوشانی و انسجامی بین لایحه و سند برنامه دیده نمی‌شود.

۶. مقایسه تطبیقی ساختار مستندات برنامه پنجم توسعه با مستندات برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه

در بین مستندات برنامه‌های دوم تا پنجم توسعه، مستندات برنامه سوم توسعه از ساختار منسجم و مشخص‌تری برخوردار است. دو حوزه بخشی و فرابخشی در این مستندات به‌طور مشخص تفکیک شده و هریک جداگانه مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته‌اند و به‌تبع آن در هر حوزه به‌طور جداگانه مشکلات، چالش‌ها و سیاست‌های اجرایی بیان شده است.

در مستندات برنامه دوم توسعه رهنمودهای کلان و سیاست‌های اجرایی پیش‌بینی و در هر حوزه به‌طور جداگانه به آن پرداخته است، اما درخصوص بررسی شرایط موجود، چالش‌ها و نارسایی‌ها و مقایسه با شرایط خارج از کشور در مستندات ردی دیده نمی‌شود.

در ساختار مستندات برنامه چهارم توسعه غالباً دیدگاه توسعه پایدار حاکم بوده با این حال تفکیک مشخصی بین دو حوزه بخشی و فرابخشی و راهکارهای اجرایی و مواد قانونی آنها دیده نمی‌شود. در این مستندات حوزه‌های بخشی و فرابخشی در هم ادغام شده و در تناسب با اقتصاد جهانی و آرمان‌های قانون اساسی و تحولات علمی و فناوری‌های نو مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

مستندات کلان برنامه پنجم توسعه بدون اشاره و تفکیک دو حوزه بخشی و فرابخشی، در ۲۱

مجموعه ارائه شده است و به‌طور کلی به هر دو حوزه بسیار کم پرداخته شده است و انسجام و هماهنگی مابین مجموعه‌های ارائه شده دیده نمی‌شود و از مضمون و محتوای این مجموعه‌ها نمی‌توان راهکارها و سیاست‌هایی استخراج کرد.

در مستندات برنامه پنجم توسعه تنها به رهنمودها، الزامات و سیاست‌های حوزه اقتصادی اشاره شده که حتی در آن نیز راهکارهای اجرایی و مواد قانونی تفکیک نشده است و غالب این موارد بدون پشتوانه نظری و تئوریک بیان شده و بیشتر کلی‌گویی شده است و در مقایسه با مستندات برنامه چهارم و سوم توسعه به مانند خلاصه گزارش اقتصادی است که نارسایی‌های بسیار داشته است و نیاز به تکمیل دارد به‌طوری که آمار و ارقام اشاره شده در این گزارش نیز بهنگام نبوده و از منابع معتبر استفاده نشده است.

در مجموع محورهای زیر درباره مستندات برنامه پنجم توسعه قابل طرح و بررسی است:

- دیدگاه برنامه نسبت به توسعه ملی: با توجه به اینکه محورهای توسعه اقتصادی و فرهنگی و جهت‌گیری مدیریت توسعه در مستندات ارائه نشده است، دیدگاه لایحه برنامه پنجم و مستندات آن نسبت به توسعه ملی نامشخص است.

- سازگاری و انسجام درونی مستندات: در مستندات برنامه به موضوعات اجتماعی، فرهنگی و سیاسی پرداخته نشده است. از این‌رو سازگاری حوزه‌های سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی مستندات و (بالتبع لایحه) نامشخص است. همچنین با ملاحظه مدل کلان‌سنجی و مستندات اقتصادی ارائه شده سازگاری میان مدل کلان‌سنجی و سایر مستندات اقتصادی قابل احصا نیست.

- اسناد بالادستی: در مستندات ارائه شده سازوکار ایجاد ارتباط میان اسناد ارائه شده و اسناد بالادستی (سیاست‌های کلی ابلاغی و سند چشم‌انداز)، علی‌الخصوص در حوزه‌های غیراقتصادی، به وضوح مشخص نیست. عدم طی فرآیند منطقی و الزامات آن در تهیه مستندات و نامشخص بودن دیدگاه لایحه و مستندات درباره توسعه و نامشخص بودن سازگاری درونی مستندات و لایحه در این امر تأثیرگذار هستند.

- سیاست‌های راهبردی و راهکارهای اجرایی: طی فرآیند منطقی تهیه اسناد برنامه در نهایت منجر به ارائه سیاست‌های راهبردی و راهکارهای اجرایی می‌شود. در مستندات ارائه شده، الزامات لازم به‌صورت کلی ارائه شده‌اند و از اسناد ارائه شده نتیجه نشده‌اند.

انتظار است که در سند برنامه تغییر در سیاست‌های راهبردی و یا به‌صورت مشخص‌تر در راهکارهای اجرایی در مقایسه با برنامه‌های پیشین وجود داشته باشد در مستندات برنامه پنجم این



موضوع قابل ردیابی نیست.

- ارتباط میان امور بخشی و فرابخشی: سازوکار ارتباط میان امور بخشی و فرابخشی و تأثیر متقابل آنها بر هم در مستندات برنامه ارائه نشده است.
- تطابق لایحه با مستندات: از هشت فصل لایحه ارائه شده تنها برای دو فصل آن مستندات ارائه شده است و در غالب موارد نمی‌توان ارزیابی کرد که چگونه مواد پیشنهادی لایحه برنامه از مستندات برنامه استخراج شده‌اند.

جدول ۴. مقایسه تطبیقی ساختار مستندات برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه

ساختار و محتوای مستندات	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه	برنامه پنجم توسعه
بررسی وضع موجود و پیش‌بینی وضع آتی با روند موجود	دارد	دارد	دارد	در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی به صورت ناقص ارائه شده است
تشخیص نارسایی‌ها و چالش‌ها	تا حدودی بیان شده است	دارد	دارد	در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی به صورت ناقص ارائه شده است
بررسی تبعات و آثار تداوم روند موجود	ندارد	دارد	دارد	در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی به صورت ناقص ارائه شده است
ارائه مواد قانون پیشنهادی منتج از مستندات	دارد	دارد	دارد	ارائه نشده است
ارائه راهکارهای اجرایی	دارد	دارد	دارد	ارائه نشده است
تفکیک حوزه‌های بخشی و فرابخشی و سازگاری آنها	دارد	دارد	به وضوح ارائه نشده است	تفکیک مشخصی وجود ندارد
دیدگاه مستندات نسبت به توسعه ملی	دارد	دارد	به وضوح ارائه نشده است	در مستندات ارائه نشده است

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

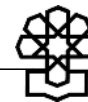
در هر برنامه توسعه، مستندات برنامه از اهمیت خاصی برخوردار است و تأثیر بسزایی در موفقیت یا شکست یک برنامه دارد. شاکله هر سند برنامه را ساختار و محتوای آن تعیین می‌کند و محورهای آن عبارتند از: تعیین نقش و جایگاه یک کشور در جهان، محورهای توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و جهت‌گیری مدیریت توسعه. همچنین سازگاری درونی مستند در مستندات برنامه، سازوکار تعیین انتخاب و درنهایت اولویت‌بندی اهداف، سازوکار نظارت و دریافت بازخورد، رابطه میان امور بخشی و فرابخشی، خواسته‌های برنامه از کارگزاران اقتصادی و چگونگی توجیه خواسته‌های یک برنامه از

عمده مسائلی است که در بررسی مستندات یک برنامه باید مورد توجه قرار گیرد. در این گزارش مستندات برنامه پنجم از حیث انتظارات از یک سند برنامه و همچنین مقایسه آن با مستندات برنامه‌های دوم، سوم و چهارم بررسی شد.

در مستندات برنامه دوم توسعه رهنمودهای کلان و سیاست‌های اجرایی در دو حوزه بخشی و فرابخشی پیش‌بینی و به‌طور جداگانه به آن پرداخته شده است، اما در مستندات شرایط موجود، چالش‌ها و نارسایی‌ها و مقایسه با شرایط خارج از کشور به‌صورت دقیق و روشن ارائه نشده است. مستندات برنامه سوم توسعه از دو حوزه بخشی و فرابخشی تشکیل شده است. در حوزه فرابخشی سه محور «تحلیل مشکلات»، «رهنمودهای کلی» و «سیاست‌های اجرایی» مبنای تهیه سند بوده است. در حوزه بخشی نیز هر سند در فرآیند سه‌مرحله‌ای «تحلیل مشکلات و چشم‌انداز آینده»، «سیاست‌های استراتژیک» و «سیاست‌های اجرایی» تهیه شده است و تقریباً متناظر تمام فصول لایحه برنامه سوم، سند برنامه وجود دارد.

ساختار مستندات برنامه چهارم توسعه متفاوت از برنامه سوم است. مستندات برنامه چهارم در هشت فصل تهیه شده‌اند. با ملاحظه سند چشم‌انداز، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای، محیط زیست، ابعاد سیاسی توسعه ملی، وضعیت موجود و چشم‌انداز آینده، در فصل هفتم هدف‌ها و راهبردهای برنامه و در فصل هشتم الزامات برنامه ارائه شده‌اند. همانند برنامه سوم، متناظر با فصول برنامه، مستندات آنها نیز ارائه شده است. با این حال قانون منتج از مستندات برنامه چهارم، یک برنامه جامع بود و در آن تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و ارائه لایحه‌های فراوانی پیش‌بینی شده بود که با ظرفیت دولت (مالی و حقوقی) از امکان‌پذیری تحقق کمتری برخوردار بود.

ساختار مستندات برنامه پنجم توسعه از مستندات برنامه‌های دوم، سوم و چهارم ناقص‌تر است. عدم ارائه دیدگاه برنامه نسبت به توسعه ملی، نامشخص بودن سازگاری و انسجام درونی مستندات، نامشخص بودن وجود ارتباط ارگانیک مستندات با اسناد بالادستی، عدم ارائه سیاست‌های استراتژیک و راهکارهای اجرایی، نامشخص بودن ارتباط امور بخشی و فرابخشی و عدم تطابق غالب فصول لایحه با مستندات، بهنگام نبودن آمار و ارقام مورد استفاده از جمله نارسایی‌های مستندات برنامه پنجم توسعه هستند.



منابع و مأخذ

۱. ارزیابی نگرش و ساخت در لایحه برنامه سوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۴۸۲۰، مهرماه ۱۳۷۸.
۲. ارزیابی نگرش و ساخت در لایحه برنامه چهارم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۶۸۹۲، ۱۳۸۲.
۳. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، معاونت امور اقتصادی و فرهنگی برنامه و بودجه، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، تابستان ۱۳۸۳.
۴. سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) پیوست ۱ لایحه برنامه (ج اول و دوم)، سازمان برنامه و بودجه، شهریورماه ۱۳۷۹.
۵. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۶. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۷. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۸. لایحه برنامه پنجم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۹. مجموعه مستندات کلان برنامه پنجم توسعه.
۱۰. مجموعه مستندات کلان برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۳-۱۳۷۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۲۸۲۴

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۱۱. ارزیابی و مقایسه تطبیقی مستندات برنامه‌های دوم، سوم، چهارم و پنجم توسعه

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: فاطمه عزیزخانی، رضا زمانی، حسن ورمزیار

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مستندات

۲. برنامه‌های توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۱/۲۹