

مسائل اساسی کشور؛ حوزه‌های فرابخشی و بخشی

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۳۱۰۷

مردادماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ |مقدمه |
| ۶ |مسائل اساسی در سطح کلان و ملی |
| ۱۶ |مسائل اساسی: امور بخشی |
| ۱۶ |الف) مسائل اساسی حوزه زیربنایی و تولید |
| ۲۲ |ب) مسائل اساسی حوزه سلامت و رفاه |
| ۲۳ |ج) مسائل اساسی حوزه آموزش، پژوهش و فناوری |
| ۲۸ |د) مسائل اساسی حوزه فرهنگ |
| ۳۰ |هـ) مسائل اساسی نظام اداری و مالی بخش عمومی |
| ۳۱ |و) مسائل اساسی حوزه سیاسی، امنیتی و دفاعی |
| ۳۵ |ز) مسائل اساسی نظام قضایی |
| ۳۶ |جمع بندی و نتیجه گیری |



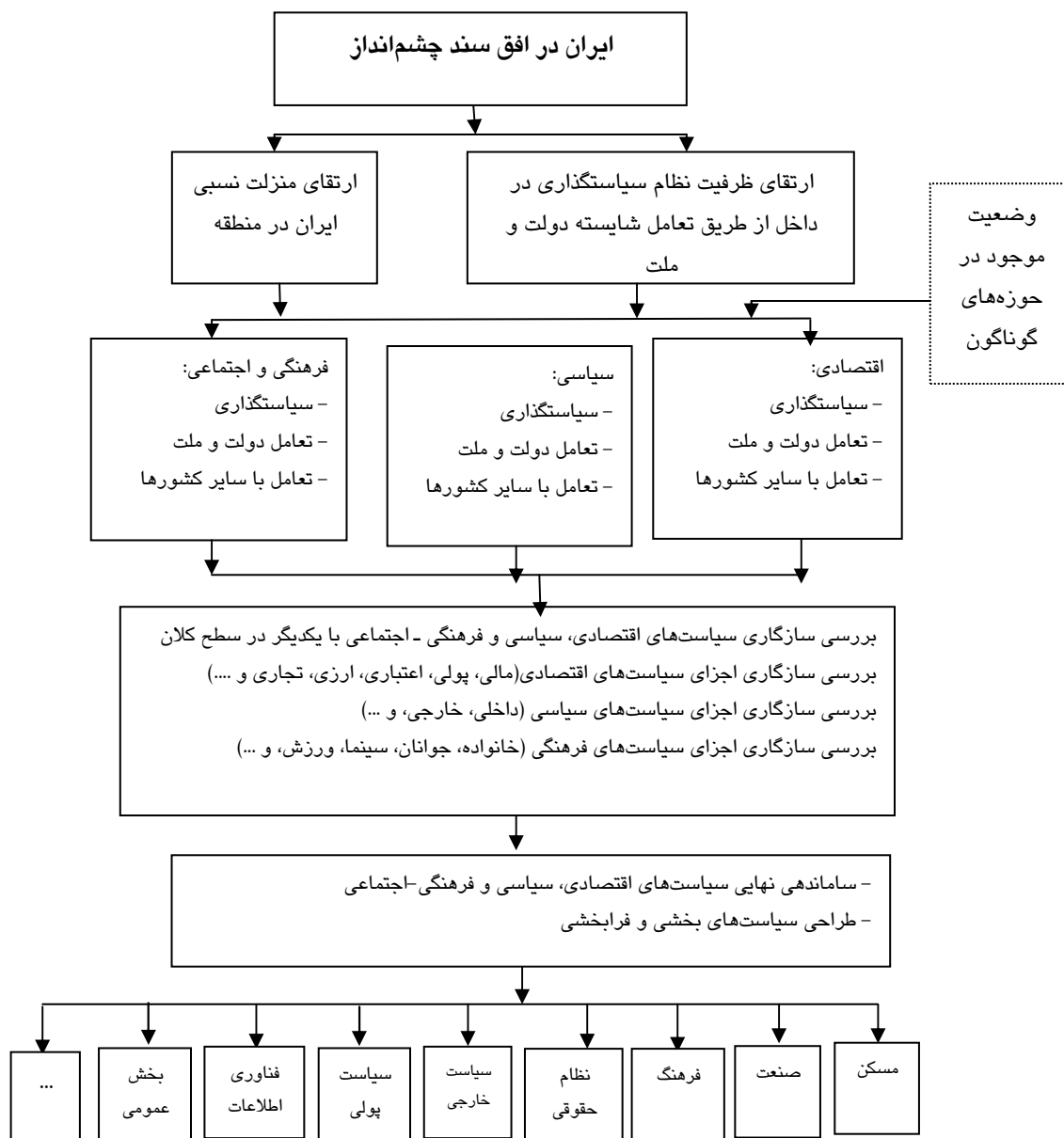
مسائل اساسی کشور؛ حوزه‌های فرابخشی و بخشی

مقدمه

۱. سیاست‌های فرابخشی، سیاست‌های بخشی و مسئله سازگاری کشور ایران، مبتنی بر سند چشم‌انداز یک افق بلندمدت برای خود ترسیم کرده است که حصول به آن به ارتقای ظرفیت سیاستگذاری (اقتصادی، سیاسی، و اجتماعی-فرهنگی) در داخل از یک‌سو و ارتقای منزلت نسبی ایران در منطقه ازسوی دیگر وابسته است.

ارتقای ظرفیت نظام در داخل یک امر تدریجی است که تحقق آن در گرو شناخت مسائل اساسی هر یک از حوزه‌های سیاستگذاری در کشور و ارائه طریق مناسب برای ساماندهی هر یک از آنهاست که در عمل به مجموعه شرایط حاکم بر هر یک از بخش‌ها از یک سو و سازگاری مجموعه سیاستگذاری‌ها در کلیت نظام سیاسی و اقتصادی ازسوی دیگر وابسته است.

نمودار ۱. ارتباط میان سند چشم‌انداز و سطوح سیاستگذاری



● سازگاری درونی سیاست‌های هر بخش

در واقع، سیاستگذاری در هر یک از حوزه‌های بخشی و فرابخشی در ضمن اینکه در نهایت تحقق هدف سند چشم‌انداز را مد نظر دارند در عین حال لازم است که این سیاست‌ها در هر یک از حوزه‌ها از سازگاری درونی برخوردار باشند.



• سازگاری و هماهنگی سیاست‌های هر بخش با سایر بخش‌های مرتبط

همچنین با ملاحظه شرایط محیطی از جمله شرایط خارجی (تحریم‌های بین‌المللی که از سال ۲۰۱۰ وارد مرحله جدید و هوشمند شده است) و قیدهای منابع (مالی، بودجه‌ای، اطلاعاتی و سازمانی) لازم است که در نهایت سیاست‌های هر یک از بخش‌ها با سیاست‌های سایر بخش‌ها نیز سازگار باشد و در عین حال با آنها نیز هم‌افزا باشند. برای مثال در اکثر بخش‌ها طرح شده است که دستگاه‌های متولی با یکدیگر هماهنگ نیستند و ناهماهنگی دستگاه‌ها با یکدیگر یکی از موانع اساسی تحقق اهداف بوده است.

از سوی دیگر مسائل بخش‌ها از یکدیگر تأثیر پذیرفته و بر یکدیگر نیز تأثیر می‌گذارند. بر این اساس ناکارآمدی نظام قضایی بر اکثر بخش‌های اقتصادی تأثیر منفی دارد و بالعکس با ارتقای کارآمدی آن، امکان تحقق رشدهای بالاتر اقتصادی با فرض ثبات سایر شرایط فراهم می‌گردد.

بر این اساس در بررسی مسائل اساسی بخش‌ها و راه‌حلهایی که برای آنها ارائه می‌شود لازم است توجه شود که تحقق این راه‌حل‌ها به افزایش ظرفیت منابع مالی، انسانی، اطلاعاتی و سازمانی همان بخش از یک سو و افزایش ظرفیت‌های مذکور برای سایر بخش‌هایی که پیوند پسین و پیشین قوی با آن بخش دارند بستگی دارد.

در این صورت بررسی عملکرد وزارتخانه‌ها و یا برنامه‌های وزیر مربوطه از یک سو بر اساس شناخت شرایط آن وزارتخانه (مسائل اساسی، نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و چالش و نظامات حقوقی آن) و از سوی دیگر به شناخت مجموعه دستگاه‌ها و وزارتخانه‌هایی بستگی دارد که در تعامل با این وزارتخانه هستند. در واقع هم‌توانایی و برنامه یک وزیر مهم است و هم‌توانایی و برنامه ورزای مرتبط.

برای مثال در صورتی که وزارت اقتصاد، سیاست‌های مالی انقباضی را در دستور کار قرار دهد، اما وزارت بازرگانی، صنعت و معدن سیاست انبساطی، در این صورت طبیعی است که تحقق سیاست‌های وزارت اقتصاد و همچنین وزارت بازرگانی، صنعت و معدن با موانع زیادی روبرو خواهد بود.

در نتیجه در بررسی عملکرد و برنامه وزیران باید هم‌برنامه تک تک وزیران را بررسی کرد و هم‌سازگاری سیاست‌هایی که وزارتخانه‌های مرتبط باهم اتخاذ کرده‌اند.

• ارزیابی کلیت دولت بر اساس سازگاری سیاست‌های اقتصادی با سیاسی و اجتماعی - فرهنگی

علاوه بر آن، در سطح عالی، باید سازگاری سیاست‌های اقتصادی با سیاسی و اجتماعی - فرهنگی مورد توجه قرار گیرد. برای مثال سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به‌عنوان

سیاست‌های ارتقای ظرفیت اقتصادی داخلی کشور در درون خود مجموعه‌ای از پیش‌فرض‌ها دارد که از جمله آنها ارتقای ظرفیت تکنولوژیکی و ساختار رقابتی بنگاه‌ها در سطح ملی و همچنین ارتقای ظرفیت صادراتی کشور در نتیجه آن است. طبیعی است که این امر به صورت ذاتی به سطح ارتباط اقتصادی ایران با سایر کشورها وابسته است. از سوی دیگر سیاستگذاری خارجی نیز در گرو حداکثرسازی منافع ملی است که در بستر قانون اساسی شکل می‌گیرد.

در این صورت نکته دیگری که در بررسی عملکرد دولت‌ها مورد توجه است، کلیت دولت از منظر سازگاری سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی - فرهنگی با یکدیگر است.

۲. سه سطح گزارش‌دهی درباره مسائل اساسی کشور

کشور در آستانه تغییر دولت قرار دارد. طبیعی است که یکی از پیش‌نیازهای پیگیری راهبردهای دولت منتخب شناخت مسائل اساسی کشور است.

از سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی نیز برای بررسی و ارزیابی برنامه وزیران پیشنهادی رئیس‌جمهور منتخب نیاز به مجموعه‌ای از اطلاعات دارد که ضمن شناخت از وضعیت وزارتخانه‌ها، مسائل اساسی هر یک از امور بخشی و فرابخشی کشور را رصد کند. همچنین بر اساس مسائل اساسی کشور، نمایندگان محترم می‌توانند راهبردهای وزیر را برای حل این مسائل جویا شوند.

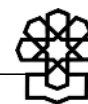
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای رسالت سازمانی خود و در پاسخ به نیاز مذکور، سه سطح گزارش از مسائل اساسی و راهکارها را در دستور کار خود قرار داده است.

- سطح اول گزارش: مسائل اساسی هر یک از بخش‌ها در کنار وضعیت موجود، نقاط ضعف، نقاط قوت، فرصت‌ها و تهدیدها.

در سطح اول گزارش، ابتدا وضعیت موجود هر یک از امور بخشی و وزارتخانه‌ها از منظر نظام اداری و تشکیلاتی ارائه شده است. سپس بستر حقوقی و قوانین موضوعه‌ای که در هر یک از امور بخشی و یا وزارتخانه مبنای عمل هستند ارائه شده است. پس از ارائه وضعیت موجود و بسترهای حقوقی، نقاط ضعف، نقاط قوت، فرصت‌ها و تهدیدها ارائه شده است. در نهایت مسائل اساسی هر یک از بخش‌ها و برخی از راه‌حل‌های حل مسائل اساسی ارائه شده است.

براین اساس، در سطح اول، برای هر یک از وزارتخانه‌ها و امور بخشی یک گزارش تهیه می‌شود که به صورت تخصصی مسائل اساسی هر یک از بخش‌ها به صورت دقیق ارائه می‌شود.

- سطح دوم گزارش: مسائل اساسی مشترک در تمام بخش‌ها به عنوان مسائل کلان نظام تصمیم‌گیری و نگاه موجز به مسائل هر یک از بخش‌ها.



در گزارش دوم، ابتدا به اجمال محورهای مهم مسائل اساسی امور بخشی ارائه می‌شود و سپس مسائل اساسی مشترک میان بخش‌ها استخراج می‌گردد.

هدف این گزارش بررسی موارد زیر است:

- ✓ احصای مسائل اساسی کشور در سطح راهبردی،
- ✓ ارائه محورهای بررسی کلیت برنامه‌های دولت،
- ✓ ایجاد امکان بررسی سازگاری سیاست‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی - اجتماعی با یکدیگر در سطح کلان،

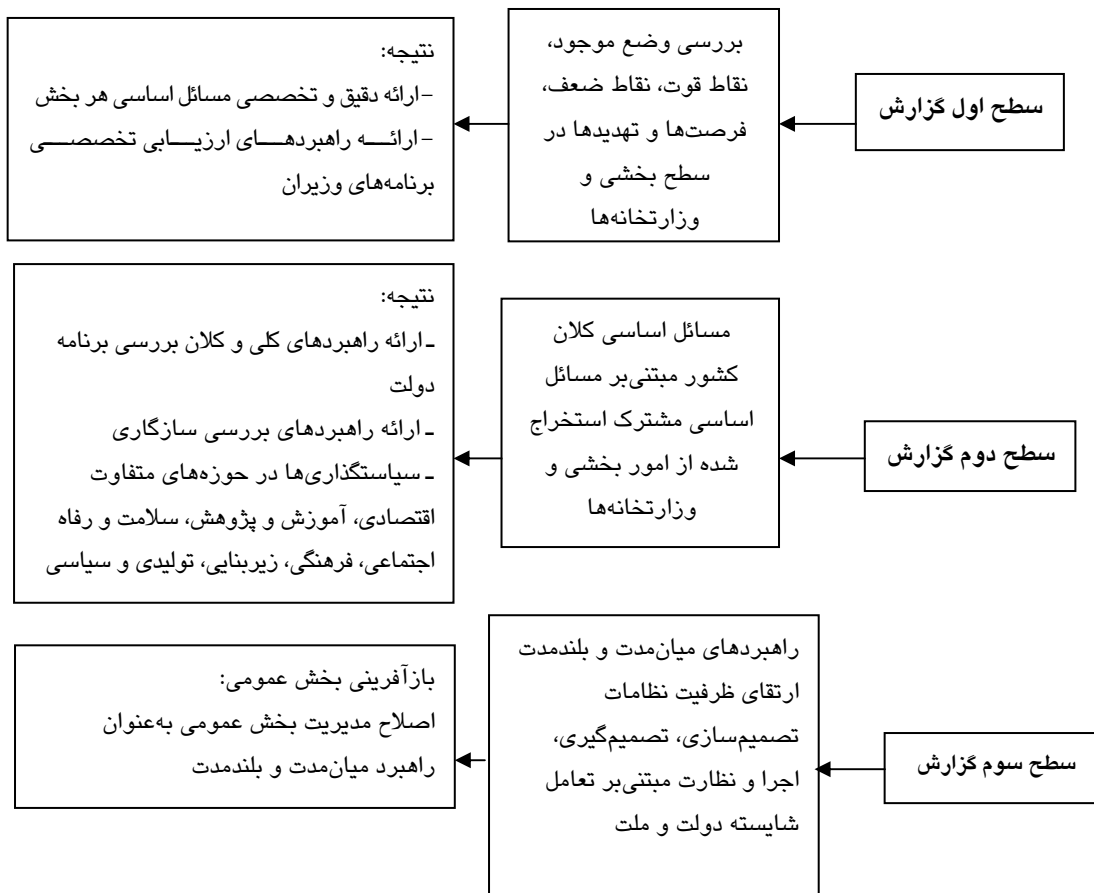
✓ ایجاد امکان بررسی سازگاری سیاست‌های حوزه‌های بخشی با یکدیگر،

- سطح سوم گزارش: اصلاح و ارتقای بخش عمومی به‌عنوان راهبرد میان‌مدت و بلندمدت.

گزارش سوم راهبرد میان‌مدت و بلندمدت حل مسائل اساسی کشور را ارائه می‌دهد. فرض پیشینی این گزارش آن است که مسائلی که در گزارش سطح اول و دوم ارائه شده‌اند و راه‌حلهایی که در گزارش سطح اول ارائه می‌شوند در نهایت از طریق اصلاح و ارتقای بخش عمومی تحقق می‌یابد. اصلاح و ارتقای بخش عمومی به معنی بازآفرینی بخش عمومی است. بازآفرینی بخش عمومی به معنی بررسی راهبردهای ممکن برای تحقق وظایف دولت است.

اصلاح و ارتقای بخش عمومی، به معنی بازآفرینی بخش عمومی، مقدم بر سیاستگذاری‌های اقتصاد خرد و کلان است که در دولت‌های گذشته در دستور کار بوده است. در واقع در سیاستگذاری‌های مبتنی بر اقتصاد کلان (مانند برنامه سوم توسعه) و اقتصاد خرد (مانند اصلاحات ساختاری دوره احمدی‌نژاد) شرایط پیشینی وجود دارد که امکان تحقق این سیاست‌ها منوط به شرایط پیشینی مذکور است. بازآفرینی بخش عمومی بر ارتقای شرایط اولیه و پیشینی سیاستگذاری تأکید دارد.

نمودار ۲. سطوح متفاوت گزارش‌دهی مسائل اساسی کشور



گزارش پیش‌رو، گزارش سطح دوم است که در آن مسائل اساسی اکثر بخش‌های سیاستگذاری و همچنین مسائل کلان و ملی ارائه شده است.

مسائل اساسی در سطح کلان و ملی

مسائل کلان و ملی، مجموعه مسائلی است که تأثیر آن فراتر از یک حوزه خاص سیاستگذاری است و ارتقا و ارائه راه‌حل برای آنها تأثیر هم‌افزا بر بخش‌های سیاستگذاری خواهد داشت. بر این اساس این موضوعات می‌توانند در بررسی کلیت برنامه دولت و یا امور فرابخشی مانند نظام اداری و یا امور مشترک میان چندین وزارتخانه که اهداف مشترک دارند (مانند وزارتخانه‌های مرتبط با اقتصاد، وزارتخانه‌های مرتبط با امور زیربنایی) مورد توجه قرار گیرند.



۱. نظام تدبیر

تضعیف ساختار تصمیم‌گیری اقتصاد کلان در نتیجه تصمیم‌گیری‌هایی مانند انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا انحلال یکباره شوراهای عالی، استفاده غیربهبینه از درآمدهای سرشار نفتی، اشتغالزایی مبتنی بر توزیع وام، استفاده بی‌رویه از حساب ذخیره ارزی، ناسازگاری سیاست اقتصادی با جهت‌گیری سیاست خارجی، بی‌انضباطی مالی و جهش نقدینگی، ضعف نظارت پولی، بی‌ثباتی مقررات، وخامت محیط کسب‌وکار، رویه شدن نقض مکرر تکالیف قانونی (قانون‌گریزی)، کاهش شفافیت و بهنگام بودن آمار و اطلاعات، افزایش مطالبات معوقه بانکی و... از جمله مواردی است که در سال‌های اخیر حادث شده‌اند. مجموعه این موارد نشان می‌دهد که نظام تدبیر در کشور باید دوباره ساماندهی شود. در برخی امور باید نظام تدبیر دوباره با رفع نواقص گذشته احیا شود که از جمله این موارد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است

۲. شکل‌گیری نظام اداری عرضه‌محور و نه تقاضامحور

نظام اداری کشور عرضه‌محور است. برای مثال در اکثر مواقع بدون توجه به مجموعه شرایط متفاوت ساختار وزارتخانه‌ها در استان‌ها یکسان است. وقتی که یک وزارتخانه تشکیل می‌شود بدون نیازسنجی در سطح استان‌های کشور گسترش پیدا می‌کند و اکثر مواقع نیز این گسترش بدون توجه به مزیت‌های نسبی استان‌ها انجام می‌گیرد. در این شرایط به دلیل اینکه نظام اداری و خدماتی که ارائه می‌دهد براساس مزیت‌های نسبی نیست در موارد فراوانی می‌توان مشاهده کرد بعضی از بخش‌های استان که نیاز مبرم به حل یک معضل دارند یا با کمبود بودجه مواجه هستند و یا اینکه به موقع در دستور کار نظام تصمیم‌گیری قرار نمی‌گیرد و در مقابل فعالیت‌هایی در سایر بخش‌های استان‌ها انجام می‌شود که نیاز اندکی به آنها وجود دارد. در نتیجه عرضه‌محور بودن نظام اداری، هزینه‌های از دست رفته فرصت در نظام اداری افزایش یافته است. در صورتی که نظام اداری براساس تقاضامحوری ساماندهی شود به صورت طبیعی با تغییر تقاضاها در بستر زمان، ساخت نظام اداری استان‌ها نیز منعطف بوده و در راستای حداکثرسازی ارائه خدمات متناسب با تقاضا شکل می‌گیرد. در این صورت اصلاح نظام اداری از طرف مردم نیز استقبال می‌شود. در واقع یکی از موانع اصلاح نظام اداری، عرضه‌محور بودن این نظام است.

۳. تغییر برنامه‌ها با تغییر مدیران ارشد

در هر سه بخش آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه‌ای و علوم، تحقیقات و فناوری این معضل

وجود دارد. همچنین در سایر بخش‌هایی که در این گزارش ارائه شده است تأثیر محوری افراد بر برنامه‌ها و تغییر برنامه‌ها با تغییر مدیران ارشد از جمله مسائل مهمی است که نظام تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور دارد.

در این حالت، امکان شکل‌گیری نظام نظارت، کنترل، ارزیابی و بازخورد به شدت کاهش می‌یابد. در نتیجه این وضعیت، هزینه به ثمر نشستن کارها افزایش یافته، هزینه‌های فعالیت‌هایی که نیمه‌کاره می‌مانند نیز افزایش می‌یابد و در نهایت اینکه امکان رصد کردن مجموعه اهداف و رسالت‌های نظام آموزشی و پژوهشی کشور فراهم نخواهد شد.

در نتیجه در بررسی برنامه وزیران این موضوع می‌تواند مورد بحث قرار گیرد که چه بخش‌هایی از فعالیت‌هایی که هم اکنون در حال انجام است را وزیر تداوم خواهد داد، چه بخش‌هایی را متوقف خواهد کرد و چه بخش‌هایی را ساماندهی مجدد خواهد کرد و فلسفه و ضرورت هر یک از این انتخاب‌ها چیست؟

۴. فقدان استانداردهای ارزیابی عملکرد

علیرغم اینکه ارزیابی عملکرد یکی از محورهای اساسی تصمیم‌گیری و بهبود مستمر آن است و این موضوع نیز چندین دهه مورد توجه نظام تصمیم‌گیری کشور بوده است، اما همچنان نبود استانداردهای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها یکی از معضلات نظام اداری است. نبود استانداردهای ارزیابی عملکرد حتی در سطح برنامه‌های میان‌مدت کشور نیز قابل مشاهده است. در برنامه‌های توسعه وجود نظارت بر عملکرد و ارزیابی آنها مورد توجه قرار می‌گیرد، اما سازوکار و استانداردهای مشخصی برای آن ارائه نمی‌شود بر همین اساس امکان ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها بر مبنای سطح تحقق اهداف امکانپذیر نیست و در نتیجه امکان دریافت بازخورد و ارائه مستمر آن به سیستم وجود نداشته است. در نتیجه این امر سطح پاسخگویی مسئولین ذیربط نیز می‌تواند به شدت کاهش یابد.

۵. همکاری اندک نهادها و سازمان‌های مؤثر با یکدیگر

یکی از موضوعات اساسی که نظام تدبیر در ایران از آن رنج می‌برد ناهماهنگی نهادهای مرتبط سیاستگذار است. ناهماهنگی نهادها و سازمان‌های ذیربط یکی از معضلات اساسی است که در تمام بخش‌های نظام تصمیم‌گیری کشور وجود دارد.

براین اساس در بررسی مسائل بخش‌ها لازم است که سازوکار و سطح تعامل دستگاه‌هایی که



در فرآیند تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت تأثیرگذار هستند از جمله محورهای مورد توجه در بررسی مسائل اساسی، برنامه و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های نظام اداری باشد.

۶. نبود سازوکارهای مشخص تعامل دولت و بخش خصوصی

تعامل دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها و مردم (بخش خصوصی و نهادهای مردم‌سالار)، یکی از موضوعات اساسی در ارتقای ظرفیت نظام اداری و سازمانی است. واگذاری امور غیرحاکمیتی به مردم، دریافت نظرات مردم نسبت به سطح خدمات دولت از جمله مواردی است که در برنامه‌های توسعه برای ارتقای ظرفیت نظام سیاسی و اقتصادی مورد توجه قرار گرفته است با این حال سازوکارهای مشخص برای هر یک از دستگاه‌ها برای این تعامل تدوین نشده است. این موضوع از جمله مسائلی است که در بخش‌هایی مانند صنعت، تجارت، آموزش، پژوهش، تحقیقات، آموزش فنی و حرفه‌ای، سلامت، کشاورزی، و مسکن وجود دارد.

۷. نبود نگرش نظام‌مند به منابع انسانی در مدیریت بخش عمومی

منابع انسانی در اقتصاد ایران سهم اندکی در مقایسه با منابع سرمایه‌ای دارد. در کشورهای توسعه یافته حدود ۷۰ درصد از تولید ملی به سرمایه انسانی و ۳۰ درصد به سرمایه فیزیکی تخصیص داده می‌شود در حالی که این موضوع در ایران بر عکس است. علیرغم اینکه ارتقای سهم نیروی انسانی از تولید در راستای شعار عدالت اجتماعی یکی از موضوعات اساسی نظام تصمیم‌گیری است این موضوع در عمل نتوانسته است عملیاتی شود. براین اساس در کلیت دولت شایسته است که سازوکارهای ارتقای سهم منابع انسانی در تولید ملی بررسی شود.

۸. سازگاری اندک سیاست‌هایی که با یکدیگر همپوشان هستند

با ملاحظه اینکه سیاستگذاری‌های حوزه‌های متفاوتی که به نوعی با یکدیگر پیوند پسین یا پیشین دارند در نهایت بر یکدیگر تأثیرگذار هستند در اکثر موارد سیاستگذاری‌ها به صورت جزیره‌ای اتخاذ شده و در نهایت به دلیل اینکه در نظام تصمیم‌گیری ترجیحات مدیران ارشد بسیار تأثیرگذار است. امکان شکل‌گیری ناسازگاری در سیاست‌ها افزایش می‌یابد. نمونه‌هایی از ناسازگاری سیاست‌ها در حوزه آموزش و پرورش، با آموزش فنی و حرفه‌ای و تحقیقات، پژوهش و فناوری، ناسازگاری سیاستگذاری‌ها در حوزه تجارت و کشاورزی، در حوزه صنعت و تجارت ارائه شده است.

۹. ساماندهی ناکامل نظام داده‌ها و اطلاعات

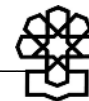
داده‌ها و اطلاعات یکی از منابع حیاتی سازمان‌ها در ساماندهی و ارتقای ساختار تشکیلاتی آنهاست. وجود نظام یکپارچه داده‌ها و اطلاعات می‌تواند به ارتقای سطح شناخت از تأثیر متقابل دستگاه‌ها، شناسایی حوزه‌های همپوشان در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها و در نتیجه ارتقای سطح تعامل دستگاه‌ها با یکدیگر و کاهش هزینه‌های مبادله در سطح ملی شود. در اکثر بخش‌هایی که مسائل آنها در این گزارش بررسی شده است ساماندهی نظام داده‌ها و اطلاعات یکی از موضوعاتی است که مورد تأکید بوده است. براین اساس در ارزیابی برنامه وزیر و وزارتخانه می‌توان سازوکارهای شکل‌گیری و ساماندهی نظام داده‌ها و اطلاعات را مورد توجه قرار داد.

۱۰. شفافیت اندک سازوکارها و نظامات اداری

عدم شفافیت و یا شفافیت اندک در سازوکارهای اداری و نظامات برآمده از آنها یکی از معضلاتی است که اکثر بخش‌ها با آن روبرو هستند. از منظر اقتصادی شفافیت در بلندمدت، سطح رشد اقتصادی و در نهایت کارآمدی نظام را افزایش خواهد داد. با این حال ارتقای شفافیت یک امر تدریجی است که از طریق تغییرات تدریجی در سطوح متفاوت تصمیم‌گیری در هر یک از نهادهای تصمیم‌گیری حاصل می‌شود. طبیعی است که افزایش شفافیت به معنی کاهش فسادپذیری نظام اداری نیز هست. براین اساس سازوکارهای ارتقای شفافیت و راهبردهایی که وزارتخانه‌ها در این حوزه اتخاذ می‌کنند از جمله محورهایی است که می‌تواند در ارزیابی برنامه وزارتخانه و وزیر مربوطه ملاک عمل قرار گیرد.

۱۱. بخشی‌نگری

بخشی‌نگری یکی از موانعی است که در عمل تحقق اهداف کلان کشور را با مشکل روبرو کرده است. نبود نهادهای همگراکننده دیدگاه دستگاه‌ها از جمله معضلاتی است که در حوزه‌های متفاوت تصمیم‌گیری مانند آموزش فنی و حرفه‌ای وجود دارد. از جمله کارکردهایی که سازمان‌های فرابخشی مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایفا می‌کنند همگرا کردن دیدگاه‌های بخشی حول دیدگاه‌های کلان ملی است. انحلال سازمان برنامه و عدم شکل‌گیری نهاد جایگزین برای تلفیق دیدگاه‌های بخشی از جمله معضلاتی است که نظام تصمیم‌گیری با آن روبروست.



۱۲. تمرکزگرایی

تمرکززدایی و تراکم‌زدایی یکی از موضوعات پیچیده‌ای است که تحقق آن با موانع زیادی روبروست. طرح مسائل امنیت ملی در موضوع تمرکززدایی از جمله عواملی است که در نقد تمرکززدایی از دوره جنگ جهانی دوم به بعد مورد توجه سیاستمداران بوده و هم اکنون نیز به گونه‌های متفاوتی طرح می‌شود. در مقابل در برنامه‌های میان‌مدت قبل و بعد از انقلاب موضوع تمرکززدایی یکی از موضوعاتی بوده که بر تحقق عدالت توزیعی و تولیدی تأثیرگذار بوده و در عین حال هزینه (زمان، پول) را کاهش می‌دهد.

یکی از مشکلات اساسی که تمرکزگرایی در کشور ایجاد کرده است غلبه دیدگاه بخشی‌نگر بر دیدگاه کلان‌نگر است. به دلیل تمرکز، سهم عمده‌ای از موضوعات که در دستور کار سیاستگذاران قرار می‌گیرد موضوعات بخشی می‌شوند و بر همین اساس در نهایت دیدگاه بخشی به عنوان دیدگاه غالب تصمیم‌گیری‌ها می‌شود که نتیجه‌ای بر خلاف فلسفه وجودی تمرکزگرایی امور است.

۱۳. تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر

همان‌طور که بیان شد ناهماهنگی دستگاه‌ها در تصمیم‌گیری‌ها یکی از معضلات نظام تصمیم‌گیری است. از سوی دیگر تعدد دستگاه‌ها در اتخاذ تصمیم‌های یکسان و نبود وحدت رویه در کشور از جمله مواردی است که تأثیر منفی بر فضای کسب‌وکار کشور دارد. شکل‌گیری وحدت رویه اداری در تصمیمات مشابه، شناسایی دستگاه‌های موازی در تصمیم‌گیری‌ها و یکپارچه کردن تصمیمات از جمله موضوعاتی است که تحقق آن تأثیر مهمی بر ارتقای فضای کسب‌وکار در کشور داشته و مدت زمان انجام امور در کشور را به شدت کاهش می‌دهد. براین اساس بررسی سازوکارهای بهبود فضای کسب‌وکار از منظر یکپارچه‌سازی نظامات تصمیم‌گیری و کاهش مدت زمان انجام امور از جمله شاخص‌هایی است که در بررسی عملکرد کل دولت می‌تواند مبنای عمل قرار گیرد.

۱۴. تأثیر اندک پژوهش در سیاستگذاری

علیرغم اینکه در برنامه‌های اخیر، توجه به مسئله پژوهش در سیاستگذاری و تصمیم‌گیری مورد توجه قرار گرفته است، اما در عمل در اکثر بخش‌ها، سازوکار مشخصی برای ارتقای پژوهش در سیاستگذاری مشخص نشده است. البته طبیعی است که تا زمانی که نظام اداری کشور، نظام اداری عرضه‌محور باشد و بازارهای اقتصادی نیز بازارهای انحصاری باشند، تحقق تأثیر پژوهش بر سیاستگذاری اندک خواهد بود. براین اساس ارتقای رقابت‌پذیری در بخش‌های اقتصادی، حرکت

نظام اداری به سمت نظام اداری تقاضامحور و همچنین ارائه سازوکارهای شفاف برای افزایش سطح دسترسی پژوهشگران به اولویت‌های پژوهشی نهادهای سیاستگذاری می‌تواند به تدریج سطح تأثیرگذاری پژوهش در تصمیم‌سازی را ارتقا دهد. در نتیجه این امر پژوهش‌های توجیه‌گرا سهم اندکی از پژوهش را به خود اختصاص می‌دهند، به تدریج سطح اعتماد به یافته‌های پژوهشی افزایش یافته، سهم پژوهش‌های تقاضامحور افزایش یافته و نتایج پژوهش‌های انجام شده بهتر می‌تواند در معرض دید عموم و نظامات کارشناسی قرار گیرد.

۱۵. پایین بودن بهره‌وری و رشد اقتصادی

در سال‌های اخیر رشد اقتصادی کشور به سطح نازلی رسیده است. این امر در نتیجه عوامل متعددی است. از جمله مهمترین موارد مؤثر در آن پایین بودن بهره‌وری است. در سال‌های اخیر حتی سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی روند کاهنده‌ای داشته است. بر این اساس ارتقای بهره‌وری در سازمان‌ها و سازوکارهای تحقق آن یکی از نکات مهمی است که می‌تواند ملاک عمل و بررسی وزارتخانه یا برنامه‌های آن باشد.

۱۶. نرخ تورم بالا

از جمله مسائل اساسی که کشور در سال‌های اخیر با آن روبروست مسئله تورم است. تورم به معنی مالیات ستانی از طبقات پایین و متوسط به نفع طبقات بالاست. کاهش تورم از جمله اولویت‌های حیاتی و مهم نظام اقتصادی در ایران است. تورم بالا باعث شده است که کارکرد بازار به عنوان نظام پاداش به شدت مخدوش شود. در نتیجه آن نااطمینانی در بازارها و سرمایه‌گذاری‌ها تشدید شده و افق نگاه دولت، مردم، بخش خصوصی به سطح بسیار کوتاه‌مدت تنزل کرده است. همچنین این امر برنامه‌پذیری نظام اقتصادی را مخدوش کرده است.

۱۷. نرخ بیکاری بالا

کاهش بهره‌وری، کاهش رشد اقتصادی و افزایش شدید تورم و بی‌ثباتی متغیرهای اقتصاد کلان در نهایت آثار خود را در بیکاری بالا نشان می‌دهد. سطح ایجاد شغل در سال‌های اخیر به هیچ وجه با جامعه ۷۵ میلیونی که بخش عمده‌ای از آن در مرحله کار قرار دارند نیست. آثار افزایش نرخ بیکاری بالا در نهایت خود را در ملاحظات امنیت ملی نشان می‌دهد. براین اساس کاهش نرخ بیکاری به معنی تقویت امنیت ملی نیز هست. طبیعی است که تحقق این امر در گرو تحقق مجموعه‌ای از



سیاست‌ها از جمله رشد اقتصادی، رشد بهره‌وری، کاهش تورم، بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای ظرفیت مالی بخش عمومی و خصوصی، و... دارد.

۱۸. نوسان شدید بازار ارز

نوسان شدید نرخ ارز در سال‌های اخیر از جمله ویژگی‌های اقتصاد ایران است. نوسان شدید نرخ ارز مانع از شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های میان‌مدت و بلندمدت در اقتصاد می‌شود. از سوی دیگر کاهش ارزش پول ملی منجر به افزایش هزینه‌ها و کاهش توجیه‌پذیری بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها می‌شود. همچنین کاهش ارزش پول ملی، منجر به شکل‌گیری تقاضای سفته‌بازی در بازار ارز می‌شود. دلاری شدن پول ملی از جمله عواقب نوسان شدید نرخ ارز است. از سوی دیگر کاهش نرخ ارز می‌تواند ظرفیت صادرات کشور را افزایش دهد و این امر به ساختار بازارهای صادراتی کشور بستگی دارد که تا چه حد ساختار آنها ساختار رقابتی است، شرایط پیشینی لازم برای ارتقای ظرفیت صادرات تا چه حد مهیاست و... در مجموع مدیریت ارز یکی از مسائل اساسی کشور است.

۱۹. ظرفیت مالی و مالیات‌ستانی دولت

از سال ۲۰۱۰ تحریم‌های اقتصادی وارد مرحله هوشمند شده‌اند و یکی از محورهای اساسی این تحریم‌ها، تحریم نفت (کشف، استخراج، صادرات، سرمایه‌گذاری) است. در گذشته به دلیل سهل‌الوصول بودن درآمدهای نفتی، نیازی به اصلاح و ارتقای ظرفیت مالیات‌ستانی از طرف دولت احساس نمی‌شد. هم‌اکنون برای جلوگیری از افت شدید کارآمدی بخش عمومی (دولت) لازم است که ارتقای ظرفیت نظام مالیات‌ستانی در دستور کار اقتصاد ایران قرار گیرد تا ضمن تحقق عدالت مالیاتی، ظرفیت مالی دولت در نتیجه تحریم‌های هوشمند آسیب نبیند و مشروعیت دولت در ارائه خدمات عمومی (فلسفه وجودی دولت) کاهش پیدا نکند.

۲۰. تعهدات و بدهی‌های دولت و سازوکار مدیریت آن

عدم استفاده از نظام حسابداری تعهدی موجب شده است تا حجم زیادی از تعهدات ایجاد شده برای دولت به بخش غیردولتی که در طول زمان انباشت شده است، برای تصمیم‌گیران روشن نباشد و لذا برای پرداخت این‌گونه تعهدات برنامه‌ریزی دقیقی صورت نگیرد. هم‌اکنون بدهی و تعهدات دولت یکی از معضلات اساسی بخش نظام پیمانکاری است؛ بی‌توجهی به این مسئله به معنی کاهش تدریجی ظرفیت سرمایه‌گذاری در کشور است.

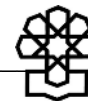
۲۱. تصمیم‌گیری نسبت به سازوکار تداوم هدفمندسازی یارانه‌ها

اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به‌گونه‌ای بوده است که تاکنون منابع حاصله فقط تکافوی حدود ۵۰ درصد از پرداخت‌های نقدی را کرده است و کسری از محل‌های گوناگون تأمین شده است. مشکلات اجرایی دولت در رابطه با مفاد قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در چند گروه کلی می‌توان به‌ترتیب زیر دسته‌بندی کرد:

- ✓ عدم رعایت تغییر تدریجی مد نظر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در فرآیند اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، آب و کالاها و خدمات،
- ✓ عدم رعایت نسبت‌های قانونی تعیین شده برای سهم هر یک از بخش‌های سه‌گانه (خانوار، بنگاه و دولت) در رابطه با منابع درآمدی حاصل از اجرای قانون،
- ✓ عدم رعایت برخی از مفاد مربوط به شفاف‌سازی و ارائه گزارش‌های عملکردی در رابطه با ارقام عملکردی این قانون و بخش مربوط به بهسازی و ارتقای شاخص‌های عملکردی و بهره‌وری بخش‌های مربوط به تولید و عرضه کالاها و خدمات عمومی،
- ✓ عدم توازن منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و کسری مداوم ارقام عملکردی مربوط به این قانون،
- ✓ تصمیم‌گیری نسبت به سازوکار تداوم قانون هدفمندسازی یارانه‌ها یکی از مسائل اساسی کشور است.

۲۲. سازوکار مدیریت کسری بودجه

کسری بودجه بدون نفت در سال‌های اخیر حدوداً دو برابر شده است، تراز عملیاتی نیز به‌رغم تأکید قوانین برنامه‌های توسعه با کسری رو به تزایدی همراه بوده و حدود چهار برابر شده است. تأمین منابع مالی از طریق سازوکار سهل‌الوصول (منابع نفتی) در سال‌های گذشته باعث شده است که ساختار نظام مالیات‌ستانی کشور یک ساختار نامناسب باشد. ازسوی دیگر قوانینی که برای مدیریت درآمدهای نفت تصویب شده‌اند توسط دولت و مجلس در طی سال‌های برنامه اصلاح شده‌اند. نکته دیگر اینکه سازوکار مشخصی برای بررسی مأموریت‌های بخش‌های دولت با فعالیت‌هایی که در دست اقدام دارند تعریف نشده است و مجلس نمی‌تواند عملکرد بودجه را مبتنی بر راهبردهای دولت بررسی و بر آن نظارت کند. ازسوی دیگر رشد اقتصادی نامناسب در سال‌های اخیر، بی‌ثباتی متغیرهای اقتصاد کلان، مدیریت نامناسب هزینه‌های بخش عمومی و تحریم‌های اقتصادی بازبینی سازوکارهای تأمین منابع و سازوکارهای تخصیص هزینه‌ها در بودجه سال



۱۳۹۲ را ضروری ساخته است. طبیعی است که بازآفرینی بخش عمومی ازجمله مهمترین راهکارهای کاهش کسری بودجه است که در واقع به نوعی سازوکارهای ارتقای مدیریت بخش عمومی برای دستیابی به کارآیی و اثربخشی بالاتر با همین منابع مالی در دسترس است.

۲۳. مدیریت طرح‌های عمرانی

در سال‌های اخیر بودجه عمومی دولت بیش از دوبرابر افزایش یافته است. اما به‌رغم افزایش حجم بودجه عمومی دولت، قدرت خرید اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی دولت در سال‌های اخیر نسبت به سال‌های اول دولت نهم کاهش یافته است. همچنین هزینه‌های بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی در دهه ۱۳۸۰ حدود ۲/۵ برابر رقم پیش‌بینی اولیه هزینه انجام طرح‌های عمرانی است که ناشی از نبود یک سازوکار یکپارچه مدیریت و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی است.

براین اساس لازم است که مدیریت طرح‌های عمرانی در راستای کاهش هزینه‌های نگهداشت سطح، کاهش هزینه‌های مازاد بر پیش‌بینی اولیه اتمام طرح و هزینه‌های تأخیر، افزایش اثربخشی مطالعات توجیه فنی، مالی، اقتصادی و زیست‌محیطی و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی با ملاحظه قید بودجه دولت در دستور کار نظام اجرایی کشور قرار گیرد.

۲۴. ارتباط اندک میان راهبردها و اهداف و رسالت‌های سازمانی

اکثر بخش‌های نظام تصمیم‌گیری و مسائل آنها در این گزارش به‌صورت مبسوط ارائه شده است. در مجموع بررسی این مشکلات نشان می‌دهد که عدم تعیین راهبردهای مناسب برای پیشبرد امور بخش‌ها متناسب با اهداف و رسالت‌های سازمانی آنها، منجر به شکل‌گیری عدم هماهنگی میان بخش‌های ذیربط، عدم امکان نظارت شایسته و پاسخگویی متناسب با آن، افزایش هزینه‌های جاری، عدم تناسب تخصیص بودجه‌ها با اهداف سازمانی، عدم امکان اولویت‌بندی در تخصیص منابع، افزایش هزینه مبادله و... می‌شود.

۲۵. روابط خارجی و تحریم‌های اقتصادی

در نظام بین‌الملل، هر یک از اعضا به دنبال حداکثر کردن منافع ملی خود هستند. ازسوی دیگر امروزه در مسیر حداکثرسازی منافع ملی، اقتصاد در خدمت سیاست و سیاست در خدمت اقتصاد قرار می‌گیرد. در این چارچوب، تحریم‌های اقتصادی علیه ایران به‌عنوان ابزار سیاسی عمل می‌کند. تحریم‌های اقتصادی از سال ۲۰۱۰ وارد مرحله هوشمند شده است که کارآمدی دولت و

مشروعیت حاکمیت را از طریق کاهش سطح زندگی مردم نشانه رفته است. با ملاحظه اینکه راهبردهای متفاوتی برای پیشبرد و تحقق منافع ملی وجود دارد و همان‌طور که دولت جدید نیز بر این موضوع تأکید داشته است ساماندهی مجدد روابط خارجی در عین حفظ اصول، می‌تواند ظرفیت‌های اقتصادی کشور را دوباره احیا کند. انتخابات اخیر نشان داد که مردم ایران در تعیین سرنوشت خویش تأثیر اساسی دارند و بر همین اساس مشروعیت و کارآمدی نظام از تعامل دولت و ملت شکل می‌گیرد و بر همین اساس هم دولت می‌تواند در راستای کاهش آثار زیانبار تحریم‌ها بر مردم ساماندهی مجدد سیاست خارجی را مد نظر قرار دهد.

مسائل اساسی: امور بخشی

در این قسمت مسائل اساسی اکثر امور بخشی ارائه می‌شود که مبتنی بر این مسائل مجموعه راهبردهایی که دولت برای ساماندهی این مسائل مد نظر دارد را ارزیابی کرد.

الف) مسائل اساسی حوزه زیربنایی و تولید

۱. مسائل اساسی انرژی

- بدهی دولت: بدهی دولت به پیمانکاران بخش خصوصی فعال در حوزه انرژی (نفت، گاز و برق)،
- سرمایه‌گذاری: کاهش جذب سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز و افت استخراج نفت خام در میادین فعال و پایین بودن ضریب بازیافت،
- تحریم: اعمال تحریم‌های جدید از سال ۲۰۱۰ به عنوان تحریم‌های هوشمند به دنبال کاهش شدید درآمدهای نفتی هم در سال‌های اخیر و هم در سال‌های آتی است،
- میادین مشترک: عدم بهره‌برداری مناسب از میادین مشترک نفت و گاز،
- استراتژی جامع: فقدان استراتژی جامع در حوزه انرژی کشور و براین اساس لزوم تدوین و تصویب سند راهبردی و طرح جامع انرژی کشور،
- نظام قانونی: عدم تدوین و تصویب اساسنامه‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت.

۲. مسائل اساسی صنعت و معدن

- استراتژی: فقدان استراتژی و عدم بهره‌مندی بخش صنعت و معدن از سیاست‌های هدفمند و آینده‌نگر،
- نقدینگی: کمبود نقدینگی و سرمایه در گردش واحدهای صنعتی و معدنی و کوچک بودن نقش بانک تخصصی صنعت و معدن،



- هدفمندی یارانه‌ها: اجرای نامطلوب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در بخش صنعت، معدن و صنایع معدنی و عدم اختصاص منابع از محل قانون به بخش مذکور،
- بهره‌وری: پایین بودن بهره‌وری در بخش صنعت و معدن و به خصوص بهره‌وری سرمایه به دلیل طولانی بودن دوره اتمام طرح و پروژه‌ها، تعداد زیاد طرح‌های نیمه‌تمام، وجود ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی و عدم رعایت ملاحظات مقیاس اقتصادی تولید،
- فناوری: پایین بودن سهم صنایع دارای فناوری متوسط و پیشرفته در خروجی صنعت کشور،
- هزینه تمام شده: بالا بودن قیمت تمام شده، پایین بودن کیفیت و استاندارد محصولات تولیدی و به تبع آن کاهش قدرت رقابت‌پذیری آنها،
- خصوصی‌سازی: مشکلات متعدد در واگذاری معادن به بخش خصوصی، میل بخش خصوصی به خام فروشی معادن کشور و پایین بودن میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این بخش،
- تحریم: از جمله موارد مؤثر در کاهش بهره‌وری، افزایش ظرفیت خالی هزینه تمام شده، افزایش هزینه تمام شده مسئله تحریم است.
- سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی: اجرای ناقص سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در بخش صنعت و صنایع معدنی،
- ساختار انحصاری: وجود مشکلات ساختاری در بخش صنعت و سهم اندک نوآوری و سرمایه انسانی در بخش به دلیل ساختار انحصاری بخش.

۳. مسائل اساسی کشاورزی

- بهره‌وری: پایین بودن بهره‌وری و راندمان تولید و عملکرد محصولات کشاورزی،
- سهم اندک تحقیق و توسعه و مطالعات کاربردی در بخش کشاورزی،
- راندمان آب: پایین بودن راندمان آب در بخش کشاورزی،
- سرمایه‌گذاری: عدم کفایت سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در عملیات زیربنایی آب و خاک و منابع طبیعی،
- نظام اداری عرضه محور: نهادهای سیاستگذاری بخش کشاورزی در استان‌های کشور تقریباً ساختار مشابهی دارد و مبتنی بر مزیت‌های نسبی و تقاضا محور نبوده و عرضه محور هستند. اصلاح ساختار نهادهای سیاستگذاری مبتنی بر تقاضا محور راهبرد مناسب این مسئله است،
- نظام اداری: عدم تناسب نظام اداری با ساختار کشاورزی در اکثر استان‌ها،
- سیستم‌های اطلاعات: نبود سیستم ساماندهی اطلاعات،
- بازار شفاف برای کشف قیمت: نبود بازار نظام یافته در محصولات کشاورزی برای کشف قیمت،
- هزینه مبادله و واسطه‌گری: به دلیل سازوکار مدیریت بازارهای کشاورزی هزینه‌های واسطه‌گری

در بخش بسیار بالاست،

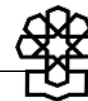
- قوانین: تغییر مداوم قوانین مرتبط با سیاستگذاری در حوزه کشاورزی و عدم انباشت سرمایه در نتیجه آن،
- ثبات سیاستگذاری‌ها: تغییر مداوم سیاستگذاری‌ها و نوسان شدید هزینه‌های تولید به دلیل تغییر این سیاستگذاری‌ها،
- سیاست‌های حمایتی: تغییرات شدید سیاست‌های حمایتی و تعرفه‌ای در بخش کشاورزی، پایین بودن قیمت تضمینی داخل نسبت به قیمت خرید کالا از خارج و در نتیجه آن کوتاه‌مدت شدن افق دید مردم.

۴. مسائل اساسی بخش آب

- تکیه شدید بر توسعه سازه‌ای: تأکید بر توسعه سازه‌ای و عدم توسعه همزمان طرح‌های مکمل بالادست (طرح‌های آبخیزداری) و پایین‌دست (شبکه‌های آبیاری و زهکشی)،
- منابع آب زیرزمینی: افت شدید سطح منابع آب زیرزمینی و کسری مخزن در اثر اضافه برداشت‌ها،
- حوزه‌های مرزی: عدم توسعه منابع آب در حوضه‌های آبریز مشترک و رودخانه‌های مرزی و خروج آب از کشور و تبعات بعدی آن،
- فاضلاب شهری و روستایی: توسعه ضعیف شبکه‌های فاضلاب شهری و روستایی،
- شبکه توزیع: تلفات زیاد (آب به حساب نیامده) در شبکه‌های توزیع آب شرب،
- نبود مدیریت جامع آب: اعمال مدیریت آب به صورت دو سطحی (مدیریت استانی و مدیریت ستادی) و توجه اندک به مدیریت جامع و به هم پیوسته منابع آب و در چارچوب حوضه آبریز،
- اقتصاد آب: نبود سیاست واضح و روشن در زمینه اقتصاد آب و عدم برنامه‌ریزی منابع آب براساس ارزش اقتصادی واقعی آب و آمایش سرزمین،
- نهاد سازگارکننده سیاست‌ها: فعال نبودن شورای عالی آب به عنوان بالاترین مرجع فرابخشی تصمیم‌ساز،
- خصوصی‌سازی: وجود ضعف عملکرد و چالش در خصوصی‌سازی در بخش آب.

۵. مسائل اساسی توسعه روستایی

- خام فروشی محصولات و نبود فرآیند تولید محصول: متمرکز و محدود بودن سیاست‌های اشتغال‌آفرینی دولت در نواحی روستایی به تولید اولیه و خام محصولات کشاورزی و عدم تنوع‌بخشی و توسعه مناسب صنایع و خدمات کشاورزی و روستایی (از جمله گردشگری روستایی و کشاورزی) در نواحی روستایی.



- مهاجرت: به دلیل فقدان تنوع بخشی به مشاغل روستایی و عدم ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار - مبتنی بر نگاه جامع به بخش‌های مختلف اقتصاد روستایی - نیروی کار مازاد روستایی کماکان فرصت‌های شغلی خود را در نواحی شهری جستجو کرده و دست به مهاجرت می‌زند،
- عدم یکپارچه‌سازی راهبردها: فقدان یک مرکز راهبردی و حاکمیتی برای تعریف چشم‌انداز، مأموریت و رسالت دستگاه‌های اجرایی در خصوص توسعه پایدار روستایی و پایش عملکرد آنها،
- بیمه: عملکرد ضعیف صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر،
- عدم توسعه فراگیر کسب‌وکارهای خانگی روستایی،

۶. مسائل اساسی بخش محیط زیست

- قطع بی‌رویه درختان و از بین رفتن جنگل‌ها،
- آلودگی منابع آب، آلودگی دریاها،
- نامناسب بودن وضع جمع‌آوری، دفع، بازیافت و مدیریت پسماند،
- آلودگی و تخریب خاک و آلودگی هوا،
- عدم اولویت دادن به محیط زیست به‌عنوان یکی از مسائل اساسی،
- هماهنگی اندک نهادهای مؤثر در مسائل محیط زیست با سازمان محیط زیست،
- عدم تناسب بودجه سازمان با مأموریت‌ها و رسالت‌های سازمانی
- توجه اندک به آمایش و مدیریت سرزمین مبتنی بر توان زیست‌بومی،
- ضرورت ارزشگذاری اقتصادی زیست‌بوم‌ها و برآورد هزینه‌های تخریب و آلودگی محیط زیست و لحاظ آن در حساب‌های ملی کشور،
- ضرورت توجه جدی به توجیه زیست‌محیطی در کنار توجیه فنی، مالی و اقتصادی.

۷. مسائل اساسی مسکن

- عدم تهیه برنامه بلندمدت مسکن: عدم تهیه طرح جامع توسعه بیست‌ساله مسکن، متناسب با رشد جمعیت کشور و مهاجرت،
- عدم تناسب عرضه و تقاضا: نبود تعادل بین عرضه و تقاضا در بازار مسکن و تأمین و توسعه مسکن مناسب،
- ضعف نظارت: ضعف نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری،
- نوسان شدید قیمت زمین: به دلیل نوسان شدید متغیرهای کلان اقتصادی، مدیریت ناکارآمد درآمدهای نفت و نبود سازوکارهای کنترلی بورس‌بازی زمین (مانند سازوکارهای مالیات‌ستانی).

- بازسازی ناقص بافت‌های فرسوده: عدم اجرای تکلیف قانونی در احیا و بازسازی سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری،
- نبود سازوکارهای مشخص بهسازی سکونتگاه‌های غیر رسمی، عدم توجه به ظرفیت توسعه این بخش‌ها و در نتیجه کاهش توانایی دولت محلی در ارائه خدمات عمومی،
- جذب اندک سرمایه‌گذاری خارجی: نامناسب بودن محیط کسب‌وکار، غیررقابتی بودن بازار مسکن و وجود موانع ورود بالا در سطح انبوه‌سازی (از منظر قانونی و...) مانع از جذب سرمایه‌گذاری خارجی مناسب در بخش مسکن شده است. نتیجه جذب سرمایه، افزایش سطح تکنولوژی و کاهش هزینه ساخت است،
- توجه اندک به صیانت فرهنگی و هویت‌بخشی ضعیف به سیمای شهر و روستا: عدم صیانت از فرهنگ غنی ایرانی - اسلامی در حوزه معماری و شهرسازی و ارتقای کیفیت طرح‌ها، توجه به مبانی و رعایت هویت ایرانی - اسلامی در کلیه طرح‌های شهرسازی، معماری و تولید مسکن و عدم تهیه استراتژی در هویت‌بخشی به سیمای شهر و روستا،
- ناکارایی نظارت و ضمانت اجرای اندک قوانین: عدم تصویب آیین‌نامه هیئت وزیران در الزام به رعایت تکلیف قانونی در برقراری ضمانت‌های متخلفان از مقررات ملی ساختمان از جمله طراح، ناظر، مجری و مالک و تکلیف آنان در رفع نقص و جبران خسارت،
- آمایش سرزمین: استمرار سیاست غلط در متمرکز شدن تأمین مسکن در شهرهای جدید و عدم توجه به ضرورت‌های آمایش سرزمین،
- مسکن مهر: ساماندهی و به نتیجه رساندن مسکن مهر از جمله موضوعاتی است که در دستور کار دولت قرار دارد و به‌عنوان تعهدات انتقال یافته به دولت باید آن را ساماندهی کند،
- سطح همکاری ضعیف میان نهادها: نبود همکاری مناسب و عدم انسجام رویکردی دستگاه‌های خدمات‌رسان در ارائه خدمات روبنایی و زیربنایی،
- طراحی و ساخت تعدادی از شهرهای جدید فارغ از پیش‌بینی و لحاظ کردن مؤلفه‌هایی نظیر سرانه‌های بهداشتی، فرهنگی، علمی، اقتصادی، اداری، آموزشی، بیمارستانی، تولیدی و بازرگانی، که نبود این‌گونه مؤلفه‌ها به معنی نبود فاکتورهای جذب مهاجر برای این‌گونه مناطق محسوب می‌شود،
- عدم توجه و رویکرد حقوقی لازم در نوسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده به مثابه فرصت بازتولید مسکن.



۸. مسائل اساسی بخش حمل و نقل

- حمل و نقل جاده‌ای

- ادغام شتاب‌زده وزارت راه و ترابری و وزارت مسکن و شهرسازی: این ادغام موجب شده عملاً مسائل و مشکلات بخش حمل و نقل در زمینه توسعه زیربناها و نیز حمل و نقل در شاخه‌های مختلف، تحت تأثیر برنامه‌های مسکن قرار گیرد،
- حجم سنگین تعهدات دولت در بخش راهسازی به طوری که این حجم تعهدات بدون اضافه شدن یک پروژه یا طرح جدید برای دو تا سه برنامه پنج‌ساله توسعه کفایت می‌کند،
- حجم سنگین بدهی به پیمانکاران راهسازی به طوری که در گزارش‌های مختلف این حجم تا ۳۰ هزار میلیارد ریال آمده است،
- تنزل سطح نظارت بر اجرای پروژه‌ها و طرح‌های راهسازی به خاطر عدم تأمین و پرداخت به موقع منابع مالی توسط دولت و مشکلات مالی کارگاه‌ها،
- میزان بالای کشته‌ها در تصادف رانندگی در جاده‌های کشور،
- محدودیت منابع مالی و سطح بالای انتظار در تأمین زیربناهای حمل و نقلی و بالا رفتن طول مدت اجرای پروژه و طرح‌ها.

- حمل و نقل ریلی

- حجم سنگین تعهدات دولت در حوزه حمل و نقل ریلی،
- عرضه محور بودن حمل و نقل ریلی،
- تأکید بیش از حد بر توسعه خط آهن و در نتیجه افزایش هزینه‌های تجدید ساخت،
- عمر بالای خطوط راه آهن و توجه اندک به نوسازی و بهسازی خطوط،
- عدم استفاده مناسب از ظرفیت حمل و نقل ریلی در جابجایی مسافر و کالا.

- حمل و نقل هوایی

- وجود ظرفیت مازاد: فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری از ظرفیتی معادل تا ۶۰ میلیون نفر برخوردارند در صورتی که بیش از ۴۲ درصد این ظرفیت در طول سال مورد استفاده قرار نمی‌گیرد،
- تکلیفی بودن نرخ حمل و نقل هوایی،
- ارزبری فعالیت هواپیمایی به خصوص تعمیر و نگهداری هواپیما.

- حمل و نقل دریایی

- فشرده‌گی رقابت در بنادر منطقه به خصوص بندر جبل علی امارات،
- تحریم بندر کشور،
- تحریم کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران.

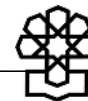
ب) مسائل اساسی حوزه سلامت و رفاه

۱. مسائل اساسی نظام سلامت

- پزشک خانواده: ابهام در نحوه استقرار برنامه پزشک خانواده،
- سهم مردم در سلامت: بالا بودن سهم مردم از هزینه‌های مستقیم سلامت،
- بیمه: تعدد سیاست‌های بیمه‌ای در نظام سلامت و عدم رفع تنش‌ها با سازمان‌های بیمه‌گر،
- بخش خصوصی: فعالیت پزشکان همزمان در بخش دولتی و خصوصی،
- تحریم: مسائل و مشکلات به دنبال تحریم‌ها و نوسانات نرخ ارز،
- پیشگیری: کمبود بودجه پیشگیری از بروز بیماری و ارتقای سلامت در بودجه وزارت بهداشت،
- ضعف استقرار اسناد ملی و برنامه‌های حوزه سلامت،
- همکاری ضعیف: همکاری بین بخشی ضعیف و مشخص نبودن سازوکار مشارکت مردم در سلامت،
- نگاه هزینه‌ای دولت به سلامت و تخصیص منابع مالی بهداشت در سایر مصارف،
- سیاست‌زدگی در تصمیمات و عدم ثبات در حوزه مدیریتی و عزل و نصب‌ها،
- بی‌توجهی به همه عوامل و ذینفعان و عدم توجه به مؤلفه‌های اجتماعی مؤثر بر سلامت در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری‌ها،
- زیرمیزی،
- واردات: عدم نظارت و کنترل بر واردات دارو،
- عدم تأمین منابع مالی پایدار و مناسب (تعرفه‌های غیرواقعی، عدم تخصیص اعتبارات هدفمند کردن یارانه‌ها به حوزه بهداشت...)،
- نظارت بر خدمات: ضعف نظارت بر مراکز ارائه خدمات،
- توجه اندک به ظرفیت‌سنجی‌های انجام شده برای توسعه رشته‌های دانشگاهی.

۲. مسائل اساسی رفاه و تأمین اجتماعی

- فراگیر نبودن پوشش جامعه هدف در حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی،
- فقدان جامعیت و کفایت در تعهدات بیمه‌ای و حمایتی،
- افزایش بدهی‌های معوقه دولت به صندوق‌های بیمه و بازنشستگی،
- سر به سر شدن منابع و مصارف صندوق‌های بیمه و بازنشستگی،
- وجود ابهام در عملکرد اقتصادی سازمان‌های بیمه‌گر،
- افزایش مطالبات معوق صندوق‌های بازنشستگی از کارفرمایان و دستگاه‌های اجرایی،
- ناکافی بودن کمک‌های دولتی به حوزه حمایتی بابت کمک به خانواده‌های تحت پوشش،



- ناکارآمدی نظام بیمه پایه سلامت کشور در ارائه خدمات مورد نیاز بیمه‌شدگان،
- کسری منابع صندوق بیمه بیکاری و ناتوانی این صندوق در جهت تأمین نیازهای کنونی،
- فقدان نظام حمایتی مناسب برای حمایت از بیکاران جویای کار،
- نارسایی برخی قوانین و مقررات در جهت پاسخگویی به نیازهای کنونی جامعه هدف.

ج) مسائل اساسی حوزه آموزش، پژوهش و فناوری

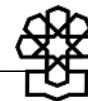
۱. مسائل اساسی آموزش و پرورش

- بودجه: اختصاص بیش از ۹۰ درصد (۹۰٪) بودجه آموزش و پرورش به هزینه‌های پرسنلی و نداشتن بودجه برای ارتقای کیفی،
- سطح تغییرات: ساده‌سازی تحول بنیادین در آموزش و پرورش به تغییرات شکلی و ساختاری به جای توجه به محتوا،
- قائم به شخص شدن امور: تغییر برنامه‌ها با تغییر مدیران ارشد،
- معیشت: مشکلات معیشتی معلمان و احساس تبعیض نسبت به کارکنان سایر نهادهای دولتی و کاهش رضایت شغلی،
- نظام انگیزشی دانش‌آموزان: ضعف انگیزه درونی دانش‌آموزان در مورد تحصیل،
- تمرکز: نظام برنامه‌ریزی درسی متمرکز و برنامه درسی یکسان،
- آموزش مداوم: عدم برخورداری بسیاری از معلمان از آموزش مداوم،
- مردمی شدن آموزش و پرورش: ضعف مشارکت در اداره آموزش و پرورش و ضعف در مردمی کردن آموزش و پرورش،
- حافظه‌محور بودن نظام آموزشی،
- بهره‌وری: کاهش بهره‌وری، عدم پویایی در سیستم مدیریتی، ممانعت از رشد خلاقیت به‌لحاظ تمرکز در آموزش و پرورش،
- استاندارد: فقدان استانداردهای علمی و آموزشی در ارکان نظام آموزشی،
- فرسوده و نایمن بودن بخشی از ساختمان‌ها به‌خصوص در تهران و برخی از کلان‌شهرها،
- به‌روز نبودن تجهیزات و ماشین‌آلات، ابزار آموزشی و کمک آموزشی هنرستان‌ها و مدارس،
- نظام ارزشیابی: ناکارآمدی نظام ارزشیابی و عدم تحقق اهداف یاددهی - یادگیری،
- همکاری نازل: همکاری اندک نهادها و سازمان‌های مؤثر دیگر با آموزش و پرورش،
- سیاست‌های یکپارچه: نبود سیاست‌های کلان آموزشی یکپارچه و مرتبط با هم میان آموزش و پرورش و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به ویژه در مورد گزینش دانشجو،

- نیازهای بازار: عدم تطابق بین نوع تحصیلات دانش‌آموزان و شرایط شغل و اشتغال و نیاز کشور به نیروی انسانی،
- بخش خصوصی: محدودیت برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در آموزش و پرورش،
- حمایت از خانواده‌های فقیر: نبود سازوکار جبران هزینه فرصت از دست رفته دانش‌آموزان خانوارهایی که در فقر شدید هستند،
- بزرگسالان: عدم تمایل بی‌سوادان بزرگسال به یادگیری،
- سیاست واحد: عدم حاکمیت سیاست واحد بر نهادهایی که به‌نحوی با موضوع تعلیم و تربیت در ارتباط هستند.

۲. مسائل اساسی آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای

- هزینه: هزینه بالای آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای نسبت به دیگر آموزش‌ها،
- بخشی‌نگری: بخشی‌نگری دستگاه‌های مجری آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای در ارائه نظرات در ایجاد و تأسیس این نهاد،
- تغییر مدیران: تغییرات مکرر مدیران و مسئولین آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای کشور در طول برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور،
- کار جمعی: نبود فرهنگ کار گروهی و تفکر سیستمی در بین ارائه‌دهندگان آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای کشور،
- نهاد سیاستگذار: عدم استفاد از تجارب دیگر کشورها در ایجاد نهاد سیاستگذار در داخل کشور،
- بخش غیردولتی و مشارکت: عدم مشارکت بخش‌های غیر دولتی و مردم‌نهاد در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی جهت تشکیل نهاد،
- کنترل کیفیت: نبود نظام تضمین و کنترل کیفیت در آموزش‌های فنی و حرفه‌ای،
- سطح مهارت: نبود سطح هماهنگی مهارتی بین ارائه‌دهندگان آموزش‌های فنی و حرفه‌ای،
- منزلت نسبی: منزلت پایین نظام آموزش و تربیت فنی و حرفه‌ای نسبت به نظام آموزش عالی در بین افراد جامعه و عدم تلقی به‌عنوان یکی از نظام‌های اصلی آموزش کشور در کنار نظام آموزش عالی،
- مدرک‌گرایی: ترویج فرهنگ مدرک‌گرایی در کشور،
- تورم قوانین و مقررات دست و پا گیر: وجود قوانین و مقررات دست و پاگیر جهت تشکیل نهاد سیاستگذار،
- توسعه نامتناسب: توسعه کمی آموزش‌های نظری و آکادمیک در کشور،
- بازار کار: عدم پاسخگویی نظام آموزشی کشور به نیازهای فعلی و آتی بازار کار و جامعه،



- اطلاع رسانی: فراهم نبودن بستر لازم برای افزایش آگاهی‌های حرفه‌ای در آموزش‌های عمومی،
- استاندارد: فقدان استانداردهای ملی «شغلی و حرفه‌ای».

۳. مسائل اساسی علم، پژوهش و فناوری

- علم

- گسست در سیاستگذاری و مدیریت کلان آموزش عالی: برای مثال معوق ماندن اسناد رسمی آموزش عالی مانند قانون برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه و قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به ویژه ماده (۱۰) آن مبنی بر ادامه سیاست تمرکززدایی، افزایش اختیارات هیئت امناء، تقویت شوراهای علمی و تقویت مدیریت دانشگاه‌ها،
- نظام آموزشی عرضه‌محور و نه تقاضامحور: عرضه‌گرایی در سیاست‌های گسترش آموزش عالی و کم توجهی به تقاضاها مخصوصاً تقاضاهای نوپدید،
- درون‌گرایی در سطح سیاست‌های آموزش عالی و ضعف در تعاملات با محیط‌های ملی و بین‌المللی،
- تمرکزگرایی: تمرکزگرایی در گزینش دانشجو و جذب استاد،
- موازی کاری: تعدد متولیان متوازی و متداخل،
- رویکرد مداخله به جای حمایت و ظرفیت‌سازی،
- تقلیل دانش به سطح دانش ابزاری: خطر تقلیل دانش همچون خلاقیت و شالوده‌زایی و بازاندیشی و بسط ظرفیت شناختی و تأملی کل جامعه، به دانش ابزاری یعنی صرفاً سیستمی از اطلاعات و تکنیک‌ها در انحصار نخبگان،
- مشکل در الگوی اخذ دانش جهانی: مصرف ترجمه‌ای به جای مصرف خلاقانه،
- ضعف بخش غیردولتی مستقل در علم،
- مشکل در تعاملات بین‌المللی در علم و تفکر،
- فقدان نهادهای واسط دولتی - دانشگاهی،
- مخدوش و ناکارآمد شدن همکاری سه‌جانبه دولت، دانشگاه و جهان کار و زندگی،
- کیفیت: نبود سازوکار مشخص برای کنترل و نظارت بر کیفیت آموزش عالی در ایران،
- اطلاعات: ضرورت وجود و استقرار نظام اطلاعات آموزش عالی،
- بی‌ثباتی مدیریت و تأثیر آن بر رویه‌های اداری و اجرایی،
- بودجه: وابستگی بیش از اندازه دانشگاه به بودجه دولتی،
- مدرک‌گرایی، حافظه‌گرایی،

● بیکاری: بیکاری بالای دانش‌آموختگان آموزش عالی و به طریق اولی فقدان پرورش آنها به لحاظ کارآفرینی.

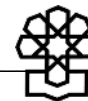
- پژوهش

- کندی فرآیند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری،
- بودجه: سهم اندک بودجه پژوهش و فناوری،
- ساماندهی: نبود سازوکار مشخص برای ساماندهی نیازها و اولویت‌ها،
- نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی: نارسایی نظام اطلاع‌رسانی و مستندسازی و در نتیجه پراکندگی، ناهماهنگی و دوباره‌کاری در فعالیتهای پژوهشی کشور،
- تقاضا محور نبودن: تقاضا محور نبودن پژوهش‌ها،
- ضعف ارتباط صنعت و دانشگاه،
- مالیکت فکری: سطح ضعیف قوانینی و مقررات حق مالکیت فکری،
- سازوکار و شاخص‌های نظارت: نبود سازوکار و شاخص‌های استاندارد برای نظارت بر پژوهش‌ها،

- بخشی‌نگری: بخشی‌نگری و مشخص نبودن پیوند میان پژوهش، فناوری و صنعت،
- تصمیم‌گیری و پژوهش: نقش اندک پژوهش‌ها در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری.

- فناوری و نوآوری

- ارتباط اندک پژوهش و تولید: ارتباط و همراستایی اندک بین پروژه‌های پژوهشی و مشکلات بخش‌های تولیدی و خدماتی،
- ساختار تولید و ارتقای اندک فناوری: انگیزه ضعیف بخش تولیدی و خدماتی برای ارتقای فناوری‌های خود،
- انگیزه ضعیف بخش تولیدی و خدماتی برای استفاده از فناوری‌ها و خدمات تخصصی داخلی،
- ضعف در اطلاع‌رسانی وضعیت بازار پژوهش به عرضه‌کنندگان و متقاضیان فناوری،
- استفاده از روش توسعه دستوری فناوری،
- ارزیابی: ارزیابی اندک یا فقدان ارزیابی اثربخشی سیاست‌های توسعه فناوری،
- هماهنگی: سطح اندک هماهنگی سیاست‌های فناوری با سایر سیاست‌ها به‌ویژه سیاست‌های صنعتی و عدم هماهنگی مرجعیتی در بخش‌های مختلف نظام ملی نوآوری ایران،
- بخش خصوصی: سرمایه‌گذاری اندک بخش خصوصی در حوزه فناوری به‌دلیل ساختار غیررقابتی صنایع،



- صنعت و دانشگاه: توجه اندک به شکل‌دهی و ایجاد نهادهای تحقیق و توسعه مشترک میان صنایع و دانشگاه‌ها و عدم همسویی سیاست‌های بخش‌های علمی، صنعتی، تحقیق و توسعه و کارآفرینی،
- سرریز فناوری صنایع دفاع: استفاده ناکافی از سرریز دستاوردهای فناوری در صنایع دفاعی به سایر بخش‌های صنعت،
- شهرک‌های فناوری: سهم پایین هزینه‌های تحقیق و توسعه بنگاه‌ها و عدم جذابیت شهرک‌های فناوری برای استقرار آنها،
- انتقال فناوری و دانشگاه: خلأ ایجاد و تقویت دفاتر انتقال فناوری در دانشگاه‌ها،
- سرمایه‌گذاری خارجی: فقدان سیاست مدون برای انتقال فناوری ناشی از سرمایه‌گذاری خارجی،
- ثبت مالکیت: اعلامی بودن نظام ثبت مالکیت صنعتی به جای اثباتی بودن،
- سازمان استاندارد: عدم نقش‌آفرینی کافی سازمان استاندارد در بحث انتقال فناوری و استانداردسازی فناوری‌ها در کشور،
- ناهماهنگی در تخصیص اعتبار: ناهماهنگی در تخصیص منابع مالی پژوهش و فناوری،
- سهم کم صادرات مبتنی بر فناوری‌های برتر و دانش‌محور از کل صادرات غیرنفتی کشور،
- سیاستگذاری: ضعف نهادهای تخصصی تصمیم‌سازی و مراکز مشاوره در سیاستگذاری نوآوری،
- نظام ملی نوآوری: ایزوله بودن نظام ملی نوآوری از سیستم‌های پیرامونی و عدم تدوین سیاست‌های لازم برای تعامل نظام‌مند،
- جزئی‌نگری: جزئی‌نگری در سیاستگذاری به‌علت نبود دیدگاه سیستمی و فقدان مدل جامع سیاستگذاری نوآوری،
- نظارت: کمبود سیستم‌های نظارت بر اجرا، ارزیابی و حسابرسی فناوری و لحاظ بازخورد اجرای سیاست‌های فناوری در تدوین سیاست‌های جدید،
- عدم تعیین اولویت‌های بخشی در نظام ملی نوآوری،
- فقدان راهبرد مشخص کسب فناوری در حیطه‌های بخشی،
- کمبود مراکز تحقیق و توسعه در بخش خصوصی،
- فقدان سامانه ملی اطلاعات فناوری و استانداردهای فناوری،
- فقدان سیستم بازاریابی و ثبت گواهی فناوری،
- ضعف کارکردهای انتشار فناوری و تجاری‌سازی در نظام ملی نوآوری کشور.

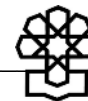
د) مسائل اساسی حوزه فرهنگ

۱. فرهنگ عمومی، دین و تبلیغات اسلامی

- بی‌انضباطی مالی: افزایش نابه‌سامانی و بی‌انضباطی مالی و اداری در حوزه حمایت از نهادهای غیردولتی فرهنگی،
- سیاست‌های تصدی دولت و نهادهای واسط فرهنگ: در حاشیه قرار گرفتن برخی اصناف حوزه فرهنگ تحت تأثیر قوت یافتن سیاست تصدیگری دولت نظیر اتحادیه ناشران و کتابفروشان،
- نظارتی: ناتوانی در به‌سامان کردن فرآیندهای نظارتی در حوزه‌های انتشاراتی - مطبوعاتی که منجر به ایجاد هزینه‌های سیاسی برای نظام شده است،
- اقتصاد فرهنگ و هدفمندی یارانه‌ها: تأثیر اقتصاد بر مدیریت حوزه‌های فرهنگی از جمله تأثیر هدفمندکردن یارانه‌ها یا تحریم‌های بین‌المللی بر بخش‌های فرهنگی مانند صنعت چاپ،
- قطب‌های زیارتی و طرح‌های نیمه‌تمام: عدم موفقیت در تعدیل سیاست‌های توسعه‌ای در قطب‌های زیارتی که منجر به ساخت‌وسازهای بی‌رویه و پروژه‌های ناتمام عمرانی در شهرهای زیارتی شده و بافت محلی و بومی شهرها را تحت تأثیر منفی قرار داده است،
- عرضه‌محور بودن خدمات فرهنگی: عدم تناسب برخی پروژه‌های زیرساختی در استان‌ها با نیاز واقعی منطقه و توسعه فعالیت‌های اجرایی سازمان فرهنگ و ارتباطات که برخلاف وظایف ستادی این دستگاه،
- دیپلماسی فرهنگی: وجود تنش در نهادهای مرتبط با دیپلماسی فرهنگی،
- اجرایی نشدن سیاست پیوست فرهنگی،
- عدم اجرایی شدن سیاست مهندسی فرهنگی خصوصاً در حوزه ساماندهی دستگاه‌های فرهنگی تبلیغی.

۲. ورزش و تربیت بدنی

- ساختار تشکیلاتی وزارت ورزش: عدم تهیه و تصویب اساسنامه و قانون تشکیل وزارت ورزش و جوانان به‌رغم حدود ۲ سال از تشکیل آن که باعث بلا تکلیفی برخی از امور و فعالیت‌های اساسی شده است،
- برون‌سپاری: عدم سازماندهی به برون‌سپاری باشگاه‌های دولتی و خصوصی‌سازی در ورزش
- منابع عمومی و باشگاه‌داری دولتی: عدم تعیین ضوابط ورزش حرفه‌ای و جلوگیری از تأمین اعتبارات دولتی برای باشگاه‌های دولتی به‌رغم تأکید در تبصره ذیل ماده (۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه،



- ورزش همگانی: عدم توجه کافی و قابل انتظار به ورزش همگانی و ایجاد تسهیلات لازم برای توسعه به‌رغم تأکید برنامه پنجم (ماده ۱۳)،
- مسئله هماهنگی: وجود ناهماهنگی بین نهادهای مؤثر از جمله کمیته ملی المپیک و وزارت ورزش و جوانان
- عدم توزیع عادلانه اعتبارات میان ورزش‌های مختلف (فوتبال‌سالاری)،
- عدم تناسب امکانات ورزشی و جمعیت متقاضی،
- سرانه فضای ورزشی اندک: سرانه ورزشی برای هر نفر در کشورهای پیشرفته حدود ۲ متر و در ایران حدود ۷۰ سانتیمتر،
- ضعف زیرساخت‌های ورزش همگانی.

۳. جوانان

- کاهش تمایل جوانان به ازدواج و افزایش طلاق و عدم طی مسیر قانونی «قانون تسهیل ازدواج جوانان»،
- کاهش رشد جمعیت و میزان باروری،
- ناکارآمد بودن سیاستگذاری‌های دولت در تأمین مسکن و ناتوانی سهم عمده‌ای از جوانان در تأمین مسکن،
- ناکافی بودن تلاش دولت در تأمین اشتغال جوانان بالاخص افزایش بیکاری دارندگان مدارک دانشگاهی و عدم تناسب نظام آموزشی با نیازهای بازار کار،
- ناکافی بودن تلاش دولت در ساماندهی اوقات فراغت،
- مسائل هویتی و تعامل سنت و مدرنیته در عصر جهانی شدن.

۴. زنان و خانواده

- فقدان قدرت اجرایی مرکز امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری در پیشبرد مطالبات زنان،
- فقدان مرکز رصد اطلاعات امور زنان و خانواده در کشور،
- اجرایی نشدن برخی از وظایف محوله به دولت در برنامه پنجم توسعه مانند تهیه سند ملی امنیت بانوان و کودکان در روابط اجتماعی (ماده ۲۲۷)، تهیه برنامه جامع توسعه امور زنان و خانواده (۲۳۰)،
- اجرایی نشدن بخشی از قوانین مانند قانون تسهیل ازدواج جوانان، قانون ساماندهی مد و لباس و گسترش کسب‌وکار خانگی.

۵. رسانه

- ریزش مخاطب رسانه‌های داخلی،
- نابسامانی در تولید و مصرف رسانه‌های گوناگون کشور،

- بلاتکلیفی در الگوی مالکیت رسانه‌ها،
- عدم تدوین نظام جامع رسانه‌ها که در قانون برنامه چهارم و پنجم به دولت تکلیف شده بود،
- تداوم مشکلات مربوط به کاغذ،
- اجرایی نشدن تکلیف قانون برنامه مبنی بر پوشش سراسری رادیو و تلویزیون.

۶. هنر

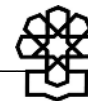
- تغییر مدیران: تغییرات گسترده مدیریتی در حوزه هنر،
- مدیریت یکپارچه: عدم ایجاد مدیریت یکپارچه مناسب در فعالیت‌های کلان هنری در سطح کشور،
- بخش غیردولتی: عدم مدیریت مناسب بخش غیردولتی،
- دولت و اصناف: دخالت مستقیم در امور اصناف و توجه کم به حل مسئله اصناف (به‌خصوص سینمایی) به‌عنوان حلقه واسط میان دولت و ملت،
- دولت‌محور بودن تولید هنری: وابسته کردن هر چه بیشتر فرآیندهای تولید هنری به دولت،
- اقتصاد هنر: تأثیرپذیری هنر از مسئله اقتصاد و تأثیرپذیری آن از سیاست‌های اصلاح ساختار از جمله هدفمندی یارانه‌ها.

۷. حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی

- همکاری ضعیف بین بخش دولتی و خصوصی و همکاری ضعیف بین نهادهای ذینفع دولتی،
- فقدان برنامه‌ریزی راهبردی و برنامه عملیاتی خصوصاً در مصرف اعتبارات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری،
- پایین بودن نرخ اشغال محل‌های اقامت و عدم توجیه اقتصادی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه،
- بی‌توجهی به مهارت‌های لازم جهت حفظ آثار و کمرنگ شدن بعد پژوهشی فعالیت‌های میراث فرهنگی،
- ناکافی بودن تحقیقات در خصوص بازاریابی و سلیقه‌سازی در حوزه صنایع دستی و گردشگری،
- عدم اعمال سازوکارهای حمایتی مناسب از بخش صنایع دستی در برابر محصولات رقیب خارجی و محصولات جانشین.

ه) مسائل اساسی نظام اداری و مالی بخش عمومی

- بازآفرینی بخش عمومی و اصلاح آن: توضیحات در این باره در گزارش ارائه راه‌حل‌های میان‌مدت و بلندمدت ساماندهی مسائل اساسی کشور در یک گزارش مستقل ارائه شده است،



- لزوم ساماندهی مجدد نظام تدبیر بخش عمومی و اتخاذ تصمیم نسبت به نهادهای مؤثر در آن مانند سازمان برنامه،
- لزوم ارتقای ظرفیت تعامل مؤثر قوا در مدیریت بخش عمومی،
- لزوم شفاف‌سازی سازوکار تعامل دولت و پارلمان در بودجه،
- ضرورت اصلاح و ارتقای نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر قانون اساسی،
- بازبینی قانون مدیریت خدمات کشوری،
- ضرورت ساماندهی نظام انتصاب و انتخاب،
- تمرکززدایی: تمرکزگرایی در نظام اداری باعث شده که ملاحظات بخشی سهم عمده‌ای از دستور کارها را تشکیل دهند و در نهایت دیدگاه بخشی در نتیجه تمرکزگرایی تقویت شده است،
- ارتقای ظرفیت نظام تأمین مالی دولت و کاهش وابستگی به نفت،
- تحریم‌ها و تأثیر آن بر منابع مالی دولت،
- لزوم طراحی و ساماندهی نظام طرح‌های عمرانی،
- مدیریت کسری بودجه سال ۱۳۹۲،
- اتخاذ تصمیم نسبت به سازوکار مواجهه شدن با قانون همدفتمندسازی یارانه‌ها،
- اتخاذ تصمیم به سازوکار مدیریت درآمدهای نفت و نقش صندوق توسعه ملی،
- ساماندهی تعهدات و بدهی‌های دولت و سازوکار مدیریت آن،
- ارتقای ظرفیت نظام مالیات‌ستانی با ملاحظه شرایط تحریمی.

(و) مسائل اساسی حوزه سیاسی، امنیتی و دفاعی

۱. سیاست داخلی

- سیاست‌زدگی بیش از حد در به‌کارگیری منابع انسانی،
- توجه اندک به شایسته‌سالاری و به‌کارگیری افراد بر حسب گرایش‌های سیاسی،
- استفاده گسترده از نیروهای خارج از وزارت کشور (از ارگان‌های دیگر) در سطوح مدیریتی و عدم استفاده شایسته و مؤثر از نیروهای با سابقه وزارت کشور و تأثیر ضد انگیزشی آن بر نیروهای وزارت کشور،
- بی‌ثباتی شدید مدیریتی و جابجایی مکرر مدیران که نتیجه منطقی آن گسست در اجرای برنامه‌هاست،
- جابجایی‌های گسترده و بر خلاف ملاک‌های شایسته‌سالارانه در شروع هر دولت،
- عدم توجه کافی به نظرات کارشناسان در تصمیم‌گیری‌ها و اتخاذ تصمیمات براساس سلیقه سیاسی،

- عدم رعایت شایسته‌سالاری در بحث انتصاب استانداران، فرمانداران و بخشداران و به‌ویژه استفاده از افراد دیگر ارگان‌ها در این مناصب بدون توجه به عدم آشنایی آنها با پیچیدگی‌های کار در حوزه مأموریت خود.
- عدم وجود پیوند ارگانیک مناسب میان وزارت کشور و نیروی انتظامی به‌عنوان بازوی اجرایی این وزارتخانه،
- اختلاف دیدگاه و عدم هماهنگی پلیس و دولت در مورد نحوه برخورد با مسائل اجتماعی،
- افزایش نرخ اعتیاد و پایین آمدن سن اعتیاد و افزایش شیوع مواد مخدر صنعتی.

۲. حوزه تقسیمات کشوری

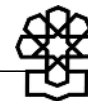
- انجام امور تقسیمات کشوری براساس فشارهای گروه‌های ذینفع برخلاف ضوابط و معیارهای علمی حاکم بر تقسیمات،
- حاکمیت روابط به‌جای ضوابط در اعمال مقررات تقسیمات کشوری،
- پیگیری اندک برای تصویب و اجرای طرح جامع تقسیمات کشوری،
- اتخاذ سیاست‌های غیر کارشناسی در زمینه ایجاد واحدهای جدید تقسیمات کشوری.

۳. حوزه اقوام و اقلیت‌ها

- نبود سیاست مدون و مشخص در مدیریت حوزه اقوام و اقلیت‌ها،
- تاکید شتابزده بر اصول چهاردهم، پانزدهم و نوزدهم قانون اساسی بدون توجه به پیش‌زمینه‌های آن،
- ضرورت تلاش شایسته برای کاهش محرومیت (توسعه‌نیافتگی) و رفع تبعیض و نابرابری از استان‌های مرزنشین،
- استفاده از قوی‌ترین نیروهای اجرایی در سطوح مختلف در استان‌های مرزی و اقلیت‌ها برای بهبود شرایط زندگی مردم،
- لزوم برخورد قاطع اما توأم با هوشمندی و تدبیر با عناصر قومی افراطی و جدایی‌طلب،
- تعامل سازنده با کشورهای همسایه برای جلوگیری از تحریکات قومی از آن سوی مرزها.

۴. حوزه احزاب و تشکل‌های سیاسی

- عمر محدود سازمان‌ها و گروه‌های سیاسی،
- دولت‌ساز بودن اکثر سازمان‌های مؤثر بر ساخت سیاسی،
- فرهنگ نامناسب فعالیت‌های گروهی و تشکیلاتی،



- وجود نگرش منفی به احزاب و تشکل‌ها و نهادهای مردم نهاد،
- هزینه بالای سرمایه‌گذاری سیاسی،
- نرخ استهلاک بالای سرمایه‌گذاری سیاسی،
- موانع ورود بالا برای شکل‌دهی سازمان‌های سیاسی در کشور،
- خانه احزاب: زمینه‌سازی برای احیا و تقویت این نهاد،
- ضرورت کاهش نگاه امنیتی به شکل‌گیری احزاب و تقویت نهادهای واسط دولت و مردم به‌عنوان نهادهای مردم‌نهاد.

۵. سیاست خارجی

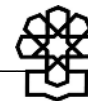
- موضوعات بین‌المللی

- پیشبرد پرونده هسته‌ای،
- رفع تحریم‌های بین‌المللی،
- مدیریت روابط با آمریکا،
- تنظیم و ترمیم روابط و تعامل سازنده با اروپا،
- تبیین مواضع ایران در حوزه‌های موضوعی امنیتی شده،
- چندجانبه‌گرایی و مشارکت‌گرایی نهادی بین‌المللی.

- موضوعات منطقه‌ای (خاورمیانه، جهان اسلام)

- شیوه تعامل با جریان موسوم به اعتدال عربی به رهبری عربستان سعودی،
- شیوه تعامل با محور مقاومت و حل مشکلات و بحران‌های آن،
- نوع برخورد و تعامل با کشورهای فرامنطقه‌ای حاضر در منطقه،
- شیوه استفاده از ظرفیت منطقه برای مقابله تحریم‌ها،
- سازوکار و سطح سازمان همکاری اسلامی و بین‌المجالس اسلامی،
- سازوکار تقابل با واگرایی میان کشورهای اسلامی به‌دلیل وقوع جنگ‌ها و درگیری‌های دوجانبه یا منطقه‌ای،
- سازوکار مقابله با تنش‌های قومی و طایفه‌ای در جهان اسلام،
- سازوکار مقابله با ایران‌هراسی در سطح منطقه،
- پیگیری طرح امنیت جمعی در منطقه خلیج فارس،
- مراقبت از دستاوردهای بیداری اسلامی در کشورهای عربی،
- سوریه: تعیین سازوکار تعامل با موضوع سوریه به‌عنوان عمق استراتژیک جمهوری اسلامی ایران در منطقه خاورمیانه و یکی از پایه‌های اصلی محور مقاومت براساس بازیگران:

- الف) سطح بین‌المللی شامل اروپا، آمریکا، روسیه و چین،
- ب) سطح منطقه‌ای با حضور کشورهای منطقه از جمله ایران، قطر و همسایگان سوریه،
- ج) سطح داخلی، شامل دولت و گروه‌های مختلف معارضان مسلح، ائتلاف ملی مخالفان و هیئت‌های هماهنگی داخل و خارج،
- لبنان: سازوکار و سطح تعامل جمهوری اسلامی ایران با مسئله لبنان باید علاوه بر حزب‌ها... و جنبش‌ها و احزاب نزدیک به آن، شامل سایر احزاب و جریان‌های قومی، مذهبی و ملی این کشور و همچنین گسترده کردن ارتباط با دولت لبنان نیز شود،
- عراق: مهمترین چالشی که جمهوری اسلامی ایران در عراق با آن مواجه است شامل موارد ذیل است:
- الف) تحركات جریان‌های تندروی سلفی - وهابی - بعثی برای ناامن کردن عراق و به تبع آن زیر سؤال بردن توان دولت مرکزی برای کنترل این نامنی‌ها،
- ب) اختلافات موجود میان احزاب شیعی حاکم در عراق،
- ج) اختلافات اقلیم کردستان با دولت مرکزی،
- د) دخالت‌های ترکیه و کشورهای عربی برای سرنگونی دولت مرکزی.
- بحرین: مسئله بحرین از سه جنبه قابل بررسی و تأمل است، بعد اول آن در چارچوب تحولات بیداری اسلامی قابل طرح است و بعد دیگر آن در رابطه با اشغالگری ارتش عربستان در این مجمع الجزایر و در نهایت نیز تثبیت جایگاه شیعیان در آینده سیاسی این کشور است،
- یمن: آنچه در یمن به عنوان چالش برای جمهوری اسلامی ایران شناخته می‌شود، در واقع تلاش برای سرپوش گذاشتن بر دخالت‌های گسترده عربستان سعودی و آمریکا در تحولات داخلی این کشور است که پس از خلع علی عبدالله صالح از قدرت همچنان تلاش می‌شود تا جانشین او را به عنوان مجری سیاست‌های خود در قدرت نگه دارند،
- عربستان سعودی: ایران و عربستان هر دو از یک نقطه نظر و آن هم رسیدن به یک ثبات طولانی‌مدت منطقه‌ای به یکدیگر نزدیک هستند، اما تحولات چند سال اخیر در منطقه به خصوص در فلسطین، لبنان، سوریه، مسئله بیداری اسلامی، اشغالگری عربستان در بحرین و دخالت‌هایش در عراق و همچنین پاکستان برای ضربه زدن به منافع ایران، عملاً تهران و ریاض را به بن‌بست دیپلماتیک رسانده است. اگر در دولت آینده سیاست کلی نظام بر آن قرار بگیرد که روابط با عربستان سعودی به حالت عادی خود بازگردد، بدون شک این عادی‌سازی، بر کل روابط ایران با دیگر کشورهای سنی منطقه و جهان به خصوص پاکستان و افغانستان تأثیرگذار خواهد بود.



- حوزه اوراسیا

- سازوکار تعامل با کشورهای حوزه اوراسیا برای استفاده از مزیت نسبی آنها،
- رژیم حقوقی دریای خزر.

۶. امنیت داخلی

- گسترش فرقه‌های ضاله و عرفان‌های نوظهور،
- نبود طرحی منسجم برای حفاظت از نخبگان مراکز و تأسیسات راهبردی کشور،
- به‌کارگیری روش‌های آزمون و خطا در حوزه امنیت اجتماعی،
- نبود انسجام مدیریتی،
- نبود سازوکار اثربخش برای استفاده از اطلاعات مردمی،
- فقدان برنامه‌ای مشخص برای شناسایی و دستگیری اخلاص‌گرایان امنیت اقتصادی،
- تأسیس نشدن بانک جامع اطلاعاتی کشور،
- فقدان طرحی عملیاتی برای مقابله با بیوتروریسم.

۷. دفاع

- وابستگی منابع این حوزه به درآمدهای نفتی،
- عدم توجه شایسته به توسعه نامتوازن پدافند غیرعامل،
- فقدان مزیت‌سازی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های دیپلماسی دفاعی،
- اتخاذ سیاست‌های جزیره‌ای در قبال تحریم‌ها،
- عدم اهتمام لازم بر چابک‌سازی نیروهای نظامی کشور،
- عدم اهتمام لازم برای مطلوب‌سازی نظام خدمت و وظیفه عمومی،
- موفقیت اندک در انعقاد پیمان‌های امنیتی دو و چندجانبه امنیتی - دفاعی منطقه‌ای.

ز) مسائل اساسی نظام قضایی

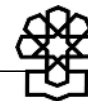
- اطلاع دادرسی،
- هزینه بالای دادرسی،
- قائم به شخص بودن نظام قضایی در بخش‌هایی از فرآیند دادرسی،
- وجود تبعیض در بخش‌هایی از قلمرو حقوقی و قضایی،
- عدم تناسب بین تقاضا برای خدمات قضایی با توسعه و عرضه خدمات قضایی،
- فقدان طرح جامع انفورماتیک در دستگاه‌های قضایی برای ایجاد پایگاه اطلاعاتی بر مبنای شماره ملی و کدپستی،

- نبود برنامه جامع جهت اصلاح روش‌ها در سازمان ثبت اسناد و املاک کشور،
- نبود برنامه لازم در زمینه پیشگیری از وقوع جرم و ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و قوه قضائیه برای پیشگیری از وقوع جرم و تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل لازم،
- نامتناسب بودن میزان پرونده‌های وارده با نیروی انسانی متخصص در سازمان بازرسی کل کشور،
- افزایش اختلافات افراد جامعه و افزایش تقاضا جهت خدمات قضایی،
- نامتناسب بودن قوانین موجود با تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور،
- ناهماهنگی بین میزان تقاضا برای خدمات ثبتی و ساختار سنتی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این گزارش مسائل اساسی کلان و ملی در کنار مسائل اساسی اکثر بخش‌های تصمیم‌گیری در کشور ارائه شد. حصول شناخت همزمان نسبت به مسائل کلان و بخشی این امکان را برای نمایندگان محترم فراهم می‌کند که برنامه‌های هر یک از وزیران را از چندین منظر ارزیابی کنند. مجموعه برنامه‌های وزیران به‌عنوان کلیت دولت نشان‌دهنده سطح کارآمدی مجموعه برنامه‌های دولت برای ارائه راهبردهایی است که متناسب با مسائل اساسی کلان اتخاذ خواهد شد. مبتنی بر مسائل اساسی که در این گزارش ارائه شد انتظار است که کلیت برنامه‌های وزیران و دولت راهبردهایی برای مسائل اساسی کلان زیر داشته باشد:

- ناکارایی نظام تدبیر،
- شکل‌گیری نظام اداری عرضه‌محور و نه تقاضا‌محور،
- تغییر برنامه‌ها با تغییر مدیران ارشد،
- فقدان استانداردهای ارزیابی عملکرد،
- همکاری اندک و نامناسب نهادها و سازمان‌های مؤثر با یکدیگر،
- نبود سازوکارهای مشخص تعامل دولت و بخش خصوصی،
- عدم نگرش نظام‌مند به منابع انسانی در مدیریت بخش عمومی،
- سازگاری اندک سیاست‌هایی که با یکدیگر همپوشان هستند،
- ساماندهی نامناسب نظام داده‌ها و اطلاعات،
- شفافیت اندک سازوکارها و نظامات اداری،
- بخشی‌نگری،



- تمرکزگرایی،
 - تعدد دستگاه‌های تصمیم‌گیر،
 - تأثیر اندک پژوهش در سیاستگذاری،
 - پایین بودن بهره‌وری و رشد اقتصادی،
 - نرخ تورم بالا،
 - نرخ بیکاری بالا،
 - نوسان شدید بازار ارز،
 - ظرفیت مالی و مالیات‌ستانی دولت،
 - تعهدات و بدهی‌های دولت و سازوکار مدیریت آن،
 - تصمیم‌گیری نسبت به سازوکار تداوم همدفتمندسازی یارانه‌ها،
 - سازوکار مدیریت کسری بودجه،
 - مدیریت طرح‌های عمرانی،
 - ضعف اولویت‌های مدیریتی و ساماندهی بخش‌ها متناسب با اهداف و رسالت‌های سازمانی،
 - روابط خارجی و تحریم‌های اقتصادی.
- مجموعه برنامه‌هایی که وزرای امور اقتصادی، سیاسی، رفاه اجتماعی و سلامت، امور تولیدی، امور زیربنایی، امور آموزشی و پژوهشی و امور عمومی ارائه می‌دهند ضمن اینکه حوزه‌های همپوشان سیاستگذاری را می‌توان از آنها استخراج کرد سطح سازگاری آنها در تحقق راهبردها نیز می‌تواند احصا شود. برای مثال یکی از مشکلاتی که در اکثر دولت‌های پیشین وجود داشته است ناسازگاری سیاست‌های اقتصادی با یکدیگر است. مبتنی بر برنامه‌هایی که وزیران اقتصادی ارائه می‌دهند و نوع تفکر آنها درباره کارکرد دولت - بازار، دولت - مردم می‌توان این موضوع را استنتاج کرد که تاچه حد تیم اقتصادی دولت از سازگاری برخوردار است. در سایر حوزه‌ها نیز این موضوع قابل بررسی است. براین اساس انتظار است که سازگاری برنامه‌های وزیران و دیدگاه‌های آنها در حوزه‌های مختلف مورد توجه قرار گیرد.



شماره مسلسل: ۱۳۱۰۷

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مسائل اساسی کشور؛ حوزه‌های فرابخشی و بخشی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: کلیه دفاتر تخصصی

جمع‌بندی: رضا زمانی

ناظر علمی: _____

متقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۶