

درباره برنامه ششم توسعه (۱)

نکاتی درباره محتوا و روش برنامه ششم توسعه

مقدمه

شکل‌گیری بازارها و عملکرد سطح بالای آنها در هر کشور نیازمند وجود بسترهای لازم نهادی در آن جامعه است. به این معنی که چنانچه نهادهای غیررسمی (نظیر فرهنگ‌ها، ارزش‌ها، باورهای دینی و مذهبی و...) مؤید امر توسعه باشند و در این بستر نهادی، قوانین و مقررات اساسی و قوانین قضایی و حقوق مالکیت متناسب برای توسعه تدوین شوند و نظام دیوانی و تدبیر امور کشور نیز به صورت شایسته در صدد اجرای کامل و بی‌طرفانه آنها باشد، می‌توان انتظار داشت که با شکل‌گیری نظامی با دسترسی برابر و باز، اهداف توسعه‌یافتگی در این سرزمین نیز بروز و ظهور یابد. در این چارچوب با طرح برخی از اصلی‌ترین پرسش‌ها برای شروع برنامه‌ریزی، مؤلفه‌های بهبوددهنده برنامه ششم مرور می‌شوند.

۱. برخی از اصلی‌ترین پرسش‌هایی که برای شروع برنامه‌ریزی باید پاسخ داده شوند

۱. چرایی عدم تحقق اهداف برنامه‌های پیشین؟ بی‌تردید عدم پاسخ به این پرسش ابهاماتی را برای اصل برنامه‌ریزی توسعه ایجاد خواهد کرد.

۲. برنامه ششم توسعه در چه پارادایمی قرار است تهیه شود؟ سرمشق و چارچوب فکری و فرهنگی حاکم بر آن چیست؟ مجموعه مفروضات، مفاهیم، ارزش‌ها و تجربیاتی که روش مشاهده واقعیات جامعه را ارائه می‌کند از چه قرار است؟ آیا این برنامه ذیل مفاد قانون اساسی، سیاست‌های کلی و الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت سامان خواهد یافت؟ بی‌تردید اگر اجماع کلی در اصول و پارادایم‌های برنامه در بین برنامه‌ریزان حاکمیتی و صاحب‌نظران مردمی حاصل نشود، نمی‌توان به پذیرش و اجرای برنامه‌ها چندان خوش‌بین بود.

۳. سازمان محوری و دستگاه‌های ملی از قبیل وزارتخانه‌ها و سازمان‌های استانی هر کدام چه مسئولیتی دارند (ماشین برنامه)؟ آیا تکلیف مرکزیت هدایت‌کننده برنامه روشن شده است؟

۴. نقش مجلس در کلان برنامه از چه قرار است؟ آیا در تعیین اهداف برنامه و شاخص‌های ارزیابی مجلس شورای اسلامی نقش مؤثری خواهد داشت؟

۵. آیا پیش‌نویس برنامه ششم برای کسب نظرات کارشناسان و ذینفعان در وقت مناسب منتشر خواهد شد؟ نظرات چگونه جمع‌بندی می‌شود تا اثرگذاری داشته باشد؟

۶. آیا درباره این موضوع که عناصر اصلی برنامه چیست و چه عناصری نباید در برنامه وجود داشته باشد دیدگاه روشنی وجود دارد؟ اصولاً فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم از چه قرار است؟ چگونه قرار است این ذهنیت اصلاح شود که برنامه کتابچه قطوری شامل احکام درباره همه حوزه‌ها نیست؟

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۷۷۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۴/۱۷

۷. درباره برنامه‌ریزی استانی که عموماً مغفول واقع شده چه تدابیری اندیشیده شده است؟ نگرش به تعادل‌های منطقه‌ای و آمایش سرزمین در برنامه ششم چگونه است؟

۲. اهم محورهای بهبوددهنده محتوای برنامه‌ریزی

۱. نحوه نگرش برنامه (حوزه حضور، خواسته‌ها، اولویت‌ها، کارگزاران و ادله توجیهی برنامه) و ساخت برنامه (رابطه میان برنامه و کارگزاران، روش هدایت کارگزاران، نقاط حساس برنامه، معیارهای اندازه‌گیری، زمانبندی‌ها و پیوندهای برنامه‌ای) مشخص باشد.

۲. برنامه توسعه باید در راستای قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و مأموریت‌ها و وظایف دولت تهیه و اجرا شود؛ از این رو باید مجموعه شاخص‌هایی تعریف شود که به‌گونه‌ای روشمند سازگاری برنامه با سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام را قابل بررسی کند.

۳. هدف‌های برنامه توسعه باید در قالب راهبردهای مشخص به روشنی انتخاب و برای ارزیابی میزان دستیابی و نحوه رسیدن به هر هدف شاخص یا شاخص‌های معینی تعیین شود. در این راستا وجود جداول کمی در برنامه ضروری است.

۴. برنامه توسعه قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور نیست. احکام برنامه توسعه فقط باید به مأموریت‌های وظایف دستگاه‌های اجرایی صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی دهد.

۵. حجم وظایف و تکالیف دولت در برنامه باید در سطح منابع قابل تجهیز (قابل تصمیم‌گیری) تعیین شود و علاوه بر آن باید منابع لازم برای اجرای هر یک از احکام برنامه (که انجام آن برعهده دولت است) توسط دستگاه‌های اجرایی تخصصی (پیشنهاددهنده) برآورد شده و پس از تأیید به‌وسیله عالی‌ترین مقام آن دستگاه‌ها در دولت جمع‌بندی و در قالب برنامه گنجانده شوند.

۶. به‌منظور ایجاد ارتباط ساختاری میان برنامه توسعه و بودجه‌های سنواتی، پیش‌بینی‌های برنامه توسعه باید به‌گونه‌ای انجام شود که امکان مطابقت عملیاتی، اعتباری و زمانی با بودجه سنواتی را فراهم کند.

۷. فراهم کردن مقدمات اجرایی قانون از جمله تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه توسعه وظیفه قوه مجریه است. ضرورت تدوین حجم انبوه آیین‌نامه‌های اجرایی به‌خصوص در مواردی که نیازمند همکاری و هماهنگی چند دستگاه اجرایی است از دلایل تأخیر در اجرای قانون برنامه‌های توسعه است. از این رو باید جز در موارد ضروری اجرای احکام برنامه را منوط به تدوین آیین‌نامه اجرایی نکرد.

۸. اصطلاحات به‌کار گرفته شده در اسناد برنامه (اعم از اسناد پشتیبان، لایحه و قانون برنامه) باید دارای تعاریف مشخص، علمی و دقیق و مورد اجماع همه دست‌اندرکاران باشد و از به‌کار بردن اصطلاحات و واژه‌های گوناگون (نظام، طرح، برنامه، سند، دستورالعمل، ضابطه، سازوکار، منشور و...) خودداری شود، تا از سردرگمی، استنباط‌های گوناگون و مبهم و برداشت‌های متناقض و مختلف جلوگیری شود.

۹. سطوح مختلف تصمیم‌گیری و نظارت در نظر گرفته شده و برای هر سطح اسناد جداگانه‌ای تولید شود. هدف‌های برنامه و شاخص‌های ارزیابی به‌وسیله مجلس تعیین شود، انتخاب سیاست‌های اجرایی بر عهده هیئت وزیران باشد و تهیه مقدمات اجرایی و اجرا برعهده وزرا و مسئولان دستگاه گذاشته شود.

۱۰. از درج مواد یا احکامی که در سایر قوانین وجود دارند (نیازی به تصویب مجدد مجلس ندارند) یا بیان تکالیف کلی که بیش از پنج سال دوام دارند (و باید در قالب قوانین دائمی ارائه شوند) در برنامه اجتناب شود.

روش برنامه‌ریزی

تجربه برنامه‌ریزی‌های جامع از یک‌سو و سرشت دولت‌ها به لحاظ توان و جهت‌گیری ازسوی دیگر، حاکی از آن است که امکان تدوین درست و اجرای کامل یک برنامه جامع، در شرایط زمانی و مکانی به سرعت پویای عصر جدید وجود ندارد. به بیان دیگر حجم وسیع احکام برنامه، علاوه بر مشغولیت غیربهرینه توان کارشناسی کشور و بروز مشکلات در فرآیند تدوین و تصویب، در عمل خود به مانعی برای توسعه تبدیل می‌شود، زیرا در هزارتوی احکام برنامه - که اکثراً کلی و دارای قابلیت تفاسیر هستند - از یک‌سو تمرکز نیروهای اجرایی برای حل مشکلات که هدف اصلی برنامه است از بین می‌رود، ازسوی دیگر به واسطه سخت شدن مراحل نظارت و پیچیده شدن فرآیند گزارش‌گیری از نهادهای اجرایی که ماحصل گسترده شدن برنامه است، بر بُعد نظارتی نیز صدمه وارد می‌شود. به نحوی که برنامه می‌تواند به راحتی از اهداف خود منحرف شود، بدون اینکه سنج‌های برای آن وجود داشته باشد. علاوه بر این ارزیابی برنامه در رسیدن به اهداف نیز به خاطر پراکندگی برنامه و عدم تصریح به آن دچار مشکل می‌شود. برنامه‌های جامع توسعه عملاً جلوی انعطاف و خلاقیت متولیان امر در جهت حل مشکلات توسعه‌نیافتگی را می‌گیرد و از این طریق بازدهی برنامه کاهش می‌یابد. همچنین نبود اطلاعات و آمارهای جامع؛ بهنگام و در دسترس بر مشکلات تدوین؛ اجرا و نظارت این قبیل برنامه‌ها می‌افزاید. این مسائل جملگی گویای ضرورت تغییر رویکرد از برنامه‌ریزی جامع به سوی برنامه‌های بدیل است.

۳. برنامه‌ریزی راهبردی

فرآیندی است که در جهت تجهیز منابع و وحدت بخشیدن به تلاش‌های آن برای نیل به اهداف و رسالت‌های بلندمدت با توجه به امکانات و محدودیت‌های درونی و بیرونی می‌باشد و شامل سه مرحله:

- تدوین راهبردی،

- اجرای راهبردی،

- نظارت راهبردی.

۳-۱. مقصود از تدوین راهبردی؛ تدوین برنامه با توجه به نقاط ضعف‌ها و قوت‌ها (ناظر به نگاه رو به داخل)؛ و تهدیدها و فرصت‌ها (که ناظر به نگاه رو به خارج) و در نظر گرفتن هدف‌های بلندمدت می‌باشد.

۳-۲. مقصود از اجرای راهبردی؛ عملیاتی نمودن هر آنچه که تدوین شده، اما مشکل قابلیت‌های اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌ها یکی از دلایل عدم توفیق دولت در اجرای برنامه‌هاست.

برای اجرای موفق‌تر برنامه می‌توان نکات ذیل را برشمرد:

۳-۳. مقصود از ارزیابی راهبردی، گامی که به اطمینان از پیاده شدن سیاست‌های اتخاذی در مراحل اجرا و تدوین و ارزیابی نتایج آن برای اتخاذ گام‌های بعدی باز می‌گردد. صحیح آن است که به ارزیابی فرآیند و نتیجه و در عین حال بسترهای

اجرائی با یکدیگر اقدام شود و پاسخی برای این سؤال‌ها یافت که آیا راهبرد به‌گونه‌ای که برنامه‌ریزی شده اجرا می‌شود؟ آیا نتایج تولید شده توسط راهبرد همان نتایجی است که مد نظر بوده است؟

۴. برنامه‌ریزی هسته‌ای

برنامه‌های اجرایی در راستای حذف یک مانع توسعه یا ایجاد یک قطب توسعه می‌باشد. تجربه ایران نیز گویای تمایل سیاستگذاران به اجرای برنامه‌های مبتنی بر رفع مشکلات اساسی و موانع و یا ایجاد قطب توسعه و پیشرفت است که به‌صورت پروژه‌ای تأثیرگذار بر سایر بخش‌ها تعریف می‌شود که از آن به‌عنوان برنامه‌ریزی هسته‌ای نام می‌بریم.

۵. برنامه‌ریزی غلتان

با حرکت از محیط ایستا به محیطی پویاتر و پیچیده‌تر، اعتبار برنامه‌ریزی ایستا رنگ می‌بازد. بر این اساس ضرورت توجه به تغییرات محیطی و تحولات عوامل تأثیرگذار (داخلی و خارجی) باعث ایجاد ضرورت بازنگری، چرخش و غلتش در برنامه را ایجاد می‌نماید تا همواره بتوان به تصمیم‌سازی، شکار فرصت‌ها و اتخاذ استراتژی، متناسب با شرایط روز و با آگاهی از تغییرات پیرامونی پرداخت. دوره زمانی برنامه توسعه باید آنقدر کوتاه باشد که امکان برآورد و پیش‌بینی دقیق را فراهم کند و باید آنقدر بلند باشد که به بهره‌برداری رسیدن برخی پروژه‌های مهم و آثار آن بر اهداف برنامه میسر شود.

نتیجه‌گیری

بر مبنای نکات فوق، انتخاب مدل برنامه‌ریزی مهمترین تصمیم دولت در مرحله فعلی است. بر این مبنا پیشنهاد می‌شود: برنامه‌های راهبردی در کنار برنامه‌های غلتان و در کنار برنامه‌ریزی هسته‌ای، می‌تواند الگوی مطلوبی از ساختار برنامه ارائه دهد. لذا اتخاذ مدلی مرکب می‌تواند کشور را در رسیدن به افق سند چشم‌انداز و افق الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت یاری نماید. بنابراین لازم است تا با طلب مشارکت آحاد نخبگان کشور اقدام به تدوین و اولویت‌بندی عمده‌ترین موانع توسعه نمود. پس از آن هسته‌های پیش‌برنده کشور مشخص شده، برنامه‌ریزی محدود و توأم با نظارت و هدایت را مد نظر قرار داد. به این ترتیب منطقه الفراغ و حوزه‌ای وسیع نیز برای جولان و تحرک آحاد مردم باقی خواهد ماند.

