



بررسی «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»

۴. از منظر نظام تدبیر - میزان قابلیت اجرا

مقدمه

اینک که حدود یک دهه (شامل دو برنامه پنج‌ساله) از دوران بیست‌ساله سند چشم‌انداز می‌گذرد، دستاوردها و عملکردهای اقتصادی- اجتماعی در حد انتظار آن سند نبوده است. شاخص‌های عملکرد در طول پنج برنامه توسعه پنج‌ساله کشور نیز نشان می‌دهند که با وجود صرف هزینه‌های بسیار و یک ربع قرن زمان، دستاوردها متناسب نبوده و این درحالی است که اهداف و سیاست‌های این برنامه‌ها، به تصویب قانونگذار رسیده و دستکم برای بخش دولتی و دستگاه‌های اجرایی الزام‌آور بوده است.

تجربه‌های برنامه‌ریزی توسعه در کشور و سایر کشورهای درحال توسعه نشان می‌دهد که عامل کلیدی تحقق اهداف و سیاست‌های برنامه‌های توسعه، تنها وجود قانون و منابع مالی نبوده بلکه شایستگی نظام تدبیر و مدیریت (حاکمیت قانون و قانونمندی، مردم‌سالاری، شفافیت و حسابداری، کیفیت قوانین و مقررات، مبارزه با فساد، حفظ محیط زیست و حقوق آیندگان و...) تعیین‌کننده است.

ضرورت تغییر نظام تدبیر

با وجود تأکیدهای مکرر در سیاست‌های ابلاغی تمامی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله که کارگزاران و مردم را به سوی شایستگی در مدیریت و اجرای برنامه‌ها هدایت می‌کند، عدم تحقق‌ها را می‌توان به‌طور عمده و اساسی ناشی از کیفیت نظام تدبیر برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت برنامه‌ها دانست. با توجه به این تجربه‌ها برنامه‌ریزی توسعه در برنامه ششم توسعه با رویکرد مرسوم در برنامه‌های قبلی مبنی بر اینکه «ماشین برنامه‌ریزی- تصمیم‌گیری- اجرا» از شایستگی و توانایی لازم و کافی برخوردار است، تهیه و تنظیم شود. به عبارت دیگر نمی‌توان بر این واقعیت چشم بست که این ماشین همانند روال‌های گذشته و حاکم قادر به تحویل محصولی به نام پیشرفت و توسعه نیست و باید به‌گونه‌ای جدی و قبل از تهیه و تنظیم هدف‌های برنامه توسعه، مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفته و اجزا و عناصر آن در همه سطوح دیوانی فعلی، از نظر درک شرایط فعلی، مسئولیت‌های فردی و جمعی و توجه به آینده در قبال الزامات تغییر و توسعه و شناخت راهبردها و راهکارهای حل مسائل و مشکلات، تغییر رویه داده و آموزش‌های جدیدی را کسب نماید.

ضرورت بازنگری در نظام تدبیر کشور، یعنی در شیوه اعمال اقتدار به‌منظور بهینه کردن مدیریت اقتصادی و نیل به توسعه بارها مطرح شده است ولی هیچ‌گاه فرصت مناسبی برای مطالعه فراهم نشده و اقدامی اساسی در این مورد صورت نگرفته است.

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۵۱۷۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۹/۲۱

در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، احکام و راهکارهایی برای حصول به «نظام تدبیر شایسته» در قالب موادی از قانون‌های این دو برنامه پیش‌بینی شد که به‌طور کامل به اجرا درنیامد و به‌دلیل محدودیت حوزه عمل و نیز مدت اعتبار قوانین برنامه، این احکام و راهکارها به سطوح کلان و خرد نظام تدبیر نیز نپرداخت.

هدف از تمرکز بر روی نظام تدبیر، ثمربخش کردن تلاش‌های توسعه‌ای کشور است. نظام تدبیر به‌طور کلی دارای سه جنبه مشخص است:

۱. شکل نظام سیاسی (پارلمانی یا ریاستی، نظامی یا مدنی، طبقاتی یا مردمی، اقتدارگرا یا دموکراتیک)،
 ۲. فرآیند اعمال اقتدار در مدیریت منابع اقتصادی،
 ۳. ظرفیت دولت برای طراحی، تهیه و تنظیم و اجرای سیاست‌ها و به‌طور کلی ظرفیت دولت در اعمال و انجام وظایف محوله.
- آنچه انتظار است در راستای تغییر در نظام تدبیر فعلی حاصل شود باید خود را در بخش‌های ذیل به منصفانه ظهور برساند:
- تعریف نظام تدبیر، اجزا و سطوح آن (نهادهای تدبیر و سطوح تدبیر)،
 - نظام تدبیر در سطح کلان (قوانین، روابط، نظارت، مقابله با فساد، چارچوب‌ها، امکانات و...)،
 - الگوها و شیوه‌های حسابداری در نظام تدبیر (عدم تمرکز مالی، اداری، جغرافیایی و...)،
 - اصول و مبانی نظام تدبیر (مشروعیت، شفافیت، حاکمیت قانون و...)،
 - نقش نهادها در نظام تدبیر شایسته (نقش و حقوق قوه مقننه، قوه قضائیه، قوه مجریه، رسانه‌ها، گروه‌های ذینفع و...)،
 - الزامات نظام تدبیر شایسته (فرآیندها، توانایی‌ها، منابع، آموزش‌ها و...)،
 - شاخص‌های نظام تدبیر شایسته (پاسخگویی، حسابداری، کیفیت، ثمربخشی و...)،
 - ضرورت توجه به تغییرات اجتماعی، سیاسی، جهانی و اصلاح و ساماندهی نظام تدبیر،
 - ضرورت نگاه به آینده، بصیرت و آینده‌نگری در برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌ها.

اهمیت توجه به بحث سازگاری در نظام تدبیر شایسته

آنچه در یک نظام تدبیر شایسته از مهمترین معیارها و موازینی است که در مرحله تدوین برنامه رعایت آن بسیار لازم و حیاتی می‌باشد؛ توجه و تلاش برای حفظ سازگاری احکام و سطوح مختلف برنامه است. در این خصوص انواع سازگاری‌های زیر قابل طرح و پیگیری است:

سازگاری میان سطوح مختلف برنامه، سازگاری میان حوزه‌ها/اهداف مختلف (نگاه سیستمی)، سازگاری میان اهداف و ابزارها (سیاست‌ها) با راهبردها، سازگاری میان سیاست‌ها و امکانات و بایسته‌ها، سازگاری برنامه و موازین و الزامات قانونی.

اگرچه در سلسله‌مراتب و لایه‌های مختلف یک برنامه توسعه، اهداف، راهبردها و سیاست‌ها جایگاه ویژه‌ای دارند، اما آنچه در سطح اجرایی و عملی باعث تجلی و بروز و ظهور لایه‌های یاد شده می‌شود، اقدام و نحوه و سازوکار انجام آن اقدام است. به بیان دیگر انعکاس و تجلی واقعی برنامه از طریق اقدامات برنامه است. بر این اساس شاید بتوان گفت سطوحی چون اهداف کلی، راهبردها و حتی سیاست‌ها، زمینه‌ساز و بستر شکل‌گیری «اقدام‌های برنامه‌ای» هستند. بنابراین اگر انتظار می‌رود برنامه توسعه توان «تغییر در وضع موجود» داشته باشد، باید مجهز به اقداماتی باشد که پاسخگوی چنین انتظاری باشد و آن اقدامات براساس یک نظام تدبیر منسجم و سیستماتیک منتج شده باشد.

برنامه‌ریزی واجد مفهوم «تغییر» است و برنامه باید بتواند وضع موجود را «تغییر» دهد. در غیر این صورت برنامه فاقد یکی از کانونی‌ترین ویژگی‌های لازم و کلیدی خود خواهد بود. نکته بسیار مهم در این باره آن است که نه تعیین اهداف و نه اتخاذ راهبردها و نه

تدوین سیاست‌ها، هیچ‌یک «عامل و باعث» تغییر مورد انتظار نیستند. در یک برنامه توسعه، آنچه موجب تغییر می‌شود، «اقدامات برنامه‌ای» مبتنی بر تصمیمات کارشناسی و بر بستر مطالعات عملیاتی است. شایان توجه است که این گزاره به معنای نادیده گرفتن شأن و نقش لایه‌های پیشینی اقدامات نبوده و روشن و بدیهی است که آن لایه‌های پیشینی، جهت‌گیری و سمت‌وسوی اقدامات را تعیین می‌کنند، اما به معنای دقیق، لایه‌ای از برنامه که موجب «تغییر در عرصه واقعی» می‌شود، اقدام است.

بنابراین اگر سند و برنامه ادعای تغییر وضع موجود را دارد، باید فهرستی از اقدامات ارائه کند که توان و ظرفیت تغییر را داشته باشند و براساس بستر نظام تدبیر شایسته‌ای که از نظامات گذشته متفاوت است باشد. به بیان دیگر، اقدامات منتخب باید بتوانند به دور از شعارزدگی و سرگرمی‌های واژگانی، اهداف ترسیم شده را در عرصه واقعی محقق کنند.

بررسی وضعیت سند برنامه از منظر نظام تدبیر شایسته

الف) با توجه به آنچه درباره اهمیت نظام تدبیر بیان شد در این بخش به بررسی اجمالی سند پشتیبان برنامه ششم توسعه در قالب نکات ذیل پرداخته می‌شود. «سند برنامه ششم توسعه» ۵۴ حوزه را مدنظر قرار داده و در هر حوزه تلاش کرده ابتدا تحلیلی از روند گذشته ارائه کند و سپس به اهم اقدامات دولت بپردازد. سپس چالش‌های هر حوزه و در ادامه اهداف کلی؛ راهبردها؛ سیاست‌ها و اقدامات اساسی آن را معرفی می‌کند. این شیوه سبب شده است تا در مجموع ۲۹۴ هدف کلی، ۶۵۴ راهبرد و ۱۵۵۱ سیاست در این سند مطرح شود. در حوزه مباحث مرتبط با نظام تدبیر نیز در قالب سرفصل‌های ذکر شده در جدول ذیل موارد مورد نظر دولت بیان شده است.

جدول تعداد اهداف، راهبردها و سیاست‌های مطرح شده در سند برنامه ششم در حوزه‌های مرتبط با نظام تدبیر

ردیف	حوزه	هدف کلی	راهبرد	سیاست
۱	محیط کسب و کار	۸	۸	۱۱
۲	نظام اداری	۵	۵	۱۰
۳	مدیریت سرمایه انسانی	۷	۷	۸
۴	نظام جبران خدمات کارکنان	۵	۵	۵
۵	مقابله با فساد اداری	۵	۵	۶
۶	دولت الکترونیک	۴	۴	۵
۷	توسعه مدیریت عملکرد	۴	۴	۴
جمع		۲۱	۳۸	۴۹

ب) ورود برنامه توسعه به این سطح از جزئیات از ویژگی‌های برنامه‌های متمرکز - دستوری در پاره‌ای از کشورهای کمونیستی بود که در چارچوب ویژگی‌های ایدئولوژیک و سیستمی آن کشورها قابل توجیه بود. در آن برنامه‌ها به عنوان نمونه تعداد دکمه‌های لباس‌های تولیدی را نیز باید پیش‌بینی و در برنامه صنعت مربوطه تعهد کنند که تراز فیزیکی به هم نخورد. از حدود ۳۰ تا ۴۰ سال پیش در آن کشورها هم این قبیل برنامه‌ریزی در سطوح ملی کاربردی ندارد، اما در سطح بنگاهی، در برنامه بنگاه‌های عمده برای پیش‌بینی منابع مالی و مواد اولیه و واسطه تولیدات صنعتی یک تا سه سال آینده خالی از فایده نیست.

در جمهوری اسلامی ایران که پارادایم توسعه به سوی آزادسازی، خصوصی‌سازی و گشایش فضای کسب و کار است، این پیش‌بینی‌های سال به سال (مثلاً تعداد عناوین کتاب‌های منتشر شده در سطح ملی در سال ۱۳۹۹ به ۸۹۴۷۵ عنوان برسد یا می‌رسد و یا تعداد طلاق‌ها به ۱۶/۱ در ده هزار نفر جمعیت یا میزان زندانیان به ۲۱ در ده هزار نفر جمعیت) یک زحمت کارشناسی است که مبانی روشی آن نیز مبهم بوده و در تعریف و شمول برنامه‌ریزی توسعه کشور نمی‌گنجد.

ج) در مقدمه و همچنین در متن، به جای تحلیل‌های عالمانه در مورد وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور و ارائه تصویری واقع‌بینانه از متغیرهای کلیدی سال پایه برنامه، به تکرار عملکردهای دولت‌های نهم و دهم و دستاوردهای «این دولت» اکتفا شده است که در برنامه‌ریزی‌های توسعه دولت‌های حزبی کشورها هم که رویکرد ملی و عمومی مدنظر است، سابقه ندارد و در برنامه‌های ده‌گانه ایران هم بی‌سابقه بوده است. به‌عنوان نمونه در نقد عملکرد حکمرانی‌های پیشین به‌گونه‌ای غیرتخصصی از نرخ‌های رشد چند متغیر کلان به‌صورت نقطه‌ای به‌جای میانگینی دوره‌ای استفاده شده است که کمکی به توسعه و برنامه ششم توسعه نمی‌کند.

د) در جدول عملکرد رندها تنها از عامل درآمد‌های نفتی به‌جای مجموعه عوامل نظام تدبیر به‌عنوان عامل تعیین‌کننده یاد شده است و به همین شیوه، دستیابی به رشد ۸ درصد برنامه ششم نیز «تحقق منابع کافی و الزامات مربوط به آن» یعنی درآمد نفت ذکر شده است.

ه) انتظار علاقمندان توسعه و برنامه‌ریزی، ارائه گزارشی جامع و عالمانه و تحلیلی از عوامل نابسامانی‌های اقتصادی و اجتماعی گذشته و ارائه دیدمانی مشخص در برنامه ششم توسعه برای هدایت سیاست‌ها و راهبردهای اساسی به دستگاه‌های اجرایی و فعالان اقتصادی و اجتماعی کشور بود؛ اما به‌جای آن به بیان رویکرد دولت یازدهم در طرف عرضه و طرف تقاضای اقتصاد می‌پردازد، گویی برنامه نسخه‌ای است برای بیماری که تنها دو مشکل عرضه و تقاضا دارد.

و) در مبحث نظام اداری، وضعیت نظام تدبیر تنها در محدوده سازمان اجرایی دولت مورد بررسی کارشناسانه و تحلیلی قرار گرفته و اصلی‌ترین رسالت نظام اداری را منوط کرده به «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» که در اصل سوم قانون اساسی آمده است.

واقعیت این است که اعلام هدف‌های کلی و اقدامات اساسی پیشنهادی، مبین تشخیص و درک درست مشکلات این حوزه است، اما تحقق آنها تنها با بیان و اعلام رخ نمی‌دهد و مستلزم برنامه‌ریزی و تدارکات و تمهیداتی است که جدا از ظرفیت یک برنامه و یک دولت باید مورد توجه قرار گیرد. این تدارکات و تمهیدات در چارچوب عوامل و شاخص‌های نظام تدبیر (قانونمندی، کیفیت مقررات، کارایی دولت، ثبات سیاسی، حسابدهی، پاسخگویی، کنترل فساد، عدم تمرکز، الزام مدنی و شهروندی، شمولیت، شفافیت و...) برای ایجاد و برقراری یک «نظام تدبیر شایسته» است که دربرگیرنده شایستگی‌های هر سه قوه بوده و از اولویتهای مقدم بر همه بخش‌ها و فرابخش‌ها از اولویت برخوردار می‌باشد. بدون انجام این اصلاحات، سرنوشت و عملکرد سایر اهداف و سیاست‌های برنامه ششم توسعه چندان متفاوت از برنامه‌های گذشته نخواهد بود.

پیشنهاد‌های اصلاحی

ایجاد یک سازمان برنامه‌ریزی توانمند، خردمند، متعهد، متخصص و مورد اعتماد و حمایت همگان و برخوردار از استقلال علمی و کارشناسی، برای برنامه‌ریزی و نظارت در این شرایط زمانی پیش از هر گامی در مسیر توسعه و اصلاح نظام تدبیر ضروری است. لذا لازم است سازمان برنامه و بودجه اقدامات لازم مبنی بر آسیب‌شناسی دقیق نظامات مدیریتی فعلی کشور را انجام داده و در راستای اصلاح آن اقدامات لازم را به‌عمل آورد.

بر همین اساس اولویت‌بندی مشکلات و مسائل اساسی مدیریتی کشور و اقدام عملی و بیان احکام برنامه‌ای مبنی بر رفع آنها ازجمله عدم تقارن دوره برنامه‌های توسعه با دوره حکمرانی دولت‌ها، عدم اجماع نظر در فرآیند تهیه و تصویب برنامه، گستردگی مفاد برنامه‌ها، ضعف بدنه اجرایی دولت، فقدان دیدمان مشترک برنامه‌ای درون اجزای دولت و مابین دولت و مجلس، ضعف سازوکارهای نظارتی و... در میان مدت می‌تواند تا حدودی راهگشا باشد.