

بررسی برنامه هفتم توسعه (۸۶): ضعف ظرفیت‌ها و شاخص‌های سیستمی برای حکمرانی توسعه و پیشرفت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۳۲۳
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۷/۱۶

عنوان گزارش:

بررسی برنامه هفتم توسعه (۸۶):
ضعف ظرفیت‌ها و شاخص‌های سیستمی برای حکمرانی توسعه و پیشرفت

نام دفتر:
مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه آزمایشگاه و سیاست‌پژوهی حکمرانی)

تهیه و تدوین:
محمد مهدی مهربان

اظهار نظرکننده:
توفیق حسین‌زاده (دفتر مطالعات اقتصادی)

ناظر علمی:
مهدی عبدالحمید

گرافیک و صفحه‌آرایی:
انسیه بهاء‌بزرگی

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

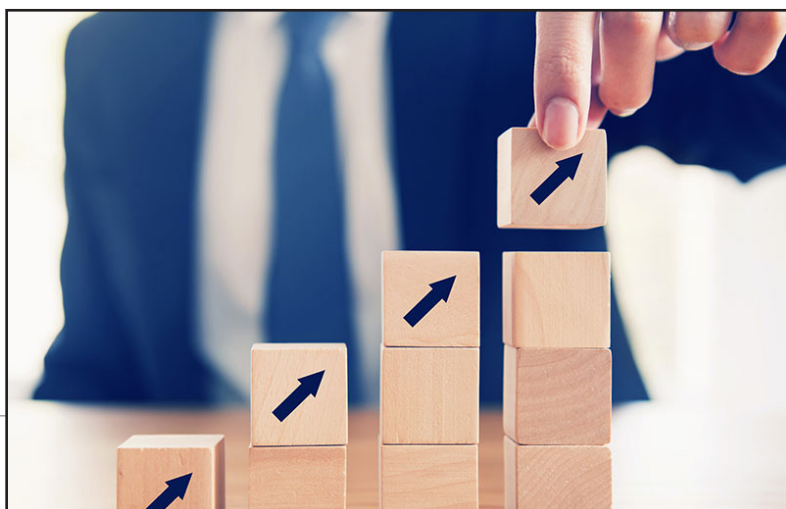
واژه‌های کلیدی:

۱. شاخص سیستمی
۲. طراحی سیستمی
۳. ریسک سیستمی
۴. حکمرانی توسعه و پیشرفت
۵. مدل سنجش پیشرفت و عدالت



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. شاخص‌هایی برای یکپارچگی.....	۹
۳. ضرورت طراحی مدلی ملی برای استفاده از شاخص‌های سیستمی.....	۱۱
۴. بررسی دو شاخص رقابت و عدالت؛ شاخص‌های مکمل یا ویرانگر؟.....	۱۲
۵. نگرشی فراگیر برای تحول حکمرانی توسعه و پیشرفت.....	۱۳
۶. پیشنهادهای سیاستی برای برنامه هفتم توسعه.....	۱۶
منابع و مأخذ.....	۱۹



بررسی برنامه هفتم توسعه (۸۶): ضعف ظرفیت‌ها و شاخص‌های سیستمی برای حکمرانی توسعه و پیشرفت

چکیده



این گزارش به چالش‌های دیرینه پیش روی حکمرانی توسعه کشور، به‌ویژه ضعف ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز در جنبه‌های مختلف می‌پردازد و بر نقش حیاتی این قابلیت‌های منسجم‌کننده در شکل‌دهی به چشم‌انداز مشترک برای پیشرفت کشور و عواقب وخیم نادیده گرفتن آنها تأکید می‌کند. همچنین گزارش چندین اقدام عملی را برای ارتقای حکمرانی توسعه پیشنهاد می‌کند که از جمله آنها می‌توان به «طراحی مدل یکپارچه از شاخص‌های سیستمی، ایجاد مرکز رصد پیشرفت و عدالت و همچنین تشکیل شورای فراقوه‌ای توسعه و پیشرفت» اشاره کرد.

همچنین، این گزارش بر ضرورت تحول و ارتقای کیفیت برنامه‌ریزی توسعه به‌ویژه در چارچوب زمانی برنامه هفتم توسعه تأکید می‌کند. همچنین گزارش بر اهمیت توسعه فراگیر همه ارکان حاکمیت، از جمله توسعه حکمرانی پارلمانی، که اغلب در برنامه‌های توسعه نادیده گرفته می‌شود، تأکید می‌کند.

به‌صورت خلاصه، این گزارش بینش‌های جامعی را در مورد چالش‌های حکمرانی توسعه ارائه داده و راه‌حل‌های عملی را برای ایجاد چشم‌اندازی مشترک و سنجش پیشرفت کشور پیشنهاد می‌کند. این گزارش از طراحی و رصد شاخص‌های سیستمی، ارتقای ظرفیت‌های راهبردی و یکپارچه‌سازی تلاش‌های توسعه‌ای در کشور، ارتقای ظرفیت‌های بازخوردگیری و یادگیرندگی در حکمرانی توسعه، تحول نظام برنامه‌ریزی توسعه و همچنین توسعه فراگیر تمامی ارکان حاکمیت از جمله توسعه حکمرانی پارلمانی، به‌عنوان عناصر اساسی یک استراتژی مؤثر برای پیشرفت حکمرانی توسعه، حمایت می‌کند.

بیان/شرح مسئله

این خلاصه مدیریتی به مسئله راهبردی ضعف ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز در برنامه‌ریزی‌های توسعه می‌پردازد و بر نقش حیاتی آن در ایجاد چشم‌انداز مشترک برای پیشرفت کشور تأکید کرده و پیامدهای نادیده‌انگاشتن این ظرفیت‌ها را که می‌تواند منجر به عدم انسجام ارکان حاکمیت در مسیر توسعه و احساس ناامیدی و سرخوردگی اجتماعی شود، برجسته می‌کند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

در این گزارش پس از بررسی نمونه‌هایی از رویدادهای توسعه‌ای کشور که به توسعه پایدار و عادلانه منجر شده و همچنین مقایسه برخی شاخص‌های کلان در مسیر توسعه کشور مانند عدالت و رقابت، به آسیب‌شناسی وضعیت حکمرانی توسعه نیز پرداخته شده است. از جمله آسیب‌های موجود بررسی شده در مسیر توسعه و پیشرفت، ضعف و عدم یکپارچگی در حکمرانی توسعه، عدم وجود مدلی برای ارزیابی و سنجش شاخص‌های سیستمی توسعه، عدم فراگیری توسعه در همه ارکان حاکمیت، ناهماهنگی در توسعه میان قوای سه‌گانه، ضعف در نظام برنامه‌ریزی توسعه و ... است.

این نارسایی‌ها از آن جهت اهمیت دارد که می‌تواند به توسعه نامتوازن، عدم وجود تصویری امیدوارکننده نسبت به آینده در میان مردم و در نتیجه احساس سرخوردگی عمومی، منجر شود. از این رو انتظار می‌رود با هماهنگی همه قوا، مسیر توسعه و پیشرفت هموار و هم‌گرا شود. از جمله اقداماتی که برای ایجاد ابتکار عمل در تحول حکمرانی توسعه انتظار می‌رود، طراحی سازوکارهایی برای بازخوردگیری از حکمرانی توسعه در کشور است که باید از طریق ارائه مدلی برای رصد و سنجش توسعه کشور به وسیله شاخص‌های کلان سیستمی و ارائه گزارش‌های سالیانه از وضعیت این شاخص‌ها و پیشرفت آن در طول برنامه هفتم توسعه، دنبال شود. این موضوع باید با ایجاد یک مرکز پردازش داده فراقوه‌ای برای رصد شاخص‌های سیستمی توسعه و پیشرفت دنبال شود.

همچنین به منظور ایجاد هم‌گرایی و یکپارچگی در مسیر حکمرانی توسعه می‌توان با تجمیع شوراهای فراقوه‌ای در شورای سران قوا و ایجاد شورای عالی توسعه و پیشرفت، تلاش‌های توسعه‌ای در همه ارکان حاکمیت را هماهنگ کرد. از دیگر اقداماتی که برای توسعه فراگیر نیاز است و در برنامه‌های توسعه نسبت به آن غفلت شده، توسعه حکمرانی پارلمانی است. مجلس باید موظف شود تا در طول برنامه هفتم، برنامه‌ریزی و اقدامات لازم برای توسعه حکمرانی پارلمانی را مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، انجام دهد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

شاخص‌های سیستمی یکپارچه‌ساز: این گزارش توصیه می‌کند که یک مدل یکپارچه از ۵ تا ۷ شاخص سیستمی طراحی شود تا نمایی کلی از پیشرفت و توسعه کشور ارائه گردد. همچنین این شاخص‌های کلان باید بر ارزیابی آثار و پیامدهای فعالیت‌های توسعه‌ای کشور متمرکز باشد.

مرکز رصد و دیده‌بانی توسعه و عدالت: این مرکز که باید ذیل شورای عالی توسعه و پیشرفت تشکیل شود، داده‌های معتبر سه قوه را برای پایش و ارزیابی شاخص‌های سیستمی توسعه جمع‌آوری کرده و گزارش‌های رصدی را به همراه داده‌های به‌روز از وضعیت توسعه‌یافتگی کشور، در اختیار تصمیم‌گیرندگان و مردم قرار دهد.

شورای عالی توسعه و پیشرفت: برای اطمینان از هم‌افزایی در تلاش‌های توسعه‌ای در بین سه قوه و تمامی دستگاه‌های حاکمیتی، و مبتنی بر اصل تفکیک قوا و اختیارات رهبری برای ایجاد هماهنگی میان سه قوه، پیشنهاد می‌شود یک شورای فراقوه‌ای در نقش قرارگاه پیشرفت، برای هماهنگی و نظارت بر فعالیت‌های توسعه‌ای کشور شکل بگیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود به‌جای ایجاد شورای جدید در کنار شوراهای قبلی، با ادغام شوراهای فراقوه‌ای موجود در شورای هماهنگی سران سه قوه و ایجاد یکپارچگی در مأموریت‌های آن، رصد، راهبری و هماهنگی کلان توسعه‌ی کشور در این شورا انجام شود.

تحول در برنامه‌ریزی توسعه: از جمله ضرورت‌های تحول در حکمرانی توسعه، اصلاح و ارتقای کیفیت برنامه‌ریزی توسعه کشور است. پیشنهاد می‌شود در مدت اجرای برنامه هفتم، سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان محور برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور، با همکاری



سایر دستگاه‌های ذی‌ربط و ذی‌صلاح و همچنین مشارکت اندیشمندان، چارچوب پیشنهادی تحول نظام برنامه‌ریزی توسعه را ارائه نماید.

اقدامات توسعه‌ای فراگیر برای تمامی ارکان حاکمیت از جمله حکمرانی پارلمانی: برای تضمین توسعه فراگیر، پیشنهاد می‌شود همه ارکان حاکمیت در مسیر توسعه قرار گیرند. از جمله ارکانی که به صورت ویژه نیازمند توسعه می‌باشد، حکمرانی پارلمانی است. این مسئله شامل تعیین اهداف برای تحول نظام قانونگذاری، بهبود برنامه‌های توسعه پارلمان، روش‌ها و فرایندهای نظارتی و ارتقای عملکرد نمایندگی است.

احکام پیشنهادی برای حکمرانی توسعه: در انتهای گزارش احکام پیشنهادی برای حکمرانی توسعه پیشنهاد شده که به دلیل حجم آن از ثبت در خلاصه مدیریتی صرف‌نظر شده است.

در پایان لازم به توضیح است که پرداختن به چالش‌های موجود در مسیر توسعه کشور نیازمند رویکردی کل‌نگر و فراگیر است که شاخص‌های سیستمی و ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز را در خود جای دهد. اجرای سیاست‌های پیشنهادی می‌تواند رویکرد منسجم‌تر و مؤثرتری را برای حکمرانی توسعه ایجاد کند و در نهایت منجر به چشم‌اندازی مشترک برای پیشرفت و رفاه شود.

۱. مقدمه

از جمله چالش‌هایی که مسیر توسعه کشور سال‌ها با آن مواجه بوده و با گسترش ادبیات مسئله‌محوری با وضوح بیشتری قابل مشاهده است، ضعف ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز و منسجم‌کننده، چه در حوزه گفت‌وگویی، چه در حوزه برنامه‌های، شاخص‌گذاری و عملیاتی و چه در حوزه نتایج، آثار و پیامدهاست.

ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز به دلیل امکان ذاتی خود در کنار هم آوردن موجودیت‌های منفرد، تصویرساز بوده و امکان شناخت وضعیت و موقعیت را فراهم می‌کنند. در نتیجه حاکمیت و مردم بهتر می‌توانند شرایط کشور را درک کرده و به یک چشم‌انداز مشترک برای پیشرفت کشور برسند. از سوی دیگر نتیجه کم‌توجهی به این ظرفیت‌ها و عدم وجود تصویری مشترک از آینده کشور، به عدم ثمردهی مطلوب خدمات، عدم انسجام اجتماعی و اقتصادی و عدم احساس پیشرفت در گروه‌هایی از مردم منجر می‌شود که در بلندمدت اشکالی از ناامیدی و احساس سرخوردگی اجتماعی خود را بروز دهد.

از جمله ظرفیت‌هایی که در این حوزه می‌توان آن را بالفعل کرد، ارائه مدلی یکپارچه از شاخص‌های سیستمی است. با قراردادن این گونه از شاخص‌ها در کنار هم در یک مدل، می‌توان تصویری کلان از میزان پیشرفت و توسعه‌یافتگی کشور ارائه کرد. در کنار آن ارتقا کارکردهای شوراهای فراقوه‌ای و تمرکز آن در یک شورا، سیاستگذاری و نظارت بر توسعه‌یافتگی حکمرانی توسعه در کشور و توجه به توسعه و پیشرفت متوازن همه نهادهای حاکمیتی می‌تواند به بهبود شرایط کمک نماید.

در این گزارش تلاش شده است تا با ارائه تحلیلی از وضعیت حکمرانی توسعه، توجه سیاستگذاران و نمایندگان محترم مجلس به امر مهم شاخص‌های سیستمی و ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز معطوف شود و در انتها نیز ۶ توصیه سیاستی ارائه شده است.

۲. شاخص‌هایی برای یکپارچگی



رویکردهای بازار آزاد، ثمره چشم‌گیری برای رشد اقتصادی نداشت؛ اما پس از اجرایی شدن آن، چنان ثمرات بلندمدتی داشته که تاکنون پابرجاست. در واقع اگر با اکتفا به ادبیات مراکزی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول قرار بود صرفه اقتصادی این اقدام امکان‌سنجی شود، همانند بسیاری از موارد دیگر هزینه‌های آن غیراقتصادی تشخیص داده شده و از دستورکار خارج می‌شد. اما نکته جالب توجه اینکه در ارزیابی سایر مراکز جهانی از جمله سازمان بهداشت جهانی، ثمره این کار در حوزه‌ای مانند بهداشت و درمان خودش را نشان داده و معجزه‌ای اتفاق افتاد؛ به نحوی که تعداد فوتی‌های نوزادان تازه متولد شده از عددی بالغ بر ۱۲۰ نفر به‌ازای هر ۱۰۰۰ زایمان به عددی حدود ۱۱ نفر در هر ۱۰۰۰ زایمان در سال ۲۰۲۳ رسیده است، پیشرفتی شگفت‌آور که کمتر باورپذیر بود [۱].

نتیجه بررسی‌های کارشناسی نشان داده است که آب آشامیدنی سالم که بخشی از آن در دهه اول انقلاب اسلامی توسط جهاد سازندگی در اختیار مردم روستاها و مناطق کم‌برخوردار قرار گرفته بود، یکی از عوامل اصلی این تحول بوده است. در کنار این موضوع حرکت جهادی کشور در توسعه شبکه بهداشت و دسترسی مردم به خدمات سلامتی نیز بر این پیشرفت تأثیر قابل توجهی داشته است. در واقع رویکرد عدالت‌محور و جهادی به توسعه و پیشرفت کشور و ارائه خدمات عمومی به مناطق کم‌برخوردار باعث رونق زندگی و حیات‌بخشی به مردم شده بود. سؤال این است که این نوع از زندگی بخشی را در معادلات رشد اقیانوس اقتصادی چگونه می‌توان ارزش‌گذاری کرد؟^۱

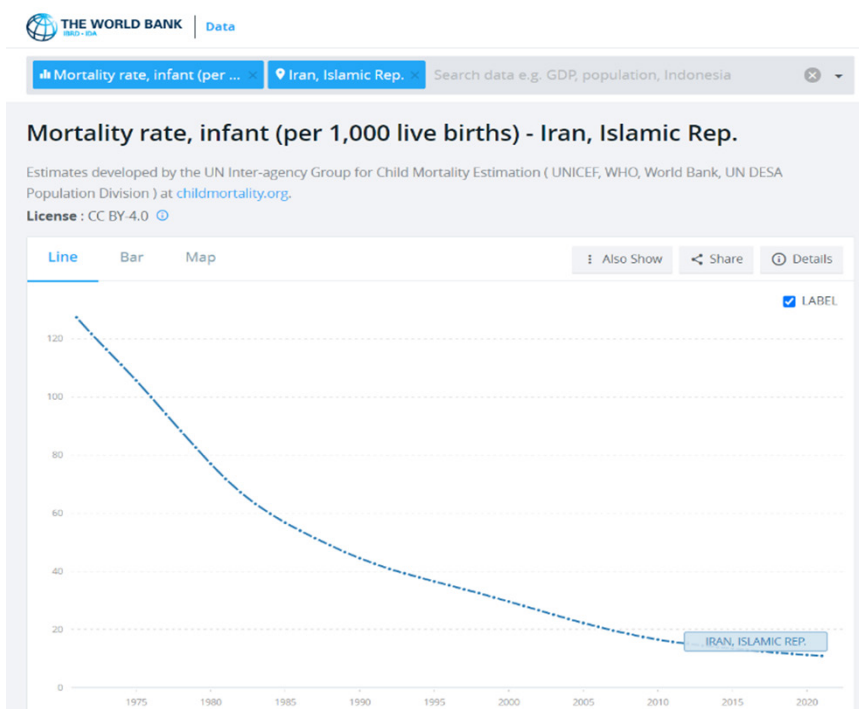
ظرفیت‌های کلان یکپارچه‌ساز و منسجم‌کننده، قابلیت هم‌گرایی و کل‌نگری در تصمیم‌گیری را ارتقا داده و این عامل زمینه‌ساز تحول است. این ظرفیت‌ها را که می‌توان در قالب شاخص‌ها و نهادهایی ارائه داد، به ایجاد بینش مشترک و هم‌گرا میان سیاستگذاران و مردم کمک می‌کند. در نقطه مقابل هم چنانچه از این ظرفیت‌ها بهره گرفته نشود، تلاش‌ها و اقدامات پرحجم نیز به یک دستاورد هدفمند و متمرکز در حکمرانی منجر نمی‌شود و تصویر ذهنی مطلوبی برای مردم پدید نمی‌آورد. سازوکار عملکرد شاخص‌های یکپارچه‌ساز همانند تجمیع قدرت درون یک موشک نقطه‌زن است که می‌تواند به‌صورت بهینه یک هدف استراتژیک را زیر ضربه برده و کل سیستم دشمن را دچار اختلال کند. در مقایسه با این موشک، می‌توان صدها موشک هدف‌گیری کرد اما به‌دلیل ضعف در کارایی و اثربخشی آنها، به‌رغم ایراد خسارت، توان راهبردی و سیستمی دشمن با اختلال مواجهه نمی‌شود. حکمرانی توسعه در جمهوری اسلامی ایران در شرایط فعلی از ضعف وجود شاخص‌های سیستمی یکپارچه‌ساز و منسجم‌کننده برای متمرکز کردن تلاش‌ها رنج می‌برد. درعین حال که خدمات گسترده‌ای ارائه می‌شود، اما از آنجاکه باید ثمرات عیان شود، رونق لازم مشاهده نمی‌شود.

برای واضح‌تر شدن موضوع مثالی ارائه می‌گردد. نهضت آبرسانی به روستاها و مناطق کم‌برخوردار از آن دسته تجربیات بومی، تحول‌آفرین است. این اقدام که با رویکرد عدالت‌محور و محرومیت‌زدای جوانان جهادی در دهه اول انقلاب شروع شد، شاید در بدو امر به‌لحاظ توجیه مالی-اقتصادی مبتنی بر

۱. شاید امروز عده‌ای دلیل بیاورند که ادبیات توسعه پایدار به‌دنبال همین نتایج است، اما توجه به این نکته ضروری است که در سال‌های ابتدایی انقلاب اسلامی ادبیات توسعه پایدار هنوز به شکل امروزی صورت‌بندی نمی‌شد و آنچه بود همه در قالب رشد اقتصادی مطرح بود. ضمن اینکه در مقام عمل بر مبنای ادبیات توسعه پایدار نیز برنامه‌های توسعه سازمان ملل به اذعان دبیران کل آن نتوانسته از شتاب فقر، گرسنگی و ... در سطح جهانی بکاهد [۷] و [۹]. و دنیا هر روز با ابرچالش‌های بزرگتری در حال مواجهه است. این البته به معنای نفی کلی ادبیات علمی و دستاوردهای توسعه پایدار نیست، بلکه خوانشی انتقادی از آن است تا جهت‌گیری‌های کشور به سمت پیشرفت درون‌زا و برون‌گر اصلاح شود.



نمودار ۱. نرخ مرگ‌ومیر نوزادان در ایران در دوره ۵۰ ساله



مأخذ: بانک جهانی.

پایدار از توسعه و ثبات بلندمدت برای زندگی مردمان بومی، حفظ ذخایر فرهنگی بومی و محلی، حفظ زندگی تولیدمحور روستایی در مقابل زندگی مصرف‌محور شهری و ... شد که با هیچ عدد و رقمی قابل ارزش‌گذاری نیست. در واقع شاخص‌هایی سیستمی مانند عدالت، پایداری، شفافیت، یکپارچگی، انعطاف‌پذیری و تاب‌آوری، رقابت، رشد و بهره‌وری عناصری هستند که در کنار هم باید ساخت کلی هر برنامه‌ای برای حکمرانی توسعه و پیشرفت را شکل دهند و عدم سازماندهی شاخص‌های جزئی‌تر و فرایندها و مواد قانونی برنامه‌های توسعه‌ای در نسبت با آنها، مسائل در دستور کار را به جزایری از منعطف‌طلبی‌های بخشی و قبیله‌ای تبدیل کرده و آینده کشور را با ابهام و بحران مواجه می‌کند.

نکته قابل توجه این است که یکی از ثمرات این نتایج اقدامات جهادی است. در اینجا مشاهده می‌شود که یک شاخص کلان و سیستمی برای حکمرانی توسعه مثل شاخص **عدالت‌محوری** وقتی تبدیل به یک اقدام میدانی می‌شود، چگونه می‌تواند با جهت دادن به خدمات قابل‌ارائه، حوزه‌های مختلفی مانند آب، توسعه روستایی، تولید، بهداشت، اشتغال، سلامتی و ... را متأثر کرده و آثار و پیامدهایی کلی، چندبخشی و متحول‌کننده بر زندگی مردم داشته باشد.

هرچند در مثال مرور شده، ممکن است ایراداتی کارشناسی به جزئیات اتفاقات و تصمیمات، از جمله در مکان‌یابی‌ها و نحوه توزیع زیرساخت‌ها وارد باشد که در جای خود قابل بررسی است، اما رویکرد عدالت‌محوری سبب ایجاد پدیده‌ای

۳. ضرورت طراحی مدلی ملی برای استفاده از شاخص‌های سیستمی



سدسازی، توسعه حریم شهرها، توسعه کشاورزی غیرپایدار و ...، حل بعضی مسائل خود می‌تواند تبدیل به پاشنه آشیل کشور شود!

با یک مثال دیگر تفاوت مسائل سیستمی با سایر مسائل شفاف‌تر می‌شود. دستگاه‌های خودپرداز بانکی در نظر گرفته شود. به صورت روزانه ممکن است صدها یا شاید هزاران دستگاه خودپرداز در سطح کشور دچار مشکلاتی باشند که نیاز به تعمیرات پیدا کنند. این تعمیرات معمولاً با اعلام مشکل از سوی کاربران در دستور کار قرار می‌گیرد و در یک فرایند گام‌به‌گام و روشمند تعمیرات انجام می‌شود. حال فرض کنید یک حمله سایبری به کشور می‌شود و بخشی یا تمام دستگاه‌های خودپرداز دچار اختلال می‌شوند. اینجا یک اختلال سیستمی پدید آمده که کل نظام بانکی کشور را تحت تأثیر قرار داده است. در این رویداد، ورود یک تخصص خاص و با روش‌های گام‌به‌گام، کارایی و اثربخشی لازم را ندارد. بنابراین بخش‌های مختلفی از حاکمیت باید پای کار بیایند و با تشکیل یک قرارگاه به مقابله بپردازند. هر بخشی وظیفه‌ای دارد، مثلاً بخشی مسئول اطلاع‌رسانی و آرامش بخشی به جامعه، بخشی مسئول پیدا کردن مسیرهای جایگزین ارائه خدمت، بخشی مسئول مواجهه با ابعاد فنی مسئله و ... می‌شود. از آنجاکه چالش ایجاد شده فرابخشی و به کل پایداری حاکمیت مربوط است، راه‌حل نیز باید چندرشته‌ای و در فضایی سرشار از هم‌آفرینی و مشارکت جمعی در ابعاد مختلف انسانی، اجتماعی، فناورانه و زیست‌محیطی طراحی شود. عملکرد شاخص‌های سیستمی برای توسعه، همانند مسائل نوع دوم است و در طراحی آن باید مشابه مسائل نوع دوم رفتار شود.

باید توجه داشت که توجه به یک شاخص سیستمی و حتی توجه به چند شاخص سیستمی، بدون وجود رویکرد منظومه‌ای به آنها نمی‌تواند به پویایی و پیشرفت بیانجامد، از این رو ضروری است در مدلی ملی با پشتوانه نظری از آنها استفاده شود. این مدل همانند یک رهبر ارکستر به کنش‌های متنوع و متعدد موجود در حکمرانی کشور جهت داده و نوایی گوش‌نواز را برای مردم به روی صحنه خواهد آورد. این گوش‌نوازی سبب شکل‌گیری آرامش و اعتماد درونی مردم به مجموعه کنش‌های حکمرانان می‌شود. اما چنانچه به صورت موردی یا بخشی به این شاخص‌ها توجه شود، تصویری از توسعه کاریکاتورگونه

رویکرد و روش طراحی سیستمی (SDM) با در نظر گرفتن پیوستگی و پیچیدگی سیستم‌ها، رویکردی جامع و یکپارچه برای حل مسئله ارائه می‌دهد. این رویکرد بر درک روابط، حلقه‌های بازخورد و ساختارهای زیربنایی در یک سیستم تأکید کرده و امکان تجزیه و تحلیل عمیق‌تر مشکلات موجود را فراهم می‌کند. به عنوان مثال، با اتخاذ یک دیدگاه طراحی سیستمی، پزشکان می‌توانند علل ریشه‌ای مشکلات جسمی را شناسایی کرده و راه‌حل‌های بالقوه‌ای را که به ماهیت سیستمی موضوع و تأثیری که بر کل بدن می‌گذارد، کشف کنند [۳] و [۲]. استفاده از این رویکرد در سیستم‌های پیچیده اقتصادی و اجتماعی همانند حکمرانی توسعه، می‌تواند با شناسایی شاخص‌های کلان سیستمی آغاز شود؛ جایی که نمایش کلی اما واضح از مجموعه تلاش‌های بخشی اما مرتبط با توسعه کشور تصویر می‌شود.

همان‌طور که بیان شد، شاخص‌های سیستمی به مواردی اشاره دارد که کل سیستم را تحت تأثیر قرار می‌دهد، مانند پایداری، عدالت، رشد، تاب‌آوری و ... این شاخص‌ها چنانچه در منظومه‌ای پویا و پیش‌رونده در کنار هم قرار گیرند، می‌توانند تصویرگر میزان پیشرفت کشور باشند. متناسب با تعریف ارائه شده، ریسک‌های سیستمی رویدادهایی را توصیف می‌کنند که می‌تواند باعث سقوط بزرگ در حاکمیت و اقتصاد کلان شود. ریسک سیستمی اغلب یک شوک کامل و برون‌زا برای سیستم است، مانند سقوط سنگین نرخ ارز که همه بازارها و خدمات و کالاها را تحت تأثیر قرار می‌دهد یا مثل سقوط بانک‌های بزرگ در طول بحران مالی سال ۲۰۰۸ که باعث یک انفجار عظیم در بازار شد.

در حال حاضر برنامه‌ریزان کشور با مدل برنامه‌ریزی مسئله‌محور، بر روش‌ها و مؤلفه‌های بخشی و جزءنگر تکیه زده‌اند و تصور می‌کنند سرجمع پیشبرد گام‌به‌گام، تخصصی و روشمند هر مسئله، سبب حل مسائل کلان کشور هم می‌شود. این درحالی است که هرچند حل مسائل به صورت جزءبه‌جزء ضرورت دارد و آثار مثبتی هم خواهد داشت، اما تا زمانی که این تلاش‌ها همسو و هم‌گرا نشود و اثرش بر مؤلفه‌های کلانی مثل عدالت، رشد و تاب‌آوری دائماً رصد و ارزیابی نشود، هیچ تضمینی بر اثربخشی آنها بر حکمرانی و زندگی مردم وجود نخواهد داشت و حتی با تجربه‌های پیشینی درخصوص مسائلی مانند



طراحی شده و مبتنی بر رصد و دیده‌بانی این شاخص‌ها، مجموعه تلاش‌های دستگاه‌های مختلف هم‌گرا شود. هرچند در ظاهر رسیدن به چنین مدلی در میانه تعارض منافع دستگاه‌های مختلف و تکثر دیدگاه‌های اندیشمندان سخت به نظر می‌رسد، اما چنانچه دستگاه‌های مسؤل عمل‌گرایانه به سراغ این مهم بروند، چندان دور از دسترس نخواهد بود؛ چه اینکه نهادهای مختلفی در عرصه بین‌المللی با مشارکت ده‌ها کشور با ارزش‌های کاملاً متفاوت و متعارض، چنین شاخص‌هایی را ارائه داده‌اند که از نمونه‌های آن می‌توان به اسناد توسعه سازمان ملل اشاره کرد. در کشور نیز می‌توان با تلاش‌های هم‌گرای بومی، شاخص‌هایی متناسب با ارزش‌های توافق شده در قانون اساسی ارائه داد.

نمایان می‌شود که اثرش ایجاد اغتشاش ذهنی و بی‌تصویری از آینده کشور خواهد بود. کم‌اینکه کشور در دهه‌های گذشته شاهد پیشرفت‌های شگفت‌انگیزی در عرصه‌های مختلف بوده، اما عدم وجود نگرش کل‌نگر در توسعه باعث بروز چالش‌هایی مانند بروز بی‌عدالتی، تبعیض و فساد، خشک‌سالی، فرونشست و ... شده است، پدیده‌های بنیان برافکنی که هرکدام برای عوض کردن سرنوشت یک ملت کافی است. این موضوع تا جایی ادامه داشته که فریاد و نهیب رهبر انقلاب اسلامی هم در مورد بی‌عدالتی‌ها و فساد بلند شد و همگان را به توجه به این موضوعات فراخواندند.

مبتنی بر شواهد ذکر شده توصیه می‌شود با همکاری مشترک اندیشمندان و مسئولان کشور و با نگرشی فراگیر و کل‌نگر، شاخص‌های سیستمی برای حکمرانی توسعه و پیشرفت

۴. بررسی دو شاخص رقابت و عدالت؛ شاخص‌های مکمل یا ویرانگر؟

که با ده‌ها تئوری به اسم کارآفرینی و جذب سرمایه، پروپاگاندا می‌شود تا صدایی از ارائه فرصت‌های برابر، توانمندسازی آحاد مردم، ظرفیت‌سازی برای حضور ایشان در اقتصاد و ... شنیده نشود. مرکز ثقل که سرمایه‌داران و کانون‌های رسانه‌ای‌شان تلاش دارند در آن به‌جای رقابتی شرافتمندانه و عادلانه، یک بازی یک طرفه را به کرسی نشانده و به‌جای بازار رقابتی واقعی با حضور آحاد کنشگران مردمی، یک بازی با حضور چند کلان سرمایه‌دار را رقم بزنند.

البته همین رویکرد رقابتی چنانچه با شاخص عدالت مهار شود، و به‌وسیله شفافیت هدایت شده و با زیست‌بوم اخلاق مدار بازار سنتی ایرانی سازگار شود، می‌تواند عامل شتاب‌دهنده‌ای برای پیشرفت هم باشد. زیرا زمینه‌انگیزی به میدان آمدن ظرفیت آحاد مردم به میدان اقتصاد و پیشرفت را فراهم می‌کند.

آنچه در نتیجه مرور این نمونه می‌توان بیان داشت این است که حکمرانی توسعه و پیشرفت در ایران امروز، از نبود ظرفیت‌های هم‌گراکننده و مدلی برای هم‌افزایی شاخص‌های سیستمی متأثر است. لایحه پیشنهادی برنامه توسعه هفتم نیز از این ضعف رنج می‌برد و هم در حوزه «شاخص‌های هم‌گراکننده سیستمی» و هم در حوزه «توسعه حکمرانی توسعه و پیشرفت» در ایران، تقریباً در سکوت به سر می‌برد. جهت‌گیری بسیاری از مواد پیشنهادی این لایحه به‌سمت

برای نمونه می‌توان توجه به شاخص رقابت بدون در نظر داشتن شاخص عدالت را در فرایند توسعه در نظر گرفت و نتایج آن را بررسی کرد. رشد اقتصادی مبتنی بر ایجاد رقابت بدون توجه به رویکردهای عادلانه و ایجاد زیرساخت و فرصت‌های برابر در دسترسی به منابع، به‌معنای ایجاد جاده‌ای فراخ و چند بانده برای رشد ثروتمندان است. چه اینکه دریافت وام‌های بزرگ‌مقیاس، دسترسی به رانت‌های اطلاعاتی، دسترسی داشتن به منابع مالی پر قدرت و ... همگی در اختیار این گروه‌هاست و عموم مردم از توانایی اولیه برای حضور در این رقابت محروم‌اند. آنچه به ظاهر از این به‌اصطلاح رقابت حاصل می‌شود رشد اقتصادی من‌های عدالت است. نتیجه دنبال کردن این رویکرد، آقازاده‌ها، خان‌زاده‌ها، شازده‌ها و صاحبان رانت‌ها و ثروت‌های بادآورده و خدم و حشم و مقربان درگاه ایشان که در طی صدها سال از قبل گرده‌کشی مردم مظلوم این کشور به آلف و اولوف رسیده‌اند، و به اسم رقابت، می‌توانند هر روز جیب خود را از ثروت‌های بادآورده حاصل از منابع عمومی انباشته‌تر کنند؛ منابع، ظرفیت‌ها، فرصت‌ها و استعداد‌های عمومی که متعلق به همه مردم بوده و عدالت علوی حکم می‌کند به‌صورت برابر در اختیار همه مردم قرار گیرد؛ رقابت در جایی معنا دارد که عموم مردم برای رسیدن به خط پایان از فرصت‌های برابر برخوردار باشند. این نقطه دقیقاً همان گرانیگاه و کانونی است

تلاش‌هایی رخ می‌نماید اما بیشتر از آنکه به همتی فراگیر شبیه باشد به تک مضراب‌هایی مبهم، شباهت دارد.

شاخص‌های سیستمی نامشخص و مبهم است، چه اینکه اساساً مدلی ملی برای ارزیابی و اعتبارسنجی این شاخص‌ها در کنار هم نیز وجود ندارد. هرچند در برخی فصول و مواد پیشنهادی،

۵. نگرشی فراگیر برای تحول حکمرانی توسعه و پیشرفت

در همین راستا، گسترش و ارتقای کیفیت ابزارها و سازوکارهای حکمرانی برای تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه حیاتی است. این سازوکارها شامل فرایندهای شفاف و مشارکتی برای توسعه سیاست، امکان تصمیم‌گیری شواهدمحور و نحوه ادغام دیدگاه‌های مختلف است. چارچوب‌های حاکمیتی قوی، اجرای سیاست‌ها را از طریق نهادهای مؤثر، سازوکارهای نظارت و ارزیابی و تأمین منابع لازم تسهیل می‌کند [۶].

حکمرانی مؤثر به دلیل نقشی که در هماهنگی و همسویی سیاست‌ها، بسیج و تخصیص منابع، مشارکت ذی‌نفعان، تدوین و اجرای سیاست‌ها و تضمین پاسخ‌گویی و شفافیت دارد، برای توسعه ضروری است. از این رو تا زمانی که یک نگرش فرابخشی، چندرشته‌ای و فراجناحی بر مسائل اصلی کشور شکل نگیرد، حل چالش‌های بخشی، کشور را در مسیر حل چالش‌های کلان ملی قرار نخواهد داد. به‌عنوان مثال فرض کنید مشکل آب در یک منطقه حل می‌شود، اما به دلیل نبود نگرش جامع با بروز مشکل فرونشست زمین در نقطه‌ای دیگر، چالشی جدید سربرمی‌آورد. یا به‌عنوان نمونه‌ای دیگر فرض شود که قوه مجریه در مسیر توسعه باشد اما نظام قانونگذاری و نظام قضایی با ضعف‌ها و چالش‌های توسعه‌نیافتگی مواجه باشند و با دولت هماهنگی لازم را نداشته باشند، چقدر می‌توان انتظار داشت در چنین شرایطی قوانینی متناسب با شرایط در حال توسعه قوه مجریه ارائه شود و قضاوت‌هایی متناسب با توسعه‌یافتگی کشور انجام شود؟

این بینش‌هاست که به تصمیم‌گیران ضرورت خردورزی، حکمت و **هم‌گرایی** در تصمیم‌گیری‌ها و حل مسائل کشور را یادآوری می‌کند. نباید با حل یک مسئله ده‌ها مسئله جدید پدید آورد یا با توسعه بخش‌هایی از حاکمیت و سکوت نسبت به سایر بخش‌ها، توسعه کاریکاتورگونه را به کشور تحمیل کرد. توسعه باید متوازن و فراگیر باشد و با حل هر مسئله طعم شیرین زندگی را برای مردم به ارمغان آورد. این مهم را می‌توان با ایجاد **هم‌گرایی** و **فراگیری** توسعه در همه دستگاه‌ها و

تحقق توسعه مستلزم **حکمرانی مؤثر** است، زیرا سازوکارهای حکمرانی مؤثر برای حصول اطمینان از نظام‌سازی، هماهنگی و همسویی سیاست‌ها، بسیج و تخصیص منابع، تضمین مشارکت ذی‌نفعان، تدوین و اجرای سیاست‌ها و تضمین ارزشیابی و شفافیت تلاش‌های توسعه‌گرا نیازمند **هم‌گرایی**، **فراگیری**، **پایداری** و **پاسخ‌گویی** است. بدیهی است بدون وجود حکمرانی مؤثر نمی‌توان نسبت به اثربخشی تلاش‌ها صورت گرفته برای توسعه کشور اطمینان داشت.

از مهم‌ترین دلایلی که حکمرانی را برای تلاش‌های توسعه‌گرا ضروری می‌کند، ضرورت **هم‌گرایی**، **هماهنگی** و **همسویی خط‌مشی‌هاست**. حکمرانی توسعه و پیشرفت به هماهنگی و همسویی ذی‌نفعان، نهادها و سیاست‌های مختلف در جهت یک برنامه منسجم توسعه‌ای کمک می‌کند. این رویکرد تضمین می‌کند که بخش‌ها و بازیگران مختلف به‌طور هماهنگ با هم کار می‌کنند و از تکرار تلاش‌های مخاطره‌آمیز و حتی تلاش‌های موجه (تکراری) اجتناب می‌کنند و استفاده مناسب از منابع را به حداکثر می‌رساند که خود را در ارتقای شاخص‌هایی مانند بهره‌وری نمایان می‌کند. هماهنگی مؤثر و همسویی خط‌مشی‌ها، کارایی و اثربخشی مداخلات توسعه‌ای را افزایش می‌دهد [۴]. حکمرانی مطلوب توسعه باید با بسیج منابع عمومی و خصوصی، فرصت‌های عادلانه را ترویج کرده و خطر فساد و سوءمدیریت را به حداقل برساند.

حکمرانی توسعه و پیشرفت باید تضمین کند که همه ذی‌نفعان مرتبط، از جمله گروه‌های به حاشیه رانده شده، فرصت مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری را دارند. این امر مشارکت، مشاوره و همکاری فراگیر را ترویج می‌کند و افراد را توانمند می‌سازد تا دستورکار توسعه را شکل دهند و در موضوعاتی که بر زندگی آنها تأثیر می‌گذارد، اظهارنظر داشته باشند. **مشارکت فعال ذی‌نفعان** باعث احساس مسئولیت‌پذیری و انسجام اجتماعی شده و منجر به نتایج مطلوب‌تری برای توسعه پایدار می‌شود [۵].



سطوح مختلف حاکمیت به‌وسیله ایجاد هم‌گرایی در حکمرانی توسعه و پیشرفت و همچنین همسوسازی جریان‌های حل مسئله به‌وسیله شاخص‌های سیستمی محقق کرد.

در حال حاضر براساس قوانین موجود از جمله **ماده (۳۷) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱** و همچنین **ماده (۲۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس**، وظیفه برنامه‌ریزی، نظارت و ارزشیابی برنامه‌های توسعه در کشور برعهده سازمان برنامه و بودجه است، اما به‌دلیل عدم وجود امکان قانونی و عملی برای پیشبرد این برنامه‌ها در سایر قوا و نهادهای حاکمیتی ازسوی ایشان و همچنین عدم وجود مدلی ملی مبتنی بر شاخص‌های سیستمی برای رصد و سنجش پیشرفت و توسعه کلی حاکمیت، تحقق اهداف توسعه در کشور با چالش مواجه شده و تصویر روشنی از میزان حرکت عمومی کشور در مسیر تحقق شاخص‌های کلانی مانند عدالت، انسجام اجتماعی، تاب‌آوری، پایداری، نوآوری، رفاه و سلامت و ... وجود ندارد. همین ابهامات یکی از دلایل بی‌تصوریری مردم از آینده است و می‌تواند باعث اثربخشی اقدامات ترویج‌کننده ناامیدی در میان مردم باشد.

توجه به این نکته ضروری است که امر توسعه شامل همه ارکان حاکمیت و قوای سه‌گانه است و هم‌گرایی تلاش‌های همه ارکان کشور را می‌طلبد. عدم وجود اهداف و برنامه‌های مشخص برای توسعه نظام قانونگذاری ذیل برنامه‌های توسعه کشور یا نامشخص بودن اهداف و نقش نهادهای انقلابی و حاکمیتی در مسیر توسعه کشور، نمونه‌ای از مواردی است که نشان می‌دهد توسعه در کشور فراگیر و هم‌گرا نیست. حتی در مورد دستگاهی مانند قوه قضائیه که یکی از ارکان مهم در مسیر تحقق اهداف مهمی از توسعه کشور است و در برنامه‌های توسعه نیز برای آن هدف‌گذاری می‌شود، سازمان برنامه و بودجه به‌دلیل استقلال و تفکیک قوا مصرح در **اصل (۵۷) قانون اساسی**، امکان راهبری و پیشبرد امور توسعه‌ای را نداشته و در نتیجه اعمال نظارت و ارزشیابی‌اش اثربخش نیست. این درحالی است که چنانچه در سطحی فراقوه‌ای سازوکار و ابزارهایی وجود داشته باشد که ضمن رصد روند پیشرفت قوا و امکان سنجش و ارزیابی تأثیر آنها را بر شاخص‌های کلان و حیاتی توسعه کشور بررسی نماید، حتی اگر امکان بازخواست آن نباشد، که مبتنی بر اصل (۵۷) قانون اساسی به‌نظر می‌رسد امکان آن وجود داشته باشد، می‌توان نسبت به هم‌گرا کردن

فعالیت‌ها و متوازن کردن توسعه‌یافتگی آنها هم‌اندیشی و تدبیر کرد.

بررسی‌ها از روند برنامه‌ریزی توسعه در کشور و فرایند تصویب آن نشان می‌دهد که غلبه نگرش‌های بخشی و منطقه‌ای و همچنین غلبه فضای لابی‌گری به‌جای رویکردهای شواهدمحور، آسیب‌های جدی بر توسعه کشور وارد نموده است، اما این همه ماجرا نیست.

از جمله آسیب‌های وضعیت موجود که به‌دلیل پیچیدگی‌هایش کمتر درباره آن صحبت می‌شود، عدم وجود نهاد ناظر برای رصد توسعه حاکمیت و ارزیابی حکمرانی توسعه و پیشرفت در کشور است. هرچند در حال حاضر مجلس می‌تواند ناظر بر عملکرد دولت و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای آن باشد، اما ازسویی نظارت بر توسعه قوه قضائیه توسط مجلس با چالش روبه‌رو است و ازسوی دیگر هیچ‌گونه قانون، سازوکار و سیستمی برای هدف‌گذاری، ارزیابی و سنجش میزان توسعه‌یافتگی مجلس وجود ندارد. طبیعتاً مبتنی بر شرایط بیان شده، سازمان برنامه هم امکان و اختیار چنین نظارتی و ارزیابی را ندارد. این درحالی است که نوعی از وفای در بدنه کارشناسی کشور وجود دارد که یکی از مشکلات و چالش‌های اساسی توسعه کشور در حال حاضر، وضعیت نظام قانونگذاری و حکمرانی پارلمانی است، چه اینکه سیاست‌های کلی قانونگذاری نیز می‌تواند تصویری از این نگاه نقادانه را نشان دهد. در کنار قوه قضائیه و قوه مقننه، می‌توان به نهادهای دیگری مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و نهادهای فراقوه‌ای دیگری نیز اشاره کرد که به‌دلیل پیچیدگی شرایط حکمرانی در ایران در طی سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی شکل گرفته‌اند، اما با سازوکارهای موجود، در فرایندها و برنامه‌های توسعه هیچ نام و نشانی از آنها نیست، درحالی‌که آثار متعددی بر فرایندهای توسعه کشور دارند. این شواهد نشان می‌دهد، کشور نیاز به یک نهاد حکمرانی توسعه فراگیر دارد، به‌نحوی که بتواند همه ظرفیت‌های کشور را در مسیر توسعه هم‌گرا کند.

ازسوی دیگر همان‌طور که بیان شد، ایجاد هم‌گرایی و هماهنگی میان دستگاه‌ها نیازمند وجود مدلی ملی برای ارزیابی همه‌جانبه‌نگر، پیش‌برنده و یادگیرنده است که می‌تواند مبتنی بر شاخص‌های سیستمی محقق شود. این شاخص‌ها در کنار هم باید تصویری نسبتاً واضح از توسعه را ارائه کرده و با رصد آنها امکان ارزیابی حرکت کلی و روند پیشرفت فراهم

از حاکمیت انتظار می‌رود رسیدگی به مسائل جزئی و روزمره مناطق یا بخش‌ها و سازمان‌های مختلف را در دستورکار داشته باشد. مثل رسیدگی به وضعیت آنتن‌دهی تلفن همراه در مناطق مختلف، رسیدگی به وضعیت آسفالت خیابان‌ها و ده‌ها و صدها نیاز روزانه عادی و متداول زندگی مردم که توسط دستگاه‌های اداری باید رفع و رجوع شود. توجه به این نکته ضروری است که چنانچه این مشکلات بر روی هم تل‌انبار شود، می‌تواند تبدیل به چالش‌های سیستمی شده و ریسک‌های سیستمی را افزایش دهد. از جمله نمونه‌های این‌دست از چالش‌های سیستمی می‌توان به بی‌تصمیمی گسترده در یک مدت زمانی طولانی، معطل گذاشتن ظرفیت‌های کشور در مدتی طولانی، عدم کنشگری فعال در برابر مسائل خرد و ... اشاره کرد. در یک نمونه واقعی، چالش ناترازی آب و برق در سال آخر دولت یازدهم نمونه‌ای از تبدیل شدن این‌دست از مسائل خرد به چالش‌های سیستمی بود.

آنچه مهم است، خودآگاهی حکمرانی نسبت به حکمرانی توسعه، شاخص‌های سیستمی و حرکت در جهت ایجاد مدلی فراگیر برای طراحی و رصد این شاخص‌هاست. تا زمانی که این مهم از چشم سیاستگذاران مغفول باشد، مسیر توسعه در کشور با چالش‌های ناشی از سردرگمی دست به گریبان خواهد بود. اما در سوی مقابل تحقق حکمرانی توسعه و پیشرفت مبتنی بر شاخص‌های سیستمی و بروز آثار آن بر زندگی مردم، امید به آینده را برای جامعه به ارمغان خواهد آورد.

شود. همان‌گونه که اشاره شد، در حال حاضر در متون قانونی برای ارزیابی عملکرد به ماده (۳۷) قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ اشاره می‌شود، اما همان‌طور که از متن این قانون برمی‌آید، ارزیابی عملکرد مدنظر آن نه مبتنی بر یک الگو و مدل سیستمی ملی است و نه با ویژگی‌ها و شرایط ساختاری موجود در کشور سازوکار است و در نتیجه گزارش‌هایی که به‌صورت سالیانه بر مبنای این قانون و همچنین ماده (۲۳۵) آیین‌نامه داخلی ارائه می‌شود هیچ‌کدام واجد شرایط ذکر شده نیست، چه اینکه ساختارهای موجود هم امکان چنین ارزیابی را فراهم نمی‌کند.

بنابر مطالب ذکر شده، انتظار می‌رود نحوه ورود و مداخله حاکمیت در مواجهه با موضوعات و مسائل سیستمی متفاوت باشد. هدف از رویکرد طراحی سیستمی در مواجهه با مسائل و طراحی شاخص‌های متناسب با آن، ارائه مداخلاتی است که بر کل سیستم اثر گذاشته و همچون نور خورشید اثرش بر همه حاکمیت و زندگی مردم قابل لمس باشد. نمونه‌ای از این موارد تحقق عدالت است که پایداری، یکپارچگی و احساس پیشرفت را می‌تواند رقم بزند و حس اعتماد عمومی و امید به آینده را ارتقا می‌دهد. نمونه‌ای دیگر از مداخلات سیستمی می‌تواند توسعه متوازن و دوستدار محیط زیست زیرساخت‌ها باشد، که خود را می‌تواند در حل مشکل ناترازی آب و انرژی، سازگاری با چرخه‌های زیستی و دسترس‌پذیری عادلانه مردم به زیرساخت‌ها و فرصت‌های اقتصادی و تولیدی نشان دهد. البته نباید از نظر دور داشت که در کنار همه موارد اشاره شده





۶. پیشنهادهای سیاستی برای برنامه هفتم توسعه



آسیب‌های نگرش‌های بخشی موجود در برنامه خواهد شد.

۲. مرکز رصد و دیده‌بانی پیشرفت و عدالت: این مرکز، یک مرکز پردازش داده فراقوه‌ای خواهد بود، که برای رصد، دیده‌بانی و ارزیابی وضعیت شاخص‌های سیستمی توسعه و پیشرفت، بانک‌های داده‌ای مورد نیاز را از نهادهای قانونی مربوطه مانند مرکز آمار، بانک مرکزی و ... دریافت نموده و پردازش و تحلیل می‌نماید. این مرکز باید تا پایان سه‌ماهه اول سال نخست برنامه راه‌اندازی شده (ذیل ستاد فراقوه‌ای حکمرانی پیشرفت و عدالت که در پیشنهاد بعدی درباره آن توضیح داده خواهد شد) و امکان رصد برخط وضعیت توسعه کشور، مطابق با شاخص‌های سیستمی مدل سنجش پیشرفت و عدالت را فراهم کند. این مرکز باید با ارائه گزارش‌های رصدی از وضعیت توسعه و پیشرفت کشور، ظرفیت‌کنشگری فعال در قبال انحرافات از مسیر توسعه را برای دستگاه‌ها، نمایندگان مجلس و ... امکان‌پذیر نماید. (چنانچه سازمان برنامه و بودجه محور قرار گیرد، این مرکز هم باید در این سازمان قرار گیرد). سه ویژگی متمایزکننده برای این مرکز در مقایسه با سایر مراکز رصدی مشابه می‌تواند شامل: ۱. این مرکز باید بر روی شاخص‌های سیستمی توسعه متمرکز باشد و دریافت و گردآوری داده‌ها و اطلاعات را با این هدف دنبال کند. ۲. این مرکز باید فرابخشی باشد و به‌عنوان ناظر و هم‌گراکننده فعالیت‌های مرتبط با پردازش داده‌های حکمرانی توسعه هر سه قوه عمل نماید. ۳. جزئیات روند شاخص‌های سیستمی توسعه باید توسط این مرکز به‌صورت برخط در دسترس تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان باشد و گزارش‌های تحلیلی سالیانه از آن ارائه شود.

۳. ستاد حکمرانی توسعه و پیشرفت: برای ایجاد هم‌گرایی و هم‌افزایی لازم در سیستم‌ها، سیاست‌ها و فرایندهای توسعه‌ای در همه دستگاه‌های حاکمیتی و هدایت و راهبری کلان تلاش‌های مرتبط با توسعه در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی دو پیشنهاد وجود دارد. پیشنهاد اول این است که با توجه به اصل تفکیک قوا و اختیارات رؤسای قوا و حدود استقلال ایشان مصرح در اصل (۵۷) قانون اساسی، سازوکار رصد، دیده‌بانی و حکمرانی پیشرفت و توسعه کشور در یک تشکیلات فراقوه‌ای به‌عنوان نهاد راهبر توسعه اجرایی

با نگاهی واقع‌بینانه به زمان محدود پیش‌رو جهت بررسی و اصلاح برنامه هفتم توسعه، اعمال اصلاحات بنیادی مدنظر این گزارش دور از دسترس است، اما به‌منظور ایجاد ظرفیتهای حداقلی برای اصلاح حکمرانی توسعه و پیشرفت و در نظر گرفتن شاخص‌های سیستمی برای بلندمدت، ۶ پیشنهاد ارائه می‌گردد که پیشنهاد آخر شامل پیش‌نویس احکامی برای تحول در حکمرانی توسعه و پیشرفت است:

۱. ایجاد سازوکارهای بازخوردگیری، بازنگری و اصلاح سالیانه شاخص‌های کلان توسعه و پیشرفت برنامه هفتم توسعه: از جمله ظرفیت‌های نظارت و ارزیابی قوانین برنامه، قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ و همچنین ماده (۲۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس است، از طرفی به‌طور معمول هر برنامه توسعه دربردارنده بخش‌های نظارت و ارزیابی نیز می‌باشد. اما براساس توضیحات ارائه شده، این نوع از ارزیابی عملکرد و جایگاه دستگاه‌های ارزیابی‌کننده، فاقد ویژگی‌های لازم برای ارزیابی شاخص‌های کلان سیستمی است که کل حاکمیت را پوشش بدهد. با توجه به نکات گفته شده پیشنهاد می‌شود برای ارتقای ظرفیت‌های بازخوردگیری، ارزشیابی و یادگیرندگی حکمرانی توسعه و پیشرفت، در گام نخست در سال اول برنامه هفتم مدل ملی سنجش پیشرفت و عدالت با ارائه ۵ تا ۷ شاخص سیستمی در فصل نظارت بر برنامه هفتم توسعه ارائه شود. لازم به توضیح است که این شاخص‌ها باید متمرکز بر ارزیابی اثر و پیامدهای حاصل از کلیه فعالیت‌های توسعه‌ای باشد. پس از ارائه مدل مذکور و با استفاده از ظرفیت فراهم شده در مرکز رصد و دیده‌بانی پیشرفت و عدالت (در پیشنهاد دوم توضیحات لازم درباره این مرکز ارائه شده است)، لذا باید هرساله گزارشی از اثرسنجی اقدامات توسعه‌ای کشور و پیامدهای ادامه روندهای موجود در قالب گزارش سالیانه پیشرفت و عدالت در کنار گزارش عملکرد برنامه هفتم توسعه ارائه شود. این گزارش باید تا پایان تیرماه هر سال منتشر شده و پیشنهادهای اصلاحی و تکمیلی درخصوص برنامه توسعه در آن ارائه شود. این چرخه بازخوردگیری و یادگیرندگی که از طریق به‌کارگیری شاخص‌های سیستمی حکمرانی تقویت می‌شود، سبب افزایش هم‌گرایی‌های درونی برنامه و کاهش ریسک‌ها سیستمی و

اختیارات لازم به آن داده شود. این مهم به دلیل محدودیت‌های قانونی نیازمند ورود و دریافت اذن رهبری است.

۴. تدابیر بازخوردی برای تحول در برنامه‌های توسعه: از جمله ظرفیت‌های مهمی که برای تحول در حکمرانی توسعه کشور باید به آن توجه شود، **تحول و ارتقای کیفیت برنامه‌ریزی توسعه** در کشور است. منشأ بسیاری از مشکلات توسعه‌ای در کشور، سازوکارها، فرایندها و قالب‌های موجود مسئله‌یابی، اولویت‌بندی و برنامه‌ریزی توسعه در کشور است. در برنامه هفتم نیز هرچند به صورت مختصر به نظام بودجه‌ریزی کشور اشاره شده، اما به موضوع نظام برنامه‌ریزی و روش‌ها و فرایندهای آن توجه لازم نشده است، گو اینکه در کشور یک نظام برنامه‌ریزی کاملاً توسعه یافته مستقر است و مشکلات را باید در سایر مؤلفه‌های حکمرانی و مدیریت دنبال کرد. از جمله موضوعات بسیار مهمی که باید در برنامه هفتم مدنظر قرار گیرد و زمان‌بندی و هدف‌گذاری دقیقی برای آن انجام شود، مسئله تحول در نظام برنامه‌ریزی و به خصوص ضرورت تحول در برنامه‌ریزی‌های توسعه کشور است. بر همین اساس پیشنهاد می‌گردد سازمان برنامه و بودجه مکلف شود تا پایان سال دوم برنامه، چارچوب پیشنهادی تحول در نظام برنامه‌ریزی کشور، به خصوص برنامه‌های توسعه را به شورای عالی توسعه و پیشرفت ارائه نماید و پس از تأیید این شورا، تا پیش از تدوین برنامه هشتم، اصلاحات قانونی مورد نیاز در این حوزه انجام شود.

۵. تدابیر توسعه‌ای برای حکمرانی پارلمانی: یکی از مواردی که غالباً در برنامه‌های توسعه نسبت به آن غفلت شده، توجه به این نکته است که توسعه باید فراگیر و شامل همه اجزای حاکمیت باشد و فقط محدود به دولت و قوه قضائیه نشود. در این میان از جمله حوزه‌هایی که نسبت به آن غفلت می‌شود **توسعه حکمرانی پارلمانی** است. منظور از توسعه حکمرانی پارلمانی نه گسترش تشکیلات و ظواهر، بلکه هدف‌گذاری برای تحول نظام قانونگذاری و ارتقای برنامه‌ها، روش‌ها و فرایندهای قانونگذاری و نظارت و انجام وظایف نمایندگی است که انتظار می‌رود در یک دوره پنج‌ساله به ثمر برسد. این امر مهم که خود زمینه‌ای اساسی برای ارتقای کیفیت حکمرانی توسعه است، باید مبتنی بر سیاست کلی **نظام قانونگذاری طراحی و اجرا شود** و برنامه‌ریزی کلان آن در برنامه هفتم توسعه مورد توجه قرار گیرد.

شود تا امکان دسترسی آن به هر سه قوه برای انسجام‌دهی به اقدامات فراهم باشد. راهبری این ستاد فراگیر شامل همه نهادها، قوانین، مقررات و سازوکارهای تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت که بر نتایج و پیامدهای توسعه تأثیر می‌گذارند، می‌شود. سطح ورود این ستاد به مسئله توسعه، به **رصد و راهبری کلان و هم‌گرا کردن تلاش‌ها و رفع موانع کلان توسعه** محدود می‌شود و شامل سطح برنامه‌ریزی و اجرا و دخالت در تخصیص بودجه و مانند آن، قانونگذاری و حتی تعیین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه نمی‌شود و همه این اقدامات باید از طریق سازوکارهای قانونی موجود انجام شود. **شورای هماهنگی سران سه قوه** به دلیل قدرت تصمیم‌گیری و عملیات می‌تواند نقش این ستاد و **سخنگویی پیشرفت و توسعه کشور** را برعهده داشته باشد و دبیرخانه شورا نیز می‌تواند از طریق سازوکارهای رصد و دیده‌بانی، با شناسایی ظرفیت‌ها و فرصت‌ها و همچنین چالش‌ها و موانع موجود در حوزه پیشرفت و عدالت، از ظرفیت هم‌گراکننده جلسات سران قوا برای حل چالش‌ها و **ظرفیت‌سازی‌های جدید** برای برچیدن موانع استفاده کند. پیشنهاد می‌شود به منظور ارتقای هماهنگی در همه حوزه‌های مرتبط با توسعه کشور میان و ایجاد هم‌گرایی در تصمیمات «شوراهای عالی»، دستگاه‌های حاکمیتی و نهادهای کارشناسی قوای سه‌گانه»، شوراهای عالی فراقوه‌ای از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در این شورا متمرکز شود و عنوان شورای سران سه قوه به **شورای عالی توسعه و پیشرفت** تغییر یافته و نقش هماهنگی و هم‌گرایی را برعهده گیرد. همچنین انتظار می‌رود چنین مجموعه‌ای به صورت **سالانه گزارش‌های رصدی-تحلیلی پیشرفت و عدالت** را منتشر کرده و پیشنهادهایی برای ارتقای کیفیت، اقدامات توسعه‌ای دستگاه‌ها و تحول برنامه‌های توسعه ارائه کند و از طریق مجاری قانونی موجود در سه قوه، پیگیری‌های لازم را برای اصلاح امور انجام دهد. بدیهی است مبتنی بر اصول (۵۷)

قانون و (۱۱۰) قانونی اساسی، حدود اختیارات شورای عالی توسعه و پیشرفت، تنظیم روابط قوای سه‌گانه در این شورا و توشیح مصوبات آن مبتنی بر تأیید و تفویض اختیار رهبر انقلاب اسلامی خواهد بود.

پیشنهاد دوم آن است که راهبری توسعه در کشور، در سازمان برنامه و بودجه متمرکز شده و این نهاد تقویت شود و



حاکم بر فعالیت‌های ستادی شورا و دبیرخانه آن در خصوص حکمرانی توسعه و پیشرفت با نظر اجتماعی اعضای شورا مصوب شده و جهت اجرا به دستگاه‌های مربوطه ابلاغ گردد. (د) شورا موظف است مدل ملی سنجش و ارزیابی پیشرفت و عدالت و شیوه‌نامه اجرایی آن را حداکثر ظرف مدت یک سال پس از تصویب برنامه مصوب کرده و به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نماید.

(ه) دبیرخانه شورا موظف است حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ مدل ملی سنجش پیشرفت و عدالت، مرکز رصد و دیده‌بانی پیشرفت و عدالت را راه‌اندازی کرده و اولین گزارش رصدی-تحلیلی خود را پس از تأیید شورا، تا پایان ماه چهارم سال دوم برنامه به صورت عمومی و شفاف ارائه نماید.

(و) دبیرخانه مکلف است برای تا پایان تیرماه هر سال، گزارشی رصدی-تحلیلی از وضعیت توسعه کشور را در قالب مدل ملی سنجش و ارزیابی پیشرفت و عدالت به همراه پیشنهادهای اصلاحی و همچنین وظایف دستگاه‌ها در خصوص آن ارائه نماید. پس از تأیید گزارش و انتشار آن، پیگیری اقدامات قانونی و اجرایی لازم از مسیر سران قوا و سایر مجاری قانونی انجام شود.

(ز) سازمان برنامه و بودجه مکلف است در پایان سال دوم برنامه، پیشنهادهای تحولی خود در خصوص نظام برنامه‌ریزی کشور، به خصوص برنامه‌های توسعه و پیشرفت، را به شورا ارائه نماید. شورا نیز موظف است ظرف مدت ۶ ماه پیشنهادهای را بررسی کرده و بسته پیشنهادی خود درباره تحول در سیاست‌های کلی برنامه توسعه را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه نماید. همچنین شورا موظف است در حدود اختیارات قانونی سران قوا نسبت به اجرایی‌سازی فرایندها و سازوکارهای تحول نظام برنامه‌ریزی اقدامات لازم را پیگیری نموده و مواردی که نیاز به قانونگذاری دارد را به مجلس ارائه نماید. مجلس نیز موظف است تا پایان سال سوم برنامه نظر خود را درباره این پیشنهادهای اعلام نماید.

۶. احکام حکمرانی توسعه و پیشرفت: براساس موارد بیان شده پیشنهاد می‌گردد یک فصل جدید با عنوان حکمرانی توسعه و پیشرفت اضافه گردد و ذیل آن موارد زیر در نظر گرفته شود:

فصل ۲۴: حکمرانی توسعه و پیشرفت

ماده ---: در اجرای بندهای یک، سه و بیست و پنج سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.

ساختار و الزامات

ماده ---: به منظور تحقق هم‌گرایی، هم‌افزایی و فراگیری تلاش‌ها توسعه‌ای در کشور و تحقق حکمرانی عادلانه، اقدامات زیر انجام شود:

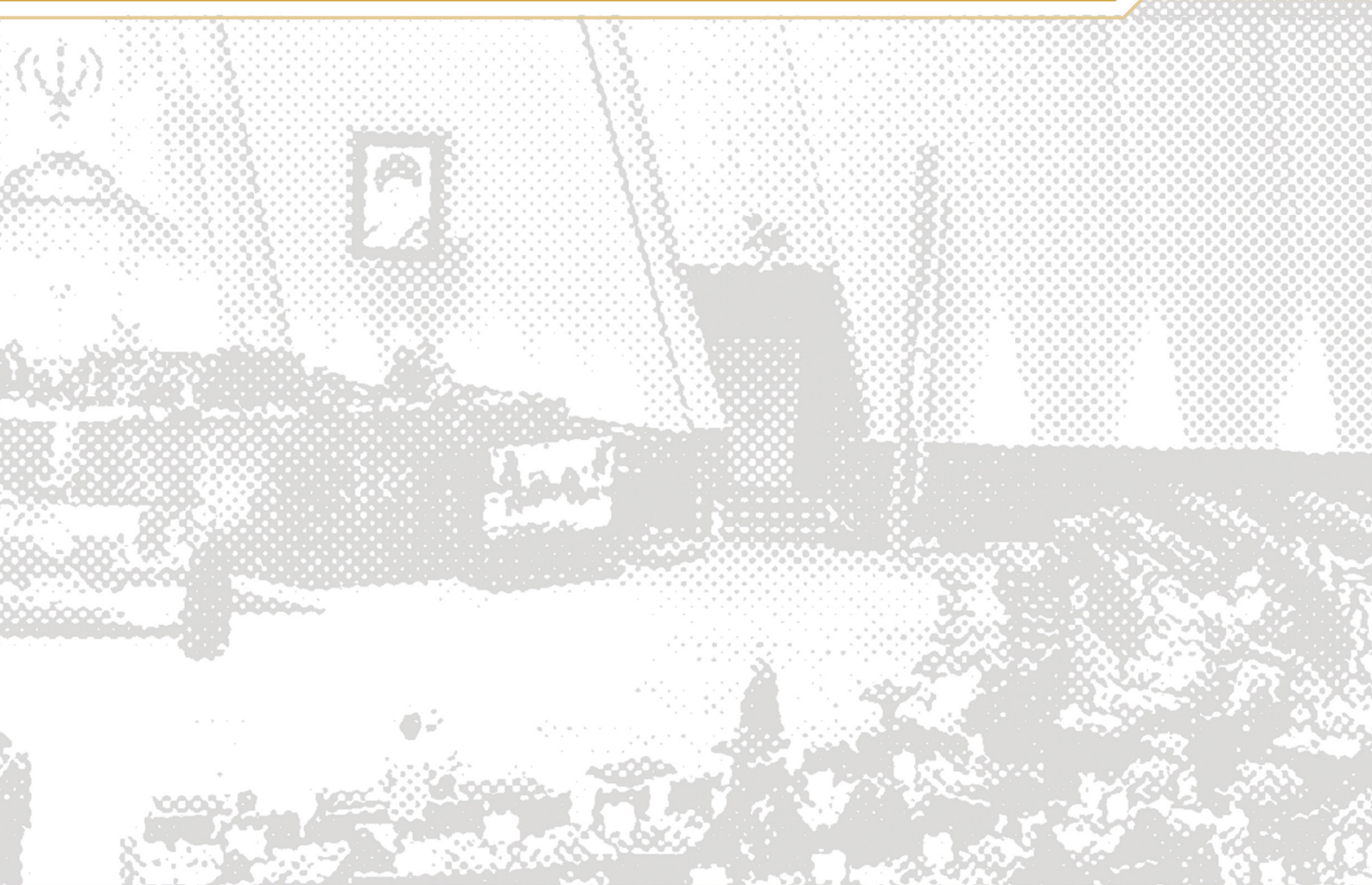
(الف) شورای هماهنگی سران قوا با تغییر نام به شورای عالی توسعه و پیشرفت، به عنوان ستاد مرکزی حکمرانی و راهبری توسعه در کشور می‌شود و دبیرخانه شورا براساس این مأموریت تجهیز می‌شود. (ماده جایگزین در صورت وجود رویکرد تقویت سازمان برنامه: به منظور تقویت و تمرکز راهبری توسعه در سازمان برنامه و بودجه، کلیه نهادهای حاکمیتی مکلف به پاسخ‌گویی و هماهنگی با سازمان برنامه در امور توسعه‌ای هستند).

(ب) حدود اختیارات شورا در راهبری توسعه محدود به رصد و دیده‌بانی حرکت کلی توسعه و پیشرفت کشور، ایجاد هماهنگی و هم‌گرایی میان سه قوه و نهادهای حاکمیتی، پر کردن خلأهای ناشی از ناهماهنگی میان دستگاه‌ها و ظرفیت‌سازی و رفع موانع فرابخشی توسعه بوده و نافی مسؤولیت‌های قانونی سایر نهادها نیست. جایگاه و مصوبات این شورا در نسبت با سایر شوراهای عالی کشور، به غیر از شورای عالی امنیت ملی، ارجح است.

(ج) حداکثر سه ماه پس از تصویب برنامه، ساختار و آیین‌نامه



- [1] Mohammadi, Younes, Mahboubeh Parsaeian, Parinaz Mehdipour, Ardeshir Khosravi, Bagher Larijani, Ali Sheidaei, Anita Mansouri et al., "Measuring Iran's success in achieving Millennium Development Goal 4: a systematic analysis of under-5 mortality at national and subnational levels from 1990 to 2015," The Lancet Global Health(5), vol. 5, pp. e537-e544. , 28 March 2017.
- [2] R. Buchanan, "Wicked Problems in Design Thinking, " Design Issues, Vol.8 No.2, pp. 5-21, 1992
- [3] P. H. Jones, " Systemic Design Principles for Complex Social Systems, " Design, User Experience, and Usability. User Experience Design for Diverse Interaction Platforms and Environments, vol. 8519, pp. 69-78, 2014.
- [4] OECD, "Governance for Development, " OECD, Château de la Muette in Paris, France, 2019[1] UNDESA, "Governance for Sustainable Development, ", " United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, UN DESA, 2018
- [5] UNDESA, "Governance for Sustainable Development, ", " United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, UN DESA, 2018.
- [6] UNDP, "Governance for Sustainable Development, " United Nations Development Programme, UN, New York, 2020.
- [7] Secretary-General Of United Nations, "Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015," Report of the Secretary-General, United Nations, 2010.
- [8] W. Bank, "Governance and Development, " Carlos Rossel, Washington, D.C., 2012.
- [9] Secretary-General of the United Nation, "The Sustainable Development Goals Report 2022," United Nations publication issued by the Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, 2023.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir