

نقد و بررسی برنامه‌های توسعه

محمود نظرنیا (کارشناس ارشد جغرافیای سیاسی)

۳۱ خرداد ۱۳۹۶

شماره مسلسل: ۴۴۰۰۳۳۲

شماره شاپا: ۵۳۸۵-۲۴۲۳

مقدمه

توسعه و پیشرفت، گام اصلی در شکوفایی و رونق بخشی به فضای مطلوب برای اداره بهتر جامعه و توزیع برابر منابع و امکانات است. الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت یکی از گام‌های مهم و تأثیرگذار بر روند پیشرفت و عدالت است. از سوی دیگر، برنامه‌های توسعه به منظور توازن بین بخشی و کلان تعیین می‌گردد، باین حال برنامه‌های توسعه نیز در کشور با روندهایی مواجه شده است و گهگاه به درستی اجرا می‌شود و گاهی هم دچار ضعف‌هایی در همه سطوح بوده است. این نوشتار سعی می‌کند تا به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران بپردازد و در نهایت، مدلی جدید را در این حوزه به عنوان مهم‌ترین ابزار توسعه ارائه می‌کند.

توسعه، اساساً تفکیک‌پذیر به ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی نیست، مفهوم توسعه، فراگیر است و تمام مسائل سیاسی، فرهنگی، انسانی، اقتصادی و... را دربرمی‌گیرد. وقتی راجع به موضوعی مثل توسعه اقتصادی بحث می‌شود، به همراه آن لاجرم پسوندهای فرهنگی و اجتماعی هم منظور است زیرا جهت بسترسازی هر حوزه‌ای در توسعه، ابزار فرهنگی نیز به عنوان اصل تفکیک‌ناپذیر آن است.

اما نقش کلیدی و مؤثر در بستر سازی‌ها در جهت تحقق برنامه‌های توسعه، اصل مهم آینده‌نگری است. هدف و پیش‌بینی دقیق و وضعیت مطلوب به عنوان غایت و مقصد برنامه، مستلزم دستیابی به شناخت دقیقی از آینده است. هرچه سرعت تغییرات بیشتر و محتوای آن‌ها پیچیده‌تر باشد امکان کنترل آن‌ها کاهش می‌یابد. در این صورت، ضرورت تدوین چشم‌انداز، بیشتر و اهمیت انتخاب دقیق راه، آشکارتر خواهد شد.

آنچه به عنوان نقش محوری مورد توجه قرار می‌گیرد آینده‌نگری در این خصوص است.

در این مبحث باید به چند نکته توجه داشت:

۱. بررسی و شناخت مهم‌ترین روندهای گذشته طی شده. ۲. شناسایی و کشف عوامل تسریع‌کننده و متوقف‌کننده و طبقه‌بندی عوامل مثبت و منفی و ارزیابی آن‌ها. ۳. بررسی تأثیرات و پیامدهای تداوم روندها بر ساختارهای مختلف. ۴. شناسایی اقدامات و گام‌های لازم برای طی نمودن در مقاطع مختلف زمانی. ۵. شناسایی نقاط ضعف و تنگناهای گذشته.

نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه

بر اساس یافته‌های صورت‌گرفته، سیستم تصمیم‌سازی و برنامه‌ریزی توسعه‌ای در کشور ما بیشتر به شکل رویکرد جامع بوده است. در این صورت در ابتدای بحث به تفاوت بین رویکرد سیستمی جامع و هسته‌های کلیدی پرداخته و در ادامه به تبیین و تشریح آن می‌پردازیم.

جدول شماره ۱: شمای کلی تفاوت دو رویکرد برنامه‌های سیستمی جامع و هسته‌های کلیدی

هسته‌های کلیدی	جامع	نوع برنامه
		ابعاد
۱. چشم‌انداز و تصویر عمومی. ۲. بخش کلیدی بر اساس هسته‌های خط‌دهنده. ۳. پروگرام‌های اجرایی	۱. سطح ملی تا منطقه‌ای و محلی. ۲. از سطح کلان تا بخشی. ۳. شامل بخش دولتی و خصوصی و نهادهای عمومی. ۴. مشتمل بر برنامه، طرح و پروژه.	حیطه شمول
۱. نیاز به اطلاعات در مورد هسته‌های خط‌دهنده. ۲. نیاز به تمرکز منابع بر هسته‌ها. ۳. نیاز به جلب مشارکت بخش‌های غیردولتی. ۴. پرنگ‌ترشدن نقش دولت در عرصه‌های سیاست‌گذاری. ۵. نیاز به چشم‌انداز و تصویری کلان جهت‌گزینه‌های هسته‌های خط‌دهنده. ۶. ضرورت مشارکت همه‌جانبه کارشناسان و متخصصین هسته کلیدی. ۷. ضرورت برنامه‌ریزی تفصیلی پروگرام‌های اجرایی. ۸. مصون‌نگهداشتن هسته‌های کلیدی از نوسانات و شوک‌های برون‌زای سیاسی، اقتصادی.	۱. نیاز به آمار و اطلاعات تفصیلی جامع، به‌هنگام. ۲. نیاز گسترده به منابع فیزیکی و نیروی انسانی متخصص. ۳. نیاز به نظام برنامه‌ریزی پویا و جامع و گسترده. ۴. نیاز به نظام مدیریت و سازمان‌دهی وسیع و پیچیده. ۵. نیاز به نظام کنترل و نظارت همه‌جانبه. ۶. ضرورت سازگاری، انسجام و هماهنگی به لحاظ گستردگی اجزای آن. ۷. نیاز به مداخله و نقش وسیع دولت. ۸. نیاز به ثبات نسبی سیاسی. ۹. نیاز به ثبات نسبی در اقتصاد.	الزامات

<p>۱. امکان تأمین اطلاعات (به‌دلیل محدود‌تر بودن) وجود دارد.</p> <p>۲. تمرکز و اختصاص منابع کافی جهت اجرای پروژه‌ها.</p> <p>۳. امکان تبیین نهادها و ترتیبات قانونی جهت اجرای برنامه وجود دارد.</p> <p>۴. امکان حمایت از هسته در قبال شوک‌های درون‌زا، برون‌زا وجود دارد.</p> <p>۵. بعد سیاست‌گذاری و هدایتی دولت تقویت خواهد یافت.</p> <p>۶. قابلیت بالای اجرایی بودن برنامه.</p> <p>۷. امکان مشارکت بالای بخش غیردولتی.</p> <p>۸. افزایش کارایی بودجه‌بندی.</p> <p>۹. طولانی‌نبودن دوره تدوین.</p> <p>۱۰. کاهش تعداد پروژه‌ها</p>	<p>۱. جامعیت برنامه.</p> <p>۲. این نوع برنامه تمامی تعادل‌های مختلف را ملحوظ می‌کند.</p> <p>۳. به‌دلیل نگاه تفصیلی و تعادل‌ها امکان شناخت شکاف‌ها را فراهم می‌کند.</p> <p>۴. وجود هماهنگی بین اهداف کلان و بخشی.</p>	محاسن
--	--	-------

۱. عدم جامعیت. ۲. عدم تدوین برنامه برای سایر بخش‌ها (غیرکلیدی) حداقل در کوتاه‌مدت. ۳. حساسیت وابستگی توفیق برنامه به انتخاب هسته‌های کلیدی. ۴. نقش بسیار پروگرام اجرایی در موفقیت برنامه. (*)	۱. عدم دسترسی به آمار و اطلاعات تفصیلی، دقیق و به‌هنگام و قابل‌اتکا. ۲. کمبود منابع مالی و فنی ۳. کمبود نیروی انسانی متخصص و ماهر. ۴. عدم وجود نظام مدیریتی و اجرایی کارا. ۵. مداخله وسیع دولت در امور. ۶. عدم امکان نظارت و کنترل صحیح و مداوم. ۷. عدم امکان هماهنگی و انسجام امور (به‌دلیل گستردگی بسیار آن‌ها). ۸. مبهم‌بودن نحوه تبدیل اهداف کلی و کیفی به اهداف کمی و اجرایی. ۹. امکان پیدایش اختلال در مراحل اجرای برنامه به‌دلیل نوسانات اقتصادی. ۱۰. کاهش مشارکت بخش خصوصی و عمومی. ۱۱. طولانی‌بودن دوره تدوین برنامه	مشکلات و معاینات
---	---	------------------

* منبع: آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی، سعید غلامی و دیگران. دانشگاه آزاد اسلامی ۱۳۸۸ صص ۱۱۷-۱۱۵

بنابراین رویکرد سیستم هسته‌ای در تلاش است تا موانع جدی توسعه را حل کند. در واقع، برای نیل به توسعه می‌بایست ثبات و شناخت سیاسی اداره امور، تثبیت و مشخص باشد این در حالی است که اگر اصول سیاسی نیز ثابت و مشخص نباشد توسعه هم مورد نقد است زیرا در خصوص برنامه توسعه و حتی بودجه‌های سالیانه قدرت چانه‌زنی نمایندگان مردم باعث می‌شود تا عدالت توسعه‌ای اجرا نشود. باین‌حال، برای توازن توسعه‌ای طراحی مدلی مطلوب و همه‌جانبه نیاز مبرم است.

برای طراحی رویکرد برنامه‌ریزی با مدل هسته‌های کلیدی انتخاب هسته‌های کلیدی، تعیین خطه‌شی و تصویر کلان، استراتژی و نظام اجرای برنامه و... مهم و تأثیرگذار است.

ضعف ما در برنامه‌های توسعه کجاست

آنچه به‌عنوان ضعف و یا نقد و ارزیابی برنامه‌های توسعه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۱. مفهوم ثابت و روشنی از توسعه، ابعاد و ویژگی‌های آن به‌عنوان هدف اصلی در برنامه وجود ندارد.

۲. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه و متولیان تدوین آن به چشم می‌خورد.

۳. برای تدوین یک برنامه مطلوب و چابک و انعطاف‌پذیر، بهره‌گیری از تجارب صاحب‌نظران و ذینفعان امور، مهم و کلیدی است و علت تغییر پی‌درپی مفاد برنامه‌ها در کوتاه‌ترین زمان بعد از اجرا همین است.

۴. توزیع نامتوازن منابع مالی و امکانات از سوی مرکز به صورت ملموس، مشاهده می‌شود.

۵. در طراحی برنامه‌ها عموماً به منظور اجرای برخی از مفاد نیازمند تصویب آیین‌نامه و یا قانون است و دولت را ملزم می‌سازد مثلاً تا پایان سال اول، دوم... مصوبه، آیین‌نامه و... را به تأیید برساند درحالی‌که این بیشترین ایراد بر برنامه‌هاست زیرا توازن در اجرای برنامه دچار به هم‌خوردگی خواهد شد.

۶. پیچیدگی، سردرگمی و پیوندهای غیرمرتبط قوانین مشاهده می‌شود.

۷. عدم نظارت کافی بر روند پیشرفت و نبود شاخص‌های ارزیابی برای نظارت و بررسی.

بنابراین برای نیل به توسعه پایدار دربرگیرنده همه سطوح کلی توسعه و برای ایجاد گفتمان پیشرفت و عدالت برای رسیدن به الگوی اسلامی- ایرانی و بازنگری برخی از قوانین دست‌وپاگیر لازم است با چند مثال موضوع را روشن کنیم.

مثال ۱: تدوین سیاست‌های کلی نظام طبق بند ۱، اصل ۱۱۰ قانون اساسی با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده مقام رهبری است، این در حالی است که طبق قانون برنامه و بودجه، تدوین سیاست‌های اقتصادی بر عهده شورای اقتصاد است.

مثال ۲: نقش و روند نظارت بر برنامه‌های توسعه بر عهده مجلس، مجمع تشخیص، وزارت اقتصاد، دیوان محاسبات، معاونت نظارت راهبردی و... است درحالی‌که قانون حد اختیارات و نظارت آنان را مشخص نکرده و بیشتر موازی کار صورت خواهد گرفت.

جدول شماره ۲: موانع موجود در کشور ویژگی‌ها و وضعیت مطلوب در آینده

عناوین	ویژگی‌های وضعیت مطلوب
ویژگی‌های اقتصادی	
ساختار بازارها	پویا و انعطاف‌پذیر
فضا و عرصه رقابت	ملی، جهانی و منطقه‌ای
ساختار سازمانی	شبکه‌ای، الکترونیکی
بافت اقتصادی تولید	صنعتی و خدماتی متکی به دانایی
منبع ارزش اقتصادی	سرمایه‌های انسانی و اجتماعی
ویژگی‌های کسب‌وکار	
ویژگی تولید	تولید محصول قابل انعطاف با سلیقه مشتری و تقاضای بازار و باکیفیت و استفاده بهینه از ظرفیت‌های موجود با رویکرد جهانی
محرك‌های کلیدی رشد	سرمایه، فناوری و ارتباطات

فناوری اطلاعات و ارتباطات	محرک‌های کلیدی فناوری
نوآوری، ابداع، کیفیت و سرعت در مدیریت زنجیره عرضه	منبع مزیت رقابتی
متوسط و زیاد	اهمیت تحقیق و نوآوری
تشریک مساعی و دریافت خدمات از بیرون بنگاه	روابط بنگاهی
ویژگی‌های مصرف‌کنندگان	
سریعاً در حال تغییر	سلیقه‌ها
دامنه وسیعی از مهارت‌ها با قابلیت انطباق بالا	مهارت‌ها
تحصیل و یادگیری در طول زندگی	نیازهای آموزشی
تشریک مساعی و کارگروهی	روابط محل کار
همراه با مخاطره و فرصت	ماهیت اشتغال
ویژگی‌های دولت	
حمایت از فرصت‌های رشد	روابط دولت با صاحبان کسب‌وکار
انعطاف‌پذیر، توأم با ایجاد فضای رقابت‌پذیری	ماهیت قوانین و مقررات
هدفمند و توانمندساز	خدمات دولتی
خلاقیت و کارآفرینی	نقش مدیران
تأکید بر ستاده‌ها (هدف‌ها و نتایج)	تأکید سیستمی
مدت‌دار و بر اساس شایستگی	شیوه استخدامی
حداقل مداخله و حداکثر نقش بازار، توأم با هدایت و حداکثر حضور در قلمرو تولید کالاهای عمومی	نقش دولت و میزان مداخله آن
سلسله مراتبی و پاسخگو	نوع پاسخگویی
ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی	
شایسته‌گرایی	نظام ارزش‌ها
حضور همه‌جانبه و مؤثر در سطح جهانی	ارتباطات
آینده‌نگر با پذیرش الگوهای نوین بومی‌شده	تغییرپذیری
امیدوار، بانشاط و تلاشگر برای ساختن آینده‌ای روشن	رویکردهای فردی

توجه به خلاقیت و پرورش استعدادها برای یافتن مشکلات و حل آنها با بهره‌گیری از تفکر و اندیشه	نظام آموزشی
در اولویت قراردادن منافع سازمان و جامعه	منابع مادی
پشتکار و مسئولیت‌پذیری توأم با وجدان کار بالا (*)	فرهنگ کار

*منبع: آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی، سعید غلامی و دیگران دانشگاه آزاد اسلامی ۱۳۸۸ صص ۱۸۳-۱۸۱

نتیجه‌گیری

نظر به مباحث گفته شده امید است با تغییر مادی از قوانین و توجه جدی به بازنگری در سیستم طراحی نظام برنامه‌ریزی توسعه بتوانیم گامی مؤثر در اجرای طراحی منظومه اصلی پیشرفت ایران عزیز یعنی الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت داشته باشیم.

منبع

۱. غلامی، سعید و دیگران (۱۳۸۸) آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی، چاپ اول، تهران دانشگاه آزاد اسلامی و مرکز تحقیقات استراتژیک

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.
متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.