

درباره برنامه ششم توسعه (۷) ضرورت توجه به نظام تدبیر شایسته در برنامه‌ریزی توسعه کشور

گزارش حاضر توسط استاد ارجمند جناب آقای دکتر بایزید مردوخی عضو شورای علمی گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌ها تهیه شده که با اخذ نظرات برخی از اعضای شورای علمی گروه توسعه و برنامه‌ریزی (آقایان دکتر سبحانی، دکتر مؤمنی، دکتر یوسفی، دکتر افروغ، دکتر قاسمی و دکتر پاسبانی صومعه) تکمیل شده است.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۲۷
آزماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱.....چکیده
- ۱.....مقدمه
- ۲.....سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود
- ۶.....برنامه ششم، پوشش موضوعی و حد تفصیل آن؟
- ۹.....طراحی یک نظام تدبیر شایسته برنامه‌ای
- ۱۰.....نظام نوین برنامه‌ریزی توسعه جمهوری اسلامی ایران
- ۱۳.....ساختار پیشنهادی برنامه توسعه ایران
- ۱۸.....منابع و مآخذ



درباره برنامه ششم توسعه (۷) ضرورت توجه به نظام تدبیر شایسته در برنامه‌ریزی توسعه کشور

چکیده

آیا با این نحوه اجرای قوانین و تدبیر امور موجود می‌توان با سرعت و دقت لازم در مسیر توسعه کشور گام برداشت؟ با توجه به دقایق نظری و تجارب کارشناسی موجود می‌توان توضیح داد که هرچند تغییر در همه جوامع اجتناب‌ناپذیر است، اما برای حرکت در مسیری بهبودیابنده، گریزی از کارآمدسازی مداوم نظام تدبیر وجود ندارد، در غیر این صورت تصمیمات خوب می‌توانند حتی نتایجی بد در پی داشته و در بهترین حالت آثار مثبت، اما گذرای بر اقتصاد داشته باشند. همچنین لازم است متوجه این امر بود که سیاست‌های اقتصادی هرچند مقطعی باشند، آثاری پیدا و پنهان در برنامه‌ریزی بلندمدت توسعه کشور بر جای می‌گذارند. بنابراین لازم است به بازخورد تصمیمات کوتاه‌مدت در برنامه بلندمدت توسعه کشور توجه لازم را داشت. به‌علاوه بی‌توجهی به نوع کارکرد نظام تدبیر امور می‌تواند سیاست‌های مقطعی را در حاله‌ای از ابهام فرو برد.

مقدمه

بیشتر جهان ما درگیر اینجا و اکنون هستند و توجه بسیار اندکی به آنچه پیشتر رخ داده و آنچه که پیش‌رو است معطوف می‌دارند: بسیاری از افراد بیشتر به حقوق آخر ماه

توجه می‌کنند، بسیاری از مدیران بر گزارش عملکرد سه‌ماهه یا ۶ماهه خود تمرکز دارند؛ بسیاری از سیاستمداران بر دور بعدی انتخابات متمرکزند تا بر نسل بعدی؛ بسیاری از دولت‌ها توجهشان به جایگاه فعلی کشور در جهان است در حالی که فراموش می‌کنند همگی ساکن یک کره زمین هستیم. اقتصاددانان هم نگران تعادل‌ها و عدم تعادل‌های مدرسی اقتصاد هستند نه زندگی آسیب‌دیدگان از سیاست‌های اقتصادی و غیراقتصادی. این کوته‌نگری فردی که به‌نوعی جامعه کوتاه‌مدت نیز تسری پیدا کرده است به دلایل گوناگونی از جمله نقص اطلاعات ظهور یافته است که آثار جدی را بر سیاستگذاری برجای گذاشته و می‌گذارد.

صرفنظر از اینکه درباره دولت، یک نهاد غیرانتفاعی، یا یک شرکت انتفاعی بحث کنیم، آنچه برای هر سازمان یا نهادی حیاتی است، درک این حقیقت است که باید تصویر بزرگ را درست دید، از گذشته و از دیگران آموخت و برای آینده آماده شد. جوهر آینده هم در هر مورد «تغییر» است. همراه با تغییر، هم فرصت‌ها به‌وجود می‌آیند و هم تهدیدها و برای نوآوری ناگزیر باید تغییر را پذیرفت، زیرا که تغییر، هم اجتناب‌ناپذیر است و هم ضروری.

سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود

سال‌های طولانی بر خورداری از یک منبع درآمد خارجی و تزریق آن به درون اقتصاد کشور و استفاده از آن برای جلوگیری از تنش‌های اجتماعی، حس کاذبی نسبت به استمرار وضعیت موجود و تجربه شده را در سیاستمداران و عامه مردم به‌وجود آورده است. آثار و عواقب این امر در بدهکاری‌های دولت، سوداگری نظام بانکی، تضعیف



بخش‌های مولد اقتصاد، گسترش رانت‌خواری، اتکای واحدهای اقتصادی به کمک‌ها و حمایت‌های دولتی، غیررقابتی شدن اقتصاد، کسری‌های مزمن بودجه‌ای دولت و وابستگی شدید بودجه به درآمدهای نفتی، ناچیز بودن سهم مالیات در بودجه دولت و... بروز کرده است. دولت یازدهم، نظام تدبیر و ماشین دیوان‌سالاری ناکارآمدی را تحویل گرفته که بار سنگینی روی دوش دولت و اقتصاد کشور گذاشته و در گزارش‌های تحلیلی و پیشنهادی ارائه شده برای مقابله با رکود تورمی، کوچک‌ترین اشاره‌ای به این موضوع نشده و در ارزیابی‌ها و راهکارهای ارائه شده توسط استادان و صاحب‌نظران، سعی وافر شده و می‌شود تا نشان دهند به‌خوبی مجهز و مسلح به تئوری‌ها هستند - ارزیابی‌ها و راهکارهایی که فارغ از واقعیت‌های تاریخی و ویژگی‌های نهادی، متغیرهای کلان اقتصاد کشور را در مدلی با هم مرتبط می‌سازند.

در رسمی‌ترین گزارش از وضعیت اقتصادی کشور،^۱ عوامل مخرب عبارتند از: تلاطم قیمت نفت و درآمدهای نفتی، طرح‌های اقتصادی بلندپروازانه بنگاه‌های زودبازده و مسکن مهر، پرداخت گسترده یارانه به مردم در شرایط کسری بزرگ بودجه، تثبیت قیمت انرژی، تثبیت نرخ ارز، کاهش نرخ سود عقود مبادله‌ای، تعیین سقف سود برای تسهیلات مشارکتی، تحریم‌های نفتی و بانکی، کاهش قدرت کنترلی بانک مرکزی بر بانک‌ها و بازار پول و سرمایه، اما تنها قربانیان و بازندگان این ماجرا، سپرده‌گذاران و تنها برندگان، وام‌گیرندگان معرفی شده‌اند. به‌عبارت دیگر گزارش تنها در سطح متغیرهای کلان سخن می‌گوید و قربانیان آن همه تخریب‌راه، سپرده‌گذاران و برندگان را هم

۱. دولت جمهوری اسلامی ایران، گزارش خروج غیرتورمی از رکود، ۱۳۹۳.

وام‌گیرندگان می‌داند، البته به آشکار شدن فساد بانکی در نیمه سال ۱۳۹۰ آن هم تنها به دلیل انقباض بانکی اشاره می‌نماید.

گزارش مزبور با اینکه تحلیل‌های نظری‌اش به لحاظ تئوریک علمی محسوب می‌شود، در پیشنهادهايش برای سروسامان دادن به اقتصاد به ارث رسیده به دولت یازدهم، چند حوزه نجات‌بخش را نام می‌برد ولی به مجریان این دستورالعمل نمی‌گوید که چرا در طول هشت سال گذشته این اتفاقات رخ نداده است. آیا تنها مانع این راهکارهای خوب، ناآگاهی فعالان اقتصادی و سیاستمداران بوده است؟ راهکارهای خوبی که قرار است آثاری را در حوزه‌های زیر به بار آورند:

- صادرات صنعتی و خدمات پیمانکاری و مشاوره‌ای به کشورهای همسایه،

- گردشگری، مسکن، تجهیز پس‌انداز، توسعه صنایع پایین‌دستی انرژی،

- بهبود مبادلات خارجی،

- کاهش مستمر تورم، ثبات نسبی بازار ارز، بهبود نسبی فضای کسب‌وکار،

- توجه به عوامل خروج از رکود یعنی تکانه اولیه (نیروهای پیشران)،

- توجه به عوامل انتقال‌دهنده سازوکار رشد ایجاد شده در یک بخش به سایر بخش‌ها،

- فعال کردن محرک‌های جانبی و عوامل تشدیدکننده افزایش رشد اقتصادی،

- تحریک عوامل انتقال‌دهنده رشد ایجاد شده در طول زمان،

- پرهیز از اتکا به منابع بانک مرکزی،

- دامن نزدن به بیماری هلندی با رد تز «هزینه کردن دلارهای حاصل از نفت خام

با هدف ایجاد توسعه» که از جمله سیاست‌های تجربه شده در اقتصاد ایران بوده است.



- توسعه فعالیت‌های اشتغال‌زا با توجه به بنگاه‌های کوچک و متوسط و نفی بنگاه‌های بزرگ.

در دقت و صحت این گزارش و مباحث تئوریک آن تردیدی وجود ندارد که حاکی از دانش و تجربه نویسندگان آن است. اینگونه تحلیل‌ها را باید به‌عنوان روشنگری و ابزار درک ظواهر واقعیت‌های اقتصادی و اجتماعی ارج نهاد، نه راهکارهای واقعاً عملی در بستری نهادی و اجرایی معطوف به تسهیل‌گری و تحقق هدف‌ها. زیرا اگر همه ساختارها و نهادها و همه اجزا و عناصر نظام تدبیر و فضای کسب‌وکار و آرایش نیروهای اجتماعی در وضعیت مطلوب و در صحت و صلاحیت سیاستگذاری و اجرایی قرار می‌داشتند، لزوماً دارای کارآیی می‌بودند، اما متأسفانه چنین نبوده و در آغاز و بیش از هر توصیه‌ای برای حل معضل رکود، باید برای صحت و صلاحیت نظام سیاستگذاری و اجرایی نسخه نوشت. علاوه بر این، اگر انتظار پیشرفتی در حل مشکلات پیچیده امروز داریم، نیاز به مدیرانی عالم، مجرب و پاکدامن با ویژگی‌های کلیدی زیر داریم نه افرادی که به‌خاطر پیوندهای غیراصولی و گروهی و جناحی مسئولیت پذیرفته‌اند:

اول شجاعت، افرادی که حقیقت را بیان می‌کنند و خودشان حقایق را حتی اگر دشوار و ناخوشایند هم باشد بر زبان می‌آورند.

دوم شرافت، افرادی که به آنچه می‌گویند خود عمل می‌کنند، افرادی که می‌دانند قانون و معیارهای حرفه‌ای، تنها کف رفتار قابل قبول را تعریف و تعیین می‌کنند. سوم خلاقیت، افرادی که بیرون از محدوده چارچوب‌ها هم فکر می‌کنند و راه‌های جدید برای مشکلات قدیمی پیدا می‌کنند، افرادی که دارای چشم‌انداز هستند و می‌توانند دیگران را وادار نمایند که راه پیش‌رو را ببینند.

چهارم مسئولیت، افرادی که نه تنها امروز نتایج مثبتی به بار می‌آورند بلکه به هنگام خروج از مشاغل خویش و از این جهان، چیزهای بهتری را برای آینده به یادگار می‌گذارند. دولت‌ها اگر نتوانند در مدت قابل قبولی نظام تدبیر را نوسازی کنند، هر تصمیم خوبی می‌تواند به فاجعه تبدیل شود یا حداکثر تأثیر مثبت نظام تصمیم‌گیری مقطعی و گذرا خواهد بود و مشکلات همچنان باقی خواهند ماند: نرخ بیکاری، فرار سرمایه، فرار مغزها، اختلاف شدید طبقاتی، رشد اقتصادی منفی، رشد سرمایه‌گذاری منفی، نرخ بهره‌وری منفی، سوداگری و سودجویی نفس‌گیر و... از این‌رو ضروری است با نگاه جامعی به اوضاع اقتصادی - اجتماعی، تنها به ظرافت‌های آکادمیک و کلاسیک اکتفا نشود و در پی چاره‌جویی مردمی و بنیادی باشیم. این مهم می‌طلبد تا با شکوفایی و به فعلیت رساندن ظرفیت‌ها و چاره‌جویی‌های مردمی بسترهای تحقق آرمان‌های قانون اساسی را فراهم کرد.

برنامه ششم، پوشش موضوعی و حد تفصیل آن؟

در ساختار اقتصاد و نظام تدبیر کشور، واقعیتی آشکار وجود دارد که گویی تحلیل‌گران توسعه و برنامه‌ریزی، آن را نادیده می‌گیرند و یا برای داوری و تجزیه و تحلیل واقعیت‌ها به جای مشاهده و بررسی تاریخ یکی دو قرن اخیر اقتصاد ایران، از کتاب‌های درسی الهام می‌گیرند.

اقتصاد ایران نزدیک به یک قرن است که با عایدی نفت زندگی می‌کند و سرچشمه آن هم از خزانه دولت است. این عایدی تا قبل از شروع برنامه‌ریزی در ایران، نه میزان آن معلوم بود و نه نحوه مصرف آن توسط دولت، با شروع برنامه هفت‌ساله اول عمرانی،



برای اولین بار از میزان درآمد نفت ضمن منابع اعتباری برنامه ذکری به میان آمد و طبق قانون برنامه مقرر شد که این درآمد صرف اجرای طرح‌های عمرانی شود. از آن زمان تاکنون همواره این ذهنیت وجود داشته است که درآمد نفت یک منبع بین‌نسلی است و باید به امور عمرانی و توسعه تولید و ظرفیت‌سازی برای اشتغال در زمان حال و آینده اختصاص پیدا کند و این امر مستلزم برنامه‌ریزی و تهیه و تنظیم برنامه توسعه است.

با این ذهنیت که طی این هفت دهه از برنامه‌ریزی در کشور می‌گذرد و به یک گفتمان یا دیدمان پایدار تبدیل شده است، درآمد نفت باید در امور جاری هزینه نشود، گرچه دولت‌ها و مجلس‌ها همواره دلایلی پیدا کرده‌اند که در برنامه‌های اولیه سهمی از درآمد ارزی نفت را به هزینه‌های جاری و در برنامه‌های بعدی بخش اعظم آن را به امور جاری اختصاص بدهند و هزینه‌ها و انواع طرح‌های ناکارآمد و نمایشی هم از این منبع تغذیه کرده‌اند. یکی از عوامل اصلی بزرگ شدن اندازه دولت و عقب‌ماندگی بسیاری از استان‌های کشور، کوتاه‌نگری و بی‌توجهی به آینده و آینده‌نگری است که در سال‌های بعد از جنگ تحمیلی نیز کم‌وبیش در بودجه‌ریزی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها نادیده گرفتن این دیدمان استمرار پیدا کرد، تا آنجا که در بعضی از محافل دانشگاهی هم بجای بحث در نوع برنامه و محتوای موضوعی یا حد تفصیل برنامه، این حکم صادر شده و می‌شود که برنامه‌ریزی ضرورتی ندارد و باید بازاری زندگی کرد.

درآمد نفت در ایران از همان آغاز پیدایش، به خزانه دولت واریز می‌شده است. طبق اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز معادن جزء انفال و ثروت‌های عمومی در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آن عمل نماید. «صنعت نفت ایران، با سابقه‌ای قریب به یک صد سال، آنچنان با تاروپود

اقتصاد کشورمان عجین شده است که هر نوع برنامه‌ریزی کلان پیرامون آینده اقتصاد ایران را نمی‌توان بدون در نظر گرفتن اهمیت این صنعت، پی‌ریخت و به سرانجام رساند.^۱ به همین ترتیب می‌توان گفت که برنامه‌ریزی در اقتصاد ایران را همچنان صنعت نفت است که الزامی می‌نماید. این موضوع در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز محوریت پیدا نموده است با این تفاوت که از خام‌فروشی پرهیز شود.

درآمد نفت و گاز را طبق قانون اساسی و سنت جا افتاده در نظام تدبیر ایران، نمی‌توان خارج از خزانه دولت و به حساب‌های بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی واریز کرد، این منبع درآمد بین‌نسلی را نمی‌توان تنها به یک بخش از اقتصاد، تنها به یک منطقه از کشور، تنها به یک امور اختصاص داد و ناگزیر باید همه حوزه‌ها از آن بهره‌مند شوند و تحقق این ضرورت نیاز به برنامه‌ریزی توسعه دارد و ویژگی مهم این برنامه به دلایلی که گفته شد، جامعیت آن است که این تخصیص چندوجهی را با هدف توسعه متوازن و کلان‌سازگار نماید. ویژگی دیگر این برنامه توجه به اولویت‌ها در میان‌مدت و آینده‌نگری در بلندمدت است. از این نقطه‌نظر، برنامه‌ریزی می‌تواند با توجه به مبرم بودن پاره‌ای از امور در کوتاه و میان‌مدت، به یک یا چند حوزه مهم و برنامه‌پذیر بپردازد و به این ترتیب برنامه توسعه، ضمن جامعیت، موضوع‌محور هم باشد.

۱. سیاست‌های کلی اصل چهارم در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، حیدر پوریان و موسی‌غنی‌نژاد، ۱۳۸۶.



طراحی یک نظام تدبیر شایسته برنامه‌ای

به نظر می‌رسد که در طول نزدیک به هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران، این فرض و یا باور توهم‌آمیز به صورت ضمنی در سیاستگذاران وجود داشته است که نظام اجرایی و به تعبیر جامع‌تر نظام تدبیر (شامل سازمان‌ها، نهادها، نحوه اجرای مقررات و قوانین و...) از چنان ظرفیت و شایستگی و توانایی برخوردار است که می‌تواند هدف‌های برنامه و منویات و آمال برنامه‌ریزان و سیاستگذاران را عملی سازد. اگر برنامه ششم هم به این غفلت و جهالت ادامه دهد، با توجه به سابقه برنامه‌های گذشته از عهده تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و هدف‌گیری‌های برنامه ششم توسعه بر نمی‌آید. برای پرهیز از اتلاف وقت، انرژی و هزینه سنگین برنامه‌ریزی و عدم تکرار سرنوشت برنامه‌های گذشته، لازم است که ضمن مطالعات و اقدامات جدی پیش از تهیه و تنظیم برنامه، به آسیب‌شناسی نظام تدبیر طی پنج برنامه پنج‌ساله توسعه بعد از انقلاب اسلامی پرداخته شود و برای اصلاح نظام تدبیر و طراحی یک نظام تدبیر شایسته برنامه‌ای پیشنهاد و به تصویب برسد.^۱

با توجه به مطالب بالا و با در نظر گرفتن شرایط اوضاع اقتصادی - اجتماعی کشور در این مقطع زمانی و ضرورت تحقق آرمان‌های قانون اساسی و چشم‌انداز بلندمدت، پیشنهاد می‌شود «رویکرد» یا «دیدمان» کلان و کلی توسعه به شرح زیر مورد تأیید قرار گیرد:

۱. این نکته هرچند بسیار جدی و مهم است اما مشکلات نظام تدبیر و طراحی نظام تدبیر شایسته در بُعد برنامه‌ریزی محصور نمی‌باشد و از متغیرهای خارج از اراده سخن به میان خواهد آمد که گرچه ضرورت اصلاح آنها کاملاً احساس می‌شود، اما دولت قدرت و اراده لازم برای تغییر و اصلاح آن وجود ندارد. حال با توجه به این واقعیت مهم و اثرگذار، باید در گام بعد به تفکیک امور خارج از اراده و امور قابل اصلاح پرداخت و با ملاحظه آنها طراحی را انجام داد.

«نظام تدبیر شایسته اسلامی: توسعه پایدار و متوازن، مردم‌سالاری، آزادی و کرامت انسانی، حاکمیت قانون، نظارت مؤثر و شفافیت، تعامل سازنده و مؤثر منطقه‌ای و بین‌المللی، عدالت و برابری فرصت‌ها».

و محور مطالعات و آسیب‌شناسی نظام تدبیر برای ایجاد بستر مناسب برنامه‌ریزی و اجرای برنامه ششم توسعه، به شرح زیر:

«نوسازی نظام تدبیر: نظامی تسهیل‌گر توسعه، آینده‌نگر و مبتنی بر مشارکت آحاد جامعه» پیشنهاد می‌شود.

نظام نوین برنامه‌ریزی توسعه جمهوری اسلامی ایران

هر برنامه توسعه با توجه به شرایط و اوضاع اقتصادی و اجتماعی خاص هر دوره از زمان، نیازمند سازوکار الگوی برنامه‌ریزی سازگار با آن شرایط و مکانیک ویژه یا ماشین برنامه‌ریزی متفاوتی است.

این ویژگی‌ها یا تفاوت‌ها تنها به دلیل گزینه‌های «جامعیت» یا «موضوع‌محوری» برنامه نیست، بلکه بیشتر به دلیل تغییر نظام تدبیر در کشور، یا اقتضای شرایط اقتصادی و اجتماعی داخلی و یا بین‌المللی می‌باشد. از این‌رو می‌توان گفت که برنامه‌ریزی را نمی‌توان با تشریفات ادواری و به‌گونه‌ای قشری و با سازوکار الگوی ثابتی برای هر دوره و تحت هر شرایطی انجام داد.

تجربه برنامه‌ریزی چهارم و پنجم توسعه نشان داد که یک برنامه توسعه با وجود برخورداری از اعتبار قانونی، می‌تواند در اثر تغییر دیدمان حاکمیت، تغییر نظام تدبیر و



تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی (افزایش درآمد صادراتی، تحریم اقتصادی و...) به اجرا درنیاید. برنامه‌ریزی توسعه در ایران در دوران بعد از انقلاب اسلامی، به‌طور روزافزونی به نوسدارو یا دوی همه دردها^۱ تبدیل شد و ضمن آن برای همه مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اخلاقی، ساختاری و تاریخی کشور، رهنمود و حکمی قانونی در سند قانون برنامه پیش‌بینی می‌شد. اما برنامه با این همه ادعاها، نه برنامه‌ای بود که به تشکیل سرمایه و اجرای پروژه‌های معین بیانجامد و نه تلاش و کوشش قانونی بود برای اصلاح ناهماهنگی‌ها و پیچیدگی‌های ساختاری و پر کردن خلأهای قانونی کشور. درواقع برنامه‌ریزی‌های توسعه ما مصداق عینی آن نقد مشهور بود که: برنامه‌ریزی در تلاش برای همه چیز شدن، به هیچ چیز تبدیل شد.

اینک در آستانه اقدامات برای تعیین محتوای برنامه ششم توسعه و طراحی ماشین و مکانیک برنامه‌ریزی، ضروری است از تجربه ده برنامه‌ریزی عمرانی و توسعه کشور و همچنین از تجربیات جهانی و دیدمان‌های جاری در جهان درخصوص برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصادی، اجتماعی و همچنین از یافته‌های علمی و نظری مبتنی بر مشاهدات و مطالعات عملکرد توسعه کشورها طی هفتاد سال بعد از جنگ جهانی دوم، برای طراحی سازوکار برنامه‌ریزی و محتوای برنامه ششم استفاده شود.

ویژگی‌های عمومی برنامه‌های توسعه کشور:

۱. صرف بیان آرمان‌های ایدئولوژیک بر برنامه‌ریزی و هدفگذاری برنامه و غیرفراآیندی و غیرعملیاتی دیدن آرمان‌ها و محدود شدن استفاده از تجارب گذشته و پیشرفت‌های علمی و فنی برنامه‌ریزی و تجربه‌های دیگران.

۲. منشأ بوروکراتیک برنامه‌ریزی و برنامه در تعیین هدف‌ها و اولویت‌ها.
۳. مرکزی بودن برنامه‌ریزی و جهت‌گیری هدف‌ها، استراتژی‌ها و سیاست‌های برنامه بدون توجه به ظرفیت‌ها، خواسته‌ها و توانایی‌های استان‌های کشور با اقلیم‌ها، فرهنگ‌ها و اولویت‌های متفاوت.
۴. بخشی بودن ساختار دولت و به تبع آن، بخشی شدن جهت‌گیری‌های برنامه و محدود شدن برنامه به طرح‌ها و پروگرام‌ها در قالب بخش‌ها و غفلت نسبت به امور موضوعی مانند فقر، توسعه روستایی، مهاجرت و بیکاری.
۵. اتکای برنامه‌ها به‌طور عمده به یک منبع برون‌زا مانند درآمد نفت و گاز و بی‌توجهی به منابع جایگزین.
۶. قانون‌گریزی و عدم تعهد نسبت به قانون برنامه و اعتبار و منزلت برنامه به‌ویژه با تغییر دولت‌ها.
۷. فقدان نظارت برنامه‌ای و ناظر بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی طرح‌ها و ابهام در منبع نظارت بر سیاست‌های کلی و سیاست‌های برنامه.
۸. فقدان نهاد ناظر بر برنامه بعد از انحلال سازمان برنامه‌ریزی کشور و مباشرت مجلس شورای اسلامی در تغییر اصول و مبانی برنامه به عوض نظارت عالی و حراست از قوانین برنامه پنج‌ساله.
۹. فقدان ضمانت اجرایی در دوران اجرای برنامه برای تضمین اجرای طرح‌ها و فعالیت‌های برنامه توسط دستگاه‌های اجرایی.
۱۰. بی‌توجهی به گزارش‌های امکان‌پذیری فنی و اقتصادی طرح‌های برنامه و



نادیده گرفتن ملاحظات زیست‌محیطی در مکان‌یابی طرح‌ها.

۱۱. شروع به اجرای طرح‌ها پیش از تأمین اعتبار یا حصول اطمینان از تأمین

اعتبار در دوران برنامه.

۱۲. فقدان آمار و اطلاعات مورد نیاز برنامه‌ریزی در بیشتر سطوح کلان، بخش،

استان، بنگاه و خانوار به صورت سازگار و به‌هنگام و بعضاً انتشار آمارهای متناقض.

۱۳. عدم انطباق برنامه‌های یک‌ساله (بودجه) با برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و نقض

قانون برنامه در لوایح، طرح‌ها و قوانین بودجه.

۱۴. فقدان نهاد برنامه‌ریزی و یا ناظر بر توسعه اقتصادی - اجتماعی هر استان بعد

از خروج سازمان‌های برنامه‌ریزی استان‌ها از سازمان برنامه‌ریزی کشور و ادغام آنها در

نظام اداری استانداری‌ها.

ساختار پیشنهادی برنامه توسعه ایران

اکنون که مروری بر سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود صورت

گرفت و درخصوص پوشش موضوعی و حد تفصیل برنامه سخن به میان آمد، لازم است تا

ضمن طراحی نظام تدبیر شایسته امور، بحثی نیز در ارتباط با نظام نوین برنامه‌ریزی توسعه

جمهوری اسلامی ایران به میان بیاید. در این راستا ساختار و الگوی پیشنهادی برنامه توسعه

ایران که منطبق آن به اجمال در صفحات پیشین آمده است، به قرار ذیل تقدیم می‌گردد:

۱. پیشگفتار

فلسفه اقتصاد مقاومتی

۲. چشم‌انداز توسعه ملی

۲-۱. جامعه‌ای مقتدر و متوازن

۲-۲. جامعه‌ای کیفی

۲-۲-۱. جامعه دانایی و یادگیری

۲-۲-۲. جامعه متعهد و نوع‌دوست

۳. هدف‌های کلی و کمی

۳-۱. هدف‌های کلی

۳-۱-۱. ارتقای ثبات و پایداری اقتصادی

۳-۱-۲. ایجاد یک بنیان نیرومند توسعه ملی

۳-۱-۳. ایجاد نظام تدبیر شایسته در همه سطوح کلان، بخش، استان و بنگاه

۳-۱-۴. کاهش فقر و توانمندسازی مردم

۳-۱-۵. ایجاد سازگاری بین قابلیت‌های زیست‌محیطی و توانمندی‌ها

۳-۱-۶. اتخاذ سازوکارهایی برای جذب توانمندی‌ها و شایسته‌ها و طرد ناشایسته‌ها

از طریق مکانیسم رقابتی و نظم دسترسی باز

۳-۲. هدف‌های کمی

۳-۲-۱. هدف‌های توسعه اقتصادی متوازن

۳-۲-۲. نرخ رشد متوسط سالیانه اقتصاد کشور معادل ... تا ... درصد

۳-۲-۳. ایجاد مازاد حساب جاری به‌طور متوسط سالیانه ... تا ... درصد تولید

ناخالص داخلی و ایجاد سالیانه ... شغل



- ۳-۲-۴. حفظ نرخ تورم به حدی کمتر از ... درصد
- ۳-۲-۵. حفظ سطحی یا ثبات از ذخایر ارزی به منظور ایجاد اعتبار در سرمایه‌گذاران
- ۳-۲-۶. تجدید ساختار اقتصادی به منظور افزایش رقابتمندی بین‌المللی در بخش‌های تولید
- ۳-۲-۷. رشد سالیانه صادرات به میزان متوسط ... درصد
- ۳-۲-۸. رشد بهره‌وری کار معادل سالیانه ... درصد
- ۳-۲-۹. افزایش درآمد حاصل از رشد گردشگری خارجی با نرخ سالانه ... تا ... درصد و گردشگری داخلی با نرخ سالیانه حداقل ... درصد

۳-۳. هدف‌های کیفیت زندگی

- ۳-۳-۱. حفظ ساختار دموگرافیک متعادل و بعد مناسب خانوار با توجه به پراکندگی موزون جمعیت در کشور
- ۳-۳-۲. حفظ باروری در سطح جایگزینی / فراتر از جایگزین
- ۳-۳-۳. برخورداری هر شهروند از دسترسی به منابع لازم برای سلامت، توسعه دانایی مناسب برای سازگاری با تغییر و اعمال استانداردهای متعالی اخلاقی و مسئولیت‌پذیری اجتماعی
- ۳-۳-۴. برخورداری جوانان از فرصت دریافت حداقل ۹ دوره آموزش تا پایان برنامه
- ۳-۳-۵. گسترش بیمه همگانی سلامت برای پوشش همه جمعیت به‌صورتی عادلانه
- ۳-۳-۶. ارتقای نظام حمایت اجتماعی به منظور برقراری تأمین اجتماعی برای همه گروه‌های سنی

۳-۴. هدف نظام تدبیر شایسته

- ۳-۴-۱. ایجاد دیوان‌سالاری غیرمتمرکزتر، کارآمدتر، متناسب‌تر و منعطف‌تر

۲-۴-۳. ارتقای ظرفیت دستگاه‌های محلی دولتی برای وصول درآمدهای بیشتر

۳-۴-۳. شفافیت دولت‌های مرکزی و محلی بر پایه حسابدگی غیرمتمرکز

۴-۴-۳. حذف فساد از طریق مشارکت عمومی در نظام تدبیر مرکزی و محلی

۵-۳. هدف فقرزدایی

۱-۵-۳. اتخاذ تدابیر اقتصادی حامی فقرا همراه با ایجاد فضای توانمندساز برای

ارتقای کیفیت زندگی گروه‌های کم‌درآمد و توانمند کردن فقرا

۲-۵-۳. کاهش فقر مطلق به سطحی کمتر از ... درصد کل جمعیت تا پایان برنامه

۴. استراتژی‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی

۱-۴-۴. ایجاد نظام تدبیر شایسته در همه سطوح جامعه

۱-۴-۱. ارتقا و کارآیی و ثمربخشی در بخش عمومی

۲-۴-۱. عدم تمرکز اختیارات و مسئولیت‌ها و واگذاری آنها به دستگاه‌های اداری محلی

۳-۴-۱. جلوگیری و مبارزه با فساد

۴-۴-۱. گسترش سازوکارهای پایش و موازنه

۵-۴-۱. گسترش نظام تدبیر شایسته در بنگاه‌های بخش خصوصی

۶-۴-۱. گسترش پیوندهای مستحکم خانوادگی و اجتماعی

۲-۴-۴. انسجام و تحکیم مبانی اجتماعی نیرومند

۱-۴-۲. توسعه استعدادهای انسانی و حمایت‌های اجتماعی

۱-۴-۲-۱. توانمندسازی مردم برای برخورد با تغییرات

۲-۴-۲-۱. توسعه بنگاه‌های خوداشتغالی و کوچک



۳-۱-۲-۴. بهبود نظام حمایت اجتماعی

۴-۱-۲-۴. ریشه‌کنی و جلوگیری از اعتیاد به مواد مخدر و افزایش امنیت اجتماعی

۵-۱-۲-۴. گسترش مشارکت‌های توسعه‌ای با نهادهای خانواده‌محور، سازمان‌های

مذهبی، مدارس، جماعات محلی، سمن‌ها، سازمان‌های داوطلبانه و رسانه‌های همگانی

۲-۲-۴. تجدید ساختار مدیریت به‌منظور توسعه پایدار روستایی و شهری

۱-۲-۲-۴. توانمندسازی جماعات محلی و توسعه شهرها و جوامع قابل زیست

۲-۲-۲-۴. زدودن فقر روستایی و شهری از طریق حمایت‌های منضبط دولتی و

مشارکت‌های مردمی

۳-۲-۲-۴. ایجاد پیوند بین توسعه روستایی و شهری

۴-۲-۲-۴. مدیریت توسعه محلی - وظیفه‌ای - مشارکت

۳-۴. مدیریت منابع طبیعی و زیست‌محیطی

۱-۳-۴. ارتقای کارآیی مدیریت منابع طبیعی و زیست‌محیطی به‌منظور پشتیبانی

از بقا، بازسازی و توسعه اقتصاد مردمی

۲-۳-۴. حراست و بازسازی منابع طبیعی

۳-۳-۴. بازسازی و حراست جوامع محلی، هنر و فرهنگ و جاذبه‌های گردشگری

به‌منظور ارتقای کیفیت زندگی و اقتصاد محلی

۴-۳-۴. مدیریت کارآمد جلوگیری از آلودگی برای توسعه شهرها و جوامع قابل زیست

۵. تجدید ساختار اقتصادی برای تحقق توسعه متوازن و پایدار

- استراتژی مدیریت

منابع و مآخذ

۱. پوریان، حیدر و موسی غنی‌نژاد. سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، ۱۳۸۶.
۲. دولت جمهوری اسلامی ایران، گزارش خروج غیرتورمی از رکود، ۱۳۹۳.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۷) ضرورت توجه به نظام تدبیر شایسته در برنامه‌ریزی توسعه کشور

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: بابزید مردوخی

ناظران علمی: محمد قاسمی، ابوالفضل پاسبانی صومعه

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: ابوالفضل پاسبانی صومعه

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام تدبیر شایسته

۲. برنامه ششم توسعه

۳. برنامه‌ریزی

۴. رکود تورمی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۱۲