

الگوی دیده بانی توسعه پایدار استانی

گزاره برگ گفتمان سیاستی دوم: برنامه های توسعه و توسعه پایدار استان

سازمان برنامه و بودجه استان قزوین و موسسه ملی تحقیقات سلامت جمهوری اسلامی ایران، ایستگاه تحقیقات سلامت قزوین



این گزاره برگ به چه سوالاتی جواب می دهد؟

- برنامه های توسعه پنج ساله با توسعه پایدار چه ارتباطی دارند؟
- رویکرد برنامه ششم توسعه کشور نسبت به برنامه های قبلی نسبت به توسعه پایدار چیست؟
- برش برنامه ششم توسعه کشور به چه میزان به توسعه پایدار استان منجر خواهد شد؟

ارتباط برنامه های توسعه پنج ساله با رویکرد توسعه پایدار و موفقیت آنها چیست؟

برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به مجموعه برنامه های میان مدتی گفته می شود که به صورت ۵ ساله و توسط دولت وقت تنظیم می شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد:

۱) برنامه پنج سال اول توسعه؛ بازسازی خرابی های جنگ تحمیلی: با وجود اینکه برای بازسازی کشور، حساب ویژه ای روی برنامه پنج ساله اول

توسعه باز شده بود، اما در عمل بسیاری از اهداف مشخص شده در برنامه محقق نشد و بسیاری از شاخص های تعیین شده در برنامه محقق نشد؛ به طور مثال رشد تولید ناخالص داخلی که قرار بود به ۸/۱۶ درصد برسد به ۷/۵۲ درصد رسید یا رشد سرمایه گذاری که در اهداف مشخص شده قرار بود به ۱۲/۴۴ درصد برسد به نصف این شاخص یعنی ۶/۷۶ درصد رسید. در دیگر شاخص ها مانند صادرات نفت و گاز، نرخ تورم و نرخ بیکاری نیز وضعیت به همین صورت بود. به نظر می رسد که فقدان پایگاه نظری برای برنامه توسعه، بلند پروازانه بودن اهداف تعیین شده و ناسازگاری اهداف با یکدیگر که گاهی دو هدف را در تضاد با هم قرار می داد، از سری دلایل عدم موفقیت برنامه اول توسعه باشد.

۲) برنامه پنج ساله دوم توسعه؛ تمرکز بر آزادسازی اقتصادی: برنامه دوم از لحاظ ارزیابی وضعیت اقتصادی، نگاهی مطلق داشت و به شکاف بین

ایران و سایر کشورهای جهان عنایتی نداشت. طبق بررسی های انجام شده مأموریت یا هدف کلان برنامه دوم در قالب شانزده هدف کلان کیفی بیان می شد. از این مجموعه پنج هدف به محورهای برنامه ارتباط داشتند در حالی که بین یازده هدف کلان دیگر و محورهای برنامه رابطه مشخص و ملموسی دیده نمی شد. به این ترتیب، پیوند بین محورها و هدف های کلان بسیار سست تعریف شده بود. همچنین در این برنامه راهبرد اعلام نشده بود و به همین دلیل نیز سیاست مشخصی برای رسیدن به خواسته های برنامه وجود نداشت.

۳) برنامه سوم توسعه؛ تمرکز بر اصلاح ساختاری: در بین عوامل موثر بر عدم موفقیت این برنامه علاوه بر عللی که برای عدم موفقیت برنامه اول

توسعه ذکر شد می توان مواردی همچون فقدان مکانیسم های نظارتی، مشخص نبودن مکانیسم های انگیزشی برای بخش خصوصی و ناکارآمدی دولت سازندگی و الگوگیری کامل دولت از برنامه های غیر بومی و سیاست های بانک جهانی و صندوق بین المللی پول را نیز ذکر کرد. این برنامه نیز مانند برنامه پنج ساله دوم به جهان و اثرگذاری آن بر ایران عنایت محدودی داشت و با وجود اینکه محور این برنامه اصلاح سازمانی کشور قرار گرفته بود، نحوه نگرش بر این اصلاح سازمانی به شکلی عنوان می شد که به نظر می رسید دولت خود منتقد کارهای دولت شده است. همچنین نکات موجود در این برنامه به هم ارتباطی نمی یافت و مأموریت یا هدف کلان، در برنامه سوم تعریف نشده بود. در این برنامه نیز مشابه برنامه دوم توسعه، راهبرد و سیاست وجود نداشت و با وجود دسته بندی رهنمودها، از نظر اولویت تمایز خاصی بین آنها وجود نداشت. همچنین طی بررسی های انجام شده در برنامه سوم، سطح خواسته ها هرگز به مراحل اجرایی کشانیده نشد و بنابراین استدلالی که بتوان در آن منطق برنامه ای یافت، در سند برنامه وجود نداشت. در مجموع به نظر می رسد اشکالات عمده برنامه پنج سال سوم توسعه در مواردی همچون اصول برنامه نویسی، اشتغال، نظام مالیاتی، آب و کشاورزی، بخش انرژی و صنعت و معدن قابل بررسی باشد که همین مسئله هدف گذاری و حتی رسیدن به برخی از اهداف تعیین شده در برنامه مانند نرخ رشد اقتصادی را با مشکل رو به رو کرد.

۴) برنامه چهارم توسعه؛ سندی دراز مدت برای توسعه ایران: در مورد برنامه چهارم باید گفت که برنامه ریزان معتقد بودند که سندی دراز مدت برای

اقتصاد کشور تهیه گردیده و خواسته های درازمدت از جمله ویژگی های این برنامه است. بر اساس اهداف کلی برنامه چهارم، بخش قابل توجهی از رشد اقتصادی طی دوره برنامه چهارم از محل ارتقای بهره وری کل عوامل تولید باید تأمین شود. از این گفته می توان برداشت کرد که برنامه می خواست به نوعی تمام عوامل اقتصادی را متأثر کند و بهره وری را افزایش دهد. همچنین در این برنامه زمانبندی مطرح نبود زیرا برنامه ماهیت اجرایی نداشت. به گفته طراحان برنامه در آن زمان، در آینده بخش های اجرایی نوشته خواهد شد که عملاً این امر به طور مطلوبی انجام نشد. نکته دیگر اینکه این برنامه در انتهای دولت هشتم و توسط این دولت و برای دولت نهم طراحی شد که این مسئله نیز جزو آسیب ها این برنامه بود و در عدم تحقق اهداف برنامه تأثیر داشت.

۵) برنامه پنجم توسعه: حرکت شتاباننده به سمت تحقق جامعه اسلامی آسوه و شاهد، با رویکرد عدالت محوری و مشارکت مردمی در

همه عرصه

نام برنامه های توسعه کشور « برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی » است و در عمل رویکرد توسعه پایدار با اجزای اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و حکمرانی به شکل متفاوت و مخلوطی در این برنامه ها هدف گذاری می شود اما چند ملاحظه وجود دارد:

- مشکلات زیست محیطی در برنامه های توسعه کشور به اندازه لازم و کافی هدف گذاری نشده است و عملاً از برنامه چهارم وارد شده است.

- تعادل برنامه ها در چهار بخش اقتصادی ، اجتماعی ، زیست محیطی و حکمرانی مورد هدف برنامه ریزان نبوده است لذا در اغلب برنامه های گذشته جنبه های اقتصادی بازرتر و شاید موفق تر از سایر بخش ها بوده است .
- ارزشیابی برنامه های توسعه از نظر درصد موفقیت به شفافیت انجام و اعلان عمومی نشده است .

برنامه های توسعه پنج ساله ، مهمترین برنامه عملیاتی کشور است که بر اساس آن بودجه تخصیص داده شده و دستگاه های نظارتی رصد می کنند . نحوه شکل گیری این برنامه هم در نوع خود **بالمقوه فرصت مناسبی برای مشارکت ذینفعان و مردم فراهم می آورد** که معلوم نیست در ادوار گذشته به چه میزان این مشارکت فراهم شده است . یکی از دلایل موفقیت کمتر این برنامه ها را باید در راه نیافتادن چرخه مشارکت مردم جستجو کرد ، در همین ارتباط فرهنگ و باور غلطی در حوزه کارشناسی برنامه ریزی وجود دارد که اجرایی شدن برنامه های توسعه را تهدید می کند : **دیروز بدون اینکه فلان شخص یا فلان دستگاه خیردار شود سیاست الف را در برنامه گنجانده ایم!** در این باور دو نکته مهم وجود دارد :

- یکی اینکه سیاست الف بر اساس چه شواهدی پیشنهاد شده است ؟
- دیگر اینکه این سیاست به چه میزان مورد اجماع و اطلاع ذینفعان قرار گرفته است؟

لذا برنامه های توسعه کشور باید ضمن هدف گذاری مبتنی بر شواهد در هر چهار بعد توسعه پایدار ، برقراری تعادل بین این مداخلات را نیز محاسبه نماید و در این میان مشارکت ذینفعان و از جمله مردم را فراهم آورد .

❑ **رویکرد برنامه ششم توسعه کشور نسبت به برنامه های قبلی نسبت به توسعه پایدار چیست ؟**

در برنامه ششم توسعه کشور دو بعد زیر برجسته تر از برنامه های قبلی است :

- بعد اجتماعی مثل تعیین دستگاه های متولی در حوزه سلامت اجتماعی که رویکرد پیشگیری را مد نظر قرار داده است بیشتر نمود دارد
- بعد محیط زیست که نسبت به برنامه های قبلی شرایط بهتری را برای سازمان های مرتبط فراهم می آورد ، با اینکه هدف گذاری محیط زیست از برنامه چهارم توسعه شروع شده است اما موفقیت های دو برنامه قبلی در حوزه زیست محیطی چشم گیر نیست به طوری که بر اساس اطلاعات موسسه لگاتوم رتبه ایران در حوزه محیط زیست در سال ۲۰۱۶ بین ۱۴۹ کشور ۱۱۱ بود .



نکته مهم این است که مصادیق **حکمرانی موثر** برای اجرای برنامه های اقتصادی ، اجتماعی و زیست محیطی به طور شفاف هدف گذاری نشده است ، به عبارت دیگر عامل مهم موفقیت در برنامه توسعه ششم حکمرانی موثر است . مطابق تعریف حکمرانی موثر ویژگی های زیر را دارد و باید دید برنامه ششم توسعه کشور به چه میزان ویژگی های زیر را در بر گرفته است :

۱. **مشارکت** را تشویق می کند (از جمله مشارکت کودکان و گروه های حاشیه ای)
۲. **احترام به قانون و رعایت کامل حقوق شهروندی**
۳. **شفافیت** در تصمیم گیری (اطلاعات آزادانه در دسترس وقابل فهم برای همه است)
۴. **پاسخگو است**
۵. **اجماع محور است**
۶. **برابری و در برگیری** را تقویت می کند (همه احساس می کنند سهمی در جامعه دارند)
۷. **منابع کارا** استفاده شده و نتایج موثری را برآورده می کند .
۸. **مسئولیت پذیری** نهادهای حکومتی ، بخش خصوصی و جامعه مدنی
۹. **عینک جنسیت (Gender Lens)**

❑ **برش استانی برنامه ششم توسعه کشور به چه میزان به توسعه پایدار استان منجر خواهد شد ؟**

واقعیت آن است که به همان میزان که پیشرفت برنامه های توسعه نامعلوم است و جمع بندی معتبری وجود دارد موفقیت برش های استانی برنامه های توسعه کشور نیز در گذشته شفاف نیست و رتبه بندی استان ها مشخص نیست هر چند که بر مبنای شاخص های محرومیت استان ها می توان حدس زد که عموماً کدام استان ها در



شاخص های چهار گانه توسعه پایدار موفق تر عمل کرده اند . به نظر می رسد برش برنامه های توسعه به سادگی در استان ها استقرار پیدا نمی کند . دلایل آن را در تغییر دولت ها و جابجایی مدیران تا سطح شهرستان می توان جستجو کرد . البته به این موارد باید ساختار هرمی مدیریت و استقلال کم استان ها ، روش تعامل ستاد و صف ، جابجایی منابع و کاهش منابع مالی و ضعف مدیریت اطلاعات توسعه پایدار را اضافه کرد . **تقویت استان ها برای تهیه برنامه توسعه پایدار بومی و مهارت های استقرار برنامه و رتبه بندی استان ها در دستیابی به شاخص های چهار گانه توسعه پایدار پیشنهادی برای موفقیت هر چه بیشتر برنامه های توسعه در کشور است .**