

دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه در حوزه نقش و فرانش با مبنای بردیدگاه خبرگان و متخصصان
(اقتصاد کلان- آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای- جمعیت- حکمرانی- علم و فناوری- آموزش- فرهنگ- اجتماعی)



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط‌زیست

مجموعه گزارش شماره ۳۸۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه در حوزه بخش و فرابخش‌ها مبتنی بر دیدگاه خبرگان و متخصصان
کد شناسه	۱۴۰۱-۱۰-۱۰۴۳۰
گروه پژوهشی	توسعه امور بخشی و محیط‌زیست
پدیدآورندگان	حانیه علی‌بیگی‌علوی- اژین عباس‌پور
مشاور	غلامرضا گرای‌نژاد
ناظر	سیدمحمد شفیعی
سخنرانان نشست‌ها	بایزید مردوخ- جعفر حسینی- داود بهبودی- امیر باقری- امیر خالصی- مهرداد کاشف- محسن ابراهیمی- حبیب‌الله طباطبائیان- حبیب‌جباری- الهام‌امیر حاجلو- سیدامیر طالبیان- مهرداد نیکو- حجت‌پارسا- علی‌درویشی- علیرضا صالح- رضا جمشیدی- ابوالفضل یاری- احسان هوشمند- رسول صادقی- حجت‌الاسلام والمسلمین صدرا بهرامی- ابوالقاسم نادری- رضوان حکیم‌زاده- میثم یآوری- محمدحسین هاشمیان- حسن بنیانیان- احمد اللهیاری- حسن بیک‌محمدلو- شهره نصری- روح‌الله ابوجعفری- سارا سلیمی‌نمین- افشین کسالایی- علاءالدین ازوجی- رحیم تیموری- محسن کشاورز- مرتضی مهرعلی‌تبار فیروزجائی- صابر میرزائی- مهدی نوید ادهم
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	پاییز ۱۴۰۱
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ، بلامانع است.	
آدرس: تهران- خیابان استاد نجات‌اللهی- خیابان استاد جعفر شهری (سپند شرقی)- پلاک ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳
وبگاه: https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه.....
۱	کلیات.....
۵	۱- اقتصاد کلان / رشد اقتصادی.....
۵	۱-۱- ترسیم مختصات کلیدی.....
۸	۲-۱- بیان موانع و چالش‌ها.....
۸	۳-۱- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۱۰	۲- اقتصاد دریامحور.....
۱۰	۱-۲- ترسیم مختصات کلیدی.....
۱۱	۲-۲- بیان موانع و چالش‌ها.....
۱۱	۳-۲- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۱۳	۳- آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای.....
۱۳	۱-۳- ترسیم مختصات کلیدی.....
۱۷	۲-۳- بیان موانع و چالش‌ها.....
۱۹	۳-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۲۳	۴- جمعیت.....
۲۳	۱-۴- ترسیم مختصات کلیدی.....
۲۴	۲-۴- بیان موانع و چالش‌ها.....
۲۵	۳-۴- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۲۶	۵- حکمرانی.....
۲۶	۱-۵- ترسیم مختصات کلیدی.....
۲۹	۲-۵- بیان موانع و چالش‌ها.....
۳۰	۳-۵- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۳۱	۶- آموزش.....
۳۱	۱-۶- ترسیم مختصات کلیدی.....
۳۲	۲-۶- بیان موانع و چالش‌ها.....
۳۳	۳-۶- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۳۴	۷- فرهنگ.....
۳۴	۱-۷- ترسیم مختصات کلیدی.....
۳۴	۲-۷- بیان موانع و چالش‌ها.....
۳۵	۳-۷- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۳۶	۸- علم و فناوری.....
۳۶	۱-۸- ترسیم مختصات کلیدی.....

۳۷	۲-۸- بیان موانع و چالش‌ها.....
۳۸	۳-۸- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۴۰	۹- مسئولیت‌های اجتماعی.....
۴۰	۱-۹- ترسیم مختصات کلیدی.....
۴۰	۲-۹- بیان موانع و چالش‌ها.....
۴۱	۳-۹- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۴۲	۱۰- توسعه و اشتغال‌زایی روستایی.....
۴۲	۱-۱۰- ترسیم مختصات کلیدی.....
۴۵	۲-۱۰- بیان موانع و چالش‌ها.....
۴۶	۳-۱۰- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه.....
۵۱	منابع.....

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۳	شکل ۱: بخش‌ها و فرابخش‌ها.....
۳	شکل ۲: گام‌های اجرایی پژوهش.....
۵	شکل ۳: متوسط رشد سالانه اقتصادی.....
۶	شکل ۴: نرخ رشد اقتصادی.....
۶	شکل ۵: منابع کلیدی و بنیادی رشد اقتصادی.....
۷	شکل ۶: منابع رشد.....
۷	شکل ۷: عوامل بنیادی و ساختاری رشد اقتصادی.....
۲۳	شکل ۸: روند نرخ باروری.....

فهرست جدول‌ها

صفحه	عنوان
۲	جدول ۱: نشست‌های علمی - تخصصی برگزار شده در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
۸	جدول ۲: مضامین اقتصادی
۲۱	جدول ۳: مضامین آمایشی - محیطی

خلاصه مدیریتی

جایگاه هریک از موضوعات بخشی یا فرابخشی در برنامه‌های توسعه ملی، بیانگر میزان توجه برنامه‌ریزان به آن موضوع است. با توجه به اهمیت موضوع و با هدف استفاده از نظرات خبرگان و متخصصان، در حوزه برنامه هفتم توسعه، گزارش حاضر به بررسی وضعیت بخش/ فرابخش در برنامه‌های توسعه گذشته و ارائه دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه پرداخته است. این گزارش، مبتنی بر نشست‌های علمی- تخصصی که حول موضوعات گوناگون با محوریت برنامه هفتم توسعه در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری برگزار شده، به تفکیک بخش‌ها و فرابخش‌هایی همچون اقتصاد کلان، جمعیت، حکمرانی، آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای، علم و فناوری، آموزش، فرهنگ و اجتماعی به تحلیل محتوا پرداخته است. همچنین، جهت تکمیل مطالب، اطلاعاتی توسط پدیدآورندگان گزارش حاضر، گردآوری و به مطالب سخنرانان افزوده شد که این اطلاعات، بیشتر برای تبیین اجمالی بخش یا فرابخش است.

البته پیشنهاد‌های خبرگان و موارد تکمیل‌شده توسط پدیدآورندگان، الزاماً به معنی پذیرش توصیه‌ها از طرف مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست و این گزارش در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه به منظور عرضه بخشی از دیدگاه‌های کارشناسی موجود که فرصت حضور در نشست‌های تخصصی مرکز در یک سال گذشته را داشته‌اند، برای نقش‌آفرینان مرحله تدوین برنامه، تهیه و تنظیم شده است.

تاکنون حدود ۲۶ نشست علمی- تخصصی با محوریت برنامه هفتم توسعه در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری برگزار شده که در بخشی از مطالعات نیز، از نکات نشست‌ها در قالب رویکردهای پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه و آسیب‌شناسی استفاده گردید؛ لذا، در این مطالعه با هدف متفاوتی به بررسی ۲۰ نشست علمی- تخصصی در قالب گام‌های اجرایی زیر پرداخته شده است:

- گام اول: ترسیم مختصات کلیدی بخش/ فرابخش؛
- گام دوم: بیان موانع و چالش‌های بخش/ فرابخش؛
- گام سوم: ارائه دلالت‌هایی برای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بسیاری از بخش‌ها/ فرابخش‌ها، نیازمند توجه بیشتری در برنامه‌های توسعه هستند؛ لذا، در این مطالعه سعی شده است نکاتی مورد اشاره قرار گیرد. با توجه به اهمیت و تأکید بر موضوع رشد اقتصادی در تمام برنامه‌های توسعه و مشاهده میزان عملکرد و پیش‌بینی‌های صورت گرفته، دلالت‌هایی با عنوان: توسعه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با تأکید بر سرمایه‌گذاری‌های مشترک و مبتنی بر توسعه صادرات و تسهیل دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به بازارهای جدید صادراتی به منظور کاربست در برنامه هفتم توسعه، پیشنهاد شده‌اند. از دیگر بخش‌های مورد مطالعه، آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای است که به‌عنوان چراغ

راه نقش‌آفرینی کشور در شبکه جریان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. به این ترتیب، دلالت‌هایی توسط متخصصان و خبرگان این حوزه مطرح شده است:

- حرکت از برنامه‌ریزی بخشی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛
- ایجاد نهادهای مدنی و مجامع تعامل توسعه؛
- ایجاد نهاد مالی توسعه (صندوق توسعه منطقه‌ای)؛
- تمرکز بر توسعه سرزمینی مبتنی بر توسعه محلی؛
- توجه بر نقش نهادهای دولتی محلی و منطقه‌ای به‌عنوان تسهیلگر توسعه اجتماع‌محور؛
- ظرفیت‌سازی نهادهای دولتی محلی و منطقه‌ای؛
- انطباق راهبردها و سیاست‌های برنامه توسعه با سیاست‌های سند آمایش سرزمین (بخشی، بین‌بخشی، منطقه‌ای و استانی)؛
- انطباق برنامه‌ها با پروگرام‌ها و اقدامات سند آمایش سرزمین؛
- طراحی و رصد شاخص‌های ارزیابی خروجی و پیامد.

با عنایت به اهمیت مقوله جمعیت به‌عنوان زیربنای توسعه انسانی و مبنای اقتدار ملی، دلالت‌هایی برای کاربست در برنامه‌های توسعه در این بخش مورد توجه است که عبارت‌اند از: جایگزین کردن رویکرد حکمرانی منطقه‌ای و بومی با حکمرانی ملی؛ لزوم اولویت‌بندی در نظام علل و راهکارها؛ سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مبتنی بر آمار و شاخص‌های جامع، تهیه پیوست خانوادگی برای تمامی برنامه‌های توسعه به منظور خانواده‌محور کردن برنامه‌ها و تخصیص بودجه برای اجرای سیاست‌های حمایت از خانواده (سیستم‌های مرخصی والدینی، مشوق‌های مالی، شرایط بازار کار و خدمات کمک باروری).

امروزه تمایلات زیادی برای درک ماهیت حکمرانی به‌عنوان ابزار ارتقای فرایند توسعه‌یافتگی وجود دارد. بر این اساس، می‌توان تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطوح محلی در برنامه‌های توسعه، بازشناسی و ارزیابی تنگنای نظام تصمیم‌گیری کشور و آسیب‌شناسی نظام تدبیر طی شش برنامه پنج‌ساله توسعه را به‌عنوان دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه در نظر گرفت.

با التفات به اهمیت آموزش در توسعه، استفاده از سازوکارهای تخصیص کارایی‌محور و پیامد‌محور برای تأمین عدالت آموزشی می‌تواند بسیار مؤثر واقع شود. در این چارچوب، می‌توان دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه برشمرد که از جمله آنها به مواردی چون: الزامی کردن دوره پیش‌دبستانی در مناطق محروم و دوزبانه، اصلاح سیاست‌های کنونی جذب معلمان در مناطق محروم و کمتربرخوردار و اختصاص مشوق‌های لازم برای

به‌کارگیری معلمان آموزش‌دیده، افزایش ظرفیت برای دانش‌آموزان مناطق عشایری و روستایی در دانشگاه فرهنگیان، بسترسازی لازم پیرامون تأمین امکانات آموزش مجازی برای معلمان و دانش‌آموزان، اصلاح سیاست کالایی شدن آموزش و کاهش طبقه‌بندی دانش‌آموزان و تنوع مدارس، طراحی، تدوین و اجرای برنامه ملی کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی برای ایجاد اعتماد به نفس در دانش‌آموزان، مدیران و معلمان زحمت‌کش این مدارس و رفع دغدغه خانواده‌ها اشاره کرد.

بخش فرهنگ نیز بعد از انقلاب اسلامی، جزء لاینفک برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفت که متخصصان به دلالت‌هایی جهت کاربست این بخش برای برنامه هفتم توسعه اشاره کردند: توجه به ارتباط متقابل میان رشد اقتصادی و عدالت به‌عنوان بستر زمینه‌ساز فرهنگی، رفع عوامل مغایر انسجام ملی، توجه به عناصر انسجام‌بخش هویت ملی، رفع مرارت‌های هموطنان ناشی از توسعه ناموزون کشور، به‌ویژه در استان‌های مرزی، تقویت نگاه زیربنایی و بنیادی به بخش فرهنگ، مولد بودن مردم و جامعه در امر تولید، توجه به سبک زندگی ایرانی-اسلامی در تدوین احکام و مواد برنامه هفتم توسعه و تشکیل نهاد مشورتی به منظور شناسایی عوامل تشدیدکننده مهاجرت از کشور.

علم و فناوری از دیگر بخش‌هایی است که در این نشست‌ها، مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهادهایی توسط متخصصان این حوزه برای برنامه هفتم توسعه ارائه شده است، ازجمله: لزوم توجه به نظام نوآوری مبتنی بر حل مسئله، اتخاذ رویکرد سیاست نوآوری تحول‌گرا و مأموریت‌گرا، لزوم همکاری میان بخش‌های مختلف جامعه همچون سیاست‌گذاران، کارآفرینان، مراکز دانشی، سازمان‌های نظارتی، نهادهای مدنی و عموم شهروندان به علت داشتن پیامدهای منفی مسائل برای طیف وسیعی از مردم، لزوم توجه به کارآفرینی، توجه به اقتصاد دانش‌بنیان در رویکرد برنامه‌ریزی مسئله‌محور، لزوم توجه به نگاه سیستمی تقاضا‌محور و عرضه‌محور در توسعه نوآوری، تخصیص منابع دولتی مبتنی بر مأموریت، رقابت و تمرکز بر فناوری‌های نوظهور و تحول‌آفرین، هدایت درست ظرفیت‌های تولید علم در کشور، تسهیل مشارکت بخش غیردولتی در پژوهش، علم و فناوری و تعریف شاخص‌های ارزیابی علم و فناوری.

در حوزه اجتماعی نیز، متناسب با محورهای مورد اشاره در نشست‌ها به مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها پرداخته شده است که به منظور ایفای نقش مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها در برنامه هفتم توسعه، مضامین ذیل در قالب یک حکم برای ساماندهی اجرای مسئولیت‌های اجتماعی پیشنهاد شد: ایجاد انگیزه برای ایفای مسئولیت اجتماعی، فرهنگ‌سازی لازم برای نهادینه شدن مسئولیت اجتماعی در شرکت‌ها، الزام به ارائه گزارش مالی مسئولیت‌های اجتماعی، اجرای مسئولیت اجتماعی در قالب یک برنامه مشخص ذیل یک نهاد قانونی مانند شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، برقراری تناسب بین اثرات محیطی یک شرکت، درآمدها و اقدامات

مسئولیت‌های اجتماعی، انجام تمهیدات لازم برای پیش‌بینی منابع مسئولیت‌های اجتماعی و تنظیم فعالیت‌های شرکت‌ها با انتظارات اجتماعی، اقتصادی و محیطی ذی‌نفعان.

موضوع مورد بحث دیگر ذیل حوزه اجتماعی، توسعه و اشتغال‌زایی روستایی است که با توجه به تجربیات اندوخته و درس‌آموخته‌ها، ضرورت درانداختن طرحی نو و یکپارچه حاکمیتی برای توسعه روستایی به‌طور اعم و توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی مشتمل بر تغییرات رویکردی، نهادی و ظرفیت‌سازی‌های عمده زیر مورد تأکید است: تحول رویکردی به توسعه روستایی، پایداری اقتصادی و جمعیتی مناطق روستایی به‌عنوان هسته‌ای کلیدی در برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، تحول نهادی و جهادگری یکپارچه برای توسعه اقتصادی و اشتغال روستایی و تشکیل کمیته‌های توسعه فرصت‌های کسب‌وکار.

مقدمه

مفهوم توسعه به طور مستمر در حال تحول است و در طی کمتر از نیم قرن، به شدت تغییر کرده است. به طوری که توسعه از نگرش صرفاً کمی، به ابعاد کیفی تغییر ماهیت داده و ابعاد دیگری (غیر از اقتصاد) را در بر گرفته است. به اعتقاد تودارو، توسعه جریانی چندبُعدی است که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه کن کردن فقر مطلق است. توسعه در اصل باید نشان دهد که مجموعه نظام اجتماعی، هماهنگ با نیازهای متنوع اساسی و خواسته‌های افراد و گروه‌های اجتماعی در داخل نظام، از حالت نامطلوب زندگی گذشته خارج شده و به سوی وضع یا حالتی از زندگی که از نظر مادی و معنوی بهتر است، سوق می‌یابد (تودارو، ۱۳۶۶). محیط بسیار پیچیده امروزی، تدوین و به کارگیری برنامه‌های آینده‌نگرانه را ایجاب می‌کند و با رشد و تعدد متغیرهای تأثیرگذار محیطی و پیچیده‌تر شدن محیط، برنامه‌ریزی اهمیت بیشتری می‌یابد. امروزه، رشد و توسعه کشورها نیازمند برنامه‌ریزی می‌باشد؛ بنابراین، تحقق امر توسعه نیازمند ابزاری با عنوان برنامه‌ریزی است (خاکباز و شیرانی، ۱۳۸۹). هدف برنامه‌ریزی ملی، دستیابی به توسعه سریع و متوازن اقتصادی و اجتماعی در کل کشور است. پیرامون برنامه‌ریزی توسعه به عنوان یکی از لنگرگاه‌های برنامه، می‌توان به بررسی بخش‌ها و فرابخش‌ها در این حوزه پرداخت. جایگاه هر یک از موضوعات بخشی یا فرابخشی در برنامه‌های توسعه ملی، بیانگر میزان توجه برنامه‌ریزان به آن موضوع است. با توجه به اهمیت موضوع و با هدف استفاده از نظرات خبرگان و متخصصان در حوزه برنامه هفتم توسعه، گزارش حاضر به بررسی وضعیت بخش/ فرابخش در برنامه‌های توسعه گذشته و ارائه دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه پرداخته است.

کلیات

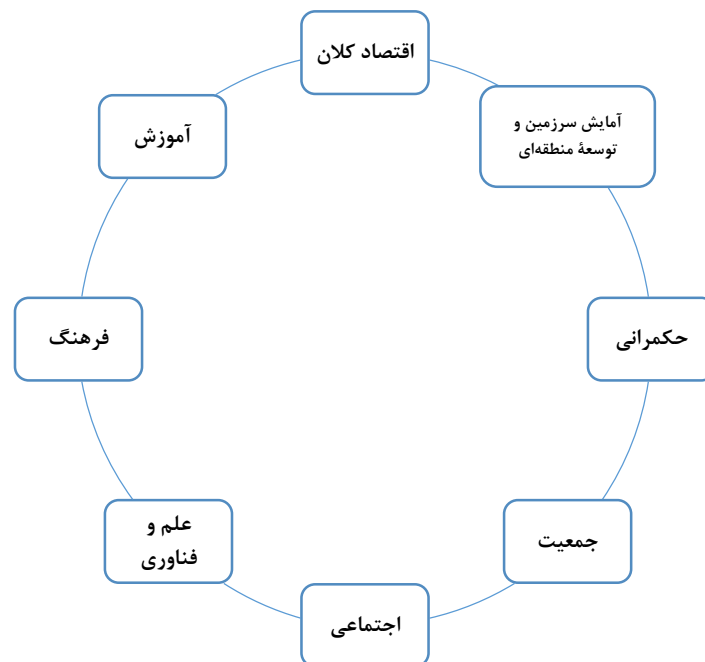
به منظور دستیابی به توسعه، به عنوان یک هدف مهم برای رفع مسائل و چالش‌های کلیدی کشور نیاز است تدابیری اندیشیده شود؛ بنابراین رفع بخشی از این مسائل و چالش‌ها در گرو کاربرد ابزار برنامه‌ریزی است. یک برنامه‌ریزی مطلوب دربرگیرنده ویژگی‌هایی است که از جمله مهم‌ترین آنها، مشارکت ذی‌نفعان در تمام مراحل برنامه‌ریزی است. از این رو، به منظور مشارکت و حضور حداکثری متخصصان و ذی‌نفعان، نشست‌هایی با محوریت برنامه هفتم توسعه با موضوعات گوناگون برگزار گردیده تا از مطالب بیان شده توسط متخصصان بهره گرفته شود.

نشست‌های برگزار شده به شرح ذیل است:

جدول ۱: نشست‌های علمی - تخصصی برگزار شده در مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

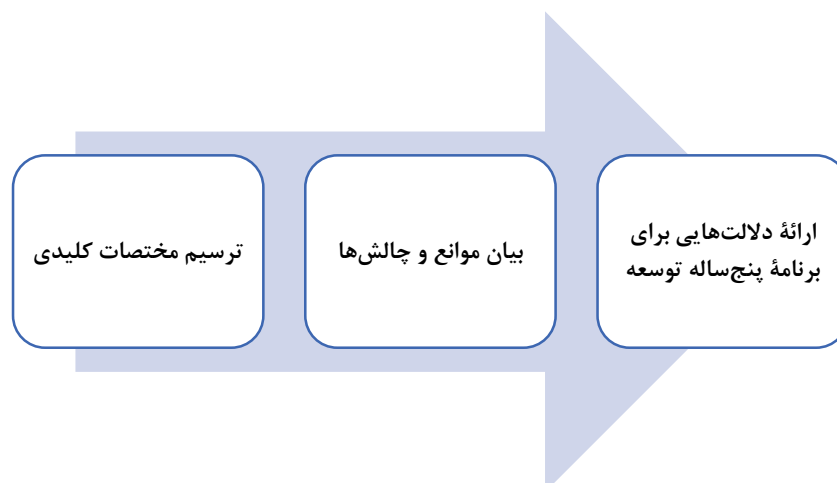
ردیف	عنوان نشست	مدیر علمی نشست	سخنرانان
۱	شناسایی رویکرد مناسب در تدوین برنامه هفتم توسعه	دکتر علیرضا صالح	دکتر بایزید مردوخی - دکتر جعفر حسینی
۲	شناسایی رویکرد مناسب در تدوین برنامه هفتم توسعه (۲)	دکتر فرخ مسجدی	دکتر داود بهبودی - دکتر امیر باقری
۳	بررسی رابطه آمایش سرزمین و برنامه هفتم توسعه	دکتر احمد صمیمی	مهندس امیر خالصی - دکتر محسن ابراهیمی - دکتر مهرداد کاشف
۴	اقتصاد دریامحور سکوی رشد و توسعه	مهندس حمید امانی همدانی	دکتر احمد الهیاری - دکتر حسن بیک محمدلو
۵	نوآوری و دانش‌بنیانی در تدوین برنامه هفتم توسعه	دکتر ابوالفضل پاسبانی	دکتر شهره نصری - دکتر روح‌الله ابوجعفری
۶	برنامه‌ریزی مسئله‌محور و برنامه هفتم توسعه	دکتر حمید محمدی	دکتر سارا سلیمی‌نمین - دکتر افشین کسالایی
۷	درس‌آموخته‌ها و دلالت‌های تجربیات داخلی و خارجی برای برنامه هفتم توسعه	مهندس امیر خالصی	دکتر علاءالدین زوجی - دکتر رحیم تیموری
۸	سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور	مهندس حسین آرامی	دکتر محسن کشاورز - دکتر مرتضی مهرعلی‌تبار فیروزجانی
۹	برنامه هفتم توسعه و ظرفیت‌های افزایش نرخ رشد اقتصادی	-	مهندس صابر میرزایی
۱۰	مروری بر کامیابی‌های توسعه ایران در آستانه قرن جدید	-	دکتر حبیب‌الله طباطبائیان
۱۱	دلالت‌های برنامه‌ریزی اجتماع‌محور برای برنامه هفتم توسعه کشور	دکتر محمدرضا واعظ مهدوی	دکتر حبیب جبّاری - دکتر الهام امیرحاجلو
۱۲	مسئولیت‌های اجتماعی شرکت‌های دولتی و غیردولتی در برنامه هفتم توسعه	دکتر مژگان خانلو	دکتر سید امیر طالبیان - دکتر مهرداد نیکو
۱۳	تحقق‌پذیری اهداف رشد اقتصادی و رفاه خانوارها	دکتر پورمحمدی	دکتر حجت پارسا - دکتر علی درویشی - دکتر علیرضا صالح
۱۴	توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی در برنامه ششم و رویکرد برنامه هفتم توسعه	دکتر ابوالفضل رضوی	دکتر حبیب جبّاری - دکتر رضا جمشیدی - دکتر ابوالفضل یاری
۱۵	هویت و انسجام ملی در برنامه هفتم توسعه	دکتر مهدی رجایی‌نیا	دکتر مهدی نوید ادهم - احسان هوشمند
۱۶	خانواده و جوانی جمعیت در افق برنامه هفتم توسعه	دکتر وهاب کریمی	دکتر رسول صادقی - حجت‌الاسلام صدرا بهرامی
۱۷	چگونگی تحقق عدالت آموزشی در برنامه هفتم توسعه	دکتر علیرضا علی احمدی	دکتر ابوالقاسم نادری - دکتر رضوان حکیم‌زاده
۱۸	توسعه فرهنگی مردم‌نهاد	دکتر محسن لبخنده	دکتر میثم یآوری - دکتر محمدحسین هاشمیان
۱۹	مدیریت فرهنگ تخصصی در برنامه‌های بخشی	-	دکتر حسن بنیانیان
۲۰	عدالت در نظام سلامت، دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه	دکتر سید موسی طباطبایی لطفی	دکتر علی منتظری - دکتر علیرضا اولیایی منش

با تأمل در این نشست‌ها و بررسی نکات حاصل از مطالب بیان شده توسط سخنرانان مشخص گردید که عمده تأکیدات بر چند بخش/ فراپخش بوده است. به این منظور، گزارش حاضر مبتنی بر بخش‌ها/ فراپخش‌های زیر تدوین شده است.



شکل ۱: بخش‌ها و فراپخش‌ها

پس از شناسایی بخش‌ها و فراپخش‌ها از سخنرانی‌های انجام شده در نشست‌ها، گزارش حاضر با هدف استخراج و طبقه‌بندی توصیه‌ها و پیشنهادهای کارشناسان و متخصصان حاضر در نشست‌های علمی- تخصصی با محوریت برنامه هفتم توسعه در سه گام اجرایی ذیل تدوین شده است:



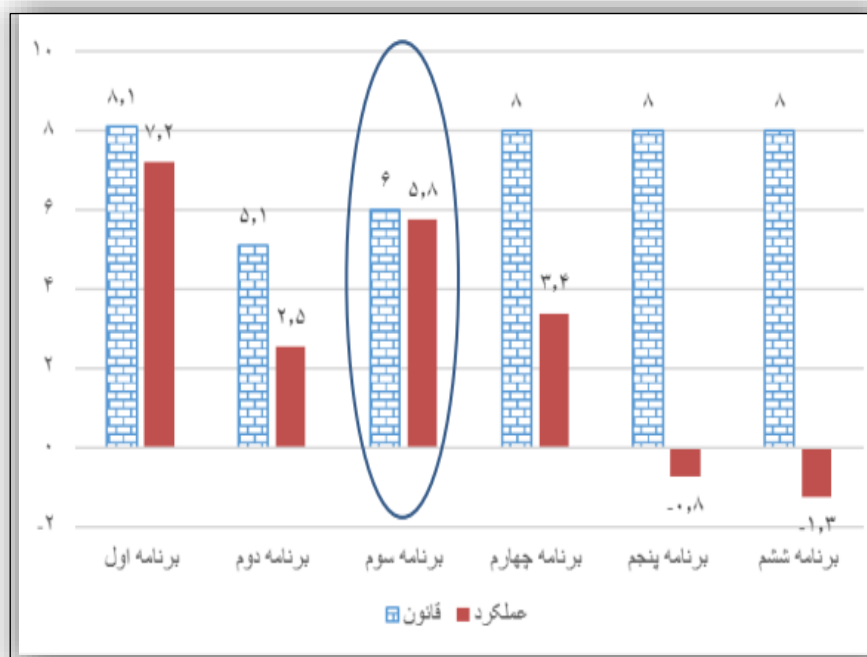
شکل ۲: گام‌های اجرایی پژوهش

در ادامه، به منظور تکمیل مطالب حاصل از سخنرانی و ارائه تصویری از وضعیت بخش/ فرابخش در برنامه‌های توسعه گذشته، مختصات کلیدی آن بخش/ فرابخش تهیه گردید و پیرامون گام‌های اجرایی پژوهش با رجوع به اسناد گوناگون، مطالبی به نکات سخنرانان افزوده شده است. محتوای گفت‌وگوهای انجام شده در قالب گام‌های اجرایی فوق‌الذکر به تفکیک بخش/ فرابخش همراه با مطالب افزوده شده توسط پدیدآورندگان به شرح ذیل تهیه گردیده است.

۱- اقتصاد کلان / رشد اقتصادی

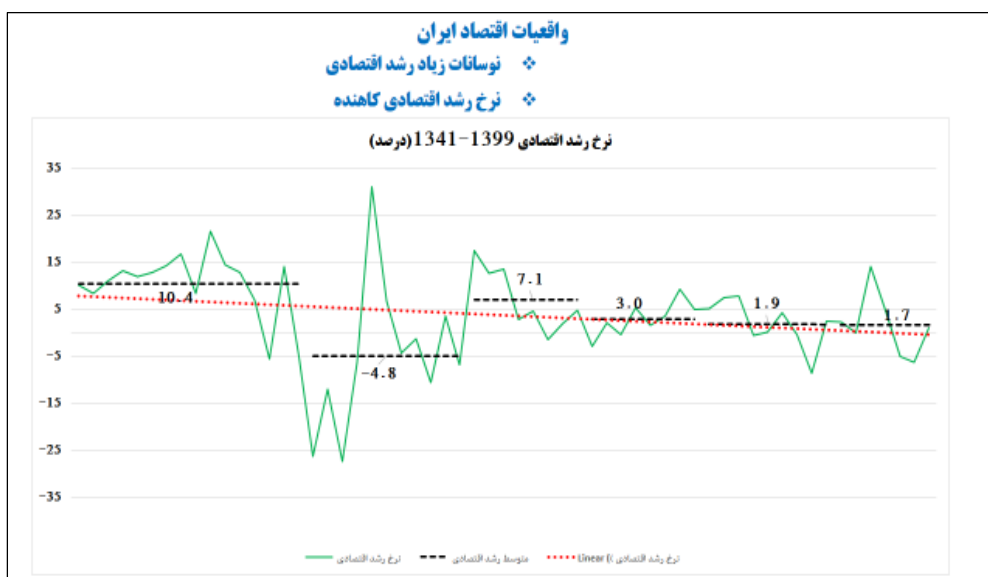
۱-۱- ترسیم مختصات کلیدی

در برنامه اول توسعه، متوسط رشد اقتصادی سالانه ۸,۱ درصد پیش‌بینی شد؛ اما همان‌طور که در شکل ۳ مشاهده می‌شود متوسط رشد سالانه در عمل، ۷,۲ درصد بوده است. در برنامه دوم توسعه نیز، تفاوت چشمگیری میان رشد پیش‌بینی شده و عملکرد مشاهده می‌شود. در برنامه سوم توسعه، طبق قانون باید ۶ درصد متوسط رشد سالانه اقتصادی در کشور حاصل می‌شد که شکل ۳ عملکرد ۵,۸ درصد را نشان می‌دهد. در برنامه چهارم توسعه نیز، انتظار رشد ۸ درصدی وجود داشت؛ اما فقط ۳,۴ درصد رشد عملی شده است. برنامه پنجم و ششم توسعه برخلاف چهار برنامه گذشته، رشد منفی را تجربه کرده است.



شکل ۳: متوسط رشد سالانه اقتصادی

همچنین در شکل ۴، میزان عملکرد رشد اقتصادی به تفکیک سال‌های برنامه اول تا ششم توسعه نشان داده شده است.



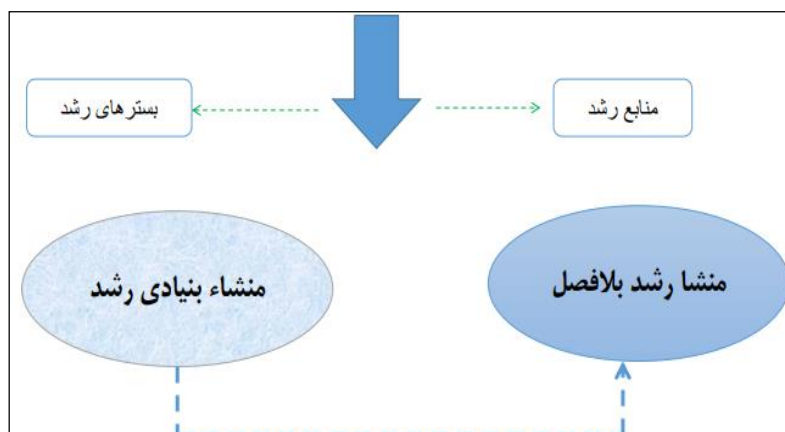
شکل ۴: نرخ رشد اقتصادی

منبع: مرکز آمار ایران

به طور کلی، رشد بر پایه تخصیص منابع، بهره‌وری، نوآوری و اقتصاد دانش‌بنیان اتفاق می‌افتد که در ایران، ظرفیت‌های زیادی در این مؤلفه‌ها وجود دارد؛ بنابراین با توجه به اهمیت بهره‌وری، مقتضی است تحقق رشد از طریق بهره‌وری نیز مورد بررسی قرار گیرد.

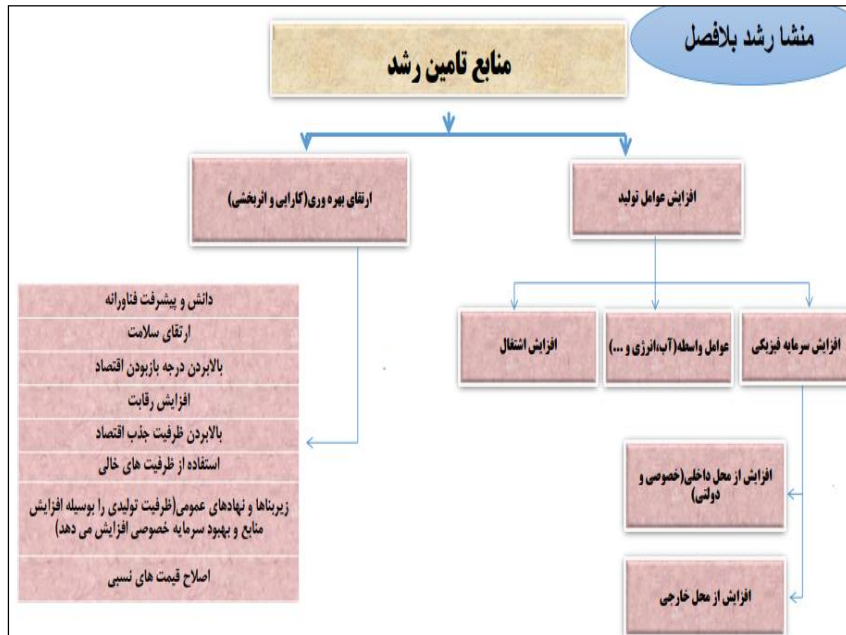
خطوط راهنمای تحقق رشد اقتصادی متناظر با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بر اساس رویکرد مفهومی

منابع کلیدی و بنیادی رشد اقتصادی در برنامه ششم مبنا قرار گرفته بود که در شکل ۵، به‌طور خلاصه نشان داده شده است.



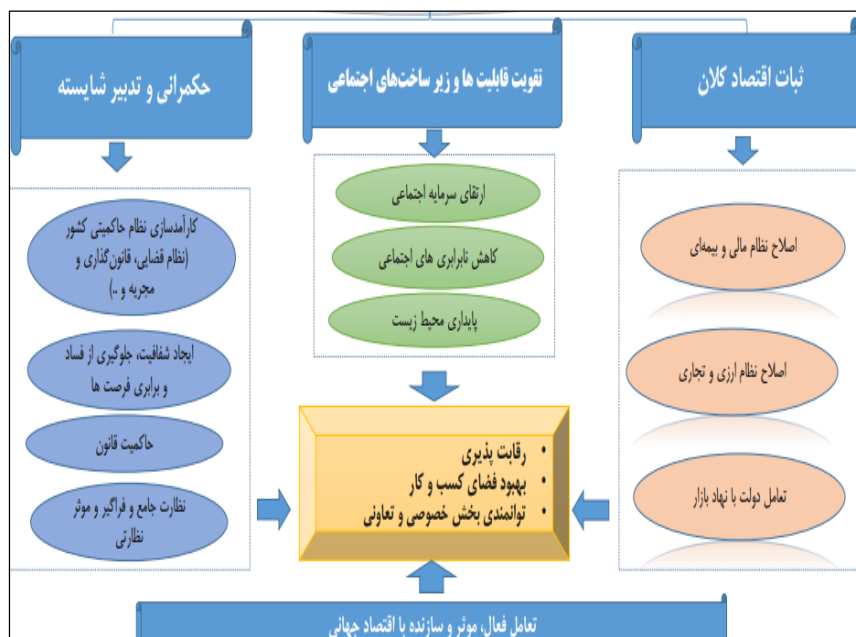
شکل ۵: منابع کلیدی و بنیادی رشد اقتصادی

منابع رشد بلافصل که از جنس منابع تأمین رشد بودند شامل افزایش عوامل تولید و ارتقای بهره‌وری (کارایی) و اثربخشی) می‌باشد که در شکل ۶ به آن اشاره شده است.



شکل ۶: منابع رشد

همچنین ثبات اقتصاد کلان، تقویت قابلیت‌ها و زیرساخت‌های اجتماعی و حکمرانی و تدبیر شایسته به عنوان عوامل بنیادی رشد اقتصادی در شکل ۷ نشان داده شده است.



شکل ۷: عوامل بنیادی و ساختاری رشد اقتصادی (بستر رشد)

۱-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- نوسان و کند بودن رشد اقتصادی؛
- مشارکت ناکافی بخش خصوصی و کاهش رقابت‌پذیری اقتصادی؛
- استفاده نبردن از حداکثر ظرفیت تولیدی کشور و پایین بودن ظرفیت بالقوه تولید در مقایسه با اهداف بلندمدت؛
- کاهش بهره‌وری و ضریب بازدهی سرمایه‌گذاری؛
- ناپایداری رابطه تورم و نقدینگی؛^۱
- پدیده قاچاق و واردات غیررسمی؛
- ناپایداری بودجه؛
- عدم رویکرد همکارانه فعال تجاری.

۱-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

از جمله نکاتی که در نشست‌ها به آن اشاره شده، مضامینی است که در حوزه اقتصادی مورد تأکید قرار گرفته و از تلفیق این مضامین، جهت‌گیری مشخصی به منظور کاربست در برنامه هفتم توسعه، پیشنهاد شده است که در جدول ۲، مضامین حاصل از مقولات درج شده است.

جدول ۲: مضامین اقتصادی

ردیف	مقولات	مضامین
۱	بیکاری جوانان و تحصیلکرده‌ها	مقابله با بیکاری و ایجاد اشتغال
۳	کاهش مشارکت اقتصادی	
۴	افزایش بیکاری	
۵	کاهش تدریجی ظرفیت اشتغال	
۶	ناپایداری ایجاد اشتغال	
۷	وجود تورم	
۸	رکود اقتصادی و گرانی	
۹	فشارهای تورمی در بازار تولیدات صنعتی و کشاورزی	
۱۰	بی‌ثباتی قیمت‌ها	
۱۱	اصلاح نظام مالیاتی همراه با معافیت‌های تشویقی	اصلاح نظام مالیاتی
۱۲	نظام مالیاتی ناقص در کشور	
۱۳	ناپایداری رشد اقتصادی	رشد اقتصادی
۱۴	تحقق رشد باثبات	
۱۵	سقوط شدید پس‌اندازهای مردم	مقابله با فقر
۱۶	ناتوانی اقتصادی برخی اقشار	
۱۷	فقرزدایی	
۱۸	ظرفیت‌های تولیدی پایین و غیررقابتی بودن صادرات کالا	ارتقای سطح تولید

۱. درگاهی، حسن (۱۳۹۷). «تحلیل چالش‌های رشد اقتصادی ایران: رویکرد الگوی اقتصادسنجی کلان». برنامه‌ریزی و بودجه.

ردیف	مقولات	مضامین
۱۹	تقویت تولید در صنایع پتروشیمی	
۲۰	تشویق و هدایت پس‌انداز و جلب سرمایه در صنعت	
۲۱	حذف موانع رشد کسب‌وکار	
۲۲	تقویت بخش غیردولتی در تولید	
۲۴	فناوری‌های نوین	تقویت اقتصاد دانش‌بنیان
۲۵	اقتصاد دیجیتال	
۲۶	بالا رفتن سهم بخش غیردولتی در اقتصاد	تقویت بخش غیردولتی در اقتصاد
۲۷	تقویت نقش بخش خصوصی	
۲۸	کاهش نقش دولت در بخش اقتصاد	
۲۹	بهبودسازی اقتصاد نفت و گاز از تولید تا بازار	افزایش بهره‌وری در اقتصاد
۳۰	تقویت بهره‌وری در کشاورزی و صنایع تبدیلی	

جهت‌گیری زیر، رشد اقتصادی را به‌عنوان محور اصلی در نظر گرفته و ارتقای بهره‌وری، اقتصاد دانش‌بنیان، اصلاح نظام مالیاتی و ارتقای سطح تولید به‌عنوان دلیل و بستر ساز رشد اقتصادی منظور شده‌اند.

جهت‌گیری: ایجاد زمینه رشد اقتصادی پایدار با اصلاح ساختار تولید و افزایش بهره‌وری با تأکید بر اقتصاد دانش‌بنیان

از دیگر دلالت‌هایی که برای این بخش برشمرده می‌شود، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- توسعه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با تأکید بر سرمایه‌گذاری‌های مشترک و مبتنی بر توسعه صادرات؛
 - تسهیل دسترسی بنگاه‌های اقتصادی به بازارهای جدید صادراتی؛
 - تحقق رشد اقتصادی از محل افزایش بهره‌وری؛
 - مولدسازی، فروش اموال و دارایی‌های مازاد یا بلااستفاده؛
 - تشکیل صندوق‌های سرمایه‌گذاری؛
 - صنایع بانک‌ها و نهادهای مالی؛
 - صنایع داخلی شرکت‌های دولتی.
- در صورت فراهم‌سازی الزامات زیر، می‌توان به هدف افزایش بهره‌وری دست یافت:
- توسعه صادرات؛
 - تکمیل زنجیره تولید؛
 - شناسایی گلوگاه‌های رشد؛
 - حذف رانت و تسهیل فضای کسب‌وکار؛
 - افزایش اشتغال مبتنی بر بهره‌وری.

۲- اقتصاد دریامحور

۲-۱- ترسیم مختصات کلیدی

پیرو نکات بیان شده در نشست‌ها، ایران با داشتن ۵۸۰۰ کیلومتر نوار ساحلی جنوبی و شمالی (۴۰ درصد مرزهای کشور)، کشوری دریایی محسوب می‌شود. بیشترین فعالیت در این عرصه، مربوط به محدوده‌های شهری، روستایی، تأسیسات بندری و نظامی است که همه این‌ها، حدود ۵ درصد از ظرفیت سواحل کشور را به خود اختصاص داده‌اند.^۱ در خصوص برنامه‌های توسعه نیز، در بند ۲۱ و ۲۳ سیاست‌های کلی برنامه ششم به اقتصاد دریامحور اشاره شده است. به‌رغم وجود سیاست‌های مناسب و مرتبط با توسعه دریایی کشور در برنامه ششم توسعه، احکام مناسب و جامعی در این حوزه تهیه نشده است. در سیاست‌های بخشی دیگر مانند حمل‌ونقل، علم و فناوری و... نیز، نگاه‌هایی به حوزه دریایی کشور وجود دارد.

در ادامه، به ارائه آماری در این خصوص پرداخته می‌شود:

– سهم کشور از بازار منطقه‌ای بانکرینگ و سوخت‌رسانی به شناورها

سهم ایران از بازار بانکرینگ ۱۰ میلیارد دلاری منطقه، کمتر از ۲ درصد است؛ در حالی که ۴۰ هزار شناور سالیانه از تنگه هرمز تردد می‌کنند.

– سرانه مصرف آبزیان در کشور

در سال ۱۳۹۹، سرانه مصرف آبزیان در ایران، ۱۲/۸ کیلوگرم بوده، در حالی که متوسط میزان مصرف در جهان، ۲۴ کیلوگرم برآورد شده است. در ایران، سرانه مصرف آبزیان حدود ۳۰ تا ۴۰ کیلوگرم در سال است. بر این اساس، فاصله مصرف سرانه ایران با دیگر کشورها، بسیار زیاد است.

– سهم کشور از بازار تعمیرات ناوگان ملی و منطقه‌ای

در صورت فراهم کردن بازار و تقویت زنجیره تأمین مواد و تجهیزات، این صنایع ظرفیت ایجاد ۳ برابر اشتغال غیرمستقیم را دارد. همچنین، از بازار ۱۸۰ میلیون دلاری تعمیر انواع شناور در منطقه، سهم سالیانه بازار داخلی تعمیرات شناور در کشور نزدیک به ۳۰ درصد است.

۱. معاونت مطالعات زیربنایی (۱۴۰۰). «توسعه دریامحور و اقتصاد دریا، ضرورتی بی‌بدیل در تحقق اقتصاد پویا و مقاومتی کشور».

– سهم کشور از بازار منطقه‌ای صنایع اوراق و بازیافت شناور

برآورد سالیانه بازار سه ماهه سوم سال ۲۰۲۰ در سه کشور مطرح دنیا، ۲/۸ میلیارد دلار است. در بنگلادش نیز، ۲۰ درصد تأمین فولاد مورد نیاز از صنایع اوراق این کشور است؛ اما در ایران به علت ناهماهنگی بخشی بین حوزه صنعت و محیط‌زیست، سهم این بازار صفر درصد است.

– سهم شناورهای تملیکی و استیجاری از بازار خدمات شناورهای خدمات ساحلی و فراساحلی

میزان شناورهای ملکی ناوگان خدمات فراساحلی کشور ۳۰ درصد است که پرداخت این مبالغ با ارز انجام می‌گیرد. همچنین، هزینه متوسط اجاره روزانه شناورهای خدمات فراساحلی استیجاری فعال در آب‌های کشور (حدود ۶۰ شناور)، ۳۰۰ هزار دلار است که ارزی بسیار زیادی را شامل می‌شود.

۲-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- ضعف وجود نهاد متولی متمرکز در سیاست‌گذاری بخش دریا؛
- ضعف در تأمین مالی؛
- عدم توجه به فناوریهای دریایی؛
- نگاه امنیتی به موضوعات منطقه‌ای؛
- ضعف در مدیریت کلان حوزه دریایی کشور^۱؛
- ضعف در شکل‌گیری زنجیره ارزش خدمات در حوزه دریایی؛
- رویکرد منفعلانه در مواجهه با برنامه‌ها و رویدادهای بین‌المللی دریایی؛
- سهم پایین ناوگان ملی از تجارت دریابرد کشور؛
- سهم پایین شناورهای ساخت داخل از بازار خدمات شناورهای خدماتی.

۲-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

- توسعه همکاری‌های ظرفیت‌ساز و صیانتی در معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی؛
- تضمین بازار و افزایش امنیت سرمایه‌گذاری در حوزه ساخت و ارائه خدمات شناور؛
- تعیین وضعیت حکمرانی بخش (شورای عالی صنایع دریایی/ شورای توسعه سواحل مکران)؛

۱. سند تحول دولت مردمی (۱۴۰۰).

- طراحی روش‌های نوین تأمین مالی؛
- برنامه‌ریزی برای تسهیل و جذب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی؛
- پیشرفت متوازن (توجه ویژه به مسائل فرهنگی - اجتماعی)؛
- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مسئله‌محور و تمرکز برنامه توسعه بر رفع دغدغه‌های راهبردی منطقه؛
- برقراری نظام‌های حقوقی و مالی ویژه در مناطق ساحلی برای هدایت فعالیت‌های توسعه^۱؛
- تقویت زیرساخت‌های لازم در بنادر به‌عنوان دروازه‌های ارتباط و تعامل با دیگر کشورها به منظور توسعه همه‌جانبه مناطق ساحلی و دریایی کشور مبتنی بر رویکرد درون‌زا و برون‌گرا؛
- ارتقای مشارکت مردمی و بخش‌های خصوصی در برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت، پایش سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه دریامحور؛
- تجهیز شبکه انتقال انرژی در داخل کشورها به همراه افزایش هرچه بیشتر ایفای نقش انتقال انرژی کشورهای منطقه برای بهره‌برداری هرچه بیشتر از موقعیت ممتاز جغرافیایی کشور؛
- توجه به موضوعات و محورهای کلیدی توسعه دریامحور (آینده‌نگری، توجه به رقابت‌پذیری و رقابت جهانی، توجه به تحولات جهانی در حوزه صنایع و حمل‌ونقل دریایی، لجستیک و زنجیره تأمین، توسعه یکپارچه زیرساخت‌های ریلی، جاده‌ای و هوایی و ارتقای نسل بنادر)؛
- افزایش سهم اقتصاد دریا اعم از اقیانوسی و ساحلی از تولید ناخالص داخلی^۲؛
- بهبود جمعیت‌پذیری مناطق ساحلی، به نسبت مناطق داخلی؛
- افزایش سهم ناوگان ملی از میزان تجارت دریابرد کشور؛
- افزایش سهم کشور از بازار منطقه‌ای بانکرینگ و سوخت‌رسانی به شناورها.

۱. پوراصغر سنگاچین، فرزام (۱۴۰۰). توسعه دریامحور (ضرورت‌ها و الزامات). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
۲. لازم به توضیح است که ۵ مورد آخر، مربوط به دلالت‌ها از سند تحول دولت مردمی (۱۴۰۰) بهره گرفته شده است.

۳- آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای

۳-۱- ترسیم مختصات کلیدی

در خلال برنامه اول توسعه، دامنه آمایش سرزمین گسترده شد. در سال ۱۳۶۸، خطوط کلی «استراتژی سازماندهی فضا» توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای تدوین و در قانون برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی لحاظ گردید؛ اما به دلیل ابهام در جایگاه تشکیلاتی آمایش سرزمین، مطالعات با رکود مواجه شد و جایگاه این مطالعات در تداخل با وظایف وزارت مسکن و شهرسازی اعلام گردید.

در اواسط برنامه، دامنه اختلاف بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت مسکن و شهرسازی گسترده‌تر شد. بر این اساس در اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۷۱، شورای عالی اداری پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی را به شرح زیر تصویب کرد:

ماده ۱: طرح آمایش سرزمین به معنای تعیین راهبردهای توزیع فضای جمعیت و فعالیت در پهنه سرزمین، از سوی سازمان برنامه و بودجه و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. سایر وظایف و فعالیت‌های قانونی وزارت مسکن و شهرسازی، به قوت خود باقی بوده و بر این اساس، طرح کالبدی (ملی- منطقه‌ای)، توسط وزارت مسکن و شهرسازی تهیه شد و به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسید.

از سال ۱۳۷۷، مطالعات طرح پایه آمایش سرزمین که در واقع می‌توان از آن به‌عنوان تجربه سوم یاد کرد، آغاز شد. برخلاف مطالعات گذشته، این مطالعات با تفاوت‌های محسوسی نسبت به گذشته زیر نظر معاونت امور اقتصادی و هماهنگی سازمان برنامه و بودجه انجام گردید که این امر، باعث ادغام بیشتر ملاحظات و رویکردهای توسعه اقتصادی در توسعه فضایی شد. همچنین با تعامل و هماهنگی بیشتری با وزارت مسکن و شهرسازی آغاز شد تا دو دیدگاه و رویکرد آمایشی و کالبدی بتوانند با یکدیگر به منظور تحقق اهداف کلان آمایش گام بردارند. این تعامل و هماهنگی، نتایج مطلوبی را برای پهنه‌بندی و توزیع جمعیت و فعالیت‌ها در کشور به همراه خواهد داشت.^۱

۱. لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). «سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب»، فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، سال یکم، شماره ۱.

برنامه سوم توسعه در سه گام تهیه و تنظیم شد:

گام اول:

- تبیین عملکرد گذشته؛
- تحلیل وضع موجود، مشکلات و تنگناها؛
- بررسی نقاط قوت و ضعف ساختاری و عملکردی بخش‌ها؛
- تهیه چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با نگرش‌های آمایشی، شناخت دغدغه‌ها و چالش‌های آینده.

گام دوم:

- تدوین برنامه‌های عملیاتی و رهنمودهای کلی برنامه؛
- تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های راهبردی بخشی؛
- تهیه طرح پایه آمایش؛
- تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکز به استان‌ها؛
- نهایی کردن تصویر مطلوب؛
- لایحه برنامه سوم توسعه.

گام سوم:

- تدوین برنامه‌های بخشی و استانی قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی.
- در برنامه سوم توسعه، جنبه‌های آمایشی به نحو بارزتری در فرایند برنامه‌ریزی دخالت داده شدند. در جلد دوم که اسناد بخشی منتشر شد، به موضوع آمایش سرزمین به‌عنوان یکی از مضامین پرداخته شده است. در این بخش، پس از برشمردن عوامل اصلی شکل‌گیری سازمان فضایی، تشریح وضعیت موجود، توزیع فعالیت‌ها در پهنه سرزمین، مرور ویژگی‌های ساختار سازمان فضایی و بررسی نقاط قوت و ضعف سازمان موجود فضایی کشور، اصول و راهبردهای آمایش سرزمین مطرح و بررسی شده‌اند.

در برنامه چهارم توسعه نیز، موضوع آمایش سرزمین چه در سطوح کارشناسی، چه در سطوح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در کانون توجهات قرار گرفته و در سطوح کلان بر ادغام ملاحظات آمایشی در چیدمان فعالیت‌ها در پهنه کشور تأکید شده است.

سیاست‌ها و راهبردهای آمایش سرزمین با عنوان «آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» در قالب مواد قانونی ۷۲ تا ۸۳ قانون برنامه چهارم توسعه، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. علاوه بر مواد قانونی فوق، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بنا به وظایف قانونی خود و بر اساس اصل صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ضوابط ملی آمایش سرزمین را تهیه و به هیئت دولت ارسال نمود. ضوابط یاد شده، در آذرماه سال ۱۳۸۴، به تصویب هیئت دولت رسید. در ماده ۱۵ این قانون، دفتر آمایش، توسعه پایدار و محیط‌زیست، به مرکز ملی آمایش سرزمین ارتقا یافته و وظایف جدیدی برای آن تعریف شده است.

بر اساس ماده ۱ این ضوابط، مقرر شد تا تبیین فضایی چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و ترسیم الزامات تحقق آن در توسعه بلندمدت کشور بر اصول آمایش سرزمین، با رعایت ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارایی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط‌زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی-ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور و رفع محرومیت‌ها، به‌خصوص در مناطق روستایی کشور بنا نهاده شود.

در جهت‌گیری‌های اصلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، یک بند به آمایش سرزمین و توسعه و توازن منطقه‌ای اختصاص داده شده است. همچنین، از احکام برنامه پنجم توسعه در حوزه آمایش سرزمین، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

ماده ۱۸۲:

تشکیل شورای آمایش سرزمین، به منظور هماهنگی و نظارت بر تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی با وظایف ذیل:

الف- تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی و تنظیم روابط ارکان اصلی آن؛

ب- بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و نظارت بر اجرای آنها؛

ج- تصویب ضوابط ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۴.

ماده ۱۸۳:

- تنظیم برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی، به گونه‌ای که زمینه تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین فراهم آید.
- هدایت برنامه‌ها، اقدام‌ها و سرمایه‌گذاری‌های بخش‌های عمومی و غیردولتی به منظور تحقق جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین، از طریق تنظیم سیاست‌های تشویقی و بازدارنده به پیشنهاد شورای آمایش سرزمین.

ماده ۱۸۴:

- استقرار و اجرای نظام ارزیابی راهبردی محیطی در سطوح ملی، منطقه‌ای و موضوعی؛
- ایجاد شوراهای هماهنگی توسعه منطقه‌ای، به منظور ارزیابی راهبردی محیطی برنامه‌های توسعه منطقه‌ای و اعمال هماهنگی‌های منطقه‌ای در مطالعات آمایش استان‌ها.
- بر اساس مستندات برنامه راهبردی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در حوزه آمایش، توسعه و توازن منطقه‌ای، ۵ هدف کلی، ۴۴ راهبرد دستیابی به اهداف کلی، ۴۲ سیاست و ۴۶ اقدام اساسی تدوین شده است.

ماده ۲۶:

- به منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای، سرزمینی، تقویت خوداتکایی و افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:

الف- دولت موظف است:

- ۱- در طول سال اول، قانون سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین، از سال دوم قانون را به اجرا درآورد.
- ۲- درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دو سال اول اجرای برنامه در چهارچوب نظام درآمد- هزینه استانی به صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان در بودجه سنواتی را اعمال نماید.
- ۳- سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و دو سوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته برای اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های

سنواتی، با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها، اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) این قانون، بر حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) حاکم است.

۴- در سال اول اجرای برنامه، کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی را به واحدهای مربوط خود در استان‌ها و شهرستان‌ها واگذار کند.

۵- طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور را با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخش‌داری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به‌عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به‌عنوان ناظر تهیه کند.

این خود نشان از این دارد که با وجود تجربه کشور در تدوین برنامه‌های توسعه گذشته و تشدید عدم تعادل‌ها در برنامه ششم توسعه، این موضوع مورد توجه جدی‌تر قرار گرفته است.

شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظفاند که پنج تا هشت درصد از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون بودجه سالانه را صرف تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاهای شهرستان توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نمایند.

۳-۲- بیان موانع و چالش‌ها

پیرامون موانع و چالش‌هایی که در مسیر توجه به آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه وجود دارد، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

– تمرکزگرایی سیاسی – اداری

به علت وجود سیستم برنامه‌ریزی مرکزی و تسلط برنامه‌ریزی کلان اقتصادی و برنامه‌ریزی بخشی، برنامه‌ریزی منطقه‌ای همواره تحت تأثیر برنامه‌های کلان و بخشی قرار داشته و در جهت آن هدایت شده است.

تلاش‌های انجام‌شده در این مسیر، از تعیین قطب‌های توسعه، تهیه برنامه‌های لازم، ایجاد تشکیلات و قوانین مورد نیاز در برنامه توسعه و عمرانی قبل از انقلاب تا توجه به بودجه‌بندی استانی و تفویض اختیارات مالی و اداری به مناطق، پیش رفته است.

در طی زمان، روند مناسبی در جهت تمرکززدایی به انجام رسیده‌است؛ اما به لحاظ برخی از مشکلات از جمله: عدم پیوند برنامه‌های اجرایی با سیاست‌گذاری‌های کلان، تشکیلات متمرکز و بخشی‌نگر اداری و منابع مالی متمرکز در کشور (اقتصاد وابسته به نفت)، تاکنون توفیق کامل حاصل نشده است.

– بخشی‌نگری در برنامه‌ریزی‌ها

غلبه نظام برنامه‌ریزی و اجرایی بخشی و دیدگاه رشد اقتصادی در تهیه تمامی برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور طی ۷۰ سال گذشته، مانعی بزرگ برای مشارکت برنامه‌های منطقه‌ای در روند تهیه برنامه‌ها بوده است. در این نظام بخشی‌نگر، مناطق (استان‌ها) در تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه کشور مشارکت جدی و سازمان‌یافته ندارند. به همین دلیل، برنامه‌های توسعه فارغ از توانمندی‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های مناطق کشور تهیه شده‌اند و از این‌رو، برنامه‌های مذکور نمی‌توانند متضمن توسعه و رشد برای کشور باشند. طرح‌های توسعه منطقه‌ای در تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت توسعه ملی یا بودجه‌های تخصیصی به بخش‌های مختلف، جایگاهی ندارند. از این‌رو، ممکن نبودن پیوند و سازگاری مؤثر برنامه‌ریزی بخشی و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای (که تاکنون با آن به صورت مقطعی برخورد شده است)، به‌عنوان مانع اصلی و تعیین‌کننده در شکل‌گیری نظام یکپارچه، هماهنگ و همه‌سونگر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران محسوب می‌شود.

– فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای

مهم‌ترین عامل عدم اجرا یا معطل ماندن پیشنهادهای طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای ایران، فقدان نظام مدیریت منطقه‌ای و عدم تعریف نهادها و سازمان‌های اجرایی مشخص برای نظارت و کنترل بر توسعه فضایی و کالبدی منطقه‌ای بوده است.

اغلب طرح‌ها بین‌بخشی و بین‌دستگاهی است و در اجرا، از سوی بخش یا دستگاه اجرایی خاص دچار مشکل می‌شوند و در نتیجه، تأثیر درخور توجهی بر امور اجرایی دستگاه‌های استانی / شهرستانی ندارند. طرح‌های مذکور، عملاً در قالب بودجه تخصیص یافته سالانه یا برنامه پنج‌ساله (بخشی)، اولویت‌های خود را تعریف و مطابق آن عمل می‌کنند. در چنین وضعیتی، بسیاری از پیشنهاد طرح‌های منطقه‌ای، فاقد محمل و بستر اجرایی مناسب خواهند بود.

فقدان نظام برنامه‌ریزی بخشی - منطقه‌ای در کشور موجب شده است که برخی از مناطق، رشد و توسعه شتابان داشته باشند و برخی دیگر از مناطق، همچنان سیر قهقرایی را در مسیر توسعه طی کنند و اختلاف بین سطح توسعه‌یافتگی مناطق، تشدید شود.

با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از فعالیت‌های عمرانی منطقه توسط بخش خصوصی و مردم صورت می‌گیرد، عدم حضور و مداخله آنان در برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری برای منطقه، عملاً نتایج اجرایی آن را در معرض تردید قرار می‌دهد و مهم‌ترین محمل اجرایی طرح را از دسترس خارج می‌سازد.

– ابهام در جایگاه قانونی برنامه‌ریزی منطقه‌ای

برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ایران، چه از جنبه نهادی و روند برنامه‌ریزی و چه از جنبه نظری و محصول برنامه‌ریزی، در پیوند با برنامه‌ریزی‌های ملی (عمدتاً با دیدگاه بخشی) و برنامه‌ریزی‌های محلی (عمدتاً با دیدگاه‌های کالبدی)، دارای جایگاه قانونی و نقش کارآمد نیست.

ابهام در جایگاه قانونی، مسئولیت و نحوه تهیه و نظارت طرح‌های منطقه‌ای و آمایشی و فقدان تقسیم کار مشخص بین دستگاه‌های ذی‌ربط، عملاً در برخورد با رقابت بین دستگاهی موجب شکل‌گیری حرکت موازی در تهیه طرح‌ها و برنامه‌های منطقه‌ای شده است.

– ضعف فرهنگ برنامه‌ریزی در نظام برنامه‌ریزی کشور

این موضوع را می‌توان از دیگر موانع در راه توسعه منطقه‌ای دانست. در تشکیلات اداری کشور، مدت‌های طولانی است که فرهنگ برنامه‌ریزی و تفکر برنامه‌ای به مفهوم علمی و فنی آن، نتوانسته است در شبکه کارگزاران دولتی به صورت حقیقی، چهره واقعی خود را نمایان سازد. از جمله انتقادهایی که در زمینه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه صورت می‌گیرد، این است که برنامه‌ها تا حدودی، از ظرف کارشناسی خارج می‌شود و تحت تأثیر عواملی چون خواسته‌های مدیران یا مسائل سیاسی – به حق یا ناحق – قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، هر بخش توقع دارد آنچه را که برای توفیق آن بخش می‌خواهد، در اختیار بگیرد و طبیعی است که اگر منابع محدود باشد، برنامه از موقعیت کارشناسی خود خارج و متلاشی می‌شود.

۳-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

از آنجاکه تدوین برنامه هفتم توسعه کشور یکی از مهم‌ترین رویدادهای پیش‌رو است، در این راستا، دلالت‌هایی برای برنامه هفتم توسعه مورد اشاره قرار گرفته است.

– حرکت از برنامه‌ریزی بخشی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای

یکی از محورهای برنامه توسعه اقتصادی در ایران، گرایش از برنامه‌ریزی بخشی به سمت برنامه‌ریزی منطقه‌ای است و هدف این گرایش، تخصیص منابع و فعالیت‌ها به هر نقطه بر مبنای استعدادها و ویژگی‌های خاص آن منطقه و کاهش شکاف رشد اقتصادی بین مناطق مختلف است.

در این خصوص، شناسایی عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی منطقه، یکی از مواردی است که می‌تواند به برنامه‌ریزان اقتصادی و منطقه‌ای در تنظیم برنامه‌های توسعه اقتصادی کمک کند. یکی از متغیرهای اثرگذار بر رشد منطقه‌ای، فاصله اقتصادی است. فاصله اقتصادی اشاره به سهولت و سختی انتقال کالاها، خدمات، نیروی کار، سرمایه، اطلاعات و ایده بین مناطق دارد. این متغیر، از طریق تأثیر بر استقرار بنگاه‌ها و سرریزهای دانش و اندازه بازار بالقوه، بر رشد اقتصادی منطقه مؤثر است. فاصله در این چارچوب، یک مفهوم اقتصادی است که دسترسی و کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ارتباطات نیز، بر آن اثرگذار است.

– ایجاد نهادهای مدنی و مجامع تعامل توسعه

- ابزار مشارکت نخبگان و فعالان اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی در فرایند توسعه؛
- نهاد اجماع‌ساز؛
- مشارکت در تبیین چشم‌انداز استان و شهرستان؛
- مشارکت در اجرای برنامه‌ها؛
- مشارکت در نظارت برای اجرای برنامه.

– ایجاد نهاد مالی توسعه (صندوق توسعه منطقه‌ای)

- نهاد تجهیز منابع مالی؛
- نهاد هدایت منابع مالی؛
- نهاد اهرمی کردن بودجه عمومی؛
- حمایت و پوشش پروژه‌های توسعه منطقه‌ای شامل وام، مشارکت، یارانه سود و مشوق‌ها.

– تمرکز بر توسعه سرزمینی مبتنی بر توسعه محلی

- مدیریت توسعه مبتنی بر استفاده از منابع خاص مکان، از طریق توانمندسازی مکانیسم‌های سیاسی و نهادی حاکمیت محلی.

– ظهور روش جدید حکمروایی مناطق مبتنی بر مشارکت بازیگران محلی و اجرای پروژه‌های مشارکتی

- توجه بر نقش نهادهای دولتی محلی و منطقه‌ای به‌عنوان تسهیلگر توسعه اجتماع‌محور؛
- ظرفیت‌سازی نهادهای دولتی محلی و منطقه‌ای.

– گرایش برنامه‌های توسعه به جنبه‌های کالبدی

– انطباق راهبردها و سیاست‌های برنامه توسعه با سیاست‌های سند آمایش سرزمین (بخشی، بین‌بخشی، منطقه‌ای و استانی)؛

– انطباق برنامه‌ها با پروگرام‌ها و اقدامات سند آمایش سرزمین.

– طراحی و رصد شاخص‌های ارزیابی خروجی و پیامد

به‌عنوان درون‌مایه و نقطه کلیدی برنامه هفتم توسعه، مضامینی در حوزه آمایشی- محیطی مطرح شده است. این مضامین که حاصل برهم‌کنش مقولات اند، ناظر بر ابعاد و عناصر طبیعی- اکولوژیکی و فضایی توسعه هستند که خود در کنار هم جهت‌گیری و سمت‌وسوی کلی برنامه هفتم توسعه را از نظرگاه مشارکت‌کنندگان بیان می‌دارد.

جدول ۳: مضامین آمایشی- محیطی

مضامین	مقولات	ردیف
توسعه روستایی و مناطق کمتر توسعه یافته	تخلیه روستاها و تراکم حاشیه‌نشین‌ها	۱
	تقویت مناطق مرزی	۲
	محرومیت‌زدایی و رفع نابرابری‌های منطقه‌ای	۳
برنامه‌ریزی توسعه‌ای منطقه‌ای	برنامه‌ریزی منطقه‌ای	۴
	آمایش‌مبنا کردن تولید	۵
	استفاده از ظرفیت‌های محلی- منطقه‌ای	۶
	بهره‌برداری از ظرفیت سواحل	۷
پایداری منابع طبیعی	بهره‌برداری از ظرفیت‌های مرزی	۸
	توسعه پایدار	۹
	صیانت از منابع طبیعی	۱۰
سازگاری با کم‌آبی	ارزش‌گذاری محیط‌زیست	۱۱
	بهره‌وری در مصرف آب در بخش‌های مختلف	۱۲
	مدیریت مصرف آب	۱۴
رعایت اصول آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی	سازگاری با کم‌آبی	۱۳
	رعایت اصول آمایشی	۱۵
تمرکززدایی	یکپارچه‌نگری سرزمینی	۱۶
	انتقال صنایع به مناطق کم‌برخوردار	۱۷
	بازتوزیع جمعیت	۱۸
	توزیع فضایی فرصت‌های اشتغال و زندگی	۱۹

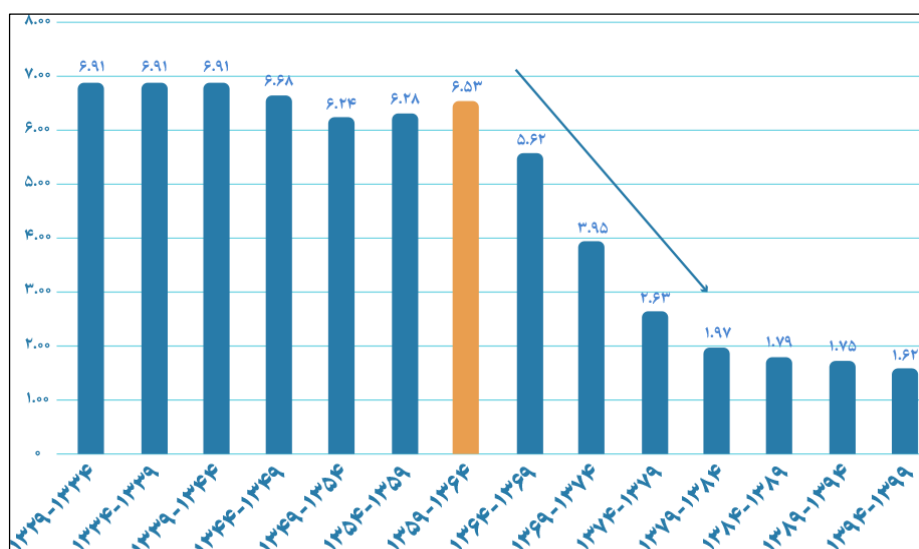
جهت‌گیری: تقویت نگاه منطقه‌ای و توجه به جنبه فضایی توسعه در برنامه‌ریزی توسعه کشور

این جهت‌گیری حاصل سه مضمون تمرکززدایی، رعایت اصول آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای است. در واقع، سه حوزه مذکور، بیانگر جنبه مکانی- فضایی توسعه ملی هستند و به این مقوله تأکید دارند که در تدوین سیاست‌های برنامه هفتم توسعه، باید از نگاه صرفاً بخشی پرهیز کرده و در تصمیم‌سازی به توان‌ها و مسائل منطقه‌ای توجه نموده تا نتیجه نهایی اجرای برنامه‌ریزی با عدالت اجتماعی، توزیع فضایی متعادل امکانات و فرصت‌ها و استفاده مطلوب از منابع طبیعی همراه باشد.

۴- جمعیت

۴-۱- ترسیم مختصات کلیدی

با عنایت به اهمیت مقوله جمعیت، به عنوان زیربنای توسعه انسانی و مبنای اقتدار ملی و با توجه به پیوندگی، بالندگی جمعیت کنونی کشور، به مثابه یک فرصت و امتیاز به منظور جبران کاهش نرخ رشد جمعیت و نرخ باروری در سال‌های گذشته، به نکاتی در خصوص این بخش کلیدی اشاره می‌گردد. همان‌طور که در شکل ۸ مشاهده می‌شود، میانگین تعداد فرزندان به ازای هر زن، از ۶/۵ فرزند در سال ۱۳۶۵، به ۱/۶ فرزند به ازای هر زن در سال ۱۳۹۹، کاهش پیدا کرده است.



شکل ۸: روند نرخ باروری

در حال حاضر، بیش از ۴۰ درصد از جمعیت کشور در بازه سنی ۳۰ تا ۶۰ سال هستند و پیش‌بینی می‌شود در ۳۰ سال آینده، کشور ایران به یک کشور سالمند تبدیل شود.

پیری جمعیت دو نگرانی را هم‌زمان ایجاد می‌کند: اول، کاهش سهم جمعیت جوان و مولد؛ و دوم، مسئله افزایش بیماری‌ها و ناتوانی‌های سالمندان که خود هزینه و بار مالی زیادی را به جامعه تحمیل خواهد کرد. از طرفی، تصمیمات باروری و تولیدمثل، توسط شرایط و سیاست‌های بازار کار نیز، تحت تأثیر قرار می‌گیرد؛ کشورهای با بیکاری بالا و بی‌ثباتی در قراردادهای شغلی، باروری پایین‌تری دارند. همچنین، سیاست‌های سازگاری/ تلفیق کار و خانواده، از جمله گسترش خدمات مراقبت از کودکان و حق مرخصی والدین، باید کمک‌کننده باشد.

۴-۲- بیان موانع و چالش‌ها

در این حوزه، به بیان موانع و چالش‌ها در چند بخش پرداخته می‌شود:

آثار اجتماعی

- پیری، سالخوردگی و کاهش نشاط اجتماعی؛
- شکاف‌های نسلی در اثر به هم خوردن توازن جمعیت نسل‌ها؛
- چالش فردی و خانوادگی (مشکلات تک‌فرزندی، پیامدهای جسمی و پیامدهای روحی- روانی).

آثار اقتصادی

- کاهش جمعیت در سن کار و کاهش رشد و توسعه؛
- افزایش وابستگی؛
- افزایش هزینه‌های سلامت.

آثار سیاسی- امنیتی

- کاهش توان نظامی و افزایش تهدیدات امنیتی؛
- کاهش اقتدار سیاسی؛
- ضرورت توجه به حکمرانی منطقه‌ای و بومی، در کنار حکمرانی ملی.

چالش‌های جمعیتی در افق برنامه هفتم توسعه

- تغییرات ساختار سنی جمعیت و پنجره جمعیتی؛
- سالخوردگی جمعیت؛
- افزایش مهاجرت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی؛
- تأخیر و ناپایداری ازدواج‌ها؛
- باروری پایین.

۴-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

- افزایش نرخ باروری کشور به عدد ۲/۱؛
- لزوم رویکرد حکمرانی منطقه‌ای و بومی و جایگزین حکمرانی ملی؛
- لزوم اولویت‌بندی در نظام علل، راهکارها، مخاطب و ...؛
- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مبتنی بر آمار و شاخص‌های جامع؛
- تهیه پیوست خانوادگی برای تمامی برنامه‌های توسعه به منظور خانواده‌محور کردن برنامه‌ها؛
- تخصیص بودجه جهت اجرای سیاست‌های حمایت از خانواده (سیستم‌های مرخصی والدین، مشوق‌های مالی، شرایط بازار کار و خدمات کمک باروری).

۵- حکمرانی

۵-۱- ترسیم مختصات کلیدی

نظام برنامه‌ریزی کشور، در مقاطع تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله، غالباً از پرداختن به نارسایی‌های ساختاری و مشکلات نظام تدبیر، غفلت کرده و صرفاً به تحلیل چالش‌های بخشی و فرابخشی اقتصادی پرداخته است.^۱ تجربه برنامه‌ریزی چهارم و پنجم نشان داده که یک برنامه توسعه، با وجود برخورداری از اعتبار قانونی می‌تواند در اثر تغییر دیدگاه حاکمیت، تغییر نظام تدبیر و تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی، به اجرا درنیاید. به منظور تبیین بهتر مطالب، محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه‌های توسعه، مورد اشاره قرار گرفته‌اند:

– محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه اول توسعه

- ۱- انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران به دیگر نقاط کشور؛
- ۲- تدوین نظام استخدامی واحد و نظام پرداخت برای کلیه دستگاه‌های دولتی در سطح کشور؛
- ۳- استفاده از تکنولوژی پیشرفته اداری، به‌ویژه تکنولوژی انفورماتیک به منظور خدمات‌رسانی با کیفیت و سرعت مطلوب؛
- ۴- ایجاد تعادل بین حقوق و مزایای کارکنان دولت با توجه به تورم جهت جلوگیری از کاهش قدرت خرید آنها.

– محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه دوم توسعه

- ۱- تشکیل شورای عالی اداری، با ترکیب وظایف و اختیارات مشخص، برای تصمیم‌گیری در امور مختلف نظام اداری؛
- ۲- لغو انحصارات دولتی و کاهش تصدی‌های غیرضروری؛
- ۳- افزایش بهره‌وری نظام اداری و بهبود سیستم‌ها و روش‌های انجام کار؛
- ۴- اجرای کامل قانون نظام هماهنگ پرداخت؛
- ۵- تدوین نظام انتصاب مدیران لایق، امین و متعهد در کشور؛

۱. واعظ مهدوی، محمدرضا و زینب واعظ مهدوی (۱۳۹۷). «توجه به ناکارآمدی‌های نظام تدبیر؛ مقدمه بر تنظیم برنامه‌های بخشی و فرابخشی»، مجموعه مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (جلد دوم).

– محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه سوم توسعه

- ۱- تداوم فعالیت شورای عالی اداری با اصلاح وظایف آن؛
- ۲- اصلاح ساختار کلان کشور؛
- ۳- کاهش ۵ درصد از نیروی انسانی دولت (سالانه ۱ درصد) در طول برنامه؛
- ۴- اصلاح ساختار مدیریت شرکت‌های دولتی و ایجاد شرکت‌های مادر تخصصی؛
- ۵- کاهش انحصارات دولتی و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی؛
- ۶- تمرکززدایی از اداره امور و تقویت نهادهای تصمیم‌گیر استانی.

– محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه چهارم توسعه

- ۱- تعریف نقش و وظایف دولت در امور حاکمیتی، امور تصدی و امور زیربنایی؛
- ۲- کاهش سالانه ۳ درصد از تصدی‌ها و واگذاری امور تصدی‌های دولت و اصلاح ساختار تشکیلات دولت، متناسب با واگذاری تصدی‌ها؛
- ۳- کاهش ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها، نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و ۲۰ درصد از پست‌های مدیریتی و سرپرستی؛
- ۴- ارتقای کیفیت خدمات دولتی و افزایش پاسخگویی و مبارزه با فساد؛
- ۵- کاهش کارکنان دولت به میزان ۵ درصد (سالانه ۱ درصد) در طول برنامه؛
- ۶- تداوم فعالیت شورای عالی اداری؛

– محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه پنجم توسعه

- ۱- توسعه دولت الکترونیک و ارائه خدمات دولتی در سامانه الکترونیکی؛
- ۲- توسعه تجارت و بانکداری الکترونیک؛
- ۳- کاهش ۱۰ درصد از نیروی انسانی دولت (سالانه ۲ درصد) تا پایان برنامه؛
- ۴- کاهش وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه؛
- ۵- کاهش تصدی‌های دولت و تقویت امور حاکمیتی؛
- ۶- تداوم فعالیت شورای عالی اداری.

– محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری در برنامه ششم توسعه

- ۱- اصلاح ساختار کلان دولت (کاهش تصدی‌گری و تقویت اعمال حاکمیتی، منطقی‌سازی و کوچک‌سازی دولت)؛
- ۲- تداوم فعالیت شورای عالی اداری؛
- ۳- استفاده از فناوری‌های پیشرفته در نظام اداری و دولت الکترونیک؛
- ۴- کاهش ۱۵ درصد از نیروی انسانی دولت تا پایان برنامه؛
- ۵- نظام هماهنگ پرداخت کارکنان؛
- ۶- اصلاح نظام بودجه‌ریزی؛
- ۷- تقویت صندوق‌های بازنشستگی؛
- ۸- سامانه ثبت حقوق و مزایا.^۱

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در کلیه برنامه‌ها، احکام مشابهی در جهت اصلاح نظام اداری پیش‌بینی شده است که در محوریت آنها، موارد زیر مورد تأکید هستند:

- کاهش نیروی انسانی؛
- اصلاح ساختار تشکیلاتی دولت؛
- توسعه دولت الکترونیک؛
- ایجاد هماهنگی در نظام‌های پرداخت و مقررات استخدامی دولت؛
- کاهش تصدی‌ها؛
- تمرکززدایی از اداره امور؛
- اصلاح قوانین و مقررات پایه.

۱. رادمنش، ایران (۱۳۹۹). *شناخت نظام اداری*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قزوین، مدیریت آموزش و پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

همچنین در خصوص این موضوع، در بررسی که در سال ۲۰۲۰ توسط بانک جهانی صورت گرفته است، رتبه‌های ایران در میان ۲۰۲ کشور جهان در ۶ شاخص عبارت‌اند از:

۱- قانونمندی یا حکومت قانون: ۱۵۹؛

۲- کیفیت مقررات: ۱۹۵؛

۳- اثربخشی دولت: ۱۴۲؛

۴- ثبات سیاسی یا سیاسی: رتبه ۱۹۸؛

۵- مشارکت و حسابداری: رتبه ۱۷۹؛

۶- مبارزه با فساد: رتبه ۱۷۸.

۵-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- تداخل قوا و دخالت‌های اجرایی نمایندگان؛
- بروز تناقض بین فعالیت و اقدامات صف و ستاد در ساختارهای حاکمیتی در کشور؛
- تمرکزگرایی و عدم اداره امور کشور از طریق شوراهای اسلامی شهر و روستا؛
- کثرت بیش از اندازه قوانین و مقررات و ضعف قانونمندی در هر دو بخش مردمی و دولتی؛
- ضعف نظام نظارت کارآمد، جدی، سریع، بهنگام و معطوف به نتیجه در سطوح مختلف هرم نظارتی؛
- تمرکز شدید امور مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی در دولت؛
- ناکارایی تصمیمات و کندی فرایند تصمیم‌گیری و اقدام؛
- ناپایداری و سهولت تغییر قوانین برنامه، مالی و محاسباتی با هماهنگی دولت و مجلس یا توسط شوراهای عالی؛
- عدم انطباق قانون شوراها با اصول مربوط به نظام شورایی مندرج در قانون اساسی.^۱

۱. مردوخی، بابزید (۱۳۹۷). «توسعه، نظام تدبیر، مدیریت تغییر و نگاه به آینده»، فصلنامه نگاه نو، شماره ۱۱۸.

۵-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

- تمرکززدایی و تفویض اختیار به سطوح محلی در برنامه‌های توسعه؛
 - بازشناسی و ارزیابی تنگناهای نظام تصمیم‌گیری و تدبیر کشور؛
 - آسیب‌شناسی نظام تدبیر طی شش برنامه پنج‌ساله توسعه؛
 - کاهش فعالیت‌های تصدی‌گری دولت و تمرکز بر روی تسهیلگری، بسترسازی و سکنداری.
- به منظور ارائه جهت‌گیری برای بخش حکمرانی در برنامه هفتم توسعه نیز «تعریف نظام تدبیر توسعه‌گرا، تحقق حکمروایی شبکه‌ای و تقویت نقش‌آفرینی بازیگران و ذی‌نفعان در نظام برنامه‌ریزی توسعه» مشخص شده است. این جهت‌گیری، سمتی را در برنامه‌ریزی توسعه هفتم نشان می‌دهد که بیشتر ماهیت نهادی داشته و تسهیل‌کننده توسعه کشور است. همچنین، با تأکید بر برقراری حکمروایی مطلوب و تحقق شاخص‌های آن، به‌عنوان هدف و ابزار توسعه مطرح شده است.

۶- آموزش

۶-۱- ترسیم مختصات کلیدی

خط‌مشی‌های کلی حاکم بر برنامه اول توسعه در ارتباط با آموزش و پرورش «گسترش کمی و ارتقای کیفی تعلیم و تربیت» از طریق توسعه فضای آموزشی متناسب با رشد دانش‌آموز و ایجاد امکانات آموزشی و پرورشی لازم و تربیت نیروی کافی برای تمامی مقاطع تحصیلی، به‌ویژه کودکان لازم‌التعلیم بوده است. همچنین، فراهم آوردن مقدمات و زمینه لازم برای طراحی تفصیلی و اجرای نظام جدید آموزش و پرورش و نیز اولویت دادن به ریشه‌کنی بی‌سوادی، از جمله رویکردهای اصلی است که در برنامه اول توسعه به آنها اشاره شده است. با توجه به مفاد اهداف کلان، خط‌مشی و تبصره‌های درج شده در برنامه دوم توسعه می‌توان گفت که ارتقای کمی و کیفی آموزش و پرورش، بازنگری در سیستم آموزشی کشور، ساماندهی نیروی انسانی، ارتقای سطح علمی و معیشتی فرهنگیان به‌عنوان سیاست‌های اصلی اتخاذشده برای توسعه آموزش و پرورش در این برنامه محسوب می‌شود.

نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه، فرایندی را به وجود آورد تا طراحی این برنامه، با توجه به عملکرد بخش و تعیین وضع موجود، در نظر گرفتن نقاط ضعف، قوت، فرصت‌ها و تهدیدها و چالش‌های اساسی فراروی آن تدوین شده و متناسب با وضعیت فعلی، راهبردها و راهکارهایی برای حل مشکلات ارائه گردد. در این راستا و با توجه به تحلیل عملکرد پنج‌ساله گذشته، سیاست‌های استراتژیک آموزش و پرورش در ۷ بند اتخاذ شد. سیاست‌های اجرایی مرتبط با راهبردهای اتخاذ شده نیز در قالب ۷ ماده قانونی، مشتمل بر مواد ۱۴۱ تا ۱۴۷ قانون برنامه سوم توسعه مشخص گردید. علاوه بر این، راهکارهای اجرایی متناسب با راهبردها و سیاست‌های اجرایی در ۳۰ بند تصویب شد.

مواد (۵۲) و (۵۳) و (۵۴) برنامه چهارم توسعه، وظایفی را در ارتباط با آموزش و پرورش برای دولت مشخص کرده است. همچنین در قانون برنامه پنجم توسعه، با هدف ارتقای کیفی در سه حوزه دانش، بینش و مهارت تربیت اسلامی، به‌طور مشخص تکالیفی برای آموزش و پرورش در قالب مواد (۱۹)، (۲۲) و (۲۳) تعیین شده است.

بخش ۱۲ برنامه ششم توسعه که به «آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری» اختصاص یافته است، شامل هفت تکلیف قانونی برای دولت به منظور تحول در نظام آموزش و پرورش است. اجرای سند تحول

بنیادین، نظام رتبه‌بندی معلمان، ارتقای جایگاه آموزش و پرورش، هوشمندسازی مدارس و اختصاص مبالغی برای بازسازی مدارس فرسوده از مهم‌ترین موارد برنامه ششم توسعه در حوزه آموزش عمومی است.^۱

۶-۲- بیان موانع و چالش‌ها

چالش‌ها در حوزه آموزش، در چند بخش مورد بررسی قرار می‌گیرند:

– موانع اصلی برابری فرصت‌های یادگیری برای دانش‌آموزان در ایران

- محدود کردن پیش‌دبستانی دولتی و رایگان / عدم برخورداری کودکان خانواده‌های کمتربرخوردار از آمادگی لازم در بدو ورود به مدرسه؛
- به‌کارگیری معلمان با آمادگی کمتر در مناطق محروم روستایی و عشایری و حاشیه شهرها، از طریق سیاست خرید خدمات آموزشی و به‌کارگیری سرباز معلم؛
- خصوصی‌سازی آموزش و بازتولید طبقات اجتماعی از طریق طبقه‌بندی دانش‌آموزان، بر اساس طبقه اجتماعی، اقتصادی، تفاوت‌های فرهنگی و عملکرد تحصیلی برای پذیرش در مدارس خاص (درصد دانش‌آموزان در مدارس خصوصی در کشورهای با بالاترین شاخص‌های توسعه انسانی، ۵,۲ درصد است؛ در حالی که در کشورهای با پایین‌ترین شاخص‌های توسعه انسانی، ۲۰ درصد است).
- تراکم بالای دانش‌آموز در کلاس‌های درس مناطق کمتربرخوردار حاشیه شهرها و شهرهای بزرگ در مدارس دولتی، به دلیل محاسبه اشتباه میانگین و کمبود معلم؛
- تنوع مدارس و ایجاد روحیه یأس و ناامیدی از یادگیری در مدارس عادی بر اثر سیاست‌های اشتباه جداسازی و غربالگری؛
- نابرابری در امکانات و تجهیزات مدرسه (ساختمان / منابع / فناوری).

۱. عباسی، لطف‌الله و صداقت وفادار (۱۳۹۴). «بررسی جایگاه و عملکرد آموزش و پرورش در برنامه‌های توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

– چالش‌های آموزش عشایری

- ۱- عدم تخصیص ردیف اعتباری خاص با عنوان «توسعه آموزش و پرورش عشایری» در ردیف بودجه سالانه کشور؛
- ۲- وجود مدارس عشایری بدون سرویس بهداشتی؛
- ۳- توقف و کاهش ادامه تحصیل دختران دانش‌آموز عشایری بعد از اتمام دبستان؛
- ۴- عدم اجرای اساسنامه مدارس عشایری (در بخش مطالبات برون‌سازمانی آمده است)؛
- ۵- در اختیار نداشتن نیروی انسانی متخصص و ورزیده و استفاده از سرباز معلم برای تدریس؛
- ۶- مشکل بُعد مسافت و وجود راه‌های صعب‌العبور برای نظارت بر مدارس عشایری؛
- ۷- مجهز نبودن مدارس عشایری به تجهیزات آموزشی و رفاهی استاندارد.

۶-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

- استفاده از سازوکارهای تخصیص کارایی محور و پیامدمحور به منظور تأمین عدالت آموزشی؛
- الزامی کردن دوره پیش‌دبستانی در مناطق محروم و دوزبانه به صورت رایگان جهت کاهش فاصله آمادگی دانش‌آموزان برای مدرسه در این مناطق؛
- اصلاح سیاست‌های کنونی جذب معلمان در مناطق محروم و کمتربرخوردار و اختصاص مشوق‌های لازم برای به‌کارگیری معلمان آموزش‌دیده و افزایش ظرفیت برای دانش‌آموزان مناطق عشایری و روستایی در دانشگاه فرهنگیان که باعث ماندگاری معلمان بومی و بانگیزه در این مناطق می‌شود؛
- بسترسازی لازم پیرامون تأمین امکانات آموزش مجازی برای معلمان و دانش‌آموزان؛
- اصلاح سیاست کالایی‌شدن آموزش و کاهش طبقه‌بندی دانش‌آموزان و تنوع مدارس؛
- طراحی، تدوین و اجرای برنامه ملی کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی برای ایجاد اعتماد به نفس در دانش‌آموزان، مدیران و معلمان مدارس و رفع دغدغه خانواده‌ها در این خصوص.

۷- فرهنگ

۷-۱- ترسیم مختصات کلیدی

بعد از انقلاب اسلامی، بخش فرهنگ جزء لاینفک برنامه‌های توسعه قرار گرفت. برنامه اول توسعه با هویتی عمدتاً اقتصادی برای حل معضلات پس از انقلاب اسلامی تدوین شده بود؛ از این‌رو، از بین همه مواد قانونی، تنها می‌توان به «بند الف» تبصره «۱۰» و «تبصره ۲۵» این برنامه به‌عنوان بندهای فرهنگی قانون برنامه اول توسعه اشاره کرد. برنامه دوم در حالی تدوین شد که کشور شرایط بحرانی و خاص خود را پشت سر گذاشته بود. آنچه در برنامه دوم به‌طور مشخص، نسبت به برنامه اول افزوده شد، تأکید بر جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی توسعه است. توجه جدی به مقوله فرهنگ در فرایند برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان جمهوری اسلامی، عملاً از برنامه سوم توسعه آغاز می‌شود. مفاد این برنامه در حوزه فرهنگ در مقایسه با برنامه‌های پیشین به نحو چشمگیری افزایش یافته است؛ اما در برنامه چهارم توسعه، بخش فرهنگ متفاوت دیده شده است. آنچه این برنامه را به لحاظ فرهنگی با برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه متفاوت می‌کند، دلالت‌های مفهومی واژگانی مانند حقوق شهروندی و فرهنگ اسلامی-ایرانی در مفاد آن است. برنامه پنجم توسعه نیز در وضعیت تدوین شد که رویکردی متفاوت نسبت به برنامه‌های توسعه پیشین داشت. بنابراین می‌توان برنامه پنجم توسعه را از این جهت با برنامه‌های قبل، متفاوت دانست. از مجموع ۱۲۴ ماده موجود در قانون برنامه ششم توسعه کشور، ۲۸ حکم مرتبط با حوزه فرهنگ است.^۱

۷-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- مرور برنامه‌های توسعه پیشین از برخی خلأها و آسیب‌های قابل تأمل در حوزه فرهنگ حکایت دارد: در برخی موارد، جایگاه و متن سندهای سیاستی بالادستی با قانون برنامه توسعه و خط‌مشی‌گذاری، با وجود تفاوت‌هایی که در جایگاه و در نحوه نگارش با هم دارند، همسان در نظر گرفته شده و یا یکی، جای دیگری را گرفته است و این موضوع باعث می‌شود کارآمدی اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه کاهش یابد.
- نبود یک نگاه کلان‌واحد و یک جامعه آرمانی، پیش‌روی سیاستمداران و کارشناسانی که لایحه را تدوین می‌کنند، باعث می‌شود تا بدون نگاهی جامع بر همه بخش‌ها، هر قسمت به صورت موردی صرفاً منافع کمی خودش را در نظر گرفته و نتواند نگاهی جامع و کلان به کلیت برنامه داشته باشد. ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور از این لحاظ نشان می‌دهد که اجزای هریک از این برنامه‌ها، محدود و بخشی تدوین شده

۱. سهرابی، حامد و رضا مستمع (۱۴۰۱). «الزامات سیاستی-تقنینی تدوین برنامه هفتم توسعه در حوزه فرهنگ (با آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- و نگاهی جامع و کلان در آنها مشاهده نمی‌شود. این موضوع برای بخش فرهنگ که زیربنایی برای دیگر بخش‌هاست، از اهمیت بیشتری برخوردار است.
- نبود نگاه واحد، کلان و راهبردی به موضوع فرهنگ در این برنامه‌ها باعث شده است که بعضی از موضوعات در یک برنامه توسعه برجسته شوند؛ اما در برنامه‌های بعدی، اثری از آنها نباشد. چنین موضعی امکان پیگیری یک سیاست فرهنگی در بلندمدت و شناخت و اعطای مسئولیت را نمی‌دهد.
 - نظر به وسیع بودن مفهوم فرهنگ در اسناد بالادستی و آمیختگی آن با مسائل اجتماعی در سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته در برنامه‌های توسعه، شاهد نوعی کلی‌گویی از جنس سندهای کلان هستیم. همچنین در تدوین برنامه‌های توسعه کشور، به‌ویژه در حوزه فرهنگ، نگاه دقیق و تقسیم وظایف کامل بر اساس شرح وظایف دستگاه‌ها، کمتر به چشم می‌خورد و یا حداقلی و ناقص است. در این زمینه به بیان مفاهیم کلی و مبهم اکتفا می‌شود.
 - تدریجی و دیربازده بودن فعالیت‌های فرهنگی باعث می‌شود دولت‌ها، تمرکز فعالیت خود را معطوف به بخش‌هایی کنند که بتوانند در دوران مسئولیت خود آن را به نتیجه برسانند؛ علاوه بر این، دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در حوزه فرهنگ که خارج از دولت هستند، باعث می‌شوند که دولت‌ها به حاشیه رانده شده و عمده تمرکز خود را به وظایف و تکالیفی معطوف نمایند که در آنها اختیار بیشتری دارند.
 - بخش عمده‌ای از میدان فرهنگ، میدانی کیفی است؛ در صورتی که عمده گزارش عملکرد برنامه‌های توسعه در حوزه فرهنگ با منطق و نگاه کمی، صورت گرفته است؛ بنابراین تصویر کاملی از نحوه عملکرد در این حوزه و میزان اثربخشی تخصیص اعتبارات فرهنگی وجود ندارد.
 - برخی از نقاط کشور شاهد ظهور سه پدیده اصلی محلی‌گرایی، قوم‌گرایی و افراطی‌گری است.

۷-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

- توجه به ارتباط متقابل میان رشد اقتصادی و عدالت به‌عنوان بستر زمینه‌ساز بهبود شرایط فرهنگی؛
- رفع عوامل مغایر با انسجام ملی؛
- توجه به عناصر انسجام‌بخش هویت ملی؛
- رفع مرارت‌های هموطنان ناشی از توسعه ناموزون در کشور، به‌ویژه در استان‌های مرزی؛
- تقویت نگاه زیربنایی و بنیادی به بخش فرهنگ؛
- توجه به سبک زندگی ایرانی-اسلامی در تدوین احکام و مواد برنامه هفتم توسعه؛
- تشکیل نهاد مشورتی به منظور شناسایی عوامل تشدیدکننده مهاجرت از کشور.

۸- علم و فناوری

۸-۱- ترسیم مختصات کلیدی

برنامه سوم، نخستین برنامه از برنامه‌های توسعه کشور است که فصلی مجزا (فصل یازدهم) را به توسعه علوم و فناوری اختصاص داده است. مهم‌ترین قسمت این فصل که شامل ۵ ماده قانونی است، ماده ۹۹ می‌باشد که با تغییر نام «وزارت فرهنگ و آموزش عالی» به «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری»، وظایفی همچون برنامه‌ریزی، حمایت و پشتیبانی، ارزیابی و نظارت، بررسی تدوین سیاست‌ها و اولویت‌های راهبردی در حوزه‌های تحقیقات و فناوری را به وظایف وزارتخانه مذکور افزوده است. این اقدام به‌عنوان نخستین گام اساسی در جهت ساختاردهی توسعه علم و فناوری در کشور به شمار می‌رود؛ زیرا متولی اصلی بحث فناوری را مشخص کرده و موجب انسجام‌بخشی به توسعه علمی و فناوری شده است. مواد ۱۰۰ تا ۱۰۲، موضوعاتی را در ارتباط با حمایت از تحقیقات و افزایش بودجه‌های تحقیقاتی بیان می‌کند و ماده ۱۰۳ نیز، بر مباحثی از انتشار دانش که از طریق ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی و توسعه نیروی انسانی تحقق‌پذیر بوده، تأکید دارد. با وجود این، برنامه سوم در تبیین اهداف و کارکردهای مرتبط با بهره‌برداری از علم، ایجاد شرایط کارآفرینی مبتنی بر فناوری و تجاری‌سازی دستاوردهای تحقیقاتی در جهت توسعه فناوری، ناتوان مانده است. علاوه بر این، یکی از حوزه‌های مورد توجه در برنامه‌های توسعه کشورها، تأکید بر فناوری‌های نو، پیشرفته و برتر است؛ چراکه این فناوری‌ها، قابلیت و توانمندی‌های جدیدی را فراهم می‌کند؛ اما در برنامه سوم توسعه، اثری از چنین جهت‌گیری که در حوزه سیاست فناوری است، مشاهده نمی‌شود.

برنامه چهارم توسعه کشور در مقایسه با برنامه سوم، نگاهی جامع‌تر به موضوع توسعه فناوری و ابعاد مختلف آن داشته است. در بخش اول این برنامه که با عنوان «رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور در تعامل با اقتصاد جهانی» نام‌گذاری شده، به مباحثی پرداخته شده است که در برنامه سوم، به آن اشاره نشده بود. در فصل چهارم این بخش، با عنوان «توسعه مبتنی بر دانایی»، موضوع توسعه علمی و فناوری به‌عنوان مهم‌ترین رکن توسعه کلان کشور، مورد توجه قرار گرفته است. به‌طور کلی، استفاده از عبارت «اقتصاد دانایی‌محور»، بیانگر میزان توجه و اهمیت علم و فناوری در این برنامه است. از این‌رو، می‌توان دریافت که نگاه حاکم بر برنامه چهارم توسعه، تأکید بر توسعه علم و فناوری در سطح ملی بوده است. از مهم‌ترین جهت‌گیری‌های این برنامه در زمینه علم و فناوری، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- توجه به علم و فناوری به‌عنوان مبنای اصلی توسعه اقتصادی؛
- توجه به موضوع رقابت‌پذیری بین‌المللی و نقش توسعه علم و فناوری؛

- توجه به فناوری‌های نوین و فناوری‌های برتر؛
- توجه به نقش نهادهای مختلف در امر توسعه علم و فناوری مانند مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری و صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر؛
- توجه به نظام‌های ملی مانند نظام ملی نوآوری، نظام جامع حقوق مالکیت معنوی و نظام پژوهش و فناوری.

توجه به توسعه فناوری‌های برتر، از مهم‌ترین مواردی است که در برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفته است و این امر، ناشی از رویکرد جدید و توجه بیشتر به مباحث بهره‌برداری از علم، به‌خصوص از دیدگاه نوآوران در برای دستیابی به رقابت‌پذیری بین‌المللی است. توجه به توسعه شرکت‌های بزرگ فناوری در جهت توسعه فناوری‌های برتر، توجه به تجاری‌سازی محصولات نوآوران، توسعه شرکت‌های کوچک نوآور و فناوری و اهمیت دادن به فناوری به‌عنوان محور توسعه، از مواردی است که در برنامه چهارم توسعه، به‌خوبی به آنها اشاره شده است. همچنین، توجه به افزایش بودجه تحقیقاتی کشور، چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی و نیز توسعه قوانین مالکیت معنوی و ثبت اختراعات، از نقاط قوت برنامه چهارم به شمار می‌رود.

فصل دوم لایحه برنامه پنجم توسعه کشور، به موضوع علم و فناوری اختصاص یافته که شامل ۱۱ ماده قانونی است. در این فصل برخی از مفاد قانون برنامه چهارم توسعه مانند تسری مزایای قانون مناطق آزاد به شرکت‌های فناوری مستقر در پارک‌های علم و فناوری، تأمین و پرداخت بخشی از هزینه ثبت اختراعات و حمایت از تجاری‌سازی دستاوردهای نوآوران علمی و فناوری، تنفیذ شده است.

اگرچه لایحه برنامه پنجم تا حدودی در ادامه برنامه چهارم توسعه است؛ اما در برخی موارد، همخوانی لازم بین برنامه پنجم و چهارم وجود ندارد. بررسی این موضوع در سه برنامه توسعه، نشان از توجه روزافزون برنامه‌ریزان به علم و فناوری دارد.^۱

در برنامه ششم توسعه نیز، بخش ۱۲ قانون برنامه به موضوع آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری اختصاص یافته که موضوع علم و فناوری در این بخش، در قالب ماده ۶۴، ۶۵ و ۶۶ پُررنگ دیده می‌شود.

۸-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- پایین بودن کیفیت تولیدات علمی و نرخ انتشار فناوری؛
- نبود تقاضای مؤثر بخش‌های تولیدی و اقتصادی برای محصولات دانش‌بنیان؛

۱. خاکباز، حسن و بهروز شیرانی (۱۳۸۹). «بررسی جایگاه فناوری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور». فصلنامه تخصصی پارک‌ها و مراکز رشد، شماره ۲۳.

- پایین بودن نقش‌آفرینی نهادهای مالی بخش‌های غیردولتی و بنگاه‌های خصوصی در حوزه پژوهش و توسعه فناوری؛
- ضعیف بودن تعاملات علمی و پژوهشی بین‌المللی به دلیل شرایط حاکم بر مناسبات سیاسی با کشورهای دیگر؛
- نبود انسجام در سیاست‌گذاری و راهبری کلان علم و فناوری؛
- نبود ثبات در مدیریت پژوهشی کشور؛
- نبود سیستم‌های منسجم و کارآمد نظارت و ارزیابی فعالیت‌ها؛
- ضعف زیرساخت‌ها و نظامات پشتیبان پژوهش و فناوری؛
- نبود اطلاع‌رسانی دقیق و کافی از فعالیت‌های تحقیقاتی و نوآوری‌های انجام شده در سطح ملی؛
- کیفیت پایین انتشارات و مقالات علمی در عین استمرار تولیدات کمی؛
- نبود الگوی مدیریت علمی و پژوهشی مناسب در مراکز پژوهشی و فناوری؛
- نقش اندک پژوهش‌ها در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری؛
- لزوم ایجاد سرعت و سهولت در ارائه خدمات توسعه صادرات؛
- نگاه سخت‌افزاری در مقابل نگاه فناورانه به توسعه صنعت در کشور؛
- حاکمیت نگرش عمرانی در ایجاد شهرک‌های فناوری؛
- عدم مشارکت ذی‌نفعان در فرایند سیاست‌گذاری فناوری؛
- عدم هماهنگی سیاست‌های فناوری با سایر سیاست‌ها، به‌ویژه سیاست‌های صنعتی؛
- عدم تغییر بلندمدت در تحقیق و توسعه.^۱

۸-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

- لزوم توجه به نظام نوآوری مبتنی بر حل مسئله؛
- اتخاذ رویکرد سیاست نوآوری تحول‌گرا، مأموریت‌گرا.

۱. خدادادی، احمد (۱۳۹۴). «بررسی تطبیقی احکام برنامه پنج‌توسعه و چالش‌های نظام علم و فناوری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- لزوم همکاری میان بخش‌های مختلفی از جامعه همچون سیاست‌گذاران، کارآفرینان، مراکز دانشی، سازمان‌های نظارتی، نهادهای مدنی و عموم شهروندان به علت داشتن پیامدهای منفی مسائل برای طیف وسیعی از مردم؛
- لزوم توجه به کارآفرینی.
- توجه به اقتصاد دانش‌بنیان در رویکرد برنامه‌ریزی مسئله‌محور؛
- لزوم توجه به نگاه سیستمی تقاضا محور و عرضه محور در توسعه نوآوری؛
- تخصیص منابع دولتی مبتنی بر مأموریت، رقابت و متمرکز بر فناوری‌های نوظهور و تحول‌آفرین؛
- هدایت درست ظرفیت‌های تولید علم در کشور؛
- تسهیل مشارکت بخش غیردولتی در پژوهش، علم و فناوری؛
- تعریف شاخص‌های ارزیابی علم و فناوری.

۹- مسئولیت‌های اجتماعی

۹-۱- ترسیم مختصات کلیدی

به‌رغم اهمیت موضوع و منابع درخور توجهی که به منظور مسئولیت‌های اجتماعی شرکت‌ها هزینه می‌شود، در برنامه‌های توسعه به‌صورت مشخص به این موضوع توجه نشده و کمابیش، احکامی به‌صورت غیرمستقیم به بحث مسئولیت‌های اجتماعی مانند ماده ۸۰ قانون برنامه ششم توسعه پرداخته‌اند.

مسئولیت اجتماعی مجموعه‌ای از وظایف و تعهدات است که باید در جهت حفظ و مراقبت از منافع جامعه تحت تأثیر اقدامات توسعه‌ای، برنامه‌ریزی و اجرا شود تا جامعه تحت نفوذ خود را در مسیر بهبود وضع موجود، حمایت و توانمند سازد.

امروز در جامعه، بنگاه‌های بزرگ اقتصادی اعم از دولتی، نیمه‌دولتی و خصوصی فعالیت دارند؛ اما در بحث عمل به مسئولیت اجتماعی، اکثر این بنگاه‌ها یا کمتر حضور داشته‌اند یا حضورشان را منوط به مطالبه‌های عمومی کرده‌اند. البته حضور بخش خصوصی در این موضوع، بیشتر و مداوم‌تر از بخش دولتی بوده است. این در حالی است که قوانین برنامه‌های توسعه کشور، عمل به مسئولیت اجتماعی را حداقل برای بخشی از واحدهای تولیدی در بخش‌های دولتی و نیمه‌دولتی و خصوصی الزامی کرده است؛ هرچند ماده قانونی مرتبط با این موضوع نیز، مانند بسیاری از بخش‌های برنامه توسعه محقق نشده است.

در حال حاضر، در شرایط خاص اقتصادی، تحقق رشد اقتصادی با تکیه بر درآمدها و اعتبارات دولتی، قطعاً دور از دسترس خواهد بود؛ همچنین، ورود بنگاه‌های اقتصادی با اختصاص بخش اندکی از درآمدهای خالص خود به بحث مسئولیت اجتماعی می‌تواند بسیار کارساز و اثرگذار باشد.

۹-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- ناشناخته بودن و عدم آگاهی نسبت به مسئولیت اجتماعی؛
- پایین بودن سطح مشارکت‌های مردمی و بی‌تفاوتی اجتماعی؛
- کاهش اعتماد عمومی و ریزش سرمایه اجتماعی؛
- غلبه مسائل اقتصادی بر مسائل اجتماعی؛
- مدرن نشدن شرکت‌ها و برندهای اقتصادی؛
- عدم تحقق کامل شرط ثبات در موافقت‌نامه‌های سرمایه‌گذاری خارجی؛
- انتقال قدرت از حوزه عمومی به حوزه خصوصی (خصوصی‌سازی).

۹-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

به منظور ایفای نقش مسئولیت‌های اجتماعی شرکت‌ها در برنامه هفتم توسعه، مضامین ذیل برای ساماندهی اجرای مسئولیت‌های اجتماعی پیشنهاد می‌شود:

- ایجاد انگیزه برای ایفای مسئولیت اجتماعی؛
- فرهنگ‌سازی لازم برای نهادینه شدن مسئولیت اجتماعی در شرکت‌ها؛
- الزام به ارائه گزارش مالی مسئولیت‌های اجتماعی؛
- اجرای مسئولیت اجتماعی در قالب یک برنامه مشخص ذیل یک نهاد قانونی مانند شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان؛
- برقراری تناسب بین اثرات محیطی یک شرکت، درآمدها و اقدامات مسئولیت‌های اجتماعی؛
- انجام تمهیدات لازم برای پیش‌بینی منابع مسئولیت‌های اجتماعی؛
- تنظیم فعالیت‌های شرکت‌ها با انتظارات اجتماعی، اقتصادی و محیطی ذی‌نفعان.

۱۰- توسعه و اشتغال‌زایی روستایی

۱۰-۱- ترسیم مختصات کلیدی

در برنامه اول توسعه، توسعه روستایی دارای فصل مستقلی نیست و برنامه‌های توسعه روستایی در قالب هدف‌های ملی، عمران منطقه‌ای، کشاورزی و آمایش مد نظر قرار گرفته است. در این برنامه، دولت در قالب برنامه‌های اجرایی بخشی و تبصره‌های قانونی، به تخصیص اعتبار برای مناطق روستایی پرداخته و بر دو الگوی بنیادی زیر در توسعه روستایی تأکید کرده است:

۱- تأکید بر راهبردهای عامل تغییرات مطلوب در ساختار تولیدی اجتماعات روستایی؛

۲- افزایش تولید کشاورزی و بهبود معیارهای زندگی کشاورز و خانواده‌اش.

در برنامه دوم، عمران و توسعه روستاها برای نخستین بار بعد از انقلاب اسلامی، به‌عنوان سرفصلی مستقل در اسناد برنامه جای می‌گیرد؛ و تأکید بر توسعه صنعت در فضاهای روستایی، مطالعه و طراحی ساختار فضایی مطلوب و تجهیز سلسله‌مراتبی مراکز روستایی، مهم‌ترین سیاست‌های توسعه روستایی بوده‌اند.

مهم‌ترین اهداف عمران و توسعه روستاها در برنامه دوم عبارت‌اند از:

- توسعه یکپارچه فضاهای دارای ظرفیت بالقوه رشد و توسعه روستایی؛

- ساماندهی جمعیت نقاط کوچک و پراکنده روستایی در مراکز جمعیتی با امکانات توسعه؛

- اصلاح ساختار کالبدی سکونتگاه‌های روستایی؛

- تنوع‌بخشی به فعالیت‌های تولیدی؛

- ایجاد شرایط لازم جهت واگذاری امور روستاها به نهادهای مدیریتی مردمی؛

- ارتقای مهارت فنی و افزایش بهره‌وری روستائیان.

از زمره اهداف برنامه سوم که گروه‌های آسیب‌پذیر، به‌ویژه روستایی را دربر می‌گیرد، تلاش برای حفظ قدرت خرید گروه‌های کم‌درآمد، فراهم آوردن زمینه‌های اشتغال و تشویق سرمایه‌گذاری و کارآفرینی، اهتمام به توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستائیان، تأمین امنیت غذایی و خودکفایی در کالاهای اساسی با افزایش تولید داخلی، به‌ویژه کشاورزی، گسترش و عمق بخشیدن به روحیه تعاون و مشارکت عمومی و رفع محرومیت‌ها به‌خصوص در مناطق روستایی کشور است.

بررسی برنامه‌های توسعه روستایی بعد از انقلاب در دوره ۱۱ ساله، از اول انقلاب تا پایان جنگ تحمیلی و از دوره بعد از جنگ تاکنون، نشان‌دهنده ویژگی‌های زیر است:

۱- بررسی‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌های توسعه روستایی بعد از انقلاب، قبل از همه واکنشی نسبت به سیاست‌ها و پیامدهای نه‌چندان توسعه‌ای قبل از انقلاب بود.

۲- در دوره اول، راهبرد مشخصی چه در سطح ملی و چه در سطح روستایی ارائه نشد و بیشتر اقدامات در قالب رویکرد اجتماعی و نیازهای اساسی صورت گرفت. در این دوره، دولت به سازماندهی مجدد مدیریت سنتی کشاورزی و ایجاد نهادهای انقلابی، در اجرای برنامه‌های زیربنایی و... به منظور حل سریع معضل توسعه نیافتگی روستایی و کشاورزی اقدام کرد؛ اما این اقدامات در زمینه تولید کشاورزی، اشتغال روستایی و افزایش سطح زندگی روستائیان، موفقیت چندانی به دست نیاورد.

۳- در دوره دوم که همراه با تدوین برنامه پنج‌ساله اقتصادی و اجتماعی از سال ۱۳۶۸ مشخص می‌شود، غالباً رشد اقتصادی و بعدها توسعه صنعتی در چارچوب برنامه‌های تعدیل ساختاری دنبال می‌شد. در برنامه اول و دوم، محور توسعه بخش کشاورزی تعیین و در برنامه سوم به آن تأکید شد و بخش قابل توجهی از اهدافی که در برنامه دوم تحقق نیافته بود، در برنامه سوم گنجانده شد. ارزیابی‌ها حاکی از این است که به‌رغم محوریت کشاورزی، تخصیص اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌ها، این بخش در مقایسه با سایر بخش‌ها، نوسانات زیادی را تجربه کرد.

به طور کلی، سیاست توسعه روستایی، به‌ویژه کشاورزی بعد از انقلاب در افزایش تولید محصول در مقایسه با قبل از انقلاب، موفق بود؛ اما این افزایش با تقاضای جمعیت روبه رشد مطابقت نداشت. رشد محصول بیشتر با حرکت‌های مردمی در قالب جهاد سازندگی و امثال آن، صورت گرفت که از یک برنامه منسجم و پایدار توسعه‌ای تبعیت نمی‌کرد. با وجود فعالیت‌های عمرانی و زیربنایی قابل توجه در روستاها در ماهیت این برنامه‌ها، به‌ندرت در کاهش فاصله طبقاتی بین گروه‌ها و قشرها، افزایش درآمد، کاهش فقر و تنزل شکاف بین شهر و روستا، مؤثر بوده‌اند.

عناصر و ابعاد توسعه روستایی در برنامه چهارم، فاصله بسیار زیادی با عناصر و ابعاد توسعه روستایی در معنای حقیقی آن دارد. با نگاهی به اهداف کلی توسعه روستایی در برنامه چهارم می‌توان به عدم جامعیت این اهداف پی برد. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی، به علت حاکمیت برنامه‌ریزی بخشی به توسعه روستایی در قالب بخش کشاورزی پرداخته شده است که آن هم بسیار نارساست. در حالی که بخش کشاورزی و برنامه‌ریزی برای توسعه آن، تنها جزئی از توسعه روستایی به شمار می‌آید. با توجه به اهداف کمی توسعه روستایی در برنامه چهارم می‌توان دریافت که اهداف کمی تعیین‌شده، از مبانی نظری و ادبیات توسعه روستایی

بسیار دور بوده است و حتی اگر تمامی این اهداف تعیین شده نیز محقق می‌گردید، توسعه روستایی شکل نمی‌گرفت. به‌طور کلی، چنین می‌توان گفت که موارد فوق‌الذکر که به‌عنوان اهداف کمی زیربخش توسعه روستایی در برنامه چهارم در نظر گرفته شده‌اند، بیشتر به انجام طرح‌ها و مطالعات روستایی مربوط می‌گردد و نه توسعه روستایی، اگرچه طرح‌ها و مطالعات نمی‌توانند هدف برنامه‌ریزی باشند بلکه ابزارهایی هستند که به‌وسیله آنها، بخشی از هدف برنامه‌ریزی که همان توسعه روستایی باشد، محقق می‌شود.

برنامه پنجم توسعه در ۲۳۵ ماده و ۱۹۲ تبصره تدوین شده است. ماده ۱۹۴ این برنامه، به مبحث توسعه روستایی می‌پردازد. هرچند این ماده، تنها ماده‌ای نیست که به این حوزه وارد می‌شود و دیگر ماده‌ها که مرتبط با حوزه‌هایی مانند بیمه، سلامت، حمل‌ونقل و غیره هستند نیز تکالیفی را برای دستگاه‌های دولتی در حوزه توسعه روستایی مشخص کرده‌اند.

ماده ۱۹۲ این برنامه، ۱۷ بند و ۳ تبصره دارد. هرکدام از این بندها، یکی از دستگاه‌های دولتی را مکلف به اجرای تکالیفی می‌کند که قانون‌گذار معتقد است به توسعه روستایی منجر خواهد شد.

اهداف توسعه روستایی در برنامه پنجم توسعه به صورت زیر خلاصه می‌شود:

۱- احداث و ایمن‌سازی راه‌های روستایی؛ ۲- تأمین پوشش بیمه‌ای برای جمعیت روستایی؛ ۳- تأمین سلامت جمعیت روستایی از طریق اجرای طرح ارجاع و پزشک خانواده؛ ۴- ایجاد اشتغال با اولویت فعالیت‌های کوچک و متوسط؛ ۵- کاهش مشارکت دولت در تولید بخش روستایی و افزایش سهم تعاونی‌ها و بخش خصوصی؛ ۶- مستحکم‌سازی ساختمان‌ها؛ ۷- اجرای طرح هادی و مشخص کردن محدوده‌های روستاها؛ ۸- جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تخریب ساختمان‌های بدون مجوز؛ ۹- بهسازی محیط روستا و مبلمان روستایی برای استفاده معلولین؛ ۱۰- توسعه فرهنگ و ورزش در روستاها؛ ۱۱- جوان‌سازی جمعیت روستایی و تلاش برای تحقق مهاجرت معکوس؛ ۱۲- اجرای سیاست‌های تجمیع اراضی و سازماندهی روستاها در قالب مجموعه روستا؛ و ۱۳- اعطای اجازه به نهادهای نظامی برای ورود به بحث توسعه روستایی.

به‌وضوح می‌توان مشاهده کرد که مانند برنامه چهارم، تمرکز برنامه پنجم توسعه در حوزه توسعه روستایی بر مبنای عمرانی و اقتصادی است. احداث راه‌ها، ساخت ساختمان‌ها، افزایش تولید بخش کشاورزی، افزایش میزان درآمد جمعیت روستایی و دیگر سیاست‌های اقتصادی، اهم موضوعات طرح شده هستند و کمتر به مسائل اجتماعی و زیرساختی توجه شده است.

بررسی قانون برنامه ششم توسعه کشور نشان می‌دهد، روستاها از جایگاه نسبتاً خوبی در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها برخوردارند. به‌طور مشخص، مجموعاً ۲۸ ماده مرتبط با توسعه روستایی در برنامه ششم توسعه

وجود دارد که مشخصاً در جزء «الف» ماده ۲۷، به توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی و در جزء «ب» این ماده، به توسعه زیربنایی روستایی توجه شده است.

همچنین، در طول سال‌های برنامه ششم توسعه با درک ضرورت توجه به ظرفیت‌های اشتغال‌زایی و جنبه‌های توسعه‌ای مناطق روستایی و عشایری، نسبت به سیاست‌گذاری در زمینه حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری نیز، اقدام شده است. برای توجه به عدالت اجتماعی و ریشه‌کنی فقر در مناطق روستایی و به منظور تسهیل دسترسی روستاییان به منابع اعتباری رسمی کشور با موافقت مقام معظم رهبری، قانون «حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی» تحت عنوان لایحه یک فوریتی اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی و با هدف تحقق اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ارتقای تولید و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۱۹ تصویب شد.

۱۰-۲- بیان موانع و چالش‌ها

- تسلط ساختار بخش‌نگری (با وجود تأکید بر جامعیت و فضایی بودن برنامه‌ها) بر کلیت برنامه‌ها؛
- دشواری نگهداری جمعیت در محیط‌های روستایی به دلیل مشکلات اقتصادی و اجتماعی؛
- کمبود سازمان‌ها و نهادهای مردمی برای مشارکت در توسعه روستایی؛
- روابط نامتعادل شهر و روستا و در نتیجه، توسعه نیافتگی جامعه روستایی؛
- عدم ارتباط منسجم و کارا بین سازمان‌های اجرایی در جهت رسیدن به اهداف برنامه؛
- نبود برنامه‌های درازمدت و کاربردی برای سازماندهی سنجیده مراکز و فضاهای روستایی کشور؛
- نبود الگو و مدل مشخص برای توسعه روستایی؛
- بی‌اعتقادی بعضی از تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان در ساختار برنامه‌ریزی کشور به امر توسعه روستایی؛
- وجود ساختار فضایی متمرکز در نظام مکانی- فضایی کشور و اهمیت کانون‌های شهری نسبت به سکونتگاه‌های روستایی؛
- پراکندگی نامناسب روستایی در سراسر کشور؛
- توزیع نامناسب جمعیت در نقاط روستایی.

۱۰-۳- ارائه دلالت‌ها برای برنامه پنج‌ساله توسعه

با توجه به تجربیات اندوخته و درس‌آموخته‌ها، ضرورت آغاز طرحی نو و یکپارچه حاکمیتی برای توسعه روستایی به‌طور اعم و توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی مشتمل بر تغییرات رویکردی، نهادی و ظرفیت‌سازی‌های عمده زیر مورد تأکید است.

۱- تحول رویکردی به توسعه روستایی، پایداری اقتصادی و جمعیتی مناطق روستایی به‌عنوان هسته کلیدی در برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه:

- تجربیات حاصل‌شده حاکی از آن است که در مسیر توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی در مناطق روستایی کشور، تسهیلات‌محوری صرف در بهترین حالت، اگر به پول پاشی منجر نشود، در غیاب برنامه‌محوری به توسعه نامتعادل و نامتوازن و ناپایدار منجر خواهد شد.
- پول ارزان‌قیمت، با وجود نظارت‌های قوی و وسیع، بیش از آنکه به اشتغال پایدار منجر شود، موجب رانت و رانت‌خواهی و نابرابری بیشتر در دسترسی به منابع و تسهیلات عمومی می‌گردد.
- تأمین مالی خرد که در جنوب شرق آسیا الگوی موفق را به جهان عرضه کرده است، در ایران دچار بدفهمی شده و با اعتبارات خرد و پول ارزان‌قیمت، اشتباه گرفته شده است. در حالی که تأمین مالی خرد، لزوماً پول ارزان‌قیمت نیست و اینکه فراتر از تدارک منابع مالی بوده و خدمات پشتیبانی متعددی را از جمله آموزش و ظرفیت‌سازی دربر می‌گیرد.
- اشتغال باید پایدار باشد که مستلزم توجه جدی به زنجیره ارزش، بهره‌وری و ارزش افزوده بالاست.
- اشتغال پایدار در نقطه و در یک روستا ایجاد نمی‌شود بلکه نیازمند توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها در پهنه فضایی افقی و عمودی، فراتر از یک نقطه روستایی است.
- اشتغال پایدار مستلزم ثبات اقتصادی در سطح کلان و توسعه فضای کسب‌وکار:
- اشتغال پایدار روستایی نیازمند توسعه اقتصادی و تحول در اقتصاد روستایی است. در غیاب تنوع‌بخشی به اقتصاد روستایی، اشتغال‌های ایجاد شده نه‌تنها پایدار نخواهند بود بلکه ممکن است، حتی به غارت ظرفیت‌ها و منابع محدود محیطی، از جمله آب منجر شوند. همچنین، اشتغال روستایی در بی‌توجهی یا کم‌توجهی به اصول و الزامات اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین، ناپایداری توسعه را در پی خواهد داشت و به توسعه نامتعادل و نابرابری فضایی منجر خواهد شد.

- در توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی، موضوع حمایت مالی از تولید تقلیل یافته است، در حالی که روستاییان بیش از تولید، نیازمند الگوهای پایدار تولید، ساماندهی و عادلانه‌سازی سیستم توزیع و دسترسی رسمی به بازارهای مصرف غیرمحلی هستند. از این‌رو، در برنامه هفتم توسعه در کنار برنامه‌محوری، محصول‌محوری و بازارمحوری نیز، برای توسعه روستایی اولویت می‌یابند.
- ۲- تحول نهادی و جهادگری یکپارچه برای توسعه اقتصادی و اشتغال روستایی با تأکید بر:
 - بازتعریف روستا با تأکید بر بهنگام‌سازی معیارها و ملاک‌های روستا بودن و شهر بودن در قانون تقسیمات کشوری و پرهیز دولت (کمیسیون‌های تخصصی و هیئت دولت) از تبدیل بی‌محابای روستاها به شهر.
 - یکپارچه‌سازی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه روستایی در سطح ملی، با تأکید بر یکپارچه‌سازی موضوع در سطح سازمان برنامه و بودجه کشور، انسجام سیاست‌گذاری ملی با حضور فعال‌تر سازمان برنامه و بودجه کشور در شورای عالی جهاد سازندگی، عشایر و توسعه روستایی به‌عنوان قائم مقام رئیس شورا و تقویت نقش شورا در هماهنگی ملی و ایجاد ظرفیت‌های مورد نیاز دبیرخانه شورا و پرهیز از ادغام دستگاهی و ایجاد سازمان جدید روستایی در سطح ملی.
 - در سطح استانی و محلی، ضرورت ایجاد و تقویت ظرفیت‌های مشارکت محلی و مردمی برای توسعه روستایی؛ تقویت جایگاه توسعه روستایی در شورای برنامه‌ریزی و توسعه و کارگروه‌های تخصصی آن؛ در سطح شهرستانی، بازتعریف وظایف کمیته برنامه‌ریزی شهرستان برای ایفای نقش جدی فرمانداری‌ها در توسعه ناحیه‌ای مبتنی بر زنجیره توسعه پایدار روستا- شهری.
 - اشتغال پایدار مستلزم یکپارچگی و پنجره واحد برای رفع سریع موانع تولید و هم‌افزایی همه ظرفیت‌های کشوری است که پنجره واحد سامانه‌ای، از جمله آنهاست.
 - تحول در نظام بانکی کشور برای سوق‌دهی و بازتعریف یکی از بانک‌ها و مؤسسات عامل به‌عنوان بانک توسعه روستایی؛
 - بازتعریف و اجرای جزء (۲) بند الف ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر الزام دولت به تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف و مستقل اعتبارات عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی».
 - تعیین و شفاف‌سازی سهم مناطق روستایی از اعتبارات و تسهیلات تبصره‌های بودجه‌های سنواتی ملی و استانی.

پیشنهادهایی برای برنامه هفتم (سطح ملی)

- تعیین متولی واحد برای اقتصاد روستا:
- اگر تعیین متولی به هر دلیلی امکان‌پذیر نبود، کلیه نهادها، مؤسسات و سازمان‌های متولی توسعه روستایی اعم از استانی و ملی، منابع مالی و سرمایه‌ای خود را به‌ویژه در حوزه روستایی، در انطباق با اسناد بالادستی مهم استان از جمله سند آمایش استان، سیاست‌ها و برنامه‌های مندرج در سند ملی آمایش سرزمین و نتایج مطالعات برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی استان اختصاص و هزینه نمایند. هم‌اکنون، بسیاری از نهادها و مؤسسات و سازمان‌های ملی، منابع خود را در استان کاملاً ناهماهنگ و بدون توجه به برنامه‌های توسعه استان و بدون هماهنگی با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، هزینه می‌کنند.
- تنفيذ بند الف ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه در برنامه هفتم، با رویکرد تکمیل روستاهای مطالعه نشده و اجرای برنامه‌های پیش‌بینی شده؛
- اختصاص منابع به کلیه رسته‌ها، فعالیت‌ها و برنامه‌های حاصل از خروجی مطالعات استان‌های کشور؛
- تدوین برنامه ملی رشد فراگیر و فقرزدا از تلفیق برنامه توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی استان‌ها؛
- تمرکززدایی و تفویض اختیارات سازمان‌های متولی و مؤثر در توسعه اقتصادی روستایی به استان‌ها.

کمیته توسعه فرصت‌های کسب‌وکار

- شناسایی فرصت‌های توسعه زنجیره ارزش در سطح استان و برنامه توسعه؛
- شناسایی کسب‌وکارهای پیشران در توسعه محصولات و خدمات استان؛
- شناسایی فرصت‌های اتصال محصولات و خدمات به زنجیره‌های ارزش ملی و بین‌المللی؛
- شناسایی فرصت‌های ایجاد خوشه‌ها و شرکت‌های متوسط و بزرگ پیشران زنجیره‌های ارزش؛
- شناسایی فرصت‌های نوآورانه و فناورانه جدید (استارت‌آپ).

کمیته تسهیل قوانین و مقررات

- شفاف‌سازی و روان‌سازی قوانین و مقررات در کوتاه‌ترین زمان ممکن برای دریافت مجوزهای لازم جهت کارآفرینان و سرمایه‌گذاران.

کمیته توسعه زیرساخت‌های کسب‌وکار

- این کمیته موظف است با شناسایی امکانات موجود و استفاده از روش‌های مبتکرانه و جدید، به منظور به‌کارگیری منابع بالقوه در بخش‌های دولتی، خصوصی و عمومی، زیرساخت‌های لازم جهت توسعه کسب‌وکار در سطح روستاها را مهیا نماید.

کمیته تأمین‌کنندگان سرمایه مالی

- این کمیته موظف است با شناسایی منابع، کلیه سازمان‌های متولی و مؤثر در تأمین مالی کسب‌وکارهای روستایی و مکانسیم‌های لازم جهت هماهنگی اثربخش منابع ذی‌نفعان، زمینه تأمین مالی طرح‌های کسب‌وکار را مهیا کند.

کمیته توسعه دانش، فناوری و مهارت‌های جامعه محلی

- کمک به ایجاد شتاب‌دهنده کسب و کار فناورانه و همچنین مرکز رشد تخصصی روستایی به دلیل نقش شتاب‌دهنده‌های کسب و کار و مراکز رشد در توسعه فناوری‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی کسب و کار روستایی، به‌ویژه حوزه کشاورزی به علت نیاز مبرم به بهره‌وری حیاتی است؛ چراکه ایجاد استارت‌آپ‌های روستایی نقش بسزایی در تولید ثروت در طول زنجیره‌های ارزش محصولات و خدمات روستایی ایفا می‌کنند.

کمیته توسعه بازار

- استانداردسازی، بازاریابی و فروش محصولات و خدمات روستایی در قالب برندهای قوی در سطح استانی، ملی و بین‌المللی؛
- ایجاد تجارت منصفانه مبتنی بر افزایش شاخص قیمت تولیدکننده^۱ از سوی کاهش شاخص قیمت مصرف‌کننده^۲.

کمیته توسعه فرهنگ مشارکت و تولید

- ورود جامعه روستایی به شبکه‌ها، خوشه‌ها و شرکت‌های توسعه منطقه‌ای، اعم از تعاونی فراگیر و شرکت‌های سهامی در سطح شهرستان؛
- شناسایی بستر و کمک به ایجاد شرکت‌های توسعه شهرستانی مبتنی بر زنجیره‌های ارزش؛

1. Producer Price Index (PPI)
2. Consumer price index (CPI)

پیشنهادها

- ضرورت نگاه به موضوع تأمین مالی به‌عنوان یک مرحله از فرایند اجرای پروژه و عدم اتکای صرف به موضوع تأمین مالی و پرداخت تسهیلات، بدون توجه به فرایندها و الزامات پیشین و پسین طرح (زنجیره‌های تأمین و ارزش)؛
- تفاوت میان نرخ تسهیلات و نرخ متعارف بانک مرکزی سبب شده است جذابیت این تسهیلات، فراتر از گروه هدف آن، یعنی کارفرمایان واقعی باشد. در نتیجه، تعداد متقاضیان به‌طور تصاعدی افزایش می‌یابد.
- یکی از چالش‌های مربوط به طرح‌های حمایتی، طی نکردن مراحل کنترلی مکفی توسط کمیته فنی و دستگاه اجرایی ذی‌ربط، به منظور تشخیص اهلیت سرمایه‌گذاری متقاضیان ذکر شده است. به همین جهت پیشنهاد می‌شود مسیر واحدی برای طرح‌های حمایتی و غیرحمایتی تعیین شود و یا مسیر و فرایندی مستقل، برای طرح‌های حمایتی و خدایسندانه یا مربوط به گروه‌های خاص (بهبه‌یستی، بنیاد شهید و کمیته امداد امام خمینی (ره)) تعریف شود.
- جداسازی دو مقوله نظارت و ارزیابی، از جمله موارد حائز اهمیت است. لزوم تحقق‌پذیری پروژه‌ها ایجاب می‌کند علاوه بر ارزیابی عملکرد پروژه‌ها، توجه ویژه‌ای نیز به سازوکار نظارت به‌هنگام اجرای طرح شود.
- تغییر شیوه تسهیم اعتبارات و منابع تسهیلات بانکی بین استان‌های کشور به منظور تأکید بر توزیع متناسب و کارآمد تسهیلات، به جای شاخص میزان جذب اعتبارات و محدودیت زمانی برای جذب آن، بدون در نظر داشتن ارزیابی عملکرد و موفقیت آن؛
- تفویض اختیار استانی (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها) برای تعیین رسته‌های اولویت‌دار متناسب با ساختار اقتصادی- اجتماعی هر استان؛
- بازنگری در ماده ۹ دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری، با هدف امکان پرداخت تسهیلات سرمایه‌گذاری برای واحدهای تولیدی مستقر در نواحی صنعتی و نیز آن دسته از شهرک‌های صنعتی که در فاصله کمتر از ۳۵ کیلومتر از مرکز استان و مرکز شهرستان قرار ندارند.
- پیگیری و اجرای موارد و ارکان مغفول‌مانده در دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی تدوین شده برای پرداخت تسهیلات اشتغال پایدار روستایی، به‌ویژه موضوع مداخلات نهادی در ماده ۴ و ۵ دستورالعمل آیین‌نامه اجرایی که به موضوع آموزش و حمایت از ایجاد فعالیت در مناطق روستایی تأکید دارند.

منابع

- اقتصاد دریامحور سکوی رشد و توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- بررسی رابطه آمایش سرزمین و برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- برنامه‌ریزی مسئله‌محور و برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- برنامه هفتم توسعه و ظرفیت‌های افزایش نرخ رشد اقتصادی (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- پورا صغر سنگاچین، فرزام (۱۴۰۰). توسعه دریامحور (ضرورت‌ها و الزامات). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- تحقق‌پذیری اهداف رشد اقتصادی و رفاه خانوارها (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- تودارو، مایکل (۱۳۶۶). *توسعه اقتصادی در جهان سوم*. ترجمه غلامعلی فرجادی. تهران: مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- توسعه اقتصادی و اشتغال‌زایی روستایی در برنامه ششم و رویکرد برنامه هفتم (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- توسعه فرهنگی مردم‌نهاد (۱۴۰۰)، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- چگونگی تحقق عدالت آموزشی در برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰)، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- خاکباز، حسن و بهروز ارباب شیرانی (۱۳۸۹). بررسی جایگاه فناوری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور. چهارمین کنفرانس ملی مدیریت تکنولوژی ایران.
- خانواده و جوانی جمعیت در افق برنامه هفتم توسعه کشور (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- خدادادی، احمد (۱۳۹۴). بررسی تطبیقی احکام برنامه پنجم توسعه و چالش‌های نظام علم و فناوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- درس‌آموخته‌ها و دلالت‌های تجربیات داخلی و خارجی برای برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- درگاهی، حسن (۱۳۹۷). «تحلیل چالش‌های رشد اقتصادی ایران: رویکرد الگوی اقتصادسنجی کلان»، برنامه‌ریزی و بودجه. سال بیست و دوم، شماره ۲.
- دلالت‌های برنامه‌ریزی اجتماع‌محور برای برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- رادمنش، ایران (۱۳۹۹). *شماخت نظام اداری*، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قزوین، مدیریت آموزش و پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۵-۱۳۶۸) *قانون برنامه اول تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*. تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۴۰۰). سند تحول دولت مردمی. قابل دسترس در: <https://dotic.ir/news/11617>
- سهرابی، حامد و رضا مستمع (۱۴۰۱). الزامات سیاستی-تقنینی تدوین برنامه هفتم توسعه در حوزه فرهنگ (با آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سیاست‌های کلی برنامه هفتم کشور (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- شناسایی رویکرد مناسب در تدوین برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- شناسایی رویکرد مناسب در تدوین برنامه هفتم توسعه ۲ (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

عباسی، لطف‌الله و صداقت وفادار (۱۳۹۴). بررسی جایگاه و عملکرد آموزش و پرورش در برنامه‌های توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

لطیفی، غلامرضا (۱۳۸۸). «سیر تحول برنامه‌های آمایش سرزمین در برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب»، برنامه‌ریزی، رفاه و توسعه اجتماعی، سال یکم، شماره ۱.

مدیریت فرهنگی تخصصی در برنامه‌های بخشی (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

مردوخی، بایزید (۱۳۹۷). «توسعه، نظام تدبیر، مدیریت تغییر، نگاه به آینده»، نگاه نو، شماره ۱۱۸.

دفاتر مطالعات زیربنایی (۱۴۰۰). توسعه دریا محور و اقتصاد دریا، ضرورتی بی‌بدیل در تحقق اقتصاد پویا و مقاومتی کشور. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مروری بر کامیابی‌های توسعه ایران در آستانه قرن جدید (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

مسئولیت‌های اجتماعی شرکت‌های دولتی و غیردولتی در برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

نوآوری و دانش‌بنیانی در تدوین برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

واعظ مهدوی، محمدرضا و زینب واعظ مهدوی (۱۳۹۷). توجه به ناکارآمدی‌های نظام تدبیر؛ مقدم بر تنظیم برنامه‌های بخشی و فرابخشی، مجموعه مطالعات هفتاد سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (جلد دوم).

هویت و انسجام ملی در برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۰). مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.