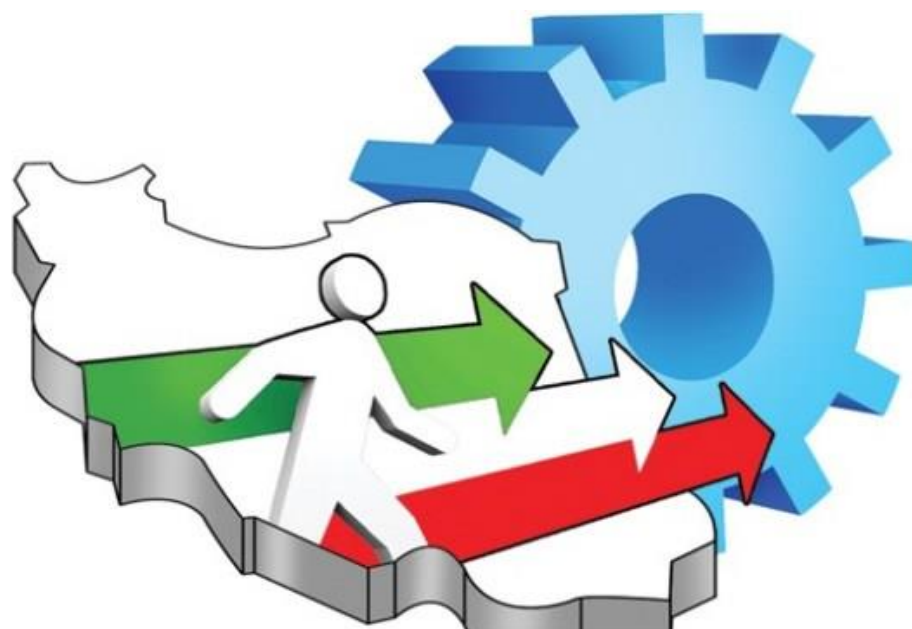


«پروگرام» در برنامه ریزی توسعه



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش ۱۱۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	«پروگرام» در برنامه ریزی توسعه
کد شناسه	۹۹-۹-۱۰۱۶۸
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورنده	بایزید مردوخی
ناظر علمی	-
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
صفحه آرایبی	محمدسعید حسن پورزرکامی
تاریخ انتشار	بهار ۱۳۹۹
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 نجات‌الهی - خیابان سپند - پلاک ۱۶	
https://www.dfrc.ir/ Email: info@dfrc.ir	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
	خلاصه مدیریتی
۱.....	مقدمه
۲.....	۱- تعریف پروگرام.....
۳.....	۲- نمونه هایی از پروگرام.....
۸.....	۳- جمع بندی، نتیجه گیری و توصیه های سیاستی.....
۱۰.....	منبع.....

فهرست جداول و نمودار

صفحه	عنوان
۳.....	جدول ۱: مثال هایی از موضوعات قابل طرح با عنوان پروگرام.....
۴.....	جدول ۲: اجزاء و عناصر تعدادی پروگرام.....
۷.....	نمودار ۱: اجزاء پروگرام کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه ها.....

خلاصه مدیریتی

در قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، تعدادی از اولویتهای ملی یا مشکلات حاد و مزمن، به‌عنوان «طرح‌های ویژه» یا «طرح‌های خاص» مطرح شده و بخش مهمی از طرح‌های برنامه را تشکیل می‌دهند که جدا از برنامه‌های بخشی به اجرا درمی‌آیند. این قبیل اولویت‌ها و موضوعات حاد و مزمن به دلیل پیچیدگی‌ها و کثرت عوامل موجهه یا تشکیل‌دهنده آن‌ها، فاقد ویژگی طرح‌های عمرانی مرسوم مانند جاده‌سازی، کارخانه، مزرعه، بیمارستان و امثال این‌هاست که هر یک در حوزه مسئولیت یک دستگاه اجرایی بخشی هستند و قرار است در طول دوران برنامه میان‌مدت توسعه به اجرا درآمده و به بهره‌برداری برسند. دستگاه بهره‌بردارکننده از پروگرام غالباً محدود به یک دستگاه اجرایی مانند وزارتخانه، سازمان یا شرکت دولتی نیست. هدف این گزارش، تبیین مفهوم «پروگرام» در برنامه‌های توسعه بوده که در نظام تدبیر برنامه‌ریزی‌های برخی کشورها و نیز اقدامات سازمان‌های بین‌المللی به چشم خورده و رویکردی جاافتاده و دارای جامعیت است. مصادیق گوناگونی از پروگرام با اهداف مختلف در گزارش آورده شده است.

مقدمه

در قانون برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، تعدادی از اولویتهای ملی یا مشکلات حاد و مزمن، به عنوان «طرحهای ویژه» یا «طرحهای خاص» مطرح شده و بخش مهمی از طرحهای برنامه را تشکیل می‌دهند که جدا از برنامه‌های بخشی به اجرا درمی‌آیند؛ و لذا می‌توان در برنامه‌ریزی‌های آینده کشور از سازوکار پروگرام استفاده کرد. پیشنهاد برای کاربرد پروگرام صرفاً پذیرش یک واژه فنی خارجی نیست، بلکه پذیرش معنا، ماهیت، محتوا و رویکرد پروگرامی است. نمونه‌ای از سازوکار و نگاه دقیق و جامع پروگرام «افزایش تولید گندم» را می‌توان مثال زد که ذیل عنوان مبهم «سند فرابخشی توسعه» فاقد صراحت و روشنایی لازم است. در انتهای این گزارش «پروگرام افزایش تولید گندم» با پروژه‌ها، طرح‌ها و اقدامات ذیل آن به عنوان نمونه ارائه خواهد شد.

ایده به‌کارگیری مفهوم و لفظ پروگرام در کشور، به تجربه نگارنده در سازمان برنامه و بودجه کشور در طی فرایند تلفیق برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) به سال ۱۳۸۳ بازمی‌گردد. نگارنده در آن زمان در تلاش بود تا مفهوم «پروگرام» که در عرف سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های برنامه‌ریزی کشورهای متعددی مورد استفاده قرار می‌گرفت، مورد پذیرش در برنامه‌ریزی کشور (به‌ویژه برنامه چهارم توسعه که در دست نهایی کردن و تلفیق بود)، در پاره‌ای از اولویتهای ملی و موضوعات مهم مورد استفاده قرار گیرد. در قوانین کشور در آن سال‌ها چنین عنوانی وجود نداشت و هیچ‌وقت نیز رایج نشد.^۱ حال ببینیم که «پروگرام» چیست.

۱. پیشنهاد استفاده از مفهوم و محتوای «پروگرام» در برنامه چهارم توسعه در نشست شورای اقتصاد مطرح شده بود، اما یکی از اعضای شوخ‌طبع شورا پروگرام را واژه‌ای افغانی نامید و در نتیجه پیشنهاد به تصویب نرسید تا آنکه در برنامه ششم توسعه به جای پروگرام از «سند فرابخشی توسعه» استفاده شد.

۱- تعریف پروگرام

«پروگرام» در عرف سازمان‌های بین‌المللی دربرگیرنده مجموعه‌ای از طرح‌ها و فعالیت‌هایی است که در حوزه و قلمرو چند بخش و مسئولیت چند دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد. هر پروگرام همانند طرح و پروژه دارای هدف معین، جایگاه‌های مشخص، هیئت اجرایی (مجری)، منابع و زمان‌بندی اجرایی معین است. این شیوه برنامه‌ریزی در طول زمانی مناسب و به دور از ناهماهنگی، اتلاف وقت و با هزینه کمتر در یک یا چند برنامه توسعه پنج‌ساله، می‌تواند به حل و فصل مواردی بپردازد که دارای ویژگی‌های زیر است:

۱. مشکلاتی حاد و مزمن که طی چندین سال و در طول اجرای چند برنامه توسعه، همچنان استمرار داشته و به‌عنوان نقاطی تاریک در توسعه برنامه‌ریزی شده باقی بمانند.
۲. اجزاء و عناصر تشکیل‌دهنده آن، یعنی پروژه‌ها در قالب یک پروگرام قابل تفکیک و تعریف باشند.
۳. دستگاه‌های اجرایی به‌صورت منفرد قادر به اجرای آن به شیوه مرسوم و از طریق اجرای طرح‌های بخشی و منفرد نیستند.
۴. برای پروگرام هدفی معین و محصولی مشخص را بتوان تعیین و تعریف کرد.
۵. هر پروگرام دربرگیرنده طرح‌ها، پروژه‌ها و اقداماتی هستند که به تحقق هدف‌های کلی و کمی برنامه توسعه در چارچوب استراتژی‌ها و سیاست‌های آن با قدرت و هم‌افزایی بیشتر کمک می‌کند.
۶. مطالعات توجیهی کامل و جامع، قبلاً در مورد موضوع انجام شده و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های آن زیر چتر یک عنوان در حوزه مسئولیت چند دستگاه اجرایی و به‌صورت هم‌زمان و هماهنگ امکان‌پذیر است.
۷. اجزاء آن را بتوان در داخل یک بخش (وزارتخانه)، چند بخش، یک استان یا چند استان تعریف و جمع کرد.
۸. هر پروگرام را بتوان صرفاً در قلمرو اقدامات فیزیکی و تولیدی تعریف و تعیین کرده و از ویژگی‌های آن در زمینه‌های نرم‌افزاری، نهادسازی و سیاست‌گذاری استفاده کرد.
۹. با توجه به اجزاء متفاوت پروگرام (پروژه‌ها)، میزان منابع مالی مورد نیاز آن در متن برنامه توسعه و نحوه تأمین و مشارکت بخش‌های مختلف تشکیل‌دهنده آن اجزاء باید تعیین شده باشد، زیرا تأخیر یا تعلل یک یا چند بخش در زمینه تأمین منابع مالی، هدف پروگرام و برنامه توسعه را دچار اختلال خواهد کرد.

۲- نمونه هایی از پروگرام

در برنامه چهارم توسعه، به جای استفاده از عنوان و مفهوم «پروگرام»، از «سند فرابخشی» استفاده شده و سند فرابخشی توسعه اشتغال و کاهش بیکاری، سند فرابخشی توسعه اقتصاد مبتنی بر دانایی از آن جمله هستند. جدول ۱ دربرگیرنده مواردی است که می تواند در برنامه توسعه به عنوان یک پروگرام مطرح شود.

جدول ۱: فهرست موضوعات قابل طرح با عنوان پروگرام

موضوع	موضوع
مبارزه با اعتیاد	تعیین سازوکار مدیریت کلان شهرها
مدیریت توسعه استانی	خصوصی سازی
توسعه روستایی	ICT
مدیریت منابع آب و حقآبه ها در حوزه های آبریز	توسعه سرمایه گذاری خصوصی
توسعه ترانزیت	تعالیل بخشی توسعه منطقه ای
نظام فنی و اجرایی	ادغام در اقتصاد جهانی
مهاجرت های داخلی و حاشیه نشینی	نظام جامع تأمین اجتماعی
نظام نوآوری و کارآفرینی	توسعه علم و فناوری
تجارت غیررسمی، قاچاق و کولبری	کاهش فقر
میراث فرهنگی و توسعه گردشگری	تعامل با اقتصاد جهانی
توسعه صادرات غیرنفتی	توسعه دانایی
هدفمند کردن یارانه ها	امنیت سرمایه گذاری

در ادامه، در جدول ۲ اجزاء و عناصر تشکیل دهنده تعدادی پروگرام که در برنامه های آینده توسعه اقتصادی- اجتماعی کشور احتمالاً قابلیت طرح و بررسی دارند، ارائه خواهد شد.

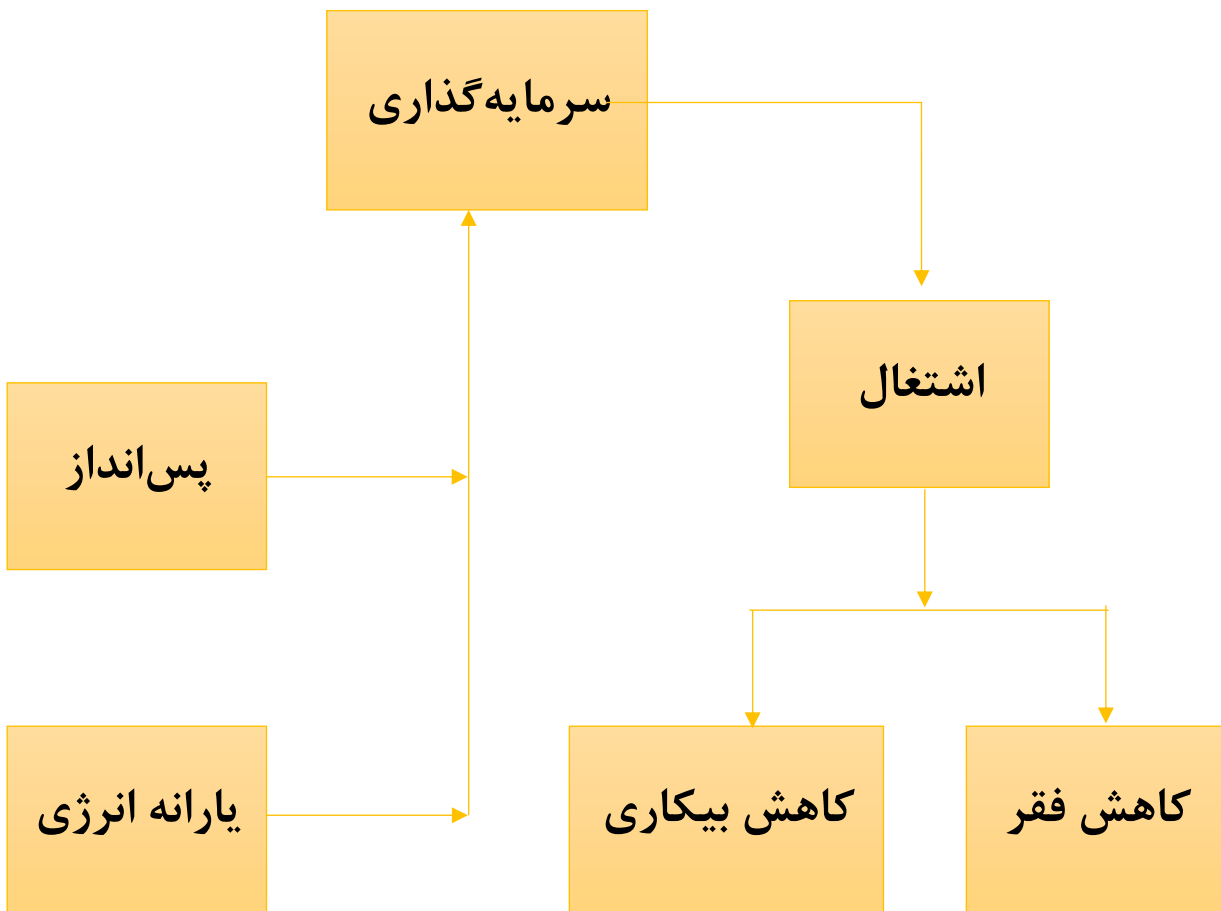
جدول ۲: اجزاء و عناصر تعدادی از پروگرام‌ها

اجزاء	پروگرام
<ul style="list-style-type: none"> - تنظیم سازوکار مشخصی برای گفت‌و شنود الحاق - آموزش - اصلاحات اقتصادی - یارانه‌ها - دخالت‌های دولت - حمایت‌ها - اصلاح قوانین - نظام فنی - معاملات دولتی 	پروگرام الحاق به سازمان تجارت جهانی
<ul style="list-style-type: none"> - دسترسی فیزیکی - دسترسی اقتصادی - فرهنگ و سواد تغذیه - بهداشت تغذیه 	پروگرام امنیت غذا و تغذیه
<ul style="list-style-type: none"> - رقابتی کردن تولید - رقابتی کردن صادرات - هدفمند کردن یارانه صادراتی 	پروگرام توسعه صادرات غیرنفتی
<ul style="list-style-type: none"> - کنترل عرضه - هماهنگی مراجع تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر - همکاری بین‌المللی - تشخیص و درمان 	پروگرام مبارزه با اعتیاد و مواد مخدر
<ul style="list-style-type: none"> - بسیج و تقویت نهادهای مردمی - یکپارچگی مدیریت روستا 	پروگرام توسعه روستایی
<ul style="list-style-type: none"> - نظام بانکی - نظام اجرایی - نظام مشاوره فنی - نظام کارشناسی - نظام اداری توسعه‌گرای استانی - نظام روابط صنعتی - نظام مالکیت خصوصی - نظام مالکیت معنوی 	پروگرام امنیت سرمایه‌گذاری
<ul style="list-style-type: none"> - تعیین و تفکیک وظایف دستگاه‌های اجرایی بخشی و سایر وظایف آن‌ها - اجرای طرح‌های ضروری استانی در استان‌های مبدأ حوضه آبریز و تأمین حقایق‌های مردم 	پروگرام مدیریت منابع آب

<ul style="list-style-type: none"> - ثبات اقتصادی - اولویت‌های بخشی - اولویت FDI در طرح‌های صادرات‌گرا - اولویت‌های استانی - مشارکت‌های مدنی - روابط بین‌المللی و WTO 	<p>بروگرام تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - ظرفیت‌های مناطق سازمان ملل (اسکاپ، اسکوا و آفریقا) برای حمل‌ونقل بار از ایران - ظرفیت کشورهای CIS و روسیه - پنج مسیر شمالی- جنوبی و سه مسیر شرقی- غربی - ظرفیت‌های زیربنایی کشور برای ترانزیت و توسعه آن‌ها 	<p>بروگرام توسعه ترانزیت</p>
<ul style="list-style-type: none"> - هدفمندی کردن یارانه‌های انرژی - جایگزین‌های اقتصادی - چاه‌های آب کشاورزی - بهیئتی مصرف در دولت - سوخت‌رسانی به مناطق جنگلی - ساختار سازمانی مدیریت یکپارچه انرژی 	<p>بروگرام مدیریت انرژی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - IT و کاربرد آن - پایگاه اطلاعاتی - استانداردسازی - چرخه زایش و پایش طرح‌ها - ظرفیت‌سازی فنی و اجرایی 	<p>بروگرام نظام فنی و اجرایی کشور</p>
<ul style="list-style-type: none"> - بورس اوراق بهادار - شرکت‌های بخش خصوصی - سرمایه‌گذاران خارجی - بیمه پوشش خطر سهامداری - استانداردهای بین‌المللی حسابداری و حسابرسی - ابزارهای مشتقه 	<p>بروگرام گسترش بازار سرمایه</p>
<ul style="list-style-type: none"> - عوامل اقتصادی و اجتماعی تجارت غیررسمی و کولبری - عوامل سیاسی - عوامل فرهنگی - عوامل ژئواکونومیک - عوامل ژئواتنیک 	<p>بروگرام جلوگیری از قاچاق، تجارت غیررسمی و کولبری</p>
<ul style="list-style-type: none"> - قوانین و مقررات - نوآوری پایه رشد اقتصادی - نظام ارزیابی نوآوری - نظام ارزیابی هزینه‌های R&D 	<p>بروگرام نظام ملی نوآوری و کارآفرینی</p>
<ul style="list-style-type: none"> - عوامل دافعه (push) 	<p>بروگرام مهاجرت‌های داخلی و حاشیه‌نشینی</p>

<ul style="list-style-type: none"> - عوامل جاذبه (pull) - آمایش سرزمین و حاشیه‌نشینی - برنامه‌ریزی‌های شهری - شهرهای میانی - آینده رشد شهرنشینی 	
<ul style="list-style-type: none"> - فقرزدایی به صورت غیرمتمرکز - مشارکت مدیران، مسئولان و نهادهای محلی در برنامه‌های فقرزدایی - نحوه شناسایی فقر و فقیر - منابع مالی مورد نیاز پروگرام - مولدسازی از طریق مهارت‌افزایی - ایجاد پایگاه جامع آماری- اطلاعاتی فقر - انبوه‌سازی مسکن - سرمایه‌گذاری در صنایع کوچک و متوسط 	<p>پروگرام کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها</p>
<ul style="list-style-type: none"> - آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی برای مشارکت جمعیت تا سطح بخشداری - رویکرد بُرد-بُرد حفاظت محیط‌زیست و رشد تولید صنعتی و اقتصادی - اصلاح نظام تدبیر با اقتدار بخشی به سازمان محیط‌زیست و خردمندسازی مدیریت و برنامه‌ریزی در زمینه ارزیابی‌های زیست‌محیطی و اعمال آن‌ها - مقابله با بیابان‌زدایی - مکان‌محور کردن طرح‌ها و پروژه‌ها - تبعیت سیاست‌ها و برنامه‌های محیط‌زیست از محوریت حوضه‌های آبریز - آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی کارکنان شهرداری‌های کشور - انجام هزینه‌های جبرانی احداث سدها برای بالادست و پایین‌دست تا ۱/۵ برابر هزینه سد 	<p>پروگرام محیط‌زیست</p>

در شکل ۱، فرایند پروگرام کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها نشان داده شده است.



نمودار ۱: اجزاء پروگرام کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها

۳- جمع بندی، نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

با توجه به فقدان سابقه‌ای معین در مورد چنین شیوه‌ای از تنظیم و اجرای بخش‌هایی از برنامه توسعه در کشور (به‌جز چند مورد «ایجاد سازمان آب و برق خوزستان» و «عمران دشت قزوین» در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب) موارد زیر در برنامه‌ها و نظام برنامه‌ریزی توسعه باید تصریح و به تصویب برسد.

- ۱- نقش دستگاه اجرایی اصلی به‌عنوان راهبر پروگرام باید مورد تأکید واقع شود.
- ۲- مرجع تصویب عناوین پروگرام‌های برنامه به‌صورت تجمیع پروژه‌ها و مکان‌های آن‌ها باید مشخص گردد.
- ۳- زمان تجمیع طرح‌ها، فعالیت‌ها و تعریف آن‌ها به‌عنوان پروگرام در فرایند تهیه و تصویب برنامه یا بعد از تصویب آن‌ها باید تعیین شود.
- ۴- نحوه مشارکت بخش خصوصی در تهیه و تنظیم پروگرام‌ها باید تعیین گردد.
- ۵- سازوکار مدیریت اجرایی پروژه‌های هر پروگرام و نظارت بر عملیات آن‌ها، ازجمله مهم‌ترین مسائل برنامه است که باید به‌دقت مشخص و اعلام شود.

با توجه به اینکه رویکرد پروگرامی در نظام تدبیر برنامه‌ریزی‌های توسعه کشورها و هم‌چنین در اقدامات سازمان‌های بین‌المللی در کشورهای متعدد، نگاه و رویکردی جاافتاده و دارای جامعیت است، لذا می‌توان در برنامه‌ریزی‌های آینده کشور از سازوکار پروگرام استفاده کرد. لازم به توضیح است که پیشنهاد به‌کارگیری پروگرام صرفاً پذیرش یک واژه خارجی نیست، بلکه پذیرش معنا، ماهیت، محتوا و رویکرد پروگرامی است. نمونه‌ای از سازوکار و نگاه دقیق و جامع پروگرام «افزایش تولید گندم» را می‌توان به شرح زیر مشاهده کرد که در برنامه‌ریزی‌های ما به‌عنوان هدفی با همین عبارت، ذیل عنوان مبهم «سند فرابخشی توسعه» که آن را می‌توان به‌صورت «پروگرام افزایش تولید گندم» با پروژه‌ها، طرح‌ها و اقدامات زیر که برخوردار از جامعیت نگاه و دقت‌های اجراست، در نظر گرفت:

۱- آبخیزداری

۲- سدسازی

۳- کانال‌های آبرسانی

۴- کانال‌های آبیاری

۵- یکپارچه‌سازی مزارع و اصلاح مزارع

۶- تولید کود

۷- تولید سم

۸- تولید ماشین آلات کشاورزی

۹- فن آموزی و آموزش فنی و حرفه‌ای

۱۰- توسعه فناوری و نوآوری

۱۱- انبار و سیلو

۱۲- آموزش عالی

۱۳- بازرگانی و بازاریابی

منبع

این نوشتار خلاصه و جمع‌بندی یادداشت‌هایی است که نگارنده در جریان تهیه و تنظیم برنامه چهارم توسعه در نشست‌های «ستاد برنامه» از ۲ اردیبهشت ۱۳۸۲ تا ۱۴ تیر ۱۳۸۴ (جمعاً ۹ نشست)، کمیسیون شورای اقتصاد (یک نشست) در ۲ اردیبهشت ۱۳۸۲ و شورای تلفیق برنامه چهارم توسعه از ۱۳۸۳/۰۶/۲۵ تا ۱۳۸۴/۰۴/۲۷ (۲۵ نشست) به‌عنوان عضو ستاد برنامه و مسئول کمیته تلفیق برنامه با بهره‌گیری از نظرها و آموزه‌های شرکت‌کنندگان در این نشست‌ها تهیه کرده است.