

عنوان نشست: نهادی شدن توسعه اجتماعی و الزامات آن در تدوین برنامه‌های توسعه کشور (کنکاشی در لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه)

شناسنامه نشست	
واحد برگزار کننده نشست:	دانشکده علوم اجتماعی
مسئول نشست:	دکتر اسماعیل عالی‌زاد (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
تاریخ برگزاری نشست:	۱۳۹۴/۱۱/۱۸
اعضای هیئت علمی:	دکتر محمدحسین پناهی، دکتر رضا امیدی (اعضای هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)
نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط:	دکتر محمد رضا واعظ مهدوی (معاون توسعه امور علمی و فرهنگی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)؛ دکتر حبیب جباری (معاون دفتر آمایش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) و دکتر سید احسان خاندوزی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی و معاون دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
مسئله محوری نشست:	توسعه اجتماعی در لایحه پیشنهادی برنامه ششم
سازمان‌های هدف توصیه سیاستی:	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، مرکز مطالعات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت کشور

اهداف

۱. شناسایی توسعه اجتماعی و بنیان‌های نظری آن در لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه؛
۲. مروری بر دستاوردهای نظری متأخر درباره توسعه اجتماعی و میزان بهره‌مندی لایحه پیشنهادی از آن‌ها؛

۳. بررسی ضرورت تجدید نظر و بازاندیشی در نحوه تنظیم مفاد برنامه‌های توسعه (با تأکید بر توسعه اجتماعی).

محورهای اصلی و تخصصی

۱. شناسایی مفاد توسعه اجتماعی در لایحه پیشنهادی برنامه ششم؛
۲. آسیب‌شناسی لایحه پیشنهادی از منظر الزامات توسعه اجتماعی؛
۳. ضرورت بازاندیشی در مبادی نظری سویه اجتماعی برنامه ششم توسعه؛
۴. ساز و کارهای نهادی شدن توسعه اجتماعی در جامعه ایران که می‌بایست در برنامه‌ریزی توسعه لحاظ شود.

خلاصه مباحث مطرح شده

مباحث مطرح شده شامل دو بخش عمده بررسی و نقد مسائل عمومی برنامه‌های توسعه و جایگاه توسعه اجتماعی در آن‌ها و همچنین تحلیل لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه در نسبت با توسعه اجتماعی قابل بیان است.

آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور

به‌طور کلی، در حوزه سیاست‌گذاری، چهار اصل برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزشیابی به‌طور متوازن دخالت دارند. به نظر متخصصان حوزه توسعه و برنامه‌ریزی، مشکل برنامه‌های توسعه کشور در دو بعد تدوین برنامه‌ها و همچنین اجرای آن‌ها قابل بررسی است. در ساحت تدوین برنامه‌های توسعه، هنوز فهم مشخص و معینی از مفهوم توسعه و توسعه‌یافتگی میان لایه‌های مختلف سیاست‌گذاران وجود ندارد. نهادهای علمی و آموزشی کشور نیز نتوانسته‌اند مفهوم و مدل کارا، متوازن و معینی را که همه ابعاد توسعه را در برداشته باشد، در اختیار این سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی قرار دهند و تاکنون مبانی نظری مشخص و مدونی برای توسعه در معنای عام و همچنین توسعه اجتماعی، در جایگاه منبع قابل اسناد و اتکای برنامه‌ریزان در روند تدوین برنامه‌ها تهیه نشده است. در نتیجه به نظر بسیاری از صاحب‌نظران، مهم‌ترین مشکل برنامه‌ها در ساحت تدوین یعنی فاز صفر برنامه‌ریزی و

همچنین متن برنامه توسعه متمرکز است و به‌نوعی دولت در امر توسعه از درون تهی شده است؛ یعنی دولت برنامه‌هایی را تدوین می‌کند، اما توان اجرا کردن آن‌ها را ندارد. در این بعد، دانشگاه‌ها و مراکز علمی نقش مهمی در تدوین برنامه‌ها دارند و رابطه متقابل آن‌ها تعیین‌کننده علمی و عملی بودن آن‌هاست. دانشگاه‌ها و نهادهای علمی باید اهداف و اولویت‌های دولت‌ها را در امر توسعه تعیین کنند، اما در حال حاضر رابطه کارا و مؤثری بین آن‌ها وجود ندارد؛ تا جایی که طرفین اعتنایی به یکدیگر نمی‌کنند. تحمیلی و غیربومی بودن مفهوم توسعه و به‌طور کلی برنامه‌های توسعه، یکی از مهم‌ترین دلایل غیرکارا بودن آن‌ها بوده است. با این حال، بخش‌های مختلف دولتی و یا غیردولتی طی تاریخ معاصر ایران، با برنامه‌های موازی توانسته‌اند توفیقات فراوانی کسب کنند. واریسی این برنامه‌ها خود می‌تواند به تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه کمک کند.

از طرف دیگر در این ساحت برنامه‌ریزی، عدم هماهنگی میان بخش و فرابخش و غلبه بخشی در تهیه برنامه‌ها، مهم‌ترین مشکل برنامه‌ریزی و اجرای آن در طول تاریخ معاصر بوده است. همین تهیه نامتوازن برنامه‌های توسعه، موجب اثربخشی پایین آن‌ها شده است؛ برای مثال براساس نظر کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، همین برنامه ششم توسعه با ۱۵ حکم ابلاغی به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف تدوین شده است.

کثرت اهداف در نظر گرفته‌شده برنامه‌ریزان در حوزه‌های مختلف برنامه، به‌طور کلی به موانع اصلی تحقق این برنامه‌ها تبدیل می‌شود. این کثرت و تنوع اهداف، با توجه به محدودیت جدی منابع در دسترس، توان پایین اجرایی و همچنین زمان محدود برنامه به‌مثابه معضل اصلی خواهند بود. وقتی برنامه‌ها به شکل معقول و واقعی و اهداف آن‌ها به شکل اولویت‌بندی‌شده و محدود در نظر آورده شوند، در آن صورت به اجرایی شدن آن‌ها می‌توان امید داشت.

اما به نظر برخی از صاحب‌نظران و به‌ویژه برنامه‌ریزان، مشاوران و سیاست‌گذاران دستگاه‌های برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کشور، مشکل بنیادین نه در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای، بلکه در بعد اجرای آن‌هاست. به باور این متخصصان برنامه‌ریزی،

برنامه‌ها به شکل منظم و علمی تهیه می‌شوند، اما اساساً برنامه‌های تدوینی توسعه به مرحله اجرا نمی‌رسند و به تبع آن، دو عنصر نظارت و ارزشیابی نیز بی‌معنا خواهند بود. مهم‌ترین مشکل برنامه‌های توسعه کشور، عدم التزام به اجرای آن‌ها در سطح مدیریت اجرایی است و کارگزاران و متصدیان در سطح اجرایی، هیچ تعهدی برای اجرای برنامه برای خود نمی‌بینند. افزون بر این، با تغییر مدیریت کلان کشور مانند تغییر هیئت دولت، برنامه‌های موجود که دولت‌های قبلی تدوین کرده‌اند، نیز نهی و نفی می‌شوند؛ از طرف دیگر مدیران عالی از وزرا گرفته تا مدیران سازمان‌های بزرگ کشور نیز هر کدام برنامه خاص خود را دارند و آن را بر برنامه‌های جامع توسعه ترجیح می‌دهند. وقتی برنامه جامع کشور برای کارگزاران آن به صورت نهادی الزام‌آور نباشد، دیگر توقع توسعه متمرکز، کارا و پایداری را نمی‌توان داشت. او مهم‌ترین مشکل برنامه‌های توسعه کشور را شکاف بین صف و ستاد می‌داند؛ یعنی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان که کار اصلی آن‌ها هدایت و هماهنگی کلان‌نهادهای مختلف کشور هست، می‌بایست دستورالعمل‌های اجرایی کشور را بر مبنای اهداف جامع تنظیم کنند، اما نهادهای اجرایی بر مبنای اهداف سازمانی یا شخصی، برنامه‌های مختلفی را دنبال می‌کنند و از اجرای برنامه اصلی سر باز می‌زنند و اساساً اجرای برنامه را نوعی ضعف مدیریتی برای خود به حساب می‌آورند. در یک مورد استثنایی، تنها برنامه‌ای که بعد از انقلاب اسلامی به شکل مؤثری در ساحت عمل به اجرا درآمد، برنامه سوم توسعه بود که قابلیت ارزشیابی و بررسی را دارد.

توسعه اجتماعی و آسیب‌شناسی جایگاه آن در برنامه ششم توسعه

توسعه اجتماعی شامل دستیابی به تمایزات و پیچیدگی‌های سازمان اجتماعی که مبتنی بر تقسیم کار تخصصی و نهادینه‌شده در جامعه است، به گونه‌ای این سازمان قادر باشد انرژی‌ها و خلاقیت انسانی را نظم، سازمان‌دهی و متجلی کند. پس توسعه اجتماعی یعنی رهاسازی و مهار انرژی‌های اجتماعی که از طریق سازمان‌دهی اجتماعی مناسب میزان تولید (انواع سرمایه‌ها) را افزایش دهد و نتایج مطلوب‌تری را به ارمغان آورد. بر این مبنای برنامه توسعه می‌بایست معطوف به توانمندی کنشگران اجتماعی (افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها) باشد و

مشارکت‌محوری و حقوق‌مداری را به‌مثابه دو رکن اصلی به رسمیت شناسد. در این حالت، حقوق‌مداری و مشارکت‌محوری دو بنیان توسعه اجتماعی خواهند بود. به‌طور کلی هنگام تدوین برنامه‌های توسعه، به علت فقدان تعریف مشخص از مفهوم توسعه اجتماعی و نادیده انگاشتن دو رکن مهم برشمرده، قابلیت و توان اجرایی شدن را از دست می‌دهند. توسعه اجتماعی زمانی مورد توجه قرار خواهد گرفت که به مشارکت متوازن بازیگران توانمند این حوزه توجه شود و همچنین ایجاد نهادهای مرتبط با روند توسعه اجتماعی را به‌صورت متوازن مورد عنایت قرار دهد.

در تعریف توسعه اجتماعی می‌بایست به رابطه اقتصاد و اجتماع در مقوله توسعه توجه شود. در اینجا دو نوع رابطه بین این دو قابل تصور است: یک رابطه که توسعه اقتصادی تقدم دارد و توسعه اجتماعی صرفاً تعدیل پیامدهای اجتماعی سیاست‌های اقتصادی است. اما رابطه دیگری که قابل تصور است، رابطه درهم تنیده بین این دو است که هر یک کامل‌کننده یکدیگرند.

در حال حاضر، کشور از نظر اقتصادی و اجتماعی در لحظه حساس و سرنوشت‌سازی قرار دارد؛ از یک طرف با تغییر بنیادین در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی می‌توان افق‌های جدیدی برای کشور در نظر آورد و از طرف دیگر با ادامه دادن به الگوهای قدیمی برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، مشکلات و نارسایی‌های گذشته به‌همراه آن‌ها استمرار خواهند یافت و چیزی تغییر نخواهد یافت. در مورد برنامه ششم توسعه، به باور برخی از کارشناسان، شاهد هیچ تغییر بنیادینی نیستیم و شاکله آن استمرار برنامه‌های گذشته با مشکلات همراه آن‌ها هست. بسیاری از حوزه‌های اجتماعی در آن نادیده گرفته شده و همچنین این برنامه شامل اجزای معلق فراوانی است. علت عمده این امر نیز بی‌نیازی و بی‌اعتنایی برنامه‌ریزان به حوزه اجتماعی است.

تحلیل و بررسی ساده‌ای از بندهای مختلف لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه، بیان‌کننده نقصان توجه این برنامه به توسعه اجتماعی و شاخص‌های آن است؛ از طرف دیگر مباحث در نظر گرفته‌شده در برنامه نیز به‌صورت جزئی و بخشی آورده شده‌اند. با استناد به ساختار تدوین برنامه ششم که متشکل از سی شورا و هفت کمیته مشورتی است و همچنین نحوه

ترکیب و چیدمان آن‌ها، می‌توان این ساختار را نخست متناسب با الگوی برنامه‌ریزی از بالا در کنار تفوق اقتصادمحوری تشخیص داد و بیان داشت که محصول و خروجی چنین ترکیب و ساختاری به فرایندی ختم خواهد شد که مصداق توسعه ناموزون است؛ از طرف دیگر، برنامه ششم توسعه، فاقد اتکا و انسجام نظری در بعد اجتماعی توسعه است. به اعتقاد آن‌ها برنامه ششم به شکل یک‌سوگرانه و با تبعیت از الگوی برنامه‌ریزی از بالا تهیه شده و نیازها و اقتضائات واقعی جامعه را در نظر نیاورده است که این امر، خود شاهد دیگری بر بی‌اعتنایی به توسعه اجتماعی بوده است. عدم مشارکت متخصصان در امر تدوین و همچنین عدم دسترسی آن‌ها به متن و جزئیات این برنامه، امکان نقد علمی برنامه ششم را به کل از بین برده است.

اما کارگزاران اجرایی در امر تدوین برنامه‌ها، از شیوه تدوین و همچنین توجه به توسعه اجتماعی در برنامه ششم دفاع می‌کنند. کارگروه‌های تخصصی، برنامه ششم توسعه را با دقت و کار علمی فراوان، بر مبنای مستندات کافی تهیه کرده‌اند و محتویات برنامه در ابعاد مختلف قابل دفاع است. به اعتقاد آنان، در برنامه ششم توسعه، در ابعاد مختلف، به اندازه کافی به شاخص‌های توسعه اجتماعی مانند زنان، رفاه اجتماعی و ... پرداخته شده است. این برنامه بر مبنای دو بعد کمک و حمایت اجتماعی و همچنین توسعه اجتماعی فراگیر به مقوله اجتماعی توجه ویژه‌ای کرده است. در حوزه بخشی این حوزه‌ها شامل سلامت، رفاه اجتماعی، امور عمومی و سرمایه‌های اجتماعی در قالب چند کارگروه از متخصصان و کارشناسان آن‌ها، مورد توجه قرار گرفته و در حوزه فرابخشی بر مبارزه با فقر، توسعه پایدار و درآمد متعادل تأکید شده است.

توصیه‌های سیاستی

۱. بهره‌مندی از دستاوردهای نظری متأخر و کارآمد به همراه تهیه مبادی و بنیان‌های نظری برآمده از تاریخ و متن جامعه ایران برای تدوین برنامه‌های توسعه کشور؛
۲. تأکید بر موزون بودن توسعه و فرایند تدوین و تحقق آن و پرهیز از سیطره بعد اقتصادی بر سایر ابعاد توسعه در ابعاد درون بخشی و فرابخشی؛

۳. توجه به کلیت توسعه اجتماعی به‌مثابه یکی از بنیان‌های اصلی توسعه و استفاده از کارشناسان و استادان علوم اجتماعی در روند تدوین برنامه‌ها و همچنین توصیف کیفی و کمی این بعد از توسعه در جهت توانمندی پایدار و بنیادین جامعه؛
۴. تهیه مبانی نظری و عملیاتی توسعه اجتماعی بر مبنای اقتضائات بومی کشور و همچنین تحولات منطقه‌ای و جهانی در قالب شاخص‌های کمی و کیفی، به‌مثابه گفتمانی نوین در سیاست‌گذاری توسعه کشور؛
۵. ارائه راهکارها و راهبردهای عملیاتی و اجرایی متغیرها و شاخص‌های توسعه اجتماعی در برنامه‌ریزی‌های فرابخشی، بخشی و سازمانی دستگاه‌های مختلف دولتی؛
۶. تأکید بر دو مؤلفه حقوق‌مداری و مشارکت‌محوری در تدوین برنامه‌های توسعه به‌ویژه در بعد اجتماعی آن؛
۷. بازاندیشی در تنظیم مفاد برنامه‌های توسعه، به‌ویژه در بعد اجتماعی آن پیش از تصویب و قانونی شدن آن؛
۸. آسیب‌شناسی برنامه‌های قبلی توسعه در تدوین و همچنین اجرای آن‌ها و ایجاد تحول بنیادین در امر ساختار تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای پیش‌رو در مسیر تحقق اهداف کلان کشور، مانند چشم‌انداز بیست‌ساله و موازین اقتصاد مقاومتی؛
۹. شناسایی و رفع شکاف میان برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه در سطوح مختلف اجرایی از طریق نهادینه کردن و افزایش توان اجرایی بخش‌های مختلف بر مبنای اهداف جامع برنامه؛
۱۰. بررسی و تحلیل اقتصاد مقاومتی به‌مثابه الگوی بومی توسعه در جهت مقاوم‌سازی درونی و پایدار ساختار جامعه ایرانی؛
۱۱. توجه بر توانمندسازی نهادهای بومی و مدنی زندگی روزمره ایرانی با اتکا بر تعاریف کارآمد توسعه اجتماعی؛
۱۲. بررسی، آسیب‌شناسی و تحلیل تجارب برنامه‌های توسعه‌ای کشورهای مختلف در حال توسعه در نسبت با توسعه اجتماعی.