



وزیر کشور:
نظام برنامه ریزی نادقیق
باعث عدم توازن در کشور

توازن

برای رسیدن به زندگی توسعه یافته
و همراه با پیشرفت، به مهندسی و
مدیریت آن نیازمندیم و باید مدلی
متناسب با ارزشهای دینی و ملی
طراحی و تدوین گردد.



● زهرا ذاکری (پژوهشگر اقتصادی)
تلخیص: امیر حسین قادری

ساختار شورای برنامه ریزی و توسعه استان و توان اثرگذاری آن در کاهش نامتوازن منطقه‌ای در ایران

اشاره

نابرابری‌های منطقه‌ای یکی از مهم‌ترین معضلاتی است که در حال حاضر، کشور با آن مواجه است و تداوم آن می‌تواند بروز نارضایتی‌های مردمی را موجب شود و از سوی دیگر رشد فزاینده مهاجرت‌ها و مسایلی از این قبیل، اصل بقای کشور را با مخاطرات بسیار جدی روبرو می‌کند. بنابراین بررسی ابعاد مختلف موضوع نابرابری‌های منطقه‌ای به شکلی دقیق و عالمانه، بسیار ضروری است. معمولاً کشورها برای دست‌یابی به توسعه، از فن تدبیر توسعه یا ابزار برنامه‌ریزی استفاده می‌کنند. در ایران نیز تجربه تاریخی برنامه‌ریزی به بیش از نیم قرن می‌رسد، اما متأسفانه نتایج به‌دست‌آمده از اجرای برنامه‌های توسعه، چندان رضایت‌بخش نبوده است.

۱. برنامه‌های توسعه و نهادسازی

آموزه‌های نهادگرایی جدید، موبد این مهم هستند که موفقیت برنامه‌های توسعه می‌تواند با نهادسازی امکان‌پذیر شود؛ به عبارت دیگر به منظور برطرف کردن موانع و مشکلات توسعه در کشور و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، ابتدا باید با در نظر گرفتن شرایط هر منطقه، قوانین مورد نیاز وضع شود؛ سپس نهاد اجرایی متناسب با آن، ایجاد و در نهایت، به نهاد مذکور، وظایفی محول شود که بتواند آن را اجرا کند.

مطالعه تجربه برنامه‌ریزی در ایران از منظر نهادی، نشان می‌دهد در فرآیند برنامه‌ریزی، سطوح نخست نهادی که شامل هنجارها، رسوم، استانداردهای اجتماعی، فرهنگ جامعه و مشارکت مردمی است، کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند و اغلب به اشتباه برنامه، به عنوان «تکلیفی» برای مردم در نظر گرفته شده است. در حقیقت همین مسئله در بسیاری از موارد، موجب کم فایده بودن برنامه شده است.

۲. قوانین، برنامه‌های توسعه و کاهش نابرابری‌ها

از بُعد قوانین، تاکنون قوانین متعددی در ارتباط با برنامه‌ریزی در راستای توسعه منطقه‌ای و کاهش نابرابری‌ها به تصویب رسیده است؛ برای نمونه قانون برنامه اول توسعه، دولت را مکلف می‌کند به منظور احیا و توسعه بخش‌های محروم کشور، اقدامات لازم را انجام دهد (تبصره ۶). همچنین در قانون برنامه دوم توسعه نیز دولت موظف شده در راستای اجرای سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه، اقدامات لازم را انجام دهد (ماده ۲).

۳. برنامه‌های توسعه و نهاد سازی های اجرایی

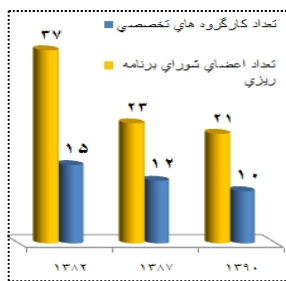
بررسی دقیق برنامه‌های توسعه، حکایت از آن دارد که توجه به برنامه‌ریزی‌های منطقه‌ای و تلاش در جهت فراهم آوردن نهادهای اجرایی مرتبط با آن (سطح سوم نهادی)، از قانون برنامه سوم به بعد به صورت جدی تری دنبال شده است؛ به طوری که مواد ۷۰ و ۷۱ قانون برنامه سوم به تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و تشریح وظایف آن اختصاص یافته است. در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه نیز بر لزوم ادامه فعالیت‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان تأکید شده است. باید در نظر داشت که علاوه بر نهاد قانون، ساختار سازمان مجری قانون نیز از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد و در صورت عدم طراحی ساختار مناسب، هر اندازه هم که قانون، خوب، سالم و دقیق تدوین شود، قابلیت اجرایی بسیار اندکی خواهد داشت.

به نظر می‌رسد تاکنون در زمینه تمرکززدایی امور اجرایی، به منظور کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، از منظر قانون و ساختار نهاد اجرایی، توجه‌هایی صورت گرفته است؛ اما سوال اساسی این است که چرا با وجود مواد قانونی و نهاد اجرایی در استان‌ها، هنوز هم عملکرد دولت به صورت تمرکزگرایانه بوده و بازدهی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها ملموس نیست؟ آیا این مسئله ناشی از ضعف قانون است یا کیفیت نداشتن نهادهای مدیریتی، اجرایی و نظارتی در آن نقش دارد؟

با فرض تناسب و سازگاری قوانین، به بررسی ساختار و اختیارات شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، به عنوان نهاد متصدی امور توسعه منطقه‌ای می‌پردازیم:

۴. بررسی ساختار شورای برنامه ریزی و توسعه استان

بر اساس آیین‌نامه‌های اجرایی مصوب شورای وزیران، شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های کلان کشور تشکیل شده است. در نمودار ذیل تغییرات در تعداد و اعضای کارگروه‌های تخصصی را مشاهده می‌کنیم:

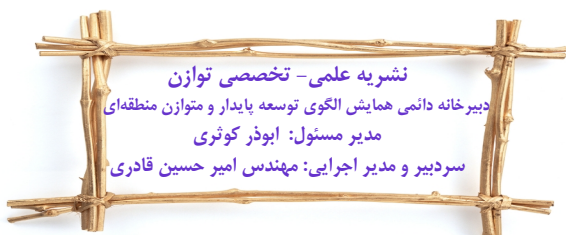


تعداد اعضای کارگروه‌های تخصصی این شورا در سال ۱۳۸۷، ۲۳۷ عضو و در سال ۱۳۹۰، ۱۶۰ عضو بوده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، تعداد اعضا به شکل قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است، نکته قابل توجه این است که از جمله اعضای حذف‌شده در اکثر کارگروه‌های تخصصی، صاحب‌نظران و استادان دانشگاه‌ها بوده‌اند؛ حال آنکه در صورتی که حضور اعضای مذکور را به عنوان یکی از تجلیات رویکرد مشارکتی در برنامه‌ریزی در نظر بگیریم، حذف آنها می‌تواند منجر به کاهش قابل ملاحظه‌ای در کیفیت و کارایی کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نیز، طیف گسترده‌ای از وظایف به کارگروه‌های مذکور محول شده است؛ به طوری که کارگروه‌های تخصصی عهده‌دار انجام بیش از ۸۰ وظیفه هستند. در طول سال‌هایی که از تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌گذرد، تغییرات قابل ملاحظه‌ای در ترکیب اعضا و وظایف آن حادث شده است. اما نکته قابل توجه این است که با وجود تفاوت‌های غیرقابل انکار در مسایلی و امکانات اقتصادی، اجتماعی، جغرافیایی، نیروی انسانی متخصص و... در استان‌های کشور، در قانون یک ساختار واحد برای نهاد برنامه‌ریزی استانی معرفی شده است. آنچه تاکنون مورد بحث و بررسی قرار گرفته، فقط یک وجه مسئله و آن هم مسایلی مربوط به ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را نمایان کرده است، بنابراین با فرض پذیرش این مهم که موفقیت نهاد اجرایی هر قانون، در گرو برخورداری از ساختار مناسب و تناسب وظایف محوله با اختیارات و توانمندی‌های آن است؛ ضروری است به منظور ارائه یک تحلیل همه‌جانبه، وجه دیگر ماجرا که مربوط به اختیارات و توانمندی‌های شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌شود نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ به عبارت دیگر، اینکه تا چه اندازه نیروی انسانی متخصص و منابع مالی در اختیار این نهاد قرار گرفته است، می‌تواند تا حدود زیادی دلیل توفیق نیافتن نهاد مذکور را در دستیابی به اهداف مورد نظر توضیح دهد. آنچه مسلم است، دسترسی به نیروی انسانی متخصص در تمامی مناطق مشابه نیست و هرچه از کلان‌شهرها و مراکز توسعه یافته حرکت کنیم، این پتانسیل کاهش می‌یابد. از سوی دیگر بررسی اختیارات امور بودجه‌ای شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان نشان می‌دهد که سهم اعتباراتی که در اختیار استان‌ها گذاشته می‌شود، نسبت به کل اعتبارات بسیار ناچیز است؛ بنابراین می‌توان گفت در کل، اختیارات محدودی در زمینه بودجه‌ریزی و امور اجرایی به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها داده شده است. بنابراین بررسی ساختارهای انجام شده در ارتباط با شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه آنها نشان می‌دهد این نهاد، نه تنها ساختار مطلوب و مناسبی ندارد بلکه نیروی متخصص یا سرمایه انسانی و منابع مالی یا اعتبارات مکفی نیز برای انجام وظایف محوله و دستیابی به اهداف توسعه در اختیار نداشته، لذا در مجموع نتوانسته است به طور شایسته در فرآیند توسعه استان‌ها اثرگذار باشد. در نهایت، با در نظر گرفتن اختیارات و امکانات محدود این شورا و به منظور افزایش اثرگذاری آن در بهبود شرایط توسعه منطقه‌ای و کاهش شکاف نابرابری، پیشنهاد می‌شود در آینده به مسئله توسعه هر استان، به صورت مسئله‌محور نگریسته شود؛ به عبارت دیگر توصیه می‌شود در هر استان چند مسئله اساسی شناسایی شده و متناسب با آنها، نهادهای لازم تشکیل شوند. در این شیوه‌نگرش، تعدد طرح‌ها توسعه‌ای و عمرانی حائز اهمیت نبوده و آنچه ضرورت دارد، تحقق پروژه‌هاست. به این ترتیب، ساختار نهادهای مذکور در هر استان متناسب با مسئله شناسایی شده و امکانات آنها بوده و لزوماً در تمامی استان‌ها یکسان نخواهد بود. همچنین ضروریست به منظور انجام طرح‌های توسعه‌ای مذکور، بر اساس برنامه‌ریزی مسئله‌محور، اعتبارات مکفی در اختیار استان‌ها قرار گیرد.

البته باید توجه داشت مسئله نیروی انسانی متخصص نیز نقش بسیار مهمی را در موفقیت نهاد برنامه‌ریزی استانی ایفا می‌کند و کمبود نیروی متخصص در برخی استان‌های کشور (به خصوص استان‌های محروم) می‌تواند به عنوان تهدیدی برای برنامه‌ریزی توسعه استانی و کاهش شکاف نابرابری‌های منطقه‌ای در نظر گرفته شود.

نتیجه‌گیری

قانون و نهاد های استانی از ابزارهای کاهش نابرابری منطقه ای هستند چابک سازی کارگروه های ذیل شورای برنامه ریزی توسعه استان از جهت کیفی و کمی و اتخاذ رویکرد مشارکتی نتایجان در این کارگروه‌ها دارای اهمیت زیادی می باشد همچنین لازم است ساختارهای یاد شده متناسب با امکانات هر استانی و حسب پروژه ها و مسئله های آن استان تعریف و اجرا شود این نگرش می تواند موجب کاهش نابرابری منطقه ای شود.



نشریه علمی - تخصصی توازن

دبیرخانه دائمی همایش الگوی توسعه پایدار و توازن منطقه‌ای

مدیر مسئول: ابودر کوشی

سرمدبیر و مدیر اجرایی: مهندس امیر حسین قادری

● این نوشتار به صورت خلاصه از ضمیمه اقتصادی شرق (سال ۹۴) اقتباس شده است