

تدوین استراتژی ملی توسعه پایدار به‌مثابه جایگزین

برنامه ششم توسعه

یحیی کمالی استادیار؛ عضو هیئت علمی دانشگاه شهید باهنر کرمان

۱۰ اسفند ۱۳۹۴

شماره مسلسل: ۴۴۰۰۱۸۲

شماره شاپا: ۵۲۸۵-۲۴۲۳

اقداماتی در ساختارها و تشکیلات، قوانین و مقررات، فرآیند هماهنگی بین بخشی (وزارتخانه‌های مختلف) و بین سطحی (مرکز و استان‌ها) و مشارکت بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی است.

ماهیت بلندمدت بودن توسعه پایدار کشورها را به سمت طراحی نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه پایدار به‌جای تدوین یک برنامه جامع توسعه سوق داد و این امر تبدیل به دستور کار جهانی شد و در قالب اسناد توسعه پایدار نمایان شد. در نتیجه این تحولات، تدوین استراتژی ملی توسعه به‌عنوان ویتترین نظام برنامه‌ریزی توسعه پایدار در کشورهای مختلف گسترش یافت. لزوم اتخاذ استراتژی‌های ملی برای توسعه پایدار به‌عنوان بخشی از دستور کار ۲۱ مورد تأکید قرار گرفته است. آمار سال ۲۰۰۹ سازمان ملل نشان می‌دهد که ۱۰۶ کشور استراتژی ملی توسعه پایدار را تدوین کرده‌اند (WSSD, ۲۰۱۰). «در بسیاری از کشورها، توسعه پایدار به‌عنوان یک اصل راهنما در فرآیند سیاست‌گذاری پذیرفته‌شده و بسیاری از کشورها از جمله انگلستان، نروژ، سوئیس، ایرلند، آلمان، بلژیک، آفریقای جنوبی، برزیل، فیلیپین، فنلاند، چین، اسلواکی، چک، پرتغال، فرانسه، سوئد، ایتالیا، مکزیک و کانادا استراتژی‌های ملی توسعه پایدار را تدوین و اجرا کرده‌اند» (OECD, ۲۰۰۷: ۱۲۱).

نکته قابل توجه در این کشورها این است که هدف توسعه پایدار صرفاً در استراتژی ملی متجلی نشده است. تحولات ساختاری در این کشورها نشان‌دهنده مجموعه‌ای از تغییرات در قوانین، مقررات و نهادهای سیاست‌گذار است. در بیشتر این کشورها، وزارت یا کمیته میان‌وزارتی برای مدیریت و سیاست‌گذاری توسعه پایدار به‌صورت مستقل و منسجم شکل گرفته که در بیشتر موارد تحت نظر رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر فعالیت می‌کند و به‌نوعی عالی‌ترین مسئول اجرایی این کشورها خود فرآیند برنامه‌ریزی توسعه را هدایت می‌کند.

نظام سیاست‌گذاری توسعه یک کشور دارای مراحل مختلف و دربرگیرنده کنشگران متعددی است این کنشگران مربوط به بخش دولتی، خصوصی، مدنی هستند. در بخش دولتی، سیاست‌گذاران، مبتکران و تدوین‌کنندگان سیاست‌ها، مجریان و نهادهای نظارت و ارزیابی حضور دارند. کارکردهای

سابقه و عملکرد نظام برنامه‌ریزی جامع توسعه در ایران چندان موفق نیست. مرور گزارش‌های نظارتی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بیانگر عملکرد نه‌چندان موفق دولت در پیشبرد برنامه‌ریزی توسعه کشور است. درباره دلایل ناکارآمدی برنامه‌ریزی جامع توسعه تحلیل‌های متعددی ارائه شده است. با توجه به آغاز فرآیند تدوین برنامه ششم توسعه کشور و ضرورت‌های توجه به این مسئله و دغدغه مسئولان برنامه‌ریزی توسعه کشور، نوشتار حاضر به ارائه پیشنهاداتی در این زمینه پرداخته است.

محیط برنامه‌ریزی توسعه بسیار پیچیده است. پیچیدگی مفهوم، مؤلفه‌ها و ابعاد توسعه، وابستگی ذی‌نفعان و مسئولان برنامه‌های توسعه به دولت، بازار، جامعه مدنی و بازیگران محلی از دلایل پیچیدگی محیط برنامه‌ریزی توسعه هستند. در چنین شرایطی، تحقق توسعه مستلزم ارائه روش‌های بهینه برنامه‌ریزی و کاربرد آن‌هاست. برنامه‌ریزی جامع توسعه الگویی است که در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ الگوی غالب در برنامه‌ریزی توسعه بود و معایب آن موجب تغییر این رویکرد شد. پیامدهای توسعه تک‌بعدی و نظام برنامه‌ریزی جامع (از جمله عدم تعادل منطقه‌ای، تمرکز منابع و امکانات، بی‌توجهی به ملاحظات منطقه‌ای)، مسئولان کشورها را به بازاندیشی الگوهای فکری‌شان وادار کرد. همزمان عواقب نامطلوب توسعه تک‌بعدی موجب بروز پارادایم توسعه پایدار شد. تحقق توسعه پایدار از طریق روش‌های برنامه‌ریزی توسعه میسر نبود در نتیجه روش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نیز تغییر کرد. نهادینه شدن ایده و آرمان توسعه پایدار در نظام برنامه‌ریزی یک کشور مستلزم مجموعه

- اجتناب از تعصب‌های بخشی و سازمانی در تعریف مسئله.

- کنترل مسائلی که ارتباط حیاتی و استراتژیک با اولویت‌های توسعه پایدار دارند.

- وارد کردن تحلیلگران به انجام تحلیل مسائل.

۲. مرحله دوم: تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها

گام دوم و مهم در نظام برنامه‌ریزی توسعه پایدار تدوین سیاست‌ها و برنامه‌هاست. تدوین سیاست فرایند تولید گزینه‌ها، سیاستی برای پاسخ به مشکلات ارائه‌شده در مرحله دستور کار است. در این مرحله تدوین‌کنندگان سیاست‌ها، گزینه‌های سیاستی را شناسایی، بازتعریف و مدون می‌کنند تا زمینه را برای مرحله تصمیم‌گیری آماده نمایند. در مرحله تدوین سیاست‌ها ابتدا باید تعریف و تصویری روشنی از مشکل یا مسئله موردنظر ارائه کرد. تدوین سیاست‌های توسعه پایدار به دلیل بررسی گزینه‌های مختلف بر مبنای سه معیار اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی از پیچیدگی بیشتری برخوردار است. از این‌رو سازمان‌دهی کارگروه‌های مختلف، استفاده از منابع و توانمندی‌های مراکز پژوهشی، حمایت از مشارکت سازمان‌های غیردولتی و حمایت از تحلیل پیش‌بینی یا آینده‌نگرانه و تولید دانش در مورد هر یک از حوزه‌های مرتبط با توسعه پایدار ضروری است. در صورت تحقق این امر، انتخاب گزینه‌های مختلف بر مبنای ملاحظه اطلاعات موردنیاز، هزینه‌های کاربرد، قابلیت مواجهه با نا اطمینانی‌ها و میزان شفافیت در فرایند تحلیل امکان‌پذیر خواهد بود. در مرحله تدوین سیاست‌های توسعه پایدار، ارائه تعداد محدودی از اهداف برای هر یک از راه‌حل‌های سیاستی، به‌صورت اهداف کلی، ویژه و عملیاتی، در نظر داشتن گستره مناسب، دنباله و سرعت تغییرات موردنظر در گزینه‌های سیاستی، توجه به تجربه‌های مشابه در جستجوی راه‌حل‌های سیاستی و استفاده از ترکیبی از راه‌حل‌ها برای دستیابی به اثرات متعدد باید موردتوجه قرار گیرد.

۳. مرحله سوم: تصویب سیاست‌ها و برنامه‌ها

تصویب یک برنامه با توجه به ماهیت چندبعدی توسعه پایدار دشوار است. تدوین مناسب گزینه‌ها نقش مهمی در هدایت مراحل بعدی دارد. در مرحله تصویب سیاست، انتخاب یک یا

این کنشگران ممکن است همپوشانی داشته باشند. برای هماهنگ کردن این بخش‌ها، استراتژی ملی توسعه پایدار تدوین می‌شود. مشخص کردن مسئولان اصلی برنامه‌ریزی توسعه پایدار و میزان قدرت و اختیارات آن‌یکی از عوامل مهم نهادینه‌سازی توسعه پایدار محسوب می‌شود. علاوه بر این نهادینه‌سازی یک نظام برنامه‌ریزی توسعه پایدار مستلزم طراحی آن در قالب یک فرایند است و نه صرفاً تدوین یک برنامه.

برای تدوین و اجرای استراتژی ملی توسعه پایدار فقط یک رهیافت و فرمول واحد وجود ندارد. هر کشور می‌تواند بهترین روش را برای تهیه و اجرای استراتژی توسعه پایدار بر اساس وضعیت سیاسی، فرهنگی، تاریخی و بوم‌شناختی خود تعیین نماید. آنچه مهم است کاربرد استوار و پایدار اصول زیربنایی و اطمینان از توازن و یکپارچگی اهداف اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی است. استراتژی ملی توسعه پایدار نباید پروژه‌ای یک‌باره باشد بلکه لازم است فرایندی مستمر و مداوم باشد. استراتژی ملی مسائل و معضلات به‌هم‌پیوسته را از طریق ظرفیت‌سازی، گسترش اقدامات و چارچوب‌های قانونی موردتوجه قرار داده و منابع موجود را به شکل بهینه تخصیص می‌دهد (OECD, ۲۰۰۱: ۱۵-۱۸).

این نوشتار تلاش می‌کند نظام برنامه‌ریزی توسعه پایدار کشور را در یک فرایند پنج مرحله‌ای متشکل از بازیگران مختلف تبیین نماید.

۱. مرحله اول: شناسایی مسائل و تعیین دستور کار

نکاتی که در این مرحله باید در نظر گرفته شود شامل پیوستگی مسئله با مسائل مرتبط، شاخص‌های موجود درباره مسئله موردنظر و شاخص‌های مطلوب می‌باشد. در این مرحله پیشنهادت زیر ارائه می‌شود.

- حضور ذینفعان توسعه پایدار از بخش‌های دولتی، خصوصی، اصناف، غیردولتی‌ها و مردمی به‌صورت اظهارنظر و عقیده از طریق نمایندگان شناخته‌شده.

- تعریف مسائل در چارچوب ساختار توسعه پایدار جامعه شامل اولویت‌ها، خطرات و فرصت‌ها.

اثرات، جمع‌آوری اطلاعات مناسب و استفاده از نظام اطلاعات، واردکردن مراکز تحلیلی و آماری، اجتناب از تعصب در جمع‌آوری داده‌ها و جدا کردن اثرات سیاست از اثرات سایر عوامل ضروری است. واردکردن همه ذی‌نفعان در کنترل و ارزیابی، مشخص کردن و انتشار اهداف سیاستی، معیار و شاخص‌های ارزیابی ازجمله پیش‌شرط‌های انجام ارزیابی سیاست‌های توسعه پایدار است. ارزیابی استراتژی و برنامه‌های ملی توسعه پایدار کشور را می‌توان توسط نهادهای دولتی، سازمان‌های غیردولتی و یا با کمک سازمان‌های بین‌المللی همیار توسعه انجام داد.

در مجموع تحقق اهداف توسعه پایدار کشور مستلزم این است که هر پروژه در حوزه‌های مختلف باید فرایند پنج مرحله‌ای را مدنظر قرار دهد و در این مراحل همگرایی بین بخشی و بین سطحی را تقویت نماید تا از اثراتی مانند عدم توازن منطقه‌ای و بی‌توجهی به ملاحظات محلی اجتناب شود این امر دو پیامد مهم دارد توسعه پایدار کشور متناسب با ظرفیت‌های محلی انجام می‌شود و بخش‌های مختلف در این توسعه مشارکت دارند در نتیجه نظام برنامه‌ریزی توسعه مشارکتی و مداوم خواهد بود. نکته بسیار مهم این است که در طراحی نظام برنامه‌ریزی کشور باید دولت با سایر بازیگران نظام ازجمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس و نهادهای نظارتی هماهنگ عمل نماید. شاید این فرض مطرح شود که هماهنگ شدن این نهادها دشوار است زیرا در مجلس و دولت نگرش‌های مختلفی حاکم است اما باید گفت توسعه پایدار یک کشور در شرایطی محقق می‌شود که مسئولان عالی‌رتبه آن کشور درباره اصول و اهداف توسعه اجماع داشته باشند و توسعه پایدار به یک دغدغه و آرمان ملی تبدیل شود. تجربه کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد که آرمان و اراده ملی برای توسعه این جوامع در نزد اکثریت مسئولان آنها شکل گرفت و در قالب هیئت‌های برنامه‌ریزی و کمیسیون برنامه‌ریزی سازمان‌دهی گردید و این آرمان را به‌پیش برد. در این کشورها اختلافی در اصل آرمان توسعه و ابعاد آن وجود نداشت. امید است برنامه ششم توسعه ایران نیز از جهت روش و فرآیند برنامه‌ریزی و اجرا تفاوت و تحول بنیادین با برنامه‌های سابق داشته باشد و به سمت تبدیل برنامه توسعه به نظام برنامه‌ریزی توسعه پایدار و تدوین

چند شاخص اساسی برای ابعاد اقتصادی، اجتماعی محیط زیستی هر گزینه بر مبنای شرایط محلی و ملی و تعیین دوره زمانی قابل اهمیت است. سازمان‌دهی و مقایسه نتایج ارزیابی گزینه‌های مختلف در ماتریس تصمیم‌گیری به شکل شفاف و مرتبط با یکدیگر، انتخاب گزینه سیاستی که همگرایی را افزایش و اثرات منفی را کاهش می‌دهد نیز باید مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گیرد.

استفاده بخش‌های مختلف از ابزارهای تحلیلی برای پردازش اثرات توسعه پایدار در هر گزینه با توجه با شاخص‌های تدوین شده بسیار مهم است. به عبارتی در مرحله تصمیم‌گیری به‌ویژه در پروژه‌های بین بخشی باید بخش‌های مختلف با تحلیل‌های متفاوت حضور و مشارکت داشته باشند و پروژه‌های صرفاً با توجیه اقتصادی و فنی در استراتژی ملی توسعه پایدار قرار نگیرند بلکه نگرش بین بخشی و همگرایی در این زمینه حاکم باشد.

۴. مرحله چهارم: اجرا

اجرای مناسب برنامه‌های توسعه پایدار مستلزم بازبینی منطقی و نظام‌مند زیرساخت‌های اجرایی پیش از اجرای سیاست‌ها، مشارکت گروه‌های مختلف به‌ویژه مردم محلی، ایجاد هماهنگی در فرآیند اجرا است. تخصیص منابع و اقتدار کافی به مجریان، تشریح نقش و وظایف همه مشارکت‌کنندگان حاضر در فرآیند اجرا، شناسایی واحدهای مختلف ازجمله بخش غیردولتی و افراد حاضر در سازمان‌های دولتی، توجه به منافع و سطح سازمان‌دهی، منابع و ظرفیت‌های ذی‌نفعان مختلف، استفاده از برنامه‌ریزی عملیاتی، مدیریت روابط میان فردی، محرک‌ها و ظرفیت‌های لازم ازجمله مواردی است که در اجرای موفقیت‌آمیز سیاست‌های توسعه پایدار باید مورد توجه قرار گیرد.

۵. مرحله پنجم: ارزیابی

ارزیابی سیاست‌های توسعه پایدار به معنای بررسی و تعیین اثرات سیاست‌ها، ابزارهای به کار گرفته‌شده، اهداف محقق شده در این زمینه است. نتایج این بررسی‌ها به‌صورت بازخورد به مراحل قبلی سیاست‌گذاری بازمی‌گردد. برای ارزیابی سیاست‌های توسعه پایدار شاخص‌های مختلفی ارائه شده است. مشخص کردن حوزه تحلیل به‌منزله نقطه آغاز کنترل

استراتژی ملی توسعه پایدار حرکت نماید.

منابع

برای مطالعه بیشتر ر.ک. کتاب نهاده‌سازی توسعه پایدار از انتشارات سازمان همکاری اقتصادی و توسعه که ترجمه آن توسط انتشارات جهاد دانشگاهی منتشر شده است.

۱. WSSD (۲۰۰۲) Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development. available on: www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIchapter11.
۲. OECD (۲۰۰۱) the DAC Guidelines, Strategies for Sustainable Development. OECD publication.

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.
متون سیاستی منتشر شده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نظر این شبکه نیست.