
تحليل چشم انداز توسعه کشور

در افق ۲۰ ساله

« طرح موضوع

چشم‌اندازها، مستقل از دامنه و گستره‌ای که در ابعاد مختلف زندگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی هر نظامی در بر می‌گیرند، همواره بسیار فراتر از دیدگاه‌های کوتاه مدت، میان مدت و حتی بلندمدت متعارف، افق‌های نوین و متفاوتی، پیش روی برنامه‌ریزان می‌کشایند و تهدیدها و فرصتهایی حتی فراتر از یک نسل را برای گریز از گزینش‌های نادرست و تمرکز همه جانبه امکانات، استعدادها و اقتدار یک ملت در جهت تحقق خواسته‌های خود امکان‌پذیر می‌سازد.

اگر چه در شرایط ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی متفاوت، عوامل مؤثر بر شکل‌گیری یک چشم‌انداز توسعه، متفاوت است، ولی در یک جمع‌بندی کلی:

۱- ترکیبی از آرمانها و ویژگی‌های جامعه ایده‌آل یک ملت (که اصولاً باید آن را در حقوق

اساسی ملتها جستجو کرد)

۲- شرایط اقتصادی - اجتماعی موجود

۳- تحولات بین‌المللی و منطقه‌ای و ویژگی‌های اقتصادی و فناوری فضای جهانی، تصویر قابل

قبول، منطقی و تا حدود امکان، آرمان خواهانه جامعه آینده و مراحل دستیابی به آن را به

نمایش می‌گذارد.

اگر چه تحقق هر چشم‌اندازی از وضع موجود و حال آغاز می‌شود، ولی تدوین چشم‌اندازها، همواره با

این پیش فرض آغاز می‌گردد که تحولات ساختاری و شکل‌گیری شرایطی کاملاً متفاوت از وضع موجود

در دوره زمانی یک چشم‌انداز، امکان‌پذیر و به اندازه کافی امید بخش و برانگیزاننده است.

« فصل اول: مبانی ارزشی چشم‌انداز

۱- ویژگی‌های جامعه آرمانی برگرفته از قانون اساسی

جامعه آرمانی مورد نظر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جامعه‌ای است که در آن بر پایه

اصول اساسی اسلام، کرامت و آزادی انسان حفظ، و شرایط رشد او در حرکت به سوی نظام الهی،

فراهم آمده است. در چنین جامعه‌ای، اقتصاد وسیله است و در تحکیم بنیادهای اقتصادی، اصل رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل اوست.

خصوصیات اساسی جامعه مورد بحث در قانون اساسی به شرح زیر است:

۱- استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۲- آزادی به منزله عامل تحقق استقلال و استعدادهای ملی

۳- وجود عدالت اجتماعی و نبودن فقر و محرومیت

۴- تأمین نیازهای انسانی، در جریان رشد و تکامل او

۵- بالندگی تولید و اشتغال کامل مولد

استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

الزامهای استقلال سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عبارتند از:

الف: ثبات سیاسی و نظم حقوقی و نهادی معطوف به توسعه اقتصادی متکی به مشارکت عامه

ب: توان داخلی برای گسترش مناسب ظرفیتهای تولیدی، با توجه به معیارهای اقتصادی

ج: توان سازماندهی اقتصادی مؤثر، به ویژه در روابط بین‌المللی، برای تأمین بهتر منافع ملی

د: توان توسعه علوم، فناوری و استفاده مؤثر از فناوری‌های نوین

ه: توان تأمین و نگهداشت سرمایه انسانی

و: تأمین مطمئن و اقتصادی کالاها و خدمات مورد نیاز جامعه رو به رشد ایران، از طریق پیوستگی

معقول با دنیای خارج

ز: برخورداری از توان دفاعی برای حفظ استقلال سیاسی و تمامیت ارضی

آزادی به منزله عامل تحقق استقلال و استعدادهای ملی

الف: تأمین آزادیهای سیاسی و اجتماعی در حدود قانون

ب: مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش

ج: ممنوعیت تفتیش عقاید و عدم مؤاخذه و تعرض به افراد، به صرف عقیده‌ای خاص

د: تأمین آزادی احزاب، جمعیتها، انجمنهای سیاسی، صنفی و انجمنهای اسلامی یا اقلیتهای دینی شناخته شده، در چارچوب اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و قانونی

ه: رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری

تأمین نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل

نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل، آن چنان که در قانون اساسی آمده است، مشتمل بر دو گروه، نیازهای فردی و نیازهای اجتماعی است.

الف: نیازهای فردی

خوراک، پوشاک، مسکن، بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، تشکیل خانواده، شغل، مالکیت مشروع، حق دادخواهی قانونی و فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی، اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار.

ب: نیازهای اجتماعی

فرهنگ متعالی، تأمین اجتماعی، امنیت قضایی، توان دفاعی، فناوری پیشرفته و محیط زیست سالم.

عدالت اجتماعی و نبودن فقر و محرومیت

ویژگی‌های عدالت اجتماعی و رفع فقر و محرومیت عبارتند از:

- الف: برابری فرصتها و امکانات در دستیابی به آموزش، اشتغال، سرمایه و ابزار کار برای همه
- ب: تأمین حداقل قابل قبول نیازهای اساسی مردم
- ج: کاهش تفاوت‌های بین درآمد و ثروت به حداقل ممکن و متناسب با توسعه سالم اقتصادی - اجتماعی

د: تعادل نسبی اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی بین مناطق و استانهای کشور

بالندگی تولید و اشتغال کامل مولد

رشد مستمر تولید در تمامی شرایط، از ضروریات توسعه است. چنین رشدی باید دارای ویژگی‌های ذیل باشد:

- الف: اتکا به اقتصادی مولد، و دانش - پایه و رقابتی
- ب: استفاده از فناوری‌های نوین و مشارکت فعال نیروی کار جامعه، در ایجاد رشد
- ج: فراهم کردن موجبات ارتقای سرمایه اجتماعی و سرمایه انسانی کشور، در جریان رشد و بهبود توان توسعه فناوری
- د: توسعه و ساماندهی نهادهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به منظور تحقق رشد مستمر، با توجه به تحولات جهانی
- ه: استفاده حداکثر از امکانات، فرصت‌های بین‌المللی و بازارهای جهانی در مسیر رشد اقتصادی

۴-۲- مرحله کنونی رشد کشور، در راستای جامعه آرمانی و در افق چشم‌انداز

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در اصل چهل و سوم، به «رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور، در هر یک از مراحل رشد» اشاره نموده است.

جهان امروز جهانی است که:

- انسان به مرزهای بسیار بالای علوم و فناوری دست یافته است.
- عرضه علوم و فناوری دارای خصلتی متمرکز و شبه انحصاری است.
- بدون دسترسی مستمر به علوم و فناوری پیشرفته، تداوم سازندگی و شکوفایی اقتصادی و اجتماعی، امکان ناپذیر است.
- بستگی‌های متقابل جهانی، امری احتراز ناپذیر و برای رشد و تعالی اقتصادی ضرورتی است مسلم
- کشورهای کم توسعه یافته امروز می‌توانند با اتخاذ استراتژی‌ها و برنامه‌ریزی‌های مناسب و صحیح، متکی بر استفاده از امکانات خویش و دست آوردهای انسانی عصر حاضر، فقر و محرومیت را ریشه‌کن سازند.

ایران امروز جامعه‌ای است که:

- فناوری در دسترس جامعه علی‌رغم پیشرفتهای محسوس آن، در سطحی پایین قرار دارد.
- وجود منابع غنی نفت و گاز و سایر کانیها، امکان مالی دسترسی به دستاوردهای پیشرفته جهان امروز را برای جامعه، فراهم آورده است.
- زیرساختهای اجتماعی، فیزیکی، تشکیلاتی و حقوقی لازم برای رشد و توسعه پایدار وجود دارد.
- استقلال سیاسی حاصل آمده و می‌تواند پایه تنظیم و اجرای برنامه‌های مناسب توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور قرار گیرد.
- نیروی انسانی متخصص، برای اجرای برنامه‌های توسعه و گسترش توان علمی و فناوری در جامعه وجود دارد.
- با توجه به ویژگی‌های جهان امروز و شرایط کنونی جامعه ایران، الزامهای مرحله‌ای رشد جامعه ایران در افق چشم‌انداز، در برگیرنده خطوط کلی زیر است:
- ۱- گسترش و تعمیق فرایند و فرهنگ توسعه صنعتی کشور، خدمات مولد ارزش افزوده بالا، جایگیری در حوزه‌های مناسب و برتر در تقسیم کار جهانی، در راستای ارتقای موقعیت و منزلت منطقه‌ای و بین‌المللی ایران
- ۲- ظرفیت سازی و توانمند سازی جامعه، با تکیه بر علوم و فناوری‌های نوین
- ۳- وجود دولتی توانمند، کارآمد، خردمند و معطوف به رشد و توسعه، در فضای جدید جامعه جهانی
- ۴- احترام به حقوق خصوصی و ایجاد ساختارهای انگیزشی مناسب فردی و اجتماعی، برای شکل‌گیری رشد پایدار و تحقق امنیت انسانی

◀ فصل دوم: واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی موجود جامعه

◀ ۱- ظرفیت‌های اساسی

۱-۱- سرمایه انسانی و اجتماعی

- برخورداری از جمعیت و نیروی کار جوان، که می‌تواند به عامل مثبتی برای تسهیل و تسریع فرایند رشد و توسعه اقتصادی، صنعتی کشور تبدیل شود.
- برخورداری از سرمایه انسانی، توانمندی‌ها و ظرفیت متخصصان و دانشمندان تراز اول، در رشته‌های پزشکی، فنی - مهندسی و ...
- برخورداری از ظرفیت‌ها، چارچوب‌های حقوقی و نهادهای لازم برای رشد و توسعه سیاسی، سبقت و برتری کشور نسبت به سایر کشورهای منطقه خاورمیانه در زمینه تشکیل نظام دموکراتیک، مردم سالاری و مشارکت سیاسی، اجتماعی و استقرار جامعه مدنی
- وجود ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های اجتماعی، در بر گیرنده نظام‌های فنی، مدیریتی، حقوقی و اداری
- برخورداری از ظرفیت‌های فرهنگی در حوزه اندیشه پردازی و ابتکار طرح دیدمان‌های آینده‌ساز، مانند نظریه گفت و گوی تمدن‌ها در منطقه و جهان
- وجود حدود ۲/۱ میلیون نفر دانش آموختگان دارای تحصیلات عالی، که بیش از ۱/۸ میلیون نفر از آنان در بخش‌های مختلف تولیدی و خدماتی شاغل بوده و حدود ۳۰۰ هزار نفر بیکار و در جستجوی کار می‌باشند.
- حضور حدود ۱/۶ میلیون نفر دانشجو، در بخش دولتی و غیر دولتی
- وجود ۵۵/۶ هزار نفر اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها در بخش دولتی، که حدود (۳۸٪) آنان تمام وقت هستند.
- اشتغال به تحصیل حدود ۱۷/۷ میلیون نفر دانش آموز، در دوره‌های آموزشی ابتدایی تا متوسطه

۲-۱- تولید ملی

- تولید ناخالص داخلی ایران، در حال حاضر حدود ۱۲۰ میلیارد دلار (و بر مبنای برابری قدرت خرید حدود ۴۳۰ میلیارد دلار) است و در گروه کشورهای با درآمد متوسط پایین قرار دارد.

۳-۱- منابع هیدروکربور و سایر کانیها

منابع انرژی فسیلی (نفت و گاز)

ایران با دارا بودن (۱۶/۸٪) از سهم ذخایر گاز طبیعی دنیا، بعد از کشور روسیه، مقام دوم را در جهان دارد. در حالی که از نظر تولید گاز طبیعی، تنها (۲/۷٪) از تولید جهانی را به خود اختصاص داده است. ذخایر نفت کشور، معادل ۱۳/۵ میلیارد تن و سهم آن در ذخایر نفت جهان، برابر (۹/۴٪) است. از لحاظ ظرفیت تولید نیز، تولید سالانه کشور معادل ۰/۱۹ میلیارد تن و سهم آن در تولید جهان (۵/۲٪) است. نسبت ذخایر به تولید سالانه برابر ۷۳/۲ است. ایران از نظر ذخایر نفت، رتبه پنجم را در جهان دارد و از لحاظ تولید و صادرات، در بین کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) در رتبه دوم قرار دارد. با توجه به ذخایر غنی گاز در میداین مشترک، امکان شایان توجهی برای تولید هر چه بیشتر، صدور و همچنین تبدیل مصارف داخلی به گاز طبیعی، با عنایت به ملاحظات اقتصادی و زیست‌محیطی، وجود دارد.

سایر کانیها

ایران با (۱۵٪) ذخایر سرب، (۳/۵٪) ذخایر مس و (۲٪) ذخایر روی و منابع معدنی دیگری چون سنگ آهن، زغال سنگ، کرومیت، منگنز، و سنگهای ساختمانی و تزئینی از موقعیت ویژه‌ای در جهان برخوردار است.

۴-۱- ظرفیتهای و امکانات صنعتی

- برخورداری از تجربه بیش از نیم قرن تلاش صنعتی، در زمینه ایجاد و بهره‌برداری از صنایع نوین، در بر گیرنده ساختاری با ۴۰۰ هزار واحد صنعتی، با بیش از ۲ میلیون کارکنان شاغل در این واحدها،

(که از این تعداد نزدیک به ۳۰۰ واحد بزرگ (با بیش از ۵۰۰ نفر کارکن) و حدود ۱۰۰ واحد متوسط (با تعداد ۱۰۰ تا ۵۰۰ نفر کارکن) است).

۵-۱- ظرفیت حمل و نقل

- شبکه جاده‌ای کشور متشکل از ۸۹۰ کیلومتر آزاد راه، ۳۷۶۰ کیلومتر بزرگ راه، ۲۳۲۵۰ کیلومتر راه اصلی و ۴۱۸۰۰ کیلومتر راه فرعی است.

- شبکه ریلی کشور، شامل ۷۱۵۰ کیلومتر راه آهن اصلی و ۲۱۰۰ کیلومتر راه آهن فرعی و صنعتی است.

- مجموع ظرفیت بنادر جنوب و شمال کشور بیش از ۴۶/۵ میلیون تن در سال با امکانات تخلیه و بارگیری است.

- امکانات فرودگاهی کشور، متشکل از ۲۲ فرودگاه بین‌المللی و ۳۷ فرودگاه داخلی با ظرفیت سالانه حدود ۶۰ میلیون مسافر است.

۶-۱- ظرفیتهای نیروگاهی

- در حال حاضر ظرفیت نصب شده نیروگاهی کشور، معادل ۲۸۸۹۲ مگاوات است که از این مقدار، حدود ۳۰۲۷ مگاوات نیروگاه آبی، ۱۴۱۳۹ مگاوات نیروگاه بخاری، ۱۱۳۲۵ مگاوات نیروگاه گازی و سیکل ترکیبی و ۴۰۱ مگاوات، نیروگاه دیزلی است.

- با توجه به منابع سرشار گاز در کشور، امکان توسعه نیروگاهها به میزان شایان توجهی وجود دارد. به لحاظ ظرفیتهای «برق آبی» نیز، ۶۴۴۰ مگاوات نیروگاه آبی در دست اجرا، و بیش از ۱۰ هزار مگاوات دیگر قابل احداث می‌باشد.

۷-۱- تنوع اقلیمی، وسعت خاک و منابع کشاورزی

- تنوع آب و هوایی در ۱۴ اقلیم گوناگون به نحوی است که ایران را در رتبه هشتم، به لحاظ تنوع تولید زراعی و باغی در جهان قرار داده است.

- از مجموع ۲۰ میلیون هکتار اراضی که شامل اکثریت اراضی مزروعی کشور است، ۱۸/۵ میلیون هکتار در چرخه بهره‌برداری قرار دارند. از این مقدار ۱/۳ میلیون هکتار (۶/۵٪) بدون محدودیت برای کشت، ۹/۵ میلیون هکتار (۴۸٪) با محدودیت کم تا متوسط برای کشت، ۸ میلیون هکتار (۴۰/۵٪) دارای محدودیت زیاد برای کشت است و (۵٪) بقیه مخلوطی از انواع محدودیتها است.
- بر خورده‌داری از ۱۲/۴ میلیون هکتار جنگل و ۹۰ میلیون هکتار مرتع
- امکان استفاده از ۱۳۰ میلیارد متر مکعب آب از منابع آبی کشور
- وجود ذخائر ژنتیکی قابل توجه تا حدود ۱۰۰۰۰ گونه گیاهی و رقم قابل ملاحظه‌ای از توده‌های نژادی حیوانی
- وجود منابع آبی شامل دریا، دریاچه‌ها و رودخانه‌ها با امکانات صید و پرورش آبزیان و مصارف دیگر
- امکانات اکوتوریسم (گردشگری طبیعی) و سایر منابع گردشگری و وجود زمینه‌های لازم برای ایجاد صنایع و فعالیتهای مرتبط با آن

۸-۱- ظرفیتهای ارتباطات و فناوری اطلاعات ICT

- شبکه دسترسی مخابرات کشور شامل ۱۳ میلیون خط تلفن ثابت و ۲/۲ میلیون مشترک همراه و بیش از ۱۸۰۰ پورت دینام می‌باشد. همچنین بیش از ۳۶ هزار روستا در کشور از ارتباط مخابراتی برخوردار هستند.
- شبکه فعال فیبر نوری اصلی کشور که مهم‌ترین شبکه زیرساخت مخابراتی است، حدود ۱۳ هزار کیلومتر است که شامل خط TAE و امکان بهره‌برداری از شبکه جهانی FIAG می‌باشد.

۹-۱- تنوع قومی و قابلیت‌های ناشی از آن

- تنوع قومی موجود در کشور و تنوع مظاهر فرهنگی در حوزه‌های مختلف ایران جاذبه‌های زیادی از نظر جلب سیاحان و گسترش صنعت جهانگردی و ایران‌گردی به وجود آورده است.
- سابقه تاریخی دفاع از مرزها در برابر تهاجم بیگانه، یکی از خصوصیات ناشی از تنوع قومی در ایران است که همچنان به عنوان عامل مثبتی در استحکام ملی و پایداری رشد تأثیرگذار خواهد بود.

۱۰-۱- موقعیت جغرافیایی و استراتژیک

- موقعیت مناسب ژئوپولیتیکی کشور، از جهت دسترسی به بازارهای منطقه‌ای و جهانی، نقش آفرینی منطقه‌ای، به لحاظ قرار گرفتن در مسیر ارتباطی شرق و غرب و کشورهای آسیای میانه و آبهای گرم خلیج فارس، قرار گرفتن بین دو کانون مهم انرژی، همراه با دسترسی به آبهای آزاد، و همسایگی با ۱۵ کشور و همچنین استقرار در بزرگترین جغرافیای پیوستگی اسلامی

۱۱-۱- میراث فرهنگی و پیشینه تاریخی غنی

- وجود تمدن و فرهنگی غنی، با سابقه طولانی و شکوهمند تاریخی، که سهم چشمگیری در گشودن افقهای بلند در میراث علمی و فکری بشر داشته است. این تأثیرگذاری تا به آنجا است که ایرانیان را به ملتی پیشرو در منطقه خاورمیانه، تبدیل نموده است.

- بیش از ۱۰۰ هزار اثر تاریخی، و بیش از یک میلیون اثر شبه تاریخی، در سراسر کشور شناسایی شده، که ایران را در زمره ۱۰ کشور برخوردار از میراث فرهنگی غنی در جهان قرار داده است.

- برخورداری از جلوه‌های ویژه فرهنگی و زیارتی، با قابلیت‌های درخور توجه برای توسعه جهانگردی

۱۲-۱- ظرفیتهای پژوهش و فناوری

- وجود ۱۴۸۶ واحد فعال تحقیق و توسعه در کشور، با جمعاً ۲۱۳۵۸ نفر کادر تمام وقت، که از این تعداد ۷۷۹ واحد، خصوصی بوده‌اند.

- وجود زمینه گسترش اطلاعات و ارتباطات در کشور، با توجه به استقرار در منطقه‌ای با فاصله زیاد از حلقه‌های اینترنتی Hub جهان و وجود ظرفیتهای تخصصی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات

۱۳-۱- ظرفیت برقراری امنیت سرزمین

- وجود توانایی‌های لازم برای دفاع از استقلال و تمامیت ارضی کشور و بهره‌برداری از ظرفیتهای اقتصادی، زیربنایی و انسانی

۱-۱۴- ظرفیت چشمگیر و پتانسیل نشده در زمینه هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی

- برخورداری از سابقه بیش از یک قرن تولید و صدور نفت و در نتیجه تعامل تجاری و مبادلاتی با جهان خارج و شکل‌گیری ظرفیتهای و منابع و امکانات تجاری و مبادلاتی در کشور که می‌تواند در فرایند گذار به گسترش و تعمیق درهم‌آمیزیهای بین‌المللی عامل مثبت و یقین‌کننده‌ای قلمداد شود.

- بالا بودن نسبت تجارت به تولید ناخالص داخلی کشور در مقایسه با متوسط عملکرد در سطح جهانی و برخورداری از قابلیت پذیرش فرهنگ برون‌گرایی استقرار رویکردهای نوین نهادی-سیاسی.

۲- مسائل اساسی و کلیدی

۲-۱- ساختار جمعیتی جوان کشور

- در شرایط کنونی، از هر ۳ نفر ایرانی، یک نفر در گروه سنی ۲۹-۲۰ ساله قرار دارد. جمعیت گروه سنی ۲۹-۲۰ ساله کشور، که در سال ۱۳۷۵ حدود ۱۰ میلیون نفر بود، در سال ۱۳۸۰، به ۱۲ میلیون نفر افزایش یافت و با ادامه این روند پیش‌بینی می‌شود در ظرف ۵ سال آینده، به حدود ۱۷ میلیون نفر افزایش یابد. تأمین نیازهای این گروه سنی، در حوزه‌های اشتغال و معیشت و مسکن، از چالشهای اساسی کنونی در این مقطع محسوب می‌شود و عدم تأمین این نیازها، با ملاحظه سواد و توقعات این گروه، می‌تواند منشأ آسیبها و بحرانهای اجتماعی باشد.

۲-۲- تشدید روند شهرنشینی

- تشدید روند شهرنشینی و شهرگرایی، ناشی از مازاد جمعیت و نیروی کار مناطق روستایی و نواحی کمتر رشد یافته، به شهرها و کانونهای بزرگ شهرنشینی، بخصوص در سالهای (۷۵ - ۱۳۵۵)، زمینه تشدید آهنگ رشد، توسعه سریع کالبدی شهرهای بزرگ و تغییر نظام اجتماعی زیست می‌شود.

جمعیت شهرنشین طی دو دهه مذکور، با نرخ رشد سالانه‌ای در حد (۴/۳٪) افزایش یافته و از ۱۵/۹ میلیون نفر به ۳۶/۸ میلیون نفر بالغ شده است. این تحول موجبات شکل‌گیری انتظارات و خواسته‌های فردی و اجتماعی نوینی شده است که تأمین آن از جمله چالشهای مدیریت اقتصادی، اجتماعی کشور است.

نابرابری‌های روزافزون بین جوامع روستایی و شهری، زمینه ساز تداوم شدیدتر جریانهای مهاجرت و گسترش حاشیه نشینی در اطراف شهرهای بزرگ می شود. استمرار این فرایند موجب گسترش سریع کالبدی شهرهای بزرگ و ادغام شهرهای همجوار در این مراکز می شود و مدیریت مجموعه شهری را با مشکل مواجه می سازد.

سرریز مهاجران و بالا رفتن آهنگ طبیعی رشد جمعیت در فاصله سالهای (۸۰-۱۳۳۵) شمار کانونهای شهرنشینی را از ۱۹۹ نقطه به ۹۰۰ نقطه افزایش داده است.

۲-۳- بالا بودن و ساختار نامتعادل بیکاری

- وجود نزدیک به سه میلیون نفر بیکار در شرایط کنونی یکی از مسائل مهم کشور است.
- نرخ بیکاری زنان در سال ۱۳۸۰ معادل ۱/۵ برابر مردان بوده است که با توجه به عدم تغییر ساختار جنسیتی، در صورت ادامه روند موجود، نسبت فوق در همین حد باقی خواهد ماند.

۲-۴- ناکافی بودن سرمایه گذاری

- میانگین رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی طی دوره (۸۰-۱۳۶۸)، حدود (۳٪) بوده است. طی این مدت، نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به تولید ناخالص داخلی (به قیمتهای ثابت سال ۱۳۶۱) از حدود (۱۱/۴٪) به (۱۵/۱٪) افزایش یافته است. این شاخص عموماً در کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای توسعه یافته می باشد. در سال ۲۰۰۰، نسبت یاد شده در کشور مالزی (۲۶/۸٪)، کره جنوبی (۲۸/۲٪)، فرانسه (۲۰/۶٪) و انگلستان (۱۷/۹٪) بوده است. در کشورهای نوظاسته صنعتی در بعضی مقاطع نسبت مزبور تا (۳۹٪) نیز افزایش یافته است.

۲-۵- فقر و نابرابری

- اگر چه درصد خانوارهای زیر خط فقر در سالهای اخیر، روندی کاهشی داشته است، لیکن هنوز حدود (۱۸٪) از جامعه شهری و (۲۲٪) از جامعه روستایی، زیر خط فقر نسبی و (۱۱٪) از جامعه شهری و (۲۲٪) از جامعه روستایی، زیر خط فقر مطلق قرار دارند.

- نسبت هزینه دهک بالا به دهک پایین گروههای هزینه‌ای در ایران حدود ۱۹ برابر است، در حالی که همین نسبت در کشور تایلند ۱۵ برابر، در فیلیپین ۱۴ برابر، در اندونزی ۸ برابر و در پاکستان ۷/۵ برابر است.

۲-۶- اختلال در توسعه سرمایه انسانی و آسیبهای اجتماعی و فرهنگی

- نظام آموزشی ناکارآمد، فقدان زمینه‌های بروز خلاقیت، تکیه بر محفوظات در نظام آموزشی و بروز پدیده کنکور به عنوان یک معضل اجتماعی و فرهنگی

- عدم استفاده کارآمد از مشارکت متفکران و فرهیختگان کشور و عدم بهره‌برداری از مجموع توانمندی‌ها و ظرفیتهای فکری و فرهنگی جامعه، در جریان توسعه و اداره کشور

- مهاجرت سالانه بخشی از متخصصان کشور و کاسته شدن از توانایی‌های علمی جامعه (فرار مغزها)

- سست شدن بنیاد خانواده، آسیب دیدن بسیاری از ارزشهای اخلاقی و تبدیل شدن ناهنجاریهای رفتاری به هنجارهای فرهنگی

- شیوع روزافزون اعتیاد به مواد مخدر در جامعه، به ویژه در میان جوانان و آسیبهای جبران ناپذیر فرهنگی و اقتصادی ناشی از آن

- کاهش سرمایه اجتماعی و تنزل اعتماد عمومی، تعهدات اجتماعی، هنجارهای اخلاقی و تقید به ارزشهای اسلامی و روابط بین گروهی و خانوادگی

- ضعف نظم اجتماعی، انضباط اخلاقی و وجدان کاری، کاهش روحیه مشارکت و جامعه‌پذیری

- رواج رشوه‌خواری و فساد مالی، در اثر گسترش حوزه‌های انحصار و از جمله مداخله و کنترل دولت در امور اقتصادی و وجود نهادهای ناسالم در کشور

۲-۷- عدم توازن توسعه منطقه‌ای

- شاخصهای توسعه انسانی استانهای کشور، که بر اساس متغیرهای درآمد سرانه، بهداشت و آموزش محاسبه می‌شود، بیانگر آن است که ۹ استان دارای شاخص توسعه انسانی بین ۰/۷۵ تا ۰/۸۴۲ (توسعه انسانی بالا)، ۱۳ استان با شاخص ۰/۶۵ تا ۰/۷۴۷ (توسعه انسانی متوسط) و ۶ استان با شاخص ۰/۵۴۵ تا ۰/۶۴۹ (توسعه انسانی پایین) هستند.

- توسعه نامتوازن منطقه‌ای در کشور، به گونه‌ای است که در برخی از مناطق، جمعیت از ظرفیتهای ایجاد شده و قابلیت‌های بالقوه آنها بیشتر است و در پاره‌ای دیگر جمعیت مناطق، پایین‌تر از توانایی‌ها و موقعیتهای بالقوه آنها است.

- حدود (۷۰٪) از ذخایر معدنی، در نواحی جنوب شرقی و میانی کشور قرار دارد، در حالی که قسمت عمده‌ای از این نواحی، جزو مناطق کم تراکم از لحاظ جمعیتی هستند. در بخشهایی از مناطق مجهز کشور که در نیمه شرقی کشور مستقرند، از امکانات تجهیز شده به طور کامل استفاده نمی‌شود. محورها و مناطق مجهز به شبکه‌های زیربنایی، عمدتاً در مناطق مرکزی و غربی کشور شکل گرفته است. سواحل و جزایر خلیج فارس و دریای عمان، به رغم موقعیت استثنایی آنها در شبکه حمل و نقل دریایی جهان، برای فراهم‌سازی امکان دسترسی همسایگان شمالی محصور در خشکی، در زمره کم تراکم ترین مناطق کشور هستند و بافت شهری در این مناطق ضعیف و به نحوی است که حتی یک مرکز جمعیتی ۵۰ هزار نفری در این نواحی وجود ندارد و بخش وسیعی از این سواحل فاقد دسترسی به ساده‌ترین امکانات و تجهیزات زیربنایی‌اند و از توسعه نیافته‌ترین مناطق کشور محسوب می‌شوند.

۲-۸- ضعف اقتصاد دانایی

- ایران به رغم برخورداری از جمعیت جوان و دانش آموخته، طی دو دهه گذشته نتوانسته است این منابع را به ظرفیت تولید عدم و کاربر آن در حوزه‌های صنعتی تبدیل کند و بنابر این از لحاظ استقرار اقتصاد متکی به دانش و فناوری‌های جدید اکنون با کاهشهای اساسی به شرح زیر مواجه است:

- براساس گزارش توسعه انسانی سال ۲۰۰۱، ایران در بین ۷۴ کشور ارزیابی شده، رتبه پنجاهم را در شاخص دستیابی فناوری TAI کسب نموده است. شمار جوازهای علمی ثبت شده Patent به ازای هر یک میلیون جمعیت در سال ۱۹۹۸ در ایران یک جواز، در ژاپن ۹۹۴ جواز و در کره جنوبی ۷۷۹ جواز بوده است.

- در سال ۲۰۰۰، شمار میزبان اینترنت برای هر ۱۰۰۰ نفر در ایران، ناچیز اما برای نمونه در آمریکا و فنلاند، این ضریب نفوذ به ترتیب ۱۷۹ و ۲۰۰ بوده است.

- در سال ۲۰۰۰، تنها حدود (۲٪) از صادرات صنعتی ایران در شمار صادرات با فناوری برتر Hi-tech قرار گرفته در حالی که متوسط این رقم در جهان در این سال حدود (۲۰٪) بوده است.
- در سال ۱۳۸۰، نسبت سرمایه‌گذاری در تحقیقات به تولید ناخالص داخلی (۶۴٪) بوده است. نسبت مخارج تحقیقاتی و آزمایشگاهی در واحدهای صنعتی (۱۰ نفر کارکن و بیشتر) به ارزش افزوده آنها طی سالهای ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ بین (۲٪/۰) تا (۲۵٪/۰) بوده است. مقایسه نسبتهای یاد شده با سایر کشورها، نشان دهنده تشابه وضعیت ایران با کشورهای توسعه نیافته است.
- در سال ۲۰۰۱، شاخص دانشجو در رشته‌های علوم در ایران، نسبت به کل جمعیت دانشجو (۶/۵٪) بوده است. این شاخص در بالاترین سطح (فنلاند)، (۲۷/۴٪) بوده است.
- در سال ۲۰۰۱، متوسط سالهای آموزش رسمی جمعیت ۱۵ سال به بالا در ایران ۵/۳ سال و در بالاترین سطح (ایالات متحده) ۱۲ سال بوده است.
- گسترش چشمگیر کمی آموزش عالی، بدون تناسب با توانمندی‌ها و ظرفیتهای آموزشی کشور، موجبات تنزل کیفیت آموزش عالی را فراهم آورده است.

۲-۹- ناکارآمدی نظام اداری و اجرایی کشور

- بزرگ شدن بی قواره دولت و اتکا به ساختارهای انگیزشی نامناسب و غیر مؤثر و تفکر غیر علمی در اداره امور عمومی، عامل اصلی ناکارآمدی نظام اداری و اجرائی و تنزل کم و کیف خدمات عمومی است.
- وجود شوراها و مراجع متعدد تصمیم‌گیری در کشور، باعث تأخیر، تداخل، تعارض و کاهش کیفیت تصمیمات شده است.
- عدم تناسب میان اختیارات و مسئولیتهای محوله به مدیران، عدم اتکا به حد بهینه‌ای از تمرکز و عدم تمرکز در اداره امور، غیر ذاتی بودن اختیارات مقامات محلی و تمرکز بیش از حد اختیارات در حوزه‌های مرکزی، موجب کاهش کیفیت تصمیمات متخذه و پرداختن به امور اجرایی در ستاد دستگاهها شده است.

- نبود نظام کارآمد ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، عدم پی‌گیری تحقق اهداف برنامه‌ها و نتایج فعالیتها و عدم قانونمندی، ضابطه‌گرایی و شایسته‌سالاری در انتصاب و ارتقای مدیران و کارکنان، از دیگر مشکلات نظام اداری و اجرایی کشور است.

- نظام اداری در جذب و نگهداری کارکنان توانمند، کارآمد و متخصص، از توانایی‌های لازم برخوردار نیست.

- شیوه‌های کنونی مدیریت دولتی و عدم رعایت اصل شایسته‌سالاری، ساختار انگیزشی نامناسب و نبود چشم‌انداز ترفیع، شرایط عدم تحرک را در کارکنان دولت به وجود آورده است.

- فقدان پیوند و همبستگی مناسب، میان ارائه خدمات به مردم و جامعه، وضعیت استخدامی مدیران و کارکنان، باعث شده است که رضایت و عدم رضایت مردم در سرنوشت استخدامی آنان تأثیر نداشته و دستگاه‌های اجرایی در قبال جامعه پاسخگو نباشند.

- ساختار انحصاری فعالیتهای تصدی‌گری دولت همراه با سیاست مداخله‌گرانه و حمایتی بخش عمومی فرایند رقابت و رقابت‌پذیری را در اقتصاد کشور محدود کرده است. این پدیده باعث پیامدهای نامناسبی از جهت کاهش کارایی فعالیتها، کاهش کیفیت محصولات تولیدی هزینه تولید، عدم دسترسی به بازار کار جهان، تشدید عقب ماندگی در حوزه‌های مرتبط با دانش و فناوری، شکل‌گیری اقتصادی زیرزمینی و ایجاد فساد اقتصادی گردیده است.

۲-۱۰- وابستگی ساختار اقتصادی به تولید و صادرات نفت

- وابستگی ساختار اقتصادی به تولید و صادرات نفت و اثرگذاری آن بر نوسانات رشد اقتصادی و شکل‌گیری شرایطی بی‌ثبات

- در شرایط فعلی، سهم عمده‌ای از منابع بودجه و صادرات کشور، به نفت وابسته است، به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۱، حدود (۶۰٪) از منابع بودجه و حدود (۸۰٪) از صادرات کالا، به گونه مستقیم از منبع صادرات نفت تأمین شده است.

۲-۱۱- فضا و شرایط نامناسب، برای مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی

- در وضعیت کنونی، از دیدگاه اقتصادی، مهم‌ترین مسئله کشور، شرایط حاکم بر امنیت سرمایه و سرمایه‌گذاری است. فضای سرمایه‌گذاری، به مجموعه‌ای از شرایط رفتاری - نهادی - سیاستی اطلاق می‌شود که بر بازده و خطرات سرمایه‌گذاری و در نتیجه بر کم و کیف سرمایه‌گذاری‌ها، اثرگذار است. این شرایط، هم می‌تواند جنبه بالفعل و واقعی داشته باشد و هم جنبه منتظر و بالقوه. در دو دهه گذشته، توسعه مالکیت، مدیریت، مقررات و کنترل‌های دولتی، نارسایی‌های نظام حقوقی - قضایی کشور در ارتباط با تعریف و تضمین حقوق مالکیت خصوصی و تنفیذ کم هزینه و مؤثر قراردادهای نامشخص مانند نظام ارزشی انگیزه در زمینه کسب سود، تراکم و تکاثر سرمایه و ضوابط گسترش واحدهای تولیدی و دیگر عناصر پایه‌ای رشد، وجود ابهام‌های نهادی، حقوقی و قانونی در زمینه روابط اجتماعی، در حوزه فعالیت‌های اقتصادی، همراه با تغییرات حقوقی و قانونی در زمینه روابط اجتماعی، به ویژه در حوزه‌های فعالیت‌های اقتصادی، همراه با تغییرات پیاپی سیاستها و شرایط تورمی و بی‌ثباتی اقتصادی، به بیرون رانده شدن بخش خصوصی از مدار فعالیت‌های مولد، محدود کردن عملکرد بازار رقابت، کاهش کارایی و نوآوری، افزایش هزینه مبادلات، تضعیف خلاقیت‌های تولیدی و در مجموع به کند کردن فرایند رشد اقتصادی منجر شده است.

- در عموم مطالعاتی که در زمینه ریسک کشورها، شرایط و فضای کسب و کار نهادهای بین‌المللی، در مورد مجموعه کشورهای جهان، به منزله شاخصی برای ارزیابی فضای سرمایه‌گذاری به عمل آورده اند، ایران موقعیت نازلی در رتبه‌بندی‌ها داشته است.

۲-۱۲- هم‌پوندی نامتقارن با اقتصاد جهانی

- اقتصاد ایران به لحاظ نفت، اقتصادی برون‌گرا محسوب می‌شود، لیکن درهم‌آمیزی اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی، به لحاظ سهم قابل ملاحظه نفت در ترکیب صادرات کالایی، از نوع ادغام‌های غیرمتقارن است. در همین حال، عملکرد اقتصاد کشور از دیدگاه درهم‌آمیزی با اقتصاد جهانی به لحاظ سهم پایین صادرات غیر نفتی در تولید ناخالص داخلی و همچنین سهم اندک صادرات صنعتی در مجموع صادرات کالایی و جلب و جذب اندک سرمایه‌های خارجی طی دو دهه گذشته، بسیار

محدود بوده است. تمرکز صادرات کشور و سهم بالای نفت در صادرات کالایی که مبین عدم تنوع کافی و توسعه نیافتگی ساختار تولید است، شکنندگی و آسیب پذیری قابل ملاحظه‌ای را از دیدگاه تجاری و تولیدی، برای اقتصاد کشور ایجاد کرده است. این مطلب همراه با فضای سیاستی داخلی، تغییرات پیاپی در سیاستهای اقتصادی و پیامدهای نامطلوب آن از لحاظ ثبات اقتصادی از جمله موانع عمده درهم‌آمیزی بین‌المللی و ادغام استراتژیک کشور در اقتصاد جهانی است. در همین حال، از دیدگاه اتخاذ استراتژیهای تجاری - صنعتی جایگزینی واردات، برقراری موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، ملاحظات دیدگاهی نظیر خودکفایی، خوداتکایی، شیوه‌های مدیریت اقتصادی و نظایر آن، اقتصاد ایران را باید در زمره اقتصادهای درون‌گرا قلمداد کرد. سهم ایران در تجارت بین‌المللی، باتوجه به جمعیت، وسعت، منابع و موقعیت ژئو اکونومیک در منطقه و جهان، اندک است و بنابر این، اقتصاد ایران از دیدگاه رشد، تجارت، جلب و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی و درهم‌آمیزی با اقتصاد جهانی از امکانات قابل ملاحظه استفاده نشده‌ای برخوردار است.

- هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی، با شاخصهایی همچون تغییرات نسبت تجارت خارجی به تولید ناخالص داخلی و همچنین تغییر در سرعت هم‌پیوندی (تفاوت نرخ رشد تجارت خارجی و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت) می‌توان نشان داد. در مورد اول طی دوره ۱۳۵۹ تا ۱۳۷۸، تغییر شاخص معادل (۶۳/۳٪-) و در مورد دوم، معادل (۹/۵٪-) بوده است، که بیانگر سیر شدید نزولی درهم‌آمیزی با اقتصاد جهانی است. در همین حال نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به تولید ناخالص داخلی، در مقاطع ۱۳۶۹ و ۱۳۷۹ نزدیک به صفر بوده است.

۲-۱۳- بحران آلودگی زیست‌محیطی و تخریب منابع طبیعی

- استقرار جمعیت و فعالیتها، بیش از ظرفیت تحمل بعضی از زیست‌بوم‌ها و حوزه‌های آبخیز
- بهره‌برداری ناپایدار از منابع طبیعی ناشی از الگوهای تولید و مصرف ناسازگار با تعادلهای محیطی
- آلوده شدن رودخانه‌ها و تالابهای کشور، به گونه‌ای که خود پالایی و ظرفیتهای تحمل آنها کاهش یافته و در مواردی رو به تخریب گذاشته است.
- افزایش آلودگیها در سواحل شمالی و جنوبی کشور و صدمه به زیستگاه‌ها و منابع دریایی ارزشمند

- کاهش تنوع زیستی
- افزایش آلودگی هوا، ناشی از سوختهای فسیلی
- افزایش آلودگی محیط، تخلیه زباله‌ها و فاضلابهای تصفیه نشده شهری و صنعتی به محیط و برهم خوردن تعادل بوم‌شناختی شهرهای بزرگ و کوچک و حتی روستاها
- کاهش تولیدات و خدمات زیست‌بوم‌ها که ارزش سالانه آنها بسیار زیاد می‌باشد.

۲-۱۴- پراکندگی و ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی

- عدم جامعیت در ارائه خدمات و همگانی نبودن نظام تأمین اجتماعی، به گونه‌ای که بخش قابل ملاحظه‌ای از جمعیت کشور، فقط در سطحی محدود از خدمات درمانی برخوردار بوده و از مزایایی چون بیمه بازنشستگی، از کار افتادگی، بیکاری و نظایر آن بی‌بهره‌اند.
- تقسیم کار نامناسب و ناهماهنگ بین نهادها و دستگاه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، نظیر سازمان تأمین اجتماعی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و بنیاد شهید
- شفاف نبودن فرایند حمایت و کارکردهای دوگانه و چندگانه در برخی نهادهای حمایتی و همچنین ساختار تشکیلاتی چند لایه و غیر کارآمد و بوروکراسیهای اداری در دستگاههای حمایتی و امدادی
- فقدان نظام اطلاعاتی کارآمد و به هنگام برای جهت دادن به فعالیتهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی
- هدفمند نبودن نظام یارانه‌ای کشور و در نتیجه ناهماهنگی آن با نظام تأمین اجتماعی
- ناکارآمدی سازمانهای سرمایه‌گذاری وابسته به نظام تأمین اجتماعی، به منزله ابزارهای اصلی تجهیز و توسعه امکانات مالی و تضمین زیست‌مندی کارکردها و ارائه خدمات تأمین اجتماعی

۲-۱۵- پایین بودن بهره‌وری نیروی کار

- بهره‌وری نیروی کار و روند تغییرات آن از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست. بهره‌وری نیروی کار در سال ۱۳۸۰، برابر (۸۷/۳٪) سال ۱۳۵۵ است. تجربه کشورهای موفق، نظیر کره جنوبی و تایوان، حاکی از افزایش چشمگیر شاخص مذکور، در روند توسعه آنها بوده است. بهره‌وری نیروی کار در کشورهای فوق طی دوره (۹۸۰-۱۹۹۷)، به ترتیب، ۲/۵ و ۲/۲ برابر شده است.

- در سال ۱۹۹۶ بهره‌وری نیروی کار در ایران ۷۱۸۷ دلار، در کره جنوبی ۲۸۱۶۶ دلار، تایوان ۳۳۴۳۸ دلار، هنگ کنگ ۴۴۴۱۲ دلار، آمریکا ۴۹۹۰۵ دلار، ژاپن ۳۹۴۳۹ دلار و کانادا ۴۲۳۸۴ دلار بوده است.

۲-۱۶- تقلیل کاهش ارتباط و مناسبات دولت و مردم و کاهش مقبولیت سیاسی

- پدیده رشد کم اقتصادی، با تأثیرگذاری بر ناکارآمدی دولت در ایفای تعهدات خود، عدم پاسخگویی مناسب به مطالبات و خواسته‌های مردم و در نتیجه کاهش مقبولیت سیاسی
- بروز طیف وسیعی از شکافهای ایدئولوژیک، اجتماعی، فرهنگی، مذهبی، اقتصادی و غیره در شکلهای مستقیم و غیر مستقیم و به صورت شدید و گاه تخریب کننده در صحنه‌های سیاست و رقابت و منازعات سیاسی
- ظرفیتهای محدود و موانع موجود در نظام سیاسی و فرهنگ سیاسی حاکم برای پذیرش و تنظیم مشارکت سیاسی گروههای طالب مشارکت و تبدیل فضای سیاسی به عرصه منازعه و تخاصم و حرکت به سمت محدودسازی و محروم‌سازی سیاسی و بعضاً انسداد سیاسی
- تغییر فضای بین‌المللی، ظهور شکلهای جدیدی از فشارها و مداخلات نیروهای خارجی برای تأثیرگذاری بر ساختارها و فرایندهای سیاسی و به ایجاد شکاف وسیع‌تر بین دولت و مردم
- عدم اصلاح قانون احزاب و فراهم نشدن امکانات مشارکت مردم در امور سیاسی
- فراهم نشدن زمینه‌های مشارکت زنان در عرصه‌های مختلف و اجرا نشدن کامل مفاد ماده (۱۵۸) قانون برنامه سوم توسعه

۱۱ فصل سوم: بستر جهانی و روندهای عمومی

بر اساس بررسیهای به عمل آمده، تبعات سیاسی تحولات در نظم جهانی در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و به عبارت دیگر گرایشهای توسعه یا فضای حاکم بین‌المللی برای توسعه در قرن بیست و یکم را، می‌توان به شرح زیر ارائه نمود:

الف - در عرصه اقتصاد

همگرایی سیاستها

سیاستهای اقتصادی دولتها، با نگاه به الزامهای همگرایی در نظم اقتصاد جهانی شکل می‌گیرد، لذا اهداف رشد و توسعه پایدار، با رعایت این اصل میسر می‌گردد. ایجاد بلوکهای منطقه‌ای تجاری و تولیدی، راه را برای همگرایی سیاستهای اقتصادی بین‌المللی هموار می‌سازد. این بلوکها به منزله پل ارتباطی بین اقتصادهای ملی و اقتصادهای بزرگ و پیشرفته در فرایند تحولات اقتصادی بین‌المللی محسوب می‌شوند.

جهانی شدن تولید

تخصیص منابع ملی (سرمایه‌گذاری در بخشهای مختلف تولیدی) با توجه به تقاضا در بازارهای بین‌المللی و مشارکت شرکتهای بین‌المللی، جهت پیدا می‌کند، به عبارت دیگر تولید در اقتصادهای ملی، بر پایه ملاحظات فرا ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی هدایت می‌شود. استراتژی توسعه صنعتی، در اقتصادهای ملی نیز متأثر از چشم‌انداز توسعه صنعتی منطقه‌ای می‌گردد، که با توجه به میزان برخورداری از عوامل و منابع تولید، در چارچوب اولویتهای استراتژیک قدرتهای بزرگ اقتصادی، جهتهای معینی می‌یابد.

نظام جدید تقسیم کار بین‌المللی

اولویتها در ساختار تولید ملی، در چارچوب مزیت‌های نسبی منطقه‌ای و بین‌المللی، اصل تقسیم بین‌المللی کار و با مشارکت قدرتهای بزرگ اقتصادی تعیین می‌شود. کشورهای در حال توسعه، می‌توانند با شناخت فرصتها و چالشهای اقتصاد ملی، در جهت‌گیریهای تولیدی خود با چشم‌انداز منطقه‌ای، تأثیرگذار باشند و هدایت منابع ملی و بین‌المللی را در آن مسیر، هدایت کنند.

بهره‌مندی از علوم و فناوری‌های پیشرفته

بهره‌مندی از علوم و فناوری پیشرفته، بدون تمکین به قواعد بازی در عرصه روابط بین‌الملل و دیپلماسی بین‌المللی، به راحتی میسر نخواهد بود. روندها در علوم و فناوری، حکایت از ایجاد تحول در

ساختار تولید، تجارت و حتی در ابعاد اجتماعی و فرهنگی دارد. فناوری، حاصل ترکیب موزون مهارتها، دانشها (دانش چرایی و چگونگی)، اطلاعات و سخت‌افزار مدیریت است. فناوری که عمده‌تاً از دنیای علم، در ارتباط با صنعت نشأت می‌گیرد، مسلماً چالشهای فرهنگی را با خود به همراه می‌آورد و کشورهای درحال توسعه، می‌توانند با ارتقای سطح آموزشهای اجتماعی جامعه، می‌توانند در حفظ ارزشهای فرهنگی اقدام کنند، و از این فناوری‌ها می‌توانند در جهت تقویت بنیه فرهنگی و اشاعه فرهنگ خود در جامعه استفاده کنند. فناوری جدید در واقع بر الگوی تولید جامعه تأثیر شگرف خواهد گذاشت و اقتصادهای درحال توسعه، باید فرصتهای بالقوه اقتصادی خود را در ارتباط با به‌کارگیری این نوآوریهای علمی، تعریف نمایند. بدون در نظر گرفتن نقش کلیدی علم و فناوری جدید، تعیین فرصت بالقوه در عرصه‌های مختلف تولیدی و اجتماعی دیگر معنا و مفهومی ندارد.

دگرگونی در قلمرو فعالیت دولت

شکل‌گیری قلمرو فعالیتهای دولت در حوزه‌های امنیتی و تدارک کالاهای عمومی هماهنگ با توافقنامه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، یکی از پیامدهای آشکار نظم نوین جهانی است. هر چند در تجربه تاریخی دیده شده است که دولتها رعایت ملاحظات کارایی اقتصادی را به شکل کوچک کردن اندازه دولت، در برنامه اصلاحات اقتصادی قرار داده‌اند، لیکن در قرن حاضر، این تأکید صرفاً به خاطر ملاحظات کارایی در اقتصاد ملی نیست، بلکه ابعاد بین‌المللی پیدا کرده است.

بی‌ثباتی داخلی و منطقه‌ای

در فرایند تحولات اقتصاد جهانی، افزایش روند بی‌ثباتی داخلی و منطقه‌ای، برای جوامعی که نظامهای سیاسی آنها فاقد انسجام است و رشد جمعیت بالا و شهرنشینی سریع را تجربه می‌کنند، یک خطر جدی محسوب می‌شود. این ساختارهای بی‌ثبات، می‌تواند فرصتهای جهانی شدن اقتصاد را به چالشهای جدی تبدیل کند.

اهمیت خاورمیانه و منطقه خلیج فارس

اهمیت ژئواکونومیک و ژئوپولیتیک خاورمیانه و منطقه خلیج فارس، به دلیل وجود ذخایر عمده انرژی جهان در این منطقه، یک امتیاز اساسی برای کشورهای این حوزه محسوب می‌شود، لذا فرصت مشارکت فعال در اقتصاد جهانی و تقسیم بین‌المللی تولید و تجارت، برای کشورهای این حوزه فراهم است.

کمبود منابع آب شیرین در خاورمیانه و منطقه خلیج فارس

خاورمیانه و آسیای جنوبی به دلیل کمبود منابع آب شیرین، در آینده در معرض چالش‌های جدی قرار دارند. بنابر این، مسئله مدیریت منابع آب منطقه مذکور، در آینده از اولویت استراتژیک برخوردار خواهد بود.

الزامها و قانونمندی‌های مهم در نظم جدید جهانی در عرصه اقتصاد

- کسب موقعیت سیاسی در جامعه جهانی و تأثیرگذاری بر مدیریت نظم جهانی بدون ایجاد یک وجهه مقبول بین‌المللی، که قدرتهای بزرگ در تجلی آن نقش اساسی ایفا می‌کنند، راهکارهای سیاسی، هر چند که علمی باشند، تضمینی برای تحرک اقتصاد ملی در فضای جدید تحولات اقتصادی بین‌المللی نخواهند بود.

- عضویت در سازمان تجارت جهانی

پیوستن به سازمان مذکور، از جمله جهت‌های استراتژیک دراز مدت، در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی، در چارچوب ملاحظات مرتبط با نظم نوین جهانی است. مجوز ورود به اقتصاد جهانی که در آن اقتصاد ملی بتواند از مزایای آن استفاده کند، عضویت در سازمان تجارت جهانی است. فرایند عضویت در این سازمان، به ملاحظات اقتصادی و مناسبات سیاسی بستگی دارد. بدون شک، حل مسائل سیاسی با قدرتهای بزرگ، یکی از عوامل مهم راهیابی به این سازمان است.

- آزادسازی اقتصادی

آزادسازی تجاری و همچنین آزادی جریان ورود و خروج سرمایه، سازگار با موافقتنامه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تجاری و گمرکی و موافقتنامه‌های سرمایه‌گذاری، از جمله اقدامهای مهم در پیوستن به اقتصاد جهانی است.

۴ ب - در عرصه سیاست

سلسله مراتب قدرت

شواهد موجود، حاکی از وجود نوعی سلسله مراتب قدرت در سطح نظام بین‌المللی است: ابر قدرت (آمریکا، تأثیرگذار بر ساختار نظم جهانی)، قدرتهای بزرگ (روسیه، اتحادیه اروپا، و چین و تا اندازه‌ای هند، ژاپن، برزیل در آینده با تأثیرگذاری نسبی و عمدتاً منطقه‌ای بر ساختار نظم جهانی)، قدرتهای متوسط (که درجه تأثیرگذاری آنها بر نظم جهانی قابل توجه نیست)، قدرتهای کوچک (تأثیرپذیر از قواعد نظم جهانی).

فقدان رقیب برای ابر قدرت

تحولات اخیر جهانی، حقایقی را نشان می‌دهد که دلالت بر یک‌تازی آمریکا، در جهت‌دهی به نظم نوین اقتصادی و سیاسی دارد. دوام این اقتدار در آینده، بستگی به رویارویی قدرتهای اقتصادی دنیای غرب و شرق با آمریکا خواهد داشت. روند تحولات نشان می‌دهد که موضوع‌های مورد اختلاف این قدرتها، بیشتر در خصوص تعیین قلمرو نفوذ اقتصادی آنها، در اقتصادهای نوظهور، کشورهای در حال توسعه و در شرایط فعلی، اقتصاد انرژی جهانی است.

مشارکت فعال کشورهای در حال توسعه در حل مناقشات منطقه‌ای

تنش‌زدایی و مشارکت فعال دولتهای کشورهای در حال توسعه برای رفع مناقشات و مسائل امنیتی منطقه‌ای و بین‌المللی در چارچوب مقررات سازمان ملل و توافقات بین‌المللی، قاعده و روند جدیدی در نظم جهانی است که کشورهای در حال توسعه، می‌توانند برای حصول به همگرایی‌های منطقه‌ای، از فرصتهای اقتصادی منطقه‌ای و جهانی بهره‌مند شوند.

سیطره قوانین و هنجارهای بین‌المللی

دولت‌های ملی در تنظیم و اجرای قوانین داخلی ناگزیر باید از قوانین، قواعد، استانداردها و هنجارهای بین‌المللی تبعیت نمایند.

الزامها و قانونمندی‌های سیاسی بین‌المللی

- تحول نقش منطقه‌ای دولتها

جهان آینده، جهان مناطق خواهد بود، نه جهان واحدهای ملی، هر واحدی که تعلق منطقه‌ای نداشته باشد، به طور طبیعی از ضریب امنیتی کمتری برای حفظ خود و تأمین منافعش برخوردار خواهد بود.

- ماهیت منطقه‌ای و بین‌المللی اقدامهای ملی

اقدامهای دولتهای ملی، در قالب نظم گروهی کشورها، سلسله مراتب قدرت و پیمانهای منطقه‌ای، از مقبولیت برخوردار می‌شود. در شرایط جدید، روند تحولات بین‌المللی، در راستای حاکمیت هنجارهای بین‌المللی و نظم بخشیدن اقدامهای ملی در آن جهت است. به عبارت دیگر، مسائلی نظیر محیط زیست، مبارزه با تروریسم، مواد مخدر، حقوق بشر در ابعاد مختلف، حقوق اجتماعی و مسائل حاکمیتی، از زاویه جهانی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و کشورها در هماهنگی با این هنجارها است که باید اقدامهای ملی خود را سامان دهند.

- تقویت بنیادهای استقرار دموکراسی، در چارچوب مفاهیم شناخته شده و مقبول بین‌المللی

در قرن بیست و یکم، اقتدار ملی در تعیین حقوق و آزادی انسانها کمرنگ شده و نظم جهانی در تعیین و تشخیص حقوق و آزادیهای انسانی، اهمیت بیشتری پیدا کرده است. رعایت اصول و مبانی حقوق بشر، به صورتی که موافق هنجارهای بین‌المللی باشد، اکنون بیش از پیش مورد تأکید قرار گرفته و کشورهایی که از این قواعد پیروی ننمایند، ناگزیر با فشارهای بین‌المللی مواجه خواهند شد.

اهمیت طرح این مباحث از آن رو است که اکنون در شرایط نوین مناسبات سیاسی و اقتصادی بین‌المللی، نوعی گرایشهای مسلط و قانونمندی‌ها شکل گرفته، که همه کشورها و از جمله کشورهای در حال توسعه، به نحو اجتناب ناپذیری در فرایند توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود، باید از آن آگاه

باشند تا بتوانند از فرصتهایی که در جریان جهانی شدن اقتصاد برای همه کشورها پیش آمده، بهره‌مند گردند. ایران نیز از این قاعده کلی مستثنا نیست.

« فصل چهارم: محورهای اساسی چشم‌انداز جامعه

در این فصل محورهای اساسی چشم‌انداز آینده کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد. این محورها در واقع چالشهای پیش روی کشور هستند، که اگر به نحو مطلوب به آنها پرداخته نشود، در آینده به تهدیدهای اساسی در تمامی زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مبدل خواهند شد. محورهای مزبور عبارتند از:

- ۱- رشد مستمر و توسعه پایدار
- ۲- توسعه مبتنی بر دانایی
- ۳- هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی
- ۴- رقابت‌پذیری اقتصاد
- ۵- امنیت انسانی و اجتماعی
- ۶- امنیت ملی
- ۷- ارتقای کیفیت سطح زندگی
- ۸- محیط زیست و توسعه پایدار
- ۹- توسعه فرهنگی
- ۱۰- توسعه مدیریت دولت Governance
- ۱۱- امنیت و توسعه قضایی
- ۱۲- تعادل و توازن منطقه‌ای کشور بر اساس موازین آمایش سرزمین

۱- رشد مستمر و پایدار

۱-۱- مقدمه

در دنیا مفهوم رشد و توسعه، دستخوش تحولات بسیاری شده است، ولی نکته مهمی که در مفهوم توسعه وجود دارد، مفهوم بلندمدت آن است. از دیدگاه توسعه، هدف افزایش مداوم و مستمر تولید، افزایش سرانه واقعی است. توسعه بین شروع فرایند رشد و توسعه و تداوم آن در طول دوره بلندمدت، تفاوت قائل می‌شود. در ادبیات اقتصادی، رشد و توسعه دو مفهوم متفاوت هستند که تعاریف و معیارهای متفاوتی را می‌توانند دربرگیرند.

رشد اقتصادی

عبارت است از فرایندی پایدار، که در اثر آن ظرفیت تولیدی اقتصاد، طی زمان افزایش یافته، و سبب افزایش سطح درآمد ملی می‌گردد.

توسعه

توسعه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، همواره یک پدیده اقتصادی تلقی می‌شد، ولی از دهه ۱۹۷۰، مفهوم توسعه دگرگون شد و یک مفهوم چند بعدی را دربرگرفت، که دستیابی به آن مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی، تسریع رشد مستمر اقتصادی، کاهش نابرابری‌ها و حذف فقر می‌باشد.

توسعه، فرایندی است که «قابلیت‌ها» و «استحقاق‌های» مردم را برای زندگی کردن، به روشی که ارزشمند است بسط می‌دهد.

بنابر این، توسعه به معنای ارتقای مستمر کل جامعه و نظام اجتماعی به سوی زندگی بهتر و انسانی‌تر با توجه به قابلیت‌ها و استحقاق‌ها است.

توسعه یک مفهوم چند بعدی است و همه امور اقتصادی - فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جامعه را، دربرمی‌گیرد و دستیابی به توسعه، مستلزم تغییرات اساسی در ساخت هر یک از ابعاد آن است.

توسعه یک کشور، مفهومی وسیع‌تر از رشد مقطعی اقتصادی است و مستلزم رشد مستمر بلندمدت تولید و درآمد سرانه واقعی هر کشور است.

دستیابی به رشد اقتصادی مستمر مستلزم تحقق شرایط ذیل است:

الف: اقتصادی

- نرخ رشد مستمر و بالای تولید سرانه
- نرخ رشد بالا و مستمر بهره‌وری عوامل تولید به ویژه بهره‌وری نیروی کار
- تعمیق و تراکم سرمایه‌های فیزیکی و انسانی
- پیشرفتهای فناوری

ب: ساختاری

- نرخ بالای تحولات ساخت اقتصادی، به مفهوم تحولات بخشهای اقتصادی و مقیاس بنگاههای تولیدی و تحولات حرفه‌ای بازار کار
- نرخ بالای تحولات اجتماعی و ایدئولوژیک، به مفهوم جانشینی روشهای جدید تفکر، عمل، تولید، توزیع و مصرف به جای روشهای قدیمی، ایجاد برابری بیشتر در فرصتها، بهبود کارایی دولت، نهادها و رفتارها، شامل تشویق و رقابت‌پذیری مؤثر، تحرک اجتماعی و اقتصادی کسب و کار و بهبود کیفیت زندگی
- حفظ محیط زیست و منابع طبیعی، به این مفهوم که در فرایند رشد مستمر، حفظ محیط زیست از تولید نمی‌کاهد، اما کیفیت را طوری تغییر می‌دهد که به نیازهای نسل حاضر، بدون به خطر انداختن توانایی نسلهای آتی برای ارضای نیازهایشان، پاسخ دهد.

ج: حرکت در جهت همگرایی و هم‌پیوندی جهانی و منطقه‌ای و گسترش اندازه بازار و استفاده از فرصتهای بین‌المللی

د: فراهم نمودن ثبات سیاسی و اقتصادی و اجتماعی

در فضاها و محیطهای توسعه نیافته، وجود تکانه، التهاب و نوسان ناگهانی به علت ذات فرایند توسعه نیافتگی است. لذا دستیابی به توسعه، مستلزم ایجاد فضا و شرایط امن و با ثبات و بدون التهاب و تنش است.

لیکن در راستای دستیابی به رشد اقتصادی مستمر و توسعه پایدار، باید سه ارزش اصلی زیر به عنوان رهنمود عملی در نظر گرفته شوند:

- د-۱- بهبود کیفیت زندگی و افزایش توان تأمین نیازهای اساسی مردم
در این رابطه باید اذعان نمود که توسعه و رشد مستمر اقتصادی شرط لازم «بهبود کیفیت زندگی» است، اما شرط کافی نمی‌باشد.
- د-۲- افزایش اعتماد به نفس جامعه
اعتماد به نفس یعنی ایجاد شخصیت و ارج نهادن به ارزشهای انسانی، ماهیت و شکل اعتماد به نفس از یک جامعه به جامعه دیگر، یا از یک فرهنگ به فرهنگ دیگر متفاوت است و اعتماد به نفس، باید با توجه به شرایط هر جامعه‌ای در آن ایجاد شود.
- د-۳- آزادی و قدرت انتخاب
آزادی در اینجا به مفهوم رهایی از قیود انسان به جهل، بدبختی و باورهای جزئی و وسعت بخشیدن به حدود متغیرهای انتخاب افراد است. آزادی دامنه انتخاب را ۴ برای جوامع و اعضای آن گسترش می‌دهد و محدودیت خارجی را در راه حصول پاره‌ای هدفهای اجتماعی که توسعه نامیده می‌شود به حداقل می‌رساند.

۱-۲- تبیین نقش و جایگاه رشد مستمر و توسعه پایدار

به طور کلی، رشد اقتصادی محصول عملکرد و کارکرد کلیه عوامل اقتصادی و غیر اقتصادی، در یک جامعه می‌باشد. عملکرد اقتصاد ایران در این زمینه حاکی از نکات ذیل است:

رشد نازل اقتصادی با نوسانهای شدید

عملکرد رشد اقتصادی سالانه ایران طی بیست ساله گذشته، حاکی از رشد حدود (۳/۹٪) همراه با نوسانات بسیار زیاد [از (۸/۸٪-) تا (۱۴/۴٪)] می‌باشد.

درآمد سرانه پایین

سطح درآمد سرانه و تولید سرانه در اقتصاد ایران پایین و رشد سالانه درآمد سرانه معادل (۰/۸٪) طی بیست ساله گذشته بوده است. سطح درآمد سرانه واقعی فعلی تقریباً معادل سالهای اولیه دهه ۶۰ شمسی می‌باشد.

رشد نازل فعالیت‌های اقتصادی

رشد سالانه فعالیت‌های اقتصادی طی بیست سال گذشته، در اغلب موارد پایین بوده است. رشد سالانه کشاورزی (۳/۹٪)، صنایع و معادن (۴/۶٪)، نفت و گاز (۵٪) و خدمات (۲/۸٪) بوده است.

نوسانات بخشی

سهم فعالیت‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی، به ترتیب مربوط به خدمات، صنایع و معادن، کشاورزی و نفت و گاز می‌باشد. نوسانات بخش‌های صنایع و معادن، ساختمان، خدمات و نفت و گاز با نوسانهای تولید ناخالص داخلی، مشابهت زیادی دارد ولی نوسانات بخش کشاورزی مشابهت کمتری دارد.

رشد بدون برنامه و وابسته به نفت

عملکرد رشد اقتصادی ایران، حاکی از تأثیرپذیری شدید آن از تحولات خارج از کنترل برنامه‌های توسعه، همانند افزایش موقت درآمدهای نفتی کشور و عوامل غیر اقتصادی در منطقه و جهان به جای سیاستهای هدفمند و هوشیارانه برنامه‌ریزان بوده است.

عدم اصلاح ساختار حقیقی اقتصاد

در برنامه‌های توسعه ایران، ایجاد فضای رشد مستمر و مناسب اقتصادی، همواره با اصلاحات بخش مالی و پولی، به جای اصلاح ساختار بخش حقیقی اقتصاد پیگیری شده است. در حالی که تجربه کشورهای با رشد مستمر بالا در دنیا، مبین این نکته است که این کشورها اصلاحات را از بخش حقیقی اقتصاد شروع کردند.

تخصیص نامطلوب منابع

در ایران به دلیل دسترسی به منابع عظیم نفت و به دنبال آن، درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت خام به بازارهای جهانی، نرخ سرمایه‌گذاری فیزیکی که یکی از عوامل کلیدی و تعیین کننده رشد می‌باشد، همواره بالا بوده است. اما نحوه تخصیص این منابع عمدتاً توسط بخش عمومی صورت گرفته که عمدتاً از کیفیت و کارایی پایین برخوردار بوده، بنابر این علیرغم سرمایه‌گذاری‌های عظیم فیزیکی انجام شده توسط بخش عمومی زیر ساختها به طرز هشداردهنده‌ای ناکارا باقی مانده‌اند.

انتقال ناکارای پس‌اندازها به سرمایه‌گذاری

انتقال ناکارای پس‌اندازها به سرمایه‌گذاری، یکی از مسائل اقتصاد ایران در زمینه رشد اقتصادی است. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، در شرایط فعلی در ایران، ناکافی و ناکارا است. قرار دادن نامناسب پس‌اندازها در مسیر پروژه‌های مولد توسط بخش مالی، که عمدتاً تحت سلطه سیستم بانکی کشور و تابع سیاستهای بخش عمومی می‌باشند، یکی از دلایل ناکافی بودن سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌باشد. بانکها، علی‌رغم تسلط بر بخش مالی، به اندازه کافی کارا نبوده‌اند تا بتوانند نقش حساسی را که باید در فرایند رشد و توسعه اقتصادی بازی کنند، ایفا نمایند، به طوری که همواره در ایران وام‌دهی عمدتاً کوتاه‌مدت و مرتبط با تجارت بوده و حجم بسیار کمی از آن، در جهت سرمایه‌گذاری مولد بلندمدت می‌باشد. فقدان رقابت کارا و سالم بین بانکها باعث فقدان نوآوری در خدمات دهی مالی شده و با توجه به ساختار اقتصاد در ایران، شرایط برای ورود در سطوح عملی و بین‌المللی رقابت فراهم نشده است. مسائل مذکور باعث ناکارآمدی بانکها شده است.

سیستم ناکارآمد دولتی

در گذشته، جهت‌گیری‌های اقتصادی به طرف سیستم ناکارآمد دولتی و عدم تخصیص بهینه این منابع توسط بخش عمومی بوده است، که باعث طولانی و غیر اقتصادی شدن پروژه‌های عمرانی شده است.

بی‌ثباتی فضای سیاسی منطقه و داخل کشور

محیط فضای اقتصاد ایران، همواره از آشوبها و زد و خوردهای اجتماعی داخلی، جنگهای منطقه‌ای (جنگ تحمیلی عراق علیه ایران، جنگهای افغانستان، جنگ عراق و کویت و ...) در رنج بوده است. این حالت محیط اجتماعی و سیاسی، رونق و شکوفایی سرمایه‌گذاری مولد، بخصوص سرمایه‌گذاری خارجی را از بین برده است.

محیط ضعیف تجاری

قوانین و مقررات پیچیده، مجوزها و سایر اختلالات نهادی، در عملکرد رشد اقتصادی سهم قابل توجهی داشته‌اند. اغلب سرمایه‌گذاران خصوصی به دلیل فرایندهای پیچیده و دست‌وپاگیر اداری از کشور خارج شده و یا در بخشهای غیر مولد، سرمایه‌گذاری نموده‌اند و این موضوع باعث ایجاد رقابت ضعیف و اندک گردیده که منجر به ناکارایی بیشتر و عدم نوآوری سیستم اقتصادی گردیده است.

کیفیت پایین نیروی انسانی

ایران طی سالهای اجرای برنامه‌های توسعه خود نه تنها همواره از انباشت سرمایه انسانی اندک برخوردار بوده، بلکه کیفیت سیستم آموزشی آن نیز بسیار پایین بوده و اصولاً متناسب با نیازهای بنگاههای مولد نمی‌باشد. همچنین سیستم آموزشی کشور همواره در راستای وفق با جهان پویا و تغییرات سریع فنی، ناکام مانده و محصولات این سیستم برای دنیای امروز و فناوری موجود، پرورش داده نشده و نمی‌شوند.

۴-۲- توسعه مبتنی بر دانایی

۲-۱- مقدمه

به‌کارگیری دانایی برای توسعه، یکی از چالشهای اساسی کشورهای در حال توسعه یا تازه صنعتی شده، در جهان معاصر است. دانایی و مؤلفه‌های آن به منظور افزایش رقابت پذیری در سطح جهانی،

تولید محصولات و خدمات جدید، امکان تداوم رشد پایدار در عرصه بین‌المللی، فراهم آوردن منابع جدید برای رشد و همچنین جهت افزایش بهره‌وری کل، مورد توجه قرار می‌گیرد.

دانایی عبارت است از «ذخیره انباشته شده‌ای از اطلاعات و مهارت‌ها که از مصرف اطلاعات توسط گیرنده اطلاعات حاصل می‌شود». در تعریف دیگر «دانایی مخلوط سیالی از تجربیات، ارزشها، اطلاعات موجود و نگرشهای کارشناسی نظام یافته است، که چارچوبی برای ارزشیابی و بهره‌گیری از اطلاعات جدید به دست می‌دهد. دانایی در ذهن فرد به وجود می‌آید و به کار می‌رود. دانایی در سازمان نه تنها در مدارک و ذخائر دانایی بلکه در روشهای کاری، فرایندهای سازمانی، اعمال و هنجارها مجسم می‌شود.»

مؤلفه‌های اصلی دانایی عبارتند از:

- ۱- نظام انگیزشی اقتصادی و نهادی
- ۲- سرمایه انسانی
- ۳- فناوری اطلاعات و ارتباطات
- ۴- نوآوری و ایجاد جریان دانایی

نظام انگیزشی اقتصادی و نهادی

مهم‌ترین عامل در توسعه مبتنی بر دانایی، انگیزه‌سازی سرمایه‌گذاری تولید و تحقیق است که با شاخصهایی مانند آزادی، تجارت، فعالیت، حقوق مالکیت، میزان مداخلات تنظیمی، شفافیت، حساب‌دهی مبارزه با فساد و کنترل بازار سیاه، ارزیابی می‌شود.

سرمایه انسانی

عامل بسیار اساسی در توسعه مبتنی بر دانایی است. سرمایه انسانی، حاصل آموزش مناسب، ذخیره‌ای از مهارت‌ها و سلامت جسمی و روانی است.

امروزه دامنه انتقال سرمایه انسانی بین کشورها، از سطوح عالی به انتقال مهارت و تخصص در زمینه‌های مختلف تغییر یافته است. با توجه به تحولات بازار کار، فناوری‌های نوین و سرعت پیشرفت علم، کشورهایی در بازارهای جهانی آینده امکان حضور خواهند داشت که نیروی انسانی متخصص، ماهر و سالم را برای ورود به این عرصه، آماده نموده باشند.

فناوری ارتباطات و اطلاعات

عامل مهم دیگر در توسعه مبتنی بر دانایی است که حاصل ترکیب موزون مهارتها، دانشها (دانش چرایی و چگونگی)، اطلاعات، سخت‌افزار و مدیریت در زمینه ارتباطات و اطلاعات است که در نهایت به تهیه کالا و عرضه خدمات می‌انجامد. فناوری ارتباطات و اطلاعات، ابزار دانایی در ابعاد تولید، انتشار و مصرف آن است.

فناوری ارتباطات و اطلاعات در صورتی که در شبکه‌های اقتصادی و اجتماعی به طور مؤثر مورد استفاده قرار گیرد، محرکی برای اقتصاد است و موجب بهبود ارتباطات و تبادل اطلاعات می‌شود. فناوری اطلاعات و ارتباطات، یک عامل قوی برای ایجاد رقابت است. علاوه بر آن، تجارت فناوری ارتباطات و اطلاعات به عنوان عاملی برای رشد بخش خصوصی و خدمات مخابراتی، خود به عنوان بخشی پویا از اقتصاد، محسوب می‌شود. فناوری مذکور موجب دسترسی به فرصتها و موقعیتهای جدید به ویژه در ارتباط با تجارت الکترونیکی و خدمات الکترونیکی، از جمله دولت الکترونیک می‌شود. فناوری ارتباطات و اطلاعات، نقش مهمی در ایجاد تحرک در شرکتهای کوچک و متوسط دارد و امکان فعالیت این گونه شرکتهای را در دنیای تجارت الکترونیک، فراهم آورده و با افزایش توانمندی‌های اقتصادی، گسترش فعالیتها و تبدیل آنها به شرکتهای بزرگ‌تر، با امکان رقابت در سطوح بین‌المللی را فراهم می‌آورد.

نوآوری و ایجاد جریان دانایی

نوآوری، عبارت است از توانمندی ایجاد تغییر در محصولات، خدمات، فرایندها و روشهای موجود. نوآوری، منشأ رشد بهره‌وری در بلندمدت است و آنچه موجب نوآوری می‌شود، تحقیق و توسعه است. ایجاد جریان دانایی بین افراد، شرکتهای، سازمانها و نیز کشورها، هزینه‌های تحقیق و توسعه را کاهش و فرایند نوآوری را تسریع می‌کند.

باید دانست که یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های اقتصاد کشورهای مبتنی بر دانایی، درونی شدن فعالیتهای تحقیق و توسعه در فعالیتهای اقتصادی است. در این گونه اقتصادها، آن دسته از صنایع که چگالی دانایی‌بری آنها بیش از دیگر صنایع باشد، و موجب گردد سهم صادرات فناوری عالی و

متوسط کشور، از کل صادرات قابل توجه باشد، به عنوان محور رشد قرار دارند. صنایع مذکور عمدتاً بر نتایج فعالیتهای تحقیق و توسعه، نوآوری و فناوری‌های پیشرفته قرار دارند.

اهمیت دانایی در توسعه ملی پایدار در نگاهی جهانی

به طور کلی، دانایی، موتور اصلی رشد و ایجاد ثروت در دنیای امروز است و بیش از عوامل سنتی، نظیر کار و سرمایه، در توسعه ملی نقش دارد. تنها در صورت درونی شدن علم، فناوری و مجموعه‌ای از دانایی‌ها در کشور، می‌توان به جایگاهی مناسب در صحنه بین‌المللی دست یافت و قدرت رقابت را برای ورود به بازارهای جدید افزایش داد.

رشد، تنها اثر توسعه مبتنی بر دانایی نیست. تغییرات ساختاری عمیق در اقتصاد (بازار کار، نهادهای پولی و مالی و ...) و نهادهای اجتماعی و فرهنگی، از دیگر آثار این رویکرد توسعه‌ای است. افزایش کیفیت زندگی انسانها (آموزش، سلامت، رفاه عمومی، و ...)، کاهش آسیبهای اجتماعی و گسترش محصولات علمی و فرهنگی، از دیگر آثار توسعه دانایی محور هستند، که به ویژه تحت تأثیر انباشت سرمایه انسانی قرار دارند.

بررسی تطبیقی و چشم‌انداز مطلوب

مهم‌ترین شاخصهای بیانگر وضعیت دانایی و مقدار کمی آنها در ایران، به شرح زیر است:

۱- میانگین سالهای تحصیل

یکی از شاخصهای مهم برای تشخیص وضعیت سطح علمی سرمایه انسانی در کشورها، تلقی می‌شود. این شاخص در ایران در سال ۱۳۷۵ برای افراد ۱۵ سال به بالا ۵/۶ سال و برای افراد ۲۵ سال به بالا ۴/۶ سال بوده است. نرخ ترکیبی ثبت نام ناخالص، به عنوان شاخصی مکمل تعریف می‌شود. این شاخص در کلیه سطوح تحصیلی در سال ۱۳۸۰ در ایران حدود (۷۱٪) بوده است.

۲- نرخ باسوادی افراد بزرگسال

یکی دیگر از شاخصهای مهم سرمایه انسانی است. نرخ باسوادی افراد بزرگسال در ایران در سال ۱۳۷۹، در حدود (۷۶٪) پیش‌بینی شده است.

۳- نسبت اعتبارات پژوهشی به تولید ناخالص داخلی

از مهم‌ترین شاخصهایی است که میزان توجه به تولید، انتشار و مصرف دانایی در کشورها را نشان می‌دهد. این شاخص در ایران در سال ۱۳۷۹، معادل (۰/۸۷٪) بوده است.

۴- نسبت دانشمندان و مهندسان در یک میلیون نفر جمعیت

نشان دهنده ظرفیتهای انسانی موجود در فعالیتهای تحقیق و توسعه است. این شاخص در ایران در سال ۱۳۷۹، به رقمی معادل ۳۳۶ نفر رسیده است. تعداد دستیاران تحقیقاتی در یک میلیون نفر جمعیت در همان سال نیز ۹۳ نفر بوده است.

۵- نسبت بهره‌گیران از اینترنت در هزار نفر جمعیت

ضریب نفوذ اینترنت، از جمله شاخصهای نشان دهنده وضعیت انتشار فناوریهای نوین در کشور است. تعداد بهره‌گیران از اینترنت، در یک هزار نفر جمعیت در ایران، در سال ۱۳۸۰، ۱۶ نفر بوده است.

شاخصهای مذکور نشان دهنده سطح کمی وضعیت دانایی در کشور هستند. بدیهی است کیفیت و عمق سرمایه انسانی و فعالیتهای تحقیق و توسعه از جمله نکات بسیار مهم است، که در کنار رشد کمی باید بدان توجه نمود.

شاخصهای دانایی ایران و برخی کشورهای جهان در جدول شماره ۱ آمده است.

جدول شماره ۱- شاخصهای دانایی در ایران و کشورهای منتخب

موضوع	ایران	مالزی	کره جنوبی	هند	چین	استرالیا	ژاپن	فنلاند
نرخ ترکیبی ثبت نام ناخالص در کلیه سطوح (درصد)	۷۱	۶۶	۹۰	۵۶	۷۳	۱۱۶	۸۲	۱۰۳
نرخ باسوادی افراد بزرگسال (درصد)	۷۶	۸۷	۹۷/۶	۵۶/۵	۸۳/۵	۹۹	۹۹	۹۹
نسبت اعتبارات پژوهشی به تولید ناخالص ملی (درصد)	*۰/۸۷	۰/۲۴	۲/۸۲	۰/۷۳	۰/۷	۱/۸	۲/۸	۲/۸
نسبت تعداد دانشمندان و مهندسان در میلیون نفر (نفر)	۳۳۶	۹۳	۲۱۹۳	۱۴۹	۴۵۴	۳۳۵۷	۴۹۰۹	۲۷۹۹
نسبت بهره‌گیران از اینترنت در هزار نفر (نفر)	۱۸	۲/۴	۴/۸	۰/۱	۰/۱	۱۲۶	۴۹	۲۰۰

* نسبت به تولید ناخالص داخلی

مأخذ: گزارش توسعه انسانی ۲۰۰۱

بررسی اجمالی این شاخصها نشان می‌دهد که:

- ۱- شکافهای عمیقی از لحاظ شاخصهای دانایی بین ایران و کشورهای پیشرفته وجود دارد.
- ۲- فاصله ایران با کشورهای تازه صنعتی شده، عمدتاً محدود، اما در بعضی موارد (مانند کره جنوبی) قابل توجه است.
- ۳- از نظر کمی، شکاف بین ایران و کشورهای تازه صنعتی شده در زمینه سرمایه انسانی، محدودتر از زمینه تحقیق و توسعه است، هر چند وضعیت نسبی کشور به لحاظ دستیابی به فناوری اطلاعات، مناسب‌تر ارزیابی می‌شود.
- ۴- نکته قابل ذکر آن که کشورهایی که گامهای مؤثری در رشد و توسعه، در دو دهه اخیر برداشته‌اند، اولاً به کیفیت سرمایه انسانی، توجه بیشتری مبذول داشته‌اند، و ثانیاً سرمایه انسانی و علوم و فناوری را کاربردی نموده، و از آن در اقتصاد و سایر زمینه‌ها به صورت مؤثرتر، بهره‌برداری کرده‌اند.

با توجه به وضعیت کلی کشور در امر دانایی، و نیز با توجه به شرایط جهانی، چشم‌انداز مطلوب، جهت توسعه مبتنی بر دانایی، به شرح زیر خواهد بود:

۱- افزایش بهره‌وری و توان رقابتی در زمینه‌های اقتصادی با استفاده از دستاوردهای مهم فناوری

۲- حل مشکلات کلان و بخشی، در سطوح ملی و منطقه‌ای با استفاده از یافته‌های علمی و پژوهشی

۳- کاهش عدم تعادل تراز پرداختهای فناوری، با افزایش صادرات فناوری، و کالاهای فناوری‌بر

۴- تسریع روند توسعه اقتصادی و اجتماعی پایدار، با استفاده از مزیت‌های ناشی از توسعه دانایی (به جای مزیت‌های ناشی از نفت)

۵- انباشت سرمایه انسانی با کیفیت مناسب، و بهره‌برداری مطلوب از سرمایه‌های انسانی موجود کشور

۶- آموزش مهارت‌های چند منظوره و متنوع در مجموعه نظام آموزشی، برای پاسخگویی به نیازهای منعطف بازار کار و توجه به آموزش مادام‌العمر

۷- ایجاد برابری در فرصت‌های آموزشی از نظر جنسیتی، منطقه‌ای و ...

۸- عمومی کردن آموزش در سطوح ابتدایی و راهنمایی

۹- کاهش مؤثر جمعیت بی‌سواد و افزایش نرخ باسوادی

۱۰- ایجاد نظام آماری کارآمد و پویا، مبتنی بر مشارکت توانمند و علمی تمام ارکان، در مسیر نیازهای آماری کشور

۱۱- ارتقای فرهنگ آماری، در جهت استفاده از آمار و تصمیم‌گیری‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها

۱۲- ایجاد مسئولیت و پاسخگویی آموزش عالی به جامعه، در ارتباط با نیازهای متحول و بازار کار

۱۳- ایجاد پویایی درون‌زا، مبتنی بر برنامه‌ریزی آینده‌نگر، کنترل مداوم کیفیت و بهبود روشها در آموزش عالی

۴-۳- هم‌پیوندی فعال با اقتصاد جهانی

۳-۱- مقدمه

برای کشورهای در حال توسعه به طور عام، و ایران به طور خاص، در هم آمیزی و پیوند با اقتصاد جهانی، از دیدگاه دسترسی به بازارهای گسترده، و همچنین فناوری پیشرفته، گسترش امکانات مبادلاتی کالاها، و جریان سرمایه خصوصی خارجی، فرصتهای جدیدی را مطرح می‌سازد که در مجموع می‌تواند فرایند رشد اقتصادی و توسعه صنعتی را در این کشورها، تسهیل و تسریع کند. اصلاحات اقتصادی و اتخاذ استراتژیهای برون‌گرا و معطوف به رشد و توسعه صادرات، در عین حال، هم فرایند جهانی شدن را تقویت می‌کند، و هم شرایط بهره‌مندی از مزایای یکپارچگی جهانی را مهیا می‌سازد. در تجربه‌های موفق، این گونه اصلاحات با افزایش کارایی، بهره‌وری، ایجاد فضای مساعد برای تجارت، گسترش صادرات و جلب و جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، تأثیری اساسی بر شرایط اقتصادی و بهبود چشم‌اندازهای رشد اقتصادی - صنعتی کشورهای در حال توسعه، گذاشته است. جهانی شدن همراه با ایجاد فرصتهای تازه، چالشهایی را نیز برای کشورهای در حال توسعه، و از جمله ایران مطرح می‌سازد. در هم آمیزی با اقتصاد جهانی، مستلزم استقرار فضای آزادتر برای تجارت، سرمایه‌گذاری و محیطی اطمینان‌بخش برای کارگزاران اقتصادی داخلی و خارجی است. در فضای جدید اقتصاد جهانی، گسترش بازار و فرصتهای جدید سرمایه‌گذاری، با رقابتهای بسیار فشرده و شدید توأم است. کشورهایی که نتوانند خود را برای استفاده از فرصتهای مذکور مهیا سازند، این فرصتها می‌تواند به تهدیدهای جدی برای آنها مبدل شود، و ایران نیز از این قاعده مستثنا نخواهد بود.

۳-۲- هم‌پیوندی فعال با اقتصاد جهانی: موقعیت ایران

دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ میلادی را، می‌توان دوره به وجود آمدن فرصتهای جدیدی برای کشورهای در حال توسعه قلمداد کرد. در این دو دهه، شماری از کشورهای در حال توسعه که در پایان دهه ۱۹۷۰، دارای وضعیت اقتصادی مشابه، و در مواردی نازل‌تر از ایران بوده‌اند توانسته‌اند با اتخاذ رویکردهای منطقی و راهبردهای مناسب، از طریق همگرایی‌های منطقه‌ای، در هم آمیزی با اقتصاد جهانی و در نهایت گسترش و تعمیق فرایند صنعتی شدن، به تدریج از جرگه این کشورها خارج و به گروه کشورهای

پیشرفته صنعتی بپیوندند. چنان که امروز کشورهایی نظیر چین، کره جنوبی، مالزی، اندونزی، مکزیک، تایلند، تایوان و حتی ترکیه، به رغم برخی بحرانهای مقطعی و گذرا، که پاره‌ای از آنها در ذات پیشرفت اقتصادی - اجتماعی و عدم تعادل‌های ناشی از آن، نهفته است، و پاره‌ای دیگر نیز از تجربه‌های جدید و عدم آمادگی در مقابل پدیده جهانی شدن سرچشمه گرفته است، موفق شده‌اند به ارقام درآمد سرانه، تولید و تجارتی فزاینده و رو به رشد، دست یابند، و بسیاری از مشکلات و تنگناهایی را که ایران اکنون با آن دست به گریبان است، پشت سر گذارند.

مقایسه ارقام مربوط به عملکرد صادرات ایران با برخی از کشورهای نوظهور صنعتی، به منزله نشانه‌ای از قدرت نفوذ در بازارهای جهانی، رقابت‌پذیری و نهایتاً توانمندی‌های اقتصادی - صنعتی، حکایت از عقب افتادن ایران و فاصله گرفتن چشمگیر از کاروان کشورهای پیشرو و بالنده دارد. اطلاعات موجود بیانگر آن است که اگر چه مجموع صادرات نفتی و غیر نفتی ایران طی دو دهه ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰، دو برابر شده است، و صادرات غیر نفتی از ۶۴۵ میلیون دلار در سال ۱۳۵۹ (۱۹۸۰)، به ۴۱۱۹ میلیون دلار در سال ۱۳۷۹ (۲۰۰۰)، افزایش یافته است، اما قدر مطلق آن در مقایسه با رشد صادرات در کشورهای تازه صنعتی، بسیار ناچیز بوده و تناسبی با امکانات و توانایی‌های بالقوه ایران نداشته است.

در تمام این سالها درآمد حاصل از فروش نفت خام بین (۸۵٪) تا (۹۷٪) کل صادرات ایران را تشکیل می‌داده و صادرات کالاهای صنعتی در بهترین سالها (از جمله سال ۲۰۰۰)، از (۷٪) تا (۸٪) مجموع صادرات کشور فراتر نمی‌رفته است.

در همین دو دهه، کشورهای نوظهور صنعتی موفق شده‌اند، با انجام سرمایه‌گذاری‌های گسترده و با تغییر ساختار اقتصادی - تولیدی خود، به ارقام بسیار چشمگیر صادراتی نایل آیند که بین (۸۰٪) تا (۹۵٪) آن را، صادرات کالاهای ساخته شده صنعتی تشکیل می‌دهد. روشن است که در سال ۲۰۰۰ و در عرصه رقابتهای تجاری در سطح بین‌الملل، دستیابی به تولید و صادرات انبوه در حد ارقام بالای ۲۴۹/۳ میلیارد دلار برای چین، ۱۷۲/۲ میلیارد دلار برای کره جنوبی، ۱۶۶/۴ میلیارد دلار برای مکزیک و ...، حتی رقم ۲۶/۶ میلیارد دلار برای ترکیه، بدون نفوذ و پیوند با بازار جهانی و تولید با استانداردهای بین‌المللی مورد پذیرش آن، به هیچ ترتیب دیگری امکانپذیر نبوده و تنها از طریق مشارکت با بنگاههای خارجی و جلب و جذب سرمایه‌گذاری‌ها و همکاری‌های آنان ممکن شده است. ارقام مربوط به موجودی

سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در کشورهای یاد شده و مقایسه آن با وضعیت ایران، این نکته را با وضوح بیشتری آشکار می‌سازد. در حالی که در فاصله این دو دهه، موجودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران حدود (۲۰٪) کاهش داشته و از ۲۶۰۹ میلیون دلار در سال ۱۹۸۰ به ۲۱۱۵ میلیون دلار در سال ۲۰۰۰ میلادی، تنزل کرده است، دیگر کشورهای موفق در زمینه توسعه صادرات، توانسته‌اند حجم انبوهی از این سرمایه‌گذاری را به صورت ساختمان، ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی در کشور خود مستقر ساخته و اهرم مدیریتی نیرومندی را در توسعه اقتصادی - تجاری خویش به کار گیرند.

حاصل این فرایند را می‌توان در رشد بهره‌وری نیروی انسانی یا تولید سرانه شاغلان در مجموع فعالیت‌های اقتصادی، مورد ارزیابی دقیق قرار داد. مقایسه وضعیت ایران با کشورهای منتخب نو صنعتی، افت این شاخص را طی دو دهه در ایران در برابر صعود فوق‌العاده آن، در کشورهای یاد شده نشان می‌دهد. میزان بهره‌وری نیروی کار در ایران با (۲۹٪) کاهش، از ۹۳۱۰ دلار در سال ۱۹۸۰ به ۶۶۴۹ دلار در سال ۱۹۹۹ رسیده، در حالی که همین شاخص در مالزی و تایلند به ۲ برابر، در هنگ‌کنگ به ۳/۵ برابر و در کره جنوبی به ۴ برابر افزایش یافته است.

مفهوم این ارقام، صرف نظر از رشد تولید سرانه نیروی کار، نشانه‌ای از تعمیق جریان صنعتی شدن، دستیابی به تکنولوژی‌های برتر و ورود به بازار رقابتی در اختیار کشورهای پیشرفته صنعتی، از طریق درهم‌آمیزی با سرمایه و مدیریت بنگاهی خارجی است. نفوذ در بازار مذکور و جلب مشارکت شرکتهای بین‌المللی تولید کننده کالاهای صنعتی، که بخش اعظم تجارت کالایی جهان را در بخشهای مختلف در کنترل خود دارند، کار ساده و آسانی نیست، بلکه نیازمند وجود شرایط و فضای مناسبی در اقتصاد داخلی است که با معیارهایی چون امنیت سرمایه و سرمایه‌گذاری، انگیزه‌های مثبت ناشی از مزایای نسبی و رقابتی، امکانات سودآوری تولید و تجارت در شرایط ثبات وضعیت اقتصادی (از جمله پایین بودن نرخ تورم) و ... قابل تبیین و ارزیابی است.

در زمینه قابلیت شکوفایی امکانات بالقوه صنعتی - تجاری کشور، کافی است اشاره شود که ایران در مرکز جغرافیایی انرژی و یکی از وسیع‌ترین بازارهای جهان قرار دارد، که از طریق مرزهای آبی و خاکی با ۱۸ کشور، با جمعیتی بالغ بر نیم میلیارد نفر، در ارتباط مستقیم است. بنابر این، از دیدگاه شکل‌گیری، یک شبکه بزرگ تولید و تجارت مواد، کالاهای واسطه‌ای، قطعات، کارافزارهای صنعتی، ارائه خدمات و

پشتیبانیهای لجستیکی - صنعتی، در حوزههای اطراف خود و دسترسی به بازار وسیع منطقه - از جمله کشورهای ثروتمند حوزه خلیج فارس - دارای استعداد و امتیاز توسعهای فوقالعاده است. طبعاً این موقعیت، امکانات گستردهای را از لحاظ ایجاد و توسعه صنایع به ویژه صنایع متوسط و خوشههای صنعتی، در پیوند با شبکههای ارزش جهانی، برای کشور فراهم میسازد.

عدم استفاده از این موقعیت ممتاز از سوی ایران، تاکنون باعث شده است که کشورهای حوزههای جانشینی در شمال و جنوب با عهدهدار شدن نقش رابط در پایگاه تجاری، به درآمدهای چشمگیر دست یابند. درآمدهایی که به سهولت میتواند نصیب ایران، صنعتگران، تجار و کارگزاران ایرانی گردد. برای آینده میتوان، و باید از هم اکنون اقدام کرد. ایران در استراتژیهای خود باید تولید برای بازار جهانی را در پیوند بین بنگاهی، با تمام الزامهای و پیش نیازهای آن، مد نظر قرار دهد. مزیتها و امکانات ملی - منطقهای پنهان و آشکار، به طور خودکار وظیفه بهترین انتخاب را در اختیار بنگاهها و اقتصاد کشور قرار خواهد داد.

فرایند توسعه اقتصادی - صنعتی آینده ایران و دستیابی به رشدی پایدار و پیوسته، که مستلزم ثبات اقتصادی، توسعه سرمایههای فیزیکی و انسانی، افزایش بهرهوری، پویایی، تنوع ساختار تولید و رقابتپذیری و جایگیری درحوزههای برتر تولید صنعتی و تجارت، در نظام نوین تقسیم کار بینالمللی است، با توجه به امتیازات برشمرده، میتواند فرایند درهم آمیزی و پیوند اقتصاد و صنعت کشور را با اقتصاد و صنعت جهانی، به گونه ای مطمئن و متقارن (صادرات کالاها و خدمات در برابر واردات کالاها و خدمات با تأکید بر نقش و سهم عمده کالاهای صنعتی) فراهم آورد، و مبانی امنیت و اقتدار ملی کشور را تحکیم و تقویت کند.

۴- رقابت پذیری اقتصاد

۴-۱- مقدمه

ملل مختلف جهان، قرنهایست برای استمرار و بهبود شرایط و استاندارد زندگی خود، با یکدیگر رقابت می کنند. البته رقابت، مفهومی چند بعدی است، که تعاریف و معیارهای متفاوتی را میتواند دارا باشد.

رقابت‌پذیری جهانی، مرجعی را برای ارزیابی مدیریت اقتصاد آینده ملل مختلف ارائه می‌نماید. از این‌رو، این مفهوم را تنها وسیله‌ای برای ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد اقتصاد در وضع موجود، نمی‌توان فرض کرد. رقابت‌پذیری، حاصل تلاشهای فکری وسیعی است که می‌توان آن را در چارچوب دو تعریف کلی زیر، خلاصه نمود:

تعریف علمی

«رقابت‌پذیری ملل، مفهوم مهمی در اقتصاد است که واقعیات و سیاستهای شکل دهنده توانایی‌های یک ملت را، برای ایجاد و یا حفظ محیطی که تولید ارزش و مازاد اقتصادی برای بنگاههای اقتصادی و بالندگی ملی در آن انجام می‌گیرد، بررسی و آن را بهبود می‌بخشد.»

اگر چه تعریف مزبور در حد علمی، جامع و مانع است، ولی برای کاربردی‌تر کردن آن می‌توان تعاریف ساده‌تر، و در عین حال از لحاظ اجرایی، تعاریف در دسترس‌تری را نیز مطرح ساخت.

تعریف کاربردی

«رقابت‌پذیری ملل، بررسی چگونگی حفظ و خلق محیط و فضایی است که رقابت‌پذیری بنگاههای اقتصادی یک کشور را، بهبود و استمرار می‌بخشد.»

این تعریف هر چند کامل نیست، ولی به عنوان یک خط فکری بر مبانی مهم زیر، تأکید دارد:

– رقابت‌پذیری یک ملت، بر اجرای سیاستهایی که سرانجام، محیط فعالیت بنگاههای اقتصادی و تولید را در هدف خود دارد، تأکید می‌ورزد.

– اصول اساسی که میان رقابت‌پذیری ملی و رقابت‌پذیری در سطح بنگاهها تفاوت ایجاد می‌کند، ناظر به مکانی است که ارزشهای اقتصادی در آنجا تولید می‌گردد. تعریف مزبور، تولید ارزش را خاص بنگاههای اقتصادی دانسته و برای محیط ملی، دو فرض حمایتی و یا غیر حمایتی را مطرح می‌کند. تفاوت مالکیتها در بخش خصوصی و دولتی عملاً خود را در کارایی‌های متفاوت بنگاهها در سیستمهای مختلف نشان می‌دهد.

- رقابت‌پذیری مفهومی ایستا نیست. مفهومی پویا است که اتکا بر آن، زمانی اطمینان بخش است که مستمراً رو به باز تولید و توسعه باشد. هیچ ملتی به دلایل مربوط به گذشته، نمی‌تواند از موفقیت‌های آینده اطمینان داشته باشد. ارزشها و مزیتها را باید خلق کرد و موجودیها کفایت نمی‌کند.

- سرانجام، رقابت‌پذیری موضوع افزایش بالندگی یک ملت است که بالندگی را با ترکیبی از شاخصهای بهبود سطح و کیفیت زندگی، انباشت سرمایه و ثروت می‌توان تعریف کرد. بالندگی بسیار مهم است، چرا که بر ابعاد و جنبه‌های غیر اقتصادی رقابت تأکید دارد. رقابت‌پذیری به هر قیمت، نظیر کاهش سود و بهره‌وری یک ملت و یا هر ساختار سیاسی و اجتماعی در طول زمان، قابل دفاع نیست.

۴-۲- چارچوب ارزیابی رقابت‌پذیری

با توجه به آنچه که گفته شد، رقابت‌پذیری محصول کنش متقابل چهار مجموعه عوامل زیر است، که به طور کلی می‌تواند محیط ملی یک کشور در این زمینه را تعریف کند:

الف: عملکرد اقتصادی

ب: کارایی دولت

ج: کارایی تجاری

د: توسعه زیربناها

قبل از ادامه بحث، تأکید بر یک یافته بزرگ در این زمینه، مهم است:

در مسیر بهبود رقابت‌پذیری، نسخه واحدی وجود ندارد. سیاستهای مختلفی را می‌توان از نمونه‌های موفق اقتباس کرد^۱، ولی هر کشور و دولتی ناگزیر است، این سیاستها را با شرایط محیطی خاص خود منطبق نماید. استراتژیهای رقابت‌پذیری موفق، زمانی قابل تجربه است که ویژگی‌های بازارهای جهانی را، با الزامهای ملی که تاریخ، نظام ارزشی و سنتهای جاری در یک کشور آنها را تعریف می‌کنند، سازگار نمایند.

۴-۳- مبانی نظری بهبود رقابت‌پذیری

کشورهای مختلف جهان، محیط ملی خود را، بر اساس آنچه که نیروهای اساسی چهارگانه رقابتی نام دارد، و محیط رقابتی یک کشور را شکل می‌بخشد، مدیریت می‌کنند. این نیروها اغلب محصول سنت، تاریخ و نظامهای ارزشی است و اغلب نیز به صورت دقیق تعریف نشده‌اند.

به هر حال، این ابعاد را برای دستیابی به نوعی تئوری کلی رقابت‌پذیری، که در عین حال قادر باشد، روابط میان هر چهار محور را نیز مشخص کند، می‌توان در هم ادغام کرد. این تئوری درصدد کمی کردن تمامی ابعاد رقابت‌پذیری کشورها نبوده، بلکه بیشتر در صدد تعریف ابعاد اصلی رقابت‌پذیری است که مشخص می‌سازد، یک کشور چگونه باید عمل کند. این ابعاد عبارتند از:

الف: ایجاد جذابیت ملی، در مقابل حرکت تهاجمی به خارج

ب: جهان‌گرایی، در مقابل اتکا به بازارهای داخلی

ج: اتکا بر دارایی‌ها و منابع، در مقابل اتکا بر فرایندهای فناوری

د: ریسک‌پذیری فردی، در مقابل حرکت و تلاش اجتماعی و جمعی

الف: ایجاد جذابیت ملی، در مقابل حرکت تهاجمی به خارج

رفتار کشورهای مختلف در مسیر مدیریت روابط اقتصادی خارجی آنها متفاوت است. سنت رقابت‌پذیری، کاملاً با حرکت تهاجمی کشورها به جهان خارج، در زمینه صادرات کالاها و خدمات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مرتبط بوده است. آلمان، ژاپن و کره جنوبی، نمونه‌های خوبی از استراتژی مزبور محسوب می‌شوند.

ولی از سوی دیگر، در چارچوب یک استراتژی کاملاً نوین، پاره‌ای از ملل، توسعه توان رقابت‌پذیری خود را از طریق ایجاد جذابیت‌های داخلی دنبال می‌کنند. به طور مثال، ایرلند و سنگاپور، در حال توسعه جذابیت ملی خود، از طریق ایجاد انگیزه برای ورود سرمایه‌های خارجی هستند.

حرکت تهاجمی به بازارهای خارجی، برای کشور مربوطه، درآمد ایجاد می‌کند، ولی این مزیت به معنی ایجاد اشتغال جدید نیست. در حالی که ایجاد جذابیت، در فرایند ایجاد اشتغال جدید در کشور پذیرنده سرمایه مستقیم خارجی، بسیار مؤثرتر عمل می‌کند، اگر چه قابلیت درآمدسازی آن، به دلیل

هزینه ایجاد انگیزه‌های لازم، بسیار پایین‌تر است. این بدین معنی است که حتی در کشورهای ثروتمند جهان نیز، نمی‌توان قابلیت و اهمیت استراتژیهای نوین را نادیده گرفت. بنابر این، کشورهای مختلف جهان، باید برای توسعه قابلیت‌های رقابتی خود به هر دو استراتژی توجه کنند.

ب: جهان‌گرایی، در مقابل اتکا به اقتصاد ملی

نظامهای اقتصادی در کشورهای مختلف جهان، دارای بافت یکپارچه و سازگار نیستند. در اکثر موارد، این نظامها نوعی همزیستی میان بخشهای پیشرو و جهان‌گرا و اقتصادهای متکی بر بازارهای خود ارائه می‌نمایند.

اقتصاد سنتی، صنایع دستی، خدمات شخصی، خدمات قضایی و بهداشتی و عمومی را دربر می‌گیرد، این بخش از اقتصاد، ارزش افزوده خود را، در ارتباط با مصرف کننده نهایی داخلی تعریف می‌کند و عموماً گران، غیر اقتصادی و حمایت‌گر است.

در حالی که اقتصاد با گرایش جهانی، عملیات بین‌المللی و شرکتهایی را دربر می‌گیرد که صرفاً براساس تقاضای مصرف کننده نهایی ملی، فعالیت نمی‌کنند، بلکه فعالیت آنها، بر اساس استانداردهای مزیت نسبی، در سطح جهانی و رقابتی صورت می‌پذیرد.

سهم این دو بخش اقتصادی در اقتصادهای مختلف متفاوت است، ولی به طور متوسط می‌توان فرض کرد که در اقتصادهای اروپای غربی، دو سوم تولید ناخالص داخلی هنوز در بخش اول تولید می‌شود. کشورهای کوچکتر، بیشتر به اقتصاد جهانی متکی هستند و کشورهای بزرگتر نظیر آمریکا، متکی بر بازارهای داخلی خود زندگی می‌کنند، اگر چه روند جهانی شدن رو به توسعه است.

به طور کلی طی ۲۵ سال گذشته، سهم بخش جهانی اقتصادها به نحو چشمگیری افزایش یافته است، از جمله مهم‌ترین دستاوردهای این روند، کارکرد قوی‌تر نیروی قیمتها، و مدیریت دستمزدها بوده است.

ج: اتکا بر دارایی‌ها و منابع، در مقابل اتکا بر فرایندهای فناوری

ملل مختلف جهان، محیط رقابتی خود را از دو طریق متفاوت، استفاده از منابع و یا بسط ظرفیتهای فناوری، توسعه بخشیده‌اند. برخی از کشورها از نظر منابع غنی هستند، ولی عملکردها نشان داده است که این برتری لزوماً به معنی رقابتی‌تر بودن نیست. نمونه‌های بارز این واقعیت را در روسیه، ایران، هند و برزیل و ... می‌توان مشاهده کرد. بر عکس ملل فقیری از لحاظ منابع طبیعی و انرژی نظیر سنگاپور، سوئیس، ژاپن و ... هستند که با تکیه بر توسعه ظرفیتهای فناوری به دستاوردهای بالایی نایل شده‌اند. به طور کلی در مقایسه جهانی، کشورها و ملل گروه دوم، رقابتی‌تر عمل کرده‌اند.

د: خطرپذیری فردی در مقابل حرکت اجتماعی و جمعی

چهارمین نیروی شکل دهنده قضاوت، در تفاوت‌های رقابتی میان کشورها را، باید در اختلاف میان سیستمهای اقتصادی آنها جستجو کرد. تفاوت میان مدل اقتصادی انگلوساکسون، که با تکیه بر فردگرایی وسیع و خطرپذیری افراد عمل می‌کند (با طیف وسیعی از سیاستها و راهبردها در زمینه مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی، مسئولیت‌پذیری فردی از طریق حداقل کردن سیستمهای رفاه عمومی) و بر عکس، مدل اروپایی که بر وفاق اجتماعی و تأکید گسترده بر سیستم رفاه عمومی استوار است، شکل‌دهنده تفاوت‌های رقابتی میان کشورها می‌باشد. البته نباید فراموش کرد که ترکیبهای کاملاً متفاوتی از عوامل مزبور را، می‌توان به شرح زیر مورد توجه قرار داد:

- جهان‌گرایی همراه با افزایش خطرپذیری فردی
- اتکا به پویایی عوامل داخلی یک اقتصاد همزمان با توسعه گرایشهای اجتماعی
- راه سوم یعنی مدل‌های هلندی و نیوزیلندی

۴-۴- اثرات فرهنگ ملی بر رقابت‌پذیری

عوامل بسیار زیادی هستند که بر سطح رقابت‌پذیری کشورها تأثیر می‌گذارند. یکی از مهم‌ترین این عوامل، نظام ارزشی کشورهاست. در اوایل قرن بیستم، ماکس وبر، فیلسوف آلمانی، روابط متقابل فرهنگ و توسعه اقتصادی را، در کتاب معروف خود به نام اخلاق پروتستانی مورد مطالعه قرار داد. وی به

نتیجه‌ای رسید که همچنان معتبر است: «ملل مختلف جهان، با تولید کالا و خدمات خود با هم رقابت نمی‌کنند، بلکه در این عرصه، سیستمهای آموزشی و ارزشی ملل نیز نقش بسیار مهمی را دارند.» در مسیر توسعه اقتصادی ملل مختلف جهان، ساختار نظام ارزشی آنها، طی چهار مرحله اصلی زیر، تغییر کرده است.

الف: کار سخت

عزم ملت برای تحقق اهداف تبیین شده ملی، کاملاً جزم و یکپارچه است (نظیر کره جنوبی).

ب: ثروت

اگر چه افراد همچنان سخت کار می‌کنند، ولی بیشتر به فکر افزایش درآمد خود هستند (نظیر سنگاپور).

ج: مشارکت اجتماعی

افراد کمتر متمایل به کارهای سخت هستند و بیشتر مشغول شکل‌دهی ساختار اجتماعی خود هستند (نظیر آمریکا و اروپا دهه ۱۹۶۰).

د: دستاوردهای فردی

افراد بیشتر به فکر توسعه زندگی شخصی خود هستند، بسیار بیشتر از آن که به فکر تغییرات اجتماعی باشند (نظیر آمریکا و اروپای امروز).

۵- امنیت انسانی و اجتماعی

۵-۱- مقدمه

حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم، مطالب جدیدی نیستند و در قوانین اساسی اغلب کشورها، تعیین و تضمین شده‌اند، لیکن در عمل، به طور کامل تحقق پیدا نکرده‌اند. دلیل این امر، گاه ایدئولوژیکی و گاهی فقدان صراحت و شفافیت اذهان و افکار، در مورد تعاریف و دامنه این آزادیهاست.

این حقوق نه تنها «غیر قابل تعریف و غیر قابل تحویل» نیستند، بلکه به خوبی قابل اندازه‌گیری‌اند. چنانچه یک هیئت از سازمان ملل متحد، بر اقدامهای دولتها در ایفای تعهدات خود، در چارچوب «کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» نظارت می‌کند، و بیش از ۱۴۵ کشور گزارشهای خود را به این هیئت تسلیم می‌کنند.

توجه روزافزون به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، واکنشی است در قبال وضعیتی که در آن، هر شب یک پنجم جمعیت جهان، گرسنه سر بر بالین می‌گذارند، یک چهارم جمعیت جهان، فاقد آب آشامیدنی سالم و حتی عدم دسترسی به نیازهای ضروری هستند، و یک سوم جمعیت جهان، در فقر به‌سر می‌برند. این توجه از جنبه دیگری نیز ضرورت پیدا کرده، و آن این است که حقوق بشر، غیر قابل تفکیک است و برخورداری از کرامت انسانی، آزادی و برابری، بدون خوراک، بهداشت و سرپناه، امری غیر ممکن است.

تنزل شدید و روز افزون امنیت فراگیر انسانی، یکی از حساس‌ترین چالشهای سیاسی امروز است. در این مورد، نباید امنیت انسانی را با نیازهای اساسی یکی دانست. بدون تردید بقای انسان و از این رو تأمین نیازهای اساسی او، از جمله ابعاد مهم امنیت انسانی است. اما ابعاد دیگر این امر شامل مواردی همچون امنیت شخصی، مصونیت از خشونت، امنیت شغل و درآمد، امنیت زیست‌محیطی، حق تعیین سرنوشت و خودآگاهی، به همان اندازه اهمیت دارند.

بررسی‌ها نشان داده‌اند که احیا، حفظ و نگهداری امنیت جامعه انسانی را، نمی‌توان از طریق اقدامهای اصلی که در حواشی استراتژیهای توسعه متداول امروزی به عمل می‌آید، به دست آورد. بلکه تحقق آنها نیازمند دیدمان توسعه‌ای اساساً نوینی است که باید با اخلاقیات نوینی از توسعه مردم‌محور عجین شده باشد.

در این رویکرد، توسعه نه فقط بر حسب وسایل و لوازم توسعه، بلکه بر پایه دستاوردهای واقعی آن، یعنی بهبودهایی که در زمینه رفاه، عاید مردم می‌شود، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۵-۲- چالشهای اصلی امنیت فراگیر انسانی

امروزه، تنها تعداد انگشت شماری از شهروندان یک کشور احساس عدم امنیت خود را برخاسته از حمله و تجاوز کشورهای همسایه می‌دانند. قسمت اعظم نگرانیها و دغدغه‌های مردم مربوط است به آشوبهای اجتماعی، درگیریهای سیاسی و کشمکشهای داخلی کشور خودشان. از مجموع ۸۲ نزاع و درگیری که در یکی از سالهای اخیر در جهان وجود داشت، تنها ۳ مورد آن از نوع درگیریهای بین کشوری و ۷۹ مورد بقیه از نوع درگیریهای درون کشوری بود. در گذشته (۹۰٪) از تلفات جنگی، نظامی و تنها (۱۰٪) آن، غیر نظامی بود که این نسبت هم اکنون معکوس شده و قربانیان جنگها، تماشاگران بی‌گناهی هستند که جنگ و درگیری، به محله‌ها و خیابانهای آنها وارد می‌شود.

یکی دیگر از عوامل عمده عدم امنیت در حال حاضر فقر است، که حدود یک سوم نوع بشر را دربر گرفته است. فقیر بودن به معنای گرسنگی و فقدان غذا است. فقیر با هر جرعه از آبی که می‌آشامد، با خطر عفونت، بیماری و احتمالاً مرگ روبه‌رو می‌شود. فقیر بودن به معنای عدم دسترسی به مراقبتهای پزشکی به هنگام بیماری است. به معنای اسیر بیسوادی و جهل بودن و محرومیت از دارایی، کار، درآمد و قدرت سیاسی است.

امروزه فقر و تنزل توسعه انسانی، به علت بیکاری یا کم‌کاری روزافزون، به یک تهدید واقعی برای تعداد رو به تزایدی از مردم تبدیل شده است. به عنوان نمونه بیش از ۴۰ میلیون فرصت شغلی، باید در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا ظرف ۱۰ سال آینده، و تنها برای پاسخگویی به افزایش نیروی کار، و جلوگیری از افزایش بیکاران فعلی [معادل (۲۰٪) نیروی کار فعلی] ایجاد شود. این وظیفه اگر غیر ممکن نباشد، امری بسیار خطیر و عظیم است. سرعت بخشیدن به آهنگ رشد اقتصادی، هر چند به خودی خود امر مشکلی است، برای این منظور کافی نیست، زیرا رشد اقتصادی به طور فزاینده‌ای، به «رشدی بدون اشتغال» تبدیل شده است. رشد تولید در همه مناطق جهان، به استثنای آسیای شرقی، از ۱۹۷۰ به بعد، فراتر از رشد اشتغال بوده و در کشورهای صنعتی به عنوان نمونه، رشد تولید دو برابر رشد اشتغال بوده است.

نرخ بالای بیکاری، نه تنها موجب پایین نگهداشتن مزد در کشورهای در حال توسعه است، بلکه بر مزد و مزایای اجتماعی در کشورهای صنعتی هم فشار وارد می‌کند. با توجه به پوشش اندک نظامهای

تأمین اجتماعی، بی‌کار بودن برای بیشتر افراد، به معنای فقدان هرگونه درآمد است، و داشتن مزد پایین، در نتیجه کارهای موقت و پاره‌وقت نیز، برای بیشتر افراد، به مثابه ناتوانی در تأمین یک سطح زندگی آبرومند به رغم ساعات طولانی کار طاقت‌فرسا است.

به دلیل رشد ناچیز اقتصادی در سالهای گذشته، ماهیت سرمایه‌بر بودن بیشتر سرمایه‌گذاری‌های منجر به رشد، و عدم دسترسی فقرا به اعتبار و تسهیلات بانکی، توزیع درآمد، همچنان ناعادلانه است. این امر، به ویژه از نظر نابرابری اقتصادی با افزایش انتظارات که در نتیجه بهبودهای حاصله در آموزش، ارتباطات و حمل و نقل حاصل شده است، و همگی به گسترش و پذیرش هنجارها و ارزشهایی مانند عدالت، برابری و حقوق بشر در حوزه‌های مدنی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی منجر شده، نگران‌کننده است. فراموش شدگی، محرومیت و اختلاف طبقاتی، روز به روز کمتر قابل تحمل می‌شود، زیرا مردم اینک دریافته‌اند که این شرایط از الزامهای توسعه نبوده، بلکه «محصول بشر» و نتیجه یک انتخاب سیاسی‌اند. یأس و عسرت ناشی از این وضعیت، به صورت مهاجرت اقتصادی و پناهندگی، افزایش سطح جرائم و خشونت، و حتی تروریسم بروز می‌کند.

یکپارچگی اقتصاد جهانی و پیشرفتهایی که در این زمینه حاصل آمده است، فاصله بین کسانی که بخشی از «اقتصاد جهانی شده» هستند و کسانی که خارج از آن باقی مانده و فاقد دارایی، شغل، آموزش رسمی و فن‌آموزی یا معلول و بیمار هستند را، افزایش داده است.

در رابطه با چالشهای امنیت فراگیر انسانی، باید به چند موضوع زیر توجه کرد:

الف: گسترش مفهوم امنیت، از امنیت سرزمینی به امنیت انسانی

مفهوم امنیت را باید در دو مقوله امنیت سرزمینی، که تکیه بر ابزارها و وسایل و استراتژیهای نظامی دارد، و امنیت انسانی، که عمدتاً بر منابع و استراتژیهای توسعه‌ای مبتنی است، جستجو نمود. امنیت انسانی هم دارای دو بعد است: بعد اول، جنبه بقا و ادامه حیات دارد. به این معنا که افراد باید قادر به تضمین و تأمین معیشت پایه‌ای و از این طریق امنیت خویش باشند. بعد دوم، مربوط به پایداری است، و به این معناست که افراد باید در صورت بروز نوسانات و دگرگونی‌های شدید مادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در شرایط معیشتی‌شان، در امان و مورد حمایت باشند.

ب: توسعه پایدار انسانی

امنیت انسانی، تنها در صورتی تأمین می‌شود که توسعه با سه هدف کلی زیر، تحقق یابد: اول رشد اقتصادی در حدی که مورد نیاز است، دوم باززیستی و تجدید حیات زیست‌محیطی، و سوم مشارکت مردم. این سه هدف باید حداقل‌های تأمین شده، در همه سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی و هدف‌گائی همه استراتژی‌ها و تدابیر سیاستی باشند.

ج: رفع بدترین اشکال فقر

بعضی از هدف‌های اجتماعی، در نتیجه فراموشکاری و غفلت، تحقق نیافته باقی می‌مانند و عبارتند از، تأمین آموزش پایه برای همگان، تأمین بهداشت پایه برای همگان، دسترسی به خدمات برنامه‌های تنظیم و بهداشت خانواده، دسترسی همگانی به آب آشامیدنی بهداشتی ارزان، و بالاخره دسترسی به اعتبارات و اطلاعات.

د: تضمین معیشت پایدار

با وخامت محیط زیست، پایه منابع طبیعی در دسترس مردم دچار تخریب می‌شود و با شدت گرفتن برنامه‌های اصلاح ساختاری و تعدیل اقتصادی، مشاغل زیادی از بین رفته و مزد، تحت فشار قرار می‌گیرد، مزایای اجتماعی وابسته به اشتغال حذف می‌گردد و نظام‌های حمایتی خانوادگی و محله‌ای، به تدریج از بین می‌روند. در این شرایط، تقویت، تجهیز و توانمندسازی مردم برای کمک به خویش، ایجاد تسهیلات برای دسترسی آنها به دارایی‌ها و فراهم کردن انگیزه‌های سیاسی در جهت ایجاد اشتغال، ضرورت پیدا می‌کند.

ه: تأمین امنیت انسانی برای زنان

امنیت انسانی، باید جامع و در برگیرنده هم مردان و هم زنان باشد، به ویژه آن که بهبود امنیت انسانی در بیشتر موارد به نقش زنان در توسعه و برخورداری آنها از سهم عادلانه‌ای از ثمرات توسعه، بستگی تام دارد. از این رو، استراتژی امنیت انسانی، باید معطوف به ایجاد تسهیلات برای زنان و رفع فقر از آنها باشد. راهکارهای این استراتژی از بین بردن فاصله‌های بین زنان و مردان در آموزش

عمومی، آموزشهای فنی - حرفه‌ای (فناوری)، دسترسی زنان به اعتبارات و حذف موانع قانونی، نهادی و اجتماعی است که بر سر راه مشارکت کامل آنها در توسعه وجود دارد. در چارچوب این استراتژی باید این تضمین فراهم شود که در شرایط بحرانی، زنان به قربانی همه قربانیان تبدیل نشوند.

و: تأمین رشد اقتصادی

تجربه توسعه نشان می‌دهد که تلاش در جهت تأمین رشد اقتصادی، به عنوان یک هدف و غایت، به خودی خود به توسعه انسانی پایدار منجر نمی‌گردد، هر چند جزء مهم آن به شمار می‌رود. نکته کلیدی این است که چارچوبهای جدیدی از رشد تعبیه گردد، که با دو عامل دیگر توسعه، یعنی محیط زیست و مردم، کاملاً سازگار و در تعاملی قوی باشد.

با توجه به مطالب بالا، ضروری است که امنیت، در چارچوب و گستره‌ای که قانون اساسی تعریف کرده است - امنیت انسانی - مورد توجه قرار گیرد و دربر گیرنده حقوق زیر باشد:

- امنیت فردی یا مصونیت از خشونت و تجاوز

- امنیت شغلی و درآمدی

- حق تعیین سرنوشت و آگاهی از هویت خود

علاوه بر اینها، ازجمله دردهای دنیای معاصر، این است که بخشهایی از جمعیت، از این پندار رنج می‌برند که آنها به فراموشی سپرده شده‌اند. در حاشیه نگهداشتن و جدامانگی افراد از جریانهای رفاهی، تصمیم‌گیری و مشارکتهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، نوعی از استثمار جدید در دوران معاصر حکمفرما است که امنیت انسانی را خدشه‌دار می‌کند. متغیرهای این نوع استثمار جدید عبارتند از:

- انزوا

- جداسازی

- تنهایی

- فراموش‌شدگی

- طردشدگی یا محرومیت

در بعضی از جوامع، امروزه نه تنها از طریق عمل مستقیم، بلکه از طریق نادیده گرفتن، مداخله نکردن، اقدام نکردن و پنهان شدن مسئولین در پشت روشها و دستورالعملهای پیچیده و کمال طلبانه نظامهای اداری و گاه قانونی، امنیت انسانی نقض می‌شود.

جدول شماره ۲ - پاره‌ای از شاخصهای امنیت انسانی (سال ۲۰۰۰)

شاخص توسعه انسانی	
ایران	۰/۷۲۱
بالاترین (نروژ)	۰/۹۴۲
پائین‌ترین (سیرالیون)	۰/۳۷۵
کشورهای در حال توسعه	۰/۶۵۴
جهان	۰/۷۲۲
شاخص توسعه جنسیتی	
ایران	۰/۷۰۳
بالاترین (استرالیا)	۰/۹۵۶
پائین‌ترین (نیجر)	۰/۲۶۳
نرخ فعالیت زنان	
ایران	٪ ۳۹/۰
کشورهای در حال توسعه	٪ ۵۵/۸
جهان	٪ ۵۵/۳

ماخذ: Human Development Report 2000, UNDP, 2002

جدول شماره ۳ - الحاق ایران به کنوانسیونهای مربوط به امنیت انسانی

موضوع	ایران	تعداد کشورهای ملحق شده	تعداد کشورهای ملحق نشده
۱. کنوانسیون بین‌المللی امحای کلیه اشکال تبعیض نژادی	+	۱۶۱	۹
۲. کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی	+	۱۴۸	۷
۳. کنوانسیون بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	+	۱۴۵	۷
۴. کنوانسیون بین‌المللی امحای کلیه اشکال تبعیض علیه زنان	-	۱۶۸	۳
۵. کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با شکنجه و سایر تنبیهات غیر انسانی	-	۱۲۸	۱۱
۶. کنوانسیون بین‌المللی حقوق کودک	-	۱۹۱	۱
۷. آزادی تشکل و مذاکره دست جمعی	-		
۸. الغای کار اجباری	+		
۹. الغای تبعیض در استخدام و اشتغال	+		
۱۰. الغای کار کودکان	-		

ماخذ: Human Development Report 2000, UNDP, 2002

۴ ۶- امنیت ملی

۶-۱- مقدمه

تاریخ هیچ ملتی، روایتی مستمر و بلاانقطاع از تولد و حیات بی‌مات یک قدرت مطلقه پایدار و یک ثبات و آرامش مطلق نیست. هر قدرتی با مقاومت قرین است، به بیان دیگر، هر قدرتی، مقاومت‌ساز است. وجود همین مقاومت است که از انسداد کامل قدرت جلوگیری می‌کند. در هر حال نمی‌توان به تأمین و تحفظی مطلق و پایدار اندیشید. هر نوع امنیتی نسبی است. رویکردهای تمامیت‌نگر، ارمغانی جز ناامنی و بحران به همراه نداشته‌اند. «امنیت مطلق» افسانه‌ای Myth است، که جز در بستر گفتمانهای هیمنه و مرکزیت‌طلب، امکان نشت و حک، نیافته است. افزون این که، امنیت بیش از آن که واقعیتی بیرونی باشد، ماهیتی ذهنی و گفتمانی دارد. مفهوم «امنیت»، صرفاً در یک رابطه همنشینی با مفاهیم دیگر همچون: «قدرت»، «منافع»، «اهداف»، «مصالح»، «تهدیدات» و نظایر آن، که همگی مفاهیمی مبهم، توسعه نیافته و سیال‌اند، مصداق و یا مصداقهای خود را می‌یابد. به دیگر سخن، نمی‌توان «ما وضع له» واحد و شفاف و جوهری حقیقی و لایتغیر برای مفهوم امنیت فرض کرد. میان «موضوع له» واژه «امنیت» و «مستعمل فیه» آن، نه به نحو تضمن و نه به نحو التزام، هیچ رابطه‌ای وجود ندارد.

در پرتو این واقعیتها، ضرورت ارائه «تحلیلی مشخص از شرایط مشخص امنیتی کشور» و ترسیم استراتژیهای مشخص برای ایجاد یک «جامعه امن» در شرایط موجود، کاملاً احساس می‌شود. از یک منظر کلی‌نگر، چنانچه یک نظام را ترکیبی سازواره از «فرایندها»، «کارکردها»، «نقشه‌ها»، «ساختارها»، «هنجارها و قواعد»، «محیط» و «بازیگران» تعریف نماییم، شاید بتوان ضریب تداوم و ثبات آن را به عواملی چند از جمله:

۱- توانایی آن نظام در حفظ و تثبیت مرکز ثقل و یا عامل انسجام، ثبات و مشروعیت بخش خود

(از رهگذر تولید و بازتولید مستمر قواعد ایستاری و ارزشی)

۲- تعریف دقایق و عناصر (مولفه‌ها) سازنده و پردازنده خود در بستر رابطه‌ای متقابل، سازواره،

منطقی و کارکردی نسبت به هم

- ۳- ایجاد استعداد استفاده‌شوندگی (بهره‌وری) و یا قابلیت در دسترس بودن (قابلیت تخصیص قدرتمندانه ارزشها، در سطح جامعه و حراست مقتدرانه از آنها، در مقابل حوادث و تهدیدات زمانه
- ۴- مهندسی حریم امنیتی منعطف (و نه شکننده) و تقویت ظرفیت هضم، سمت‌دهی و یا تطابق با حوادث و متغیرهای محیطی
- ۵- تقلیل و تخفیف استعداد «دگرسازی»، و طرد و افزایش آستانه تحمل نظام
- ۶- ترجیح «بازی با حاصل جمع جبری غیر صفر» در عرصه چالشهای سیاسی، و امنیتی
- ۷- افزایش استعداد مهار «دال‌های شناور» در جامعه، وابسته نمود. لکن بی تردید، هیچ یک از ملاحظات فوق، خارج از ظرف زمان و مکان خود، معنا نمی‌یابند و ما را به سرمزمل مقصود رهنمون نمی‌شوند.

۶-۲- مفاهیم کلیدی

امنیت

از بعد عینی، به معنی نبود تهدید نسبت به ارزشها، منافع و هدفها، و از بعد ذهنی، به معنی عدم ترس از مورد هجوم (فیزیکی و غیر فیزیکی) قرار گرفتن بنیانهای ملی (ارزشها، منافع و اهداف) است.

استراتژی ملی

هنر، فن و علم به کار بردن قدرت ملی، برای دستیابی به منافع و هدفهای ملی در تمام شرایط و در زمان صلح و جنگ است.

هدفهای ملی

تصویر آینده، امری است که مطلوب نهایی یک ملت می‌باشد.

قدرت ملی

جمع کل توانایی‌های بالقوه و بالفعل (نرم‌افزاری و سخت‌افزاری) هر ملتی است که ناشی از منافع موجود سیاسی، اقتصادی، نظامی، جغرافیایی، اجتماعی، علمی، فناوری و ایدئولوژیکی آن باشد.

تهدیدهای ملی

توانایی‌ها، نیتها و اقدامهای دشمنان بالفعل و بالقوه (داخلی و خارجی) برای ممانعت از دستیابی موفق به علایق و هدفهای امنیت ملی است.

منافع ملی

ارزشها و هدفهای اولیه، بنیادین و پایداری است که جامعه در پی تحصیل، حفظ، تثبیت و گسترش آنها در عرصه ملی و بین‌المللی است.

خط مشی ملی

انتخاب آگاهانه اهداف، ابزار و منافع است.

اصول ملی

شیوه‌های مداوم رفتار، مبتنی بر سنن و تمایلات ملی که راهنمای نسبتاً ثابتی برای طرز عمل ملت است.

اقتدار

ترکیبی از «قدرت» و «مشروعیت» است. به بیان دیگر، اقتدار چهره مقبول و مشروع قدرت است.

ارزشهای ملی

آن دسته از هنجارها، ایستارها و ارزشهایی است که پیرامون آنان، اجماعی عمومی حاصل آمده و «نظام صدقی» مسلطی را، در یک جامعه ایجاد کرده است.

مصالح ملی

مطلوب کلی و مداومی است که ملت به خاطر آن فعالیت می‌کند.

آرمانهای ملی

مجموعه ارزشهایی است که مردم یک کشور، خواستار دستیابی به آنها هستند.

۶-۳- اصول امنیت ملی

در حال حاضر کشور فاقد یک «استراتژی امنیت ملی» مشخص و مدون است. علل و عوامل بسیاری از ناکردگرایها، سوء تدبیرها، کنشهای موازی، کنشهای متقابل و کنشها و سویه‌های متشت امنیت در دو دهه گذشته را، از یک سو می‌باید در نبود تعریف عملیاتی مشخص از مفهوم امنیت ملی و تهدیدهای ملی، و از جانب دیگر، در فقدان استراتژیهای مشخص و مدون امنیتی جستجو کرد. در چنین شرایطی، در انداختن طرحی نو در عرصه امنیت ملی کشور ضرورت دارد. اصول چنین طرحی به شرح زیر است:

الف: مفاهیم، زمان پرورده و زمینه پرورده‌اند، لذا مفاهیم باید بامصادق‌ها در ارتباط باشند.

ب: ترسیم و تدوین هر نوع استراتژی ملی باید در وقفه و برآیند منطقی میان «تهدیدها و فرصتها» صورت پذیرد.

ج: حفظ نظام، واجب‌ترین واجبات است. «حفظ» نیز، در گرو نوعی «بسط» و تثبیت درونی ارزشها و «رشد» و تولد مبنا و معنا می‌یابد.

د: استراتژیهای امنیت ملی کشور در بعد خارجی، باید از سه اصل: «عزت»، «حکمت» و «مصلحت» پیروی کند.

۷- ارتقای کیفیت سطح زندگی

۷-۱- مقدمه

کیفیت سطح زندگی عبارت است از تأمین و رفع نیازهای ضروری که افراد از طریق کالاها، خدمات و شرایط زندگی، از آن بهره‌مند می‌شوند. در واقع سطح زندگی جریانی از رفاه است که در واحد زمان

نصیب مردم می‌گردد. نیازهای ضروری هر فرد، ناشی از فرصت‌ها و محدودیت‌های زندگی او بوده، و بیانگر تعامل عوامل محیطی و شخصی است.

موضوع بهره‌مندی نیز شامل رضایتمندی، مالکیت یا دسترسی فرد به بعضی از مشخصه‌های یک زندگی مناسب است که فرد در حالت متعارف، می‌بایستی به آن دسترسی داشته باشد.

شاخص سطح رفاه، متمایز از شاخص سطح زندگی است. زیرا شاخص سطح رفاه از نوع موجودی STOCK بوده، ولی شاخص سطح زندگی از نوع جریان FLOW است. بنابر این برای افزایش رفاه بایستی از طریق افزایش جریان (سطح زندگی) برنامه‌ریزی نمود.

۷-۲- چارچوب مفهومی

مفهوم کیفیت زندگی، شامل دو جزء اساسی است: یکی اوضاع و احوال عینی جامعه انسانی و دیگری دریافتهای ذهنی و تجربه‌های زندگی فرد یا افراد، از درون جامعه یا گروه‌های اجتماعی.

در واقع، کیفیت زندگی بر دو جنبه عینی و ذهنی استوار است. نکته بسیار مهم این که، هم جنبه‌های عینی و کمی دارای بعد کیفی هستند، و هم جنبه‌های ذهنی و کیفی تا حدی کمیت‌پذیر می‌باشند. چارچوب مفهومی کیفیت سطح زندگی، دارای سه قلمرو بوده و هر قلمرو دارای اجزایی است. این قلمروها عبارتند از:

- وجود یا ماهیت شخص، تعلق یا ارتباطات فرد با محیط و دسترسی یا دستیابی به اهداف و آرزوها
- بر اساس اصول قانون اساسی و متدولوژی متعارف شاخص مزبور، دارای ۳ گروه پایه و ۹ جزء می‌باشد:

الف: گروه پایه یک (نیازهای اساسی)

- ۱- تغذیه
- ۲- پوشاک
- ۳- مسکن
- ۴- بهداشت و درمان
- ۵- آموزش و پرورش

ب: گروه پایه دو (نیازهای حمایتی)

۶- تأمین اجتماعی

۷- اوقات فراغت و تفریحات

ج: گروه پایه سه (نیازهای محیطی)

۸- محیط زیست (پاکیزگی یا آلودگی آب، هوا، صوت)

۹- شرایط فعالیتهای اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی

گروه اول، به پنج دسته از نیازهای بشری اشاره می‌کنند که با مصرف کالاها و خدمات حاصل می‌شوند. گروه دوم، آن دسته از نیازهایی است که مردم انتظار دریافت آن را از دولت و نهادهای اجتماعی دارند. یعنی حمایت در مقابل کار بیش از اندازه و خطراتی که زندگی فرد و جامعه را تهدید می‌کنند. گروه سوم نیز به محیط زندگی افراد اشاره داشته و فراتر از حد نیازهای اساسی و حمایتی است.

۳-۷- تبیین نقش و جایگاه کیفیت سطح زندگی در توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

مهم‌ترین اصلی که در سراسر قانون اساسی، می‌توان در این رابطه به آن استناد نمود، اصل ۴۳ می‌باشد. اصل مذکور اشاره به تأمین نیازهای اساسی برای همه از قبیل مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده دارد. تأمین شرایط و امکانات کار و آزادی انتخاب شغل، از جمله موارد دیگری است که در این اصل به آن توجه شده است.

سایر اصول قانون اساسی، که به نحوی می‌تواند با این موضوع ارتباط داشته باشند، عبارتند از:

- ایجاد رفاه، رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت

و تعمیم بیمه (اصل ۱۳ بند ۱۲)

- آزادی انتخاب شغل (اصل ۲۸)

- برخورداری از تأمین اجتماعی (اصل ۲۹)

- داشتن مسکن متناسب با نیاز (اصل ۳۱)

با توجه به اصول قانون اساسی، موارد کلی بحث ارتقای کیفیت و سطح زندگی، در واقع همان موارد

۹ گانه‌ای است که در بخش قبلی به آن اشاره شده است.

۷-۴- کیفیت زندگی در بخش سلامت

الف: طرح موضوع

امروزه در جهان، زندگی افراد بسیاری در دستان نظام سلامت قرار دارد. از زایمان بی خطر یک نوزاد سالم گرفته تا مراقبت همراه با احترام از یک فرد سالمند، نظام سلامت با حفظ و بهبود وضعیت سلامت افراد، خانواده‌ها و جوامع، در جهت ارتقای کیفیت زندگی آحاد جامعه، ایفای نقش می‌نماید. اهداف نظام سلامت، که در راستای ارتقای سطح زندگی افراد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشند، به شرح زیر قابل بررسی است.

- ارتقای سطح و توزیع سلامت

- پاسخگویی به انتظارات غیر پزشکی مردم و توزیع آن

- مشارکت عادلانه مردم در تأمین هزینه‌های سلامت

ب: تبیین نقش و جایگاه بهداشت در توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

در دنیای امروز، برخورداری از بهداشت و درمان، از حقوق مسلم انسانها به شمار می‌رود، زیرا بهبود بخشیدن به وضع تندرستی و تدارک خدمات بهداشتی و درمان، یکی از جنبه‌های اساسی توسعه اجتماعی و اقتصادی می‌باشد و باعث افزایش کارایی می‌شود.

بنابر این، سرمایه‌گذاری در بخش بهداشت، همچون دیگر بخشهای اجتماعی، در الگوی برنامه‌ریزی و توسعه منابع انسانی، جزو سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی تلقی می‌شود و از عوامل اساسی توسعه اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌آید. توسعه، در اصل مرحله گذر از یک سطح زندگی، به سطح زندگی بالاتر است.

ج: بررسی تطبیقی وضعیت ایران (مقایسه با کشورهای منتخب بر اساس شاخصهای متعارف)

ج-۱: شاخص سطح و توزیع سلامت

از نظر شاخص، سطح سلامت، که بر مبنای امید به زندگی تعدیل شده، با ناتوانی در بدو تولد اندازه‌گیری می‌شود، بهترین عملکرد، مربوط به کشورهای ژاپن، استرالیا، فرانسه، سوئد و اسپانیا است.

ایران از این نظر، در میان ۱۹۰ کشور جهان در رتبه ۹۶ قرار گرفته است که کشورهای لبنان (با رتبه ۹۵) و روسیه (با رتبه ۹۱) در همسایگی آن قرار دارند. در مورد سایر کشورها، اسرائیل رتبه ۲۳، امارات عربی متحده رتبه ۵۸، آذربایجان رتبه ۶۵، قطر رتبه ۶۶، کویت رتبه ۶۸، ترکیه رتبه ۷۳، عمان رتبه ۷۲، مالزی رتبه ۸۹، مصر رتبه ۱۱۵، پاکستان رتبه ۱۲۴، عراق رتبه ۱۲۶ و یمن رتبه ۱۴۱ را کسب کرده‌اند.

علاوه بر سطح سلامت، توزیع سلامت بین افراد و گروه‌ها (شهری، روستایی، مرد، زن، مناطق جغرافیایی و ...)، در کشورهای مختلف نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با توجه به شاخص توزیع سلامت، در سال ۲۰۰۰، کشورهای شیلی، انگلیس، ژاپن، نروژ و لهستان، بهترین جایگاه را در بین ۱۹۰ کشور جهان دارا بوده‌اند.

ایران از این نظر، رتبه ۱۱۳ را کسب نموده است. در این میان، از نظر شاخص توزیع سلامت، مالزی با رتبه ۴۹، کویت با رتبه ۵۴، قطر با رتبه ۵۹، امارات متحده عربی با رتبه ۹۲، عربستان با رتبه ۷۰، بحرین با رتبه ۷۲، آذربایجان با رتبه ۹۹، سوریه با رتبه ۱۰۷، ترکیه با رتبه ۱۰۹ و الجزایر با رتبه ۱۱۰، همگی وضعیتی بهتر از ایران داشته‌اند و کشورهای عراق با رتبه ۱۳۰، مصر با رتبه ۱۴۱، یمن با رتبه ۱۶۵ و پاکستان با رتبه ۱۸۳، بعد از ایران قرار گرفته‌اند.

ج-۲: پاسخ‌دهی به انتظارات غیر پزشکی مردم

از میان کشورهای جهان، از نظر شاخص پاسخگویی نظام سلامت، آمریکا، سوئیس، لوکزامبورگ، دانمارک و آلمان، بهترین وضعیت را داشته‌اند.

از این نظر، ایران در میان ۱۹۰ کشور در سال ۲۰۰۰، در مکان ۱۰۰ قرار گرفته است که به این ترتیب، نسبت به کشورهای قطر رتبه ۲۶، کویت رتبه ۲۹، امارات متحده عربی رتبه ۳۰، مالزی رتبه ۳۱، بحرین رتبه ۴۳، لبنان رتبه ۵۵، عربستان رتبه ۶۷، سوریه رتبه ۷۰، عمان رتبه ۸۳، الجزایر رتبه ۹۰ و ترکیه رتبه ۹۳، در وضعیت پایین‌تری قرار داشته، و نسبت به کشورهای مصر رتبه ۱۰۲، عراق رتبه ۱۰۳، پاکستان رتبه ۱۲۰، آذربایجان رتبه ۱۳۰، یمن رتبه ۱۸۰ و افغانستان رتبه ۱۸۱، از وضعیت بهتری برخوردار بوده است.

ج-۳: مشارکت عادلانه مردم در تأمین هزینه‌های بخش سلامت

در سال ۲۰۰۰، کشورهای کلمبیا، لوکزامبورگ، بلژیک، دانمارک و جیبوتی بهترین جایگاه را از نظر شاخص مشارکت عادلانه مردم، در تأمین هزینه‌های بخش سلامت، در بین ۱۹۰ کشور جهان دارا بوده‌اند.

ایران، از این نظر در رتبه ۱۱۲ جهان قرار داشته است که نشانگر وضعیت نامناسب آن نسبت به کشورهای امارات متحده عربی ۲۱، کویت ۳۱، عربستان سعودی ۳۷، اسرائیل ۳۹، ترکیه ۴۹، بنگلادش ۵۱، عراق ۶۵، بحرین ۷۵، پاکستان ۲۶، قطر ۷۰، الجزایر ۷۴ و لبنان ۱۰۱ می‌باشد. البته ایران نسبت به کشورهای آذربایجان ۱۱۸، مالزی ۱۲۲، مصر ۱۲۶، یمن ۱۳۱ و سوریه ۱۴۱، از وضعیت بهتری برخوردار بوده است.

۷-۵- کیفیت زندگی در بخش تأمین اجتماعی

الف: تعاریف و چارچوب مفهومی

مبنای تعریف تأمین اجتماعی، اصل ۲۹ قانون اساسی است. در اصل ۲۹ قانون اساسی، ابعاد مشخصی برای تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده که عبارتند از: بهداشت و درمان، اشتغال و بیکاری، حوادث و سوانح و خدمات اجتماعی. همچنین خدمات اجتماعی به حوزه‌های بازنشستگی، از کار افتادگی، سالمندی، بی سرپرستی و در راه ماندگی محدود شده است. در استخراج و طبقه‌بندی شاخصهای تأمین اجتماعی، چارچوب فوق‌الذکر مورد نظر قرار گرفته است.

الف-۱: شاخص کیفیت مادی زندگی

شاخص کیفیت مادی زندگی، مقادیر سه شاخص، شامل: امید به زندگی در سال اول زندگی، نرخ مرگ و میر نوزادان و نرخ باسواد بودن است که با یک میانگین‌گیری ساده حسابی، به شکل یک کمیت ترکیب شده‌اند.

الف-۲: شاخص توسعه انسانی

- شاخص توسعه انسانی شاخص ترکیبی و مرکب از سه نماگر، به شرح زیر است:
- طول عمر، که با امید به زندگی در بدو تولد اندازه‌گیری می‌شود.
 - دسترسی به آموزش که مشتمل بر میزان باسوادی بزرگسالان (با ضریب وزنی دو سوم) و نرخ ترکیبی ثبت نام خالص در کلیه مقاطع تحصیلی (با ضریب وزنی یک سوم) است.
 - سطح زندگی قابل قبول و استاندارد، که با محصول ناخالص داخلی سرانه واقعی (بر حسب برابری قدرت و دلار) اندازه‌گیری می‌شود.

الف-۳: شاخصهای کیفیت زندگی

- شاخصهای خانواده و اوقات فراغت
- شاخصهای خدمات عمومی
- شاخصهای هزینه‌های عمومی
- شاخصهای ترکیبی توسعه انسانی و پیشرفت اجتماعی
- شاخصهای وفاق و یکپارچگی اجتماعی
- شاخصهای مسکن

الف-۴: شاخصهای خدمات اجتماعی

- شاخصهای رفاهی کودکان
- شاخصهای رفاهی سالمندان
- شاخصهای بیمه‌ای
- سایر شاخصهای حمایتی

الف-۵: شاخص عدالت اجتماعی

- شاخصهای درآمد عمومی
- شاخصهای توزیع و نابرابری درآمد

- شاخصهای فقر

- شاخصهای نابرابری جنسیتی

الف-۶: شاخصهای حوادث و سوانح

الف-۷: شاخصهای آموزش و کیفیت نیروی انسانی

- شاخصهای عمومی آموزش

- شاخصهای کیفیت آموزش

الف-۸: شاخصهای اشتغال و بیکاری

- شاخص نیروی کار

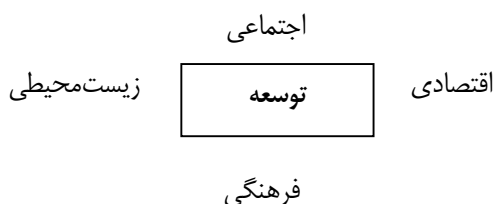
- شاخصهای اشتغال و بیکاری

- شاخصهای کیفیت اشتغال

- شاخصهای سرباری و تکفل

ب: تبیین نقش و جایگاه تأمین اجتماعی در توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

توسعه، فرایندی است که طی آن باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای سیاسی به صورت بنیادی متناسب با ظرفیتهای شناخته شده جدید متحول می‌شوند و طی این فرایند سطح رفاه جامعه ارتقا می‌یابد. ابعاد توسعه:



ب-۱: اهداف و اقدامهای دولت**ب-۱-۱: سه نیاز اصلی انسان**

- معیشت

- امنیت

- هویت

ب-۱-۲: اهداف

- برقراری امنیت از لحاظ داخلی و خارجی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی

- ایجاد آرامش خاطر در بین مردم و امید به آینده در آنها

- تأمین معاش مادی و کافی و پرورش و حفظ هویت فرهنگی مناسب کلیه آحاد جامعه

ب-۱-۳: اقدامها

- کاهش احتمال وقوع صدمات عمده (از طریق مدیریت صحیح اقتصادی یا اقدامهای اساسی در

پیش‌گیریه‌ای بهداشتی از معلولیتها و آسیبهای اجتماعی)

- کاهش اثرات ناشی از صدمات احتمالی آینده (از طریق حمایتهای بیمه‌ای)

۸- محیط زیست و توسعه پایدار**۸-۱- مقدمه**

محیط زیست یکی از ارکان اصلی توسعه پایدار محسوب می‌شود. در این نگاه به توسعه، محیط زیست از حاشیه به‌در آمده و از ارکان اصلی توسعه پایدار تلقی می‌شود. چنین جایگاهی در الگوی توسعه، تنها به معنی ارتقای سطح یک بخش نیست. بلکه در نگاهی نظام‌مند و کل‌نگر، ارتباطات متقابل و انطباق میان ارکان الگوی توسعه پایدار، باید به نحوی باشد که برآیند آنها بتواند از کاستیهای الگوهای پیشین توسعه بکاهد و برقوت‌های توسعه‌ای بیافزاید، به گونه‌ای که پایداری فرایندهای توسعه بیشتر شود.

تعریف محیط زیست عبارت است از:

«تمام عوامل زنده و غیر زنده که فرد یا جمعیت را در هر مرحله از چرخه زندگی تحت تأثیر قرار می‌دهد. از محیط زیست، گاه برای مشخص کردن مجموعه شرایط خاصی که پیرامون پدیده ویژه‌ای مطرح است نیز استفاده می‌شود.»

ذکر این مطلب نیز لازم است که عوامل زنده و غیر زنده، در چارچوب روابط (قوانین) طبیعت، با یکدیگر ارتباط دارند که با افزایش توانایی‌های انسان، بعضی از آن قوانین تحت تأثیر قرار می‌گیرند. آنچه در این تعریف و اساساً در مباحث توسعه پایدار اکولوژیکی مطرح است، بر این مبنا قرار دارد که تحولات توسعه‌ای به گونه‌ای صورت گیرد که نظام طبیعت، پویایی تعادلی خود را از دست ندهد و ظرفیتهای تحمل زیست‌بومهای آن از بین نرود. ظرفیت تحمل عبارت است از:

«حداکثر فراوانی جمعیت انسان یا گونه یا فعالیتی که یک زیستگاه یا زیست‌بوم قادر به تأمین نیازهای آن می‌باشد، بدون آنکه به توان آن زیستگاه یا زیست‌بوم در تأمین همان فراوانی در آینده، آسیبی وارد شود.»

بر این اساس، تمرکز جمعیت و فعالیتهای در مناطقی از کشور که زیست‌بومهای آنها توان محدودی در تأمین نیازها دارند، عملاً منجر به کاهش قابل ملاحظه (و احتمالاً از دست رفتن) ظرفیت تحمل زیست‌بومها می‌شود. در این صورت، فرایندهای اکولوژیک به صورتی درمی‌آیند که خدمات و تولیداتی که یک زیست‌بوم عرضه می‌کند، به شدت کاهش می‌یابد. بعضی از کالاها و خدماتی که زیست‌بومها ارائه می‌دهند، عبارت است از:

غذا، مصالح ساختمانی، گیاهان دارویی، ژنهای اصلی یا وحشی گیاهان و حیوانات اهلی که در فناوری زیستی، بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد، گردشگری طبیعی، حفاظت از چرخه‌های هیدرولوژیک، تنظیم اقلیم، پاک نمودن آب و هوا، حفظ ترکیبات گازی اتمسفر، گرده افشانی، تولید و حفظ خاک، انباشت و چرخش مواد غذایی اساسی، جذب و سم‌زدایی از آلاینده‌ها، ایجاد مناظر زیبا و ... خدمات و کالاهای مذکور بنا بر پیچیدگی زیست‌بوم، افزایش و کاهش می‌یابد، لیکن در هر حال نباید در اهمیت حیات‌بخش فرایندهای اکولوژیک تردید نمود. البته علاوه بر اهمیت حیاتی، خدمات و کالاهای محیط زیستی از ارزش اقتصادی نیز برخوردار هستند. بر اساس یک بررسی انجام شده، ارزش خدمات و کالاها و

کارکردهای زیست‌بومهای جهان در سال، ۳۳ هزار میلیارد دلار برآورد شده است، حال آنکه مجموع تولید ناخالص ملی تمام کشورها در یک سال، در اواخر دهه ۱۹۹۰، معادل ۱۸ هزار میلیارد دلار می‌باشد. جنبه دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد، پیوستگی سطوح مختلف محیط زیست یعنی، محلی، کشوری، منطقه‌ای، قاره‌ای و جهانی می‌باشد. اکنون پیوستگی میان کاهش وسعت جنگلهای بارانی مناطق حاره و وضعیت آب و هوا پذیرفته شده است. همچنین رابطه افزایش درجه حرارت کره زمین با فعالیتهای تولید کننده گازهای گلخانه‌ای نیز مورد قبول بسیاری قرار گرفته است. پیوستگی سطوح مختلف، ناشی از نظام‌مند (سیستمی) بودن محیط زیست کره زمین است، که هم در سطح کلان و هم در لایه‌های پایین‌تر آن مطرح است. به این خاطر، کمک به جوامع محلی نیز گامی در رفع مشکلات در سطح جهان است. در نهایت فعالیتهای ناسازگار با محیط زیست، هم چون بومرنگی است که به خود انسان برمی‌گردد، با این تفاوت که بسته به وضعیت زیست‌بومی که در آن قرار داریم، هر چه ظرفیت تحمل آن کمتر باشد، بومرنگ برگشتی بزرگ‌تر و خطرناک‌تر می‌شود.

۸-۲- حفظ محیط زیست و توسعه اقتصادی

با افزایش اهمیت محیط زیست در کشورهای توسعه یافته و تأکید بر ادغام ملاحظات زیست‌محیطی در فرایندهای توسعه، نقطه نظرات متفاوت و بعضاً متضادی، عمدتاً در کشورهای در حال توسعه شکل گرفت، مبنی بر اینکه رعایت ملاحظات محیط زیستی، باعث افزایش هزینه‌های بنگاههای اقتصادی می‌شود. لذا حفاظت محیط زیست در کشورهای در حال توسعه که با کمبود سرمایه مواجه‌اند، سیاست ضد رشد به حساب می‌آید. بر اساس این پندار، حفاظت از محیط زیست مربوط به مرحله‌ای می‌باشد که میزان قابل توجهی از توسعه یافتگی حاصل شده باشد. طرفداران چنین نقطه نظرانی در ایران کم نیستند. برخلاف چنین پنداری، تجربه‌های دو دهه اخیر حاکی از آن است که رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در بسیاری از فعالیتهای اقتصادی مقرون به صرفه می‌باشد. به طور نمونه، از اواخر دهه ۱۹۸۰، بهره‌گیری از رویکرد مبتنی بر پیشگیری از آلاینده‌ها در فرایند تولید که به اسامی مختلفی موسوم است (تولید پاک‌تر، بهره‌وری سبز، کمینه‌سازی ضایعات و ...) باعث می‌شود تا با داده‌های کمتری، همان میزان بهره‌رساننده حاصل گردد. با توجه به اینکه آلاینده‌ها، چیزی جز ترکیبی از آب، انرژی و مواد نیستند که به معنی ضرر

برای واحد تولیدی می‌باشد، رویکرد پیشگیری از تولید آلاینده‌ها در بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه رواج یافته است.

علاوه بر شیوه یاد شده در ادغام حفظ محیط زیست و توسعه صنعتی در سطح یک واحد تولیدی، رویکرد جدیدی موسوم به اکولوژی صنعتی، در دهه اخیر مطرح گردیده که مبتنی بر سیستم اکولوژیک می‌باشد. به این معنا که در سیستم‌های طبیعی، مواد و انرژی در همه اشکال مورد استفاده قرار می‌گیرد و چیزی به نام دورریز در طبیعت باقی نمی‌ماند. با توجه به اینکه چرخه‌های طبیعت در شکل یک سیستم بسته عمل می‌کنند، لذا ضایعاتی از آن خارج نمی‌شوند، اما در سیستم‌های تولیدی متعارف در بخش صنعت، خروج ضایعات رایج است. در سیستم‌های تولیدی که به شکل خطی و باز عمل می‌کنند، منابع در حد نامحدود متصور می‌شوند و چنین پنداشته می‌شود که طبیعت قادر به جذب کلیه پسماندهای خارج شده از، ضایعات از طریق سیستم‌های تولیدی مزبور می‌باشد. در سیستم‌های تولیدی که به صورت نیمه‌باز هستند و در حال حاضر رواج یافته‌اند روشهایی هم چون بازیافت، کاهش می‌یابد. اما در سیستم‌های مبتنی بر اکولوژی صنعتی، ضایعات یک واحد، مورد استفاده واحد دیگر قرار می‌گیرد و به عنوان مواد و انرژی آن به کار گرفته می‌شود. در این حالت از یک سو بر میزان درآمد واحد اول افزوده می‌شود و از منابع طبیعت کمتر استفاده می‌شود و از سوی دیگر، به دلیل عدم ورود آلودگی‌ها به محیط، از هزینه‌های اجتماعی که قبلاً به جامعه تحمیل می‌شد جلوگیری می‌شود.

در حالتی که اکولوژی صنعتی (به ویژه در مورد شهرک‌های صنعتی) اجرا شود، همزیستی اکولوژیک واحدها، منجر به پیوستگی محیط زیست و توسعه صنعتی می‌شود (چنین امری در کالاندبورگ دانمارک از اوایل دهه ۱۹۶۰ به تدریج تجربه شده است).

۸-۳- چشم‌انداز محیط زیست

از نظر منافع ملی و سلامت و رفاه شهروندان، چه به لحاظ توسعه کشور و چه از نظر ضرورت همکاری‌های بین‌المللی و داشتن جایگاه مناسب، چشم‌انداز مطلوب محیط زیست در برنامه توسعه، بایست به گونه‌ای باشد که فرایندهای تنشی لغایت تخریبی اکولوژیکی متوقف شده و سلامت زیست‌بومها تضمین شود. افزون بر این، توجه به این نکته ضروری است که بنا بر ماهیت نظام‌مندی

طبیعت و قوانین آن، نمی‌توان گزینه‌های متنوعی برای چشم‌انداز محیط زیست ترسیم کرد. این امر در سطح کمی، به دلیل کمبود شدید اطلاعات بارزتر است. بر این اساس، چشم‌انداز مطلوب محیط زیست برای سال ۱۳۹۴ به شرح زیر می‌باشد:

نائل شدن به شرایطی که فرایندهای اکولوژیک زیست‌بومهای آبی و خشکی (اعم از مناطق چهارگانه تحت حفاظت و آزاد) به صورتی درآیند که تعادل پویای آنها از یک سو باعث حفظ زیستگاهها، گونه‌های گیاهی و جانوری شود و از سوی دیگر بهره‌برداری در حد ظرفیت تحمل از منابع محیط زیست، توسعه کشور را تضمین نماید. در چارچوب بین‌المللی نیز جایگاه کشور در موقعیت خوبی قرار گیرد.

در چنین چشم‌اندازی، ارکان زیر به وجود خواهد آمد:

- هوای سالم در شهرهای بزرگ کشور (در حد استانداردهای جهانی)
- کنترل و کاهش مؤثر مواد زائد خطرناک
- به حداقل رسیدن پسابهای شهری و صنعتی
- بهبود شرایط کمی و کیفی رودخانه‌های کشور
- بهبود شرایط بهبود یافته تالابهای عمده کشور (انزلی، ارومیه و ...)، به نحوی که خدمات و تولیدات آنها در حد مطلوب قرار گیرد.
- برقراری مدیریتهای کارآمد و کارای ساحلی در شمال و جنوب کشور و زیستگاهها و محیط زیست آبی سالم
- زیست‌بومهای جنگلی و مرتعی (به ویژه در منطقه شمال و زاگرس) روند سالم را می‌یابند.
- احیای زیستگاهها و زیست‌بومهای تخریب شده به تناسب صدمات وارده و یافتن قابلیت برگشت‌پذیری
- جمعیت گونه‌های جانوری و گیاهی افزایش یافته و در حد تضمین بقا قرار می‌گیرند.
- استقرار الگوهای پایدار تولید و مصرف در بخشهای مختلف
- دستیابی به منزلت بالای بین‌المللی، به دلیل انطباق وضعیت محیط زیست کشور با پیمانها و استانداردها

۹- توسعه فرهنگی

۹-۱- مقدمه

در طول دو دهه گذشته، مشخص شده است که وقتی اهداف توسعه اقتصادی، بدون توجه به محیط فرهنگی تعیین می‌شود، عدم توازن اقتصادی و فرهنگی سربرمی‌آورد و پتانسیل خلاقه مردم به طور جدی ضعیف می‌شود. اگر هدف از توسعه، پدید آوردن زندگی بهتر برای هر شخص باشد، در آن صورت، توسعه باید مبتنی بر استفاده بهینه از منابع انسانی هر جامعه، از طریق بیان آزاد علائق و تمایلات اعضای آن جامعه باشد. این امر به این معنا است که در تحلیل نهایی، اولویتها، انگیزه‌ها و اهداف را باید از فرهنگ استخراج کرد. (یونسکو ۱۹۸۸)

با این رویکرد، دهه جهانی توسعه فرهنگی که از ژانویه ۱۹۸۸ اعلام شد، چهار هدف را در دستور کار خود قرار داد.

۱- دفاع از بعد فرهنگی توسعه

۲- دفاع از هویت‌های فرهنگی و تعالی بخشیدن به آنها

۳- گسترش مشارکت در زندگی فرهنگی

۴- ارتقای همکاری فرهنگی بین‌المللی

تحولات فناوری در دهه اخیر و ورود جهان به دوره انفورماتیک، بر تعامل بیشتر در دو هدف فوق، یعنی دفاع از هویت‌های خرده‌فرهنگها در مقابل فرهنگ جهانی و ارتقای همکاری فرهنگی بین‌المللی، تأکید بیشتری گذاشته است. از این رو است که در عرصه فناوری‌های اطلاعاتی، سیاستهای راهبردی توسط اندیشمندان حوزه فرهنگی تدوین می‌شود.

در اینجا، اشاره به تفاوت فرهنگ توسعه و توسعه فرهنگی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در فرهنگ توسعه، پذیرش الزامهای توسعه در همه سطوح سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی عمدتاً از طرق زیر صورت می‌گیرد.

- روش متمایز اندیشیدن و آموختن

- تبعیت از قوانین پنهان فرهنگی، که شیوه نگرش همه مردم را متحول می‌سازد.

- تمکین بر اصل برنامه‌ریزی جمعی و مشارکت همه مردم در امور خود

از این منظر، کاربردهای تمامی نهادهای جامعه می‌باید دستخوش تغییر و تحول شود. برای مثال با نظام آموزش فعلی که کماکان روندی غیر مشارکتی و آمرانه دارد، نمی‌توان انتظار توسعه داشت. تربیت نیروی انسانی خلاق، نقاد، نقدپذیر و دارای افقهای گسترده جهانی از بدیهی‌ترین الزامهای توسعه همه‌جانبه است. همچنین توسعه اقتصادی بدون تغییر در نگرش دولت، مردم، مدیران و سایر اجزای ساختار اقتصادی امکان‌پذیر نخواهد بود.

توسعه فرهنگی نیز در دو وجه کلان و خرد مورد توجه و نظر است. وجه کلان توسعه فرهنگی، به روابطی اشاره دارد که تمامی عرصه‌ها را مورد چالش و تحول قرار می‌دهد و در شکل خرد، افزایش مصرف کالاهای فرهنگی، آزادی در انتخاب و نحوه به‌کارگیری محصولات مذکور مورد توجه است. این بخش که کمیت‌پذیر است، عمدتاً در شکل مقوله‌های فرهنگی مطرح می‌گردد. چرخه بازخورد این دو صورت از توسعه فرهنگی در نهایت به توسعه همه‌جانبه منجر می‌گردد. زیرا تحول در نگرش ارکان جامعه به کارآمد شدن ساختارها، از جمله تنوع و افزایش مصرف محصولات فرهنگی منجر می‌گردد و این افزایش مصرف، به تحول هر چه مطلوب‌تر تمامی اجزای جامعه منتهی می‌شود.

۹-۲- تعاریف

واژه فرهنگ، یکی از پر استفاده‌ترین واژه‌ها در زندگی اجتماعی است و عملاً حد و حدودی برای کاربرد این واژه نمی‌توان قائل شد، اما تعاریف متعدد فرهنگ را می‌توان در سه سطح مختلف طبقه‌بندی نمود.

- سطح اول

آن دسته از تعاریفی است که فرهنگ را به عنوان مجموعه‌ای از ویژگیهای فردی یا گروهی، مطلوب می‌داند. این امور مطلوب، مبتنی بر تقسیم‌بندی تلویحی دوگانه رفتارها، و نگرشها و هنجارهای موجود در هر جامعه است. این تقسیم‌بندی دوگانه، در تمام جوامع وجود دارد و بر اساس آن، خوب در مقابل بد، زشت در مقابل زیبا، شریف در مقابل سخیف، صداقت در مقابل دنائت، شرافت در مقابل رذالت و غیره قرار دارد. بر اساس این دسته از تعاریف، فرهنگ مجموعه‌ای از خوبیها، زیبایی‌ها و کلاً

مطلوبها است و در مقابل آن پستیها و رذالتها، به عنوان ضد فرهنگ قرار دارد. این مفهوم فرهنگ، عمدتاً در ادبیات و در افواه کاربرد دارد.

- سطح دوم

آن دسته از تعاریفی است که شیوه‌های زندگی اجتماعی انسان را مد نظر دارد. در این تعاریف، فرهنگ به معنای دنیای انسانی و شامل تمام تولیدات، اعم از مادی و غیر مادی است. و جامعه هم بخشی از فرهنگ است. این تعریف از فرهنگ، دامنه شمول بسیار وسیعی دارد و تقریباً تمام ساخته‌ها، بافته‌ها و یافته‌های انسانی را شامل می‌شود و عموماً، مورد استفاده جامعه شناسان و مردم‌شناسان است. از این رو، در بررسی سیر تطور انسان در تمایز با سایر موجودات، توصیف شکل و شیوه‌های زندگی اقوام مختلف و مقایسه آنها، بر قدرت نمادسازی انسان تأکید دارد و می‌توان این تعاریف را، کل‌گرایانه یا عام فرهنگ نامید.

بر حسب این تعاریف، فرهنگ دارای ویژگیهای اساسی زیر است:

- فرهنگ، محصول فعالیتهای جمعی انسان در طول تاریخ است. بنابر این مشارکت اجتماعی برای تولید فرهنگ اجتناب‌ناپذیر است.

- فرهنگ دارای عینیتی مستقل از وجود انسان است.

- فرهنگ متمایز کننده جوامع و هویت‌بخش است.

- بی‌ثباتی، تغییر، خلاقیت و نوآوری، ذاتی فرهنگ است و فرهنگ مستمراً دستخوش تغییر و دگرگونی است.

- فرهنگ متراکم شونده است، زیرا انبان، دانش و تجربه دائماً متراکم می‌شوند.

- هنر و ادبیات به عنوان ناب‌ترین شکل بیان، هسته اصلی فرهنگ است.

- سطح سوم

سطح سوم از تعاریف فرهنگ، تعاریف تخصصی یا اسنادی از فرهنگ است. در این تعاریف یک یا چند مؤلفه از مفهوم کل‌گرایانه فرهنگ، مورد توجه قرار می‌گیرد. همچون تعاریفی که بر اساس آنها فرهنگ به عنوان مجموعه مشخص و معینی از آثار فکری و خلاقانه، که اندیشه و تجربه انسانی به گونه‌های مختلف آنها را ثبت و ضبط کرده است، در نظر گرفته می‌شود.

تعاریف تخصصی فرهنگ را می‌توان تعاریف خاص نامید.

۹-۳- فرهنگ و توسعه

ترکیب مفهوم توسعه و فرهنگ ایجاب می‌کند، سه رویکرد به مفهوم فرهنگ داشته باشیم. زمانی که از اصطلاح «فرهنگ توسعه» صحبت می‌شود، مراد زمینه اعتقادی، علمی، سطح فناوری موجود و روش زندگی در جامعه‌ای است که فرایند توسعه اقتصادی در آن رخ می‌دهد. به عبارت دیگر، اصطلاح فرهنگ توسعه، به طور تلویحی متضمن این نکته است که شکل توسعه یافتگی، تا حد زیادی تابع فرهنگ است و فرهنگ می‌تواند مانع و بازدارنده، یا مشوق رشد و توسعه اقتصادی باشد. یا این که سطح پیشرفت علمی و فناوریانه ارزشها و ایستارها و قابلیت ذهنی هر جامعه، مشروط کننده نوع و شکل توسعه اقتصادی است. آثار محققان توسعه در دهه‌های هفتاد و هشتاد قرن بیستم میلادی، همچون مک‌کله‌لند، اورهاگن، پیتربائر، همگی بر تغییرهای الگوهای جامعه‌پذیری، انگیزه نیاز به پیشرفت و خصلتهای اخلاقی منطبق با توسعه اقتصادی تأکید داشت و البته بسیار پیشتر از این زمان، ماکس وبر تأثیر مجموعه پیچیده ایستارهای دینی بر توسعه اقتصادی را، در کتاب «اخلاق پروتستان و روح سرمایه‌داری» تحلیل نموده بود.

زمانی که از اصطلاح توسعه فرهنگی صحبت می‌شود، عمدتاً فرایند توسعه، پیشرفت زندگی فرهنگی و ارزشها، اخلاقیات و رفتارهای مطلوب، مد نظر است و هدف، دستیابی به ارزشهای فرهنگی است. در «فرهنگ توسعه»، فرهنگ نقشی ندارد، مگر آن که مشوق یا بازدارنده توسعه باشد. رویکردی که در اینجا به فرهنگ وجود دارد، رویکردی ابزاری است و فرهنگ به عنوان ابزار نیل به توسعه، در نظر گرفته می‌شود. اما در توسعه فرهنگی، خود فرهنگ، هدف توسعه است. در این صورت داشتن انسانهایی پویا، سرزنده، آگاه، درست‌کردار و اخلاقی، و نیز مشارکت مردم در تمام امور، هدف توسعه و هدف تمام بخشهای اجتماعی و اقتصادی است.

لازم است اشاره شود که متناظر با تعاریف متفاوت از مفهوم فرهنگ، می‌توانیم شکل‌های مختلفی از توسعه فرهنگی داشته باشیم. اگر مفهوم عام و کل‌گرایانه فرهنگ، مبنا قرار گیرد و فرهنگ به معنای کلیت زندگی اجتماعی مد نظر باشد، آن گاه مفاهیم توسعه فرهنگی، سیاست‌گذاری فرهنگی و

برنامه‌ریزی فرهنگی، به موضوعی فرابخشی تبدیل می‌شود و در بر گیرنده احکام، دستورالعملها، ضوابط، توصیه‌ها و برنامه‌هایی خواهد بود که تمام بخشها و حوزه‌ها اعم از اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را تحت شمول خواهد داشت. اما اگر مفهوم خاص فرهنگ (مجموعه‌ای از فعالیتهای مشخص، به ویژه فعالیتهای اوقات فراغت) را ملاک عمل قرار دهیم، توسعه فرهنگی، سیاست‌گذاری فرهنگی و برنامه‌ریزی فرهنگی، فضا و مفهوم دیگری می‌یابد. در اینجا، حقوق فرهنگی مردم و حق بهره‌وری از کالا و خدمات فرهنگی، جنبه محوری می‌یابد و برنامه‌ریزی‌های فرهنگی و توسعه فرهنگی، به معنای کوشش برای افزایش دسترسی مردم به امکانات فرهنگی، تقویت آفرینشها و زایشهای فرهنگی خواهد بود، و این امر بالطبع متضمن مشارکت مردم نیز می‌باشد.

بر مبنای تعریف عام از فرهنگ

- سیاستها و راهبردهای فرهنگی شامل اصول، اهداف، دستورالعملها، توصیه‌ها و خطمشی‌های حاکم بر سیاست‌گذاریها و برنامه‌های بخشی خواهد بود.
- این نوع سیاست‌گذاری فرهنگی، فرابخشی، فرادولتی، بلندمدت، آرمان‌گرایانه و هویت‌بخش است و چارچوب و محدوده سیاستها و برنامه‌های بخشی را ترسیم می‌کند.
- این نوع سیاست‌گذاری فرهنگی، کمک می‌کند تا برنامه‌ها و سیاستهای بخشی، مجموعه‌ای منسجم از ارزشها و آرمانها را راهنمای برنامه‌های خود قرار دهند.
- توسعه فرهنگی در این سطح، بستگی به میزان تحقق آرمانها و ارزشهای حاکم بر برنامه‌های بخشی دارد.

بر مبنای تعریف‌های خاص از فرهنگ

- سیاستها و استراتژی‌های فرهنگی منعکس کننده:
- میزان و حدود مداخله دولت (یا حمایت دولت) در تولید و توزیع کالا و خدمات فرهنگی، هنری و اقتصادی در این حوزه است.
- میزان مشارکت مردم در این حوزه است.

و در صورتی که واجد ویژگیهای زیر باشد، امکان عملی شدن آنها بیشتر است:

- انعطاف‌پذیر بوده و قابلیت انطباق با تغییرات در فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات را داشته باشد.
- آفرینش‌ها و زاینده‌های فرهنگی و تولید محتوای جذاب برای اوقات فراغت را، به عنوان موضوعات اصلی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در نظر بگیرد.
- در راستای سیاستهای فرابخشی فرهنگی باشد.
- موضعی صریح، در زمینه کثرت اشکال بیان فرهنگی و هنری، و ارتباط بین کثرت و جذب فرهنگی داشته باشد.
- به جهانی شدن به معنای کمرنگ شدن حدود و مرزهای ملی، همگرایی جهانی به جای واگرایی، تضعیف نقش دولتها در نظارت بر مبادلات و مصارف فرهنگی و تأثیر فناوری‌های جدید اطلاعات و ارتباطات در تعیین سیستمها، خواسته‌ها و مشارکتهای مردمی و بالا رفتن توان تولید برنامه‌های متنوع برای گروههای مختلف مخاطبان، توجه کند.
- توسعه فرهنگی در چارچوب این تعریف، از فرهنگ به معنای بالا رفتن میزان توانایی مردم، در آفریدن شیوه‌هایی جهت بیان فرهنگی و هنری، و افزایش دسترسی جامعه به کالا و خدمات فرهنگی است.
- لازم به ذکر است که این تقسیم‌بندی، صرفاً در سطوح نظری و انتزاعی و برای مقاصدی همچون برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری معتبر است، چون می‌دانیم که در واقعیت، فرهنگ در بر گیرنده کلیت زندگی بشر و فعالیتهای دنیاسازی و دنیاداری اوست.
- از آنجا که این گزارش در راستای اهداف برنامه چهارم تدوین شده، عمدتاً به موارد مربوط به فرهنگ و سیاست‌گذاری فرهنگی به معنای خاص آن توجه خواهد شد.

۹-۴- اهمیت فرهنگ در توسعه پایدار در نگاهی جهانی

در یک نگاه کلی، فرهنگ بنیان و سرچشمه اقتصاد است، لذا توسعه فرهنگ از توسعه اقتصادی جدایی‌ناپذیر است. از این منظر، فرهنگ سهم به‌سزایی در رشد اقتصادی دارد. بررسی آماری این نقش در

جدول شماره ۴ ارائه گردیده است. بخشی از افزایش سهم فرهنگ در رشد اقتصادی، ناشی از تحولات حاصل از فناوری‌های اطلاعاتی، و بخشی ناظر بر تغییرات راهبردی در سیاست‌های کلان کشورهاست. فرایندهای جهانی شدن که چالش‌های عمده‌ای را پیش روی فرهنگ جهانی قرار داده بر دو رویکرد عمده استوار است:

- همسان‌سازی فرهنگی

- مقاومت در مقابل همسان‌سازی

گزارش سال ۲۰۰۰ یونسکو، ضمن تأکید بر تنوع فرهنگها و خرده فرهنگها، جهان پیش رو را جهانی چند صدایی، مبتنی بر احترام بر فرهنگهای ملی و بومی دانسته است. ماهیت مشارکتی رسانه‌های جدید، امکان طرح میراث فرهنگی همه کشورها را، به طور نسبتاً عادلانه‌ای فراهم ساخته است. در این بستر، بروز و ظهور خلاقیتها و سهولت بیان عمومی در عرصه جهانی، از جمله حقوق عمومی همه فرهنگها تلقی می‌گردد.

ضرورت پذیرش اصل تکثر فرهنگی به عنوان بنیاد روابط بین‌المللی فرهنگی، و تحول در نقش دولت - ملت، بر نقش خرده فرهنگها، به عنوان عنصر مقوم فرهنگ ملی، در نظم نوین فرهنگی تأکید دارد. در این میان، کشورهایی که ظرفیت جامعه چند صدایی را در عرصه فرهنگی دارند، از سرمایه بیشتری برای یافتن جایگاه مناسب‌تر برخوردار خواهند بود.

در توسعه پایدار ملی توجه به مزیت‌های نسبی فرهنگ ایران، اعم از میراث غنی تاریخی، طبیعی، صنایع دستی با کیفیت بالا، هنرهای متنوع قومی و ملی، هنرمندان و اندیشمندان فرهنگی تراز اول جهانی، فرصتی است که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. در این میان، جایگاه هنر در فرهنگ جهانی از موقعیت ممتازی برخوردار است. زیرا تغییر حاصله در سرشت فرهنگ جهانی، از چارچوبی ادراکی نسبت به هنر، که ماهیتی ایدئولوژیک و ملی داشته، به ساختاری زیباشناسانه تغییر موضع داده است. این تغییر، با توجه به زبان خاص هنر، که اساساً زبانی جهانی و فرا ملی است، امکان رقابت‌پذیر کردن فرهنگ ایرانی - اسلامی را در جهان فراهم می‌سازد. بی‌تردید، یافتن جایگاه مناسب در عرصه اقتصاد جهانی، کاری بسیار دشوار است، ولی دستیابی به موقعیتی ممتاز و شایسته در نظام فرهنگ جهانی غیر ممکن نیست. این امر می‌تواند به رشد اقتصادی کشور کمکی شایان توجه نماید.

جدول شماره ۴- بازرگانی فرهنگی (روند مبادلات فرهنگی)

کشور	میلیون دلار آمریکا	میلیون دلار آمریکا	درصد از تولید ناخالص ملی	درصد از تولید ناخالص ملی
	۱۹۹۰	۱۹۹۷	۱۹۸۰	۱۹۹۷
آمریکا	۱۱۲۹۰	۱۷۷۴۷۴	۰/۴	۲/۲
فرانسه	۵۱۱۷	۴۵۷۸۶	۰/۸	۳/۱
هندوستان	۱۸	۲۵۵۸	۰	۰/۶
ژاپن	۱۳۴۰۴	۷۰۲۶۱	۱/۲	۱/۷
ایران	-	-	-	-
کره	۱۲۶۳	۲۳۳۴۲	۱/۴	۶/۳
مالزی	-	۲۹۰۰۷	۱/۳	۳۶/۴

جدول بازرگانی فرهنگی کشورها، بیانگر افزایش کمی مبادلات، از ۲۹۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰، به ۲۳۱۵ میلیارد دلار، در سال ۱۹۹۷ بوده است. مقایسه وضعیت این چند کشور با جمهوری اسلامی ایران، حاکی از عدم استفاده ما از این ظرفیت بالقوه رشد اقتصادی است.

۹-۵- بررسی تطبیقی آمارهای فرهنگی

بر اساس قطعه‌نامه کنفرانس عمومی یونسکو در سال ۱۹۸۰، امور فرهنگی شامل فهرستی از ۱۱ مورد از مقوله آمارهای فرهنگی است. یعنی:

- ۱- میراث فرهنگی
- ۲- مطبوعات و انتشارات
- ۳- موسیقی
- ۴- هنرهای نمایشی
- ۵- هنرهای تجسمی
- ۶- سینما و عکاسی
- ۷- برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی
- ۸- فعالیتهای اجتماعی و فرهنگی
- ۹- ورزش و بازیها
- ۱۰- طبیعت و محیط زیست
- ۱۱- مدیریت عمومی فرهنگ

به مقوله فوق، مقوله دوازدهمی افزوده می‌شود، که با فعالیتهای فرهنگی چند ارزشی مرتبط است، که نمی‌توان آنها را به صورت یک مقوله، در چارچوب آمارهای فرهنگی در نظر گرفت.

بررسی آمارهای فرهنگی، حاکی از وضعیت نامطلوب فعالیتهای فوق در ایران است، که در چند بخش به عنوان نمونه اکتفا شده است.

جدول شماره ۵- روند فعالیتهای فرهنگی روزنامه‌ها و کتابها*

کشور		روزنامه شمارگان (هر ۱۰۰۰ نفر)		کتابهای منتشر شده تعداد نسخه (هر ۱۰۰۰ نفر)		ادبیات و هنر درصد از کل کتابهای منتشر شده عنوان کتابها	
کشور	۱۹۸۰	۱۹۹۸	۱۹۸۰	۱۹۹۴-۹۶	۱۹۸۰	۱۹۹۴-۹۶	۱۹۹۴-۹۶
آمریکا	۲۷۰	۲۰۱	-	-	-	-	۲۶
فرانسه	۱۹۲	۱۴۵	-	-	-	-	۳۸
هندوستان	۲۱	۲۸	-	-	-	-	۴۰
ایران	۲۵	۲۶	-	۱۳	۳۲	۴	
ژاپن	۵۶۷	۵۷۷	۵۶۱	۳۱۷	۶۴	۳۹	
کره	۲۱۰	۳۹۴	۲۹۶	۳۱۰	۲۲	۲۵	
مالزی	۵۹	۱۱۵	۵۸	۱۳۶	۱۵	۲۵	

* منبع: World Culture Report 2000

جدول شماره ۶- روند فعالیتهای فرهنگی، سینما

کشور	میزان تماشای فیلم در سینما	سرانه سالانه (نفر در سال)	تعداد سالن سینماهای مشترک هر (۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر)	تعداد تولید فیلمهای داستانی	تعداد فیلم سینمایی
	۱۹۸۱-۸۵	۱۹۹۴-۹۸	۱۹۹۸	۱۹۹۴-۹۸	۱۹۹۴-۹۸
آمریکا	۴/۴	۵/۴	۱۲۸	۶۶۱	۹
فرانسه	۳/۱	۲/۹	۸۱	۱۸۳	۸۱
هندوستان	۶/۴	۲/۹	۱۴	۶۹۳	-
ایران	۰/۶	۰/۴	۴	۶۰	-
ژاپن	۱/۳	۱/۲	۱۶	۲۴۹	۸
کره	۱/۴	۱	۱۲	۴۳	۰
مالزی	-	۰/۷	۱۶	۸	-

بررسی اجمالی شاخصهای فوق و سایر شاخصهای ذکر شده در مقولههای فرهنگی، حاکی از این امر

است که:

شاخص مصرف محصولات فرهنگی در کشورهای پیشرفته، بسیار قابل توجه است.

در ایران، فاصله قابل توجهی با کشورهای مانند کره، هند و مالزی در پاسخگویی به انتظارات وجود دارد.

شاخص انتشار کتابهای حوزه ادبیات و هنر در ایران، به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخصهای تولید فرهنگی، نسبت به کشورهای مورد بررسی از وضعیت بسیار نامطلوبی برخوردار است. کاهش تماشاگران سینما، و درصد اندک کتابهای ادبیات و هنر از کل کتابهای منتشر شده (به عنوان شاخصهای نمونه)، در فاصله دو دهه بررسی شده در ایران، بر ناکارآمدی سیاستهای اجرا شده تأکید دارد. با توجه به امکانات ایجاد شده در حوزه فناوری‌های اطلاعاتی، و نیز اقتصادی شدن هر چه بیشتر بخش فرهنگ، سهم فرهنگ ایران در فرهنگ جهانی، در وضعیتی مخاطره‌آمیز قرار دارد.

۱۰- توسعه مدیریت دولت Governance

۱۰-۱- مقدمه

بیش از هر چیز، معمای توسعه کشور، ریشه در ضعف و نارسایی‌های مدیریتی دارد. ساختارهای عقب‌مانده و ناکارآمد دولتی، به وخیم شدن شرایط دامن می‌زند. نظام اداری و مدیریت کشور، با اصلاحات و ایجاد تحولات اساسی همراهی نمی‌کند و سیاستهای مربوط را بی‌اثر و کم‌دوام می‌نماید. تدبیر و مدیریت شایسته و زمامداری خوب و نظام اداری سالم، توانمند و مسئولیت‌پذیر، از الزامهای تحقق هدفهای کلی چشم‌انداز بلندمدت آینده و برنامه چهارم توسعه کشور می‌باشد. اهتمام در برابر این چالش و اقدام در خصوص الزامها و راهبردهایی که ذکر خواهد شد، بر اساس چارچوب موضوعی چشم‌انداز آینده و سیاستهای کلی آن، به شرح ذیل باید منظور و راهبری گردد:

۱۰-۲- تعاریف و چارچوب مفهومی

نظام اداری و مدیریت عمومی: سامانه‌ای است در خدمت تحقق اصول و ارزشهای کارکردی زیر:

- ۱- توسعه فراگیر و پایدار کشور
- ۲- حاکمیت قانون
- ۳- مردم سالاری، رشد جامعه مدنی، عدالت و برابری

- ۴- تقویت ایمان و غیرت دینی، رشد اخلاق اسلامی، تهذیب نفس و سلامت اجتماعی
 - ۵- ایجاد نظم، هماهنگی و انسجام در امور
 - ۶- رشد روزافزون فضای برخورداری از نشاط، انگیزه خلاقیت، آزاد اندیشی عملی و دانش پژوهی
- این سامانه، باید به گونه‌ای طراحی و یا متحول گردد، که از هر گونه نقص و مسئله‌ای مرتبط با اوضاع داخلی خویش و یا محیط پیرامونی و یا تعامل این دو با هم، مبرا باشد. این سامانه باید بر محدودیتهای سنتی خود غلبه نماید، دانش‌گرایی را در خود توسعه بخشد، و توانمندی خود را برای حل مسائل پیچیده روز، افزایش دهد.

۱۰-۳- نقش زمامداری و دولت در افق چشم‌انداز

- ۱- تواناسازی و ایجاد تسهیلات، برای مشارکت تمامی عناصر جامعه در تحقق اهداف توسعه کشور
- ۲- ایجاد محیطی توانمندساز و تسهیل‌گر برای بازار و جامعه مدنی، در راستای ایفای نقش خلاق و تصمیم‌ساز آنها
- ۳- ایجاد تغییر در سامانه‌ها، ساختارها، قوانین و فرایندهای عمده و مهم، و توسعه ظرفیتهای ملی و محلی برای مدیریت شایسته‌تر منابع، و خدمت‌رسانی در سطح کیفی مطلوب
- ۴- تنظیم مناسب، شایسته و کارآمد نظامهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، در راه اعتلای قدرت ملی، و توسعه و گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، برای مقابله با چالشهای توسعه
- ۵- فراهم آوردن شرایط فکری، سیاسی و قانونی، برای فعالیت همه بخشها، به ویژه بخش خصوصی، و اعطای سهم لازم در قدرت سیاسی، متناسب با تعهدات و تکاپوی آنها در صحنه‌های اقتصادی و اجتماعی
- ۶- ساماندهی فضای فعالیتهای علمی کشور، بر اساس سیاستهای روشن و مشخص علمی، و ایجاد محیطی پژوهشی، آزاد اندیش و اندیشه پرور

۴-۱۰- چالشهای فرآوری دولت، مدیریت دولتی و نظام اداری کشور در افق چشم‌انداز

اندازه دولت

برای شناسایی اندازه دولت، از دو شاخص زیر استفاده می‌شود.

نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی GDP

این نسبت در کشورمان از (۴۵٪) در سال ۱۳۶۲، به (۷۰/۴٪) در سال ۱۳۸۰، افزایش یافته است (با احتساب بودجه عمومی دولت و بودجه شرکتهای دولتی).

نسبت شاغلین بخش عمومی به کل شاغلین کشور

این نسبت از (۱۹٪) در سال ۱۳۵۵، به (۳۳/۷٪) در سال ۱۳۸۰، افزایش یافته است. ضمناً تعداد کارکنان دولت از ۵۵۶,۸۷۳ نفر در سال ۱۳۵۷، به ۲,۳۲۸,۶۳۵ نفر در سال ۱۳۸۰، (حدود ۳ برابر) و تعداد شرکتهای دولتی به میزان (۴۰٪)، افزایش یافته است، که نشان دهنده رشد فزاینده اندازه دولت طی دو دهه اخیر است.

این در حالی است که در ارتباط با شاخص مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی، امروزه علمای علم اقتصاد و مدیریت معتقدند که افزایش بیش از (۳۰٪) شاخص مذکور باعث کاهش بهره‌وری و کاهش رشد اقتصادی کشورها می‌گردد، و حداقل این نسبت نیز معادل (۱۵٪) است. از مهم‌ترین علل افزایش اندازه دولت، حاکمیت تفکر مدیریت سنتی بر اداره امور کشور است. بر مبنای این تفکر، دولت برای انجام وظایف خود، ناگزیر است که خدمات را خود، رأساً تولید نماید. با وجود چنین تفکری در اداره امور کشور، با افزایش جمعیت و تقاضا در کشور، راه حلی غیر از افزایش اندازه دولت، و در نتیجه کاهش بهره‌وری و افت اقتصادی وجود ندارد. این در حالی است که در دهه اخیر، دولتها به سمت اداره کشور بر مبنای مدیریت نوین و بازنگری لازم در وظایف و نقش دولت متناسب با تغییرات محیطی، تقویت بخش خصوصی و جلب مشارکت مردم در انجام امور مربوط به خود، فرهنگ‌سازی جهت تغییر نگرش مدیران دولتی، از رقابت با بخش غیر دولتی به تقویت و حمایت از آن، فراهم نمودن قوانین و مقررات و سیاستهای تشویقی برای افزایش گرایش دستگاه‌های اجرایی، به واگذاری تصدیهای اقتصادی، اجتماعی،

رفاهی و فرهنگی به بخش غیر دولتی و تنظیم اهداف کمی برای واگذاری و نظارت بر تحقق آن اهداف می‌باشد. پیامد استقرار این تفکر، توان مالی، انسانی، تجهیزاتی دولت برای انجام امور حاکمیتی در سطح مطلوب است.

سازماندهی و ساخت‌آفرینی

نبود وجود ضابطه و قانونمندی، جهت ایجاد تشکیلات و ساخت‌آفرینی در دولت و فقدان یک مرجع واحد جهت اتخاذ تصمیم نهایی در این خصوص، سبب شده است که بعضاً به طور سلیقه‌ای و مقطعی، و فارغ از ضوابط علمی و تجربی، به ایجاد یک ساختار تشکیلاتی و سازمانی جدید مبادرت شود، به طوری که ایجاد تشکیلات و سازماندهی‌های متعدد باعث ایجاد تداخل در وظایف دستگاه‌های اجرایی، و استمرار فعالیتهای دستگاه‌هایی که فاقد توجه وجودی می‌باشند و افزایش سطوح مختلف تشکیلاتی شده است.

نظام تصمیم‌گیری

ایجاد شوراهای متعدد تصمیم‌گیری در کشور، باعث افزایش مدت زمان تصمیم‌گیری، افزایش تداخل بین مراجع تصمیم‌گیری و کاهش کیفیت تصمیمات گردیده است. به طوری که در حال حاضر ۹۰ شورای تصمیم‌گیری در کشور فعال است. بخش اعظم زمان مدیران عالی کشور، صرف شرکت در این شوراها می‌گردد. این در حالی است که برخی از نهادهای تصمیم‌گیری که در سالهای اخیر در درون قوه مجریه ایجاد شده‌اند، حتی حوزه‌های مشخصی برای تصمیم‌گیری ندارند. به عنوان نمونه در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی، در حال حاضر حدود ۲۰ شورا در کشور فعال می‌باشند.

تمرکز و عدم تمرکز

عدم تناسب میان اختیارات و مسئولیتهای محوله به مدیران، و نبود حد بهینه‌ای از تمرکز و عدم تمرکز در اداره امور کشور، و غیر ذاتی بودن اختیارات مقامات محلی، و تمرکز بیش از حد اختیارات در حوزه‌های مرکزی، باعث کاهش کیفیت تصمیمات متخذه، و پرداختن به امور اجرایی در ستاد دستگاه‌های اجرایی شده است.

مدیریت

عدم تجدید نظر و به‌کارگیری الگوها و نظام‌های جدید مدیریتی در اداره امور کلان و بخش‌های مختلف کشور، فقدان نظام ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، عدم پیگیری تحقق اهداف، برنامه‌ها و نتایج مورد انتظار، منطقی نبودن مدت زمان تصدی مدیریت در دستگاه‌های اجرایی، عدم قانونمندی، ضابطه‌گرایی و شایسته‌سالاری در انتصاب و ارتقای کارکنان، و عزل، نصب و تغییر مدیران، از جمله مهم‌ترین چالش‌های نظام اداری و اجرایی کشور در این بخش می‌باشد.

منابع انسانی

نظام اداری در جذب و نگهداری کارکنان توانمند، کارآمد و متخصص، از توانایی‌های لازم برخوردار نیست. عدم استقرار نظام رقابتی در جذب و انتخاب نیروی انسانی، و وجود مجاری و طرق مختلف ورود به خدمات دولتی، و غیر قابل مهار شدن توسعه کمی بخش غیر دولتی، با توجه به محدود بودن منابع کشور، باعث کاهش میزان حقوق و دستمزد کارکنان دولت، به منظور جبران خدمت آنان و در نتیجه کاهش انگیزه آنان، و عدم توفیق در جذب نیروهای توانمند و متخصص، شده است. نظام ارزشیابی کارکنان دولت، به منزله ابزاری برای ترغیب و تشویق کارکنان، به انجام وظایف در سطح کمی و کیفی مطلوب و ارتباط آن با روند پیشرفت شغلی و سرنوشت استخدامی، از کارآمدی کافی برخوردار نمی‌باشد. نبود برنامه آموزش کوتاه‌مدت و حین خدمت سبب شده است که، توانایی‌های کارکنان متناسب با تغییرات و تحولات علمی روز دنیا افزایش نیافته، و بعد از مدتی دانش و معلومات کارکنان در نظام اداری با یافته‌های جدید دنیا فاصله گیرد.

فناوری اداری و فرایندهای انجام کار

استفاده از رویه‌ها و روش‌های منسوخ و سنتی انجام کار، و عدم گرایش به تحول و نوسازی در فناوری شیوه‌های انجام کار، و در نتیجه غیر منطقی و طولانی بودن سیر مراحل و فرایندهای انجام کار، و فقدان زمانبندی انجام امور، و تأکید بیش از حد بر سازوکارهای کنترلی، حاکمیت طرز تلقی «عدم اعتماد» نسبت به مراجعان دستگاه‌های دولتی، حاکمیت رابطه به جای ضابطه در انجام امور ویژه در امور مربوط به مراجعان دستگاه‌های دولتی، و نازل بودن سطح کیفیت خدمات دستگاه‌های اجرایی، در مقایسه با

موارد مشابه در بخش غیر دولتی و استانداردهای جهانی، از مهم‌ترین چالشهای نظام اداری و اجرایی کشور در این بخش محسوب می‌گردد.

قوانین و مقررات

روح حاکم بر قوانین و مقررات اداری و استخدامی، به شکلی است که کارکنان بعد از استخدام هیچ نیازی به تلاش و تحرک در خود احساس نمی‌کنند. عدم برقراری پیوند و همبستگی میان جلب رضایت مردم و ارباب رجوع، و وضعیت استخدامی مدیران و کارکنان، باعث شده است که رضایت و عدم رضایت مردم، در سرنوشت استخدامی آنان تأثیر نداشته، و دستگاه‌های اجرایی در قبال جامعه پاسخگو نبوده و رفتار کارفرما - مآبانه، با مراجعین و مردم دارند. قوانین و مقررات استخدامی، فاقد جامع‌نگری لازم بوده، به طوری که این موضوع موجب تصویب اصلاحیه مکرر، اتخاذ تصمیمات ناسخ و منسوخ و متنوع در مورد موضوعات خاص شده است و طرز تلقی نامناسب از مفهوم «بازنشستگی» به سبب تغییر مکرر قوانین و مقررات مربوطه، موجب ورشکستگی صندوقهای بازنشستگی گردیده است.

۵-۱۰- چشم‌اندازهای نظام اداری و مدیریتی (دولت و زمامداری)

- ۱- متناسب نگاه داشتن اندازه دولت، تا حدی که از تمرکز در اداره امور، بوروکراسی غیر ضرور، افزایش هزینه‌ها، کاهش بهره‌وری و کاهش رشد اقتصادی کشور جلوگیری گردد، و هزینه‌های بخش دولتی، با احتساب اعتبارات دستگاهها و شرکتهای دولتی، که در قوانین بودجه سالیانه منظور می‌گردند، به (۵۰٪) تولید ناخالص داخلی برسد.
- ۲- بهبود ویژگی‌های ذیل در نظام اداری و مدیریتی دولت:
 - تنظیم و اداره یکپارچه و به دور از چندگانگی و ناسازگاری امور جامعه
 - قانونمندی، انصاف و بی‌طرفی در احقاق حقوق عامه
 - شفافیت و افزایش نمودار سیمای ضد فساد و تعقیب سلامت و صحت عمل در اداره امور
 - مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری
 - عدالت‌جویی
 - پاسخگویی، مردم‌گرایی و حساس بودن نسبت به ضرورتهای و مقتضیات جامعه و جهان

- توانمندی در مدیریت پیچیدگیها، بحرانها و راهبری امور راهبردی و حیاتی کشور
 - تسهیل‌گری
 - خدمتگزاری
 - کارآفرینی و توسعه فضای اجتماعی قابلیت‌زا و کارآفرین
 - شایسته‌گرایی
 - دانش‌گرایی
 - نوگرایی و غلبه بر محدودیتهای سنتی و استقبال از تحول، بازآفرینی، تبدیل و نوسازی در فرایندها و ساختارها و ...
 - دسترسی صاحبان حق و نفع به اطلاعات، به ویژه در زمینه ارزیابی، قضاوت، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری
- ۳- برخورداری دولت از نظام تصمیم‌گیری شایسته و مؤثر در سطوح مختلف، و تحقق حد مطلوبی از ترکیب عقلانیت و دموکراسی در نظامها، نهادها و مراجع تصمیم‌گیری
- ۴- تمرکززدایی در نظام و مدیریت امور، طی مرحله توزیع اختیار، نهادینه ساختن فرایندهای غیر متمرکز تصمیم‌گیری، ایجاد ظرفیت برای استقرار مدیریت متمرکز سالم، شایسته و مطمئن در جهت تعالی اهداف توسعه کشور، تقسیم عادلانه و مؤثرتر نقش مسیریابی و هدف‌گذاری و اعطای اختیار به مقامات ملی، منطقه‌ای و محلی در قلمروهای مدیریتی خود
- ۵- متمرکز شدن بر کیفیت، سرعت، شفافیت، سلامت و کارایی در اداره و ارزیابی امور، با توجه به ملاحظات کارایی در اقتصاد ملی و ابعاد بین‌المللی مربوط (رقابت‌پذیری، عضویت در نهادهای بین‌المللی، جلب همکاری‌های بین‌المللی، ایفای نقش فعال منطقه‌ای و استفاده از دانایی جهانی و همکاری با آن در راستای نیازهای محلی و جهانی)
- ۶- ایجاد نظام اداری و مدیریت دولتی پذیرای بهره‌گیری از دانش و فناوری اطلاعات و ارتباطات، بهره‌مندی از آن در حوزه‌های دارای اولویت از نظر توسعه مدیریت دولت و ارتقای سطح خدمت‌رسانی و اثربخشی نظام اداری در عرصه خدمت

۷- برخورداری نظام اداری از سامانه‌ها، خط‌مشی‌ها، الگوهای نوین و روزآمد مدیریت منابع انسانی و سرمایه‌های فکری و تکمیل آن با ضرورت‌هایی چون تعهد، پایداری، ماندگاری، سخت‌کوشی، بهره‌وری نیروهای دانشی، سرآمد و ارزش‌افزا و مدیریت مؤثر نیروهای مازاد، غیر لازم و غیر کارآمد

۸- توسعه ظرفیت‌ها، استعداد‌های نظام اداری (نظام اداری توسعه یافته‌تر) و مدیریت دولتی برای تعامل بیشتر، افزایش مشارکت و جلب همکاری و همراهی بخش‌های مختلف جامعه (بخش خصوصی، سازمان‌های غیر حکومتی و ...) در توسعه، تعالی و اداره امور کشور، و حمایت و پشتیبانی آنها در متن انجام نقش هدایتی و نظارت فعال و شایسته خود

۴-۱۱- امنیت و توسعه قضایی

۱-۱۱- مقدمه

در دنیای امروز که جوامعی بسیار پیچیده و در مراحل مختلف رشد و توسعه شکل گرفته‌اند، تنها دولتی می‌تواند پایدار بماند که همه طبقات، به نوعی در فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌ها و اقدام‌های اجرایی آن سهیم باشند. چنین دولتی باید همواره در جهتی حرکت کند که تأمین رفاه و امنیت یکایک افراد جامعه، ایجاد فرصت‌های برابر برای همگان، و تحقق عدالت اجتماعی تضمین شده، و اعتماد ملی به سوی آن جذب شده باشد. در چنین حکومتی، امنیت قضایی، احترام به حقوق و حریم خصوصی افراد، تحقق امنیت فردی و مصونیت از خشونت و تجاوز، رفع هر گونه تبعیض جنسیتی، قومی و گروهی و توسعه همه جانبه تعامل دولت و مردم، به منظور ایجاد اعتماد ملی، همگرایی و نشاط عمومی، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

حاکمیت قانون در روابط اجتماعی افراد، گروه‌ها و طبقات اجتماعی، برابری افراد در برابر قانون، امنیت اجتماعی و شغلی افراد، آزادی آحاد ملت در انتخاب محل اقامت، شغل، عقاید سیاسی، اجتماعی و مذهبی، حفظ حرمت و حیثیت افراد، حق دادخواهی و مراجعه به دادگاه صالحه جهت احقاق حق و برائت کلیه افرادی که جرمی از آنان در دادگاه صالحه اثبات نشده است (اصول ۳۲ تا ۴۰ قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران)، مبانی اولیه امنیت قضایی است که پیش‌شرط اولیه توسعه اجتماعی تلقی می‌شود.

از طرف دیگر زد و خوردها و نا امنی‌های اجتماعی و اشکال پیچیده‌تر جرائم، نظیر ارتشا، آدم‌زدی، سوء استفاده از قدرت، تهدید، تطمیع و ارعاب، به طور طبیعی رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی را متوقف می‌سازد و درآمدها را کاهش می‌دهد و علی‌الخصوص رشد و پیشرفت را برای طبقات پایین اجتماعی ناممکن می‌سازد. ثروتمندان می‌توانند محافظ شخصی استخدام کنند و خانه‌هایشان را با وسایل ایمنی مصونیت بخشند، لکن مردم عادی برای تأمین امنیت خود در برابر جنایات و جرایم ابزاری در اختیار ندارند. ناله مردم عادی در این خصوص، همواره بیان ترس دائمی از خشونت و ناامنی و ناتوانی است.

جرائم، به طور غیر مستقیم نیز بر زندگی اجتماعی تأثیرگذار است. کودکان خشونت دیده معمولاً در مدرسه عملکرد خوبی ندارند (موریسون و اورلاندو ۱۹۹۹). بررسی وضعیت جوامع شهری در اکوادور، مجارستان، فیلیپین و زامبیا، نشان داده است که شرایط دشوار اقتصادی، افزایش روزافزون قیمتها و بیکاری، به کاهش مشارکت مردم در سازمانهای اجتماعی، و در نتیجه تخریب سرمایه اجتماعی می‌انجامد. در عین حال، پیوندهای غیر رسمی تضعیف می‌شود و خشونت‌های گروهی، آشوبگری و جرائم، فزونی می‌یابد (موزر ۱۹۹۸). به این سبب خشونت و جرم، مردم را از دو ابزار مهم کاهش آسیب‌پذیری، یعنی سرمایه انسانی و اجتماعی، محروم می‌سازد. زنان، قربانیان اصلی خشونت‌ها هستند و این آسیب‌پذیری در گروه‌های کم درآمد و فقیر بیشتر است (موریسون و اورلاندو ۱۹۹۹).

عوامل برون‌زایی همچون فقر اقتصادی، تورم فزاینده، جهل و بی‌سوادی، بیکاری، سست گردیدن ارکان خانوادگی و تجرد، سستی مبانی اعتقادی، ایمانی و اخلاقی، توسعه نامناسب شهرنشینی و حاشیه‌نشینی و غیره که موجب افزایش جرم، جرم‌زایی و جرم‌خیزی و برخوردهای حقوقی می‌گردد، افزایش میزان تقاضا به خدمات قضایی را، در بر داشته و موجب عدم تعادل بین عرضه و تقاضای خدمات قضایی می‌گردد، که این امر زمان تشکیل پرونده تا زمان مختومه نمودن آن را طولانی‌تر می‌کند و متوسط زمان صرف شده جهت رسیدگی به پرونده را کاهش و احتمال بروز خطاهای قضایی را افزایش می‌دهد. دائماً بر تراکم و انباشت متقاضیان می‌افزاید، در نتیجه عدم تعادل بین عرضه و تقاضا و غیر

متعارف بودن سرعت رشد تقاضا نسبت به سرعت رشد عرضه، مانع تحول کیفی در بخش قضا می‌گردد. در حال حاضر، در پنجاه و سه درصد (۵۳٪) از بخشهای مستقل و کلیه شهرستانها، امکان دسترسی به خدمات قضایی فراهم گردیده است و با ایجاد شوراهای حل اختلاف، امکان دسترسی بیشتر مردم میسر شده است.

به طور متوسط، مدت زمانی که هر یک از ۵۶۱۸ نفر قاضی محاکم، برای رسیدگی به یک پرونده صرف می‌کنند، در حدود یک و نیم ساعت می‌باشد و هر قاضی عهده‌دار رسیدگی به هزار و چهارصد و دو (۱۴۰۲) پرونده در سال است، که به ۱۲۸۲ پرونده از آنها رسیدگی می‌کند و رسیدگی به ۱۲۰ پرونده، یعنی هشت و نیم درصد (۸/۵٪)، به سال بعد موکول شده و بر حجم پرونده‌های سال بعد می‌افزاید. با توجه به این که قضات به طور تمام وقت مشغول رسیدگی به پرونده‌ها می‌باشند، بنابر این فرصتی برای پرداختن به امر آموزش و ارتقای سطح تخصصی آنها باقی نمی‌ماند.

در نتیجه رسیدگی به پرونده‌ها، از سطح کیفی مطلوبی برخوردار نمی‌باشد. پایین بودن سطح تحصیلات کارکنان اداری (به طوری که از ۲۱۹۲۴ نفر کارکنان دادگستری، حدود (۷۰٪) دارای مدرک تحصیلی دیپلم و پایین‌تر می‌باشند) و نامناسب بودن قوانین شکلی و ماهوی، نظام حقوق و دستمزد و استخدامی و شرایط احراز پست و ارتقای قضات و کادر اداری، بالاخص شرایط احراز مقام قضاوت و ضعف شدید در توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و آموزش و تحقیقات، کمبود و عدم تناسب فضای اداری متناسب با وظایف قضایی و عدم توجه به امر پیشگیری از وقوع جرم، کاهش کیفیت، افزایش تقاضا و طولانی شدن زمان رسیدگی به پرونده‌ها را تشدید می‌نماید و افزایش مراجعات، حجم عملیات پزشکی قانونی و زندانها را نیز به دنبال دارد.

به روز نبودن قوانین و مقررات، و فقدان روشهای نوین و فناوری پیشرفته، حراست از مالکیت‌های مشروع و ارائه‌ی مطلوب خدمات ثبتی را نیز با مشکل مواجه کرده است.

بازرسی و نظارت بر حسن اجرای قوانین، از نظام یکپارچه برخوردار نیست، و به دلیل فقدان استراتژی مشخص و مدون در این زمینه، و نبود شاخصهای شفاف و جامع و شرح وظایف و استانداردهای روشن، نظام بازرسی و نظارت از کارایی مناسبی برخوردار نیست.

۱۱-۲- چشم‌انداز (استمرار وضع موجود)

از آنجا که متوسط رشد تقاضا تحت تأثیر عوامل برون بخشی، حدود (۹/۶٪) در سال، یعنی حدود ۷ برابر رشد متوسط جمعیت می‌باشد، بنابر این پیش‌بینی می‌شود که تا پایان سال ۱۳۸۸ در حدود (۲۰/۶٪) از جمعیت کل کشور متقاضی خدمات قضایی خواهند بود که این نسبت در سال ۱۳۹۴ به حدود (۳۳/۲٪) خواهد رسید. بنابر این در سال ۱۳۸۸، به منظور پاسخگویی به این حجم تقاضا با شرایط و کیفیت کنونی نیاز به حدود ۱۱۰۰۰ نفر قاضی، و ۵۰،۰۰۰ نفر پرسنل اداری و حدود ۲،۱۴۰،۰۰۰ متر مربع فضای اداری و در سال ۱۳۹۴ به ۱۹،۰۰۰ نفر قاضی، ۸۶،۰۰۰ نفر پرسنل اداری و ۳،۴۰۰،۰۰۰ متر مربع فضای اداری خواهد بود.

با توجه به افزایش نرخ شهرنشینی [به طور متوسط (۲/۱۴٪)] بالاخص در کلان‌شهرها، به تبع آن افزایش حاشیه‌نشینی و با توجه به افزایش نرخ بیکاری و جمعیت بی‌کار، افزایش تورم که کاهش اعتماد به آینده را به همراه می‌آورد و امکان‌پذیری زندگی شرافتمندانه را ناممکن می‌نماید، افزایش ضریب نابرابری توزیع درآمد (ضریب جینی) و ناپایداریهای شغلی و درآمدی که منجر به فقر و درماندگی، هنجارشکنی و بزهکاری و افزایش تنشها و تعارضات اجتماعی خواهد شد، همچنین تأکید برنامه‌ریزان بر افزایش «کارایی» که تعدیل نیروی انسانی واحدهای تولیدی و اقتصادی را به همراه دارد، رشد و گسترش امواج بیکاری عمومی، فراهم بودن زمینه‌های فساد اداری و رانتهای اقتصادی، اعتماد عمومی را کاهش می‌دهد و جرم‌خیزی و اقدامهای ناهنجار اجتماعی را مشروعیت می‌بخشد و تنش‌ها و استرسهای اجتماعی را به دنبال می‌آورد و همه اینها، شکاف بین عرضه و تقاضای خدمات قضایی را عمیق‌تر می‌نماید.

۱۱-۳- چشم‌انداز مطلوب

نیل به امنیت پایدار اجتماعی و توسعه قضایی مطلوب، به نحوی که حقوق اساسی ملت تضمین شود و آحاد جامعه خود را در حمایت قانون و نظم اجتماعی احساس نماید، و «قانون» را تنها تنظیم‌کننده روابط خود و دیگران تلقی نماید، فرصتهای برابر برای حیات اجتماع و رقابت اقتصادی طبقات و گروههای مختلف اجتماعی، از طریق تحقق اصول و محورهای زیر میسر خواهد شد:

الف: اهداف

- ۱- توسعه امنیت قضایی (اصول ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۳۵ و ۳۶ قانون اساسی)
- ۲- احترام به حقوق و حریم خصوصی افراد
- ۳- برائت کلیه افرادی که جرمی مرتکب نشده‌اند (اصل ۳۷ قانون اساسی).
- ۴- امنیت فردی و مصونیت از خشونت و تجاوز (اصل ۴۰ قانون اساسی)

ب: ارزشها

- ۱- عدالت
- ۲- رشد و گسترش کنترل‌های درون‌زا (وجدان، تدین، احترام افراد به حقوق دیگران)
- ۳- احساس مراقبت عمومی
- ۴- تأمین فرصت‌های یکسان برای گروه‌های مختلف اجتماعی
- ۵- اعمال مجازات و جرمه به منظور بازدارندگی از وقوع جرم
- ۶- استقلال قضات، در عین مسئولیت و پاسخگویی نسبت به شرایط عمومی اجرایی کشور

۴ ۱۲- تعادل و توازن منطقه‌ای کشور بر اساس آمایش سرزمین

۱۲-۱- مقدمه

آمایش سرزمین به عنوان یک دیدگاه بلندمدت در توسعه کشور، به تبیین روابط منطقی بین بخش‌های مختلف اقتصادی - اجتماعی و بین مناطق کشور می‌پردازد و با استفاده از قابلیت‌ها و امکانات سرزمین چیدمان متناسب فعالیت‌ها در پهنه سرزمین را ترسیم می‌نماید. در واقع ایجاد تعادل و توازن بین مناطق کشور یکی از دستاوردهای آمایش سرزمین به حساب می‌آید.

در این راستا تدوین نظریه پایه توسعه ملی که نقش و جایگاه مناسب کشور را در سطح منطقه و جهان با توجه به شرایط و امکانات داخلی و روندهای بین‌المللی ترسیم می‌نماید به عنوان پیش‌زمینه و سند بالادست آمایش سرزمین برای دستیابی به این چیدمان منطقی ضروری است.

۲-۱۲- تعاریف و چارچوب مفهومی

آمایش سرزمین را مهندسی ترتیبات بهره‌وری بهینه از ظرفیتهای اجتماعی و طبیعی تعبیر کرده‌اند به‌این ترتیب مقوله آمایش سرزمین به عنوان تلفیقی از سه علم اقتصاد جغرافیا و جامعه‌شناسی و به مثابه دیدگاه درازمدت ملی بر اساس ارزیابی روشنی از تحولات آینده و بر پایه سه ملاحظه‌ای اساسی زیر شکل می‌گیرد.

- ۱- امکانات و قابلیت‌ها و موانع و تنگناها که تعیین کننده تخصص‌ها و عملکردهای اصلی اقتصادی و اجتماعی و منشأ انتخاب فعالیت‌ها و ساختار کلی اقتصادی می‌باشد.
- ۲- ساختار فرهنگی هویت ملی که ناظر بر مشخصه‌های اعتقادی و رفتاری جامعه می‌باشد و بیان کننده ویژگی‌های عامل انسان در توسعه است.
- ۳- موقعیت ملی، منطقه‌ای و جایگاه بین‌المللی کشور که بیان کننده ویژگی‌های سرزمین است و خصوصیات فضا را در جهت‌گیریهایی توسعه ملحوظ می‌دارد.

در آغاز هزاره سوم میلادی جهان مجموعه‌ای از تحولات گسترده را تجربه می‌کند که زنجیره‌ای از تغییرات اساسی در ساختارهای سیاسی و اقتصادی را موجب گردیده است. در این تجربه، جهان در فرایند شکل‌بندی نظم دیگری است که اگر چه هنوز این فرایند به پایان نرسیده ولی ویژگی‌های آن، چشم‌اندازی کاملاً متفاوت با گذشته را ترسیم می‌کند. مهم‌ترین خصوصیتی که در حوزه آمایش، تأثیرگذار می‌باشد، روند جهانی شدن اقتصاد و یا اقتصادی شدن جهان است که اصطلاحاً با فرایندی به نام یکپارچگی **globalisation** شناخته شده است. گرچه هنوز بر سر این که دامنه این فرایند تا کجا تداوم خواهد داشت بحث‌ها ادامه دارد، اما ویژگی‌های بارز آن تا جایی که به مقوله مورد بحث مربوط می‌شود به شرح زیر می‌باشد:

- تحولات جدی در جغرافیایی اقتصادی نظام سرمایه‌داری

- یکپارچه شدن بازارها

- تحولات منطقه‌ای

- تغییرات ایجاد شده در شرایط داخلی

افزون بر فرایند یکپارچگی **globalisation** و ویژگی‌های برشمرده آن، آنچه که بر چشم‌انداز آمایش و توسعه و تعادل منطقه‌ای و نقش و جایگاه آن و به طور کلی دستاورد نهایی اثر می‌گذارد، به شرح زیر قابل تبیین می‌باشد.

- ۱- عمده شدن دیدگاه‌سازیهایی درازمدت توسعه نسبت به نتیجه‌گیری‌های مکانی و مدیریت فضایی توسعه
- ۲- تفوق یافتن دیدگاه برنامه‌ریزی ارشادی بر برنامه‌ریزی‌های دستوری
- ۳- افزایش اهمیت سطح ملی در تعیین چارچوبها و استراتژیهای کلی
- ۴- واگذاری سطوح تفصیلی‌تر تصمیم‌گیری‌ها به واحدهای منطقه‌ای
- ۵- طراحی و ایجاد روشهای کنترل و هماهنگی سطوح مختلف نظام برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری

۳-۱۲- تبیین نقش و جایگاه آمایش و تعادل منطقه‌ای در توسعه کشور

عدم تعادل‌های چشم‌گیر منطقه‌ای، ناهماهنگی‌های بین بخشی، رشد غول‌آسای تهران، به عنوان پایتخت، ناکارآمدی شبکه زیرساختی کشور و ... ضرورت توجه جدی به سرزمین (آمایش) و رخدادهای درون این سرزمین (تعادل منطقه‌ای) را الزامی نموده است. بنابر این ضرورت‌هایی که پرداختن به برنامه‌ریزی آمایش و توسعه و تعادل منطقه‌ای را الزامی ساخته‌اند، به روشنی نقش و جایگاه مقوله آمایش و توسعه منطقه‌ای را در چشم‌انداز بلندمدت کشور تبیین می‌کنند. مهم‌ترین این گونه ضرورت‌ها به شرح زیر می‌باشند:

- عدم تعادل‌های موجود در سرزمین که بخشی ناشی از اتخاذ استراتژی قطب رشد در سالهای پیش از انقلاب و بخشی برخاسته از به کار نگرفتن راهبردهای مناسب سازماندهی فضا در سالهای پس از انقلاب می‌باشد، در آینده ساختار فضایی کشور را با مشکلات جدی رو به رو خواهد ساخت.
- عدم بهره‌برداری مناسب از امکانات و قابلیت‌های برخی از مناطق که این امر از یک سو موجب حاشیه‌ای شدن قسمتهایی از سرزمین و از سوی دیگر سبب اتکای بیشتر توسعه ملی به منابع نفت خواهد شد.

- فقدان هماهنگی‌های لازم بین بخشهای اقتصادی در سطح سرزمین، این ناهماهنگی موجب نبود پیوستگی و پیوند منطقی بین طرحهای عمرانی بزرگ کشور می‌شود.
- به دلیل به فراموشی سپرده شدن شرایط اجتماعی، قومی و فرهنگی مناطق (فقدان یکپارچگی فضا و وحدت ملی) در فرایند تهیه برنامه‌های توسعه ملی، طرحهای عمرانی بزرگ در حد ظرفیت مطلوب مناطق مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.
- مسائل سیاسی - امنیتی، بعد دیگری است که در برنامه‌ریزی فضای ملی به آن پرداخته می‌شود. اتخاذ فعالیت و اسکان جمعیت در مناطق استراتژیک، که از نظر اقتصادی قابلیت چندانی ندارند در حیطه‌ی این گونه برنامه‌ریزی‌های قرار می‌گیرد.
- عدم توجه به رعایت مسائل زیست‌محیطی و ضرورت بهره‌برداری بهینه از منابع طبیعی در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی
- نظام اسکان جمعیت و سازماندهی سلسله مراتبی مراکز شهری و نواحی روستایی بر اساس توزیع فعالیتها و امکانات در پهنه سرزمین
- لزوم توجه به شرایط جهانی و منطقه‌ای و ضرورت لحاظ کردن این گونه متغیرها در برنامه‌ریزی‌های استراتژیک و بلندمدت با توجه به اهمیت روزافزون مسائل ژئواکونومیک و ژئوپلیتیک رویکردی نوین در برنامه‌ریزی بلندمدت است که رویکردهای ناظر بر برنامه‌ریزی‌های کلاسیک فاقد آن می‌باشند.

۴-۱۲- رویکردهای نهادی - سیاستی

مجموعه بررسیهای به عمل آمده حاکی از آن است که «موقعیت جغرافیایی»، «منابع انرژی»، «ذخایر معدنی» و «منابع انسانی»، چهار مزیت اصلی ما برای حضور در فعالیتهای اقتصادی جهان و منطقه می‌باشند که این مزیتها و سایر ویژگی‌های سرزمین و شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی انتخاب راهبرد توسعه درون‌زا و برون‌نگر را برای توسعه بلندمدت کشور لازم می‌نمایاند. همچنین با توجه به نتایج کلی تحلیل سازمان فضایی و با در نظر گرفتن اصول آمایش سرزمین و نتایج فضایی نظریه پایه توسعه ملی، سیاست کلان آمایش سرزمین به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

الف: جهت‌گیری‌های کلان آمایش سرزمین بر اساس نظریه پایه توسعه ملی

- گسترش و تجهیز کریدورها (دالانها)ی ارتباطی با عملکرد فرا ملی و مراکز جمعیتی مستقر در آنها برای استفاده از مزیت‌های موقعیت جغرافیایی و قابلیت‌های ترانزیتی کشور
- پیش‌بینی مراکز جمعیتی با امکان عملکردهای فرا ملی و بین‌المللی برای تقویت نقش منطقه‌ای کشور
- تقویت ظرفیتهای تولیدی در صنایع مورد تقاضای منطقه در نواحی و مکانهای متناسب با بازارهای مصرف آنها
- پیش‌بینی مراکز صنعتی مناسب برای تجهیز به خدمات تحقیقاتی و فناوری به منظور افزایش قابلیت کشور در ایفای نقش مرکزیت فناوری در منطقه
- تعیین و آماده‌سازی مسیرهای انتقال انرژی دریای خزر و نواحی شرقی آن تا مبادی خروجی غربی، جنوبی و شرقی
- تجهیز شبکه انتقال انرژی در داخل کشور به همراه افزایش قابلیت هر چه بیشتر ایفای نقش انتقال انرژی کشورهای منطقه از طریق معاوضه SWAP در راستای بهره‌برداری هر چه بیشتر از موقعیت ممتاز جغرافیایی کشور
- تجهیز مراکز جمعیتی و صنعتی و توسعه ظرفیتهای زیربنایی و تخصیص نواحی خاص در پایانه‌های دریایی کشور متناسب با نیازهای ناشی از امر بهره‌برداری مناسب از منابع معدنی
- تعیین مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (در صورت نیاز) و انتخاب نقشهای تخصصی برای این مناطق و بر حسب اهداف و نیازهای ناشی از توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی

ب: جهت‌گیریهای آمایش سرزمین باتوجه به تحلیل سازمان فضایی و اصول آمایش سرزمین

- با در نظر گرفتن تفاوت‌های عمده‌ای که بین دو منطقه «شمال و غرب» یعنی حاشیه‌ها و دامنه‌های دو سلسله جبال البرز و زاگرس و دشتهای ساحل دریای خزر از یک سو و منطقه «شرقی و جنوبی» شامل دشتهای مرکزی و جنوبی، سواحل دریای عمان و خلیج فارس و نوار شرقی کشور، از لحاظ تراکم

جمعیت، سطح برخورداری از شبکه‌ها و تجهیزات زیربنایی و ظرفیتهای تولیدی وجود دارد، جهت‌گیری کلی آمایش، به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

در منطقه اول آمایش درونی با تأکید بر افزایش ظرفیتهای تولیدی جهت حداکثر استفاده از ظرفیتهای زیربنایی و خدماتی موجود و در منطقه دوم، گسترش سازمان فضایی با تأکید بر تجهیز زیربناها و توسعه خدمات برای تحرک بخشیدن به منابع غنی و بالنسبه بهره‌برداری نشده آن.

در همین منطقه، با توجه به حجم بالای جمعیت این منطقه و افزایش قابل ملاحظه آن در بیست و پنج سال آینده، شکل‌گیری مراکز جمعیتی جدید و ارتقای مقیاس مراکز جمعیتی موجود اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. در توسعه فضایی منطقه اول، در قلمروهایی که تعدد و نزدیکی مراکز اجازه دهد، اولویت با توسعه گسترده و یا توسعه خطی نسبت به توسعه قطبی و متمرکز می‌باشد.

الگوی پیشنهادی توسعه فضایی برای منطقه دوم با توجه به تراکم پایین و پراکندگی مراکز جمعیتی، توسعه قطبی یا کانونی با هدف گسترش حوزه‌های نفوذ و ایجاد تحرک بیشتر در نواحی پیرامونی می‌باشد.

فرض کلی بر این است که افزایش ارتباط بین این کانونها زمینه تحرک بیشتر اقتصادی در محورهای رابط آنها را فراهم می‌سازد.

بر اساس جهت‌گیریهای مطرح شده، خطوط کلی آمایش سرزمین در دو منطقه فوق به طور همزمان و به تفکیک زیر توصیه می‌شود:

مناطق پرتراکم شمال و غرب کشور

- استفاده از مازاد ظرفیتهای زیربنایی در قلمروهایی که از «بیشترین برخورداری» و «برخورداری زیاد» بهره‌مند هستند، با نیت صرفه‌جویی در میزان و تسریع در بازدهی سرمایه‌گذاریها. اولویتهای مکانی در این قلمرو پس از بررسیهای میدانی نتایج مطالعات تفصیلی تعیین خواهد شد.

- تقویت زیربناهای مناطق «با برخورداری متوسط» و «نسبتاً محدود» در مواردی که بهره‌برداری از قابلیتهای تولیدی و خدماتی ایجاب نماید.

- تجهیز مناطق «با برخورداری محدود» و «فاقد برخورداری» در مواردی که نگهداشت جمعیت به دلایل «دفاعی و امنیتی»، «زیست محیطی»، «حراست از میراث فرهنگی» و «خروج از انزوای نواحی محروم دارای قابلیت توسعه» ایجاب نماید.

- محدودیت توسعه مراکز زیست، در مناطقی که از نقطه نظرهای «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از محیط زیست»، «حراست از میراث‌های فرهنگی»، گسترش اسکان جمعیت و استقرار فعالیت در آنها توصیه نمی‌شود.

- مقیاس و نحوه استقرار فعالیتهای صنعتی در این نواحی با توجه به «اصول کارایی و بازدهی اقتصادی» و توجه به اصل «تقسیم کار بین مناطق بر اساس تخصص‌های منطقه‌ای» و الزامهای مربوط به «سازماندهی فرایندهای توسعه صنعتی» خواهد بود.

- نوع و نحوه استقرار فعالیتهای خدماتی در مراکز جمعیتی، به طور کلی بر اساس رتبه هر مرکز در نظام سلسله مراتب خدماتی پیشنهادی می‌باشد. در الگوهای توسعه محوری و گسترده، نحوه توزیع فعالیتهای خدماتی بر حسب مورد مشخص خواهد شد.

مناطق کم‌تراکم شرق و جنوب کشور

- تقویت مراکز جمعیتی کرمان، شیراز، بندرعباس، بوشهر و زاهدان به منظور ایجاد کمربندی از قطبهای توسعه در نوار جنوب کشور با توجه به چشم‌انداز بهره‌برداری از منابع انرژی حوزه جنوبی و ذخایر معدنی دشتهای مرکزی و جنوبی سرزمین

- تقویت مراکزی (به عنوان مثال چابهار، ایرانشهر، زابل، بیرجند، بم، سیرجان، جیرفت، رفسنجان، کنگان، بندر لنگه، میناب و ...) به عنوان کانونهای توسعه برای تقویت و تحرک بیشتر اقتصادی در این مناطق

- انتخاب نقاط استراتژیک (نظیر جاسک و ...) جهت تسریع و بسط توسعه در نواحی دور افتاده و حاشیه‌ای در سواحل جنوب با قابلیت تحرک در شبکه‌های ترانزیتی نواحی شرقی و جنوبی کشور

- مقیاس و نحوه استقرار فعالیتهای صنعتی در این مناطق با توجه به قابلیتهای معدنی، امکانات صادراتی، چشم‌انداز شبکه‌های ارتباطی با عملکرد بین‌المللی خواهد بود.

- نوع، مقیاس و نحوه استقرار فعالیتهای خدماتی در این مراکز بر اساس رتبه هر مرکز در نظام پیش‌بینی شده سلسله مراتب خدماتی بوده و ارتقای سطح خدمات این مناطق به رده‌های بالاتر قابل بررسی است.

- تقویت جمعیت در مرکز سواحل خلیج فارس و دریای عمان با توجه به چشم‌انداز توسعه صنایع انرژی و ظرفیتهای بازرگانی.

ج: اصلی‌ترین جهت‌گیریهای توسعه ملی در بخشهای مختلف

در چارچوب استراتژی توسعه درونزا و برون‌نگر، عمده‌ترین جهت‌گیریهای بلندمدت ملی در بخشهای مختلف عبارتند از:

در بخش کشاورزی

تجاری کردن فعالیتهای بخش کشاورزی با هدف تأمین نیازهای ملی، به ویژه در اقلام استراتژیک، و گسترش بازارهای مصرفی و صادرات محصولات کشاورزی، دامی و شیلاتی مهم‌ترین جهت‌گیری توسعه بخش کشاورزی می‌باشد. افزایش راندمان تولید، نوسازی اراضی و افزایش ضریب مکانیزاسیون، اصلاحات نهادی نظیر اصلاح نظام بهره‌برداری، توسعه شبکه‌های زیربنایی به ویژه در قطبهای کشاورزی، توجه به مزیت‌های نسبی تولید محصولات، استقرار فعالیتهای مکمل صنعتی و خدماتی (نظیر صنایع تبدیلی و خدمات بازاریابی) در کنار فعالیتهای کشاورزی و ... به عنوان سیاستهای بلندمدت در این راستا پیشنهاد می‌گردد.

در بخش آب

افزایش بهره‌وری از منابع موجود از طریق بهبود و اصلاح ساختار مدیریت و بهبود سیستم مصرف (در زمینه‌های کشاورزی، شرب و صنعت) و نیز توسعه و افزایش منابع جدید عمده‌ترین جهت‌گیریهای بخش آب در راستای توسعه ملی می‌باشند.

در بخش صنعت و معدن

عمده‌ترین اولویت صنعتی در چارچوب استراتژی توسعه درون‌زا و برون‌نگر عبارتند از: صنایع شیمیایی و پتروشیمی، صنایع متالوژی و ذوب فلزات، صنایع حمل و نقل، صنایع الکترونیک. در این راستا می‌بایستی مجموعه‌ای از سیاستها، جهت هر چه درونی‌تر کردن **internalized** ارزش افزوده و جلوگیری از صادرات مواد خام و نیز رقابتی کردن صنایع کشور به ویژه صنایع اولویت‌دار به عنوان صنایع پیشرو در دستور کار قرار گیرد.

در بخش بازرگانی

تقویت جایگاه کشور در نظام مبادلات تجاری درون قاره‌ای و برون قاره‌ای از طریق تقویت و تجهیز مبادی ورود و خروج کالا متناسب با سیستمها و شبکه‌های بین‌المللی مبادلات بازرگانی عرضه و تقاضای تولیدات و نیز مصارف داخلی آنها، تقویت روابط بین فعالیتهای بازرگانی با بخشهای صنعت و خدمات برتر، تقویت و تکمیل کریدورهای ارتباطات بین‌المللی و بین منطقه‌ای، تقویت زیربنای حمل و نقل و ارتباطات و ... عمده‌ترین جهت‌گیری توسعه بخش بازرگانی محسوب می‌گردد.

در نظام اسکان جمعیت

ایجاد تمرکزهای فضایی متناسب با بهره‌وری بهینه از امکانات و قابلیتها در جهت سازماندهی یک اقتصاد درون‌زای برون‌نگر، اصلاح ساختار و سازماندهی شبکه نظام شهری در جهت تقویت نقش منطقه‌ای کشور، تقویت و ارتقای موقعیت مراکز شهری به منظور ایفای نقش مرکزیت در استانها و عملکرد مناسب ملی، ایجاد، تقویت و گسترش مراکز شهری بر روی محورهای توسعه و تقویت و تکمیل شبکه نظام سلسله مراتبی شهری، عمده‌ترین جهت‌گیری‌های بلندمدت توسعه نظام اسکان جمعیت می‌باشند.

در بخش انرژی

تغییر ترکیب مصرف انرژی از نفت به گاز، برق و انرژی‌های تجدید شونده، افزایش بهره‌برداری از میادین مشترک به جای میادین داخلی، ارتقای سطح همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در زمینه‌ی

خطوط لوله انتقال نفت و گاز و اتصال به شبکه‌های برق آفریقا و اروپا، عمده‌ترین جهت‌گیری‌های بلندمدت توسعه بخش انرژی می‌باشد.

در بخش گردشگری

جهت‌گیری‌های توسعه بخش گردشگری عبارتند از: تلاش در جهت حفظ جاذبه‌های زیست‌محیطی مناطق مختلف به عنوان نقاط بالقوه و بالفعل جذب گردشگران، ایجاد تسهیلات و تجهیزات گردشگری برای جهانگردان در طول مسیرهای اصلی گردشگری و شتاب بخشیدن به فرمت و بازسازی جاذبه‌های گردشگری.

در بخش‌های خدمات اجتماعی و فرهنگی

افزایش سطح کیفی و کارایی خدمات بهداشتی و آموزشی و ایجاد پوشش‌های گسترده و فراگیر برای تمام اقشار جامعه و تمام مناطق کشور، عمده‌ترین جهت‌گیری‌های خدمات اجتماعی و فرهنگی می‌باشند که با هدف ارتقای سطح کیفی نیروی انسانی در راستای تأمین نیازهای توسعه کشور تعقیب می‌شوند.