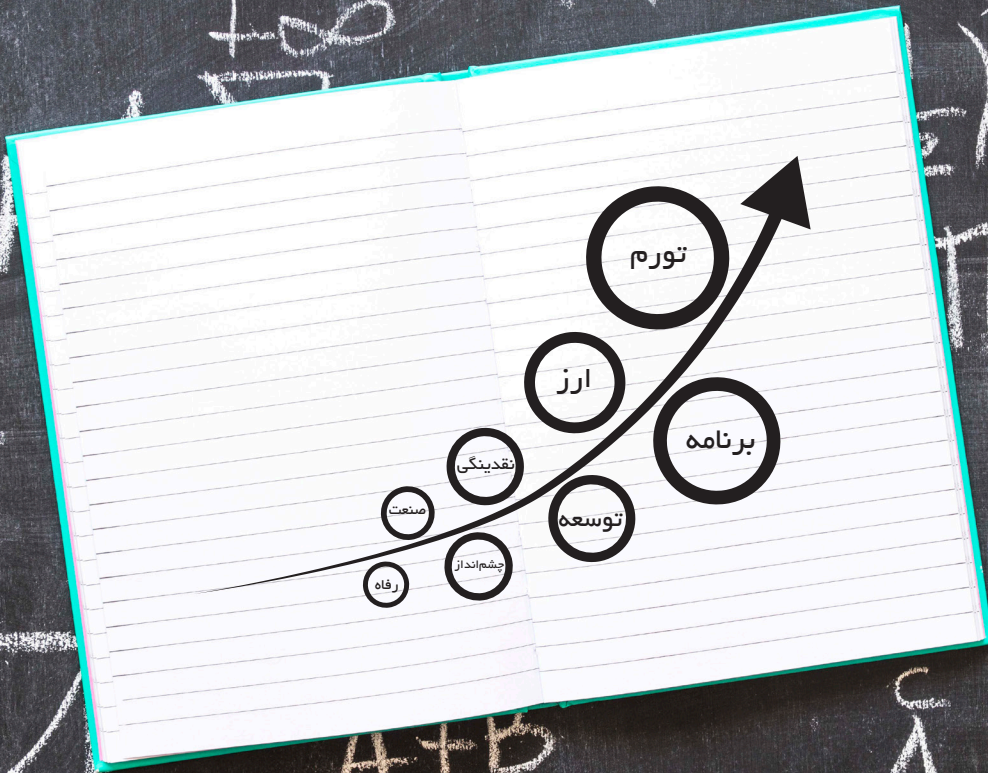




مرکز پژوهش های اتاق ایران

نقد و ارزیابی اجمالی نظام نامه « برنامه هفتم توسعه »



آبان ۱۴۰۱

شناسنامه گزارش



عنوان:

نقد و ارزیابی اجمالی
نظام‌نامه
« برنامه هفتم توسعه »

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تاریخ انتشار: آبان ۱۴۰۱

واژه‌های کلیدی: نظام‌نامه، برنامه هفتم توسعه، پیشران‌های اقتصاد، طرح‌های عمرانی، آسیب‌شناسی، عملکرد برنامه

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	چکیده
۸	مقدمه
۹	۱- عدم آغاز از شرایط و مسائل خاص حال حاضر کشور (برنامه معطوف به مسائل کشور)
۱۲	۲- فقدان تعریف سازوکاری برای مشارکت در تدوین برنامه
۱۴	۳- آشفتگی در نگرش و ساخت برنامه
۱۵	۴- عدم پایبندی به اولویتهای برآمده از استراتژی انتخابی
۲۰	جمع بندی



چکیده

- در این نوشتار تلاش شده در چند محور، نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه، نقد و ارزیابی گردد. **عدم آغاز از شرایط و مسائل خاص حال حاضر کشور، فقدان تعریف سازوکاری برای مشارکت در تدوین برنامه، آشفتگی در نگرش و ساخت برنامه و عدم پایبندی به اولویت‌های برآمده از استراتژی انتخابی** اهم ایراداتی است که به این نظام‌نامه وارد است.
- آنچه از نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه انتشار عمومی یافته، مجموعه ای از ۲۹ اسلاید و فهرستی از اسناد پشتیبان آن است. از این روی امکان ارزیابی این سند مهم بر اساس متن تفصیلی وجود ندارد.
- مهم‌ترین سوالی که در طراحی چارچوب فعلی جای آن خالی است، مسئله شرایط صفر یک برنامه توسعه است. برای دستیابی به یک تصویر از شرایط صفر برنامه، پرداختن به حداقل سه مسئله دلایل توفیق یا عدم توفیق برنامه‌های گذشته، شرایط محیطی (بین‌المللی) تدوین برنامه و وضعیت اقتصاد سیاسی و شرایط نهادی حاکم بر طراحی برنامه اهمیت دارد. فقدان توجه به این موضوعات نشان می‌دهد که مسئله شناسی مشخصی مبنای طراحی برنامه هفتم توسعه و رویکردهای مطرح در آن نیست.
- ارزیابی‌ها از میزان اجرایی شدن برنامه‌های توسعه قبلی به عملکردی در حدود ۳۰ درصد اشاره دارد. همچنین بنا بر ارزیابی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحقق اهداف برنامه برای برنامه ششم توسعه حتی زیر ده درصد است. طراحی نظام‌نامه فعلی بدون آسیب‌شناسی نسبت به دلایل عدم توفیق برنامه‌های توسعه گذشته، این نگرانی را ایجاد می‌کند که مجدد گرفتار همان اشتباهات گذشته شویم.
- تشدید بی‌سابقه تحریم‌های همه‌جانبه و کاهش سطح مبادلات اقتصادی و مالی و توقف مذاکرات احیای برجام، توقف چندین ساله پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زیرساختی نیازمند تامین مالی یا فناوری خارجی و ... از جمله مهمترین شرایط محیطی (بین‌المللی) طراحی برنامه هفتم است. بنابراین به‌نظر می‌رسد با توجه به شرایط بین‌المللی بجای برنامه توسعه، تدوین برنامه مدیریت بحران و کاهش آسیب‌های ناشی از آن ضروری باشد.
- برای برنامه‌ریزی توسعه، سطح حداقلی از ثبات سیاسی و اجتماعی، نهادهای تولید اندیشه توسعه، نهادهای مدنی، رعایت حداقلی از حقوق مدنی، پاسخگویی دولت و انتخابات آزاد به عنوان شرایط اولیه ضروری است. در حال حاضر اعتراضات شهروندان و به ویژه نخبگان، صاحبان کسب و کار و فعالان مدنی و اجتماعی مهم‌ترین پدیده زمان تدوین برنامه هفتم است، لذا برنامه هفتم بجای طرح آمال و آرزوهای بلندپروازانه بیش از هر چیزی باید به تامین حقوق شهروندی مردم معطوف و

متمرکز شود.

- سند برنامه، تفاهم‌نامه‌ای میان سیاستگذاران، برنامه‌ریزان، مدیران و ذی‌نفعان برنامه است. از این منظر حضور موثر نمایندگان بخش خصوصی (از جمله اتاق‌ها) در فرایند تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه اهمیت بالایی برخوردار است. با این وجود، به نظر می‌رسد تدوین نظام‌نامه برنامه هفتم در چارچوب برنامه‌ریزی غیرمشارکتی و از بالا به پایین صورت گرفته است.
- مسائلی نظیر صورت‌بندی و ساختار برنامه، درجه جامعیت و حد تفصیل برنامه، درجه تمرکز و نحوه مشارکت مناطق، بخش‌ها و نهادهای مدنی از جمله مهم‌ترین موضوعاتی هستند که محتوای یک برنامه توسعه را می‌سازند. در چارچوب فعلی این موضوعات یا مطرح نشده است یا به صورت آشفته درون متن قرار گرفته‌اند. در واقع برنامه فعلی فاقد تعریف روشن و صریح از مفاهیم اصلی برنامه و فاقد چارچوب مشخص از فرایند توسعه و رویکرد نظری به این فرایند است.
- در سند حاضر دو رویکرد مهم مطرح شده، یکی "دستیابی به رشد فراگیر" و دیگری "برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی برای توسعه" است. هر کدام از این دو رویکرد، تبعاتی دارد که به نظر نمی‌رسد اقتضات آن به درستی رعایت شده باشد. می‌توان گفت که در این سند، رویکرد رشد فراگیر بیشتر بر مبنای مدگرایی (تقلید از دیگر کشورها) و بدون ملاحظه ویژگی‌های راهبردی این رویکرد اتخاذ شده است. همچنین آنچه در قالب تغییر روش برنامه‌ریزی عنوان شده است، بیشتر تغییر عناوین است تا آنکه تغییر محتوا را در بر بگیرد.
- عدم پایبندی به اقتضات انتخاب پیشران‌ها در برنامه‌ریزی هسته‌ای از دیگر مسائل مهمی است که در این نظام‌نامه مشاهده می‌شود، بطوریکه بخشی مانند بخش گردشگری را به عنوان پیشران معرفی کرده است. مشخص نیست که این انتخاب بر چه مبنایی صورت گرفته است. بخش‌های پیشران را معمولاً به دلیل آثار و پیامدهای پویایی که بر سایر بخش‌ها دارد، انتخاب می‌کنند. با این وجود، بجز استدلال اشتغال‌زایی، بخش گردشگری فاقد صلاحیت‌های دیگر است و تأکید بر آن نوعی عدول از منطق انتخاب پیشران‌ها محسوب می‌شود.
- یکی از موضوعات مهمی که در گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی هسته‌ای مطرح است، تعیین تکلیف پروژه‌های عمرانی است که در چارچوب برنامه‌ریزی جامع برنامه‌های قبل، گستردگی زیادی پیدا کرده است. ساماندهی طرح‌ها و پروژه‌های موجود و استقرار نظام برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی به یک باره و از سال اول برنامه هفتم عملاً امکان‌پذیر نبوده و با خوش‌بینی می‌توان برنامه هفتم توسعه را یک برنامه گذار در روند برنامه‌ریزی کشور دانست که برای موفقیت نیازمند رعایت اصول علمی و کاربردی برنامه‌های تغییر و تحول خواهد بود.



- در مجموع به نظر می‌رسد، پیش از تدوین برنامه هفتم، نیاز به بازنگری و بررسی عمیق‌تر مفاهیم و گزاره‌ها وجود دارد و نظام‌نامه برنامه هفتم بهتر است با ملاحظه این بررسی‌های عمیق‌تر اصلاح شود.

مقدمه

برنامه ریزی توسعه، هدایت، کنترل و تغییرات آگاهانه و عقلانی متغیرها در نظام اجتماعی برای دستیابی به اهداف مطلوب است. برای این اساس هر برنامه توسعه ای توامان دربرگیرنده اهداف جامعه (اینکه این نظام به کجا می‌رود) و روش‌ها و ابزارهای عقلانی آن جامعه است (اینکه چگونه و از چه مسیری اهداف خود را پیگیری می‌کند). عبارت دیگر برنامه توسعه تجلی همزمان دو عنصر «هدفمندی» و «عقلانیت» در نظام اجتماعی است. توسعه بعنوان هدف محوری و اصیل برنامه ریزی وغایت نهائی آن امروزه با اهدافی روشن، دقیق، عینی (غیرشخصی و با قابلیت سنجش و آزمون همگانی) و باهنجارهایی ملموس و کم و بیش مشترک میان ملت‌ها و به عنوان بخشی از حقوق مسلم بشر برای دستیابی به فرصت‌های برابر شکوفائی و قابلیت‌مندی و بهره‌مندی از رهائی از محدودیت‌های غیر انسانی طبیعی و اجتماعی و دستیابی به رفاه، منزلت اجتماعی، امنیت عمومی و مشارکت در تعیین سرنوشت فردی و اجتماعی شناخته می‌شود و از حیث مفهومی فرآیندی چند بعدی، مستمر، ارتباطی و انسانی است. توسعه مفهومی قصدی و برنامه ریزی شده است و از این جهت با تحولات خودبخودی و طبیعی در نظام اجتماعی تمایز ریشه‌ای دارد از حیث راه و روش نیز، توسعه از طریق توانمندسازی انسانها برای ارتقا کیفیت زندگی و تحقق آرزوهای (دست‌یافتنی و ملموس و نه ناکجاآبادی و ناشدنی) آنها تحقق می‌یابد.

توسعه برای حاکمان و دولت‌ها یک تکلیف و مسئولیت الزام آور است که با کیفیت حکمرانی و سطح توانمندی حاکمیت پیوند خورده است. توسعه محصول تعاضد و تعامل موثر و مستمر عمودی (بین نسلی) و افقی (همه اعضا و جامعه و به عبارتی همه کسانی که زندگی‌شان از برنامه تاثیر می‌پذیرد) است. برنامه ریزی توسعه، عرصه بازیگری فعال و سازمان یافته آنان و مجال ارزشیابی مسیر طی شده گذشته و گزینش مقصد (بقدر حمیت خویش) و مسیرراهپیمائی آینده (با حکمت و همت خویش) است.

اگر برخورداری از موهبت توسعه و نعمت زیستنی شرافتمند طراز انسان امروز حقی برای مردم است - که هست - فراهم آوری این مجال بازیگری (مشارکت در تدوین، نظارت، اجرا و ارزشیابی برنامه) برای آنان در تعیین اهداف و عقلانی سازی مسیر حرکت بسوی آن برای آنها نیز حقی غیرقابل انکار است که به واسطه آن حقوق دیگری چون شفافیت، پاسخگوئی (سیاسی، مالی و حقوقی) دولت و حق گزینش آزاد و مهمتر از آن اصلاح یا توقف برنامه‌ها و سیاست‌ها را بدست می‌آورند.

طی هفت دهه گذشته مبانی نظری، سازمان دهی و روش‌های تدوین، نظارت و ارزیابی برنامه ریزی توسعه از رشد و بالندگی بسیاری برخوردار شده است. هم نظریه‌های برنامه ریزی و هم نظریه‌های علمی درون فرایند برنامه ریزی، مدل‌های نظری، روشها و ابزارهای پیش‌بینی و ارزشیابی و هم ویژگی‌های نظام برنامه ریزی (از جمله سطح تمرکز، حدتفصیل، دامنه جامعیت، مشارکت ملی، منطقه ای و محلی و نیز

مشارکت سازمان‌های اقتصادی و اجتماعی دولتی و غیردولتی) از تحول و تکامل بسیاری برخوردار شده است. اما شاید بتوان مهمترین تحول را حرکت از سوی برنامه‌ای برپایه خوانش فرمان محور به سمت برنامه‌هایی مشارکت محور دانست. فرمان در برابر برنامه از اولین روزهای تأسیس برنامه‌ریزی تا امروز وجود داشته و همواره به اشکال مختلفی راه توسعه مشارکت مدار را بسته است.

ارزیابی نظام برنامه‌ریزی

نقطه عزیمت برنامه‌ریزان توسعه، تدوین "نظام برنامه‌ریزی" به مثابه نقشه راه این فرایند مهم است. نظام برنامه‌ریزی در برگیرنده مبانی معرفتی، تحلیل وضع موجود و مسیر طی شده و مختصات وضع مطلوب، مهم‌ترین مفاهیم از جمله مفهوم توسعه به عنوان غایت نهایی برنامه، ساختار و منظر و افق برنامه مورد نظر، سازمان و تشکیلات تدوین برنامه و زمان بندی آن، حد تفصیل، سطح تمرکز، سطح مشارکت و روش‌های آن در سطوح درون و برون حاکمیت و میان بخش‌های عمومی و خصوصی و در مرکز و مناطق، نظام تأمین مالی و نظام ارزیابی و نظارت و ارزشیابی برنامه است.

آنچه از نظام برنامه‌ریزی برنامه هفتم توسعه انتشار عمومی یافته مجموعه‌ای از ۲۹ اسلاید و فهرستی از اسناد پشتیبان آن است. از این روی امکان ارزیابی این سند مهم بر اساس متن تفصیلی و سطح و چگونگی بهره‌گیری از این اسناد و چگونگی تلفیق آنها و نیز ارتباط آنها با سند بالادست «سیاست‌های کلی برنامه هفتم» وجود ندارد و گزارش حاضر صرفاً با بازخوانی اسلایدهای یادشده، برخی نکات و ملاحظات مهم درباره این سند را به شرح زیر طرح می‌کند:

۱- عدم آغاز از شرایط و مسائل خاص حال حاضر کشور (برنامه معطوف به مسائل کشور)

یکی از کارکردها و لوازم نظام برنامه به عنوان نقطه عزیمت برنامه ریزان ارائه تحلیل نظام مند (سیستمی) روشنی از وضع موجود، عوامل شکل‌گیری و تشدید آن، ویژگی‌های محیط زمینه‌ای جهانی و ملی و محیط عملیاتی برنامه و سازمان برنامه‌ریزی کشور است که بر اساس آن چشم انداز مورد نظر با معیارهایی قابل ارزیابی ارائه می‌شود. در این مرحله دستیابی به وفاقی کارشناسی و پذیرش شکاف توسعه کشور و تحلیل ماهیت و ابعاد و چرایی آن و احساس ضرورت سیاستگذاران برای برون رفت از آن، پیش از هر اقدامی در تدوین برنامه‌ها ضروری است. مهم‌ترین سوالی که در طراحی چارچوب فعلی جای آن خالی است، مسئله شرایط صفر یک برنامه توسعه است. برای دستیابی به یک تصویر از شرایط صفر برنامه، پرداختن به حداقل سه مسئله اهمیت دارد:

الف) عملکرد برنامه‌های توسعه گذشته و دلایل توفیق یا عدم توفیق آن

ب) شرایط محیطی (بین‌المللی) تدوین برنامه و ملاحظات ناشی از آن

ج) وضعیت اقتصاد سیاسی و شرایط نهادی حاکم بر طراحی برنامه

الف) عملکرد برنامه‌های توسعه گذشته و دلایل توفیق یا عدم توفیق آن

ارزیابی‌ها از میزان اجرایی شدن برنامه‌های توسعه قبلی به عملکردی در حدود ۳۰ درصد اشاره دارد. همچنین بنا بر ارزیابی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تحقق اهداف برنامه برای برنامه ششم توسعه حتی زیر ده درصد است. حال پرسش بنیادی این است که چرا برنامه‌های توسعه در هنگام اجرا چنین کم توفیق بوده‌اند و برنامه هفتم توسعه چه راهکاری برای جلوگیری از تکرار این مسئله دارد؟ ناکامی اجرایی برنامه‌های توسعه قبلی بیانگر آن است که باید منتظر فهرست بلندبالایی از مسائل حل نشده و موضوعات نیازمند بررسی باشیم. اما این نظام‌نامه نه در سطح توسعه، نه سطح کلان (بخشی و فرابخشی) و نه سطوح منطقه‌ای و محلی یا خرد (بنگاه‌های اقتصادی) و نه در تحلیل بخش دولتی و غیر دولتی (عمومی یا خصوصی) هیچ گزارشی از فهرست بلند مسائل و چالش‌های مهم ارائه نمی‌دهد. علاوه بر آن، هیچ تحلیل تاریخی، نهادی، ساختاری یا کلان از شکل‌گیری این چالش‌ها و فرایند تکوین آن‌ها وجود ندارد. از این روی به هیچ وجه مشخص نیست مساله یا مسائل مهم و اولویت دار موجود چالش برانگیز توسعه کشور از منظر برنامه ریزان چیست! بطور مثال در یک فهرست اجمالی و بدون سطح بندی آنها مسائل مهم توسعه کشور را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

- کاهش بی سابقه تعامل مالی و اقتصادی کشور با اقتصاد جهانی و کاهش درآمد ارزی کشور به یک سوم آغاز دهه ۱۹۹۰
- کیفیت نامطلوب حکمرانی در سطوح ملی، بخشی و منطقه ای
- ساختار و کارکرد نامناسب برای توسعه و کاهش بی سابقه سطح توانمندی و اثربخشی دولت
- روند نزولی و نگران کننده عملکرد نهادی به ویژه روند فزاینده فساد، روند نزولی محیط عمومی کسب و کار، نوآوری و رقابت پذیری اقتصادی
- فضای غیررقابتی و مداخله غیرمعارف نهادهای نظامی و حاکمیتی در اقتصاد
- تخلیه و تخریب منابع آب و زوال منابع طبیعی و زیست محیطی
- شرایط بسیار نگران کننده و بحرانی صندوق‌های بازنشستگی
- شرایط نگران کننده نظام بانکی
- سطوح بالا و فزاینده فقر و نابرابری اقتصادی و اجتماعی و فضائی
- روند فزاینده شکاف‌های توسعه منطقه ای و تشدید منازعات درون و بین منطقه ای در کنار روندهای نگران کننده مهاجرت درون سرزمینی و تغییرات محسوس در آمیزش جمعیت و فعالیت اقتصادی کشور

- نرخ‌های بالا و پایدار بیکاری در سطح ملی و مناطق و به ویژه بیکاری جوانان و دانش‌آموختگان آموزش عالی
- گذشت یک دهه با نرخ رشد اقتصادی نزدیک به صفر، نرخ‌های کاهنده و نزولی بهره‌وری، روند نزولی سرمایه‌گذاری در کنار روند نگران‌کننده خروج سرمایه خلاق و صاحبان دانش و تخصص و سرمایه مالی
- نرخ‌های کاهنده و نگران‌کننده سرمایه اجتماعی و اعتماد رو به زوال که انسجام اجتماعی را در معرض مخاطره قرار داده است
- تداوم عمیق‌ترین رکود تورمی اقتصاد ایران و نرخ‌های ترکیبی تورم و بیکاری که ایران را در فهرست چند کشور دارای بالاترین نرخ‌های بی‌ثباتی اقتصاد کلان قرار داده است
- روند فزاینده و سهم قابل‌تامل و روند فزاینده اسکان غیررسمی (حاشیه نشینی) که به حدود ۲۵ درصد جمعیت شهرنشینان رسیده و در برخی شهرها همچون مشهد، زاهدان و چابهار به وضعیت فاجعه‌باری از فقر شهری رسیده است.
- تعداد بسیار زیاد طرح‌ها و پروژه‌های زیربنایی دولتی و پروژه‌های سرمایه‌گذاری اقتصادی بخش عمومی غیردولتی که ناتمام مانده و در انتظار منابع مالی و دسترسی به فناوری حاصل از گشایش در روابط خارجی است.
- ناترازی در منابع انرژی از جمله گاز و برق و نگرانی‌های جدی برای امکان تداوم فعالیت صنایع مهمی چون پتروشیمی و فولاد
- ...

علاوه بر همه موارد بالا، در سه برنامه توسعه قبلی یعنی برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه (۱۴۰۱-۱۳۸۴) شاهد آن بوده‌ایم که هر بار برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، شش ساله شده و برنامه توسعه بعدی با تأخیر به تصویب درآمده‌اند. چه عاملی موجب شده است تا پایبندی به برنامه توسعه حتی در سطح پایبندی به زمان برنامه صورت نگیرد؟ طراحی نظام‌نامه فعلی بدون آسیب‌شناسی نسبت به دلایل عدم توفیق برنامه‌های توسعه گذشته صورت گرفته است.

ب) شرایط محیطی (محیط بین الملل) تدوین برنامه و ملاحظات ناشی از آن

از دیگر مسائل مهمی که در این متن به آن پرداخته نشده است، شرایط نظام جهانی و منطقه‌ای و جایگاه کشور در آن است. سطح و نوع تعامل با این نظام، مهم‌ترین عنصر در محیط زمینه‌ای (پیرامونی) برنامه ریزی توسعه است. تشدید بی‌سابقه تحریم‌های همه‌جانبه و کاهش سطح مبادلات اقتصادی و مالی و توقف مذاکرات احیای برجام، توقف چندین ساله پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زیرساختی نیازمند تامین مالی

یا فناوری خارجی، وضع تحریم‌های جدید و حتی محدودیت‌های تردد شهروندان برخی کشورها در کنار مناقشه‌های منطقه‌ای و شرایط خاص همسایگان نزدیک و نیز مناسبات ایران با آنها و غیره همه حاکی از شرایطی غیرمتعارف در مناسبات بین‌المللی و تغییر شرایط محیط پیرامونی است که به نظر می‌رسد بجای برنامه توسعه، تدوین برنامه مدیریت بحران و کاهش آسیب‌های ناشی از آن را ضروری می‌کند در حالی که در نظام برنامه ریزی انتشار یافته هیچ تصویری از دیدگاه برنامه ریزان از نظام جهانی و منطقه‌ای ارائه شده و حتی جز در یک مورد سخنی از تحریم‌ها نرفته است.

ج) وضعیت اقتصاد سیاسی و شرایط نهادی حاکم بر طراحی برنامه

شرایط اقتصاد سیاسی، درجه و ویژگی‌های تاریخی و نهادی توسعه یافتگی یک جامعه، عوامل اصلی تشکیل دهنده فضای محاط بر نظام برنامه‌ریزی‌اند. در این سطح حداقلی از ثبات سیاسی و اجتماعی، حداقلی از نهادهای تولید اندیشه توسعه، حداقلی از نهادهای مدنی، رعایت حداقلی از حقوق مدنی، پاسخگویی دولت و انتخابات آزاد به عنوان شرایط مناسب برای برنامه ریزی توسعه ضروری است و تدوین برنامه توسعه مشارکت مدار خود می‌تواند تقویت کننده این عوامل و زمینه‌ساز ارتقاء آنها در مراحل بعدی باشد. در حالی که اعتراضات شهروندان و به ویژه نخبگان، صاحبان کسب و کار و فعالان مدنی و اجتماعی مهم‌ترین پدیده زمان تدوین برنامه است، بنظر می‌رسد برنامه هفتم بجای طرح آمال و آرزوهای بلندپروازانه بیش از هرچیزی باید به تامین حقوق شهروندی مردم معطوف و متمرکز شود، اما پارادوکس مهم شرایط موجود این است که در مناقشه داخلی موجود مخالفان دولت مدعی هستند اصل و ضرورت این حقوق مورد تردید بلکه خدشه قرار گرفته است.

فقدان توجه به این موضوعات که شرایط صفر طراحی برنامه را می‌سازد، نشان می‌دهد که مسئله شناسایی مشخصی مبنای طراحی برنامه هفتم توسعه و رویکردهای مطرح در آن نیست.

۲- فقدان تعریف سازوکاری برای مشارکت در تدوین برنامه

اسناد برنامه توسعه، مجموعه‌ای از بسته‌های برنامه‌ای، سیاستی و اجرایی متعدد و متنوعی هستند که باید در ارتباط علمی و منطقه‌ای قرار گیرند و هنر برنامه‌ریزان، طراحی دقیق‌تر و منسجم‌تر این برنامه‌هاست. به عبارت دیگر **سند برنامه، تفاهم‌نامه‌ای میان سیاستگذاران، برنامه‌ریزان، مدیران و ذی‌نفعان برنامه است**. فعالان اقتصادی بخش خصوصی یکی از ذی‌نفعان و بازیگران هر برنامه توسعه اقتصادی کشور محسوب می‌شوند و از این برنامه‌ها تاثیر پذیر و در اجرای بخش‌هایی از آن تاثیر گذار می‌باشند. تحقق بخشی از اهداف برنامه منوط به حضور و مشارکت بخش خصوصی است و در عین حال برنامه‌های توسعه دولت (که نوعی اولویت‌گذاری منابع و فعالیت‌ها محسوب می‌شود) به نحو قابل



ملاحظه ای در برنامه ریزی و اقدامات بخش خصوصی اثر گذار است. از این منظر حضور موثر نمایندگان بخش خصوصی (از جمله اتاق‌ها) در فرایند تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه اهمیت بالایی برخوردار است. در زمینه سازمان دهی برای جلب مشارکت نظری و دریافت دیدگاه‌های نخبگان، کارشناسان و ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی، تجربه‌های روشنی وجود دارد. مواردی مانند هم‌اندیشی ملی پیرامون بازسازی اقتصادی در پایان جنگ تحمیلی هشت ساله که پیش زمینه برنامه اول توسعه شد. نقدها و گفتگوهای بی‌سابقه ای که در زمان تدوین و اجرای این برنامه در گرفت و حتی ارزشیابی‌های گسترده پس از اجرای آن از جمله دستاوردهای برنامه‌ریزی در ایران است. از جمله موارد دیگر، همایش‌های ارزیابی برنامه دوم توسعه و برنامه تعدیل ساختاری، همایش‌های متعدد ارزیابی تجربه پنجاه سال برنامه ریزی توسعه در ایران (در سال ۱۳۷۷)، همایش برنامه سوم توسعه و نیز تجربه بی‌بدیل هم‌اندیشی ملی پیرامون چالش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصاد ایران در آستانه تدوین برنامه چهارم توسعه (به همت مرحوم دکتر حسین عظیمی) نمونه‌هایی از این گفتگوها و هم‌اندیشی‌های ملی در برنامه‌ریزی توسعه محسوب می‌شود. متأسفانه نظام برنامه ریزی برنامه هفتم در غیرمشارکتی ترین رویه ممکن و در غیاب کامل هرگونه مشارکت نخبگان، تشکل‌های فراگیر (همچون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران و استان‌ها، اتاق اصناف ایران) و تشکل‌های رسته ای بخش خصوصی، سازمان‌های بزرگ بخش عمومی غیر دولتی، انجمن‌های علمی و مراکز علمی و پژوهشی، صاحبان کسب و کار و رسانه‌ها و سایر نهادهای مدنی آغاز شده و بیش از آنکه تدوین برنامه توسعه را بشارت دهد هشدار نگران کننده از تدوین و ابلاغ بسته ای از سیاست‌های بی‌پشتوانه و احکام فاقد ضمانت اجرائی است.

در فرایند مشارکتی تدوین برنامه، باید از مشاوره و هم‌اندیشی کارشناسان و خردمندان عرصه برنامه‌ریزی، مدیران بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی غیردولتی، بخش خصوصی، نهادها و انجمن‌های رسته ای و صنفی و سندیکاهای کارگری و کارفرمایی، دانشگاه‌ها و انجمن‌های علمی مستقل، احزاب، سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌های آزاد و مستقل در کنار مدیران ملی، منطقه ای و محلی بخش غیردولتی بهره گرفته شود.

گفتگو و هم‌اندیشی ملی در محیط عملیاتی برنامه‌ریزی توسعه برای تدوین ماتریس برنامه‌ریزی، مستلزم فضای آزاد و مبتنی بر اعتماد و مشارکت سازمان یافته ملی است. اولین و مهم‌ترین چالش نظام برنامه ریزی توسعه در ایران چالش مشارکت است. از یک سو تداوم رویه‌های غیر مشارکتی غیر ممکن، به شدت پرهزینه و مخرب خواهد بود و از سوی دیگر مبانی و مقدمات معرفتی و نهادی مشارکت یابی در دوره حاضر عنصری گم شده است. در غیاب این فضای مناسب لااقل در افق کوتاه مدت بسیار دشوار و دست نیافتنی محسوب می‌شود.

۳- آشفته‌گی در نگرش و ساخت برنامه

مسائل مهمی که در اینجا قابل ذکرند عبارتند:

- فقدان ارائه تعریف و تلقی روشن و صریح و قابل فهم از مفاهیم

ارائه تعریف و تلقی روشن و صریح و قابل فهم و ارزیابی از مفهوم توسعه به عنوان هدف و مضمون برنامه‌ها گام نخست برنامه ریزی است. نظام برنامه هفتم و سند سیاست‌های کلی بالادست آن به اغتشاش و سردرگمی بی سابقه ای دچار است و مفاهیم متعددی چون توسعه، پیشرفت عدالت محور، جهش اقتصادی و رشد فراگیر و ... به عنوان تیترا اصلی، هدف یا مضمون برنامه بکار رفته است. هیچ تعریفی حتی اجمالی از این مفاهیم مهم و نسبت آنها با یکدیگر ارائه نشده است.

علاوه بر این، تغییر رویکرد برنامه هفتم با معرفی دوگانه‌های مفهومی و معرفی برخی مطلوب‌های برنامه مانند «برنامه محوری به جای حکم محوری»، «تمرکز بر هسته‌های کلیدی»، «پیشرفت عدالت محور»، «رشد فراگیر و دانش بنیان» و «ثبات اقتصادی بر پایه اسناد آمایش سرزمین» انجام شده است. این درحالی است که از نظر مفهومی:

- تمایز میان «پیشرفت عدالت محور» به عنوان هدف آرمانی و «رشد فراگیر» به عنوان رویکرد مشخص نیست.
- در هدف‌گذاری عبارت «رشد فراگیر دانش بنیان» ذکر شده، چنین ترکیبی معنای مشخصی ندارد و مشخص نیست چگونه قرار است رشد فراگیر، همزمان دانش بنیان باشد؟ بویژه اگر راهبرد رشد فراگیر، اشتغال زایی (و ایجاد اشتغال برای نیروی کار غیرماهر و فقیر) است و راهبرد دانش بنیان، جانشینی دانش به جای عوامل تولید، آیا این دو با یکدیگر تنافر ندارند؟
- ایجاد ثبات اقتصادی چه نسبتی با آمایش سرزمین دارد؟ آیا اجرای برنامه آمایش سرزمین کمکی به کنترل تورم می‌کند؟ قرار گرفتن اهداف مغایری چون کنترل تورم و رشد و رونق اقتصادی در کنار هم چگونه قابل توجیه است؟ آیا اولویت اقتصاد ایجاد ثبات در قیمت‌ها است یا رشد؟ اگر رشد، بویژه رشد فراگیر که با مداخلات اجتماعی و اقتصادی بیشتر دولت همراه است، نیازمند سیاست‌های انبساطی و کسر بودجه باشد، این موضوع با اولویت ثبات اقتصادی چگونه قابل تطبیق است؟

- فقدان ارائه چارچوب مشخص از فرایند توسعه و رویکرد نظری به این فرایند

هر برنامه توسعه ای برمبانی و چارچوبی نظری استوار است. این مبانی نظری علاوه بر توصیف و تفسیر مسائل اساسی جامعه به تبیین و توضیح علت‌ها (یا دلایل) شکل گیری، انباشت و کاهش یا تشدید و وخامت مسائل می‌پردازد. همچنین الگویی روشن از جامعه مطلوب و راهبردها و سیاست‌های برون رفت از وضعیت کنونی و



دستیابی به وضعیت مطلوب ارائه می‌دهد. رویکرد درون نسلی یا بین نسلی برنامه ریزان رامنعکس می‌کند و اهداف و آرمان‌های موردنظر (ولو در سطحی کلی) را به نمایش می‌گذارد. آنچه نظام برنامه ریزی برنامه هفتم توسعه منعکس می‌کند فقدان چنین مبنایی است و درهم آمیختگی نامنسجمی از گرایش‌های مختلف نظری و آرمانی را به نمایش گذاشته است. درحقیقت مجموعه ای پراکنده از متون غیرمرتبط و بهم دوخته و درکنارهم قرارگرفته اند که بخشی شبیه رویکرد برنامه ریزی پروژه محور در اولین سالهای پس از جنگ دوم جهانی است و در بخشی نیز شعارها و منویات سیاستمداران گنجانده شده‌اند.

با بازخوانی نظام برنامه‌ریزی برنامه هفتم، به نظر می‌رسد برنامه ریزان یا از این مسائل مهم به کلی غافلند یا از اولویت بندی و تحلیل نظام مند و تاریخی آنها درمانده اند. از جمله آن که هیچ اشاره ای به ضرورت بهبود حکمرانی و اصلاح نظام مدیریت در هیچ یک از سطوح فراملی، ملی و منطقه ای صورت نگرفته است. از جمله محورهای مهمی که جای آن در برنامه توسعه خالی است، موارد زیر است:

- ضرورت و چگونگی دستیابی به توسعه
- صورت بندی و ساختار برنامه‌های توسعه
- درجه جامعیت و حد تفصیل برنامه‌ها
- درجه تمرکز و نحوه مشارکت مناطق، بخش‌ها و نهادهای مدنی در برنامه ریزی توسعه
- نظارت، ارزیابی و ضمانت‌های مربوط به اجرای برنامه
- تقسیم کار میان سطوح مختلف حاکمیت سیاسی
- تقسیم کار ملی میان حاکمیت سیاسی، نهادهای مدنی و نهادهای کارشناسی.

۴- عدم پایبندی به اولویت‌های برآمده از استراتژی انتخابی

در سند حاضر دو رویکرد مهم مطرح شده، یکی دستیابی به «رشد فراگیر» و دیگری «برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی برای توسعه» است. هر کدام از این دو رویکرد، تبعاتی دارد که به نظر نمی‌رسد اقتضائات آن به درستی رعایت شده باشد. این دو موضوع در ادامه تشریح شده است.

الف) عدم پایبندی به الزامات تحقق رشد فراگیر

در مطالعات پشتیبان سند (مطالعه «رویکرد نظری برنامه هفتم توسعه: رشد فراگیر و مختصات آن (پیوست نظام‌نامه)») آمده است که «رشد فراگیر رشدی است که فقر و نابرابری را کاهش می‌دهد. بنابراین فراتر از یک مدل صرف اقتصادی و نوعی رویکرد بزرگ‌تر اقتصادی-اجتماعی است که بهبودهای حکمرانی-سیاسی را پیش‌فرض دارد». چارچوب پیشنهادی برنامه هفتم برای تحقق فراگیری بر «رشد نرخ مشارکت»، «کاهش نابرابری»، «ایجاد محیط مساعد برای اشتغال» و «بهره‌مندی از فرصت‌ها برای اکثریت نیروی کار» اشاره دارد.

در آنچه به عنوان نظام برنامه ریزی برنامه هفتم توسعه انتشار یافته، «رشد فراگیر» به عنوان تم اصلی یا مضمون برنامه براساس مشابهت وضعیت امروز ایران با برخی کشورها چون هند، چین، پاکستان و ترکیه و با نگاه به تجربه آنها انتخاب شده است. اما طرح چند پرسش مهم و مقدر از این انتخاب و اسلاید بعدی آن (معرفی ویژگی های رشد فراگیر) ناگزیر است:

- مشابهت ها یا وجوه متناظر شرایط ایران با کشورهای یاد شده که به اخذ رویکرد مشابه برای ایران منجر شده چه بوده است؟
- مجموعه سیاست ها و اقدامات آن کشورها با رویکردی سیستمی در حوزه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پیشاز اجرای این رویکرد، همزمان با آن و پس از آن چه بوده است؟
- حاکمیت در مجموع و یا دست کم در شرایط کنونی ایران کدامیک از لوازم دستیابی به رشد فراگیر از جمله موارد زیر را می پذیرد یا برای تمهید آن آمادگی ذهنی و عملی دارند:
 - ✓ اصلاح ساختار فناورانه و افزایش سهم نیروی کار در فرایند تولید ملی به جای پروژه های سرمایه گذاری به شدت سرمایه بر مانند پتروشیمی و فولاد
 - ✓ توسعه بازار و فراگیر کردن فناوری های ارتباطی و اطلاعاتی (ICT) برای ارتقاء بهره وری یا جایگزین مشاغل در شاغلان روستائی و شهری با درآمد پایین
 - ✓ ایجاد سازوکارهای برنامه ریزی مشارکتی و مردم مدار در سطوح محلی
 - ✓ رفع موانع فعالیت نهادهای مدنی شامل سازمان های غیر دولتی و اجتماع محور برای مشارکت فعال و مداخله موثر آنها در فرایند برنامه ریزی، توانمندسازی مردم و نظارت بر اجرای برنامه های توسعه
 - ✓ توسعه سریع زیرساخت های اقتصادی و اجتماعی برای افزایش نرخ مشارکت و اشتغال زنان، توسعه فراگیر و عادلانه خدمات آموزش عمومی، بهداشت و توانمندسازی مهارتی، کاهش بازماندگی کودکان از آموزش و بهبود کیفیت آموزش دولتی، افزایش سهم بخش عمومی از مخارج سلامت و ایجاد نظام تامین اجتماعی فراگیر و کارآمد
 - ✓ سیاست های باز توزیع هوشمند و هدفمند
 - ✓ سیاست های کاهش موثر فقر مسکن، توسعه مسکن اجتماعی و توانمندسازی سکونت گاه های غیر رسمی
 - ✓ کاهش موانع قانونی، رسمی یا غیر رسمی ادغام مدنی گروه های حاشیه ای به ویژه صاحبان مذاهب، پیروان فرهنگ های غیرحاکم، اقوام و ساکنان مناطق مرزی، حاشیه نشینان و پردشدگان اجتماعی، فرهنگی یا جغرافیائی

به نظر نمی‌رسد این الزامات ناگزیر تحقق رشد فراگیر، مورد توجه قرار گرفته باشد. این در حالی است که در جدول اهداف و راهبردهای این نظام‌نامه، در توضیح هدف‌گذاری رشد فراگیر عبارت «جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری» آمده است که تکرار ادبیات رشد سریع است. در واقع مسئله «اشتغال مولد و شایسته» که در کانون استراتژی رشد فراگیر است در ذیل راهبردهای هدف رشد فراگیر در جدول مذکور به چشم نمی‌خورد. یا در همین جدول، ذیل «تقویت جامعه»، رویکردهای بالا به پایین و حمایت‌گرایانه مطرح شده است در حالی که در رشد فراگیر، قدرت‌بخشی به فقرا و کاهش نابرابری قدرت چانه‌زنی فقرا جزو مسائل اساسی است. با اینکه در مطالعات پیوست به «بهبودهای حکمرانی - سیاسی» اشاره شده است، راهبردی برای تحقق آن در نظام‌نامه اتخاذ نشده است. بنابراین می‌توان گفت که در این سند، رویکرد رشد فراگیر بیشتر بر مبنای مدگرایی (تقلید از دیگر کشورها) و بدون ملاحظه ویژگی‌های راهبردی این رویکرد اتخاذ شده است.

ب) عدم پایبندی به اقتضائات انتخاب پیشران‌ها در برنامه‌ریزی هسته‌ای

در قالب چارچوب و شکل برنامه هفتم توسعه، به رویکرد «برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی برای توسعه» و گذار از «برنامه‌ریزی جامع» اشاره شده است. به‌رغم اینکه درباره هسته‌ها توضیحاتی داده شده اما درباره محتوای این هسته‌ها در متن مذکور مطلبی منتشر نشده است. در مطالعات پشتیبان این سند که پیش‌تر ذکر شد، مولفه‌های این برنامه‌ریزی را با تفصیل بیشتری توضیح داده است. در این مطالعه (ص ۱۷)، پیشران‌ها عبارتند از: «رشد، اشتغال و نیروی کار، بهره‌وری، اقتصاد دانش بنیان، صنعت، مسکن، گردشگری و رقابت‌پذیری بین‌المللی»، مشخص نیست که این مولفه‌ها بر اساس چه درک مفهومی‌ای از توسعه و رشد فراگیر مطرح شده‌اند؟ آیا «رشد» پیشران «رشد فراگیر» است؟! یا «بهره‌وری»؟ اساساً پیشران به چه معنی است؟ اگر تعریف پیشران را به‌عنوان حوزه‌ای که سرمایه‌گذاری در آن، می‌تواند آثار و پویایی‌های بیشتری در اقتصاد و جامعه ایجاد کند در نظر بگیریم، آیا «رشد» واجد این ملاحظات است؟ (رشد را یک متغیر حسابداری می‌دانند که تحولات درونی اقتصاد را اندازه می‌گیرد، نه یک حوزه سرمایه‌گذاری)، یا گنجاندن حوزه‌ای به وسعت «صنعت» یا «گردشگری» آیا انتخاب خاصی را توجیه می‌کند؟ اساساً سرمایه‌گذاری در «صنعت» یا «گردشگری» مگر به «رشد» ختم نمی‌شود، چطور می‌شود هم رشد پیشران باشد و هم این حوزه‌ها؟

علاوه بر این، آیا انتخاب بخش «گردشگری» به‌عنوان بخش پیشران با اهداف برآمده از انتخاب پیشران‌ها تناسبی دارد؟ بخش‌های پیشران را معمولاً به‌دلیل آثار و پیامدهای پویایی که بر سایر بخش‌ها دارد، انتخاب می‌کنند، سرریزهای فناوری و آثار پسین و پیشین، یا تقویت قابلیت‌ها، اشتغال‌زایی و نیاز به حمایت دولت (به دلیل مواجهه با رقابت شرکت‌های بین‌المللی) از جمله مهم‌ترین استدلال‌هایی است که در این

زمینه مطرح است، با این وجود، بجز استدلال اشتغال‌زایی، بخش گردشگری فاقد صلاحیت‌های دیگر است و تأکید بر آن نوعی عدول از منطق انتخاب پیشران‌ها محسوب می‌شود. باید افزود که در این جدول، بجز «پیشران‌ها»، حوزه‌هایی با عنوان «زیرساخت‌ها»، «شمولیت و ابعاد اجتماعی»، «نشانگرهای حکمرانی» و «سیاست‌های سرزمینی» هم به عنوان حوزه‌های مهم رشد فراگیر مورد توجه قرار گرفته‌اند که در نظر گرفتن آنها برنامه توسعه را به برنامه جامع بدل می‌کند. بنابراین به نظر می‌رسد آنچه در قالب تغییر روش برنامه‌ریزی عنوان شده، بیشتر تغییر عناوین است تا آنکه تغییر محتوا را در بر بگیرد.

ج) عدم پابندی به اقتضائات برنامه‌ریزی هسته‌ای به جای برنامه‌ریزی جامع

یکی از موضوعات مهمی که در گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی هسته‌ای مطرح است، تعیین تکلیف پروژه‌های عمرانی است که در چارچوب برنامه‌ریزی جامع برنامه‌های قبل، گستردگی زیادی پیدا کرده است. صرف‌نظر از گذار به برنامه‌ریزی هسته‌ای، کاهش شدید درآمدهای دولت طی دهه اخیر و رشد فزاینده تورم دو رقمی و قیمت‌ها، عملاً امکان تزریق بودجه‌های کلان عمرانی را از دولت سلب نموده و ادامه راه با این شیوه ممکن نخواهد بود.

گذار به برنامه‌ریزی هسته‌ای با قید پروژه‌های عمرانی نیمه تمام مواجه است. در واقع بیش از ۶ هزار طرح و پروژه ملی (که در پیوست شماره یک قانون بودجه سالانه منعکس می‌شوند و بیش از ۸۰ هزار پروژه استانی (کوچک مقیاس و عمدتاً در جهت تعمیر و نگهداری) نیمه تمام وجود دارد که بر اساس برآوردهای کارشناسی حتی در صورت عدم تعریف طرح یا پروژه جدید با روند فعلی تأمین اعتبار توسط دولت تا ۲۰ سال دیگر نیز تکمیل و به بهره‌برداری نخواهند رسید.

اگر منظور از گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی هسته‌ای، جایگزینی تمرکز بر مسائل کلیدی و مهم و تعداد محدود و مشخصی از مسائل اصلی کشور (مسائل بحران‌زا، پیشران‌های توسعه و ابرپروژه‌ها) بجای هدف‌گذاری گسترده در کلیه زمینه‌ها و در سطوح و لایه‌های مختلف، با توجه به محدودیت روز افزون منابع است، اقتضائات این گذار باید رعایت شود. تغییر رویکرد و الگوی برنامه‌ریزی موضوع جدید نبوده و سازمان برنامه و بودجه کشور بیش از ۲ دهه است که بر ضرورت تغییر رویکرد برنامه‌ریزی کشور تأکید دارد. به عبارت دیگر، از آنجاکه کشور ما در نقطه صفر برنامه‌ریزی قرار ندارد و تجربه ۷ دهه برنامه‌ریزی را پشت سر گذاشته، تغییر رویکرد برنامه‌ریزی به یک باره و در کوتاه مدت عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود. ضرورت تعیین تکلیف پروژه‌های عمرانی نیمه تمام آنجا بیشتر احساس می‌شود که حتی آمار دقیقی از تعداد طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی نیمه تمام وجود ندارد:

" بر اساس بررسی‌های نهادهای مختلف اعم از سازمان برنامه و بودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس



بیش از ۷۰ هزار پروژه استانی و ملی در کشور وجود دارد. به گفته یکی از اعضای کمیسیون برنامه‌بودجه مجلس در گفتگو با رسانه ملی (۱۵ آذرماه ۱۴۰۰)، در ایران حدود ۱۰۰ هزار طرح نیمه‌تمام وجود دارد که با بودجه حدود ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومانی ۱۰ سال زمان خواهد برد که پروژه‌های فعلی بدون شروع هیچ پروژه جدید دیگر و البته به قیمت امروز تمام شود. اما آمارهای سازمان برنامه‌بودجه طبق بررسی‌ها نشان می‌دهد افزایش طرح‌ها و مشکلات تامین مالی باعث شده تا طول زمان اجرای طرح‌های عمرانی افزایش یافته و از ۱۰.۸ سال در سال ۱۳۸۵ به ۱۰ سال تا سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲، به ۱۲.۷ سال تا سال ۱۳۹۴، به ۱۴.۹ سال تا سال ۱۳۹۷ و به ۱۵.۷ سال تا سال ۱۳۹۸ و به بیش از ۱۶ سال در سال ۱۳۹۹ برسد. با وجود انبوه طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام و در دست اقدام در سطوح ملی و استانی، تعهدات، دیون و الزامات مترتب بر آنها تغییر یکباره نظام برنامه‌ریزی کشور، فرایندی پیچیده و نیازمند تدابیر و برنامه زمانی خاص خود خواهد بود. جایگزینی مدل برنامه‌ریزی بر مبنای هسته‌های کلیدی با روش فعلی نیازمند یک برنامه برای مدیریت دوره گذار و انتقال دارد. گذار از سیستم برنامه‌ریزی حاکم بر کشور قطعاً در یک بازه زمانی کوتاه مدت امکان پذیر نخواهد بود. بنابراین ساماندهی طرح‌ها و پروژه‌های موجود و استقرار نظام برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی به یک باره و از سال اول برنامه هفتم عملاً امکان پذیر نبوده و با خوش‌بینی می‌توان برنامه هفتم توسعه را **یک برنامه گذار** در روند برنامه‌ریزی کشور دانست که برای موفقیت نیازمند رعایت اصول علمی و کاربردی برنامه‌های تغییر و تحول خواهد بود. در صورت تعجیل و شتاب، خروجی احتمالی جانمایی و تغییر شکل ظاهری ارائه طرح‌ها و پروژه‌های موجود در بسته بندی هسته‌های کلیدی است. در این خصوص پیشنهاد می‌شود بر اساس معیارهای شفاف و مشخص کارشناسی دولت نسبت دسته بندی و اولویت بندی آنها که بطور منطقی می‌تواند در ۳ گروه باشند اقدام نماید:

- ۱) شناسایی و احصاء طرح‌ها و پروژه‌های مهم و اولویت‌دار که اتمام و بهره برداری از آنها همچنان در توسعه کشور اهمیت دارد و باید در کوتاه‌ترین زمان ممکن تکمیل و به بهره برداری برسند. این گروه می‌توانند در دل هسته‌های کلیدی برنامه هفتم جاگذاری شوند و بخشی از آنها را تشکیل دهند.
- ۲) شناسایی و احصاء طرح‌ها و پروژه‌هایی که با مرور زمان یا تغییر رویکرد دولت، حتی در صورت تکمیل و بهره برداری نقش تاثیر گذار و مهمی در توسعه کشور نخواهند داشت و باید نسبت تعیین تکلیف (تعطیل و حذف / فروش / واگذاری/تغییر کاربری و ..) آنها تصمیم گیری شود
- ۳) شناسایی و احصاء طرح‌ها و پروژه‌هایی که باید در مورد قرار دادن آنها در یکی از دو گروه فوق نیاز به بررسی و مطالعه بیشتری دارند و در نهایت به یکی از دو گروه فوق هدایت شوند.

جمع‌بندی

بر اساس آنچه گفته شد از یک سوتدوین برنامه توسعه در شرایط کنونی ایران اقدامی اجتناب ناپذیر است و ازسوی دیگر فاصله بسیاری میان شرایط موجود در نظام برنامه ریزی با حداقل‌های لازم برای یک برنامه توسعه هدفمند و عقلانی و مشارکت محور درمیان است. از یک سو مفهوم و سازو کار برنامه ریزی توسعه به روش متداول گذشته در سطح جهانی هم از بعد نظری و هم عملی با تردیدهای بسیار مواجه است و هم با تشدید شکاف نیازها و منابع از یک سو و شتاب و پیچیدگی تحولات از سوی دیگر، مدیریت توسعه در ایران بدون وجود برنامه غیر ممکن خواهد بود. لذا دستیابی به مفهوم، ابعاد و روش‌هایی قابل دفاع و دارای مبانی معرفتی روشن از برنامه ریزی، یک چالش مهم برای نظام برنامه ریزی توسعه است. از این روی تمرکز بر کاهش آسیب‌های ناشی از این شرایط ضرورت اول برنامه هفتم توسعه است. در مجموع به نظر می‌رسد، پیش از تدوین برنامه هفتم، نیاز به بازنگری و بررسی عمیق‌تر مفاهیم و گزاره‌ها وجود دارد و نظام‌نامه برنامه هفتم بهتر است با ملاحظه این بررسی‌های عمیق‌تر اصلاح شود.