



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران  
مرکز پژوهش های اتاق ایران

## نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه

تیر ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

## نقدی بر لایحه برنامه هفتم توسعه

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کننده: مرتضی درخشان

تاریخ انتشار: تیر ۱۴۰۲

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، شاخص‌های توسعه، توسعه سیاسی، واقع‌گرایی، نقدهای مفهومی

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

## ۱- واقع‌گرایی نیاز اصلی برنامه هفتم توسعه

برای اینکه بتوانیم برای ۵ سال آینده ایران برنامه‌ریزی کنیم باید بدانیم که شاخص‌های توسعه امروز چه نمایی از وضعیت توسعه ایران ارائه می‌دهند تا بتوان برای حرکت از وضعیت موجود در طول ۵ سال آینده به سمت وضعیت مطلوب برنامه‌ریزی کرد. به نظر می‌رسد در برنامه هفتم توسعه وضعیت امروز توسعه ایران چندان لحاظ نشده است. بنابر این در ادامه مروری مختصر بر وضعیت توسعه ایران خواهیم داشت و بر اساس آن پیشنهادهاتی برای تنظیم بهتر برنامه توسعه ارائه خواهیم کرد.

بر اساس داده‌های محاسبه شده در کتاب توسعه ۱۴۰۱ در موسسه پویش فکری توسعه، ایران در سال ۲۰۲۲ در بین ۱۵۴ کشور جهان از لحاظ همه شاخص‌های توسعه در رتبه ۱۱۷ قرار دارد که نسبت به سال گذشته ۱۲ رتبه تنزل داشته است. به این معنی که ایران در سال ۲۰۲۲ در توسعه به عقب حرکت کرده است.<sup>۱</sup> بنابر این به نظر می‌رسد در مجموع در مسیر توسعه جهت فعلی مناسب نیست و این مسیر به هر جایی که منجر شود، توسعه نیست. اما بگذارید وارد ابعاد توسعه شویم، زیرا که مفهوم توسعه قدری بسیط و کلی به نظر می‌رسد. در طول چند سال گذشته شاخص‌ها نشان می‌دهد که کشور ایران از لحاظ اقتصادی در وضعیت مناسبی قرار ندارد. از لحاظ آماری کمی جزئیات بخش اقتصادی را مرور می‌کنیم. از لحاظ زیر ساخت‌های اقتصادی، کشور ایران ۷ نمره (در مقیاس صد) پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته و از لحاظ محیط کسب و کار به لحاظ نهادی و به لحاظ اجرایی ۲۳ و ۱۲ نمره (در مقیاس صد) پایین‌تر از وضعیت میانگین جهانی قرار دارد. ثبات اقتصادی نیز ۱۳ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است و از لحاظ رشد اقتصادی نیز ۵ نمره (در مقیاس صد) زیر میانگین جهانی است. در طول سال‌های گذشته ایران مزیتی که در نوآوری و فناوری داشته را نیز از دست داده به این معنی که در سال‌های قبل ۵ نمره بالاتر از میانگین جهانی بوده اما در سال ۲۰۲۲ در حدود میانگین جهانی قرار دارد. با این حال وضعیت اقتصادی ایران نسبت به وضعیت سیاسی آن بسیار بهتر است. جایی که آزادی‌های مدنی، شکنندگی دولت و حکمرانی در ایران را به شدت افزایش داده و ۲۸ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته است. وضعیت نظام سیاسی و قضایی سالم و پاسخگو ۱۸ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته است و مهمتر از همه اینها مشارکت طلبی نظام سیاسی ایران ۲۶ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته است و تنها در طول سال گذشته ۶ نمره سقوط کرده است. امنیت و ثبات سیاسی نیز ۵ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است و عدالت سیاسی نیز ۱۵ نمره

<sup>۱</sup> کتاب توسعه ۱۴۰۱ تهیه شده در موسسه پویش فکری توسعه ۲۷۳ شاخص در ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیست محیطی و فردی را مورد بررسی قرار داده است که دارای ۵ منظر، ۲۰ دامنه و ۳۷۳ شاخص است و فهرست کامل این شاخص‌ها در فصل دوم این کتاب صفحه ۶۵ ذکر شده است.

کمتر از میانگین جهانی قرار دارد (کتاب توسعه ۱۴۰۱، صفحه ۷۳). این وضعیت توسعه سیاسی ایران در یک نگاه کلی بود. وضعیت سرمایه اجتماعی ایران تنها در طول سال گذشته به شدت کاهش پیدا کرده و ۱۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است (کتاب توسعه ۱۴۰۱، صفحه ۸۲). از لحاظ محیط زیست چه به لحاظ آلودگی‌ها و چه از لحاظ استفاده از منابع محیط زیست نیز پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته‌ایم. این تنها مروری مختصر بر وضعیت توسعه ایران در ابعاد مختلف می‌باشد که با میانگین جهانی مقایسه شده بود.

برای کشوری که قرار بوده در سند چشم انداز بیست ساله به کشور اول منطقه تبدیل شود، مقایسه شاخص‌ها با میانگین جهانی معنی‌دار است. اینکه ما قرار نیست در جهان امروز وضعیت ویژه‌ای داشته باشیم، بلکه فقط می‌خواهیم در میانه جهان از لحاظ رفاه، آزادی و عدالت قرار بگیریم و لذا با میانگین جهانی مقایسه می‌کنیم. بنابر این خود این مقایسه نوعی واقعی‌گرایی نیاز دارد. با این حال فاصله چشم‌گیر ما با میانگین جهانی و اینکه ۱۸۶ شاخص از مجموع ۳۷۳ شاخص بیش از ۱۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته‌اند و تنها ۴۴ شاخص در این مجموعه بیش از ۱۰ نمره بالاتر از میانگین جهانی هستند، نشان می‌دهد رنگ قرمز پرچم ایران بر رنگ سبز و سفید آن بسیار غلبه کرده است. اگر با میانگین جهانی مقایسه کنیم ۲۶۲ شاخص از ۳۷۳ شاخص زیر میانگین جهانی قرار دارد که نشان‌دهنده وضعیت ایران در توسعه است (کتاب توسعه ۱۴۰۱، صفحه ۶۵).

سوال این است که این داده‌ها چه وضعیتی را برای ایران به وجود آورده است؟ زمانی که یک شاخص توسعه در کشور در وضعیت هشدار قرار می‌گیرد، توصیه متخصصان سیاست‌گذاری این است که کشور ابتدا و در اولین گام برنامه‌ریزی برای توسعه خود به سراغ شاخص مربوطه برود و آن را از وضعیت هشدار خارج کند و به وضعی نسبتاً نرمال برساند تا آسیب‌پذیری خود از جانب آن موضوع را کاهش دهد و سپس به ادامه سیاست‌گذاری توسعه خود در مسیر گذشته پردازد. حفظ امنیت و پایداری در مسیر توسعه اولین و ضروری‌ترین اصل در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است و اگر این اصل رعایت نشود، همه تلاش‌های بعدی هدر خواهد رفت.

با یک مثال کمی وضعیت امروز توسعه ایران را بهتر توصیف کنیم. اگر خودرویی در حال حرکت در جاده‌ای باشد و در مورد سرعت، مسیر حرکت، مکان‌های توقف، بودجه‌بندی برای هزینه بنزین و ... در حال برنامه‌ریزی باشد، در صورتی که یک هشدار در سیستم خودرو مشاهده کند که مثلاً دمای آب بیش از حد در حال افزایش است و یا هر هشدار دیگری، همه برنامه‌ها را کنار گذاشته و در اولین تعمیرگاه توقف می‌کند و ابتدا در اولین گام مشکل مربوطه را برطرف می‌کند و بعد از آن دوباره برای مسیر، بودجه، سرعت و ... تصمیم می‌گیرد. در صورتی

که چنین کاری نکند، و به مسیر خود ادامه دهد و همچنان سرگرم برنامه‌ریزی برای سرعت، مسیر و ... باشد، دمای خودرو به شدت افزایش یافته و به بخش‌هایی از خودرو آسیب می‌رسد و جدا از هزینه‌های بسیار سنگینی که به مسافری وارد می‌کند، اصلاح و تعمیر آن نیز دیگر به سادگی قابل اجرا نخواهد بود و مدت‌ها از سفر خود باز می‌ماند. کفایت در چنین موقتی راننده بگوید ما همچنان بنزین فراوانی در باک ماشین داریم، سیستم ترمزها به خوبی کار می‌کند، هنوز این خودرو نقاط قوت بسیار فراوانی دارد و باید بر نقاط قوت تمرکز کرد و به پیش رفت! دقیقاً ادامه این مسیر است که خسارات جبران‌ناپذیری به خودرو وارد خواهد کرد. البته در توسعه نمی‌توان خودرو را متوقف کرد و باید در حین حرکت بر تعمیر بخش مربوطه تمرکز نمود، با این حال بی‌توجهی به هشدارها همواره خسارت‌بار است.

همانطور که اشاره شد در کشور ایران ۱۸۶ شاخص از مجموع ۳۷۳ شاخص سال‌هاست در وضعیت هشدار قرار گرفته است و ۱۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارد. در چنین وضعیتی واقعیت این خواهد بود که هر یک از دستگاه‌های اجرایی مجبور هستند تمام توان اجرایی خود را برای جلوگیری از بحرانی شدن شاخص‌های در حال هشدار مربوط به خود اختصاص بدهند، و عملاً برنامه‌هایی که از سوی سازمان برنامه و یا هر نهاد دیگر ابلاغ می‌شود و همچنین دستوراتی که از سوی رئیس جمهور و یا هر نهاد بالادستی ابلاغ می‌گردد، به هیچ عنوان در دستور کار اجرایی دستگاه‌ها قرار نمی‌گیرد و شاید تنها برای نمایش، جلسه یا جلساتی برای آن موضوع برگزار کنند. اما خود وزرا و کارشناسان در بدنه اجرایی می‌دانند که فرصت و انرژی برای دنبال کردن برنامه‌ها را نخواهند داشت.

در چنین شرایطی دولت در حال برنامه‌ریزی برای توسعه ۵ سال آینده کشور است و پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه را باید با این نگاه مطالعه کرد. اما واقعیت این است که اگر در طول ۴۰ سال گذشته میانگین رشد اقتصادی ۲٫۸ درصد بوده و ۲۰ سال گذشته میانگین رشد اقتصادی ۱٫۸ درصد بوده و در طول ده سال گذشته نزدیک به صفر بوده است<sup>۲</sup>، چه دلیلی دارد که در طول ۵ ساله آینده میانگین رشد اقتصادی ۸ درصد باشد؟ اگر در طول ده سال گذشته نابرابری بیشتر شده و ضریب جینی از ۰٫۳۶ به ۰٫۳۹ افزایش یافته است<sup>۳</sup>، چه دلیلی دارد که در برنامه هفتم توسعه نابرابری کاهش یابد؟ اگر به جای ۲۱٫۵ درصد رشد سرمایه‌گذاری هدف‌گذاری شده در برنامه ششم،

<sup>۲</sup> منبع: داده‌های سری زمانی بانک مرکزی، حساب تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۹۰

<sup>۳</sup> منبع: داده‌های سری زمانی مرکز آمار ایران مربوط به ضریب جینی از بین سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰

حجم سرمایه‌گذاری تقریباً ثابت بوده است<sup>۴</sup>، چه تغییری باعث می‌شود که در طول برنامه هفتم، سرمایه‌گذاری ۲۲,۶ درصد رشد کند؟! و اگر تورم، مرزهای تاریخی خود را پشت سر می‌گذارد و هر ماه رکورد جدیدی را ثبت می‌کند و پیش‌بینی‌های رسمی، تورم سال جاری را رکورد شکن محاسبه می‌کند، چه دلیلی دارد که در پایان پنج ساله برنامه هفتم، تورم ایران به ۹,۵ درصد برسد؟! وقتی در ۲۰ سال گذشته رشد بهره‌وری عوامل تولید منفی بوده است، چه تغییری باعث می‌شود تا از این به بعد سالیانه ۲,۸ درصد رشد کند؟ کدام واقعیت چنین تغییراتی را ممکن می‌سازد که این‌ها جزو اهداف برنامه هفتم در نظر گرفته شده‌اند؟ و کدام ریشه‌ها عامل اصلی وضعیت امروز و عامل شکست برنامه‌های قبلی توسعه است؟

خب سوال این است که اگر برنامه توسعه نباید به اهداف فوق پردازد، پس این برنامه باید چگونه باشد و دقیقاً به چه چیزهایی پردازد و چه اهدافی را دنبال کند؟ همانطور که در مثال خودرو نیز بیان کردیم، ابتدا باید همه برنامه ریزی‌ها کنار گذاشته شود و ریشه‌ای‌ترین چالش‌ها و بحران‌های هشدار دهنده مشخص شود و سپس از آنها اصلاح و تغییر و تحول شروع شود و هیچ اولویت دیگری نباید سر راه این تحولات شود. اگر توسعه و پایداری در توسعه هدف کشور است، باید به هشدارها توجه نمود و دقیقاً از همان موضوعات تحولات را آغاز نمود. بدیهی است که بدون هیچ تغییر و یا تحولی نمی‌توان عوامل و شاخص‌های هشدار دهنده را اصلاح نمود. زیرا مسیر قبلی و سیاست‌های قبلی بوده که علائم هشدار دهنده را ایجاد نموده است و باید این مسیر و روش‌های قبلی تغییر داده شود تا بتوان علائم را کنترل نمود و آنها را بر طرف کرد. به جای برنامه توسعه ما نیازمند بررسی تقاطع تغییر هستیم. شاید تغییرات به صورت یک دفعه‌ای امکان پذیر نباشد. بنابر این باید چند سالی را تنها برای ایجاد تغییر رها کرد. به بیان ساده ما نیازمند برنامه تحول در موضوعات هشدار دهنده هستیم و به هیچ عنوان نباید به مسیر قبلی ادامه دهیم. در ادامه چالش‌های دیگر برنامه هفتم را نیز بررسی می‌کنیم و پس از آن پیشنهادهای برای بهبود برنامه ریزی توسعه در ایران بیان خواهیم کرد که نکات فوق نیز بیشتر تفصیل خواهد شد.

## ۲- گلوگاه‌های مغفول توسعه ایران در برنامه هفتم

اگر یک برنامه توسعه وضعیت رفاه، آزادی و عدالت را تغییری ندهد و یا برنامه‌ای دقیق و درست برای بهبود آن نداشته باشد، به هیچ عنوان نمی‌تواند برنامه توسعه تلقی شود. برخی از نظریه پردازان توسعه مانند آمارتیاسن توسعه

<sup>۴</sup> منبع: داده‌های سری زمانی بانک مرکزی، مربوط به موجود سرمایه خالص به قیمت ثابت ۱۳۹۵

را همان آزادی تلقی می‌کنند (در کتاب توسعه به مثابه آزادی) عدالت را نوعی آزادی می‌دانند و بسیاری از اندیشمندان نیز عدالت و آزادی را دو ستون اصلی توسعه در جهان امروز به شمار می‌آورند.

در پیش نویس برنامه هفتم به طور کل از شاخص آزادی و وضعیت آن در ایران غفلت شده است و عدالت نیز تنها به عدالت اقتصادی محدود شده است که برای بهبود عدالت اقتصادی نیز سیاست‌های اقتصادی متضادی پیشنهاد کرده است که برخی توسعه دهنده عدالت اقتصادی و برخی تخریب کننده آن است. اما از سوی دیگر شاخص آزادی بیان و عقیده که جزو اصلی و به نوعی پایه‌ای‌ترین بنیاد برای تحقق عدالت اجتماعی است، در شاخص محاسبه شده توسط خانه آزادی، ایران ۵۰ نمره از میانگین جهانی پایین تر است و شاخص این موسسه نشان می‌دهد احساس آزادی نیز در مردم پایین تر آمده است. سایر شاخص‌های مربوط به آزادی مانند آزادی اجتماعات و آزادی دینی، آزادی تحصیلی، آزادی‌های مدنی، آزادی دسترسی به اطلاعات و ... هستند که همه آنها بیش از ۳۰ تا ۵۰ نمره پایین تر از میانگین جهانی قرار دارند (در مقیاس ۱۰۰). بنابر این با توجه به این شاخص‌ها و فاصله زیاد آنها با میانگین جهانی به نظر می‌رسد برنامه هفتم توسعه باید بر روی آزادی‌های فوق بیشتر تمرکز داشته باشد زیرا برنامه‌ای می‌تواند ادعای توسعه‌مداری داشته باشد که برای اصیل‌ترین هدف توسعه که ارتقای آزادی است، برنامه داشته باشد. از سوی دیگر وضعیت خطیر این شاخص‌ها موجب می‌شود سیاست‌گذاران توسعه در صورت در نظر نگرفتن این شاخص‌ها برای آینده ایران، پایداری توسعه را به خطر بیندازند.

در بخش عدالت اگر شاخص‌های مربوط به سوء استفاده از مقام دولتی، درستی‌کاری و صداقت دولت، پاسخگویی، شفافیت دولت، دسترسی به عدالت، برخورداری از حقوق اساسی کار، عدم وجود تبعیض قانونی و کیفیت حقوق بشر را اگر ارزیابی کنیم میبینیم بین ۲۰ تا ۴۰ نمره پایین تر از میانگین جهانی قرار دارند و نشان از وضعیتی بسیار هشدار دهنده است. عدالت اقتصادی و ضریب جینی هم پایین تر از میانگین جهانی قرار دارد و در طول ۲۰ سال گذشته نیز بدتر شده است. این روند نشان می‌دهد آزادی و عدالت به عنوان دو اصل اساسی توسعه در ایران در وضعیت بحرانی قرار گرفته است و باید برای آن اعلام وضعیت ویژه کرد و سیاست‌گذاری مجزا برای آن اتخاذ نمود و مسیر ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد به هیچ عنوان با رویه‌های جاری نمی‌تواند به ارتقای این دو اصل در ایران امیدوار بود. البته شاید سوال شود که ارتقای آزادی و عدالت جزو اختیارات دولت و سازمان مدیریت و برنامه ریزی نیست و همکاری کل حکمرانی را نیاز دارد. این موضوع کاملاً درستی است، اما تبیین و تشریح اهمیت برنامه ریزی در جهت ارتقای آزادی و عدالت در شاخص‌های مربوطه در بین نهادهای حاکمیتی بر عهده دولت و سازمان برنامه خواهد بود.

از سوی دیگر وضعیت سرمایه اجتماعی، اعتماد مردم به حکومت و همچنین مشارکت مردم از شاخص‌های مهم اجتماعی هستند که می‌توانند نقش توسعه ساز ایفا کنند. مشارکت جامعه مدنی در ایران ۴۱ نمره در مقیاس صد پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته است و هیچ برنامه‌ای برای احیای اعتماد مردم و ارتقای مشارکت جامعه مدنی در برنامه هفتم دیده نمی‌شود. برابر جنسیتی، فراگیری توسعه و برابری فرصت‌ها بر اساس جنسیت، برابری گروه‌های اجتماعی نیز شاخص‌های مهم اجتماعی هستند که هم برابری اجتماعی را نمایش می‌دهند و هم وضعیت اجتماعی توسعه را نمایشگری می‌کند. همه این فهرست بین ۱۰ تا ۲۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارد.<sup>۵</sup>

توجه ویژه داشته باشید که شاخص‌های متعددی هم هستند که وضعیت مناسبی دارند، مانند سطح سواد، سلامت و شاخص‌های اقتصادی مانند اندازه کل اقتصاد که از میانگین جهانی بسیار بالاتر است. اما در این بخش به دنبال معرفی گلوگاه‌ها و محورهایی از توسعه هستیم که در حالی که اهمیت بسیار بالایی در نمایش توسعه و یا ایجاد توسعه دارند، اما وضعیت بحرانی و هشدار دهنده در ایران داشته و همچنین در پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه هیچ برنامه‌ای برای آن تنظیم نشده است.

شاید از مجموع مباحث این بخش برداشت شود که منظور ما اضافه کردن بندها و برنامه‌هایی برای بهبود شاخص‌های فوق به برنامه فعلی است. اما چنین برداشتی کاملاً اشتباه است. برنامه فعلی به دلیل تعدد اهداف و حجم بالایی که دارد به هیچ عنوان قابل اجرا نیست. بنابراین منظور ما از این بخش این است که اشکال پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه این است که به جای تمرکز بر نقاط بحرانی و هشدار دهنده که نظام حکمرانی را شکننده کرده و ادامه مسیر توسعه را در خطر قرار داده است، بر نقاطی تمرکز کرده که اهمیت چندانی در شرایط فعلی ندارد و هرچند ممکن است برخی از این شاخص‌ها را نیز بتواند در سالهای برنامه هفتم ارتقا دهد، اما توسعه به هیچ عنوان رخ نخواهد داد و وضعیت معیشت و رضایت مردم نیز بهبودی نخواهد یافت. زیرا نقاط گلوگاهی راه تنفس را بر جامعه بسته است و برای رفع این گلوگاه‌های بحرانی باید برنامه تغییر و تحول را برای اصلاح نقاط بحرانی تنظیم کرد.

<sup>۵</sup> فهرست کامل این شاخص‌ها به همراه منبع و نمره دقیق آن را می‌توانید در فصل دوم کتاب توسعه ۱۴۰۱ ملاحظه فرمایید.



### ۳- نقدهای مفهومی به پیش‌نویس برنامه هفتم

#### ۳-۱- عادی‌پنداری وضعیت و غفلت از واقعیت

در بخش‌های قبل شاخص‌های توسعه را مرور کردیم و وضعیت ما در گلوگاه‌های ویژه‌ای را نیز بررسی کردیم. واقعیت این است که شرایط ایران چه به لحاظ اقتصادی و چه به لحاظ سیاسی و اجتماعی و حتی زیست محیطی اصلاً عادی نیست. به این معنی که بحران‌ها و مشکلات به مغز استخوان بخش‌ها نفوذ کرده‌اند و بسیاری از بخش‌های موتور توسعه ایران را از کار انداخته‌اند. در چنین شرایطی ارائه راهکارهای عادی به هیچ‌عنوان کارساز نیست و به نتیجه نمی‌رسد. اولین گام پذیرش این موضوع است که کشور ایران در شرایط عادی قرار ندارد و نمی‌توان با راه‌کارهای عادی آن را به مسیر توسعه بازگرداند. اگر مسئولین و سیاست‌گذاران توسعه این موضوع را بپذیرند، گام بعدی ارائه راهکار ویژه برای شرایط غیر عادی توسعه است.

در واقع می‌توان گفت پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه در شرایط عادی شاید مقداری قابل قبول‌تر می‌نمود، اما در شرایطی که تعدد بحران‌های اقتصادی و سیاسی شرایط را پیچیده کرده و کاهش شدید سرمایه اجتماعی نیز سیاست‌ها را بی‌اثر نموده است، این برنامه به هیچ‌عنوان نمی‌تواند حتی به عنوان یک گام مثبت در جهت توسعه کمک‌کننده باشد و اتلاف زمان است.

#### ۳-۲- توسعه سیاسی؛ مغفول اما کلیدی

به طور خلاصه باید گفت برنامه‌ریزی برای توسعه ایران در سطح دولت و سازمان‌های زیرمجموعه آن امکان‌پذیر نیست و تنها راه برای طراحی برنامه توسعه کاربردی و واقعی دخیل کردن کل اجزای حاکمیت در برنامه است. غفلت از وجه سیاسی توسعه و مسائل مربوط به آن ذیل دولت طبیعی است، اما باعث تدوین برنامه‌ای غیر واقعی و غیر قابل استفاده می‌شود.

تجربه توسعه ایران در طول چند دهه گذشته نشان داده است که هر چقدر در مسیر زمان به جلو حرکت می‌کنیم پیچیدگی مسائل و چالش‌های توسعه ایران و بهتر است بگوییم بحران‌های توسعه‌ای بیشتر می‌شود و راهکارهای تک بعدی و یا ساده‌تر نمی‌توانند راهی برای برون‌رفت از این وضعیت را فراهم کنند. ترکیب شدن بحران تورم مزمن، رکود مزمن، بحران بازدهی، روابط خارجی غیر قابل پیش‌بینی و غیر هدمند، جهت‌گیری‌های سیاسی داخلی ناسازگار با فرایند توسعه اقتصادی، بحران محیط زیست، بحران اعتماد و سرمایه اجتماعی، بحران مشارکت

اقتصادی مولد و بحران مشارکت سیاسی، کسری بودجه عظیم و ده‌ها چالش دیگر که شاید عناوین آنها تنها باعث سردرگمی بسیاری از صاحب‌نظران توسعه شود و امکان تحلیل را در وضعیت موجود از آنها بگیرد، باعث شده تا هرچه در مسیر توسعه جلوتر می‌رویم امکان ارائه راهکارهای تک بعدی برای حل یکی از این چالش‌ها کمتر شود.

بنابر این اولین چالش برنامه توسعه ارائه شده این است که نتوانسته راهکاری ترکیبی و سیستماتیک برای وضعیت برخورد بحران‌ها ارائه دهد. البته دلیل این امر تقریباً روشن است. چون برنامه‌های توسعه در سطح دولت تنظیم می‌شود و برای اجرا در سطح دستگاه‌های دولتی در نظر گرفته می‌شود. اما مشکل توسعه در ایران فرای دولت است و کل حاکمیت را شامل می‌شود. تنها در صورتی که کل اجزای حاکمیت در پروسه توسعه همکاری کنند و نقشی را برعهده بگیرند، احتمال برون‌رفت از وضعیت فعلی ایجاد می‌شود. زمانی که صحبت از حاکمیت به میان می‌آید بسیاری از مباحث سیاسی ظاهر می‌شوند.

پیش‌نویس برنامه‌ی هفتم توسعه به دلیل این که شرایط را عادی تصور کرده است، به طور شگفت‌انگیزی از بحران‌های سیاسی توسعه ایران که مانع بزرگی در مسیر توسعه ایجاد نموده غفلت نموده است و هیچ مسئولیتی برای آنها در نظر گرفته نشده است. همانطور که اشاره شد، دولت تنها در حوزه سازمان‌های ذیربط خود می‌تواند برنامه توسعه تنظیم کند و برای آنها می‌تواند قانون مصوب کند، اما چون مجلس شورای اسلامی نیز در تنظیم و تصویب برنامه توسعه دخیل است و تنها با دخیل کردن قوه قضائیه می‌توان قوای سه‌گانه (یا به نوعی کل حکومت یا اکثریت اجزای حکومت) را برای یک برنامه توسعه در سطح حاکمیتی درگیر و دخیل نمود. بنابر این اگر راهکاری اجرایی و البته واقعی برای تدوین برنامه توسعه در ایران بخواهیم طرح کنیم، مشارکت سه قوا و تنظیم برنامه توسعه در سطح قوای سه‌گانه است که در آن وظیفه مجلس و قوه قضائیه در پیش‌برد برنامه توسعه نیز مشخص شده باشد.

### ۳-۳- نگاه مسئله محور و غفلت از سیستم

در مقدمه پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه اشاره شده است که تمام تلاش برنامه نویسان این بوده که مسئله محور برنامه‌ریزی کنند. آنچه من از مسئله محوری در برنامه هفتم توسعه درک کردم و با مطالعه پیش‌نویس برنامه متوجه شدم این است که در برنامه هفتم توسعه مسائل کشور احصاء شده است و سپس این مسائل دسته‌بندی شده است تا بتواند ذیل دسته‌بندی ارائه شده در سیاست‌های کلی ابلاغ شده برای برنامه هفتم تنظیم شود و سپس برای هر

یک از مسائل راهکاری ارائه گردیده است و برنامه‌ای برای آن ایده در برنامه گنجانده شده است. بنابر این زمانی که متن پیش‌نویس برنامه هفتم را مطالعه می‌کنید به فهرستی از راهکارها برمی‌خورید که هر کدام برای برطرف شدن یک مشکل در کشور اشاره دارد و سعی دارد آن را مدیریت کند. سپس برنامه مربوطه را به نزدیک‌ترین وزارت خانه ارجاع می‌دهد. در برخی موارد در این پیش‌نویس مشاهده می‌کنیم که حتی راهکار و برنامه‌ای برای حل چالش مربوطه وجود نداشته و به ذهن برنامه‌ریزان نرسیده است، بنابر این دستگاهی را مامور می‌کند که مثلاً تا سه ماه یا شش ماه بعد از تصویب برنامه هفتم توسعه برنامه خود را برای حل مسئله مربوطه ارائه دهد. به نوعی در این بخش‌ها تنها به مسئله پرداخته است و حتی برنامه‌ای برای حل مسئله‌ی مربوطه طرح نشده است.

بگذارید با یک مثال این روش تدوین برنامه توسعه را شرح دهیم. فرض کنید خودرویی در یک زمین ماسه‌ای گیر کرده و هرچقدر گاز می‌دهد نمی‌تواند رو به جلو حرکت کند. به دلیل فشار زیادی که به اجزای مختلف این خودرو وارد می‌شود، قطعات مختلف خراب می‌شوند و بنزین این خودرو نیز در حال تمام شدن است، همچنین آفتاب سوزان باعث می‌شود تا وضعیت سرنشین‌های این خودرو چندان مساعد نباشد و گرما به شدت شرایط آنها را سخت کند. رویکرد مسئله محور در این شرایط به این معنی است که یک متخصص، وضعیت برق خودرو را بررسی کند و اتصالاتی‌ها و خرابی‌های برق خودرو را شناسایی کند و به تعمیر آنها بپردازد. چون بقیه اجزای خودرو نیز خراب شده‌اند حتی اگر این مسئله برطرف شود باز خودرو روشن نخواهد شد. راهکار مسئله محور باعث شده تا برنامه نویسان بگویند اشکالی ندارد، ما متخصصان دیگری را نیز اضافه می‌کنیم تا همه خرابی‌های خودرو را شناسایی کنند و برای اصلاح آن راهکار بدهند تا خودرو را کاملاً تعمیر کنیم. این رویکرد اولاً این موضوع را در نظر نمی‌گیرد که در صورت خرابی یک قطعه آیا پول لازم برای خرید قطعه جایگزین را داریم؟ آیا سرنشینان که در شرایط سختی به سر می‌برند زمان کافی برای تعمیر این قطعه را دارند؟ در نظر نمی‌گیریم که قطعات زیادی نیاز به جایگزینی و یا تعمیر دارند و اجرای همزمان آن با نیروی انسانی موجود امکان پذیر است؟ و در نهایت در نظر نمی‌گیریم که به فرض اگر همه این متخصصان توانستند که قطعات خراب را شناسایی کنند و آنها را به هزینه‌ای تعمیر کنند، تازه شرایط به زمانی بر می‌گردد که آغاز خراب شدن همه این قطعه‌ها بود. یعنی خودرو هنوز در ماسه گیر کرده است و مجدداً با فشار به خودرو قطعات وارد می‌شود، شروع به خراب شدن می‌کند و همان پروسه تکرار می‌شود. در این میان اولاً زمان اصلاح وضعیت از دست می‌رود و ثانیاً سرمایه‌های مالکین خودرو برای تعمیرات دوباره و چندباره هدر می‌رود و ثالثاً سرنشینان تحمل خود را از دست می‌دهند و از گرما یا میمیرند و یا

مجبور می‌شوند از خودرو پیاده شوند و یا به اعتراض علیه مدیریت ناکارآمد خودرو بپردازند، تا بتوانند قدرت را در دست بگیرند و خود آن را اصلاح کنند.

پیش‌نویس برنامه مسئله محور هفتم توسعه دقیقا در چنین شرایطی قرار دارد. فارغ از عدم امکان اجرای همه بخش‌های این برنامه که در بخش دیگری بیان خواهد شد، مشکل اصلی این برنامه این است که کل سیستم در نظر گرفته نشده است و مسئله محوری تنها به تعمیر قطعات خراب تمرکز کرده است و از نگاه کل نگر غافل شده است.

رویکرد سیستمی علاوه بر اینکه می‌تواند با در نظر گرفتن شرایط کلی تغییرات لازم را پیشنهاد دهد، تاثیر تعمیرات هر قطعه را بر قطعات دیگر در نظر می‌گیرد. این موضوع را مجدداً با یک مثال توضیح می‌دهیم. اگر در یک سیستم برخی یک مقاومت از بین رفت، در نگاه مسئله محور دلیل اینکه این سیستم کار نمی‌کند مقاومت خراب شده یا سوخته است که باید تعویض شود. اما در نگاه سیستمی به شما می‌گوید که یک اتصالی در این سیستم باعث از بین رفتن مقاومت شده است و اگر شما قبل از اینکه اتصالی مربوطه را تعمیر کنید، مقاومت را تعویض یا تعمیر کنید، باعث میشود اتصالی یا مجدداً مقاومت را از بین ببرد و یا حتی به قطعه اصلی آسیب برساند و چالش شما عمیق‌تر شود. بنابر این رویکرد سیستم به شدت به اولویت‌بندی حل مسائل دقت می‌کند و حل مسائلی که معلول مسائل دیگر هستند را اصلاً توصیه نمی‌کند و اتفاقاً حتماً توصیه می‌کند هزینه‌های خود را برای تعمیر آن هدر ندهید چون ممکن است باعث مشکل بزرگتری در سیستم شود. در پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه فهرست بزرگی از مسائل کشور در نظر گرفته شده است و برای حل همه آنها برنامه‌ای مجزا تنظیم شده است. ارتباط بین حل این مسائل مختلف با هم دیده نشده و تاثیر حل هر یک از آنها بر دیگری نیز دیده نشده است و همچنین اصلاً بررسی نشده است که آیا این مسئله ریشه‌ای است و حل آن تقدم زمانی دارد یا خیر. به همین دلیل نگاه مسئله محور و غفلت از سیستم با تعریفی که در برنامه هفتم ارائه شد، یکی از بزرگترین مشکلات تنظیم این برنامه است.

### ۳-۴- چرا این یک برنامه توسعه نیست

توسعه فرآیند بهبود پایدار شکوفایی و به‌زیستی ذهنی و عینی و گستره انتخاب‌های شهروندان است که با ارتقاء پایدار شرایط اقتصادی، نهادمندی حوزه سیاسی، انسجام اجتماعی، تعالی فرهنگی، پایداری زیست محیطی و صلح و امنیت درون و برون مرزی، به طور سیستمی تحقق می‌یابد (کتاب توسعه ۱۴۰۰، صفحه ۱۴۹). با تعریف فوق

هدف برنامه توسعه باید فراهم آوردن شرایطی برای بهبود پایدار شکوفایی و گستره انتخاب شهروندان باشد و این مهم تنها با توجه به همه ابعاد توسعه و همه اقشار مردم ممکن خواهد بود.

کشوری در مسیر توسعه قرار گرفته که در آن روند بلند مدت سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال رو به رشد باشد، که نتیجه آن در کاهش بلند مدت و مستمر نرخ‌های بیکاری و تورم و افزایش مستمر و بلند مدت درآمد سرانه واقعی منعکس می‌شود؛ ثبات سیاسی در داخل و صلح و گسترش همکاری با خارج به یک رویه بلندمدت سیاسی تبدیل شده باشد؛ به منابع طبیعی به عنوان سرمایه مشترک بین نسلی نگریسته و از آنها محافظت شود؛ انسجام اجتماعی، دسترسی پذیری فرصت‌ها و افق‌مندی جامعه در حال افزایش است، به گونه‌ای که شرایط برای خود شکوفایی بخش بیشتری از شهروندان روز به روز بهبود می‌یابد؛ مسیر تحول، توسعه، حفظ و اشاعه عناصر فرهنگی به طور مستمر بهبود می‌یابد.

با توجه به تعریف فوق و می‌توان گفت توسعه دارای شش منظر اصلی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، فردی و زیست‌محیطی است (کتاب توسعه ۱۴۰۰، صفحه ۱۵۰). تفکیک این شش حوزه نه به این معنی است که ابعاد توسعه از هم قابل تفکیک و مستقل هستند، بلکه اتفاقاً هدف از این دسته‌بندی و تفکیک، نمایش یکپارچگی میان ابعاد توسعه است و تاکید بر اینکه سخن گفتن از توسعه در هر یک از این ابعاد بدون در نظر گرفتن پیامدهای آن در دیگر ابعاد دارای منطق نظری و تجربی نیست. به این معنی که هر حوزه دارای هدف و قواعد بازی منحصر بفرد خود است، اما در عین حال این حوزه‌ها از هم جدا نیستند و تغییرات در هر حوزه در حوزه‌های دیگر اثرگذار است. به عبارتی این حوزه‌ها با هم تغییر و تحول پیدا می‌کنند. از سوی دیگر این حوزه‌ها قاعدتاً باید دارای ارزش‌های مشترک با هم باشند. در غیر این صورت دچار تضاد و کشمکش می‌شوند و هیچ کدام نه تنها به هدف خود دست پیدا نمی‌کنند، بلکه تکامل سیستم را نیز دچار مشکل می‌کنند.

اولاً برنامه هفتم از محیط زیست به طور کلی غفلت کرده است و شرایط به شدت بحرانی محیط زیست را در نظر نمی‌گیرد و لذا یکی از ابعاد توسعه از ابتدا غایب است. به فراگیری توسعه برای همه اقشار مردم توجه نمی‌کند. به توسعه به عنوان مفهومی کمی و عینی نگاه می‌کند و حال اینکه بخش بزرگی از مفهوم توسعه کیفی است و به ذهنیت مردم مرتبط است. این برنامه توسعه نیز مانند برنامه‌های توسعه قبلی تعریف ناقصی از توسعه را ملاک کار خود قرار می‌دهد و می‌توان گفت مفهوم توسعه را به چند مسئله بسیار جزئی فرو کاسته است. هیچ ارتباط سیستمی بین اجزای این برنامه با یکدیگر وجود ندارد. هیچ تقدم و تاخر زمانی بین برنامه‌ها وجود ندارد و حال اینکه برخی

از برنامه‌ها مقدمه برخی دیگر از برنامه‌ها هستند. هیچ ارتباطی بین اهداف این برنامه با واقعیت وجود ندارد و در کل به نظر نمی‌رسد این یک برنامه توسعه ملی باشد. بلکه می‌توان آن را شرح وظایفی برای دستگاه‌های دولتی بدون در نظر گرفتن هدف توسعه دانست.

### ۳-۵- روش شناسی از بالا به پایین!

بزرگترین انتقاد به همه برنامه‌های توسعه در طول ۷۵ سال گذشته این بوده که آنها روایتی از آرزوهای مسئولین و حاکمان بوده است و ارتباط دقیقی با نیاز روز مردم و خواسته‌های آنها نداشته است. در واقع اهداف توسعه و سپس برنامه‌های توسعه از دل مردم ایجاد نشده است و در نهایت خواسته‌های آنها را دنبال نمی‌کند، بلکه از بالا به پایین و در جهت برآورد آرزوهای حاکمان شکل گرفته است. به توجه به تعریف توسعه در بخش قبل، نمی‌توانیم چنین برنامه‌های را برنامه توسعه بنامیم و ثانياً به دلیل اینکه برآمده از نیاز مردم نبوده است، اجرایی نشده و به موفقیت دست نیافته است.

### ۳-۶- اعداد و ارقام در پیش‌نویس برنامه هفتم

در برنامه توسعه هفتم اعلام شده است برای تحقق نرخ رشد ۸ درصدی نیازمند ۶۰۲۳۲ همت هستیم! محاسبات این عدد در پیش‌نویس برنامه آورده نشده است. اما بگذاریم کمی این میزان سرمایه را بررسی کنیم. کل تولید ناخالص داخلی ایران در پایان سال ۱۴۰۰ بر اساس گزارش بانک مرکزی برابر ۶۵۲۶ همت به قیمت جاری بوده است و با توجه به نرخ رشد ۳٫۷ درصدی که در سال ۱۴۰۱ اعلام شده است و همچنین با توجه به تورم اعلام شده بانک مرکزی که نرخ ۴۶٫۵ درصد را نمایش می‌دهد، کل تولید ناخالص داخلی ایران در ابتدای ۱۴۰۲ حدوداً برابر ۹۹۰۰ همت بوده است. اگر ۱۰ هزار همت گرد شده‌ی این عدد را در نظر بگیریم، میزان سرمایه لازم برای تحقق رشد ۸ درصدی در ۵ سال آینده بیش از ۶ برابر کل تولید ناخالص داخلی ایران با نفت می‌باشد!

در پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه هیچ توضیحی داده نشده است که این رقم قرار است از کدام محل تامین شود و آیا با توجه به اینکه کل تولید ناخالص داخلی ایران حدود ۱۰ هزار همت است، آیا به لحاظ ریاضی و حسابداری تامین ۶ برابر کل تولید ناخالص داخلی و تزریق آن به بودجه جهت سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر است و اگر امکان‌پذیر است، آیا اگر خود این حجم سرمایه‌گذاری را جزو تولید ناخالص داخلی در نظر بگیریم رشد اقتصادی بیشتری را به ما نمایش نمی‌دهد؟! از جهت دیگر اگر این عدد را به دلار بررسی کنیم، با قیمت امروز دلار که حدود ۴۵

هزار تومان است، حدود ۱,۳ هزار میلیارد دلار خواهد شد. این میزان سرمایه‌گذاری برای ۵ سال برنامه توسعه بود و به این معنی است که باید سالانه ۲۶۶ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری صورت گیرد تا رشد ۸ درصدی محقق شود. تحلیل این عدد به طور کلی جای بحث و بررسی بسیاری دارد. مثلاً میتوان سوال کرد که آیا باید هر سال یک و نیم برابر کل تولید ناخالص داخلی ایران با نفت سرمایه‌گذاری کرد تا رشد ۸ درصدی محقق شود؟! به نظر عدد فوق چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. اما از آنجا که در پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه هیچ توضیحی در رابطه با روش محاسبه و روش و منابع تامین این حجم سرمایه‌گذاری ارائه نشده است، لذا بحث را در این مقوله ادامه نمی‌دهیم.

#### ۴- باتلاق حداقل دستمزدها و سردرگمی عمیق دولت در برنامه هفتم توسعه

در مورد حداقل دستمزدها که پیش‌نویس برنامه هفتم وارد آن شده است، ولی نتوانسته راه حل درستی برای خروج از این باتلاق بسیار پیچیده پیدا کند، توضیحاتی ارائه کنیم. شاید این توضیحات دولت را از ورود سطحی به این مقوله بازدارد و یا باعث شود برنامه‌ای دقیق‌تر و بهتر برای اصلاح آن ارائه دهد.

طبق آخرین آمار در سال ۱۳۹۹ آمار اشتغال غیررسمی در کشور حدود ۵۵ درصد برآورد شده است، که این آمار برای استان‌های مرزی بسیار بالاتر و در برخی از استان‌ها به ۷۳ درصد می‌رسد.<sup>۶</sup> مهاجرت از روستا به شهرها در حال بدتر شدن است و نرخ بیکاری کشوری نیز در طول ۳۰ سال گذشته به طور میانگین روند صعودی (با شیب +۰.۰۶۵) داشته است. در حال حاضر حدود ۷۰ درصد جمعیت ایران زیر ۳۵ سال سن دارند و مرکز آمار ایران میزان بیکاری جوانان در سال ۱۳۹۸ را ۲۱/۸ درصد اعلام کرده که تقریباً دو برابر نرخ متوسط بیکاری در جهان است.

قطعا ریشه اصلی این وضعیت در متغیرهای کلان مانند رکود اقتصاد، کاهش بازده تولید، نوسانات سیاسی و اقتصادی و افزایش ریسک، تشدید تحریم‌ها و حتی همه‌گیری کرونا و ... است، اما سیاست‌هایی که در طول دوره‌های مختلف برای حمایت از وضعیت کارگران صورت گرفته است نیز نتوانسته وضعیت را بهبود دهد و از نظر ما حتی به وخامت اوضاع اضافه کرده است.

می‌دانیم هر ساله به واسطه تورمی که رخ می‌دهد بخشی از قدرت خرید مردم به ویژه اقشار کم درآمد از دست می‌رود و لازم است تعدیلات و سیاست‌هایی صورت گیرد که این قدرت خرید جبران شود. بنابر این رویه جاری

<sup>۶</sup> محمدشفیعی (۱۳۹۹)



این است که حداقل دستمزد (کارگران) با نرخ تورم تعدیل شده و حقوق سایر کارمندان نیز متناسب با آن تعدیل می‌گردد. این رویه‌ای است که بسیاری از کشورها آن را دنبال می‌کنند و مورد پذیرش جهانی است.

اما به طور خلاصه به نظر می‌رسد در شرایط موجود ایران که با بحران بازدهی مواجه است و تورم نیز هزینه‌های حداقل معیشت را افزایش می‌دهد، همچنین بیکاری و اشتغال غیررسمی به سمت بحرانی شدن حرکت می‌کند، تعیین یا حذف حداقل دستمزد به صورت ملی نه تنها نمی‌تواند از کارگران و اقشار کم درآمد حمایت کند و فقر را کاهش دهد، بلکه منجر به افزایش بیکاری، اشتغال غیررسمی و همچنین تشدید فقر و یا شکاف فقر می‌شود.<sup>۷</sup>

## ۵- خلاصه پیشنهادات برای تدوین بهتر برنامه توسعه

۱- توجه به واقعیت و دوری از هدف گذاری‌های غیر قابل اجرا؛ هدف‌هایی که در برنامه هفتم در نظر گرفته شده است کاملاً غیر واقعی است و اجرایی نبودن آنها از همین ابتدا باعث می‌شود، دستگاه‌های درگیر حتی به بهش‌های واقعی برنامه نیز توجه چندانی نداشته باشند و به نوعی احترام برنامه در سطح ملی از بین برود.

۲- توجه به وضعیت هشدار دهنده شاخص‌های ایران و برنامه‌ریزی تدافعی؛ عدم توجه به شاخص‌های هشدار دهنده در واقع عدم توجه به اجرایی بودن و شدنی بودن برنامه است. زیرا دستگاه‌ها کاملاً درگیر جلوگیری از بحران‌های بعدی هستند و برنامه‌ها اهدافی آرمانی و برنامه‌های پیچیده و رو به جلو را پیشنهاد می‌دهد که دوگانه‌ای بسیار سخت برای همه دستگاه‌ها ایجاد می‌کند و نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت. غفلت از نقاط هشدار دهنده باعث عمیقتر شدن بحران‌ها و توقف کامل فرایند توسعه نیز خواهد شد.

۳- در نظر گرفتن تصویر همه جانبه از توسعه؛ توجه به بخش‌های کمی و ندیدن بخش‌های کیفی و همچنین سیاسی و زیست محیطی و اجتماعی توسعه باعث می‌شود تا موانع اصلی که فرایند توسعه را دچار مشکل نموده است، دیده نشوند و در نتیجه به جای علت‌ها به صرف انرژی بر روی معلول‌ها فرصت تحول را در کشور از دست بدهیم.

۴- اتخاذ رویکرد سیستمی در تدوین برنامه توسعه؛ بسیار از برنامه‌ها تاثیرات منفی و یا مثبتی بر سایر برنامه‌ها دارند و عدم توجه به این ارتباطات باعث می‌شود تلاش‌ها یک‌دیگر را خنثی کنند و در مجموع

<sup>۷</sup> مراجعه شود به کتاب «مطالعه نهادی اجرایی‌سازی دستمزد منطقه‌ای- توافقی در جهت توسعه اشتغال و رسمی‌سازی قراردادهای کارگر- کارفرما» نوشته مرتضی درخشان و همکاران، ۱۴۰۱، انتشارات کنکاش.



دستاورد لازم شکل نگیرد. باید تاثیر هر یک از بندها بر سایر بندهای برنامه به صورت کامل تحلیل شده و ارائه گردد.

۵- ساده سازی برنامه‌های توسعه و ایجاد قابلیت اجرا توسط دستگاه‌ها با تمرکز بر مهمترین و بحرانی‌ترین نقاط توسعه؛ قطعا برنامه عریض و طویل فعلی قابل اجرا نیست و باید بسیار ساده‌تر شده و بر نقاط اهرمی توجه شود تا بتواند بیشترین تاثیر را بگذارد و از اتلاف انرژی در بخش‌های دیگر خودداری کند.

۶- فرادولتی شدن برنامه توسعه؛ زمین بازی دولت برای اجرای توسعه آماده نیست و تلاش‌هایی که در پیش نویس برنامه هفتم برای فرا دولتی شدن برنامه نیز انجام شده کافی نیست. باید همه نهادهای حکمرانی متقاعد شوند که حضور فعال آنها در عرصه توسعه تنها راه اجرایی شدن سیاست‌های این برنامه و دستیابی به توسعه خواهد بود. دراندازی این گفتگو بین نهادهای حکومتی و اقناع آنها برای تدوین یک برنامه فرا دولتی، بر عهده دولت است.

۷- توجه به نیازهای واقعی جامعه و اولویت‌های اجتماعی در تنظیم برنامه توسعه؛ بسیاری از استانها و بسیاری از اقشار دارای اولویتهای و نیازهایی هستند که در برنامه هفتم توسعه دیده نشده است. میبایست حتما گزارشی مانند پیمایش نگرش‌ها و ارزش‌ها نیازها و اولویت‌های اصلی جامعه را شناسایی نموده و برنامه توسعه بر اساس آنها تنظیم شود. زیرا بیشترین تاثیرات ذهنی در توسعه با اجرای همین برنامه‌ها صورت می‌گیرد.

۸- دخیل کردن همه اقشار مردم و همه مناطق کشور به برنامه‌های توسعه؛ اولویت اقشار و البته مناطق مختلف کشور متفاوت است و برنامه ریزی متمرکز نمی‌تواند تاثیر اهرمی داشته باشد. برنامه توسعه نباید به قشر و چند استان ویژه را هدف گذاری کند و باید نیازهای همه مردم و همه مناطق کشور در برنامه توسعه دخیل شود. در برنامه هفتم فقدان چنین رویکردی بسیار شدید است.