



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

ویژگی‌های ساختاری، فرایندی و کارکردی لایحه برنامه هفتم توسعه

مرداد ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

**ویژگی‌های ساختاری، فرایندی و کارکردی
لایحه برنامه هفتم توسعه**

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کننده: حجت‌اله میرزایی

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، ویژگی‌های ساختاری، فرایندی و کارکردی

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

مقدمه

یک برنامه توسعه تجلی سه مولفه «هدفمندی-عقلانیت- مشروعیت (اجتماعی، کارشناسی و قانونی)» است. برنامه‌های پیشنهادی در اولین گام نمایه و آینه‌نمایی از چشم‌انداز آینده مردم یک سرزمین و افق‌های پیش‌روی آنها، بازتاب تمام‌نمای شرایط و مسائل موجود کشور یا دست‌کم فهم و تحلیل دولت از این مسائل، تجلی تمام‌عیار سطح‌دانی و توانایی دولت‌ها در سازماندهی و حل مسائل موجود، انعکاسی از فهم و برداشت سیاستگذاران از برنامه، از توسعه و از نسبت میان این دو و اولویت‌های ذهنی آنهاست.

لایحه پیشنهادی برنامه هفتم توسعه یک متن بسیار تفصیلی و پر دامنه در ۲۴ فصل، ۱۱۸ ماده که در ۱۵۳ صفحه تنظیم شده است. در موارد متعددی البته با محافظه‌کاری قابل‌فهمی از اهداف کمی غیر قابل‌تحقق (مانند کاهش ضریب جینی تا ۰٫۳۲) یا تغییرات جنجال‌برانگیزی (چون تغییرات ساختاری در نظام بازنشستگی) در نسخه‌های پیشین عقب‌نشینی آشکاری صورت گرفته که باید آنرا به حساب توجه برنامه‌نویسان به نقد و نظرهای مطرح شده در فضای عمومی در دوماه اخیر گذاشت. در این نوشتار صرف‌نظر از متن و محتوای لایحه نکاتی در باره رویکرد برنامه‌نویسان به توسعه و مسائل امروز کشور قابل‌طرح است:

۱. برنامه ریزی پس از سیاستگذاری

لایحه برنامه هفتم توسعه دوسال پس از آغاز به کار دولت سیزدهم پس از دوبار تمدید برنامه ششم تدوین شده است. در این دوسال طرح‌ها و برنامه‌های دربردارنده سیاست‌های اقتصادی مهمی طراحی یا تصویب شده است که به طور منطقی باید در برنامه هفتم توسعه پیشنهاد و تصویب و اجرا می‌شد:

- شروع یک طرح پرهیاهو و بی‌دست‌آورد در مسکن به نام نهضت ملی مسکن برای ساخت ۴ میلیون واحد مسکونی (سالانه یک میلیون واحد)
- یک جراحی اقتصادی خونبار برای حذف دلار ۴۲۰۰ تومانی
- تصویب طرح جنجال‌برانگیز مولدسازی دارایی‌های دولت خارج از مسیر متعارف قانونگذاری در شورای عالی سران سه قوه
- تصویب طرح‌ها و لوایح مهمی چون مالیات بر عایدی سرمایه

۲. تعیین چشم‌انداز نقطه آغاز برنامه ریزی

پرسش مهم و ناگزیر بخش بزرگی از ایرانیان امروز از دولت این است که چشم‌انداز آینده زندگی در ایران چیست؟ نخستین و مهمترین مأموریت دولت‌ها معرفی چشم‌انداز بلندمدت و تصویری از آینده‌ای است که در یک کارناوال

بزرگ مشارکت ملی برای کشور ترسیم شده و بر مبنای آن هم شریکان و همکاران فرامرزی و هم شهروندان تصمیمات کلیدی و مهم خود را انتخاب می‌کنند. به زبان دیگر گام اول دولت‌ها در سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی چه در سطوح ملی و یا بخشی و منطقه‌ای، در تنظیم سیاست خارجی یا سیاست داخلی و رابطه دولت-ملت، دستیابی به یک چشم انداز روشن و معرفی افق‌های دور دست است. تحولات دنیای امروز پرشتاب، پیچیده، جهانی، چندبعدی و چندلایه اند. شتاب و پیچیدگی تحولات، برنامه‌های توسعه پنجساله را بی اعتبار و ناکارآمد کرده است. ریسک‌های اقتصادی، مالی، عملیاتی و راهبردی معمولاً سیستمی و قابل برآورداند و بر پایه این برآورد کارگزاران در سطوح کلان و خرد رفتار خود را تنظیم می‌کنند اما مسائل مهم و اساسی پیش روی آنان چهار ویژگی «نا اطمینانی، ابهام، پیچیدگی و نوسان» دارد که جز با تدوین چشم اندازهای بلندمدت و معرفی چشم اندازی قابل تصور، امکان پذیر و در حد ممکن جذاب برای شهروندان و صاحبان کسب و کار نمی‌توان مسیر آینده را برگزید. یک جمله معروف در ضرورت برنامه ریزی بلندمدت بر مبنای چشم انداز این است که «هرچه شتاب خودرو شما بیشتر باشد به نورافکن‌های قدرتمندتری نیاز دارید» و یک قاعده کلیدی و آشنا اینکه «برای کشتیبانی که نمی‌داند به کجا می‌رود هیچ باد موافقی نمی‌وزد». از همین روی از ابتدای دهه ۱۹۸۰ در کشورهای پیشتاز صنعتی و در مقابل شوک‌ها و تحولاتی چون بحران نفتی ۱۹۷۳ و بحران جهانی غذا، تدوین برنامه‌های بلندمدت و سازماندهی‌هایی چون آژانس جهانی انرژی، کلپ رم و شکل گرفت. با همین ضرورت کشورهای متعددی چون ژاپن، کره جنوبی، ایرلند، مکزیک، مالزی، شیلی، ترکیه و چشم انداز بلندمدت خود در سال ۲۰۰۰، ۲۰۱۰ یا ۲۰۲۰ را منتشر کردند. سند چشم انداز بیست ساله ایران در سال افق ۱۴۰۴ نیز در سال ۸۴ با همین منطق در دولت هشتم تدوین و با توافقی بی سابقه در سطوح مختلف نظام تصمیم‌گیری تصویب و منتشر شد.

در مبانی فلسفی آینده‌نگاری و تدوین چشم انداز گفته می‌شود «آینده علت وجودی حال است» و «آنچه امروز می‌کارید در آینده درو خواهید کرد». انتخاب‌های کلیدی و تصمیم‌های مهم شهروندان و صاحبان کسب و کار برای آینده برآمده از همین چشم انداز قابل فهم از آینده است. جهان امروز بیش از هر زمان دیگری کوچک و فضای‌گزی‌های جهان مینا و دورنگر است. ماندن یا رفتن شهروندان در یک کشور و چگونه ماندن و کجا رفتن همه پیامدهای همین چشم اندازهاست. چشم اندازها تصویر و تصویری است که دولت‌ها از آینده کشور خود در مقایسه با سایر کشورها دارند و رقابت بزرگ جهانی برای جذب سرمایه مالی و سرمایه خلاق در ترسیم چشم اندازی جذاب تر با نمایش‌های عملی دولت‌ها از توانایی ساخت آینده‌ای فریبنده تر خود را نشان می‌دهد. آینده‌نگاری و ترسیم چشم انداز پهلو به پهلو تخیل می‌زند و از جنس تصورات و تخیلاتی خلاق است که تلاشی ملی برای تحقق آن را برمی‌انگیزد. اما هزار اما که سپردن کار چشم انداز سازی به برنامه ریزان و بروکرات‌های سازمانی دولت همانند انتظار خلق یک شاهکار دنواز هنری یک هنرمند مشهور، به یک بنا یا گچکار ساختمانی است و هشدار که چشم انداز سازی بر مبنای تصورات و تخیل خلاق را نمی‌توان به کارکنان و نظرکردگان برگزیده و خودی‌های گذر کرده از فیلترهای تودرتو در نظام اداری سپرد که نتیجه آن رسوایی‌های پرهزینه و جبران ناپذیری است. برای چشم انداز سازی باید چتری فراگیر به گستره یک ملت

با فراخوانی سراسری از میان همه شهروندان با هر ویژگی شغلی و تحصیلی و باورها و جایگاه جغرافیایی است. شوربختانه چشم انداز ۱۴۰۴ شکست خورده و بی نتیجه به زمان افق خود نزدیک می شود اما با گذشت نزدیک به دو سال از دولت سیزدهم هیچ چشم اندازی نه از بیست سال آینده که حتی از سال پایانی دولت در ۱۴۰۴ ارائه نشده و حتی از ارائه یک تصویر کوتاه مدت یکساله از پایان سال ۱۴۰۲ نیز عاجز مانده است. بدیهی است منظور از چشم انداز سازی به هیچ وجه تکرار ملال آور وعده های بی سررسید از اینکه «قطار پیشرفت شتابان در حال حرکت به سمت آینده است»، «آینده خوبی در پیش است» یا «روندهای نگران کننده کاهشی خواهند شد» باور شهروندان به اینکه هیچ آینده روشن و چشم انداز مطلوبی وجود ندارد را تقویت و عمیق تر خواهد کرد. شهروندان ایرانی با خواندن پیش نویس برنامه هفتم نمی دانند که در سطح ملی در سال پایانی این برنامه در چه جایگاهی از جهان یا منطقه و در چه مناسباتی سیاسی و اقتصادی خواهند بود. ایرانیان حتی نمی دانند نه در بیست سال بعد بلکه دو سال دیگر در سال پایانی دولت با رونق اقتصادی بهتر، فرصت های کسب و کار و اشتغال بیشتر، دارایی های ارزشمندتر، قدرت شهروندی و منزلت اجتماعی بیشتر، دولتی پاسخگوتر و... روبرو می شوند یا وضعیتی نگران کننده تر از امروز خواهند داشت. بلکه تصور عمومی تصویری بدبینانه و فراری دهنده است. بخش مهمی از اعتراضات اجتماعی چه آنها که در خیابان یا شبکه های اجتماعی خود را نشان می دهند چه آنها که با خروج سرمایه خلاق و تخصص و سرمایه مالی تجلی یافته و چه سرخوردگی و گوشه گیری و بی تفاوتی شهروندان (که به اعتراض سیاه شهرت یافته) نتیجه همین بی چشم اندازی است که ایرانیان هر روز خود را در مقایسه با شهروندانی در عربستان و ترکیه و قطر و امارات و حتی عراق بازنده و بی آینده می بینند.

۳. برنامه ریزی از میان راه (رها کردن تیر در تاریکی)

برنامه های توسعه بطور منطقی شبکه ای از «اهداف آرمانی - راهبردها - اهداف کمی - سیاستها و طرح ها - سازماندهی و تامین منابع» اند اما در نوآوری وارونه و شگفت انگیزی، لایحه برنامه هفتم بجای آغاز از اهداف آرمانی بدون هیچ مقدمه ای تحلیلی یا توضیحی و با فهرست کردن فصول با عنوان رویکرد برنامه آغاز می شود.

برنامه بی فلسفه - از دست رفتن کارکردهای مستقیم و غیر مستقیم

کارکردهای مستقیم برنامه های توسعه امروزه محدود به هماهنگی درون حاکمیت و یا برخی کارکردهای سلبی است. اما برنامه های توسعه بهانه و مسیری برای هم اندیشی و دستیابی به توافقی همگانی در باره محتوا و ابعاد شرایط موجود، آمال و آرزوهای معطوف به آینده و مسیر عقلانی دستیابی به آنهاست. از این روی نوشتن این برنامه ها بیش و پیش از هر دانش و فن و تکنیکی نیازمند هنرمندی در گفتگوی فراگیر و بهانه و ابزار بی بدیلی برای بهبود سرمایه اجتماعی و انسجام جامعه است. به زبان کوتاه کارکردهای غیرمستقیم متعددی از جمله موارد زیر می توان برای آنها انتظار داشت که آن نیز در این فرایند پنهان کارانه و غیر مشارکتی از دست رفته است:

- دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سطوح مختلف قوه مجریه (ستاد - بخشها - مناطق)

- دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سطوح مختلف حاکمیت (دولت- مجلس- قوه قضاییه- نهادهای نظامی و انتظامی و امنیتی)
- دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سطوح مختلف بخش عمومی (دولتی و غیردولتی)
- گفتگوی فراگیر ملی و دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سیاست- اقتصاد- اجتماع
- ارائه چشم انداز و ایجاد انگیزش، امید و بسیج ملی
- بازخوانی و آسیب شناسی ملی و بازیابی موقعیت خود در نظام جهانی
- آموزش برنامه ریزی در نظام برنامه ریزی ملی
- ...

۴. راه بسته یادگیری در برنامه ریزی توسعه جهانی و ملی

هشتاد سال تجربه برنامه ریزی توسعه و در پس دست کم ۱۲ برنامه پنجساله، یک برنامه چشم انداز بیست ساله و ده ها برنامه موضوعی و موضعی تدوین شده اما فرایند شکل گیری و تدوین، گردش کار، ساخت و صورت بندی و محتوای برنامه به گونه ای است که گویا در اولین تجربه برنامه ریزی هستیم. این لایحه هیچ تناسبی با تجارب انبوه و انباشته برنامه ریزی توسعه در ایران ندارد.

دست کم از سه دهه پیش و به دلایل متعدد و متنوعی این ساختار و صورت بندی از برنامه های توسعه یعنی یک برنامه تفصیلی و پردامنه و به شدت تمرکزگرا با زبان و گزاره های کاملاً آمرانه و دستوری به کنار نهاده شده و انواعی دیگر از برنامه ها جایگزین برنامه های جامع شده است. از جمله برنامه های پیشنهادی رایج در دنیای امروز با اشکال و اطوار زیر جایگزین برنامه های سنتی شده اند:

- برنامه های بلندمدت یا چشم انداز بلند مدت ۲۰-۳۰-۴۰ یا ۵۰ ساله
- برنامه های اصلاح ساختار و بهبود کیفیت نهادی
- برنامه توانمندسازی حاکمیت
- برنامه های مساله محور با تمرکز بر چند مساله مهم، کلیدی و فراگیر
- برنامه های موضوعی صنایع، فناوری ها یا بخش های پیشران
- برنامه خروج یا پیشگیری یا توقف پیشروی بحران
- برنامه های موضعی (منطقه ای- ناحیه ای- محلی)
-

اما برنامه هفتم که از زبان رئیس سازمان برنامه و بودجه «برنامه مساله محور» نامیده می شد، با بازگشتی بی سابقه به ساختار برنامه های جامع امید به تاثیرگذاری را از همین ابتدا کمرنگ می کند.

۵. غیرمشارکتی ترین تجربه در دوران هشتاد ساله برنامه ریزی توسعه در ایران

برنامه هفتم را باید غیرمشارکتی ترین برنامه تاریخ هشتادساله ایران دانست که اولین نسخه آن حدود هفت ماه پس از آغاز فرایند در ۱۴۰۲/۰۱/۲۱ با قید محرمانه - غیرقابل انتشار - غیرقابل استناد به طور محدودی در دسترس قرار گرفت. در هیچکدام از مراحل تدوین به طور رسمی یا غیر رسمی هیچیک از سازمان های علمی، اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی زیر مشارکتی حداقلی در تدوین برنامه یا حتی در تعیین سمت و سوی برنامه نداشته اند:

- مجلس شورای اسلامی
- تشکل های فراگیر بخش خصوصی (اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی، اتاق اصناف، تشکل های کارگری و ...)
- دانشگاهها، مراکز و موسسات علمی و آموزشی و پژوهشی
- انجمن های علمی، صنفی یا رسته ای
- کارشناسان و صاحب نظران مرتبط
- مدیران استانی و منطقه ای

حتی محتوای برنامه حاکی از آن است مشارکت وزارتخانه ها و سازمانهای وابسته به دولت غیرمستقیم یعنی از طریق ارسال پیشنهادات به سازمان برنامه و بودجه و بدون مشارکت مستقیم در فرایند نهایی سازی متن لایحه بوده است. درست بیست سال پیش در همین روزهایی که این لایحه در سکوت و بی خبری رونمایی شد، همایش بزرگ و فراگیر «چالشها و چشم انداز اقتصاد ایران» با هنرمندی دکتر حسین عظیمی و با مشارکت علمی فعال و همدلانه ده ها دانشکده و مرکز آموزشی و پژوهشی و نهاد مدنی کشور در رشته ها و زمینه های مختلف و حضور و هم اندیشی صدها اندیشمند تراز اول کشور به مدت پنج روز برگزار شد تا به عنوان مشارکتی ترین رویداد تاریخ برنامه ریزی توسعه کشور چشم انداز بلندمدت و برنامه میان مدت کشور را به گفتگو بگذارد. همان برنامه ای که توسط دولت نهم رسماً کنار گذاشته شد و چشم انداز بیست ساله ای که از آن جز حسرت و اندوه چیزی باقی نماند.

چرا کار برنامه ریزی توسعه کشور از کارانوالی سراسر شور و مسئولیت شناسی و مشارکت علمی و اجتماعی در برنامه «بازسازی اقتصادی ایران» پس از پایان جنگ یا در برنامه های سوم و چهارم توسعه به یک فعالیت اداری بی اهمیت برای مردم و نخبگان تبدیل شد؟ این سکوت و بی خبری به این تصور دامن می زند که گویا برنامه حتی برای دولت هم اهمیت چندانی ندارد که اگر داشت دست کم به اندازه یکی از فعالیت های روزمره و کم اهمیت اعضا دولت بازتاب رسانه ای می یافت. با کارکردهای مورد انتظار از برنامه توسعه، مسیر و فرایند تدوین برنامه از محتوا و ساختار آن مهم تر است. برنامه توسعه فرصت گفتگوی میان گروه های اجتماعی، گفتگو میان دولت و ملت، بازبینی و بازاندیشی مسیر حرکت اجتماعی و فرصتی برای تامل یک جامعه در دیروز و امروز و فردای خود است. برنامه توسعه

بهبانۀ ای برای وفاق ملی و نزدیکی ذهنی و زبانی و پرکردن شکاف‌های افقی و عمودی و حل‌منازعه‌است. برای نخبگان و کارشناسان توسعه، سرنوشت برنامه‌ای که نه در فضای نخبگی و کارشناسی و نه در افکار عمومی توجیهی بدان نشده از هم اکنون روشن است. برنامه حتی در صورت تصویب مجلس به یک سند بی‌اهمیت و بلااثر که نه آثار ایجابی و نه سلبی دارد تبدیل می‌شود که نه مجلس مسئولیت آن را خواهد پذیرفت نه دولت. برنامه توسعه اگر در فرایندی مشارکتی و با تعامل نسل‌های هم‌زمان و گروه‌های اجتماعی متعدد و مخاطب تدوین می‌یافت میثاقی ملی برای چندگام پیش رفتن و پر کردن بخشی از شکاف‌های عمیق آرزوها و حسرت‌ها می‌بود. برنامه‌ای که ملتی (و نه یک سازمان پشت درهای بسته) برای توسعه می‌نویسد دربردارنده هدفمندی (اینکه به کجا خواهد رفت) و عقلانیت (اینکه چگونه و از کدام مسیر و سیاست‌هایی خواهد رفت) و مشروعیت (سیاسی و کارشناسی و قانونی) است و برنامه‌ای که بدون طی این فرایند مشارکت‌جویانه و عقلانی نوشته شود از کارکردهای مورد انتظار باز خواهد ماند و به جای میثاق ملی به متنی تزئینی تبدیل خواهد شد.

اصل پذیرش مفهوم «توسعه» در نامگذاری برنامه هفتم قابل تامل و گامی رو به پیش است. توسعه دربرگیرنده اهدافی سنجش‌پذیر، معطوف به بهبود زندگی روزمره مردم، روشن و صریح و ملموس و قابل یادگیری برای همه شهروندان و کارگزاران نظام اجرایی در هر سطحی از سازمان دیوانسالاری و هر نقطه‌ای از سرزمین است. توسعه مفهوم مورد وفاق جهانیان در هشت دهه پس از جنگ دوم و هدف مورد توافق همه سیاستها و برنامه‌های کشورها و ملت‌ها و همکاری‌های جهانی است.

۶. نبودن چارچوب نظری روشنی از مفهوم و فرایند توسعه

اصل پذیرش مفهوم «توسعه» در نامگذاری برنامه هفتم قابل تامل و گامی رو به پیش است. توسعه دربرگیرنده اهدافی سنجش‌پذیر، معطوف به بهبود زندگی روزمره مردم، روشن و صریح و ملموس و قابل یادگیری برای همه شهروندان و کارگزاران نظام اجرایی در هر سطحی از سازمان دیوانسالاری و هر نقطه‌ای از سرزمین است. توسعه مفهوم مورد وفاق جهانیان در هشت دهه پس از جنگ دوم و هدف مورد توافق همه سیاستها و برنامه‌های کشورها و ملت‌ها و همکاری‌های جهانی است. توسعه همه‌جانبه مهم‌ترین خواست همگانی کشورها در هشتاد سال گذشته بوده است. سخن‌گزافی نیست اگر توسعه را مهم‌ترین و پرتکرارترین واژه این هشت دهه هم در میان دولتمردان و سیاستمداران و هم در میان اندیشمندان و فن‌ورزان و حتی بسیاری از شهروندان عادی کشورها از اروپا و آمریکا تا آسیا و آفریقا بدانیم. مرزبندی و متمایزسازی کشورها با شاخص‌های توسعه و تلاش برای جابه‌جایی و عبور از کمند توسعه نیافتگی دورانی طولانی است که به مهم‌ترین مسابقه جهانی تبدیل شده است. کمتر از یک چهارم کشورهای دنیا در این مسابقه جهانگیر و جانفرسا کامیاب بوده‌اند و به‌گواه شواهد تاریخی و عینی، توسعه در میان حدود دویست کشور دنیا یک استثنا است نه قاعده! با وجود اختلاف نظرها و نیز تحولات بزرگی در سازماندهی و سازوکارهای توسعه، اما توافقی فراگیر بر نقش بی‌بدیل و

غیرقابل جایگزین حکمرانی و اصلاحات نهادی و بازسازی در نظام تدبیر می‌تواند نقطه شروع برای توسعه خواهی و چشم‌اندازی برای چند دهه آینده ملت داشته باشد.

با گذشت دوسال از عمر دولت سیزدهم تا امروز کلامی درباره توسعه ایران از دولتمردان در هیچ سطحی شنیده نمی‌شود. غایت و قصوای این دولت و چشم‌انداز آن برای آینده ایران چیست؟ هر پرسشی یا تحلیلی از رفتار و تصمیمات دولت با فهم و پاسخگویی به این پرسش بنیادین و و رازگشایی از این معماست که آیا دولت در طلب «توسعه ملی» است یا سودای دیگری دارد؟ آیا پای الگوی متفاوت و جدیدی از توسعه خواهی در میان است یا به هر دلیلی دولت از پیگیری پروژه توسعه گریزان است؟ الگوی مجسم و تیپ ممثل دولت از آینده معهود ایران کدام است؟ دست کم هیچ نشانه‌ای از توسعه خواهی دولت (به معنا و مفهوم مورد توافق جهانی) نه در گفتار شفاهی و نه در معدود اسناد و گزارش‌های مکتوب منتشر شده دیده نمی‌شود. بلکه نشانه‌های زیادی از توسعه‌گریزی در آن به چشم می‌خورد. از حیث گفتمانی دولت سیزدهم را نه تنها نمی‌توان با هیچیک از گفتمان‌های مسلط یکصدساله اخیر جهان همانند «صنعتی شدن»، «استقلال»، «نوسازی»، یا «تامین نیازهای اساسی» و... مقایسه کرد و نه حتی می‌توان به گفتمان «سنت‌گرایی» یا گفتمان‌های قرن هجدهم و نوزدهم همانند «ترقی - پیشرفت» یا «تکامل» نسبت داد. نه در واژگان رایج و زبان روزمره دولت و نه در «گفتمان (Discourse)» آن نشانه‌ای از توسعه نیست و از این روی پرسش از تئوری و برنامه و سازماندهی دولت برای توسعه ایران کم‌اهمیت خواهد بود. در چنین شرایطی نمی‌توان و نباید پرسید:

- تئوری کلان (و خرده تئوری‌های سازگار با آن) یا نظریه مورد پذیرش و نقشه راه دولت برای توسعه چیست؟
- دولت با کدام ابزارها و شیوه‌های عقلانی و سازگار و برنامه‌نویسه یا نانوخته (راهبردها و سیاست‌های کلان-بخشی - منطقه‌ای) توسعه را پیگیری خواهد کرد؟
- تقسیم کار و سازمان‌دهی مناسب برای اجرا و نظارت و ارزشیابی و منابع مالی و انسانی و اجتماعی برای اجرای این برنامه و سیاست‌های آن کدام است؟
- جایگاه و سطح و نوع دولت، بازار و اجتماع در این مسیر چیست و ماموریت‌های دولت در هر سطحی از سازمان‌دهی توسعه چیست؟

انتظار می‌رفت تدوین و انتشار لایحه برنامه هفتم بخش زیادی از این پرسشها را پاسخ دهد اما با انتشار آن نه تنها ابهامات و پرسشهای یاد شده برطرف نشد بلکه بر دامنه آن افزوده شد.

هر برنامه توسعه‌ای برمبانی و چارچوبی نظری استوار است. این مبانی نظری علاوه بر توصیف و تفسیرمسائل اساسی جامعه به تبیین و توضیح علت‌ها (یا دلایل) شکل‌گیری، انباشت و کاهش یا تشدید و وخامت مسائل می‌پردازد. همچنین الگوئی 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 را منعکس می‌کند و اهداف و آرمان‌های موردنظر (ولو در سطحی کلی) را به نمایش می‌گذارد. آنچه لایحه برنامه هفتم توسعه منعکس می‌کند همچون گزارش نظام برنامه ریزی این

برنامه در ابان ماه ۱۴۰۱، فقدان چنین مبنائی است و درهم آمیختگی ناشیانه و نامنسجمی از گرایش‌های مختلف نظری و آرمانی را به نمایش گذاشته است. درحقیقت مجموعه ای پراکنده از متون غیرمرتبط و بهم دوخته و درکنارهم قرار گرفته 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 سیاست مداران گنجانده شده اند.

با بازخوانی لایحه 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
- 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
- منابع مورد نیاز و روشهای تامین آن

۷. برنامه توسعه یا مدیریت بحران

یک برنامه میان مدت به طور منطقی می‌تواند یکی از ماموریت‌ها و کارکردهای زیر را برعهده گیرد:

- دستیابی به اهداف توسعه
- اصلاحات نهادی و ساختاری
- خروج از بحران و آشفتگی
- پیشگیری از تشدید بحران

به نظر بسیاری از کارشناسان شرایط امروز ایران شرایط برنامه‌ریزی توسعه نیست. یک برنامه می‌تواند چند کارکرد داشته باشد، می‌تواند برنامه خروج از بحران باشد، می‌تواند برنامه توسعه باشد، می‌تواند برنامه حفظ وضع موجود یا جلوگیری از تشدید بحران باشد. قطعاً ما الآن در شرایطی نیستیم که بتوانیم برنامه توسعه تدوین کنیم. قاعدتاً اگر برنامه‌ای تدوین می‌شد این برنامه باید مانند برنامه سال‌های ابتدایی انقلاب تحت عنوان «برنامه استقلال و تکامل اقتصادی» ارائه می‌شد. باز در زمان جنگ با همین استدلال که اساساً الآن شرایط، شرایط برنامه‌ریزی توسعه نیست پیش‌نویسی تهیه شد ولی کنار گذاشته شد و البته استدلال درستی بود. برنامه می‌تواند ریسک‌ها را مدیریت کند یعنی با تحلیل شرایط و

ریسک‌های موجود سیاست‌های مدیریت ریسک یا مدیریت بحران ارائه دهد اما برنامه ریزی بدون توجه با چهار عنصر پیش گفته یعنی «نا اطمینانی - ابهام - پیش بینی ناپذیری - نوسان» اقتضات ساختاری و فرایندی متفاوتی دارد.

شرایط اقتصاد سیاسی، درجه و ویژگی‌های تاریخی و نهادی توسعه یافتگی یک جامعه عوامل اصلی تشکیل دهنده فضای محاط بر نظام برنامه ریزی اند. 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 زمینه ساز ارتقاء آنها در مراحل بعدی باشد. در حالی که در آستانه تدوین لایحه برنامه هفتم کشور با برخی اعتراضات شهروندان و نخبگان، صاحبان کسب و کار و فعالان مدنی و اجتماعی روبه رو بود، انتظار می‌رفت در پی بخشودگی گسترده متهمان بازداشت شده، برنامه هفتم بجای پرداختن به آرزوهای بلندپروازانه و انتزاعی در محیطی بسته و مدیریتی و با شیوه ای غیرمشارکتی بر شکل گیری گفتگوی فراگیر اجتماعی و جلب و بازسازی اعتماد شهروندان و 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 شناسی مشخصی مبنای طراحی برنامه هفتم توسعه و رویکردهای مطرح در آن نیست.

۸. تغییرات مکرر متن لایحه پیشنهادی و تدوین شتاب زده و فوری متن نهایی

آنچه با نام متن نهایی لایحه تقدیم مجلس شده از فروردین تا خرداد بارها دچار تغییرات بسیار زیاد از حیث محتوا، ساختار و صورت بندی شده که این تغییرات در جدول زیر آمده است:

شرح	تاریخ و محل انتشار	تعداد فصول	تعداد صفحه	تعداد مواد
متن اول	۱۴۰۲/۰۱/۲۱ (متن آقای میرکاظمی)	۱۳ فصل	۷۱	بدون شماره و با ستاره
متن دوم	۱۴۰۲/۰۲/۲۷ رونمایی در محل اجلاس سران	۷ بخش و ۲۲ فصل	۱۸۲	ماده ۳۰۲
متن سوم	۱۴۰۲/۰۳/۰۹ مصوب هیات وزیران	۷ بخش و ۲۲ فصل	۱۸۸	ماده ۷۵
متن چهارم	۱۴۰۲/۰۳/۲۸ تقدیمی به مجلس	۲۴ فصل (بدون تقسیم بخش)	۱۵۳	۱۱۷
متن پنجم	۱۴۰۲/۰۳/۳۰ دو روز پس از تقدیم لایحه	۲۴ فصل	۱۵۵	۱۱۸

این تغییرات عجیب و پردامنه در متن لایحه که حتی تا لحظه تقدیم به مجلس (یا شاید پس از آن) ادامه داشته از شگفتی‌های برنامه هفتم و حاکی از گسیختگی سازمانی و معرفتی در نظام تدوین برنامه است. اما از سوی دیگر تفاوت بسیار زیاد حجم، محتوا و ساختار نسخه دوم با نسخه اول نشان می‌دهد بخش عمده این لایحه در زمانی بسیار کوتاه یعنی حدود یکماه از زمان انتصاب آقای دکتر داود منظور به ریاست سازمان برنامه و بودجه تا تاریخ رونمایی اولین نسخه لایحه برنامه در تاریخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۷ است.

۹. برنامه ریزی با چشم بسته و بدون پیش فرض

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 همه جانبه و کاهش سطح مبادلات اقتصادی و مالی و توقف مذاکرات احیای برجام، توقف چندین ساله پروژه‌های سرمایه گذاری و زیرساختی نیازمند تامین مالی یا فناوری خارجی، وضع تحریم‌های جدید و حتی محدودیت‌های تردد شهروندان برخی کشورها در کنار مناقشه‌های منطقه ای و شرایط خاص همسایگان نزدیک و نیز مناسبات ایران با آنها و ... همه حاکی از شرایطی غیرمتعارف در مناسبات بین المللی 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 منطقه ای ارائه نشده و حتی جز در یک مورد سخنی از تحریم‌ها نرفته است.

لایحه برنامه هفتم و نه هیچ سند پشتیبان یا مکمل دیگری از آن، تحلیلی مساله شناختی از فضا و زمینه شکل گیری و تدوین برنامه یعنی تحلیلی سیستماتیک از وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران در زمان تدوین برنامه و پاسخ‌ها و راه حل‌های لایحه به این مسائل و موضوعات ندارد. این لایحه موضوع تحریم‌های اقتصادی و مالی را به عنوان مهم ترین عامل شکل گیری و تشدید وضعیت کنونی کاملا مغفول نهاده و تا پایان گزارش روشن نیست برنامه پیشنهادی با کدام یک از فروض زیر تدوین شده است؟

- راهبرد مرکزی توسعه یا بقا
- فرض تداوم تحریم‌ها یا فرض رفع قطعی و کامل یا رفع بخشی از آن
- رفع سریع یا تدریجی تحریم‌ها
- درونگرایی یا برونگرایی و جایگاه ایران در اقتصاد جهانی و منطقه ای - در زنجیره ارزش جهانی و منطقه ای
- تنوع در همکاری‌های راهبردی جهانی یا تداوم در فضای انحصاری روسیه و چین
- انتخاب‌های ژئواکونومیک و مناسبات سیاسی و اقتصادی در جغرافیای دور و نزدیک
- نسبت برنامه با تحولات فناورانه و گذار تمدنی مبتنی بر فناوری‌های نوین

- تداوم فضای غیررقابتی و حضور فعال سازمانها و گروههای غیرمتخصص در اقتصاد یا خروج آنها و رقابتی شدن
 - پذیرش توافقنامه های مالی جهانی همچون FATF یا تداوم خروج از آنها و محدودیت در مبادلات مالی و تجاری
 - تداوم فضای دوقطبی سیاسی و اجتماعی و مشارکت پایین یا فضای مشارکت مدنی فعال برای همه گروههای اجتماعی و سیاسی
 - بهبود کیفیت حکمرانی سیاسی و اقتصادی یا تداوم وضعیت موجود
 - تداوم فیلترینگ و محدودیتهای اینترنت و فضای مجازی یا رفع آن
- حال آن که هیچ برنامه یا سیاستی بدون طرح پیش فرض هائی با تمرکز بر تحریم ها ممکن نیست. هیچ تحلیل تاریخی، نهادی، ساختاری یا کلان از شکل گیری این چالش ها و فرایند تکوین آنها وجود ندارد.

۱۰. برنامه بی تحلیل

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 می توان 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 در اقتصاد
- تخلیه و تخریب منابع آب و زوال منابع طبیعی و زیست محیطی
- شرایط بسیار نگران کننده و بحرانی صندوق های بازنشستگی
- شرایط نگران کننده نظام بانکی
- سطوح بالا و فزاینده فقر و نابرابری اقتصادی و اجتماعی و فضائی
- روند فزاینده شکاف های توسعه منطقه ای و تشدید منازعات درون و بین منطقه ای در کنار روندهای نگران کننده مهاجرت درون سرزمینی و تغییرات محسوس در آمایش 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، 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 (حاشیه‌نشینی) که به حدود ۲۵ درصد جمعیت شهرنشین ایران رسیده و در برخی شهرها همچون مشهد، زاهدان و چابهار به وضعیت فاجعه‌باری از فقر شهری رسیده است.
- حدود ۳۰۰۰۰ طرح 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
- ...

تا امروز هیچ گزارش تحلیلی از شرایط زمینه‌ای تدوین لایحه برنامه هفتم در سطوح جهانی، منطقه‌ای، ملی، ناحیه‌ای و محلی و در هیچ زمینه‌ای منتشر نشده است. انتظار می‌رود این لایحه با پشتوانه گزارش‌های تحلیلی عالمانه و قابل‌اتکایی دست کم در موضوعات زیر تدوین شود:

- گزارش تحلیلی اقتصاد جهانی و منطقه‌ای (ژئوپلیتیک و ژئو اکنومیک)
- گزارش‌های تحلیلی عملکرد نهادی و کیفیت حکمرانی
- گزارش تحلیلی شرایط و مولفه‌های تعیین‌کننده اجتماعی و سیاسی
- گزارش‌های تحلیل ساختار فضایی و شکاف‌های توسعه منطقه‌ای (قومی و جغرافیایی)
- گزارش تحلیلی تنگناها و محدودیت‌های ساختار فناورانه
- گزارش‌های تحلیلی اقتصاد کلان اقتصادی، مالی، جمعیتی و ...
- گزارش‌های تحلیلی بخش‌ها و دست‌کم بخش‌های کلیدی
- گزارش تحلیلی زیرساخت‌های مهم (انرژی، آب، لجستیک، IDI و ...)

۱۱. تفصیل و دامنه غیرمتعارف

«وقتی همه چیز اولویت است؛ هیچ چیز اولویت نیست». این حد تفصیل و دامنه گسترده از فصل‌ها و موضوعات در برنامه (که تازگی هم ندارد و در گذشته هم کم و بیش رایج بوده) به معنی بی‌توجهی به منطق و کارکرد برنامه توسعه است. وقتی دهها موضوع اولویت دار باشند یعنی هیچ اولویتی وجود ندارد و تفاوتی میان موضوعات متعدد نیست و یعنی برنامه نویسان توان ارائه تحلیلی چندسطحی از مسائل و شبکه روابط میان آنها و شناسایی اولویت‌های تاثیرگذاری و حل مساله ندارند. این پدیده البته تا حد زیادی ناشی از مسائل مزمن و ریشه دار نظام دیوانسالاری برنامه ریزی توسعه در کشور است. همه وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی و حتی غیردولتی در بخش عمومی تلاش می‌کنند در حد چند حکم و گزاره صریح یا با اشاره جای پای در متن برنامه بیابند و تصور عمومی این است که بدون آن دامنه اقتدار آنها مخدوش می‌شود. همین تصور و رقابت میان دفاتر بخشی در سازمان برنامه و بودجه هم وجود دارد. حتی در دوره‌هایی (همچون برنامه ششم) که لایحه با ۲۴ ماده پیشنهادی به مجلس رفت بسیاری از دستگاههای اجرایی احکام پیشنهادی خود را از طریق نمایندگان مجلس در متن گنجانده و قانونی با بیش از ۱۲۰ ماده یعنی ۵ برابر لایحه تصویب و ابلاغ شد که بسیاری از این مواد با محدودیت‌های مالی دولت و سپس با تغییرات در بودجه‌های سنواتی فرصت اجرا نیافت.

۱۲. غفلت از کیفیت حکمرانی و الزامات نهادی رشد اقتصادی

در سالهای گذشته نمونه‌هایی از معجزه رشد اقتصادی در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین معرفی و شناخته شده‌اند که چین، هند، برزیل، کره جنوبی، تایوان، اندونزی از نمونه‌های قدیمی‌تر و گرجستان، بنگلادش، عربستان، اکوادور و ... نمونه‌های جدیدتری از این معجزه‌اند. صاحب‌نظران و تحلیل‌گران شناخته شده و برجسته‌ای چون عجم اوغلو و رایبسون، استیگلیتز، دنی رودریک، داگلاس نورث و فوکویاما افزایش نرخ رشد اقتصادی پایدار را نیازمند اصلاحات نهادی چند گانه‌ای چون بهبود کیفیت حکمرانی (مهار فساد، پاسخ‌گویی دولت، قانون‌پذیری همه سطوح سیاست‌گذاری و حکمرانی و ...)، کاهش فساد، ثبات سیاسی و اجتماعی، توانمندسازی و بهبود قابلیت‌های دولت و توزیع عادلانه کالاها و خدمات همگانی برای همه شهروندان با ویژگی‌های قومی و مذهبی و جغرافیایی متفاوت می‌دانند. بخش زیادی از تحلیل‌ها و استدلال‌های تجربی و عینی آنها با شواهد روشنی به فارسی ترجمه شده و در دسترس است. علاوه بر توافق نسبی بر زمینه‌ها و ضرورت‌های رشد اقتصادی، توافق معنادار و قوی‌تری حتی میان اقتصاددانان متعارف وجود دارد که افزایش‌های کوتاه مدت نه تنها یکی دو فصل بلکه حتی یک تا سه ساله نباید برای سیاستمداران دلخوش‌کننده و مبنای افتخار و تصور فتوحات بزرگ باشد؛ بلکه رشد اقتصادی باید دست‌کم در یک دهه بطور مستمر و پایدار با نوسانات اندک و همراه با نرخ‌های تورمی پایین، آثار سرریز برای گروههای کم‌درآمد (فراگیری رشد) و بر مبنای ایجاد محیطی مناسب برای انباشت سرمایه انسانی و مالی و برآمده از بهبود فناوری در فضایی رقابتی باشد. این عبارات اگر بادقت و چندباره خوانده شوند دربرگیرنده یک نتیجه مهم است که آنچه مهم‌تر از میزان نرخ رشد اقتصادی در یک یا دو سال خاص

است، کیفیت، ویژگی‌ها، ریشه‌ها و پیامدهای رشد اقتصادی است. بنابراین و در یک کلام آنچه اهمیت دارد دستیابی به رشد اقتصادی پایدار، غیرتورمی، فراگیر و رقابت پذیر است.

اقتصاد ایران دهه ۱۳۹۰-۱۴۰۰ را با نرخ رشد اقتصادی نزدیک به صفر پشت سرگذرانده و در چهار دهه گذشته نیز رشد اقتصادی از ۲ درصد فراتر نرفته است. با وجود اختلاف نظر بر سر کافی بودن یا نبودن معیار رشد برای سنجش عملکرد اقتصادی اما دست کم در بین بیشتر اقتصاددانان این توافق نیز وجود دارد که رشد پایین اقتصادی یک عامل مهم و تعیین کننده و بلکه مهم ترین عامل در کاهش تدریجی درآمد سرانه، گسترش فقر، بیکاری پایدار، کاهش نگران کننده سهم ایران در اقتصاد جهانی و تجارت بین الملل و ... است. علاوه بر سطح پایین نرخ رشد بلندمدت، کیفیت و ساختار رشد در تحلیلی برمبنای ادوار سیاسی یا به تفکیک دولت های مختلف پیام های روشنی را برای سیاستگذاری بهبود رشد در بر دارد.

بطور اجمال ریشه مشترک تورم بالا و رشد اقتصادی پایین را باید در سه عامل مشترک جستجو کرد:

- مناسبات غیرهمکارانه، غیر رقابتی و مبتنی بر ستیز با نظام اقتصادی جهانی
- کیفیت حکمرانی پایین و نهادهای نامناسب برای انباشت و رشد در داخل
- فضای اقتصادی غیر رقابتی با استیلاي مدیریت و عاملیت سازمانها و گروه های امنیتی و نظامی و با محوری ت تولید و توزیع رانت

بازخوانی مقایسه ای این ادوار نیز به روشنی و بی هیچ ابهامی نشان می دهد بالاترین نرخ رشد اقتصادی و رشد درآمد سرانه همراه با بالاترین سطح و رشد جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی، بالاترین سطح از ثبات اقتصاد کلان، پایین ترین نرخ بیکاری و تورم، بالاترین نرخ تولید اشتغال پایدار و ... در چهار دهه گذشته مربوط به دولت های هفتم و هشتم یعنی دوره ای بوده که با وجود سطح نسبتا پایین درآمدهای نفتی، سطح بسیار مطلوبی از اعتماد و سرمایه اجتماعی با بالاترین سطوح از کیفیت حکمرانی، مهار فساد و محیط عمومی کسب و کار را تجربه کرده ایم. اگرچه با نگاهی پدیدارشناسانه بازگشت به دوران یاد شده غیرممکن می نماید اما این تجربه ارزشمند ملی در تاریخ معاصر در کنار تجارب جهانی و تحلیل های نظری و مطالعات تجربی مقایسه ای به روشنی دستور کاری مستقیم برای رفع موانع و دست یابی به رشد اقتصادی غیرتورمی، بالا، فراگیر و پایدار به دست می دهد. اینک که به نظر می رسد توافق نظری جدی بر سر ضرورت نرخ رشد اقتصادی بالا در ایران شکل گرفته است، نقشه راه دستیابی به رشد اقتصادی بلند مدت با ویژگی های پیش گفته را می توان به زبان خلاصه در چند بند معرفی کرد:

- فرار سرمایه با بهبود محیط کسب و کار، مبارزه با فساد و تضمین حقوق مالکیت متوقف شود.
- فضای رقابت موثر در فعالیت اقتصادی با خروج نهادها، گروه ها و سازمان های غیرمرتبط از سیاستگذاری و عاملیت و تصدی گری اقتصادی فراهم شود.
- چشم انداز روشنی از آینده ده تا بیست ساله اقتصادی و اجتماعی با تمرکز بر مدارا، رقابت و شایستگی ارایه شود و مسئولانه به آن وفادار باشند تا فرار سرمایه خلاق و سرمایه انسانی و متخصص متوقف شود.

- نظام انگیزشی ملی یعنی کارناوالی برای رقابت فراگیر و پاداش دهی و برکشیدن برندگان و نه برگزیدگان تا اعتماد و امید بازسازی و بازار گسترده نوآوری شکل گیرد و رونده کاهنده مجانب به صفر بهره وری رویه ای افزایشی یابد.
- اعتبار نهاد دولت با توانمندسازی، پاسخ گویی مسئولانه، شفافیت بی کم و کاست و تعهد به تامین عادلانه کالاها و خدمات عمومی و تعهد به جبران خسارات فردی و جمعی ناشی از رفتارهای آن بازسازی شود.
- در کوتاه مدت موانع مبادلات مالی شفاف با نظام اقتصادی بین الملل با الحاق به FATF و توافقنامه های مشابه برطرف و در دوره ای دوساله توافق هسته ای در برجام احیا شود.

۱۳. بی توجهی به سند ملی آمایش سرزمین

سند ملی آمایش سرزمین حسب دستور مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۹ در شورای عالی آمایش سرزمین و سپس هیات وزیران مصوب و ابلاغ شد. این سند الزامات فضایی استقرار جمعیت و فعالیت را بر مبنای آسیب شناسی گذشته، ارزیابی مجدد منابع و محدودیت ها و تنگناهای اقتصادی، فناوری، اجتماعی و جمعیتی، آب و انرژی و محیط زیست را تعیین و جهت گیری های الزامی طرح ها و پروژه های سرمایه گذاری بخش عمومی و خصوصی را در پهنه سرزمین تعیین کرده است. علاوه بر این از ابتدای دولت سیزدهم مطالعات آمایش صنعت، معدن و بازرگانی توسط «موسسه پژوهشها و مطالعات بازرگانی» در دستور کار قرار گرفت و به انجام رسید. اما متأسفانه لایحه برنامه هفتم حتی در حد اشاره ای و کلامی به ملاحظات و الزامات آمایش سرزمین و برنامه ریزی فضایی از کنار این موضوع بسیار مهم عبور کرده است.

۱۴. گسیختگی نظام برنامه با متن لایحه

نظام برنامه ریزی برنامه هفتم در آبان ماه ۱۴۰۱ و در ۲۹ اسلاید پاورپوینتی انتشار یافت و نقدهای متعددی در فضای عمومی پیرامون آن ارائه شد. همان زمان نقدهای تفصیلی چندی از سوی «مرکز پژوهشهای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران» تدوین و انتشار یافت که با استقبال بسیار خوبی از سوی کارشناسان و صاحب نظران و اصحاب کسب و کار مواجه شد. یک ویژگی مهم و قابل تامل برنامه هفتم گسست لایحه از همان متن اولیه نظام برنامه ریزی ارائه شده است. در متن یاد شده، جهت گیری های کلی و ساختار برنامه را (اگرچه با تناقض های بسیار) ترسیم شده بود. اما متن لایحه ارائه شده هیچ نشانی از نظام مورد اشاره ندارد و گویی هیچ سند یا گزارشی در میان نبوده است.

۱۵. گسیختگی تیترو محتوا

در موارد متعددی هیچ ارتباط معناداری میان تیترو یا عنوان فصل و سیاستهای پیشنهادی در متن لایحه دیده نمی شود. بدین معنا که نه مبنایی نظری و نه تجربی ارتباط میان موضوع یا اهداف ابتدای فصل با مفاد لایحه پشتیبانی نمی کند. یا اساساً فصل از سیاستهای کلیدی و معتبر و مجرب علمی و حتی آنها که در گذشته در شوراهای عالی مصوب شده خالی است. به طور مثال در فصل رشد اقتصادی یا بهبود محیط کسب و کار پیشنهادات بی اثر و خنثی یا با ارتباط بسیار

ضعیف پیشنهاد شده یا در فصل بازار کار و اشتغال برای حل ابرچالش بیکاری، تنها و تنها به توسعه کسب و کار خانگی بسنده شده است! در سرفصل سیاستهای ارزی به دو عنوان الزام همه شهروندان حقیقی و حقوقی به ارائه اطلاعات گردش مالی ارزی خود و اجازه به بانک مرکزی برای هر نوع عملیات در بازارهای طلا، سکه و ارز محدود شده است.

۱۶. اهداف کمی بی پایه

اهداف کمی تعیین شده در ابتدای فصول لایحه، تعهدات قابل پیگیری و سنجش عملکرد دولت به مجلس و مردم است و گام بزرگی برای پاسخگو کردن دولت است اما باید توجه کرد که اهداف کمی لایحه در همان ۳-۴ هفته فاصله نسخه اول تا دوم و بدون مبنای محاسباتی با تناقض های آشکار به متن لایحه افزوده شده است. نتیجه این تعبیه شتاب زده و بی مبنای و محاسبه برخی پیش بینی های کاریکاتوری و خنده دار در متن برنامه مانند موارد زیر است:

- مبنای اهداف بلندپروازانه ای چون رشد اقتصادی ۸ درصدی، تورم ۹٫۵ درصدی در سال پایانی برنامه، ضریب جینی ۰٫۳۲ (که در نسخه های بعدی به ۰٫۳۵ اصلاح شد) و روشن نیست.
- هماهنگی لازم میان اهداف کمی وجود ندارد به طور مثال کاهش شاخص دسترسی مسکن به ۷٫۵ با فرض تورم ۹٫۵ درصدی بخش مسکن، نیازمند رشد سالانه درآمد سرانه خانوارها معادل 1.67 برابر رشد سالانه اقتصادی (۸ درصد) است.
- در هیچ یک از جداول اهداف کمی، وضعیت شاخص در سال پایه مشخص نیست.
- در هیچ یک از جداول روند تغییرات شاخص در دوره برنامه (شکست هدف) مشخص نیست.
- در مواردی چون سهم جمعیت ساکن در سواحل بسیار غیرواقعیانه و مکانیکی افزایش تا ۸ میلیون نفر (۴ برابر شدن جمعیت ساحلی ۲ میلیون نفری کنونی) پیش بینی شده است!
- در مواردی مانند سهم اقتصاد دریا از تولید ناخالص داخلی بدون آگاهی از وضع موجود گفته شده ۳ برابر شود!
-

صرفنظر از محتوای این اهداف، پرسش های زیر درباره آنها قابل طرح است: اما

- مبنای و زمینه این اهداف کمی چیست؟
- الزامات، زمینه ها و پیش نیازهای نهادی و سازمانی کدامند؟
- این اهداف با کدام منابع مالی خارجی یا داخلی - توسط بخش عمومی و خصوصی و با چه روشی و چگونه تامین خواهند شد؟
- عوامل و چرایی شکل گیری، تشدید و تداوم نرخ های منفی روند بهره وری و تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی و کاهش نرخ رشد صادرات غیرنفتی و در برنامه های پیشین که در مقدمه لایحه به آن اشاره شده چیست و چه مبنای تحلیلی دارد؟

یک پرسش مهم و ناگزیر این است این نرخ رشد ۸ درصد بر چه اساسی و چگونه تعیین شده است. اگر الزام سند چشم‌انداز بیست‌ساله است که باید گفت اساساً یکی از کارکردهای برنامه‌های پنج‌ساله این است که به‌عنوان یک برنامه غلطان آن سند چشم‌انداز را اصلاح کند و به‌خصوص در اهداف کمی با توجه به شرایط محیطی که در آن قرار داریم این اصلاحات و تعدیل‌ها ضروری است. زمانی که در سال ۱۳۸۴ هدف ۸ درصد تعیین شد، کشور در بهترین شرایط مناسبات اقتصادی بین‌المللی در چهار دهه پس از انقلاب و در بالاترین سطح اعتماد اجتماعی داخلی قرار داشت و فرایند تدوین سند چشم‌انداز از سال ۸۲ تقریباً شروع شد و در سال ۸۴ ابلاغ شد اما اکنون هیچ شباهتی به آن شرایط نداریم. یعنی ما الآن برای تأمین مخارج جاری الزام‌آورمان با مشکل مواجهیم و پیش‌بینی‌ها حاکی از این است که هم در سال ۱۴۰۲، نرخ رشد اقتصادی بین ۱ تا ۲ درصد خواهیم داشت و اساساً منابعی برای تکمیل پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری که از دو دهه پیش آغاز شدند، وجود ندارد.

۱۷. برنامه ریزی آمرانه و دستوری

به طور منطقی برنامه‌های جامع همچون برنامه هفتم از شمولیت سه گانه برخوردار است:

- کارگزاران دولتی (قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها و سازمانهای وابسته به آنها و سازمانهای نظامی و انتظامی)
- نهادهای بخش عمومی غیردولتی و سازمانهای همکار دولت مانند صندوق‌های بازنشستگی، شهرداری‌ها، بنیاد مستضعفان یا دانشگاهها که دارای قانون و مقررات اداره خاص هستند
- بنگاههای بخش خصوصی، نهادهای بازاری، سمن‌ها و نهادهای غیردولتیو اجتماع محور، تشکلهای فراگیر و رسته‌ای و صنفی و خانوارها

برای گروه اول برنامه می‌تواند الزام یا تکلیف تعیین کند و زبان آمرانه و دستوری به کار گیرد، برای گروه دوم سیاستهای هماهنگ‌کننده و نظارتی در چارچوب قوانین تدوین کند و برای دسته سوم نقش سیاستگذار ارشادی با بکارگیری سیاستهای تشویقی (و در موارد معدودی تنبیهی) با زبانی علامت‌دهنده و آگاهی‌رسان ایفا کند. متن لایحه بدون چنین تفکیکی در نظر و عمل برای همه کارگزاران مرتبط با ارتباط مستقیم یا غیر مستقیم و نزدیک یا دور بشدت دستوری و آمرانه است و در موارد متعددی توأم با دخالت آشکار در حقوق شهروندی یا تعیین تکالیف غیرمعارف برای سازمانهای غیردولتی (همانند تکلیف سهمیه ایجاد اشتغال یا کسب و کار خانگی برای آنها) است و امکان‌پذیری آن را در اجرا به طور طبیعی به شدت کاهش خواهد داد.

۱۸. حواله دادن به برنامه‌های ملی دیگر

در موارد متعددی و با وجود گذشت دو سال از عمر دولت دوازدهم موارد متعددی از برنامه به تدوین پیشنهادی در یکسال آینده موکول شده است و در عمل گونه‌ای حواله دادن به زمانی نامعلوم و بدون اثر اجتماعی است از جمله:

- اصلاحات ساختاری در صندوق های بازنشستگی
- لایحه نظام چندلایه بیمه های اجتماعی
- برنامه ملی کاهش تصادفات
- برنامه ملی کاهش طلاق
- ...

۱۹. قانونگذاری مجدد

در موارد متعددی لایحه به تکرار مواردی از قوانین و مقررات بدون مدت موجود که در حال حاضر و بدون انقضای تاریخی مجراست مانند مقررات نظارتی و محدود کننده بانکها پرداخته است.

۲۰. قانونگذاری بجای مقررات نظارتی نهادهای قانونی

در موارد متعددی مانند برخی مواد فصل رشد اقتصادی که به رابطه حقوقی سطوح شرکتها می پردازد یا فصل مهار تورم لایحه به تقنین و مداخله بجای مقرراتگذاری توسط شورای عالی بورس، شورای عالی پول و اعتبار، شورای عالی رفاه، شورای عالی اشتغال و پرداخته است و این جایگزینی حاکی از فقدان کارکرد مورد انتظار این نهادهاست که در اینصورت لازم است شجاعانه تصمیمی بنیادین برای این شوراها عالی گرفت. پیشنهاد مشخص و روشن انحلال همه شوراها عالی (به جز شورای عالی امنیت ملی) و سپردن وظایف و اختیارات آنها به وزیر مربوطه است.

۲۱. دولت بی پشتوانه و آرزوهای بزرگ

در لایحه برنامه موارد متعددی از اصلاحات ناگزیر اما پرمناقشه (همچون اصلاحات سنجه ای صندوقهای بازنشستگی) پیش بینی شده است. این موارد از جنس «امر اجتماعی» است و راه حل آنها از مسیر گفتگوی فراگیر اجتماعی مبتنی بر اعتماد می گذرد. اما روشن نیست در فضای بی اعتمادی انباشته میان «سیاست- اقتصاد - جامعه»، دولت چگونه خواهد توانست تنها با سندی انتزاعی و دستوری مسائلی پیچیده و مزمن همچون بهره وری پایین، بحران در صندوق های بازنشستگی، نرخ پایین سرمایه گذاری و انباشت، نرخ بی سابقه و کاهنده رشد جمعیت و را حل کند.

۲۲. حاکمیت زدایی از دولت

برخی از مفاد لایحه به مثابه یک «پله فرار» برای شانه خالی کردن دولت از مأموریت های اولیه خود مانند بهبود محیط کسب و کار و بهم ریختن همین نظام نیم بند رفاه و تامین اجتماعی موجود است. در لایحه پیشنهادی با وجود دامنه غیرمتعارف تفصیل و جزئی نگری و تعدد و تنوع غیرضرور موضوعات مورد توجه برنامه نویسان، در برخی موارد و موضوعات مهم مانند «حکمرانی در بازار کار و بازار پول» دولت رسماً از خود سلب مسئولیت کرده و موضوعات مهمی

چون سیاست‌گذاری اشتغال را مغفول گذاشته یا نظارت بر صندوق‌های قرض الحسنه را به سازمان اقتصاد اسلامی سپرده است. در برخی موضوعات مهم چون شکاف‌های منطقه‌ای یا فقر چند بعدی نیز به غفلت آشکاری عبور کرده است.

۲۳. مواجهه احتمالی مجلس با لایحه برنامه هفتم

هنوز روشن نیست مجلس یازدهم در سال آخر فعالیت و درحالی که تقابل مجلس و دولت همسو بطور غیرمتعارفی افزایش یافته و نمایندگان با شتاب تمام خود را برای انتخابات دوره دوازدهم آماده می‌کنند و لابد باید دستاوردی سیاسی و جای پای روشن در برنامه برای حل مشکلات امروز کشور ارائه دهند با لایحه برنامه چه خواهند کرد؟ آیا متنی دیگر و متفاوت با لایحه پیشنهادی دولت را تصویب می‌کنند یا با بی‌حوصلگی و بی‌اعتنایی و تعجیل از کنار همین متن خواهند گذشت؟ پیشاپیش سرنوشت برنامه هفتم قابل پیش‌بینی است. مجلس لایحه را می‌گیرد و پس از دوماه متن دیگری تحویل می‌دهد همانند برنامه دوم و ششم آنچه از مجلس بیرون می‌آید با لایحه پیشنهادی از حیث ساختار و محتوا و حتی زبان نوشتاری بیگانه است تا جایی که حتی نویسندگان برنامه هم آن را نشناسند همانند نوزادی که در زایشگاه جنسیت و رنگ چهره و ساختار فیزیکی اش کاملاً تعویض شده باشد اما از عجایب آنکه نوزاد نرسی با هزار عیب و نقص و ناتوانی تحویل دولت شود که جز برانگیختن حسرت و اندوه کارکردی نداشته باشد

مجلس چهارم لایحه پیشنهادی دولت دوم هاشمی را کنار گذاشت و پس از یک سال متن سندی را نوشت که از ۱۰۱ تبصره مصوب فقط یک مورد پیشنهاد دولت بود و برای اولین بار برنامه‌ای به سیاق بودجه سالیانه و با آشفتگی واژگانی عجیب و غریب تصویب و ابلاغ کرد که دولت هم از همان ابتدا از اجرای آن سرباز زد. در دولت دوم روحانی باز لایحه پیشنهادی ۳۵ ماده داشت و آن چیزی که به نام قانون برنامه ششم از مجلس دهم بیرون آمد ۱۲۴ ماده داشت یعنی تقریباً ۴ برابر لایحه دولت!