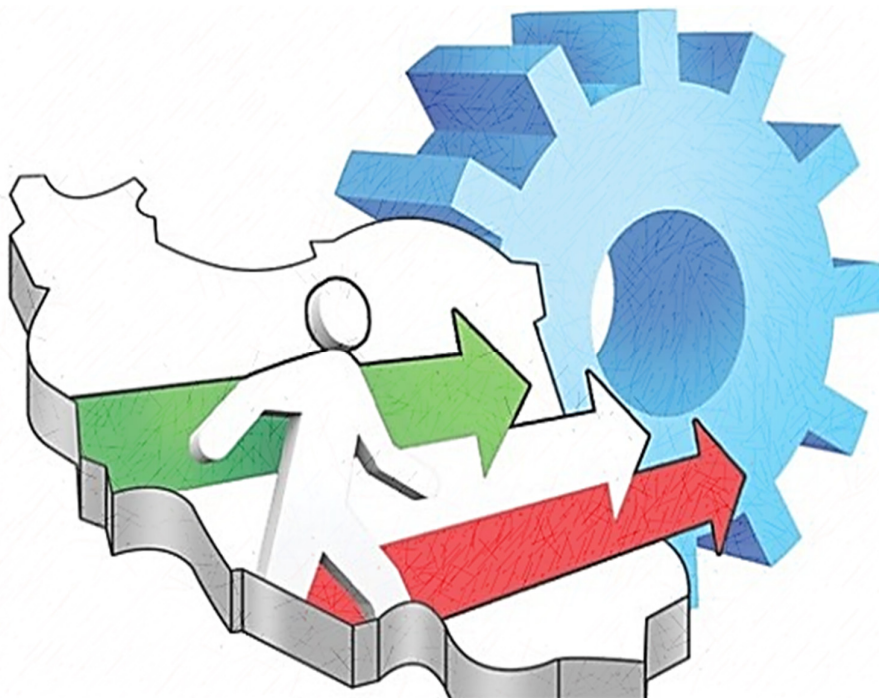




مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

بایسته‌های راهبردی تدوین برنامه هفتم توسعه

(با نگاهی به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور)



دی ماه ۱۳۹۹

شناسنامه گزارش:



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان گزارش:

**بایسته‌های راهبردی تدوین برنامه هفتم توسعه
(با نگاهی به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور)**

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کنندگان: فرزانه صمدیان، الهه سلطانی‌نژاد

باهمکاری: کمیسیون‌های تخصصی و دکتر بازید مردوخ

ناظران علمی: دکتر محمد قاسمی، منیره امیرخانلو، شیما حاجی نوری

تاریخ انتشار: دی ماه ۱۳۹۹

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: برنامه، توسعه، برنامه هفتم توسعه، سیاست‌های کلی برنامه، آسیب‌شناسی، بایسته‌های راهبردی برنامه

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

فهرست مطالب

۴	چکیده
۶	مقدمه
۷	۱- آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور
۷	الف- ایرادات مربوط به شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه کشور (مرحله ماقبل برنامه‌ریزی)
۹	ب- ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی
۱۲	ج- ایرادات مربوط به محتوای برنامه
۱۵	د- ایرادات مربوط به اجرای برنامه
۱۷	۲- شرایط ویژه اقتصاد کشور و برنامه هفتم توسعه
۱۹	الف- وضعیت نامساعد محیط داخلی اقتصاد کشور
۲۰	ب- تسلط شرایط تحریمی بر اقتصاد کشور
۲۰	ج- چشم‌انداز محدودیت منابع ارزی و جهش‌های مکرر در متغیر کلیدی نرخ ارز
۲۰	د- جایگاه نامساعد کشور در بخش انرژی
۲۱	۳- بایسته‌های راهبردی تدوین برنامه هفتم توسعه
۲۱	الف- اصلاح نظام تدبیر و برنامه‌ریزی کشور
۲۳	ب- برقراری تعامل سازنده با نظام بین‌الملل
۲۴	ج- ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در اقتصاد
۲۴	د- بهره‌مندی از ظرفیت‌های ایرانیان خارج از کشور
۲۴	ه- در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و آمایش سرزمین
۲۶	منابع

چکیده

به‌رغم بیش از ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه در کشور و سپری شدن ۱۵ سال از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست ساله، دستاوردهای برنامه‌ریزی کمتر از حد مورد انتظار در زمان تهیه و تصویب برنامه‌ها بوده است. مثال مشخص آنکه، ارزیابی روند متغیرهای مهم اقتصادی و چشم‌اندازهای حاکم بر آن طی سال‌ها دهه ۹۰ شمسی، نه‌تنها نسبت به سال‌های میانی دهه ۸۰ شمسی که سند چشم‌انداز بیست‌ساله ابلاغ گردید، نامطلوب ارزیابی می‌شود، بلکه در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز، از عملکرد ضعیف کشور حکایت می‌کند. میانگین ۱,۴ درصدی رشد اقتصادی بدون نفت و ۰,۱ درصدی رشد اقتصادی با نفت در دهه ۹۰، حکایت از گرفتار شدن کشور در تله رشد محدود و نامتناسب با اهداف سند چشم‌انداز (میانگین نرخ رشد سالانه ۸ درصدی) است. تجربه تورم دو رقمی سطح بالا طی سال‌های انتهایی دهه ۹۰ در تلفیق با وضعیت رکودی اقتصاد، گویای آن است که چشم‌انداز اقتصاد کشور در سال‌های آتی علاوه بر تعمیق پدیده رکود تورمی در بخش حقیقی اقتصاد، گسترش احتمالی پدیده فقر و ناهنجاری‌های ناشی از آن در جامعه است. از زاویه‌های دیگر، مقایسه وضعیت کشور در شاخص‌های اقتصادی، بهداشتی، آموزشی و رفاه اجتماعی با کشورهای سند چشم‌انداز در سال ۲۰۱۹، گویای آن است که کشور ایران در میان ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز، در جایگاه ۲۳ام در نرخ تورم، جایگاه ۱۶ام در ضریب جینی، جایگاه ۱۸ام در نرخ بیکاری، جایگاه ۱۲ام در سرانه تولید ناخالص داخلی، جایگاه ۱۹ام در نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، جایگاه ۱۷ام در نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی و جایگاه ۲۰ام در درصد مشارکت زنان در نیروی کار، قرار گرفته است که نشان از عملکرد ضعیف و نامتناسب کشور در تحقق اهداف سند چشم‌انداز دارد. همچنین، میانگین رتبه کشور در شاخص‌های فوق‌الذکر از جایگاه ۱۶ام کشور در میان ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز و ناکامی کشور در تحقق بخشی به هدف دستیابی به رتبه اول منطقه حکایت می‌کند.

شایان توجه است که اگرچه بخشی از وضعیت نابسامان اقتصادی کشور ناشی از تداوم مشکلات ساختاری اقتصاد، به‌ویژه ناهماهنگی و ناکارایی در سیاست‌گذاری اقتصادی در سطح کلان است و بخشی دیگر نیز به تحریم‌های اقتصادی گسترده و بی‌سابقه کشور باز می‌گردد، اما باید در نظر داشت که اجرای برنامه‌های توسعه نیز نتوانسته است از بروز و تداوم مشکلات فوق‌الذکر از جمله تحریم‌ها پیشگیری کند و حرکت به‌سوی توسعه را هموار سازد.

بر این اساس، در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، به‌عنوان بازوی مشورتی بخش خصوصی با همکاری کمیسیون‌های تخصصی، اقدام به تهیه گزارش "بایسته‌های راهبردی تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با نگاهی به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور" کرده است.

در بخش اول گزارش، به آسیب‌شناسی عملکرد شش برنامه توسعه بعد از انقلاب پرداخته شده است، بازخوانی تجربه‌های گذشته، گویای این واقعیت است که فرآیند برنامه‌ریزی "طراحی-تصمیم‌گیری-اجرا-نظارت" از شایستگی و توانایی کافی برای ایجاد پیشرفت و توسعه پایدار برخوردار نیست. عدم توجه به درخواست‌ها و نقطه نظرات تمامی ذی‌نفعان در فرآیند برنامه‌ریزی، تمرکزگرایی بالا در برنامه‌ها، بی‌توجهی به توازن منطقه‌ای، تلاش برای هدف‌گذاری در همه بخش‌ها (عدم اولویت‌بندی)، بر نارسایی‌های برنامه‌ها در تحقق اهداف پیش‌بینی شده افزوده است، به‌نحوی که بعضی منتقدان



حتی از تداوم برنامه‌ریزی به‌مثابه آیین تکراری سخن می‌گویند. به این معنا که برنامه‌ریزی بدون اینکه تناسبی با مشکلات و مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن داشته باشد، در طول این سال‌ها صرفاً در حد یک مسئولیت اداری تنزل یافته و ادامه یافته است و در عمل به فرصت‌سوزی و دور شدن از مسیر توسعه دامن زده است.

در بخش دوم گزارش، به شرایط ویژه اقتصاد کشور پرداخته است. با عنایت به آنکه، برنامه هفتم توسعه آخرین فرصت برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله است و فرآیند تدوین این برنامه در دوره زمانی قرار دارد که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می‌برند که در تاریخ معاصر این مرز و بوم کم‌سابقه است. این وضعیت ایجاب می‌کند که سیاست‌گذاری‌های آینده کشور با هوشمندی و به دور از آزمون و خطای مکرر، برگزیده شوند تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نگردد و فرصت‌های بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد.

در بخش سوم گزارش، با استناد به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور، تأکید شده است که فرآیند تهیه و تصویب برنامه هفتم توسعه به دور از شتابزدگی و بر اساس کار کارشناسی، با تغییر و تحولات اساسی در نحوه فکر درباره مأموریت‌های برنامه و انتظارات از آن، محتوای برنامه و نحوه تهیه و تصویب آن متحول شود. اتاق ایران به‌عنوان نماینده بخش خصوصی و مشاور قوای سه‌گانه، بر اساس آسیب‌شناسی انجام شده و با در نظر گرفتن شرایط کنونی اقتصاد کشور و در جهت ساماندهی الگوی برنامه‌ریزی برای دستیابی به الگوی مطلوب و توسعه محور، خواستار "**اعمال مدیریت تغییر**" در برنامه هفتم توسعه با در نظر گرفتن مجموعه الزام‌ها و بایسته‌هایی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به شرح زیر است تا از این‌گذر آینده اقتصاد کشور به تکرار تجربه‌های ناموفق برنامه‌های قبلی توسعه گرفتار نشود:

۱- اصلاح نظام تدبیر و برنامه‌ریزی کشور، از طریق:

- مشارکت همه ذینفعان (بخش خصوصی، نخبگان دانشگاهی، جامعه مدنی و تمام سطوح استانی و منطقه‌ای)
- متمرکز کردن قدرت اجرایی کشور در قوه مجریه
- تعیین نحوه مشارکت و حدود دخالت مجلس در فرآیند تصویب برنامه

۲- برقراری تعامل سازنده با نظام بین‌الملل

۳- ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در اقتصاد

۴- بهره‌مندی از ظرفیت‌های ایرانیان خارج از کشور

۵- در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و آمایش سرزمین

امید می‌رود نقطه شروع بازسازی اقتصاد کشور با پیگیری رویکرد "**اعمال مدیریت تغییر**" در برنامه هفتم توسعه و با در نظر گرفتن مجموعه الزام‌ها و بایسته‌های اشاره شده در سیاست‌های کلی برنامه نمود یابد. حاکمیت باید حقوق حاکمیتی خود را به‌روشنی ساماندهی کند و مسیر زندگی اقتصادی را به سمت و سوی بکشانند که تحقق آرمان‌های درازمدت را ممکن سازد. در این راستا اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، آمادگی خود را برای ارائه هرگونه نظر مشورتی و کارشناسی اعلام می‌کند.

مقدمه

برنامه‌های توسعه نقش مهمی در پیشرفت جوامع ایفا می‌کنند، تا بدانجا که مروری بر تجربه کشورهای توسعه‌یافته، گویای آن است که یکی از الزام‌های دستیابی به توسعه، برنامه‌ریزی منسجم، هدفمند و پایدار می‌باشد تا فارغ از مشکلات سیاسی و حاشیه‌ای و همچنین تغییر دولت‌ها، بستر مناسب برای نیل به توسعه ایجاد گردد و مجال تغییر در ساختارهای اقتصادی فراهم آید. به‌عنوان مثال، کشور چین در مدت ۳۰ سال با اتکا به برنامه‌ریزی دقیق و تلاش برای تحقق آن در سه حوزه توسعه ظرفیت‌های علمی، حمایت ویژه دولت از هفت صنعت نوظهور و راهبردی و ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل و انرژی توانست از یک کشور فقیر، عقب‌مانده و ضعیف به دومین قدرت اقتصادی دنیا تبدیل شود.

این در حالی است که کشورمان ایران، به‌رغم بیش از ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه، همچنان در زمره کشورهای درحال توسعه قرار دارد و باوجود اهتمام مراجع مختلف تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرایی و تأمین هزینه‌های سرشار این برنامه‌ها، نتایج حاصله رضایت‌بخش نبوده و با اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌ها تناسبی ندارد و فاصله تاریخی کشور با کشورهای پیشرفته و حتی اهداف و آرمان‌های ملی چندان کاهش نیافته است. حال در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه، این سؤال در ذهن شکل می‌گیرد که چرا باوجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی و صرف منابع ملی فراوان در تدوین برنامه‌های توسعه، همواره با معضل اجرا نشدن برنامه‌ها و اثربخش نبودن آنها مواجه بوده‌ایم؟

با عنایت به آنکه هم‌اکنون در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه قرار داریم و با توجه به اینکه تدوین یک برنامه مساله‌محور، واقع‌بینانه و اولویت‌محور نیازمند وفاق ملی و اجماع نخبگان، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بر سر مفهوم، نقش و اهمیت برنامه در حل و فصل مسائل و مشکلات پیش‌رو است، ضرورت دارد رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور مورد کنکاش و بررسی تحلیل و انتقادی قرار گیرد و آسیب‌شناسی شود تا بر اساس درس‌های حاصل شده، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به‌عنوان نقشه راه تدوین لایحه و احکام برنامه به‌گونه‌ای تدوین و تعیین گردد که با ایجاد تحولات اساسی در ساختارها و سازوکارهای تدوین و اجرای برنامه، بسترساز تحقق اهداف مهمی نظیر جهش آفرینی در تولید، بهبود چشمگیر در وضعیت رفاه و معیشت خانوارها و ثبات بخشی به اقتصاد کشور گردد و از این‌گذر الزامات پایه‌ای نیل به توسعه فراهم آید.

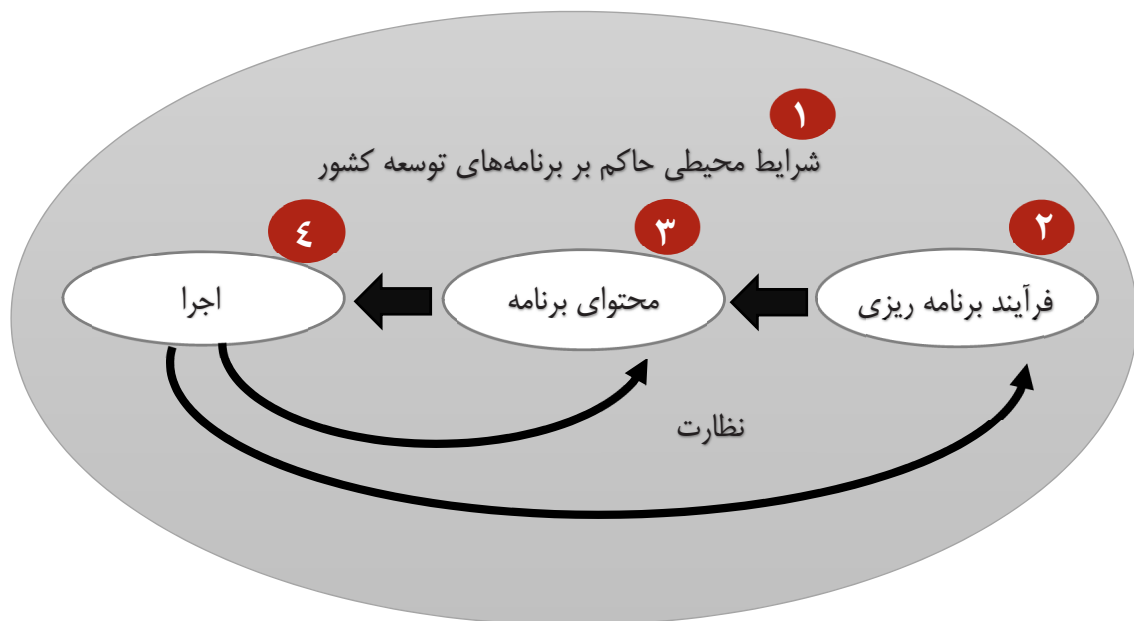
بر این اساس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، به‌عنوان بازوی مشورتی بخش خصوصی با همکاری کمیسیون‌های تخصصی، در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه، تلاش دارد با نگاهی به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی و شرایط ویژه اقتصاد کشور، بایسته‌های راهبردی تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه را به‌نظام برنامه‌ریزی پیشنهاد دهد. امید می‌رود این گزارش گامی هرچند کوچک اما مؤثر در راستای بهبود مسیر توسعه اقتصادی و تحقق آرمان‌های در نظر گرفته شده در برنامه هفتم توسعه باشد.

۱- آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور

به‌منظور اینکه آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه محدود به یک یا چند حوزه نگردد و با نگاهی همه‌جانبه به اهم موانع پیش‌روی برنامه‌های توسعه پرداخته شود، در ادامه سعی شده است با ترکیب و نظم‌دهی مجموعه پژوهش‌های انجام شده در زمینه آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، در قالب مدل ارائه شده در شکل (۱)، اهم چالش‌ها و موانع پیش‌روی تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه کشور، در چهار سطح به شرح زیر ارائه شده است^۱:

۱. ایرادات مربوط به شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه کشور (مرحله ماقبل برنامه‌ریزی)
۲. ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی
۳. ایرادات مربوط به محتوای برنامه
۴. ایرادات مربوط به اجرای برنامه

شکل ۱- مدل آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور



الف- ایرادات مربوط به شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه کشور (مرحله ماقبل برنامه‌ریزی)

- فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه

باوجود اینکه یکی از ملزومات اساسی در ابتدای حرکت به سمت توسعه، تعریف مفهوم یا ارائه الگوی مشترکی از توسعه و اتفاق نظر صاحب‌نظران و متخصصان در خصوص آن است، اما این موضوع تاکنون در برنامه‌های توسعه کشور به‌طور جدی مورد توجه قرار نگرفته و در هیچ‌یک از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تعریف روشنی از مفاهیم "توسعه" و

^۱ شایان‌ذکر است که بخش آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، از پژوهش‌های انجام شده توسط مردوخ (۱۳۹۷)، رجب‌پور (۱۳۹۸)، برمکی (۱۳۹۳)، تهرانی (۱۳۹۳) و شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (۱۳۸۸)، زالی (۱۳۹۱)، سجادی و متقی (۱۳۹۳) و مکنون، سلیمی و بهرامی (۱۳۹۷)، اقتباس شده است.

"برنامه‌ریزی توسعه"، ابعاد و ویژگی‌های آنها ارائه نشده است. به‌عنوان مثال در دهه اخیر مفهوم برنامه‌ریزی را به‌مثابه تخصیص بودجه پنج ساله و رقابت بخش‌ها برای اخذ منابع بیشتر در نظر گرفته‌اند که پیرو این امر، از یک‌سو برنامه به‌صورت انبوهی از ارقام و اعداد درآمده و از سوی دیگر حفظ سازگاری بین اجزا و انبوه اطلاعات، بسیار دشوار و حتی غیرممکن بوده است.

- عدم وجود آمار و اطلاعات به‌هنگام و در دسترس

تدوین یک برنامه مطلوب، مستلزم شناخت و آگاهی کافی نسبت به وضع و شرایط موجود است که این مهم از طریق بررسی آمار و ارقام حاصل می‌گردد. این در حالیست که موضوع با اهمیت وجود اطلاعات جامع و قابل اعتماد در نظام برنامه‌ریزی کشور مغفول مانده و کشور ما علاوه بر فقدان اطلاعات و آمارهای دقیق و به‌هنگام، گاهی با اطلاعات و آمارهای متناقض مواجه است که برخی از مصادیق آن به شرح ذیل است:

✓ گزارش رسمی عملکرد اقتصادی دولت در سال‌های برنامه‌های توسعه از یک سو به دلیل ناقص بودن و از سوی دیگر به دلیل انتشار با بیش از یک سال تأخیر، نمی‌تواند مبنای برنامه‌ریزی قرار گیرد. (به‌عنوان مثال گزارش عملکرد اقتصادی سال ۱۳۸۴ که در سال ۱۳۸۶ منتشر شد).

✓ آمارهای منتشر شده توسط دو مرجع آمار رسمی کشور (بانک مرکزی و مرکز آمار ایران) دارای تعارض و بعضاً تناقض هستند. (به‌عنوان مثال بر اساس آمار بانک مرکزی، ارزش افزوده بخش صنعت از ۱۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۷ درصد در سال ۱۳۸۴ کاهش یافته، اما مطابق آمار مرکز آمار ایران، متغیر مذکور از ۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به کمتر از ۷ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است).

- ساختار سیاسی و اجتماعی کشور

جهت‌گیری‌ها و رهنمودهای سیاسی معمولاً بر سیاست‌ها، ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه‌های توسعه حاکم هستند و اتفاقات خارج از برنامه به‌شدت برنامه‌های توسعه را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند. از همین رو آنچه در بسیاری از برنامه‌ها از جمله برنامه اول، سوم و پنجم عمرانی (پیش از انقلاب) و اول، دوم و سوم توسعه (بعد از انقلاب) در عمل اتفاق افتاده، یا در برنامه‌ها پیش‌بینی نشده و یا با اهداف در نظر گرفته شده در برنامه‌ها همخوانی نداشته است. به‌عنوان مثالی در این زمینه در دستور کار قرار گرفتن برخی برنامه‌های هم‌بُعد با برنامه‌های توسعه نظیر طرح تعدیل ساختاری در دولت هاشمی، طرح ساماندهی اقتصادی در دولت خاتمی و طرح تحول اقتصادی در دولت احمدی‌نژاد خارج از چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، به دلیل ملاحظات سیاسی اشاره کرد که در عمل موجب شده، بخش مهمی از توان بدنه کارشناسی دولت صرف تهیه طرح‌ها و برنامه‌های جانبی شود و در عمل فرآیند اجرای برنامه‌های پنج‌ساله در حاشیه قرار گیرند.

- ناهماهنگی‌های قانونی در خصوص برنامه‌ریزی

مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم‌پوشانی، تناقض و گاه با خلأهای قانونی روبرو است. از جمله کاستی‌های قانونی برنامه‌ریزی توسعه در کشور عبارتند از:

✓ مشخص نبودن محدوده عمل قانونی مجلس شورای اسلامی در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه (در مواردی تغییرات اعمال شده توسط مجلس فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع نوعی دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود)

✓ نامشخص بودن سازوکار قانونی جلب مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه
 ✓ فقدان سازوکار قانونی برای نحوه تعامل کارشناسان نظام برنامه‌ریزی با سیاست‌گذاران در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در مسیر تدوین سیاست‌های کلی و لوایح برنامه‌های توسعه
 ✓ وجود نارسایی‌های جدی در ترکیب اعضا و شرح وظایف شورای اقتصاد به‌عنوان نهاد عالی نظام برنامه‌ریزی و نهاد ناظر بر فرآیند اجرای برنامه‌های توسعه

ب- ایرادات مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی

فرآیند تدوین و تنظیم برنامه‌های توسعه همانطور که در شکل شماره (۲) ملاحظه می‌شود، فرآیند بخصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. در کشور ما سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و به دولت به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه ابلاغ می‌شود. از سوی دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز نیازها، برنامه‌ها و پیشنهادهای خود را برای یک دوره پنج‌ساله تدوین کرده و به‌منظور تلفیق به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال می‌کند. این نهاد نیز پس از تلفیق، آن را برای تصویب نهایی در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد. البته در مجلس شورای اسلامی نیز بخش‌های مختلف برنامه ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد.

شکل ۲- فرآیندهای تدوین و تنظیم برنامه‌های توسعه



این فرآیند که طی چرخه عظیمی شامل رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس انجام می‌شود، دارای ضروریاتی می‌باشد که عدم رعایت آنها سبب بروز برخی از مشکلات خواهد شد. در ادامه به بررسی این آسیب‌ها پرداخته شده است.

- تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی و به‌مشارکت نگرفتن تمامی ذینفعان در فرآیند برنامه‌ریزی

علی‌رغم تلاش‌ها و تأکیدات بسیار بر ضرورت امر تمرکززدایی، نظام برنامه‌ریزی در کشور با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده و همواره شاهد هستیم که تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه کشور از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالی سیاسی گرایش دارد و نظام سیاسی و قانونی و نحوه تأمین مالی برنامه‌ها نیز به‌طور جدی این تمرکز را پشتیبانی می‌کنند.

استمرار شیوه متمرکز برنامه‌ریزی توسعه در سطح ملی و کلان، بدون مشارکت و مسئولیت استان‌ها در تهیه و تنظیم و اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه یا حتی بدون توجه به اولویت‌های اقتصادی-اجتماعی ۳۱ استان کشور از چالش‌های اساسی مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. با توجه به اینکه بازیگران مختلفی در عرصه اقتصاد کشور به ایفای نقش می‌پردازند و برنامه‌های توسعه بر عملکرد هر یک مؤثر است، لذا لازمه اجرای موفق برنامه‌ها، وجود توافقی کلی میان بازیگران مختلف (بخش خصوصی، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و نمایندگان جریان‌های فکری) در عرصه اقتصاد کشور بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه‌ها است. این در حالیست که این امر مهم در کشور تحقق نیافته؛ به‌نحوی که همواره یکی از گله‌های بخش خصوصی و تشکل‌های صنفی بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون و اتاق اصناف) عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تأمین مالی برنامه‌ها بوده است و دستگاه‌های اجرایی نیز به دلیل دخیل نبودن در روند برنامه‌ریزی، یا انگیزه‌ای برای اجرا ندارند و یا اصولاً درک درست و صحیحی از برنامه‌ها بدست نمی‌آورند.

- مداخله قانونی دیدگاه‌های غیر کارشناسی

فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه دچار خلأهایی است که عملاً امکان ورود نظرات غیر کارشناسی را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند. در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ✓ گاه به هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهاد یک نماینده با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و نه ملی، سبب اضافه یا تعدیل شدن یک ماده قانونی می‌شود.
- ✓ بارزترین نمونه این مداخلات غیر کارشناسانه، تغییراتی که بر جداول کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی‌گیری اعمال می‌شود؛ حال آنکه این اعداد و ارقام انتخابی نبوده و حاصل محاسبات انجام شده به کمک روش‌های اقتصادسنجی و بر اساس شرایط موجود و امکانات در دسترس می‌باشند.

- ملاحظات مرتبط با زمان‌بندی فرآیند برنامه‌ریزی

- به دلایل مختلف تدوین برنامه در کشور با محدودیت‌ها و ملاحظات زمانی مواجه است، برخی از این دلایل عبارتند از:
- ✓ ملاحظات ناشی از تغییر دولت یا مجلس، یکی از دلایل تسریع در تدوین برنامه‌های توسعه می‌باشد که پیرو این امر، دولت و مجلس تمایل دارند در مدت تصدی، برنامه میان‌مدتی را با بر اساس نظرات و منویات خود، تدوین و به



مرحله اجرا درآوردند. از مثال‌های بارز این امر می‌توان به تدوین برنامه چهارم توسعه در مجلس ششم و نهایه کردن آن توسط مجلس هفتم اشاره نمود.

✓ بسیاری از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از منظر زمانی در قالب مواد و احکام برنامه قابلیت پیگیری و اجرا را ندارند. به عبارت دیگر برخی سیاست‌های کلی برنامه در ظرف زمانی پنج ساله قابل تحقق و اجرا نیستند.

- عدم رعایت تقدم و تأخر زمانی در فرآیند تدوین برنامه

علی‌رغم اینکه در قدم اول باید خطوط کلی و خط‌مشی‌های اساسی برنامه مشخص و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین گردد، اما تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت و محتوای (احکام) برنامه در دولت، هم‌زمان با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی وجود ندارد که این امر نتیجه‌ای جز عدم همسویی احکام برنامه با سیاست‌های کلی ندارد. همچنین معمولاً زمان ارائه لایحه برنامه به مجلس نیز به گونه‌ای است که فرصت کافی برای بررسی و اصلاح لایحه وجود ندارد و حتی گاه دولت‌ها از این محدودیت استفاده کرده و با ارائه دیر هنگام برنامه به مجلس، این فرصت را محدودتر می‌نمایند.

- نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها

میان بودجه‌های سالیانه و برنامه‌های توسعه کشور هماهنگی وجود ندارد، اهداف، راهبردها و سیاست‌های برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته و ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است. همچنین به دلیل حاکم بودن نگاه بودجه‌ای به برنامه، اجرای برنامه در دستگاه‌ها، عمدتاً به صرف هزینه تعبیر می‌شود و از همین‌رو در گزارش عملکرد برنامه‌ها نیز بدون اشاره به میزان دستیابی به اهداف، از اختصاص پول (اعتبارات هزینه شده) گزارش داده می‌شود. لازم به ذکر است که به دلیل سایه انداختن بودجه بر برنامه و تابعیت برنامه از بودجه در عمل، جایگاه برنامه توسعه در کشور به تعدادی طرح عمرانی تقلیل یافته است.

- نگاه دوره‌ای و عدم استمرار برنامه‌ریزی

فرایند برنامه‌ریزی به صورت دوره‌ای و در قالب کمیته‌هایی هر پنج سال یک بار انجام می‌گیرد و پس از تصویب برنامه، این لایحه به طور کامل به دلیل فصلی بودن گسسته شده و تجربیات آن در اختیار دستگاه اجرایی قرار نمی‌گیرد. لذا برای اینکه برنامه‌ریزی از حالت فصلی خارج شود و به یک امر مستمر و دائمی تبدیل گردد، وجود کمیته‌هایی جهت نظارت دائمی و اصلاح برنامه ضرورتی انکارناپذیر است.

- فقدان راهبردهای بلندمدت برای نظام برنامه‌ریزی کشور

علی‌رغم سابقه طولانی امر برنامه‌ریزی در کشور، حاکم نبودن راهبرد مشخصی بر فرآیند برنامه‌ریزی سبب شده که نوع برنامه‌ها از نظر جامعیت، نگرش‌های منطقه‌ای-بخشی، عمق و حد تفصیل، مشخص نباشد. این در حالیست که موارد مذکور باید به روشنی در نظام بلندمدت برنامه‌ریزی مشخص باشد و به‌عنوان یک الزام قانونی در دستور کار برنامه‌ریزان

و مجریان برنامه در هر مقطع برنامه‌ریزی قرار گیرد تا برنامه به تبع نگرش‌های شخصی و تغییر در مدیریت‌های سیاسی و اقتصادی کشور، از مسیر اصلی خود منحرف نشود.

ج- ایرادات مربوط به محتوای برنامه

- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان مدت

نحوه ارتباط میان اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام) با برنامه‌های میان مدت پنج‌ساله مبهم است و موجب شده که یک چتر سیاستی بلندمدت بر برنامه‌های میان مدت کشور حاکم نباشد و بعضاً کشور با افراط و تفریط در برنامه‌ریزی مواجه شود. به‌عنوان نمونه:

- ✓ برنامه اول با رویکرد تفصیلی تدوین شد و به‌یک‌باره در برنامه دوم رویکرد ارشادی و سیاست‌های تعدیل، به‌صورت شتاب‌زده و بدون بسترسازی لازم برای کنترل آثار جانبی منفی آن، مورد پیگیری قرار گرفت.
- ✓ تعدد اسناد بالادستی نظام از دیگر نقاط ابهام برنامه‌ریزی در کشور است و سیاست‌های کلی متعدد توسط بسیاری از صاحب‌نظران غیرضروری و غیرمنطقی خوانده شده است.

- تعدد اهداف و عدم اولویت‌گذاری صحیح در اهداف برنامه

برنامه‌های توسعه در کشور همواره دربرگیرنده اهداف و سیاست‌های متعدد و غیر منعطف برای تعداد بی‌شماری از بخش‌ها و زیر بخش‌ها بوده که این رویه کاهش ضمانت اجرایی برنامه‌ها را به دنبال داشته است. به‌عنوان مثال در سند برنامه ششم توسعه برای یک دوره پنج ساله، بیشمار هدف کلی، راهبرد و سیاست مطرح گردید. این در حالیست که بر اساس ادبیات برنامه‌ریزی، در نظر گرفتن بیش از چند هدف محدود در سند برنامه، حاکی از غالب بودن وجه نمایشی اهداف است، درحالی‌که ضمانتی برای تحقق اهداف پیش‌بینی شده وجود ندارد.

- کلی، تفسیرپذیر و تفصیلی بودن افراطی برخی مواد برنامه‌ها

نظام برنامه‌ریزی کشور نه تنها منجر به تدوین برنامه‌ها و عملیات اجرایی و مشخص نشده است، بلکه برنامه‌ریزی به طرح برخی راه‌حل‌های کلی در قوانین بودجه محدود گردیده و حتی مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه نیز توسط دولت تهیه نشده است. از وجهی دیگر، ارائه مواد و قوانین به‌صورت کلی در برنامه‌های توسعه، سبب ایجاد ابهام در پیاده‌سازی و تفسیر مواد و توجیه عملکرد برنامه‌ها شده است. تدوین برخی برنامه‌ها به‌صورت تفصیلی و با جزئیات فراوان نیز از دیگر نقاط ضعف نظام برنامه‌ریزی ایران است که به‌عنوان مثال می‌توان به برنامه اول توسعه اشاره نمود.

- عدم وجود الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح میان اجزای برنامه

معمولاً در برنامه‌های توسعه، بین بخش‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و...) و حتی بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیر بخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی و...) ارتباط منطقی و تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود که دلایل زیر را برای این امر می‌توان برشمرد:



✓ تدوین یک ماده قانونی بدون حضور ذی‌نفعان اصلی، به‌عنوان مثال علی‌رغم اینکه احکام و قوانین مرتبط با حوزه آموزش، پژوهش و فناوری باید در جهت تأمین نیازهای داخلی تنظیم شود، اما احکام و قوانین مذکور، ارتباط مشخصی با توسعه اقتصادی، صنعتی و غیره ندارند. این امر بدین جهت است که بخش‌های صنعت، اقتصاد، فرهنگ و غیره به‌عنوان متقاضی و نظام آموزشی کشور به‌عنوان عرضه‌کننده نیروی کار، در طول فرآیند برنامه‌ریزی هیچ کجا یکدیگر را ملاقات نمی‌کنند.

✓ در مواردی که ذینفعان حضور داشته‌اند نیز یکی از طرفین دارای نفوذ و اعتبار بیشتری بوده، لذا وزن سیاست‌ها به سمت آن سنگینی کرده و بدین ترتیب با ایجاد گسستگی در برنامه، ارتباط منطقی میان مواد برنامه برهم خورده است. به‌عنوان نمونه می‌توان به در حاشیه قرار گرفتن سیاست‌های صنعتی در تعامل با سیاست‌های بازرگانی و گسستگی میان این دو دسته سیاست اشاره نمود. در حال حاضر سیاست‌های تجاری به‌طور کامل جدا از برنامه‌های صنعتی تدوین می‌شوند.

- عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده

یکی از ضعف‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی کشور عدم استقرار رویکرد آینده‌پژوهی در نظام تدوین برنامه‌ها است. با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور ما در منطقه و جهان و نیز قرار گرفتن ایران در معرض آسیب‌های طبیعی، احتمال بروز اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره به‌ویژه در حوزه اقتصاد کشور بسیار زیاد است. کمترین خاصیت آینده‌نگری در برنامه‌های توسعه کشور، جبران کمبود و نقیصه نظام تدبیر در تهیه و تنظیم برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت توسعه و تنظیم و ترتیب اولویت امور و مسائل در دستور کار آینده در هر دو بخش دولتی و خصوصی در سطوح ملی، استانی، بخشی و بنگاهی است. تجربه اجرای برنامه‌های توسعه سنوات گذشته حاکی از آن است که هرگاه شوک پیش‌بینی نشده‌ای به اقتصاد کشور وارد می‌شود یا هرگاه کمبودی در تأمین منابع برنامه‌های توسعه و یا بودجه‌های سالانه پیش می‌آیند، اولویت‌های تعیین شده در برنامه برای همیشه عوض شده و یا نادیده گرفته می‌شوند. لذا ضروری است ابعاد و چگونگی تأثیر مسائلی نظیر تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تأمین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و غیره در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرد. در برخی از این موارد حتی لازم است از تکنیک‌های آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌ها و برخورد با سناریوهای مختلف استفاده شود.

- بلندپروازانه بودن اهداف برنامه

باوجود اینکه تعیین هدف هر برنامه بر اساس توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است، اما در برنامه‌های توسعه، توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته و یا محدودیت‌های آتی به‌درستی پیش‌بینی نشده است. لذا برنامه‌های توسعه بیش از حد بلندپروازانه طراحی شده‌اند. در واقع این یک نگرش بسیار آرمان‌گرایانه و غیرواقع بینانه است که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه‌یافتگی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و... روبه‌رو است، تغییر داد



تا در ردیف کشورهای توسعه‌یافته قرار گیرد. شایان ذکر است که در برنامه چهارم و پنجم توسعه، الزام دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز به‌عنوان اصل پذیرفته شد که این امر تعیین اهداف بلندپروازانه را در پی داشت.

- عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی

به‌طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف ارتباط روشن محتوایی و ساختاری پیدا کرد و برنامه‌های مختلف توسعه کشور به‌عنوان حلقه‌های یک زنجیر، در کنار همدیگر دیده نمی‌شوند. به‌عنوان مثال نمی‌توان برنامه چهارم را دنباله‌رو برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن دانست. همچنین در برنامه‌های توسعه، اهداف برنامه و شیوه تعیین نیز متفاوت است. مثلاً در برنامه دوم طرح ساماندهی اقتصادی، ملاک عمل قرار گرفته و عمده مضامین، ماهیت بلندمدت دارند و در قالب برنامه‌های میان‌مدت امکان تحقق کامل اهداف آن وجود ندارد. شایان ذکر است که عدم همخوانی برنامه‌های توسعه با تجربه‌های گذشته برنامه‌ریزی، به میزان قابل توجهی از دوره‌های بودن فرآیند برنامه‌ریزی و بی‌توجهی به آسیب‌شناسی برنامه‌ها نشأت می‌گیرد.

- عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم‌کار ملی بین مناطق یا تقسیم‌کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی مکانیسم درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نمی‌باشد. لذا عدم توجه به امر برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای، غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و نیازهای منطقه‌ای-محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است.

- دولتی‌زدگی در برنامه

برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاست‌گذاری، علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به‌عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است. حتی در غالب موارد، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی در بخش‌هایی چون کشاورزی و مسکن که بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی آنها نقش مسلط دارد، با بخش‌های دیگری چون صنعت و بازرگانی که عمدتاً توسط دولت اداره می‌شوند، مشابه و یکسان بوده است.

- عدم وجود برنامه‌های اجرایی و عملیاتی

اجرائی شدن برنامه‌های توسعه منوط به برنامه‌های اجرایی است، گویی برنامه توسعه بدون برنامه‌های اجرایی، فاقد عنصر مهم تعهد و غیر قابل حسابرسی می‌باشند. در واقع هر جا که در برنامه‌های توسعه، برنامه‌های اجرایی به معنای دقیق کلمه وجود داشته، اجرای برنامه موفقیت‌آمیز بوده است. این در حالی است که تاکنون برنامه‌های توسعه کشور فاقد برنامه‌های اجرایی بوده‌اند و در کنار متن قانون برنامه توسعه، متونی تحت عنوان اسناد پشتیبان شامل رویکردهای کلی حاکم بر برنامه و بخش‌های مختلف آن منتشر می‌گردد که نه تنها قانون نبوده، بلکه جنبه الزام‌آور و اجرایی ندارند. شایان ذکر



است که هرچند در ماده (۱۵۵) برنامه چهارم توسعه بر لزوم تهیه برنامه‌های اجرایی بر اساس اسناد توسعه ملی و استانی از سوی دستگاه‌ها تأکید شده، اما این ماده در برنامه چهارم به اجرا در نیامد و در دو برنامه پنجم و ششم توسعه این ماده از نظر گروه تدوین برنامه مورد غفلت قرار گرفته است.

- فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها

منطق برنامه‌ریزی حکم می‌کند جداول کمی، ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان نیز فراهم آید. با این وجود در حال حاضر مواد برنامه و جداول کمی هریک به راه خود می‌روند و با طی فرآیندهای منفک از یکدیگر تهیه می‌شوند. شایان‌ذکر است که در برنامه چهارم توسعه، جداول کمی در انتهای احکام برنامه ذکر شده بود، اما برنامه پنجم توسعه بنا به دلایل مبهم بدون جداول کمی، هم از طرف دولت ارائه شد و هم از طرف مجلس تصویب گردید.

همچنین در فرآیند تصویب گاه‌ها تغییراتی در مفاد برنامه ایجاد می‌شود که علی‌رغم داشتن بار مالی، در جداول کمی برنامه منظور نمی‌شود. به‌عنوان مثال در فرآیند تصویب برنامه چهارم توسعه کشور به‌رغم تغییرات به‌عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات بار مالی قابل ملاحظه‌ای به همراه داشت (از جمله تغییرات مربوط به مواد ۱۷، ۱۸، ۲۷، ۴۶، ۵۲، ۹۱، ۹۶، ۹۷، ۱۲۱)، اما جدول‌های کمی برنامه بدون اعمال هیچ‌گونه تغییری به تصویب رسید.

د- ایرادات مربوط به اجرای برنامه

- سرعت و گستردگی تحولات سیاسی-اقتصادی در کشور

یکی از ریشه‌های وجود مشکلات بسیار و از جمله عدم وجود برنامه‌ها و سیاست‌های واحد در اداره کشور، تحولات سیاسی مداوم می‌باشد. با توجه به اینکه در هر حادثه مهم سیاسی، الزاماً چند سال صرف از بین بردن برخی از مبانی اقتصادی غیرقابل قبول گردانندگان سیاسی و چند سال نیز برای ایجاد مبانی تازه صرف می‌شود، لذا بدیهی است که هر تحول سیاسی مهم برای به وجود آوردن یک ساختار اقتصادی تازه، به زمانی نسبتاً طولانی احتیاج دارد.

- قابلیت‌های اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده

گسترش بی‌رویه سند برنامه و افزودن لایه‌های مختلف به آن، حتی با فرض درست بودن این رویه، به دلیل محدودیت مدیریت و نظارت بر آن در بدنه اداری کشور یکی از دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه‌هاست و این خود نشان‌دهنده ضعف و محدودیت آن دولت است. در این راستا می‌توان به تعداد انبوه سندهای بخشی و فرا بخشی در قوانین برنامه‌های سنواتی که خود حجم زیادی از توان کارشناسی دولت را مشغول کرده، اشاره نمود.

- ضعف سازوکارهای نظارتی

ضعف و یا فقدان نظارت کارآمد، جدی، سریع، به‌هنگام امروزی و معطوف به نتیجه در سطوح مختلف هرم نظارتی، در عین تعدد مراجع نظارتی و نظارت‌های غیر قابل مؤثر قبل و بعد از اجرای برنامه از چالش‌های اصلی پیش‌روی اجرای



برنامه محسوب می‌شود. همچنین، با وجود اینکه امر نظارت بر برنامه‌های توسعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است، اما وظایف نظارتی نهادهای مختلف در کشور یا فاقد تعریف و تعیین محدوده و یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد. در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

✓ علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه‌بودجه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و...، سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد.

✓ طبق قانون اساسی، مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت (به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه)، مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. لکن تجربه نشان داده گزارش‌های تفریح بودجه که گزارشی از نحوه عملکرد سالانه برنامه‌ها می‌باشد، با بی‌توجهی نمایندگان روبه‌رو می‌شود.

✓ درگیر بودن روندهای نظارتی مجلس با مشکلات ساختاری متعدد، کارایی مجلس در امر نظارت بر برنامه‌های توسعه را کاهش داده است.

✓ سازوکارهای نظارتی درون دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها به دلیل موانع مختلف، در بسیاری موارد یا فعال نمی‌شوند و یا در حد شناسایی مشکلات باقی می‌مانند و به مواخذه، برخورد با مشکلات و رفع آنها منتهی نمی‌گردند.

- ابهامات در گزارش‌های عملکرد برنامه‌های توسعه

با وجود اینکه یکی از وظایف رئیس‌جمهور، تهیه و ارائه گزارش سالیانه نظارت و ارزیابی پیشرفت برنامه‌های توسعه است، اما به دلیل حجم بالای گزارش‌های مذکور (ناشی از حجم بالای برنامه)، عملاً امکان بررسی کامل آن وجود ندارد. از وجهی دیگر، نحوه تنظیم گزارش‌ها نیز هم به لحاظ روش‌شناختی و هم به لحاظ محتوا دارای ایرادات فراوانی است. موارد زیر بیانگر مشکل وجود ابهامات در گزارش عملکرد برنامه‌ها می‌باشند:

✓ در خصوص میزان توفیق سیاست‌های اجرا شده، صرفاً از عبارت «ثمربخش بوده است» استفاده شده و در برخی موارد نیز آمارهای دقیقی برای ارائه وجود ندارد. همچنین بخش‌های مهمی از گزارش عملکرد، نسبتی با مفاد برنامه ندارند.

✓ تنها مرکز آمارگیری مهم در کشور (مرکز آمار ایران) دولتی است. این در حالیست که به‌منظور کاهش احتمال تأثیرپذیری آمارها، باید نهادهای نظارتی از استقلال کافی نسبت به مجریان برنامه‌ها برخوردار باشند.

✓ بخش‌های مهمی از گزارش‌های عملکرد، اساساً در خدمت اهداف نظارت نیست و بیان کلیاتی از وظایف روزمره دستگاه‌های اجرایی است.

✓ به دلیل حاکم بودن "نگاه بودجه‌ای به برنامه"، گزارش‌های عملکرد نیز تحت تأثیر قرار گرفته به‌گونه‌ای که بجای بیان میزان دستیابی به اهداف، در گزارش به بیان میزان تخصیص منابع و جذب آنها پرداخته شده است.

- تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور

با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یک بار عوض می‌شوند و برنامه‌های توسعه نیز هر پنج سال یک بار تدوین و تصویب می‌شوند، لذا هر برنامه الزاماً دو دولت و دو مجلس را ملاقات خواهد کرد. این مسئله با توجه به اختلاف دیدگاه‌های احتمالی دولت‌ها و مجالس مختلف با هم، معمولاً موجب تغییرات گسترده در برنامه‌ها، نوسانات زیاد در اجرا یا برخورد گزینشی با مفاد برنامه شده است.

- عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قوانین

در اغلب موارد بدون آنکه به فرهنگ‌سازی، توجیه و مشارکت فعال افکار عمومی و به‌طور کلی فراهم آوردن بسترهای لازم برای اجرای یک سیاست یا قانون توجه شود، از ابزارهای قانونی برای مجبور کردن مردم و دستگاه‌ها به انجام برخی امور استفاده می‌شود که این امر با توجه به عدم اقبال و اجماع مردم و مجریان قانون، از یک طرف به اجرای بد قانون و از طرف دیگر به افزایش هزینه‌های نظارت بر اجرای قانون و برخورد با متخلفین منتهی شده است. به‌عنوان مثال با وجود آنکه یکی از اهداف برنامه‌های توسعه در ایران، "توسعه دانش‌محور" بوده، اما هیچ‌گاه ابزار و وسایل دستیابی به این هدف به‌طور شفاف تعیین نشده است. همچنین، در برنامه چهارم توسعه رشد بهره‌وری کل عوامل تولید سالیانه به‌طور متوسط ۲/۵ درصد دیده شده است. این درحالی است که برای این منظور لازم است تمهیدات مقتضی از جمله آموزش‌های لازم به نیروی کار، تولید فیلم‌ها و برنامه‌های متناسب در صداوسیما و رسانه‌ها و... دیده شود که متأسفانه توجه کافی نشده است.

بر اساس مجموع موارد فوق‌الذکر این نتیجه حاصل می‌شود که، روال برنامه‌ریزی در کشور (قبل، حین و پس از برنامه‌ریزی)، دارای چالش‌های اساسی است. عدم تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌ها را می‌توان به‌طور عمده و اساسی ناشی از کیفیت نظام تدبیر از جمله در فرآیندهای برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری و در ساختار مدیریت و نظام اجرایی برنامه‌ها دانست. عملکرد شش برنامه توسعه بعد از انقلاب گویای این واقعیت است که فرآیند برنامه‌ریزی "طراحی-تصمیم‌گیری-اجرا-نظارت" از شایستگی و توانایی کافی برخوردار نیست.

فرآیند تدوین تا اجرای برنامه‌های توسعه، قادر به ایجاد پیشرفت و توسعه پایدار نیست و باید به‌گونه‌ای جدی و قبل از تهیه و تنظیم و تصویب برنامه‌ها و راهبردها، مورد بازبینی و بازسازی قرار گیرد و اجزا و عناصر انسانی و سازمانی این فرآیند در سطوح مختلف دیوانی و اجرایی، از نظر صلاحیت درک شرایط و مسئولیت‌های فردی و جمعی، در قبال الزامات تغییر و شناخت راهبردها و راهکارها حل مسائل و مشکلات، آموزش‌های جدیدی را کسب کنند.

۲- شرایط ویژه اقتصاد کشور و برنامه هفتم توسعه

فرآیند تدوین برنامه هفتم توسعه در زمانی قرار گرفته است که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می‌برند. به‌رغم بیش از ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه در کشور و سپری شدن ۱۵ سال از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست ساله، دستاوردهای برنامه‌ریزی کمتر از حد مورد انتظار در زمان تهیه و تصویب برنامه‌ها بوده است. مثال مشخص آنکه، ارزیابی روند متغیرهای مهم اقتصادی و چشم‌اندازهای حاکم بر آن طی سال‌ها دهه ۹۰ شمسی، نه‌تنها نسبت به سال‌های میانی



دهه ۸۰ شمسی که سند چشم‌انداز بیست‌ساله ابلاغ گردید، نامطلوب ارزیابی می‌شود، بلکه در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز، از عملکرد ضعیف کشور حکایت می‌کند.

میانگین ۱,۴ درصدی رشد اقتصادی بدون نفت و ۰,۱ درصدی رشد اقتصادی با نفت در دهه ۹۰، حکایت از گرفتار شدن کشور در تله رشد محدود و نامتناسب با اهداف سند چشم‌انداز (میانگین نرخ رشد سالانه ۸ درصدی) دارد. ثبت تورم‌های ۲,۸, ۳,۲, ۴,۲۶, ۳,۳۳ و ۳,۲۷ درصدی در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و هفت‌ماهه ۱۳۹۹ از روند پرتلاطم قیمت‌ها در اقتصاد طی سال‌های دهه ۹۰، هم‌زمان با بازگشت شرایط تحریمی به اقتصاد کشور و شدت گرفتن انتظارات تورمی و رونق سفته‌بازی در بازارهای ارز، طلا، مسکن و... حکایت می‌کند. مهم‌تر آنکه تورم دو رقمی سطح بالا در تلفیق با وضعیت رکودی اقتصاد، گویای آن است که چشم‌انداز اقتصاد کشور در سال‌های آتی علاوه بر تعمیق پدیده رکود تورمی در بخش حقیقی اقتصاد، گسترش احتمالی پدیده فقر و ناهنجاری‌های ناشی از آن در جامعه است.

همچنین، تداوم روند نزولی سرمایه‌گذاری در سال‌های دهه ۹۰ و ثبت رشد منفی ۱۲,۳ و منفی ۵,۹ درصدی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی طی دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به این معناست که در فضای پر التهاب کشور انگیزه‌ای به سرمایه‌گذاری وجود ندارد و فعالیت‌های مولد اقتصادی در اولویت قرار ندارند. همچنین، تداوم روند کاهش سرمایه‌گذاری و روند فزاینده نرخ استهلاک طی سال‌های دهه ۹۰، نهایتاً موجب شد که در سال ۱۳۹۸ برای اولین در تاریخ اقتصاد کشور، استهلاک سرمایه از تشکیل سرمایه پیشی بگیرد و رقم موجودی سرمایه در این سال نسبت به سال قبل کاهش یابد. در شرایط حاضر اقتصاد کشور با محدودیت جدی و تنگنای اساسی در کلیدی‌ترین عامل تعیین‌کننده ظرفیت رشد اقتصادی کشور در دهه آینده، مواجه است.

از زاویه‌ای دیگر، مقایسه وضعیت کشور در شاخص‌های اقتصادی، بهداشتی، آموزشی و رفاه اجتماعی با کشورهای سند چشم‌انداز در سال ۲۰۱۹، گویای آن است که کشور ایران در میان ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز، در جایگاه ۲۳ام در نرخ تورم، جایگاه ۱۶ام در ضریب جینی، جایگاه ۱۸ام در نرخ بیکاری، جایگاه ۱۲ام در سرانه تولید ناخالص داخلی، جایگاه ۹ در نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، جایگاه ۱۷ام در نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی و جایگاه ۲۰ام در درصد مشارکت زنان در نیروی کار، قرار گرفته است که نشان از عملکرد ضعیف و نامتناسب کشور در تحقق اهداف سند چشم‌انداز دارد. همچنین، میانگین رتبه کشور در شاخص‌های فوق‌الذکر از جایگاه ۱۶ام کشور در میان ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز و ناکامی کشور در تحقق بخشی به هدف دستیابی به رتبه اول منطقه حکایت می‌کند.^۲

با توجه به مراتب یاد شده، تنگناها و محدودیت‌های کنونی ایجاب می‌کند که سیاست‌گذاری‌های آینده کشور با هوشمندی و به دور از آزمون‌وخطای مکرر برگزیده شوند تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نگردد و فرصت‌های بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد. مهم‌ترین تنگناها و چالش‌هایی که نظام برنامه‌ریزی در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه با آن مواجه است عبارتند از:

^۲ طرزی، تقی و علیرضا نور محمدی (۱۳۹۹)، شاخص‌های اقتصادی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، ص ۱۹.



الف- وضعیت نامساعد محیط داخلی اقتصاد کشور

اقتصاد کشور در شرایط حاضر در سطح داخلی با انواع چالش‌ها و نا اطمینانی‌ها مواجه است که به‌عنوان مانعی بر سر راه توسعه کشور قرار گرفته‌اند. اهم چالش‌های داخلی اقتصاد کشور عبارتند از:

✓ عدم جذابیت فعالیت‌های تولیدی در اقتصاد کشور و سودآوری بالای فعالیت‌های سوداگری در بازارهای مسکن، طلا، ارز و...

✓ مواجه شدن کشور با انواع شوک‌های پیش‌بینی نشده (شیوع گسترده بیماری کرونا و تغییرات پیش‌بینی نشده زیست محیطی)،

✓ گسترش بیش‌ازپیش فساد و رانت جویی

✓ محدود شدن منابع حیاتی کشور مانند منابع آبی

✓ کوچک شدن نقش و جایگاه اقتصادی کشور در جهان،

✓ افزایش نقش و سهم دولت در اقتصاد،

✓ تشدید عدم تعادل‌های گسترده در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، شامل:

- عدم تعادل در تراز پرداخت‌های غیر نفتی

- عدم تعادل در بودجه دولت (رشد هزینه‌های جاری و محدودیت درآمدها)

- عدم تعادل در بودجه خانوار (رشد مخارج و کاهش قدرت خرید)

- عدم تعادل در نظام پولی و بانکی (فشار تقاضای تسهیلات و رشد حجم معوقات)

- عدم تعادل بین حال و آینده (مصرف‌گرایی شدید و قلت تشکیل سرمایه)

- عدم تعادل در بازار کار (عرضه انبوه نیروی بیکار و دانش‌آموخته و تقاضای ناچیز بازار کار)

- عدم توازن منطقه‌ای که پدیده توسعه‌نیافتگی را در تعدادی از استان‌های کشور خطرناک کرده است.

✓ تنزل وضعیت اجتماعی در ابعاد گوناگون، شامل:

- تنزل شدید سرمایه اجتماعی

- تضعیف طبقه متوسط

- سطح نازل شاخص کیفیت زندگی (مرتبه ۸۰ در میان ۱۱۱ کشور)

- سطح بالای شاخص فلاکت (۳۰٫۶ درصد) در مقایسه با کمترین (قطر ۲٫۵ درصد) و بالاترین (مقدونیه ۳۵ درصد)

- نابرابری درآمدها و اتکای طبقه متوسط به وام و طبقه نا برخوردار به یارانه برای حفظ سطح زندگی حداقلی

- نا اطمینانی نسبت به آینده

- هزینه سنگین و قیمت تمام شده خدمات دولتی به مردم



ب- تسلط شرایط تحریمی بر اقتصاد کشور

اقتصاد کشور به واسطه شرایط تحریمی، در فضای بین‌الملل با محدودیت‌های متعددی روبه‌رو است. تحریم‌ها به‌عنوان عاملی بیرونی باهدف قرار دادن مجراهای آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، محدودیت‌های تجاری، مالی و بانکی را بر بدنه اقتصاد کشور تحمیل کرده است. مهم‌ترین اثر تحریم‌ها، کاهش صادرات نفت، بالا بردن هزینه‌های مبادله از طریق بالا رفتن هزینه‌های حمل‌ونقل، عدم همکاری بانک‌های خارجی در نقل‌وانتقال پول، ممنوعیت ورود برخی کالاها به کشور، از دست دادن شرکای خارجی و بازارهای صادراتی، افزایش ریسک اعتباری معامله با ایران و ... است که خود ضمن افزایش هزینه‌های تولید و سخت شدن صادرات، کاهش جدی درآمدهای پیش‌بینی شده دولت به‌ویژه از ناحیه صادرات نفت را به همراه داشته است. از این‌رو، محدودیت مالی دولت به‌عنوان یک مانع اصلی پیش‌روی تدوین و اجرای برنامه هفتم توسعه قرار دارد. در شرایطی که فضای کسب‌وکار داخلی نیز مانعی جدی برای تولید است، فشارها و محدودیت‌های بین‌المللی ناشی از بازگشت مجدد تحریم‌ها، دولت را محدودیت‌های درآمدی گسترده‌ای مواجه کرده است، تدوین برنامه هفتم توسعه نیازمند در نظر گرفتن مجموعه بایسته‌هایی است که تجربه‌های نه‌چندان موفق قبلی مجدد تکرار نگردد.

ج- چشم‌انداز محدودیت منابع ارزی و جهش‌های مکرر در متغیر کلیدی نرخ ارز

مدیریت منابع ارزی کشور در یکی از حساس‌ترین وضعیت‌های خود قرار دارد. نوسانات گسترده در نرخ ارز طی نیمه نخست سال ۱۳۹۷ تاکنون، بی‌ثباتی اقتصاد کلان را تشدید کرده و نا اطمینانی و ریسک فعالیت‌های اقتصادی را افزایش داده است. آشفتگی‌های رخ داده در نرخ ارز ضمن آنکه ضربات سنگینی را به بخش‌های مولد اقتصاد وارد ساخته و گسترده شدن فعالیت‌های دلالی و سفته‌بازی را در اقتصاد کشور موجب شده، به علت عدم مدیریت کارای دولت، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های درگیر در ثبات بخشی به این بازار، اعتماد کنشگران عرصه اقتصاد به سیاست‌گذاری‌های دولت به شدت کاسته شده است. لذا، در صورتی که با درایت برای منابع ارزی کشور برنامه‌ریزی نشود، نابسامانی‌های ارزی نه‌تنها موجب می‌شود که اجرای برنامه هفتم توسعه نیز همانند برنامه‌های گذشته در هاله‌ای از ابهام فرو رود، بلکه پس افتادگی‌های اقتصاد کشور از ناحیه آشفتگی‌های ارزی ایجاد شده در اقتصاد، تشدید خواهد گردید.

د- جایگاه نامساعد کشور در بخش انرژی

بازار نفت جهان پس از سپری کردن چرخه‌ای از قیمت‌های بالا و رسیدن به اشباع، دوره‌ای رکودی را طی می‌کند که چشم‌انداز آن محدود شدن کاربرد سوخت‌های فسیلی را به‌عنوان یکی از گزینه‌های نه‌چندان نامحتمل در خود جای داده است. این بدان معنی است که جهان در مرز دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و ایران وابسته به نفت به نقطه‌ای رسیده است که باید تصمیمی قاطع در مورد سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند. در این تصمیم، قطع وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، کارآمدسازی مصرف انرژی در کشور و افزایش سهم انرژی‌های پاک در شمار اجزای تفکیک‌ناپذیر قرار دارد. ایران امروز حتی بیش از جهان امروز به‌گزینش سیاست‌های برانزده انرژی‌های پاک و پایدار نیازمند است زیرا در دو دهه اخیر که جهان این تحولات را تجربه کرده است، ایران از انجام اصلاحات ضروری برای



رسیدن به جایگاه برتر در زمینه نقش انرژی در توسعه ملی، سر باز زده است. تحولات بازار نفت سبب شده است که چشم‌انداز آینده برای ایران روشن‌تر شود و امروز به باور عموم متخصصان بازسازی بخش انرژی، محوری اجتناب‌ناپذیر برای پایداری زندگی اقتصادی ایران است.

۳- بایسته‌های راهبردی تدوین برنامه هفتم توسعه

همانطور که ملاحظه شد، روال برنامه‌ریزی در کشور، پیش از برنامه‌ریزی، حین برنامه‌ریزی و پس از برنامه‌ریزی، دارای چالش‌های اساسی است. همچنین، برنامه‌ریزی توسعه در کشورمان، بیش از آنکه برآمده از دل مجموعه نقاط قوت و فرصت اقتصاد کشور در راستای رفع تنگناها و مقابله با تهدیدهای پیش‌رو باشد، به شکلی بلندپروازانه و بدون توجه به محدودیت‌های موجود اقتصاد کشور انجام گرفته است و در عمل ضمن ناکامی در دستیابی به اهداف بی‌شمار تعیین شده در برنامه‌ها، به فرصت‌سوزی و دور شدن از مسیر توسعه دامن زده است. از سوی دیگر، برنامه هفتم توسعه آخرین فرصت برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله است و فرآیند تدوین این برنامه در دوره زمانی قرار دارد که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می‌برند که در تاریخ معاصر این مرزوبوم کم‌سابقه است. از این رو، ضروریست فرآیند تهیه و تصویب برنامه هفتم توسعه به دور از شتابزدگی و بر اساس کار کارشناسی، با تغییر و تحولات اساسی در نحوه فکر درباره مأموریت‌های برنامه و انتظارات از آن، محتوای برنامه و نحوه تهیه و تصویب آن متحول شود.

از زاویه‌ای دیگر، طبق ماده (۸) قانون برنامه‌بودجه، دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. بنابراین دولت دوازدهم تا شهریور ماه ۱۴۰۰ فرصت دارد تا لایحه برنامه هفتم را تهیه و به مجلس تقدیم نماید. نظر به اینکه در حال حاضر دولت با مسائل و مشکلات متعددی نظیر تدوین قانون بودجه ۱۴۰۰، رفع مشکلات به وجود آمده از ناحیه بازگشت تحریم‌ها و غیره مواجه است، لذا پیش‌بینی می‌شود که دولت در ظرف زمانی تعیین شده، قادر به تهیه و تدوین برنامه هفتم توسعه نباشد و قانون برنامه هفتم توسعه نیز همانند برنامه ششم توسعه با تأخیر زمانی بیش از یک سال تصویب شود.

از این رو، اتاق ایران به‌عنوان نماینده بخش خصوصی و مشاور قوای سه‌گانه، بر اساس آسیب‌شناسی انجام شده و با در نظر گرفتن شرایط کنونی اقتصاد کشور و در جهت ساماندهی الگوی برنامه‌ریزی برای دستیابی به الگوی مطلوب و توسعه محور، خواستار "**اعمال مدیریت تغییر**" در برنامه هفتم توسعه با در نظر گرفتن مجموعه الزامات و بایسته‌هایی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به شرح زیر است تا از این‌گذر آینده اقتصاد کشور به تکرار تجربه‌های ناموفق برنامه‌های قبلی توسعه گرفتار نشود:

الف- اصلاح نظام تدبیر و برنامه‌ریزی کشور

در شرایط حاضر، اقتصاد کشور در مسیر نوعی روزمرگی، تسلسل و تراکم دشواری‌ها و تنگناها قرار دارد و فقدان رویکرد آینده‌شناسی در سیاست‌گذاری‌ها، اقتصاد کشور را همواره با مشکلات و موانع پیش‌بینی نشده مواجه کرده است. از این رو، بخش عمده‌ای از عدم تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه قبلی، ناشی از کیفیت نظام تدبیر از جمله در فرآیندهای برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری و در ساختار مدیریت و نظام اجرایی برنامه‌ها است.



ایجاد تغییر و اصلاح نظام تدبیر در کشوری که ۱۶۰ دستگاه و مرجع تولید مقررات و تقریباً ۱۱۰۰۰ عنوان قانون دارد (در مقایسه با کشور فرانسه با ۲۰۰ سال سابقه قانون‌گذاری دارای ۲۸۰۰ عنوان قانون) بسیار مشکل و زمانبر است و می‌توان گفت به قانون‌گذاری باید به‌عنوان آخرین راه‌حل توجه کرد. پیشنهاد می‌شود با ایجاد کارگروهی متشکل از صاحب‌نظران و متخصصان حوزه اقتصاد سیاسی، اقتصاد بخش عمومی، اقتصاد بین‌الملل، نظام تدبیر و مدیریت امور عمومی به‌صورت مستقل و بدون وابستگی به هیچ یک از قوای سه‌گانه، مطالعات آینده‌پژوهی و آینده‌نگری توسعه اقتصادی-اجتماعی زیر نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام شود و در اولین سناریوی برخاسته از مطالعات خویش، سناریوی ادامه وضع موجود طراحی و سپس بر پایه روش‌های مرسوم آینده‌نگری، نسبت به تهیه و تنظیم سناریوی ممکن و مطلوب در برنامه هفتم توسعه اقدام شود. در ادامه ضروریست در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، نظام تدبیر و برنامه‌ریزی کشور در محورهای زیر اصلاح شود:

- مشارکت همه ذینفعان (بخش خصوصی، نخبگان دانشگاهی، جامعه مدنی و مشارکت تمام سطوح استانی و منطقه‌ای در فرآیند تدوین برنامه)

نقطه تمایز تدوین برنامه هفتم توسعه با برنامه‌های قبلی آن است که دولت با محدودیت‌های درآمدی گسترده‌ای مواجه است. از زاویه‌ای دیگر، بخش خصوصی به‌واسطه تحقق درآمدهای مالیاتی دولت، تأمین مالی زیرساخت‌های عمرانی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی و تجاری، نقش حائز اهمیتی در اقتصاد و رشد اقتصادی کشور ایفا می‌کند. از این‌رو، باز تعریف نقش بخش خصوصی به‌عنوان یک ذینفع اصلی برنامه‌های توسعه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به‌منظور تدوین یک برنامه توسعه کاربردی، اجرایی و اثربخش ضرورت دارد. لذا پیشنهاد می‌گردد در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به مشارکت همه ذی‌نفعان تأکید شود و نظام برنامه‌ریزی کشور ملزم شود در فرآیند تدوین برنامه از بخش خصوصی دعوت به عمل آورد.

- متمرکز کردن قدرت اجرایی کشور

در شرایط حاضر قدرت اجرایی دولت در سطح کشور و در قالب شوراها و نهادهای متعدد پخش شده است که این عدم تمرکز به‌نحوی موجب شده دولت از تمامی ظرفیت‌های خود در فرآیند تدوین برنامه به‌طور بهینه بهره‌مند نگردد. از این‌رو برای متمرکز کردن قدرت سیاست‌گذاری و اجرایی دولت، پیشنهاد می‌شود در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به صراحت بندهای زیر قید شود:

✓ از ابتدای برنامه هفتم توسعه همه شوراهای عالی در کشور منحل و همه اختیارات و وظایف آنها به وزیر مربوطه منتقل شود.

✓ در سه سال اول برنامه، کلیه اختیارات اجرایی وزارتخانه‌ها (اداره مدارس و آموزشگاه‌های دولتی، درمانگاه‌ها و بیمارستان‌ها و ... به‌جز امور انتظامی) به شهرداری‌ها واگذار شود و شهرداری‌ها اداره موارد مذکور را بر عهده گیرند. برای تأمین هزینه‌های این اقدام، مالیات‌های هر استان (به‌جز استان‌های برخوردار...) در همان استان



صرف شود. برای رفع محرومیت برخی استان‌ها، از محل حمایت هدفمند از بخش خصوصی طرح‌های دارای بازده اقتصادی ایجاد و به تدریج توان مالیاتی آنها افزایش یابد.

✓ کلیه نهادهای عمومی غیردولتی موظف شوند که اقدامات اقتصادی و حمایتی خود را در چارچوب تحقق اهداف برنامه هفتم تنظیم کنند.

- تعیین حدود دخالت مجلس در فرآیند تصویب برنامه

علی‌رغم اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی، ضروریست محدوده عمل قانونی این نهاد در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه مشخص شود و از تغییرات کلی در برنامه‌ها توسط مجلس شورای اسلامی جلوگیری به عمل آید، چراکه در برخی موارد تغییرات ایجاد شده در برنامه‌ها از سوی مجلس، فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع به نوعی دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود. از این رو، ضروریست در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه حدود دخالت مجلس در فرآیند تصویب برنامه مشخص گردد.

ب- برقراری تعامل سازنده با نظام بین‌الملل

اقتصاد کشور به واسطه شرایط تحریمی، در فضای بین‌الملل با محدودیت‌های متعددی روبه‌رو است. تحریم‌ها به‌عنوان عاملی بیرونی باهدف قرار دادن مجراهای آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، محدودیت‌های گسترده‌ای را به اقتصاد کشور تحمیل کرده است. طی سال‌های اخیر سخت شدن شرایط تحریمی با ایجاد نا اطمینانی در چشم‌انداز اقتصاد، نوسانات گسترده در متغیرهای اقتصادی مانند نرخ تورم و نرخ ارز و غیره ایجاد کرده است و همزمان تغییر مکرر قوانین و مقررات موجب شده فعالان اقتصادی نتوانند از حداقل اطمینان برای برنامه‌ریزی فعالیت‌های خود در بلندمدت برخوردار باشند. بر اساس گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار اتاق ایران، از بهار ۱۳۹۷ تا تابستان ۱۳۹۹ "عدم ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی" و غیرقابل‌پیش‌بینی بودن و تغییرات مواد اولیه و محصولات" به‌عنوان دو مانع اصلی پیش‌روی فعالان اقتصادی کشور بوده است. نکته مهم‌تر آنکه ظرفیت رشد آفرینی در کشور کاهش یافته و بخش تولید کشور از فن‌آوری روز دنیا که عامل ارتقای بهره‌وری عقب‌مانده است. با تغییرات سریع فن‌آوری، اکنون مزیت بزرگ کشور در حوزه نفت و گاز در معرض تهدید قرار دارد و ممکن است در آینده نزدیک بخش مهمی از این ذخایر ارزش اقتصادی خود را از دست بدهند و آنچه می‌توانست منابعی برای جبران عقب‌ماندگی تاریخی کشور ایجاد کند از دست برود. از این رو، برقراری تعامل سازنده با جهان از جمله رویکردهایی است که در سیاست‌های برنامه توسعه هفتم باید به آن توجه شود تا در چارچوب همکاری‌های بین‌المللی و باهدف متحول‌سازی زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور، از فرصت‌های این تعامل سازنده در راستای بهبود وضعیت اقتصادی کشور استفاده به عمل آید. همچنین، ضرورت دارد برای دستیابی به قدرت برتر در منطقه، جهت‌گیری‌های سیاست‌های کلی مشخص گردد تا از این‌گذر کشور ایران بتواند برتری عاری از سلطه برای حفظ صلح و ثبات منطقه داشته باشد.



ج- ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در اقتصاد

به واسطه فناوری پایین، تخصصی نشدن فعالیت‌ها، بهینه نبودن رویه‌ها و روش‌های تولید، سهم پایین اقتصاد دانش‌بنیان، استفاده اندک از نیروی کار تحصیل کرده و در یک کلام خلق ارزش بر مبنای رانت و واسطه‌گری، سطح بهره‌وری و سهم آن در رشد اقتصادی به نسبت سایر کشورهای در حال توسعه و ظرفیت‌های کشور پایین است. بدون تعارفات معمول باید گفت اقتصاد کشور با بحران بهره‌وری روبرو است. طبق گزارش ۲۰۱۹ سازمان بهره‌وری آسیایی در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ الی ۲۰۱۷ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در اقتصاد ایران با منفی یک درصد بعد از کشورهای برونئی، میانمار و نپال در پایین‌ترین رتبه در بین کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی قرار دارد. لذا ضروریست ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در اولویت اصلی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه قرار گیرد. گذار از نظام اقتصادی فعلی به سمت نظام اقتصادی کارا و با بهره‌وری بالا، مستلزم ایجاد هم‌تغییرات نهادی (ارتقای کیفیت قانون‌گذاری و حکمرانی و اجرایی) و هم‌اصلاحات قیمتی (باهداف نشان دادن کمیابی منابع آب و انرژی و غیره) است.

د- بهره‌مندی از ظرفیت‌های ایرانیان خارج از کشور

با توجه به منفی بودن رشد سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر، محدودیت رشد سال‌های آتی کاملاً آشکار است. از سوی دیگر هم‌نوسازی اقتصاد ایران هم افزایش ظرفیت تولید و ارتقای بهره‌وری انرژی نیازمند سرمایه است. وضعیت نظام بانکی کشور چشم‌انداز تأمین منابع از این بخش را مبهم کرده است. بودجه دولت نیز دارای کسری گسترده است و لذا حتی با رفع تحریم‌ها نیز منابع در اختیار تنها کفاف مخارج ضروری را خواهد داد. از این رو از استفاده از سرمایه‌های خارجی گریزی نیست، اگرچه همواره در نحوه استفاده از آن باید شرط کارایی را در نظر گرفت. پیشنهاد می‌شود یکی از سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تمهید سازوکارهای لازم برای بهره‌مندی از ظرفیت‌های مالی و فنی ایرانیان خارج از کشور باشد.

ه- در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و آمایش سرزمین

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی سازوکار درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نیست. لذا عدم توجه به امر برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای، ضمن آنکه غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و نیازهای منطقه‌ای-محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته، به گسترده شدن عدم توازن منطقه‌ای که پدیده توسعه‌نیافتگی را در تعدادی از استان‌های کشور خطرناک کرده، دامن زده است. از آنجا که در شرایط حاضر سند آمایش سرزمین نیز در حال تدوین است، ضرورت دارد سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، هماهنگ با اهداف و اولویت‌های در نظر گرفته شده در این سند تدوین شود و نظام تدبیر در برنامه هفتم توسعه ملاحظات مربوط به برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین را در نظر گیرد.



دو پیش نیاز اصلی در این مرحله باید مورد توجه قرار گیرد:

اول- عدم گستردگی و پراکندگی سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی برنامه هفتم نباید گسترده و پراکنده باشند. در واقع، سیاست‌های کلی باید جهت‌گیری‌های ساختاری و الزام‌آور را که بقاء و تعالی کشور به آنها بستگی دارد، به صورت شفاف بیان کند. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و غیره راهبردهای کلی وجود دارد. لذا ابلاغ سیاست کلی برنامه هفتم در بندهای متعدد و گوناگون، حاصلی نخواهد داشت جز تکرار تجربه از دست دادن فرصت‌ها. از این رو برای اصلاح وضعیت، نخستین گام این است که سیاست‌های کلی برنامه هفتم سندی با تعداد محدودی بند باشد که در آن به طور مشخص موضوعاتی از قبیل موضوعات فوق تعیین تکلیف شود.

دوم- تأکید بر چالش محوری در سیاست‌های کلی برنامه

در شرایط حاضر پیش از گذشته تغییر رویکرد حاکم بر تدوین برنامه‌های توسعه از برنامه‌ای تفضیلی به برنامه‌ای مسئله محور اهمیت یافته است. از این رو، ضروریست سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تأکید صریح داشته باشند که برنامه هفتم توسعه به جای یک برنامه کلان، به صورت برنامه‌ای موضوع محور تدوین شود. از این رو، پیشنهاد می‌شود محورهای اصلی زیر در سیاست‌های کلی و احکام برنامه هفتم توسعه مد نظر قرار گیرد:

- ✓ بازیابی نقش و جایگاه اقتصادی کشور در زنجیره ارزش
- ✓ تقویت بنیه تولیدی کشور با تأکید بر تولیدات صادرات محور
- ✓ کارآمدشدن جدی دولت
- ✓ مبارزه جدی با فساد در شئون مختلف زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور.

امید می‌رود، نقطه شروع بازسازی اقتصاد کشور با پیگیری رویکرد "اعمال مدیریت تغییر" در برنامه هفتم توسعه و با در نظر گرفتن مجموعه الزام‌ها و بایسته‌های اشاره شده در سیاست‌های کلی برنامه نمود یابد. در برنامه هفتم توسعه حاکمیت باید حقوق حاکمیتی خود را به روشنی ساماندهی کند و مسیر زندگی اقتصادی را به سمت و سویی بکشد که تحقق آرمان‌های درازمدت را ممکن سازد. در این راستا اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، آمادگی خود را برای ارائه هرگونه نظر مشورتی و کارشناسی اعلام می‌کند.



منابع

- برمکی، افشین، (۱۳۹۳)، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
- تهرانی، ایمان، (۱۳۹۳)، برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- رجب‌پور، حسین، (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- زالی، نادر (۱۳۹۱)، آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دوم، شمار ششم.
- سجادی، حمید و ابراهیم متقی (۱۳۹۳)، آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران، فصلنامه علمی و پژوهشی دانش سیاسی، سال دهم، شماره دوم.
- شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، (۱۳۸۸) آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران.
- طرزی، تقی و علیرضا نور محمدی (۱۳۹۹)، شاخص‌های اقتصادی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، ص ۱۹.
- مردوخی، بایزید، (۱۳۹۷)، توسعه، نظام تدبیر، مدیریت تغییر و نگاه به آینده.
- مکنون، رضا، جلیل سلیمی و محسن بهرامی (۱۳۹۷)، فرا تحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران، فصلنامه علمی و پژوهشی راهبرد اقتصادی، سال سوم، شماره دهم.