

# ارزیابی سند پایه الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت

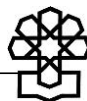
حوزه ریاست

کد موضوعی: ۳۰۰  
شماره مسلسل: ۱۶۴۵۸  
خردادماه ۱۳۹۸

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. نقاط قوت سند.....
۴.....	۲. نقاط ضعف سند.....
۵.....	نقد صوری.....
۸.....	نقد محتوایی.....
۱۰.....	نقدهای هشت‌گانه به تدابیر.....
۱۸.....	نتیجه‌گیری.....
۲۱.....	منابع و مآخذ.....



## ارزیابی سند پایه الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت

### چکیده

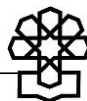
گرچه حرکت به سمت تدوین الگوی پیشرفت بومی، بیانگر بلوغ و خودآگاهی نظری نظام سیاستگذاری محسوب می‌شود و از این رو انتشار سند پایه الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت را باید به فال نیک گرفت، اما بخش تدابیر سند الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت، از جهت رویکردی که به حل مسائل کشور دارد و پارادایم حاکم بر آن، به شدت مورد نقد است. این گزارش ضمن اشاره به نقاط قوت سند الگوی پایه، به بیان هشت نقد پارادایمی مستتر در بخش تدابیر این سند می‌پردازد که پیشنهاد می‌شود در مراحل اصلاح و تکمیل سند، این ایرادات پارادایمی مورد توجه جدی قرار گیرد. سرفصل نقدها به بخش تدابیر عبارتند از: نادیده انگاشتن مسئله تراحم‌ها در سیاستگذاری، فهم ناصحیح از «تدابیر» و غفلت از چگونگی‌ها، بی‌توجهی به پایبند نبودن شیوه کنونی سیاستگذاری کشور به «هر» الگو، حرکت از حال به آینده به جای حرکت از آینده به اکنون، غفلت از تجارب گذشته سیاستگذاری در جمهوری اسلامی، نادیده گرفتن نقش بوروکراسی و نظام انگیزشی بوروکرات‌ها، مسئله وابستگی به مسیر طی شده و دوره گذار و در نهایت غفلت از پویایی‌های الگو یعنی نظام پایش، اصلاح و ضمانت اجرای الگو. بر اساس فراخوان رهبر معظم انقلاب درباره بررسی و اظهار نظر کارشناسان و قوای سه‌گانه و همچنین مهلت

دوساله مقرر در متن معظم‌له، پیشنهاد می‌شود به دلیل ضعف‌های جدی در بخش افق و تدابیر، مرکز الگو مکلف شود در سه بخش ساختاری، رویه‌ای و محتوایی مبتنی بر بازخورد قوای سه‌گانه و کارشناسان ظرف یکسال، نسبت به اصلاح و بازنویسی سند (به همراه شاخص‌ها و تقسیم کار ملی سند) اقدام نماید و در سال دوم مجلس شورای اسلامی در کنار سایر قوا، به تدقیق نقش قانونگذاری و نظارتی خود در پیشبرد سند الگو بپردازد.

### مقدمه

سه سال پس از آنکه ایده تدوین الگوی پیشرفت با مختصات اسلامی و ایرانی توسط رهبر معظم انقلاب مطرح شد، با هدف تمرکز امور مربوط به تدوین الگو، مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت در سال ۱۳۹۰ تأسیس شد. ثمره هفت سال تلاش و تولیدات مکتوب و نشست‌های متعدد ۱۳ اندیشکده این مرکز در مهرماه ۱۳۹۷ تحت عنوان سند الگوی پایه، به همراه نامه فراخوان رهبری جهت اصلاح و تکمیل آن منتشر شد، سندی که قرار است پس از اصلاح و ابلاغ نهایی، نقشه راه سیاست‌های ۵۰ سال آتی کشور را ترسیم کند. این سند مشتمل بر پنج بخش است:

- مبانی (شامل مبانی خداشناسی، جهان‌شناختی، انسان‌شناختی، جامعه‌شناختی، ارزش‌شناختی، دین‌شناختی)
- آرمان‌ها (نیل به خلافت الهی و حیات طیبه)
- رسالت (حرکت عقلانی، مؤمنانه و متعهدانه در جهت ایجاد تمدن نوین اسلامی متناسب با آرمان‌ها در زیست‌بوم ایران)



• افق (در سال ۱۴۴۴ جمهوری اسلامی ایران از نظر سطح کلی پیشرفت و عدالت جزء چهار کشور برتر آسیا و هفت کشور برتر دنیا خواهد بود)

• تدابیر (شامل ۵۶ تدبیر فرهنگی، اقتصادی، سیاسی،...)

از آنجا که مجلس شورای اسلامی مخاطب یکی از بندهای نامه فراخوان رهبر معظم انقلاب قرار دارد و هر الگویی از پیشرفت محتاج پشتیبانی‌های قانونگذاری است، رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها را مکلف نمودند با کمک کمیسیون‌های مجلس، ارزیابی و پیشنهادهای خود را پیرامون سند الگوی پایه تهیه نماید. این گزارش، به ارزیابی رویکرد کلی این سند و نقاط قوت و ضعف آن می‌پردازد.

### ۱. نقاط قوت سند

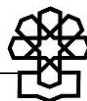
این واقعیت که پس از تدوین سند چشم‌انداز بیست‌ساله در دهه سوم حیات جمهوری اسلامی، سیاستگذاران عالی کشور در چهارمین دهه دست به کار تدوین الگوی پیشرفت اسلامی - ایرانی زده‌اند، خود گویای بلوغ تدریجی نظام حکمرانی به شمار می‌رود، اما هم‌زمان انتظار می‌رود کیفیت اسناد نیز تفاوت معناداری با تجارب گذشته داشته باشد، به ویژه که مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، هفت سال فرصت و بودجه در اختیار داشت تا با استعانت از پتانسیل‌های دانشگاه، حوزه و دستگاه‌های اجرایی به تدوین مهم‌ترین سند راهبردی و بلندمدت کشور بپردازد. بر اساس اسناد و اطلاعات گردآوری شده، نقطه قوت مرکز الگوی پیشرفت را باید در جمع‌آوری مکتوبات و سخنرانی‌های جمع‌وسیعی از صاحب‌نظران حوزه و دانشگاه از طیف‌های مختلف فکری و سیاسی دانست. هرچند

ضمن مکاتبات و جلسات مرکز پژوهش‌های مجلس با مرکز الگوی پیشرفت، علی‌رغم ارائه حجم بالایی از مقالات و تکنگاشت‌ها و کتب منتشره از سوی مرکز الگوی پیشرفت، سند پشتیبانی که «منبع استخراج و توجیه بندهای سند الگوی پایه باشد» یافت نشد.

یکی از برجستگی‌ها و اختصاصات این سند نسبت به سایر اسناد قانونی، تصریح به مبانی و ارزش‌های حاکم بر الگو، قبل از ورود به تدابیر و توصیه‌هاست و تقریباً نقطه قوت متن بیشتر در بخش مبانی متجلی است که حاکی از مزیت و توانمندی گروه نویسندگان سند در این حوزه است. ۶ دسته مبانی مذکور در سند الگوی پایه یعنی مبانی خداشناختی، جهان‌شناختی، انسان‌شناختی، جامعه‌شناختی، ارزش‌شناختی و دین‌شناختی (هرچند در خصوص برخی عبارات می‌تواند محل بحث باشد)، مجموعاً تلخیص ارزشمندی از مبانی فکری و کلامی آن تشیعی است که مبنای حرکت انقلاب و جمهوری اسلامی قرار داشته است، البته در همین بخش نیز پیوند مستحکمی میان ریشه و میوه یا میان مبانی الگو و بخش زیادی از تدابیر الگو وجود ندارد به نحوی که این گمان به اذهان خوانندگان متبادر می‌شود که احتمالاً تیم‌های مستقلی متولی تهیه مبانی و تدابیر الگو بوده‌اند.

## ۲. نقاط ضعف سند

برای تفکیک میان انواع نقاط ضعف سند، لازم است میان ضعف‌های صوری و محتوایی تمایز قائل شویم. ضعف‌های صوری به معنای ناسازگاری منطقی یا ابهام در برخی بخش‌های سند یا غفلت از مسائل مهمی در گستره الگوی پیشرفت است. از سوی دیگر ضعف‌های محتوایی ناظر به محتوای بندهایی است که در سند مندرج است. در ادامه به تشریح دو دسته مشکلات صوری و محتوایی می‌پردازیم.



## نقد صوری

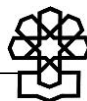
به عنوان نمونه در بخش «افق» که مجمعی از تمام اهداف مطلوب قابل تصور است، چند هدف کمی مشاهده می‌شود که جمع‌پذیری آنها محل سؤال است: جزء ۵ کشور اول جهان در تولید علم و فناوری، جزء ۱۰ اقتصاد بزرگ دنیا، جزء ۴ کشور برتر آسیا و ۷ کشور برتر جهان در حوزه پیشرفت و عدالت. این هدف‌های کمی محصول چه مدلسازی و آینده‌نگاری از روندهای ایران و جهان است؟ کدام مطالعات تأیید می‌کند که افق مذکور با به کار بستن ۵۶ تدبیر مندرج در سند محقق خواهد شد (انسجام درونی سند)؟ آیا با عنایت به اهداف مذکور، تدوین افقی فراتر برای دوران پس از این سند هم متصور است و راه نرفته‌ای باقی می‌ماند؟ آیا این افق با فرض تداوم قیود خارجی و فشارهای بین‌المللی ترسیم شده است؟ اگر در افق اولیه، تحقق یک جامعه دیندار و اخلاقی از یک سو و نظامی کارآمد و عادلانه از سوی دیگر، بر ابعاد کمی و بزرگی اندازه اولویت دارد، چرا رفتن در داخل ۱۰ اقتصاد بزرگ دنیا، افق مطلوب ما محسوب می‌شود؟ آیا بسیاری از اقتصادهایی که به جهت کارایی و توزیع عادلانه درآمد و درجه رفاه، قانون‌مداری، دانش و فناوری و رضایتمندی مردم در سطح بالایی قرار دارند، اما جزء ۱۰ اقتصاد بزرگ جهان نیستند، نقصی بر آنها وارد است؟ و پرسش‌هایی از این دست.

در ادامه ایرادهای صوری می‌توان به خلأهای مهم در بخش تدابیر اشاره کرد. به عنوان مثال سند الگوی پایه پیشرفت ایران، هیچ صحبتی از تدابیر ناظر بر فهرست زیر نکرده است:

۱. رفع فقر و نابرابری‌های ناروا و انحصارها،

۲. قراردادهای بازار کار و سهم‌بری عادلانه عوامل تولید،

۳. ارزش پول ملی و تورم،
۴. ضوابط مالکیت خصوصی و تعاونی،
۵. ثبات سیاسی و معضل هم‌زیستی، مدارا و تکثر،
۶. نظام انتخاباتی بهینه (حزبی یا غیرحزبی، درصدی یا تناسبی و...) و یک مجلس یا دومجلسی بودن،
۷. مسئله مهاجرت،
۸. پذیرش یا رد نظام فدرالیستی و مسئله تقسیمات کشوری،
۹. توجه به بحران بدهی‌های دولت،
۱۰. شیوه نقش‌آفرینی کارآمد نهادهای نظامی و انقلابی،
۱۱. الگوی تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی،
۱۲. مشخصات نظام آموزشی مطلوب،
۱۳. ساختار تولید نظام سلامت و نظارت و پاسخگویی آن،
۱۴. توجه به بحران آب (غیر از تدبیر ۲۷: توسعه ... و مصرف آب)،
۱۵. ضوابط انتخاب و تصدی پست‌ها و مقام‌های دولتی،
۱۶. مدیریت فضای مجازی،
۱۷. ارتقای نظام آماری،
۱۸. هنر (غیر از تدبیر ۱۹: گسترش نهضت کسب‌وکار هنرهای نمایشی، سایر هنرها و سایر ابعاد هنرهای نمایشی مغفول است)،
۱۹. رسانه،
۲۰. تربیت بدنی،



۲۱. ارتقای نقش جوانان،

۲۲. توسعه روستایی،

۲۳. مدیریت تغییرات اقلیم و مقابله با تهدیدات زیست‌محیطی،

۲۴. تقلیل وظایف دولت در امور غیرحاکمیتی و تقویت پاسخگویی در سیاستگذاری

و نظارت دولت و تقویت مدیریت‌های محلی،

۲۵. معضل حجم پرونده‌های قضایی، اطاله دادرسی، کیفیت آرای محاکم، اعتبار

امر مختومه، رویه واحد قضایی و کاهش فساد قضایی،

۲۶. مسئله آسیب‌های اجتماعی،

۲۷. نقش اقلیت‌ها (مذاهب و اقوام).

روشن است سندی که در این حوزه‌ها ساکت باشد، نمی‌تواند جهت‌بخشی روشنی

در خصوص سیاستگذاری‌های آتی کشور داشته باشد.

در برخی بندهای تدابیر سند نیز به جای ارائه تدبیر مناسب، صرفاً بر ضرورت

چاره‌اندیشی تأکید کرده است، مانند «تعیین ضوابط عادلانه تخصیص امکانات و امتیازات

دولتی، درآمدهای مسئولان و هزینه‌های سیاستمداران» (تدبیر ۵۰). به راستی چه تدبیر

مشخصی از عبارت فوق استنباط می‌شود و مدل مطلوب الگو چیست؟ آیا صرف تعیین

ضوابط تخصیص امکانات و امتیازات (با هر مدل و مبنایی) به معنای تحقق بند الگو است؟

این دست عبارات موجود در سند، به جای تدابیر تنها «محورها»ی الگوی پیشرفت

محسوب می‌شوند که باید در الگوی آینده برای آنها طراحی اسلامی - ایرانی صورت پذیرد.

هرچند نقد مربوط به خلأها، حاکی از آن است که محورها و مسائل نیز به نحو کامل احصا

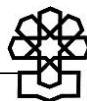
نشده است.

## نقد محتوایی

دسته دوم ضعف‌های سند (به ویژه در بخش تدابیر که کاربردی‌ترین بخش سند برای نظام سیاستگذاری است) به ابعاد محتوایی آن اشاره دارد که ورود به آن مستلزم ذکر یک مقدمه کوتاه است.

در رویکردهای سیستمی، یک اصل خدشه‌ناپذیر وجود دارد که مطالعه یک جزء باید با حفظ ارتباط آن با کل و همچنین با مبنای آن کل صورت گیرد (درخشان، ۱۳۸۷). بنابراین اگر بخواهیم به تدابیر الگوی پیشرفت توجه کنیم، لازم است کل و مبنای نظری آن کل را لحاظ کنیم. مشابه این نگاه در رویکردهای پارادایمی نیز مطرح است که طی آن، پارادایم یک نظام فکری برای اندیشمند ایجاد می‌کند که در آن نظام فکری، پیش‌فرض‌ها و سؤالاتی که باید پاسخ داده شود و روش‌های تولید پاسخ، بیان می‌شود (نیومن، ۱۳۹۷). در واقع تدابیر الگوی پیشرفت، محصول یک پارادایم یا مبنای کل، است. آن پارادایم است که سؤالات اصلی یک الگوی پیشرفت را القا می‌کند و اگر پارادایم متفاوتی بود ذهن نویسندگان سند حاکم بود، خروجی یا تدابیر نیز صورت دیگری می‌یافت.

سند الگوی پایه نشان می‌دهد نظام فکری مستتر در الگو، دچار ایراد بنیادین است، یعنی تلقی ساده‌انگارانه‌ای از «حکمرانی جوامع پیچیده کنونی آن هم با لحاظ پویایی‌های ۵ دهه آینده» دارد. آن نظام فکری که اجازه می‌دهد بدون درگیر شدن با ابعاد ظریف، دشوار و تودرتوی یک مسئله، به راحتی با نوشتن یک جمله در کرسی تجویز بنشینیم، ام‌المسائل الگو در سطح پارادایم نظری است. همین نقطه ضعف اساسی، موجب کم‌مایگی تدابیر مندرج در سند شده است. چنانچه نویسندگان سند در خصوص حل یکی از مسائل اقتصادی یا اجتماعی از مرحله صفر تا صد سیاستگذاری و پیاده‌سازی در سطح بازبیرگان



بخش عمومی و خصوصی، تجربه عملی داشتند و با پیچیدگی‌ها و تزاخم‌ها دست‌وپنجه نرم کرده بودند، قطعاً در مقام تدوین الگو، اسم چنان کلیتی را تدابیر الگو نمی‌گذاشتند. رصد نزدیک تجربه‌هایی مانند اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا یا اصلاح قانون مالیاتی و امثالهم کافی است تا نشان دهد که نگارش عبارتی مانند «ایجاد عدالت مالیاتی و...» تدبیری راهگشا در سند الگوی پیشرفت محسوب نمی‌شود و اساساً ادعای نسخه‌نویسی در امور سیاستگذاری بدون تجربه در آزمون گذاشتن، مدعایی گزاف خواهد بود. به تعبیر برخی صاحب‌نظران توسعه، ماهیت برنامه‌ریزی، عبارت است از: نهادسازی یعنی نوعی از قواعد و سازماندهی‌ها که بازیگران را به سمت هدف مطلوب ما هدایت کند. (عظیمی، ۱۳۹۱)

یکی دیگر از ابعاد ضعف همان پارادایم، وجوه مکانیکی و ایستایی است؛ یعنی کم‌اعتنایی به نقش کنشگران اجرای تدابیر و واکنش بازیگران مخاطب این تدابیر. گویا پیش‌فرض مضمّر در سند الگو آن است که تنها نیاز کشور برای تحقق سند، مجموعه‌ای از تدابیر است که تا قبل از آن برای سیاستگذاران مکشوف نبوده و با اعلام اجرای آن توسط دولت و مجلس، تمامی بازیگران به صورت ماشین‌وار، به تحقق آن کمک خواهند کرد. در حالی که طی دهه‌های اخیر توجهات زیادی به نظریه انگیزه‌ها<sup>۱</sup> و همچنین نظام منافع یا اقتصاد سیاسی<sup>۲</sup> یک موضوع معطوف شده و از آن در ارتقای اثربخشی سیاست‌ها استفاده شده است، پارادایم کاملاً قیاسی حاکم بر سند الگو، هیچ نگاهی به این سطح از مسائل ندارد.

---

1. Incentive Theory

2. Political Economy of...

پارادایم قیاسی حاکم بر سند، تنها می‌تواند از مبانی مابعدالطبیعی تا لایه ارزش‌ها و جهت‌گیری‌های کلی پایین بیاید و به پرسش‌های «چرایی» پاسخ نظری دهد (یا مبتنی بر فلسفه بشرساخته یا مبتنی بر فهم دین). از آنجا که پرسش‌های «چگونگی» بیشتر وامدار غنای تجربه (خود یا دیگر کشورها) است، آنجا که پای تجویز چگونگی عینیت بخشیدن به هدف مطرح می‌شود، باز از دل این پارادایم تکرار هدف یا حداکثر، کمی ساختن آن بیرون می‌آید (مثلاً قطع وابستگی بودجه به نفت ظرف ۱۵ سال)، اما باید توجه داشت که این گزاره فاقد تدبیر و پاسخ به چگونگی است. اگر از الگوی پیشرفت، گزاره‌هایی مشابه تدابیر مندرج را انتظار داشته باشیم، باید گفت هیچ نوآوری برجسته‌ای در بخش تدابیر سند الگو به چشم نمی‌خورد.

در مجموع به نظر می‌رسد رویکردی که در تدوین بخش تدابیر سند الگو به کار رفته است، غنا و زایایی لازم را برای تولید تدابیر راهگشا ندارد و لازم است این نقص، از طریق به‌کارگیری یافته‌های مطالعات توسعه (به عنوان نمونه‌ای از دانش‌های استقرایی و تجربی که به سؤالات بلندمدت جامعه می‌اندیشد) و همچنین توجه به ثمره تجارب پیشین تدابیر مصوب در ایران، جبران شود.

### نقدهای هشت‌گانه به تدابیر

با توجه به چارچوب نظری مذکور در بخش پیشین گزارش، ایراد در نوع نگاه کلی و پارادایم حاکم بر بخش تدابیر، خود را به صورت مشکلات زیر در سند الگوی پایه نشان داده است:



## ۱. کج‌فهمی، درک ناقص و غیرکاربردی از معنای تدبیر

مطالعه بخش تدابیر نشان می‌دهد اختلاف برداشت اساسی میان فهم عمومی کارشناسان و فهم نویسندگان سند از مفهوم تدبیر وجود دارد. به این عبارات توجه فرمایید: «تحقق عدالت مالیاتی و کاهش فاصله درآمد خانوارها» (تدبیر ۲۱)، «استقلال بودجه دولت از درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی» (تدبیر ۲۴)، «توقف خام‌فروشی منابع طبیعی ظرف ۱۵ سال» (تدبیر ۲۵)، «کاهش شدت مصرف انرژی» (تدبیر ۲۹)، «تمرکززایی در ساختار اقتصادی و مالی» (تدبیر ۳۱)، «فعال کردن قابلیت‌های سرزمینی» (تدبیر ۳۳)، «تأمین امنیت و ایمنی غذا» (تدبیر ۳۵)، «بسترسازی برای استقرار متعادل جمعیت و توازن منطقه‌ای» (تدبیر ۳۰). در لسان تخصصی، عبارات فوق مصداق هدفگذاری است که خود محتاج تدبیر و سیاست است، یعنی پاسخی برای «چگونگی و روش» در آنها یافت نمی‌شود. این در حالی است که تفاوت الگوهای پیشرفت، بیش از آنکه در اهداف باشد در برداشت آنها از اهداف و روش‌های تحقق اهداف است. به بیان دیگر امروز حتی الگوهایی که در اروپا یا شرق آسیا پیاده می‌شود، در خصوص بخش زیادی از اهداف انسانی و عدالت‌خواهانه با ما اشتراک نظر دارند (و البته در پاره‌ای موارد اختلاف دارند)، مسئله آن است که آیا ما می‌خواهیم از همان روش به اهداف برسیم یا الگوی ارزشی و بومی خود را داریم؟ بخش‌های زیادی از تدابیر مندرج در سند الگو، چیزی نیست جز بیان هدف و قله؛ نه مسیر رسیدن به قله.

## ۲. بی‌توجهی به تزامم میان تدابیر

هنر یک الگوی راهگشا برای پیشرفت، کمک به انتخاب در «تزامم» سیاست‌هاست که به‌خاطر چندهدفی بودن و چندارزشی بودن نظامات اداره، قطعاً رخ می‌دهد. به بیان دیگر اتخاذ سیاست برای هدف (الف) می‌تواند به دور شدن از هدف (ب) منجر شود. به عنوان مثال افزایش نرخ مالیات گرچه موجب افزایش درآمدهای پایدار دولت و کاهش وابستگی به درآمد نفتی می‌شود، اما فشار را بر بخش‌های اقتصادی افزایش می‌دهد. همچنین فعالان اقتصادی برای افزایش رونق و تولید، مایل به حذف بیمه اجباری نیروی کار و حذف تعیین حداقل دستمزد هستند، اما این سیاست‌ها به وخامت اوضاع توزیع درآمد برای طبقات کارگر و دستمزدبگیر، منجر می‌شود. در چنین شرایطی بیان دو تدبیر مستقل در حوزه مالیات و در حوزه رونق کسب‌وکار، کمکی به سیاستگذار نمی‌کند، زیرا درباره تزامم‌ها، تعیین تکلیف نکرده است و از سوی دیگر، هر دولتی با هر رویکردی وارد سیاستگذاری شود، می‌تواند مدعی شود که در راستای برخی بندهای سند الگو حرکت می‌کند. در چنین شرایطی نظارت بر اجرای سند الگو نیز دچار مشکل بنیادین می‌شود. متأسفانه از تجربه مذکور که در خلال سال‌ها وضع سیاست‌های کلی نظام، به‌دست آمده است هیچ استفاده‌ای در این سند نشده و چنان‌که گفتیم، محتوای تدابیر سند به‌هیچ‌وجه بیانگر انباشت دانش و تجربه کشور نمی‌باشد. به بیان دیگر از سند انتظار می‌رود نه‌تنها اثر هر تدبیر بر کاهش یا افزایش متغیرهای اجتماعی و اقتصادی را لحاظ کند، بلکه اثر پیاده‌سازی هم‌زمان این سیستم معادلات را در نظر بگیرد.



### ۳. بی توجهی به مختصات نظام حکمرانی و تأثیر آن بر عدم اجرای الگو

از برجسته‌ترین مسائلی که باید الگوی پیشرفت در خصوص آن مجموعه تدابیر منسجمی اتخاذ نماید، معضل عدم پایبندی نظام سیاستگذاری کشور به یک الگوی مشخص است، چه الگوی لیبرالیستی باشد و چه الگوی اسلامی پیشرفت. به بیان دیگر مختصات نظام حکمرانی کنونی ما موجب شده است به نحو سیستمی امکان پایبندی به الگو وجود نداشته باشد. تا این معضل از سوی نویسندگان الگو به رسمیت شناخته نشود و برای آن تدابیر مناسب ارائه نکنند، تدقیق محتوای الگو احتمالاً اثربخشی نخواهد داشت.

به عنوان نمونه یکی از مهم‌ترین موانع التزام به الگوی خاص، نوع مردم‌سالاری غیرحزبی و غیرقابل پیش‌بینی است که موجب شده مجلس شورای اسلامی در ایران هیچ انسجام یا اکثریت مؤثری نداشته باشد، در نتیجه هر گروهی از نمایندگان می‌توانند بدون توجه به منویات رأس نظام یا احزاب، پیشنهادهای ناسازگار با الگو را مطرح و بدان رأی دهند. دولت‌ها نیز به جهت اینکه با اتکا به شخص رئیس‌جمهور که او نیز غیرحزبی و برنامه‌هایش غیرقابل پیش‌بینی است، با همین عدم اطمینان و عدم التزام احتمالی مواجه هستند. روشن است که در چنین ساختاری از مناسبات سیاسی و سیاستگذاری، انتظار پایبندی به الگو غیرواقع‌بینانه است. این در حالی است که سند الگو، غیر از بیان محتوای افق و تدابیر مدنظر خود، هیچ توجهی به این موانع نهادی نداشته است.

#### ۴. عدم ملاحظه سازوکارهای انگیزشی نظام بروکراسی برای اجرای الگو

فرض مستتر در الگوی پایه، عدم نیاز به تدابیر خاص در خصوص نظام بروکراسی و جهت‌دهی انگیزش بروکرات‌هاست حال آنکه پس از نظریه انتخاب عمومی<sup>۱</sup>، سیاستگذاران به نقش مؤثر و فعال بروکرات‌ها برای تحقق یا عدم تحقق سیاست‌ها توجه کردند و در نظام‌های حکمرانی یک سؤال مهم آن است که با چه سازوکارهای انگیزشی می‌توان نظام بروکراسی را به پیشبرد هدف (الف) ترغیب کرد. ثمره بی‌توجهی گذشته ما به انگیزه بروکرات‌ها این بود که بسیاری از قوانین و سیاست‌های کلی کشور که سال‌ها از ابلاغ آن می‌گذرد، با درجه عملکرد پایین باقی مانده است. بخش دیگری از مشکلات کشور نیز ناشی از مقاومت بروکراسی در برابر پیاده‌سازی قوانین است. بر اساس این تجربه، توصیه می‌شود سند الگوی پایه توجه ویژه به نقش نظام بروکراسی و انگیزه‌بخشی داشته باشد زیرا بدون همگرا ساختن انگیزه‌های دست‌اندرکاران و فعالان اقتصادی، الگوی پیشرفت تنها سندی در مراکز سیاست‌گذاری باقی خواهد ماند.

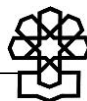
#### ۵. غفلت از تأثیر تصمیمات گذشته و ضرورت حرکت تدریجی و اصلاحات

##### مرحله‌ای

یکی از دستاوردهای رویکرد نهادگرا، توجه به مسئله وابستگی به مسیر یا چسبندگی نهادهاست. در این رویکرد تصمیمات گذشته کشورها، بخش زیادی از درجه آزادی آینده آنها را به گروگان می‌گیرد. در پرتو این آموزه، حرکت به سمت آینده مطلوب باید به

---

1. Public Choice



صورت کاملاً گام‌به‌گام و همراه با اصلاح نهادها، قواعد بازی و نظام منافع بازیگران باشد. التفات به این نکته مهم می‌تواند موضوع «دوره گذار» را بیش از پیش برجسته سازد و اساساً یک رکن «ایرانیت» الگو، ملاحظه بستر اجرای تدابیر است، بستری که به یکباره قابلیت گسست و جهش ندارد. مرور بخش تدابیر سند نشان می‌دهد نویسندگان آن التفات کافی به این واقعیت نداشته‌اند. اگر در الگو بناست ظرف ۱۵ سال وابستگی بودجه به نفت قطع شود، باید پرسید این هدف که قریب ۳۰ سال است در اسناد رسمی کشور مطرح شده، در چه بستر نهادی‌ای تاکنون قابلیت تحقق نداشته و موانع چه بوده‌اند؟ اگر آن موانع برقرار باشند، الگو نیز به سرنوشت سیاست‌های کلی پیشین دچار خواهد شد. بنابراین انتظار می‌رود که در بخش تدابیر، به نهادهای مانع تحقق و نهادهای مشوق تحقق، اشاره شود، زیرا وضعیت نهایی، تابع نهادسازی موفق یا ناموفق است.

## ۶. فقدان آینده‌شناسی و بی‌اعتنایی به تحولات آینده حوزه‌های مختلف

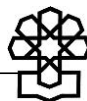
یکی از نکاتی که در خصوص هر سند بلندمدتی قابل طرح است، قوت مطالعات آینده‌شناختی است. سندی که بنا دارد مبنای تدابیر و سیاستگذاری حدود پنج دهه آتی قرار گیرد، لاجرم باید دو مسیر را طی کند: نخست مسیر عمودی، یعنی از اهداف ارزشی (تقدم رتبی) به سمت راهبردها و سیاست‌ها، دوم مسیر افقی، یعنی از روندهای آینده (تقدم زمانی) به سمت راهبردها و سیاست‌ها. سند الگوی پایه تلاش کرده با لحاظ آرمان‌ها و افق، مسیر عمودی را طی کند، اما هیچ ردپایی از مسیر افقی نیست. مطالعه متن تدابیر کاملاً مؤید این واقعیت است که سند، مختصات امروز را مبنای اصلاحات آینده قرار داده و از آینده به امروز حرکت نکرده است. چه‌بسا تحول نظام‌های سیاستگذاری و فناوری‌های

نوظهوری مانند بلاکچین و غیره موجب شود، ما در چشم‌انداز ۱۴۴۴ نیازمند جنس متفاوتی از تدابیر باشیم. آیا اساساً وضع مصرف داخلی انرژی و همچنین انرژی‌های جایگزین در دهه‌های آینده، اجازه می‌دهد که بودجه دولت وابسته به صادرات نفت باشد که ما در تدبیر ۲۴ و ۲۵ بر آن انگشت گذاشته‌ایم؟

به نظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان سند زمان حال را معیار تحولات آینده در سیاست جهانی قرار داده‌اند و همین امر باعث شده تا تحولات زمانه نادیده گرفته شود. آنچه درباره آینده سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران آمده است، در واقع به‌هیچ‌وجه بازتاب‌دهنده روند امور جهانی در نیم قرن آینده نیست. ظاهراً مفروض ثابت سند این است که نظام بین‌الملل طی ۵۰ سال آینده نیز ساختار، پویاها و فرایندهای امروزی را حفظ خواهد کرد و بر همین اساس هم دورنمای کشور را می‌کاود. بنابراین، سند صرفاً ناظر بر وضعیت کنونی بین‌المللی است.

#### ۷. بی‌توجهی به انباشت دانش و تجربه حکمرانی در کشور

یکی از نقاط ضعف الگو آن است که گویا در لحظه صفر تشکیل جمهوری اسلامی ایران ایستاده و بنا دارد برای روندهای آتی، افق و تدابیری را مشخص کند. این در حالی است که کشور در خصوص بندهای متعددی از الگو، تجاربی را پشت سر گذاشته و قوانین یا برنامه‌های اجرایی مشخصی را به اجرا درآورده است. بررسی دلایل ناکامی تجارب پیشین، جزء ضروری هر سندی است که می‌خواهد پیام کاربردی و راهگشایی برای آینده داشته باشد. مثلاً پیرامون تحقق عدالت بانکی و مالیاتی که دو بند از تدابیر سند محسوب



می‌شوند، قوانین و برنامه‌های متعددی در سال‌های پس از انقلاب اسلامی مصوب شده است، همچنین استقلال بودجه دولت از درآمدهای نفت (تدبیر ۲۴) بارها مورد تأکید برنامه‌های پنج‌ساله و سیاست‌های کلی (مانند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) قرار گرفته است، یک سند آینده‌نگار باید پس از آسیب‌شناسی روندهای گذشته، توصیه‌هایی را برای مسیرهای آتی ارائه نماید که بن‌بست‌های پیشین باقی‌نماند و بر سر الگوی پایه نیز همان نیاید که بر سر برخی اسناد بالادستی گذشته.

#### ۸. فقدان سازوکارهای پویایی و اصلاح درونی الگو

آخرین محوری که جای آن در سند الگوی پایه خالی است، پویایی‌های ارتقا، اصلاح، ترمیم و ضمانت اجرای الگو است، این محور بیان دیگری از چرخه بازخوردگیری در فرایندهای سیاست‌گذاری و مدیریت راهبردی است. اگر بناست الگو، مسیر پیشرفت کشور را طی دهه‌های پیش رو ترسیم کند، پویا و زنده بودن خود الگو است و بدین منظور لازم است یک نهاد دارای اختیارات و پاسخگو، مسئولیت‌پایش مستمر الگو را برعهده گیرد و با توجه به بازخوردهای اجرای الگو، نقص‌ها، شناسایی و تکمیل شود و همچنین کندی‌ها و انحراف‌های دستگاه‌های اجرایی نسبت به الگو، توسط این نهاد اعلام و اصلاح شود. روشن است بدون تعیین پویایی‌های الگو، نمی‌توان به جدی گرفتن الگو و اصلاحات آن مطابق اقتضائات زمان و مکان، امیدی داشت. برخلاف نویسندگان این سند، به نظر می‌رسد با توجه به سرعت تحول روندهای جهانی و ابزارهای حکمرانی، الگوی پیشرفت یک کشور در حین اجرا و کاربست، به مرور اصلاح و ارتقا می‌یابد و باید عناصر پویایی الگو در داخل سند لحاظ شده باشد.

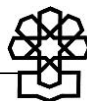
## نتیجه‌گیری

در این گزارش، به مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف سند الگوی پایه پیشرفت اشاره شد. از جمله یافته‌های گزارش در نقد سند به شرح زیر است:

- ام‌المسائل الگو در سطح پارادایم نظری، آن نظام فکری است که اجازه می‌دهد بدون درگیر شدن با ابعاد ظریف، دشوار و تودرتوی یک مسئله، به راحتی با نوشتن یک جمله در کرسی تجویز بنشینیم. به همین خاطر سند هرچه از بخش مبانی به سمت افق و تدابیر حرکت می‌کند به وضوح از کیفیت و غنای آن کم می‌شود. حتی می‌توان گفت اصلاح متن سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه اخیر کشور، می‌توانست دستاورد دقیق‌تر و کاربردی‌تری نسبت به تدوین سند الگوی پایه محسوب شود.

- بی‌توجهی به تأثیر تصمیمات گذشته و ضرورت حرکت تدریجی و اصلاحات مرحله‌ای موجب بی‌مهری سند نسبت به ابعاد ایرانی الگو شده است و تقریباً جز یکی دو کلمه، ردپایی از ابعاد ایرانی در بخش تدابیر سند به چشم نمی‌خورد.

- غفلت از برخی مسائل بسیار کلیدی در حوزه تدابیر اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، موضوع مهم دیگر سند در بخش نقدهای «صوری» است: فقر و نابرابری، رسانه و فضای مجازی، مذاهب و اقوام، مالکیت خصوصی و تعاونی، مسائل بازار کار، تورم و ارزش پول ملی، الگوی انتخابات، جوانان، اقلیت‌ها، نقش نهادهای عمومی غیردولتی و چندین مسئله دیگر جایی در این سند ندارند.



• اکثر عبارات بخش تدابیر، مشابه مضامین سیاست‌های کلی موجود و ابلاغ شده و حتی گاه ضعیف‌تر از آن است و تقریباً ایده نوآورانه و تدبیر بدیعی در بخش تدابیر الگو به چشم نمی‌خورد.

همچنین هشت نقد نسبت به بخش تدابیر سند الگوی پایه ارائه شد که همگی معلول ضعف محوری در پارادایم فکری حاکم بر الگو است، وضعی که موجب شده سند، فاقد ظرافت و پیچیدگی لازم برای حکمرانی و فاقد راهگشایی برای سیاستگذاری باشد. به نظر می‌رسد دستگاه فکری پشتیبان سند الگو که عمدتاً با حرکتی کاملاً قیاسی می‌خواهد با حرکت از مبادی و مبانی (بالا) مستقیماً به تدابیر و سیاست‌ها (پایین) برسد، غنا و ظرفیت لازم را برای نگارش بخش تدابیر ندارد. دور بودن عبارات سند از معنای واقعی «تدابیر و سیاست‌ها» و عدم توجه به ارتباطات درونی و تزامم‌های این تدابیر، فقدان آینده‌شناسی در کنار بی‌توجهی به دلایل ناکارآمدی تدابیر مشابه اتخاذ شده در گذشته، بخش دیگری از ضعف‌های بزرگ این سند محسوب می‌شود که موجب از دست رفتن اثربخشی این سند خواهد شد. در واقع بخش اعظم تدابیر، مصداق سیاست یا تدبیر نبوده، تعیین‌کننده هیچ انتخابی برای سیاستگذار نبوده، بلکه صرفاً اهداف و ارزش‌های کلی است. چنین غفلت‌های مهمی آن هم از سوی یک مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت به عنوان نهاد حاکمیتی عالی‌رتبه، نه تنها نامقبول و مایه تعجب، بلکه قابل مؤاخذه است.

در پایان پیشنهاد می‌شود:

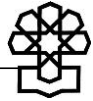
۱. به لحاظ ساختاری: نهاد متولی الگو چه به لحاظ ساختاری و چه ترکیب نیروی کارشناسی برای تدوین سند الگو با محدودیت‌هایی در استفاده از توان کارشناسی قوای سه‌گانه و مشارکت آنها در تدوین سند مواجه است. در نتیجه اولین اقدام اصلاح این

ساختار و تقویت وجه میان‌قوه‌ای ساختار به شکلی است که اختیارات و مسئولیت‌های هر یک از قوا در تنظیم سند به روشنی مشخص شود.

۲. به لحاظ رویه‌کاری: از آنجا که رهبر معظم انقلاب در متن فراخوان الگوی پایه، از مهلت دوساله سخن به میان آورده‌اند، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در کنار قوای دیگر، ایرادات خویش را به مرکز الگو ارائه نمایند و از مرکز الگو خواسته شود در مهلت مقرر ویرایش نهایی الگو را به همراه شاخص‌های هر یک از تدابیر و نظام تقسیم کار ملی آن، تهیه و به رهبر معظم انقلاب ارائه نماید. قاعدتاً متن نهایی ابلاغ شده از سوی رهبری به قوا، جهت تعیین دستور آتی برای قانونگذاری و نظارت در اختیار مجلس شورای اسلامی نیز قرار می‌گیرد و می‌توان مطابق تقسیم کار ملی، نقش کمیسیون‌های مجلس و دستگاه‌های مرتبط (دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌ها) را مشخص کرد.

۳. به لحاظ اصلاح محتوایی: با توجه به نقدهای متعدد وارد به متن موجود، پیشنهاد می‌شود ضمن اضافه کردن محورهای مهم، اما مغفول در بخش تدابیر اقتصادی و سیاسی و اجتماعی، مجموعه‌ای از مطالعات دقیق حول آسیب‌شناسی عدم توفیق برخی تدابیر پیشین (که اهداف الگوی اسلامی - ایرانی در آنها محرز بود مانند قانون بانکداری بدون ربا یا سیاست‌های رفع فقر) صورت گیرد تا از درس‌های سیاستگذاری پیشین جمهوری اسلامی در مسیر آتی استفاده شود. بازنویسی بخش افق و تدابیر الگو باید بر اساس آسیب‌شناسی فوق صورت گیرد.

همچنین لازم است تیم تدوین‌کننده سند نهایی، ضمن قبول مسئولیت در خصوص محتوای سند و پاسخگویی در مراجع علمی کشور، برنامه‌ای برای پایش مستمر الگو (مبتنی بر شاخص‌هایی که باید پیوست الگو قرار گیرد) و اضافات و اصلاحات آتی الگو



داشته باشد تا تحولات جدید زمان، معضلات نوظهور، شیوه‌های نوین سیاستگذاری و مسائل مستحدثه موجب کنار گذاشتن کلی‌الگو یا متروک شدن این سند رسمی، نشود.

### منابع و مآخذ

۱. درخشان، مسعود. نظام‌های اقتصادی، قم، مؤسسه فرهنگی فجر ولایت، ۱۳۸۷.
۲. عظیمی، حسین. اقتصاد ایران، توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، تهران، نشر نی، ۱۳۹۱.
۳. نیومن، لارنس. روش‌های پژوهش اجتماعی، ترجمه ابوالحسن فقیهی، تهران، نشر ترمه، ۱۳۹۷.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی سند پایه الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت

نام دفتر: معاونت‌های پژوهشی

تهیه و تدوین: سیداحسان خاندوزی

همکاران: سینا کلهر، سیدعلی محسنیان، آسیه ارحامی، موسی بیات (دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش)، محمدرضا شمس، فاطمه سادات میراحمدی (دفتر مطالعات سیاسی)، احمد حکیم‌جوادی، رسول آقاداتاشی، سیدمیثم عظیمی، محمدصالح عطار (دفتر مطالعات حقوقی)، سیدمحسن علوی‌منش (دفتر مطالعات اقتصادی)، هادی ترابی‌فر، امیرحسین مهندسی، سیدسجاد پادام، سیدمحمدحسین قریشی (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، فاطمه میرجلیلی، پریسا عزیزاده، فریدون اسعدی (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن) الهه سلیمانی، نرجس‌السادات عبدالمنافی، مهدی مظاهری، حجت ورمزیاری، پژمان اعلائی بروجنی (دفتر مطالعات زیربنایی)، محمدرضا مالکی، سامان یوسف‌وند، یاسر باقری، مریم رهبری، فهمیه غفرانی (مطالعات اجتماعی)

ناظران علمی: ایروان مسعودی اصل، محمدحسن معادی رودسری

متقاضی: دکتر علی لاریجانی

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۳/۱۲