

مرداد ۱۴۰۱  
مسلسل: ۱۸۵۷۵

**تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور  
در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه  
ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی**





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۵۷۵

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی

**دفتر همکار:** دفتر مطالعات سیاسی، دفتر مطالعات اجتماعی، دفتر مطالعات بخش عمومی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، دفتر مطالعات زیربنایی، دفتر مطالعات مدیریت، دفتر مطالعات حکمرانی، دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ، دفتر مطالعات حقوقی

**تهیه و تدوین کنندگان:** سیدجعفر حسینی، موسی شهبازی غیاثی، مهدی امیری، فاطمه سلیمانی پورلک  
**همکاران:** توفیق حسین‌زاده لنج‌آبادی، فاطمه سادات میراحمدی، مصطفی محمدی رضانی، مهدی رزم‌آهنگ، سیدمهدی بنی‌طبا، رضا بختیاری‌نژاد، میلاد بیگی، حمیدرضا فوری، حبیب‌اله ظفریان، میلاد ترابی‌فرد، سیدعباس پرهیزکاری، محمدحسن معادی رودسری، موسی بیات، علیرضا رهایی، مهدی عبدالملکی، رضا گلشن‌خواص، حجت ورمزیاری، محمدحسین معماریان، سید مجتبی شهرآئینی، میثم خسروی ویشکایی، سیدمهدی حسینی دولت‌آبادی، مهدی دارابی، جمال محمد ولی سامانی  
**مدیران مطالعه:** موسی شهبازی غیاثی، مهدی امیری، کمیل قیدرلو، مهدی عبدالحمید  
**ناظران علمی:** بابک نگاهداری، سیدعلی روحانی

**واژه‌های کلیدی:**

۱. برنامه هفتم
۲. برنامه توسعه
۳. اقتصاد ملی
۴. توسعه سرمایه‌گذاری
۵. کاهش تورم
۶. توانمندسازی دولت
۷. تقویت جامعه



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۵/۳۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	سخن نخست.....
۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۵	۱. روایت محوری.....
۸	۲. نگاهی به روندها و رویدادهای اصلی مؤثر بر محیط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران.....
۸	۱-۲. کلان‌روندهای محیط بین‌الملل و دلالت‌های آن برای محیط منطقه‌ای پیرامون جمهوری اسلامی ایران.....
۸	پیشران اول: تغییر در ماهیت کنونی نظم بین‌المللی.....
۱۱	پیشران دوم: انتقال منابع ثروت از غرب به شرق.....
۱۵	پیشران سوم: تقویت ملی‌گرایی و حمایت‌گرایی اقتصادی.....
۱۶	پیشران چهارم: نقش‌یابی ابزارهای اقتصادی در معادلات ژئوپلیتیک: امکان استمرار و تشدید تحریم‌ها.....
۱۷	پیشران پنجم: بحران حکمرانی جهانی.....
۱۸	پیشران ششم: تغییر زنجیره‌های جهانی ارزش.....
۱۹	پیشران هفتم: اتخاذ راهبرد نبرد ترکیبی رژیم صهیونیستی علیه جمهوری اسلامی ایران و هم‌پیمانان آن.....
۲۰	۲-۲. کلان روندهای موضوعی با پیامدهای گسترده اقتصادی.....
۲۰	پیشران اول: تغییرات آب‌وهوایی و زیست‌محیطی.....
۲۲	پیشران دوم: تغییرات اجتماعی و جمعیتی.....
۲۲	پیشران سوم: تغییرات فناوری و سایبری.....
۲۳	۳. فرصت‌های اصلی پیش روی کشور در پنج سال آینده.....
۲۹	۴. اهداف، ماموریت‌ها و راهبردهای کلان پیشنهادی.....
۲۹	۱. توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین.....
۲۹	۱-۱. بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه‌ای.....
۳۰	۲-۱. تعیین راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای.....
۳۰	۳-۱. اجرای سیاست‌های تنظیمی در جهت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری.....
۳۰	۴-۱. بهبود محیط کسب‌وکار و حمایت از حقوق مالکیت.....
۳۱	۲. کاهش مستمر تورم.....
۳۱	۱-۲. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی (کاهش کسری تراز عملیاتی).....
۳۱	۲-۲. اصلاح ناترازی شبکه بانکی.....
۳۲	۳-۲. اصلاح ساختار نظام باننشستگی.....
۳۲	۳. ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت.....
۳۲	۱-۳. اصلاح ساختار داخلی مدیریت سیاسی کشور.....
۳۲	۲-۳. شفاف‌سازی حکمرانی با تأکید بر هوشمندسازی ارائه خدمات عمومی.....
۳۲	۳-۳. چابک‌سازی دولت و کاهش تصدی‌گری دولتی.....
۳۳	۴-۳. تقویت وجهه سیاسی - دفاعی کشور در عرصه منطقه‌ای.....
۳۳	۵-۳. بهبود نظام‌های پایش و نظارت دولت.....
۳۳	۴. تقویت جامعه.....
۳۳	۱-۴. مدیریت آسیب‌های اجتماعی و کاهش فقر.....
۳۴	۲-۴. ارتقاء فرهنگ کشور مبتنی بر خانواده‌محوری.....
۳۴	۳-۴. تقویت اعتماد و امید اجتماعی.....
۳۵	منابع و مأخذ.....





## تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی

### سخن نخست

#### دانشگاهیان، روحانیان، نخبگان و مردم عزیز ایران اسلامی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ریزی، پیشرفت و توسعه کشور را امری اجتماعی تلقی می‌کند و معتقد است این سیاستگذاری اجتماعی باید با مشارکت و همراهی حداکثری نخبگان و مردم جامعه انجام پذیرد. اهمیت شکل‌گیری گفت‌وگو اجتماعی پیشرفت و توسعه در جامعه کمتر از خود تهیه برنامه نیست. در این راستا به منظور شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی و بهره‌مندی از نظرات ارزشمند صاحب‌نظران و نخبگان کشور در ارائه مشورت به نهادهای تصمیم‌گیر در تدوین و تصویب برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت و توسعه کشور، این مرکز به عنوان یک نهاد سیاست‌پژوهی تحلیل و چارچوب پیشنهادی خود برای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه را که در این گزارش تبیین شده است به منظور نقد و ارائه پیشنهادات اصلاحی به جامعه نخبگانی کشور ارائه می‌نماید.

مرکز پژوهش‌ها بر این باور است مشارکت در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی زمینه مشارکت و همراهی در اجرای برنامه را به همراه خواهد داشت. بر همین اساس از هرگونه نقد و ارائه پیشنهاد در خصوص این گزارش استقبال می‌کند.

#### ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

#### بابک نگاهداری

### چکیده

علی‌رغم سابقه طولانی برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه در کشور و علی‌رغم تلاش‌های دست‌اندرکاران و نهادهای دخیل و اختصاص اعتبارات گسترده و البته وقوع شوک‌های خارجی متعدد، قوانین برنامه‌های توسعه در کشور نتوانسته‌اند زمینه‌ساز تحقق اسناد بالادستی‌ای همچون «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» و سایر اسناد و سیاست‌های کلی نظام شوند. حال که در آستانه تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار داریم، کوشش برای یک بازنگری اساسی و بهبود هرچه بیشتر فرآیند برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه امری بسیار ضروری خواهد بود.

این مهم به‌ویژه با توجه به تأکیدات اخیر مقام معظم رهبری (دامت برکاته) در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه ۱۴۰۱ مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله محور شدن برنامه هفتم» از اهمیت و ضرورت دوجندانی نسبت به قبل برخوردار شده است.

در همین راستا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تلاش نموده است تا در راستای ایفای نقش مشورتی خود برای دستگاه‌های تصمیم‌گیر کشور، تحلیل راهبردی خود را از محیط داخلی و بیرونی کشور در افق برنامه هفتم به‌همراه اهداف راهبردی و رویکردهای اصلاحی پیشنهادی برای تنظیم برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور به‌منظور ایجاد یک فضای گفتمانی جدید در جهت تغییر ریل سیاست‌گذاری کشور در برنامه‌های پیشرفت و توسعه با رویکرد جدیدی موسوم به «مأموریت‌گرای چندبعدی» ارائه نماید. در این رویکرد، مبتنی بر یک روایت واحد از فضای راهبردی حاکم بر محیط داخلی و خارجی کشور، چند موضوع و ضرورت اصلی کشور در افق پنج‌ساله به‌عنوان اهداف راهبردی و کلان تحول در برنامه پیشرفت و توسعه تعریف شده و سپس ذیل هرکدام از این اهداف، مجموعه‌ای از مأموریت‌ها و راهبردهای مشخص تبیین می‌شوند. هرکدام از مأموریت‌ها نیز در قالب مجموعه‌ای از راهبردهای اصلاحی که به‌نوعی تبیین‌کننده دوره‌های سیاست‌گذاری کلان کشور است، توضیح داده شده است.

در پیشنهاد این مرکز برای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، روایت محوری (دال مرکزی) برنامه عبارت است از «پیشرفت درون‌زا همراه با برون‌گرایی اقتصاد (مقاوم شدن اقتصاد ملی)» که به‌منظور تحقق آن، چهار هدف راهبردی کلان شامل «توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین»، «کاهش مستمر تورم»، «ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» و «تقویت جامعه» باید در قالب مجموعه‌ای از مأموریت‌های مشخص توسط نهاد برنامه‌ریز کشور پیگیری گردند.

## مقدمه

یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری کشور در طول ۳۰ سال گذشته، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده‌است. در چنین سندی تلاش بر آن است که با تجهیز و هدایت بخش‌های قابل توجهی از منابع مالی، فیزیکی، انسانی و حتی سرمایه‌های فرهنگی و اجتماعی کشور در یک افق میان‌مدت (عموماً ۵ سال)، فاصله کشور با شاخص‌های مطلوب توسعه‌یافتگی و پیشرفت با سرعت بالاتری نسبت به شرایط عادی طی گردد تا از این طریق ضمن آنکه جایگاه یک کشور در نظام بین‌الملل ارتقا می‌یابد، بخشی از چالش‌های مزمن اقتصادی و اجتماعی آن با سرعت بیشتری ترمیم گردد. درواقع، «برنامه توسعه»، یک نوع شیوه سیاست‌گذاری عمومی<sup>۱</sup> است که از یک‌سو هدف اصلی آن رفع برخی از چالش‌های حکمرانی کشور در یک نگاه ملی و فرابخشی است که به‌صورت طبیعی و بدون داشتن یک برنامه توسعه ملی امکان حل آن‌ها از عهده یک بخش حاکمیتی کشور خارج است و ازسوی دیگر، حل این چالش‌های فرابخشی امکان توسعه‌یافتگی و پیشرفت با سرعت بالاتر را برای یک کشور ممکن می‌سازد. عموم این چالش‌ها نیز ناظر



بر عدم توفیق‌های حکمرانی یک کشور در ذیل موضوعاتی نظیر هماهنگی بین‌بخشی، اولویت‌گذاری، توانمندسازی دولت و برقراری تعادل سرزمینی و بخشی است.

در این چارچوب، در سال‌های پس از جنگ تحمیلی، مجموعاً ۶ برنامه توسعه با الگوها و مدل‌های متفاوت به اجرا درآمده‌اند که متأسفانه علی‌رغم تلاش‌های دست‌اندرکاران و نهادهای دخیل و اختصاص اعتبارات گسترده و البته وقوع شوک‌های خارجی متعدد، تصویب و اجرای قوانین برنامه‌های توسعه در کشور نتوانسته‌اند زمینه‌ساز تحقق اسناد بالادستی‌ای همچون «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» و سایر اسناد و سیاست‌های کلی نظام شوند؛ بلکه با صرف فراوان انرژی بدنه اجرایی و کارشناسی کشور و مطابق با بررسی‌های نهادهای مختلف، در بهترین حالت حداکثر ۳۰ تا ۵۰ درصد از اهداف خود را محقق ساخته‌اند.<sup>۱</sup> حال که در آستانه تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار داریم، کوشش برای یک بازنگری اساسی و بهبود هرچه بیشتر فرآیند برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه امری بسیار حیاتی خواهد بود. با توجه به تأکیدات اخیر مقام معظم رهبری (دامت برکاته) مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله محور شدن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه» اهمیت بازنگری مسیر پیش‌رو دوچندان خواهد بود.

شاید بتوان بیان داشت که یکی از مهم‌ترین دلایل عدم توفیق برنامه‌های توسعه، روش تنظیم این برنامه‌ها در کشور ما بوده‌است. عموماً به شیوه‌ای که در کشور ما درخصوص تنظیم احکام برنامه‌های توسعه اتخاذ شده است، رویکرد «برنامه‌ریزی جامع» گفته می‌شود.<sup>۲</sup> در اینجا سخن آن است که چالش اصلی این الگوی برنامه‌ریزی، از دست رفتن توان اولویت‌گذاری به‌عنوان اولین کارکرد یک برنامه پیشرفت و توسعه است. این درحالی است که مسئله‌محور شدن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه به‌معنای امکان اولویت‌گذاری شفاف و معین به‌منظور پیش‌برد برخی سیاست‌های خاص با هدف دستیابی به یک وضعیت بهتر در یک افق حداکثر ۵ ساله است. به بیان بهتر، یک برنامه پیشرفت و توسعه مطلوب، بایستی ابتدا در یک نگاه مسئله‌محور آنچه را که «اولویت» است بیان دارد و آنگاه مسیر تلاش خود را با توجه به محدودیت‌ها و قیود حاکم بر شرایط یک کشور در جهت تحقق آن اولویت‌ها ترسیم کند. در غیر این صورت ذکر مجموعه‌ای از آمال و آرزوهای همه‌پسند که اصطلاحاً ما در ایران به آن برنامه‌ریزی جامع اطلاق نموده‌ایم و به تناوب در اسناد برنامه‌های توسعه پیشین مشاهده می‌شود، کمکی به برون‌رفت از چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نخواهد کرد.

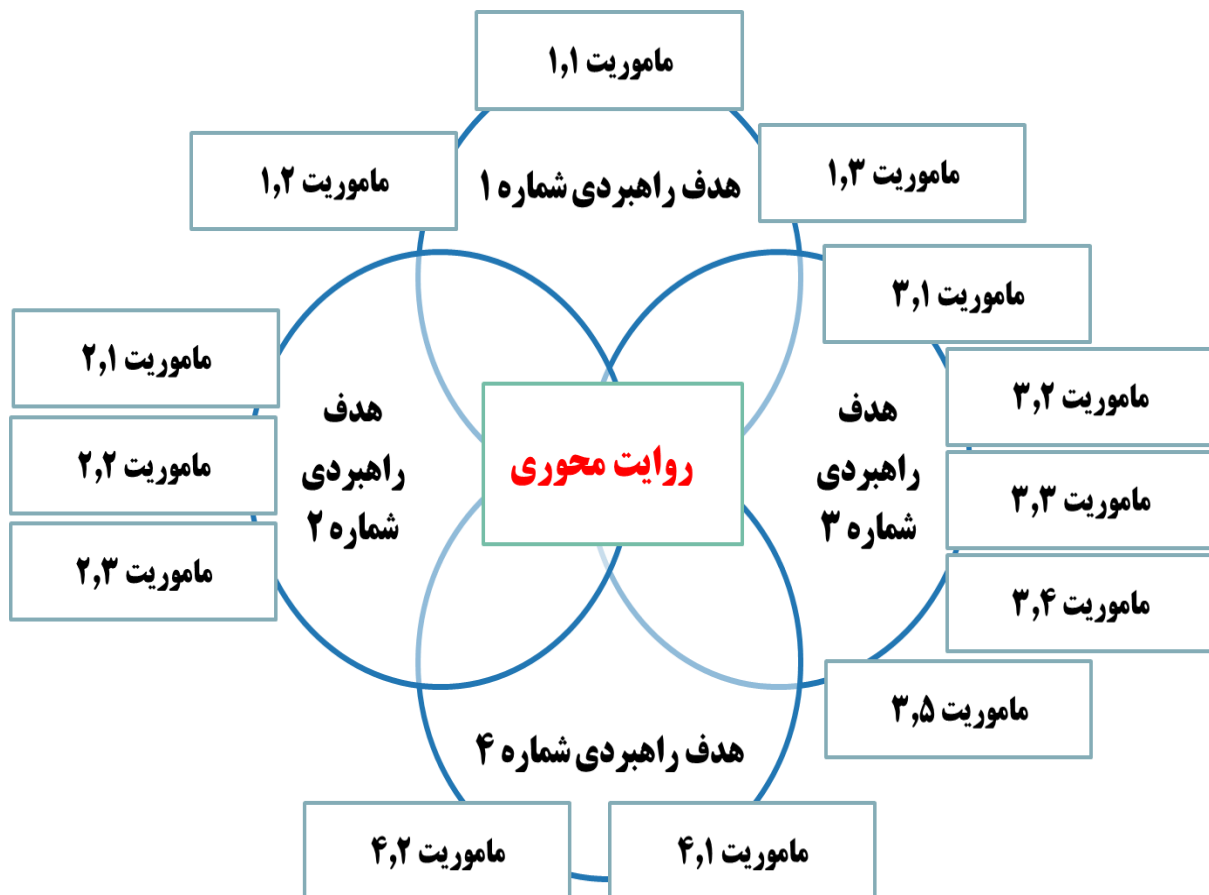
در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از بررسی رویکردهای مختلف و تجربیات متعدد کشورهای مختلف در امر برنامه‌ریزی توسعه که تفصیل آن‌ها در گزارش‌های پشتیبان برنامه هفتم پیشرفت و توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر می‌شود، رویکرد برنامه‌ریزی «مأموریت‌گرای چندبعدی» را به‌عنوان رویکرد مختار خود برگزیده است. در این رویکرد مسئله اساسی آن است که هرچند ما در انتخاب اولویت‌ها بنا به ملاحظات سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی نمی‌توانیم برنامه را متمرکز بر یک بخش خاص نماییم، اما یقیناً توجه به بخش‌های مختلف

۱. جهت بررسی بیشتر رجوع کنید به گزارش مرکز پژوهش‌ها با عنوان «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)» به شماره مسلسل: ۱۸۳۰۹.

۲. البته این جامع بودن ناظر بر مفهومی است که میان سیاست‌گذاران ما به‌صورت بین‌الذهانی رایج است. در غیر این صورت ادبیات آکادمیک برنامه‌ریزی جامع با آنچه در فضای سیاست‌گذاری ما برنامه‌ریزی جامع نامیده شده است تفاوت معناداری دارد.

به‌معنای ارائه برنامه پیشرفت و توسعه «بخش‌محور» نیست. در این رویکرد از تقسیم احکام برنامه به بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و ... پرهیز شده و مبنای افراز سند برنامه پیشرفت و توسعه، اهداف راهبردی و کلانی است که توسط مقام برنامه‌ریز پس از تعامل با بخش‌های مختلف و مبتنی بر سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری احصاء می‌شود. هرکدام از این اهداف راهبردی نیز ممکن است شامل مسائل یک یا چند بخش نظام حکمرانی کشور باشد. درواقع، مبتنی بر یک روایت واحد از فضای راهبردی حاکم بر محیط داخلی و خارجی جمهوری اسلامی ایران که در ادامه به جزئیات آن اشاره خواهد شد، چند موضوع و ضرورت اصلی کشور در افق ۵ ساله به‌عنوان اهداف راهبردی و کلان تحول در برنامه پیشرفت و توسعه تبیین خواهد شد و سپس ذیل هرکدام از این اهداف، مجموعه‌ای از مأموریت‌های مشخص تبیین خواهند شد. هرکدام از مأموریت‌ها نیز در قالب مجموعه‌ای از احکام معین زمان‌مند و مبتنی بر شاخص‌های مشخص ارزیابی در سند برنامه به اولویت‌های اجرایی کشور تبدیل خواهند شد. شکل ۱ تصویری شماتیک از الگوی مورد نظر را نشان می‌دهد.

شکل ۱. چارچوب شماتیک الگوی برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبعدی





در اینجا هر چند جلسات متعدد کارشناسی و خبرگانی میان بخش‌های مختلف حاکم بر نظام تصمیم‌گیری کشور رخ خواهد داد، اما در نهایت بالاترین مقام اجرایی کشور و یا سازمانی به نمایندگی از وی مسئول تدوین نسخه نهایی روایت مذکور و انتخاب مأموریت‌ها براساس ترسیم وضعیت کنونی و پیش‌بینی‌های آتی حوزه‌ها و دستگاه‌های بخشی خواهد بود. توجه به این نکته ضروری است که این تعامل با نهادها و دستگاه‌های بخشی متفاوت از شرایط کنونی تدوین برنامه‌های پیشرفت و توسعه است که عموماً دولت مرکزی مسئول تجمیع نظرها و آرای بخش‌های مختلف است.

در چارچوب این رویکرد تحلیلی، ترسیم دقیق این مأموریت‌ها نیازمند ارائه یک تحلیل راهبردی در مقدمه هر نوع برنامه پیشرفت و توسعه مبتنی بر فضای سیاسی داخلی و خارجی پیش روی کشور و محدودیت‌ها و چالش‌های موجود کشور است. این درحالی است که در زمان تدوین و یا تصویب برنامه‌های توسعه پیشین عموماً احکام برنامه از یک سو بدون توجه به پیچیدگی‌های محیط بین‌الملل، فضای ژئوپلیتیک پیرامونی کشور و فرصت‌های نهفته در درون این موقعیت جغرافیایی تدوین شده است و از سوی دیگر، در تنظیم و یا تصویب این احکام محدودیت‌های داخلی حاکم بر حوزه‌های زیرساختی و اقتصادی و اجتماعی کشور نیز به درستی در نظر گرفته نشده و بعضاً احکام برنامه حاوی یک نوع آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه بوده است. این درحالی است که نوع عملکرد کشورهای موفق به‌ویژه کشورهای تازه توسعه‌یافته به‌روشنی دلالت بر اهتمام آن‌ها به داشتن یک رابطه دقیق میان مدل برنامه‌ریزی و شرایط و اقتضات محیطی و همچنین محدودیت‌های زیرساختی دارد.

بر این اساس، در ادامه سعی خواهد شد ابتدا روایت مختار پیشنهادی مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی برای تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه مبتنی بر کلان روندهای حاکم بر محیط بین‌الملل، فضای ژئوپلیتیک پیرامونی کشور و فرصت‌های نهفته در درون این موقعیت جغرافیایی و همچنین محدودیت‌ها و چالش‌های کنونی کشور ترسیم شود و سپس ذیل آن اهداف کلان و راهبردی و مأموریت‌های اصلی پیشنهادی برای تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور تبیین گردد.

## ۱. روایت محوری

جمع ملاحظات محیطی و داخلی ناظر بر برنامه هفتم پیشرفت و توسعه به‌ویژه تحولات خارجی پیرامون کشور که در ادامه به آن‌ها اشاره خواهد شد، حاکی از آن است که در افق ۵ ساله آینده «تحرک بخشی به چرخه قدرت ملی» بایستی از طریق تمرکز بر «پیشرفت درون‌زا همراه با برون‌گرایی اقتصادی (مقاوم شدن اقتصاد ملی)» به‌عنوان موتور محرکه سایر مؤلفه‌های قدرت پیگیری شود. درواقع، مبتنی بر تحلیل راهبردی مجموعه متغیرهای حاکم بر کشور در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و زیربنایی، جهش اقتصادی برای کشور ما به‌ویژه با تأکید بر جهش سرمایه‌گذاری علاوه بر آنکه تأمین‌کننده اهداف اقتصادی است، در راستای تقویت اقتدار ملی کشور نیز خواهد بود. بنابراین پیشرفت درون‌زا همراه با برون‌گرایی اقتصادی باید نقطه تمرکز محوری و اصلی تنظیم احکام برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باشد. نگاهی به شاخص‌های اقتصادی کشور در یک دهه گذشته ضرورت این هدف محوری را دوچندان می‌کند. به‌طور مثال، در سال ۱۴۰۰ و پس از رشد اقتصادی منفی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ و اندک رشد اقتصادی

مثبت سال ۱۳۹۹، رشد اقتصادی کشور حدود ۴/۳ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت ۳/۵ درصد بوده است.<sup>۱</sup> این در حالی است که در برنامه ششم، هدف‌گذاری برنامه دستیابی به رشد ۸ درصدی بوده است. ضمن آنکه بخش قابل توجهی از رشد اقتصادی سال ۱۴۰۰، ناظر بر فروکش کردن همه‌گیری کرونا بوده که به واسطه آن بخش خدمات پس از رشد منفی ۱/۳ درصدی سال ۱۳۹۹، در سال گذشته رشد ۴/۵ درصدی را پشت سر گذاشته است.<sup>۲</sup> در غیر این صورت، همچنان نرخ تشکیل سرمایه ثابت داخلی برای سومین سال پیاپی منفی است و همچنان میزان سرمایه‌گذاری انجام شده کفایت جبران استهلاک اقتصاد ایران را هم نمی‌دهد. براساس آخرین آمارهای موجود، در دهه ۹۰ شمسی میانگین نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی کشور منفی ۴/۴ درصد بوده است و نسبت تشکیل سرمایه به هزینه ناخالص داخلی از ۲۴/۷ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۳/۱ درصد در سال ۱۴۰۰ (سال ۱۳۹۹، ۱۳/۲ درصد بوده است) کاهش یافته است.<sup>۳</sup> همچنین، رشد بخش صنعت در سال ۱۴۰۰ منفی ۰/۹ درصد بوده است و رشد شاخص تولید در حوزه‌هایی نظیر فلزات پایه و شیمیایی (بجز دارو) به‌عنوان اصلی‌ترین بخش‌های تشکیل‌دهنده سرمایه ثابت غیرساختمانی کشور در سال ۱۴۰۰ به ترتیب منفی ۵ و منفی ۱/۳ بوده است.

در کنار این موارد و بنا بر اعلام مرکز آمار ایران، نرخ تورم در پایان سال ۱۴۰۰ برابر با ۴۰/۲ درصد بوده است. با توجه به کسری حدوداً ۲۹۰ هزار میلیارد تومانی دولت در بودجه سال ۱۴۰۰، افزایش شدید حداقل دستمزدها در سال ۱۴۰۱ (برابر با ۵۷ درصد) که پیش‌بینی می‌شود تخلیه آثار آن در سال‌های پیش‌رو نیز به طول بیانجامد و ناترازی بخش بانکی کشور به‌عنوان موتورهای ایجاد تورم، به‌نظر می‌رسد ما همچنان شاهد تورم‌های دو رقمی در سال‌های آینده خواهیم بود. همچنین، وضعیت نابه‌سامان صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی بالای آن‌ها به دولت نیز بر حجم ناترازی‌های تشدیدکننده تورم خواهد افزود. به‌نحوی که در سال ۱۴۰۱ پرداخت حقوق و مزایای کارکنان بازنشسته ۴ صندوق لشگری، کشوری، فولاد و اطلاعات نیازمند بیش از ۲۱۷ هزار میلیارد تومان کمک دولت است. صندوق تأمین اجتماعی نیز نیازمند دریافت ۹۰ هزار میلیارد تومان از دولت بابت بدهی‌های قبلی است که مجموعه این‌ها کسری تراز عملیاتی دولت را احتمالاً بیش از سال ۱۴۰۰ خواهد نمود.

در حوزه‌های زیرساختی کشور نیز برآوردها حاکی از آن است که با توجه به روند مصرف کنونی انرژی، نیازمند سرمایه‌گذاری حدوداً ۱۰۰ میلیارد دلاری برای افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز خواهیم بود تا بتوانیم مصرف داخلی و امکان صادرات حداکثری را فراهم نماییم. در غیر این صورت، با روند صادرات ۱ میلیون بشکه‌ای نفت خام و میعانات گازی و حفظ سهم شرکت ملی نفت و عدم تغییر رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت، منابع کنونی در بهترین حالت توان نگهداشت ظرفیت کنونی تولید نفت کشور را در حد ۳/۸ میلیون بشکه در روز خواهند داشت.

بایستی توجه داشت که در حوزه گاز وضعیت از حوزه نفت خام نامناسب‌تر است و تولید مورد نیاز برای پاسخگویی به حداقل لازم مصرف داخلی (بدون اجرای طرح‌های توسعه‌ای در صنعت و صادرات) حداقل ۲۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز دارد.

۱. مرکز آمار ایران.

۲. همان.

۳. همان.



در حوزه برق نیز در صورتی که رشد سالانه پیک مصرف برق را بتوان از ۵ به ۳ درصد کاهش داد، با احداث بیش از ۲۷ هزار مگاوات نیروگاه جدید در طول پنج سال آینده می‌توان از محدودیت‌های جدی تأمین برق داخلی کشور و همچنین صادرات برق به کشورهای هم‌جوار عبور کرد. این میزان سرمایه‌گذاری شامل احداث نیروگاه‌های راندمان بالا (۵۵ درصد)، افزایش ظرفیت از طریق ارتقای واحدهای موجود، تبدیل تمامی نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی و بازنشستگی نیروگاه‌های فرسوده و جایگزینی آن‌ها با واحدهای راندمان بالاست. برای تحقق این ۲۷ هزار مگاوات ظرفیت نیروگاهی، لازم است در طول پنج سال آینده معادل ۱۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری انجام شود. شبکه انتقال و توزیع نیز باید به تناسب توسعه ظرفیت نیروگاهی و با توجه به رشد مصرف مراکز بار بازسازی، نوسازی و توسعه یابد که برآوردهای اولیه نشان می‌دهد این بخش از زنجیره تأمین برق نیز به ۱۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید نیاز دارد. لذا صنعت برق باید بتواند در طول پنج سال برنامه هفتم پیشرفت و توسعه حدود ۲۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید انجام دهد و به بهره‌برداری برساند.

در کنار وضعیت شاخص‌های اقتصادی کشور که «پیشرفت درون‌زا همراه با برون‌گرایی اقتصادی» را به‌عنوان هدف‌گذاری کلان و محوری برنامه هفتم پیشرفت و توسعه ضروری ساخته‌است، در عرصه بین‌الملل نیز شاهد رخدادهای دیگری هستیم که این موضوع را به‌صورت دوچندان ضروری می‌سازد. در واقع به‌تدریج ما شاهد برهم خوردن تدریجی نظم کنونی در عرصه بین‌الملل هستیم که ذیل آن شاهد روند انتقال منابع ثروت از غرب به طیف وسیعی از کشورهای در حال توسعه آسیایی و ظهور آسیا به‌عنوان کانون جدید ثروت در جهان (دوره رنسانس آسیایی با محوریت چین) هستیم. حال در صورت عدم‌جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه منطقه و فرامنطقه به‌واسطه کاهش درهم‌تنیدگی و یکپارچگی اقتصادی و تجاری میان ایران و کشورهای طرف معامله و شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش جدید در غیاب ایران، چالش‌های اقتصادی کشور بیش از گذشته خواهد بود. از سوی دیگر، در صورت بی‌توجهی به زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، به‌دلیل قرارگیری ایران در نقطه گرانیگاهی شکل‌گیری این نظم نوین جهانی که هسته مرکزی آن تغییر نظام بین‌المللی تقسیم کار شکل گرفته بعد از جنگ جهانی دوم و تغییر رابطه اقتصادی و متعاقب آن رابطه امنیتی حوزه‌هایی نظیر چین، روسیه، هند، اتحادیه اروپا و آمریکا است، اثرگذاری تحریم‌ها می‌تواند تشدید گردد. تدقیق این موضوع نیازمند تبیین مهم‌ترین و اصلی‌ترین کلان‌روندها و رویدادهای محیطی بین‌المللی مؤثر بر محیط منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران است که تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم روشنی در جهت اتخاذ این هدف محوری در تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه داشته‌اند. بر این اساس، در ادامه مهم‌ترین روندهای مذکور بررسی خواهد شد تا براساس آن مشخص گردد ذیل چالش‌های موجود داخلی و فضای پرتلاطم پیرامونی، اولاً، چگونه می‌توان فرصت‌هایی را برای جهش اقتصادی کشور در ۵ سال آینده شناسایی نمود. ثانیاً، ذیل آن چه اهداف راهبردی دیگری را برای پشتیبانی این هدف راهبردی باید در نظر داشت و ثالثاً، چه مأموریت‌هایی را بایستی به‌عنوان مأموریت‌های اصلی برای تحقق این اهداف راهبردی در برنامه پیگیری کرد.

## ۲. نگاهی به روندها و رویدادهای اصلی مؤثر بر محیط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران

برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور در شرایطی در دست تنظیم است که نشانه‌هایی معنادار از تغییراتی شگرف در ساختار سیاسی، امنیتی و اقتصادی بین‌المللی و پویای منطقه‌ای قابل مشاهده است. در واقع در سطح بین‌المللی، ضمن اینکه همکاری‌ها از تنوع و پیچیدگی رو به تزایدی برخوردار شده‌اند، جهت‌گیری مبادلات و تعاملات فراملی معطوف به درون مناطق شده، نااطمینانی و عدم قطعیت افزایش یافته، تعارض ژئوپلیتیک میان قدرت‌های بزرگ احیاء گشته، موازنه قدرت سیاسی و اقتصادی بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه دچار تغییر شده و مراکز جدید قدرت سیاسی و اقتصادی در حال شکل‌گیری‌اند. به همین جهت، طی سال‌های گذشته به‌ویژه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ نه‌تنها نوعی کاهش در سرعت جهانی شدن رخ داده، بلکه در برخی زمینه‌ها این فرایند سمت‌وسوی معکوس یافته است. در راستای جهانی‌شدن‌زدایی، از یک‌سو کشورها و ملت‌ها در ابعاد سیاسی و اجتماعی شاهد احیای گرایش‌ها و تمایلات ملی‌گرایانه هستند و از سوی دیگر، در ابعاد اقتصادی شاهد بازگشت حمایت‌گرایی و خوداتکایی هستیم.

در این میان، در بستر تحولات سیاسی و اقتصادی جهان، روندها و رویدادهایی نیز در برخی حوزه‌های موضوعی شکل گرفته‌اند که اگرچه اساساً از ماهیت اقتصادی و اجتماعی برخوردارند، اما دارای پیامدهای سیاسی - امنیتی چه در داخل و چه در خارج از کشورها هستند. تغییراتی که در زمینه‌های اقلیمی و محیط زیستی و یا در زمینه‌های جمعیتی و سبک زندگی شهرنشینی و یا در حوزه پیشرفت‌های فناوری، فضای سایبری و انقلاب صنعتی چهارم رخ داده‌اند، همگی نشانه‌هایی از روندهای متحول را بازتاب می‌دهند که با شدت و سرعت قابل توجه رو به جلو حرکت می‌کنند. حوزه ژئوپلیتیکی جمهوری اسلامی ایران نیز مستثنا از این تحولات نیست و حتی می‌توان بیان داشت که در بطن برخی از این تحولات قرار دارد. از این‌رو، برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشورمان، بایستی بتواند در این فضای جدید مسیری در جهت افزایش منابع و توانمندی‌های اقتصادی کشور در سپهر منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای از طریق انتخاب اولویت‌های مشخص اقتصادی داشته باشد، البته در پیگیری این راهبرد باید به ملاحظات بنیادین مرتبط با اصول تغییرناپذیر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نظیر استقلال سیاسی نیز توجه ویژه داشت. باید توجه داشت که فرآیند تغییر این پارادایم در سیاست بین‌الملل فراتر از افق یک برنامه توسعه خواهد بود. بنابراین در دوره پنج‌ساله اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه در ایران، بیش از آنکه نظمی جدید در صحنه بین‌المللی مستقر شود، فرآیند تغییر تداوم خواهد یافت. مبتنی بر این مقدمه، در ذیل سعی خواهد شد به برخی از مصادیق این کلان روندها که مختصات شرایط محیطی بین‌المللی در دوره برنامه هفتم پیشرفت و توسعه حول آن‌ها خواهد بود، به اجمال اشاره شود.

### ۲-۱. کلان‌روندهای محیط بین‌الملل و دلالت‌های آن برای محیط منطقه‌ای پیرامون جمهوری اسلامی ایران

#### پیشران اول: تغییر در ماهیت کنونی نظم بین‌المللی

نظم ساختاری جدیدی در ابعاد سیاسی-امنیتی در جهان در حال ظهور است. بر سر این گزاره در میان اندیشمندان روابط بین‌الملل اجماعی در سال‌های اخیر دایر بر این شکل گرفته است که «لحظه تک‌قطبی شدن» پایان یافته، اما مختصات جهان جدید نیز هنوز چندان روشن نیست. نظم بین‌المللی پساجنگ سرد که با سلطه آمریکا شناخته می‌شد



اکنون با بحران‌های فزاینده‌ای مواجه است. ایالات متحده برخلاف گذشته نه منابع لازم را برای تداوم نقش رهبری در اقتصاد و سیاست بین‌الملل در اختیار دارد و نه به‌دلیل شکاف‌های فزاینده داخلی از تمایل و حمایت افکار عمومی برای پیگیری اهداف مبتنی بر لیبرالیسم مداخله‌گرایانه برخوردار است. بیداری ملت‌ها نیز راه را برای سیاست‌های سلطه‌جویانه آمریکا دشوار کرده است. بنابراین، نقش سنتی ایالات متحده به‌شدت در حال تغییر است و قدرت‌های جدیدی ظهور کرده‌اند.

مبتنی بر این تحولات، آمریکا در حوزه سیاست خارجی و امنیتی به بازنگری «کانون تهدید» دست زده و براساس چرخشی معنادار در قالب سیاست تجدید توازن یا چرخش به سوی آسیا، ابتدا آسیا-پاسفیک و سپس در سطحی گسترده‌تر ایندو-پاسفیک را کانون جدید تهدید تعریف کرده است. براین اساس، استیصال آمریکا در منطقه غرب آسیا که منجر به تصمیم کاخ سفید برای خروج از افغانستان و انجام گفتگوهای راهبردی در عراق است به معنای انتقال منابع، نیروها و امکانات آمریکا از غرب آسیا به شرق آسیا تعبیر شده است، اما این تحولات معنای دیگری نیز می‌یابند و آن تغییر کمیّت و کیفیت حضور و نقش آمریکا در غرب آسیاست.

البته، به‌نظر می‌رسد سیالیت نظام بین‌الملل تحت تأثیر غافلگیری راهبردی ناشی از جنگ اوکراین بار دیگر سیاست خارجی آمریکا را متحول می‌سازد؛ به این معنا که توجه به امنیت اروپا و انرژی خلیج فارس را بار دیگر احیاء می‌کند. با وجود این، نمی‌توان شکل‌گیری سیاست منطقه‌ای جدید واشنگتن در غرب آسیا را نهایی دانست، اما واقعیت قطعی آن است که تداوم حضور نظامی پر حجم و پرهزینه آمریکا در منطقه به‌دلیل روندهایی چون تقویت محور مقاومت و بیداری ملت‌های منطقه دشوار خواهد بود. چشم‌انداز میان‌مدت آن است که درون‌مایه استراتژی منطقه‌ای جدید آمریکا در غرب آسیا ترکیبی از عناصر تغییر و تداوم استراتژی پیشین خواهد بود.

از منظر دیگری، تمرکز بیشتر و گسترده‌تر واشنگتن بر ایندو-پاسفیک به منطقه‌ای اشاره دارد که همچنان خلیج فارس را در کمر بند اقیانوس هند در برمی‌گیرد. بدین ترتیب، حتی کاهش نیروها و تعهدات نظامی آمریکا در غرب آسیا، خلیج فارس را به‌عنوان منطقه جغرافیایی بلافصل کشورمان که از اهمیت ژئوپلیتیک، ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک برخوردار بوده و در حلقه منافع حیاتی ایران جای می‌گیرد، از گستره توجه آمریکا خارج نمی‌کند.

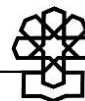
براساس پیامدکاوی سیاست منطقه‌ای جدید آمریکا در قالب تغییر کیفیت و کمیّت حضور نظامی در غرب آسیا در چشم‌انداز میان‌مدت، می‌توان به دو وجه مهم این رخداد از منظر منافع ملی ایران اشاره کرد. اول اینکه، کاهش نیروهای نظامی آمریکا در مناطق پیرامون ایران مقدماً در راستای سیاست کلان جمهوری اسلامی ایران مبنی بر خروج آمریکایی‌ها از منطقه و شکل‌گیری نظم منطقه‌ای جدید منهای آمریکا تلقی می‌شود. این پیامد می‌تواند فرصتی برای افزایش قدرت مانور ایران در منطقه به شمار آید. دوم اینکه، کاهش نیروهای نظامی و به‌ویژه نیروی زمینی آمریکا در مناطق پیرامون ایران موجب کاهش آسیب‌پذیری آمریکا در برابر حملات مستقیم و غیرمستقیم جمهوری اسلامی ایران شده و توان بازدارندگی کشورمان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این تغییر که در چشم‌انداز میان‌مدت پنج‌ساله استمرار خواهد داشت، مستلزم آن است که جمهوری اسلامی ایران نیز استراتژی نظامی خود را متناسب سازد.

در سوی دیگر، کاهش نقش آمریکا در غرب آسیا موجب رقابت درون‌منطقه‌ای میان دولت‌ها با هدف ارتقای جایگاه استراتژیک خود شده است. عربستان و ترکیه از مهم‌ترین رقبای جمهوری اسلامی ایران هستند که هر یک براساس میزان توانمندی و جایگاه خود در موازنه قوای منطقه‌ای به‌دنبال کسب قابلیت‌های استراتژیک در نظم جدید می‌باشند.

نقش تأثیرگذار ایران در بحران‌های منطقه‌ای مانند سوریه، عراق و یمن زمینه‌های افزایش قدرت منطقه‌ای ایران و محور مقاومت در منطقه را فراهم کرده که این موضوع سبب ناخرسندی رقبای منطقه‌ای شده است. به‌عنوان مثال، نفی نقش ثبات‌بخش ایران در نظم منطقه، تشدید پروژه ایران‌هراسی به‌ویژه در موضوع برنامه هسته‌ای صلح‌آمیز ایران، فشار ریاض و متحدانش به دولت عراق، تلاش برای تضعیف جریان‌های شیعه و حزب‌الله در لبنان، حمایت از حکام بحرین و ممانعت از استقرار مردم‌سالاری در این کشور، تلاش برای خارج کردن سوریه از صف متحدان ایران از طریق براندازی سیاسی در این کشور با حمایت از گروه‌های تکفیری، ایفای نقش در روند عادی‌سازی روابط برخی از کشورهای عربی و حوزه خلیج فارس با رژیم صهیونیستی، تجلی تعارض عربستان سعودی در یک دهه گذشته در برابر ایران است. در چنین بستر تعارض‌آمیزی، موفقیت مذاکرات میان دو کشور مستلزم اراده جدی عربستان برای اصلاح رفتار منطقه‌ای خود است و اهتمام دیپلماتیک دستگاه سیاست خارجی کشورمان را می‌طلبد تا سعودی‌ها را متقاعد سازند که کاهش تنش‌ها به نفع دو کشور است.

باید توجه داشت که هرچند رقابت قدرت‌های منطقه‌ای معطوف به بهره‌گیری از فرصت‌های تغییر در نظم جهانی به‌منظور افزایش سهم و نقش خود در معادلات منطقه‌ای و بین‌المللی است، اما فرصت‌طلبی آنها محدود به موضوعات سیاسی-امنیتی نمی‌باشد و ابعاد اقتصادی جدی نیز با خود به همراه دارد. رقبای استراتژیک منطقه‌ای نظیر ترکیه و یا عربستان، تقویت مزیت جغرافیایی به‌ویژه در حوزه ترانزیت و افزایش توانمندی‌های ژئواکونومیک خود را از طریق تعاملات اقتصادی گسترده با قدرت‌های مختلف اعم از قدیم و جدید دنبال می‌کنند. مشارکت در پروژه‌ها و ابرپروژه‌هایی مانند ابتکار کمربند و راه<sup>۱</sup> نمونه روشنی در این زمینه است که با اتکا به مزیت‌های جغرافیایی به موضوع رقابت با ایران در منطقه تبدیل شده است. رقابت برای ایجاد مسیرهای مواصلاتی تجاری جایگزین و دسترسی به بازار کامودیتی‌ها در سمت‌وسویی در حال افزایش است که منافع ملی ایران را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

تلاش برای تضعیف اهمیت ژئوپلیتیکی جمهوری اسلامی ایران از طریق ناامن‌سازی محیط پیرامونی و ایجاد مسیرهای مواصلاتی جایگزین در شمال و جنوب کشورمان مانند کریدور لاجورد که جغرافیای ایران را برخلاف منطق صرفه اقتصادی دور می‌زند، نمونه‌ای از رقابت‌های ژئواکونومیک در حوزه ترانزیت است، البته این رویدادها در حالی در محیط اطراف ایران به وقوع می‌پیوندند که در داخل نیز غفلت‌های جدی وجود دارد. به‌عنوان مثال، در حوزه حمل‌ونقل نیز متأسفانه عمده تمرکز ما بر راهبرد توسعه ترانزیت بری (جاده‌ای) است. در شرایط کنونی میانگین جابجایی بار با ناوگان ریلی به‌طور میانگین حدود ۴۰ میلیون تن در سال است و در حوزه دریایی نیز میانگین آن حدود ۱۴۰ میلیون تن است. این در حالی است که میانگین جابجایی بار توسط ناوگان جاده‌ای حدود ۶۷۰ میلیون تن در سال است. حتی در سال ۱۳۹۹ این رقم به بیش از ۸۵۰ میلیون تن نیز رسیده است. فارغ از هزینه بالای استهلاک این مدل از جابجایی بار و افزایش قابل توجه مصرف حامل‌های انرژی یارانه‌ای، استفاده از توان بالقوه لجستیک و موقعیت جغرافیایی کشور و پیوستن به ابتکارهای سیاسی-اقتصادی بین‌المللی با مدل ترانزیت «جاده محور» ممکن نخواهد بود. این امر نیاز به سرمایه‌گذاری قابل توجه در زیرساخت‌های جایگزین به‌ویژه زیرساخت ریلی و دریایی و تبدیل آن‌ها به یکی از



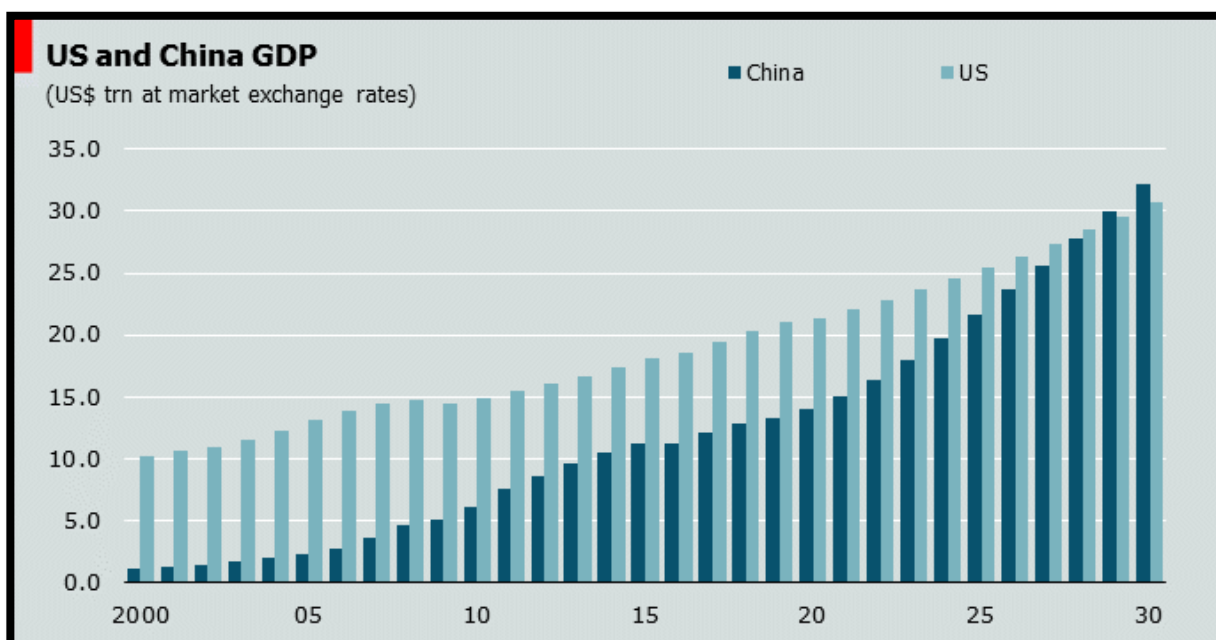
اولویت‌های اساسی کشور در برنامه هفتم پیشرفت و توسعه است. متأسفانه از سال ۱۳۹۷ به بعد برخلاف سایر کشورهای منطقه، شاهد رشد منفی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های بخش حمل‌ونقل هستیم.

بنابراین، در شرایط رقابت منطقه‌ای که به‌نظر می‌رسد در میان‌مدت و در بازه زمانی پنج‌ساله ادامه یافته و تشدید می‌شود، تنظیم سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در حوزه غرب آسیا می‌باید با سمت‌وسوی تأمین منافع اقتصادی در کنار منافع سیاسی-امنیتی در دستور کار دستگاه سیاست خارجی کشور باشد.

### پیشران دوم: انتقال منابع ثروت از غرب به شرق

توزیع جدید قدرت بین‌المللی حکایت از شکل‌گیری نظم موازنه‌گرا در سیاست و اقتصاد سیاسی بین‌الملل دارد. از این منظر، خیزش چین و تداوم مسیر قدرت‌یابی این کشور، برتری آمریکا را به چالش کشیده است. نمودار ذیل روند تحول در تولید ناخالص داخلی چین و آمریکا را نشان می‌دهد.

نمودار ۱. مقایسه تولید ناخالص داخلی چین و آمریکا (۲۰۳۰-۲۰۰۰)<sup>۱</sup>



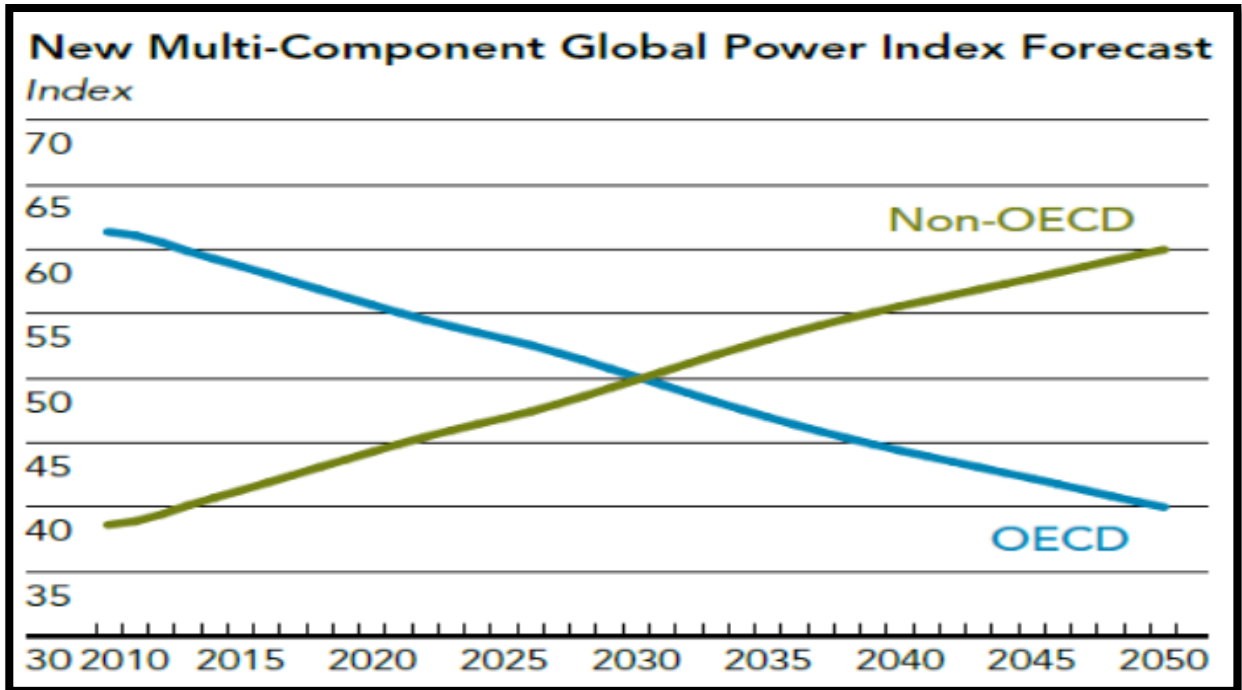
Source: The Economist Intelligence Unit.

چشم‌انداز تداوم رشد اقتصادی چین و تبدیل آن به یک قدرت جهانی، بازگشت به دوره موازنه‌گرا در نظام بین‌الملل را به امری محتمل بدل کرده است. در شرایط موجود، روند انتقال منابع ثروت از غرب به سوی طیف وسیعی از کشورهای در حال توسعه آسیایی در شرق تسهیل شده است. دوره پساجنگ‌سرد را می‌توان دوره رنسانس آسیایی<sup>۲</sup> و ظهور آسیا به‌عنوان کانون جدید ثروت در جهان برشمرد. نمودارهای ۲ و ۳ ذیل روند انتقال منابع قدرت و ثروت به جهان در حال توسعه آسیایی با محوریت چین را نشان می‌دهند.

1. <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1784985362&Country=China&topic=Economy&oid=304231214&flid=586137042>

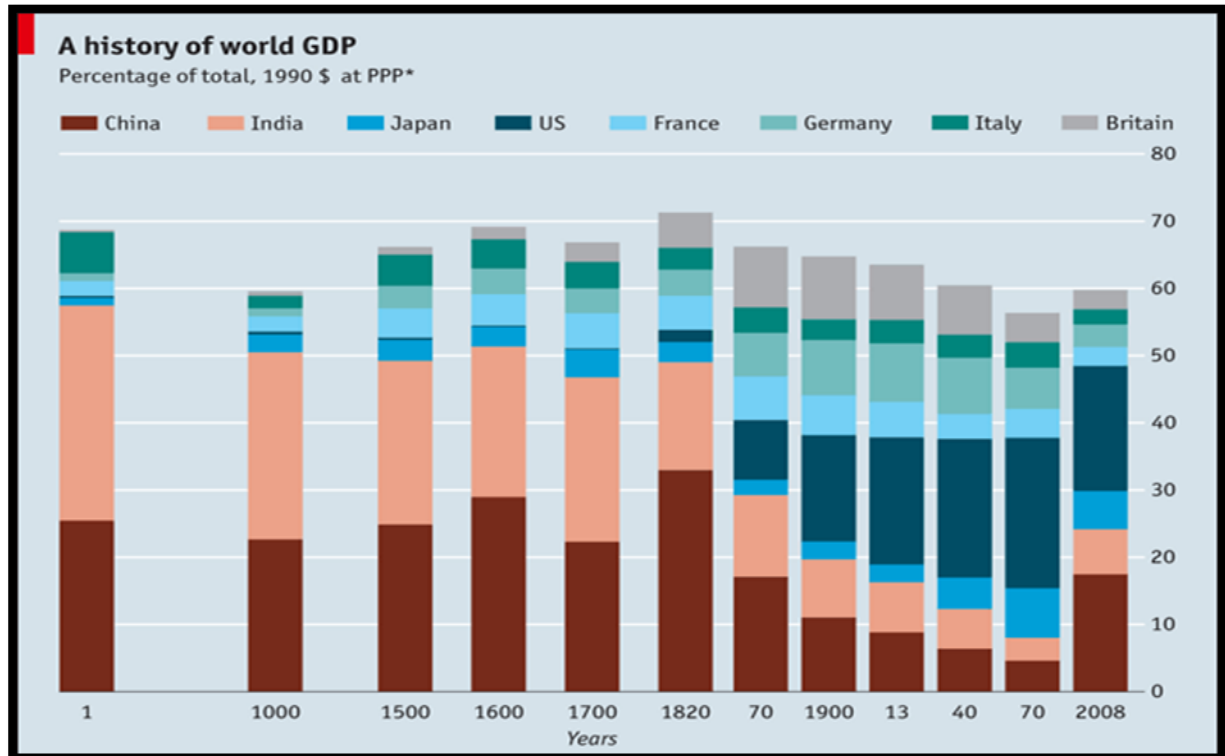
2. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6798>

نمودار ۲. پیش‌بینی شاخص‌های چندوجهی قدرت در جهان



Source: "Global Trends 2030: Alternative Worlds," a publication of the National Intelligence Council (December 2012), p. 17.

نمودار ۳. تاریخچه GDP در جهان



Source: Angus Maddison, University of Groningen; The Economist.



بنابراین، یکی از ویژگی‌های اصلی نظم در حال گذار، رقابت و تنش ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک میان چین و آمریکا به‌عنوان قطب‌های قدرت جهانی است. چین به‌عنوان نظام سیاسی غیرلیبرال و برخوردار از منابع قدرت فراوان در کانون آسیای جدید جای گرفته است. این کشور توانسته است با بهره‌گیری هوشمندانه و حداکثری از امکانات فرآیند جهانی شدن و نظم تجارت چندجانبه در مدت بسیار کوتاهی از کشوری فقیر و درمانده به دومین اقتصاد بزرگ جهان<sup>۱</sup> و کانون جدید نوآوری و فناوری بدل شود و زنجیره ارزش جهانی جدیدی با عنوان «زنجیره ارزش چین‌محور» شکل دهد. چین براساس مفهوم مرکزی «چرخه دوگانه»<sup>۲</sup> در چهاردهمین و آخرین برنامه توسعه خود بر دو محیط داخلی و خارجی متمرکز شده تا بهره‌گیری از فرصت‌ها را به حداکثر برساند. چین به تدریج و با پیشبرد روند توسعه، از منطقه پیرامون خود پا را فراتر نهاده و به دنبال تأمین منافع و نیازهایش (عمدتاً اقتصادی) در سایر مناطق برآمده و اقتصاد بزرگ چین اقتضای چنین راهبرد کلان فرامنطقه‌ای را نیز دارد. براین اساس، غرب آسیا یکی از کانون‌های مهم سیاست خارجی چین را تشکیل می‌دهد؛ زیرا:

**الف)** چین در پی نقش‌آفرینی گسترده‌تر در غرب آسیا در نتیجه تغییر سیاست منطقه‌ای آمریکا است. خروج آمریکا از افغانستان و چرخش آن به سوی ایندو-پاسیفیک به کشورهای غرب آسیا نشان داد که اولویت‌های واشنگتن که زمانی در این منطقه به‌عنوان کانون اصلی منافع حیاتی آن تعریف می‌شد، دیگر منحصر به آسیای غربی نخواهد بود. نتیجه آنکه روابط دولت‌های خلیج فارس با واشنگتن به ضعف می‌گراید و اعضای شورای همکاری خلیج فارس، نیاز فوری‌تری به تقویت و تحکیم روابط با چین به‌عنوان شریک تجاری اصلی جدید و کمک‌کننده توسعه اقتصادی خود در گستره وسیع احساس می‌کنند.

**ب)** چین منافع گسترده‌ای در تضمین دسترسی به منابع انرژی خلیج فارس دارد. با کاهش واردات نفت خام واشنگتن از این منطقه، پکن میزان واردات نفت خود از خلیج فارس را افزایش داده است. اندازه و رشد سریع صنعتی این کشور و شدت بالای نیاز آن به انرژی که حدود ۴۴ درصد مجموع رشد جهانی واردات نفت از سال ۲۰۱۵ را به خود اختصاص داده، به این معناست که چین بازار اصلی رشد برای کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت به‌شمار می‌آید. در نتیجه، پکن به دنبال تقویت روابط دوجانبه با کشورهای نفت‌خیز خلیج فارس است و در حال حاضر بیش از ۴۰ درصد از واردات نفت خود را از این حوزه تأمین می‌کند. یک‌سوم واردات انرژی چین از شورای همکاری خلیج فارس و بیشترین سهم از آن عربستان سعودی است. شرکت‌های چینی یک‌ششم صادرات نفت شورای همکاری خلیج فارس، نیمی از صادرات نفت عراق و یک‌پنجم کل صادرات ایران را به خود اختصاص داده‌اند.

**ج)** چین به بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار خارجی و شریک تجاری غرب آسیا (مشخصاً خلیج فارس) تبدیل شده و کشورهای پرجمعیت منطقه خواهان تعامل بیشتر با پکن هستند. در سال ۲۰۲۰ میلادی، چین با تجارت دوجانبه به ارزش ۱۶۱/۴ میلیارد دلار، جایگزین اتحادیه اروپا به‌عنوان بزرگترین شریک تجاری دولت‌های عضو شورای همکاری خلیج فارس شد. نشست سران این سازمان در دسامبر ۲۰۲۱ با اظهار تمایل اعضا برای انعقاد قرارداد آزاد تجاری جدید با پکن همراه بود. هم‌زمان، چین با امضای توافق‌نامه مشارکت جامع راهبردی با ایران در مارس ۲۰۲۱ قصد خود را برای تعمیق

1. <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT244.html>  
2. Double Cycle

روابط اقتصادی با کشورمان نشان داده و در این راستا، مخالف سیاست بی‌ثبات‌سازی ایران تحت فشار اقتصادی و دیپلماتیک آمریکاست. کمااینکه پکن با اعلام رأی مخالف به قطعنامه ضدایرانی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر این موضع خود پای فشرد.

۵) چین غرب آسیا را پایگاهی مهم و چهارراهی حیاتی برای تجارت بین آسیا، اروپا و شرق آفریقا می‌داند و بر این اساس، روابط خود را با کشورهای منطقه از طریق ابتکار کمربند و راه گسترش می‌دهد. علاوه بر پاکستان، ۱۷ کشور عربی به این ابتکار پیوسته‌اند؛ امارات و عربستان سعودی به ترتیب در رتبه‌های دوم و سوم به‌عنوان مقاصد برتر پروژه‌های ساخت‌وساز چینی به‌موجب این طرح قرار گرفته‌اند. این کشور ساخت بنادر و پارک‌های صنعتی در مصر، عمان، عربستان سعودی، امارات متحده عربی و جیبوتی (میزبان تنها پایگاه نظامی خارجی پکن) را تأمین مالی کرده است. این تأسیسات در امتداد نقاط حیاتی چون خلیج فارس، دریای عمان، دریای سرخ، تنگه باب‌المندب و کانال سوئز قرار دارند که منطقه را به بقیه جهان متصل می‌کنند. موفقیت ابتکار کمربند و راه به باز نگه داشتن این شریان‌ها بستگی دارد. بنابراین، خصیصه راهبردی و مزیت جغرافیایی غرب آسیا، ثبات منطقه را به یک موضوع استراتژیک برای چین تبدیل کرده است.

۶) چین با تقاضای روبه رشد در منطقه برای خدمات فنی-مهندسی و ساخت‌وساز، تجهیزات خودرو و مخابرات، تسلیحات و محصولات مصرفی مواجه است. کشورهای منطقه، همچنین تلاش فراوانی برای جلب نظر چین جهت مشارکت در ابتکار کمربند و راه به عمل می‌آورند. زیرا در این‌صورت بسیاری از برنامه‌های جلب سرمایه خارجی در حوزه‌های مختلف اعم از زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتباطی، تجاری، ترانزیتی توسط شرکت‌های چینی به انجام خواهد رسید. حضور رو به گسترش شهروندان و کارآفرینان چین در منطقه حکایت از تمایل متقابل چینی‌ها نیز دارد. حضور بیش از ۲۰۰ هزار چینی تنها در امارات متحده عربی گواهی بر این مدعاست.

۷) رهبران چین همچنان متعهد به نوسازی نظامی هستند و این هدف آن‌ها را به قلمروهای دریایی فراتر از منطقه پیرامون خود می‌کشاند که می‌تواند غرب آسیا را تحت تأثیر قرار دهد. به‌عنوان نمونه‌ای در این زمینه می‌توان به مشارکت چینی‌ها در نیروی ضدزدان دریایی در خلیج عدن اشاره کرد که همچون تعهدی برای همکاری بین‌المللی محسوب می‌شود. این تجربه همچنین به آماده‌سازی نیروی دریایی چین در آینده برای مأموریت‌های دور از ساحل این کشور کمک می‌رساند.

بر پایه چنین ملاحظاتی است که رهبران چین اگرچه در ظاهر از درگیری مستقیم در مناقشات و منازعات غرب آسیا پرهیز می‌کنند، اما ترجیح می‌دهند روابط خود را با طیف وسیعی از کشورهای منطقه گسترش بخشند. بنابراین، در شرایطی که نقش چین در منطقه غرب آسیا و خلیج فارس در میان‌مدت رو به افزایش خواهد بود، ایران می‌تواند به فعال‌سازی دیپلماسی اقتصادی در چارچوب ابتکار کمربند و راه و همچنین اجرای توافقی مشارکت جامع راهبردی با این کشور مبادرت ورزد. در این راستا، ضروری است تا برنامه‌ریزی لازم برای مشارکت ایران در ابتکار کمربند و راه مطابق توافقی راهبردی انجام پذیرد. به بیان بهتر، در شرایط موجود که چینی‌ها اجرای مقدمات راه‌اندازی جاده ابریشم جدید را در دستورکار قرار داده‌اند و بدین طریق به دنبال ایجاد یک زنجیره ارزش جهانی جدید هستند تا خود جایگاه کانونی آن را در اختیار داشته باشند، ضروری است تا جمهوری اسلامی ایران نیز با حفظ استقلال سیاسی و اقتصادی خود، به مشارکت و تعیین جایگاه خود در این ابتکار اقدام نماید و به این زنجیره ارزش جهانی جدید ملحق شود.



در این راستا، دولت می‌باید مذاکره با چینی‌ها را در زمینه فعال‌سازی طرح «کریدور ایران - عراق - سوریه - مدیترانه» در دستور کار قرار دهد و با فعال‌سازی دیپلماسی ترانزیت، توجیهات اقتصادی، سیاسی و استراتژیک لازم را به طرف‌های چینی ارائه دهد تا زمینه برای عملیاتی شدن این کریدور فراهم شود. بدیهی است که جایابی ایران در مسیر کمربند و راه و منظم‌سازی آن با الگوی تبدیل قطعات وارداتی به کالاهای «ساخت ایران» می‌تواند ایران را به «هاب ترانزیت» منطقه تبدیل نماید. بنابراین، به‌واسطه هم‌بسته شدن «دیپلماسی ترانزیت» با «استراتژی ساخت ایران»<sup>۱</sup> است که نقش ترانزیت ایران تثبیت می‌شود و نادیده انگاشتن یا جایگزین‌سازی آن برای طرف چینی به‌راحتی ممکن نمی‌شود. به‌علاوه، می‌توان در این پروژه‌ها مطابق الگوی آمایشی برای مناطق جغرافیایی کشور نقش ژئوآکونومیک داخلی و بین‌المللی نیز تعیین کرد.

همچنین، زمینه‌های اجرایی‌سازی مفاد سند همکاری استراتژیک با چین در چارچوب توافق ۲۵ ساله می‌تواند مدنظر برنامه‌نویسان کشور قرار گیرد. همکاری در زمینه فناوری‌های پیشرفته از جمله در زمینه هوا و فضا، بیوتکنولوژی، هوش مصنوعی، محاسبات کوانتومی، نیمه‌هادی‌ها و نسل پنجم ارتباطات با رعایت ملاحظات امنیتی در این چارچوب جای می‌گیرند. تلاش جمهوری اسلامی ایران در گسترش همکاری‌های فناوری با چین می‌باید معطوف به تبدیل شدن به قطب شرقی اقتصاد دیجیتال در منطقه غرب آسیا در رقابت با امارات به‌عنوان قطب غربی اقتصاد دیجیتال منطقه باشد.

درواقع، جهت‌گیری دیپلماسی اقتصادی کشور در قبال چین باید به‌نحوی باشد که به‌طور توأمان هم نیازهای توسعه‌ای ایران و هم نیازهای راهبردی چین و همچنین همسایگان ایران را تأمین کند. پرواضح است که ذی‌نفع‌سازی دیگر بازیگران نسبت به توسعه جمهوری اسلامی ایران آن‌ها را به پذیرش «قدرت‌یابی جمهوری اسلامی ایران» در غرب آسیا متقاعد می‌سازد. به دیگر سخن، سیاست خارجی کشور می‌باید از تمرکز صرف بر روابط دوجانبه با چین و همسایگان بپرهیزد و آن‌ها را درگیر روابط شبکه‌ای و به‌هم‌پیوسته سازد. در چنین شرایطی، ضمن تحصیل عواید اقتصادی مورد نیاز، پدیده ایران‌هراسی کم‌اثر شده و واکنش مقابله‌جویانه و بازدارنده کشورهای منطقه را در برابر ایران تحت‌الشعاع قرار می‌دهد.

### پیشران سوم: تقویت ملی‌گرایی و حمایت‌گرایی اقتصادی

کارکرد جدید پس از دوران فروپاشی نظام برتون‌وودز در اقتصادهای توسعه‌یافته به‌ویژه ایالات متحده را می‌توان با عنوان «صنعت‌زدایی» مفهوم‌بندی نمود<sup>۲</sup> که در نتیجه آن خطوط تولید بسیاری از صنایع ایالات متحده و کشورهای توسعه‌یافته به جهان در حال توسعه به‌ویژه چین انتقال یافت. هدف غول‌های اقتصادی و صنعتی این بود تا از مزیت‌های نسبی این کشورها به‌ویژه مزیت نیروی کار ارزان، برای بهبود جایگاه خود در بازار جهانی و نیز دسترسی آسان‌تر به بازار بزرگ آسیا بهره‌برداری نمایند. این فرآیند به صنعت‌زدایی گسترده در ایالات متحده و طیفی از کشورهای غربی منجر شد و زوال تدریجی طبقه متوسط صنعتی را در این کشورها به‌همراه آورد. زوال طبقه متوسط صنعتی در این کشورها پایگاه اجتماعی احزاب سیاسی را دچار تغییر کرد و زمینه را برای ظهور جریان راست افراطی و «حمایت‌گرایی اقتصادی» فراهم آورد. ظهور ترامپ در ایالات متحده و خروج انگلیس از اتحادیه اروپا موسوم به برگزیت در این بستر

1. Made in Iran Strategy

2. [https://ciaotest.cc.columbia.edu/pbei/ie/0030353/f\\_0030353\\_24527.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/pbei/ie/0030353/f_0030353_24527.pdf)

قابل تبیین می‌باشند. ظهور نیروهای حمایت‌گرا در سال‌های اخیر به ایالات متحده محدود نمی‌شود و طیف قابل توجهی از کشورهای اروپایی نیز با گرایش‌های فزاینده حمایت‌گرایی و مخالفت بخش‌های مهمی از جامعه با تجارت آزاد مواجهند. این مخالفت‌ها زمینه را برای ظهور نیروهای فراهم آورده که بر محدودیت‌های تجارت آزاد و مقابله گسترده‌تر با دسترسی کشورهای در حال توسعه به بازار کشورهای توسعه‌یافته تأکید می‌کنند.

متأثر از همین روند، الگوی همکاری و تعامل چین و ایالات متحده به تدریج جای خود را به الگوی رقابت و تقابل داده است. در الگوی جدید، حوزه‌های رقابت میان دو کشور فزاینده شده‌اند. جنگ تجاری چین و ایالات متحده در دوره ترامپ نماد تغییر پارادایمی در روابط دو کشور و نشانگری از تغییر پارادایم در اقتصاد سیاسی بین‌الملل محسوب می‌شود. دولت بایدن نیز پارادایم رقابت‌جویانه و تعارض‌آمیز در قبال چین را تداوم بخشیده و همچنان بر رقابت اقتصادی با این کشور و کاهش دسترسی آن به بازار و فناوری ایالات متحده تأکید دارد.

دولت بایدن آشکارا سیاست خود را بر محوریت حمایت از طبقه متوسط و نیروی کار ایالات متحده قرار داده و اعلام کرده که علاقه‌ای به انعقاد موافقتنامه‌های تجارت آزاد به‌ویژه با کشورهای در حال توسعه ندارد.<sup>۱</sup> از طرف دیگر، چین نیز در قالب استراتژی جدید توسعه اقتصادی خود موسوم به «چرخه دوگانه» بر استقلال اقتصادی از غرب در حوزه فناوری‌های بسیار پیشرفته، امنیت انرژی و امنیت غذایی تأکید کرده و به‌نوعی حمایت‌گرایی را در اقتصاد خود گسترش داده است.<sup>۲</sup>

#### پیشران چهارم: نقش‌یابی ابزارهای اقتصادی در معادلات ژئوپلیتیک: امکان استمرار و تشدید تحریم‌ها

اگرچه تحریم پدیده جدیدی محسوب نمی‌شود ولی امروزه کارکردهای جدیدی یافته است. امروزه با توجه به آنکه قدرت‌های غربی قادر به پذیرش ریسک و هزینه جنگ‌های همه‌جانبه نیستند، تحریم را به ابزار جایگزینی برای گزینه نظامی در استراتژی امنیت ملی خود تبدیل کرده‌اند. در واقع تحریم ابزاری برای شکل‌دهی به معادلات منطقه‌ای و جهانی است. به‌عنوان نمونه جنگ اوکراین نه تنها ژئواکونومی اوراسیا را دگرگون کرده، بلکه گسترده‌ترین نظام تحریمی را علیه یک اقتصاد تریلیون دلاری موجب شده است. ایالات متحده بخش مهمی از اقتصاد انرژی روسیه را به‌ویژه در حوزه انتقال گاز به اروپا تحت تحریم قرار داده است. آثار نظام تحریمی جدید بر امنیت انرژی، امنیت غذایی و ژئواکونومی اوراسیا قابل توجه خواهد بود و گسستگی در اقتصاد جهانی را افزایش خواهد داد.

بر مبنای چنین روندی، تحریم‌های جمهوری اسلامی ایران نه تنها به دلیل رقابت منطقه‌ای کشورمان و آمریکا به احتمال زیاد پابرجا خواهد بود، بلکه ورود آمریکا به دوره رقابت با قدرت‌های بزرگ نیز عاملی در جهت تثبیت استفاده از تحریم علیه رقبا خواهد بود. در واقع و از این منظر، تحریم ایران اساساً نمودی از تعارض میان حوزه‌های ژئوپلیتیک است و جغرافیای ایران به دلیل قرارگیری در نقطه گرانیگاهی شکل‌گیری نظم در حال گذار جهانی (نسبت به چین، روسیه، هند، اروپا، آمریکا و ...) عاملی مهم در ماندگاری تحریم است. بنابراین، پیش‌بینی آن است که استفاده از تحریم یک‌جانبه و چندجانبه به‌عنوان اهرم فشار علیه کشورهای ناهمسو با غرب و آمریکا به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران

1. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>

2. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3110184/what-chinas-dual-circulation-economic-strategy-and-why-it>



استمرار خواهد داشت و شدت خواهد یافت. همچنین، اقدامات اجبار آمیز و محدودیت زای اقتصادی به متحدان منطقه‌ای و بین‌المللی ایران با هدف تضعیف و فرسایش قدرت (روند اعمال تحریم علیه سوریه، روسیه و چین) نیز تسری می‌یابد. افزون بر این، ایالات متحده و چین به تدریج نظام تحریمی جدیدی را علیه یکدیگر تدوین کرده و حوزه‌های بیشتری از اقتصاد یکدیگر را تحت تحریم یا محدودیت قرار می‌دهند. ایالات متحده بخش مهمی از اقتصاد دیجیتال چین را به‌ویژه در حوزه فناوری نسل پنجم ارتباطات تحت تحریم قرار داده است. از طرف دیگر، چین به تدریج در حال تدوین نظام تحریمی جدید آمریکامحور است و تعداد فزاینده‌ای از شرکت‌های آمریکایی را در لیست تحریم خود قرار می‌دهد.

### پیش‌بینی پنجم: بحران حکمرانی جهانی

بحران حکمرانی جهانی یکی دیگر از روندهای دگرگون‌کننده ساختار اقتصاد سیاسی بین‌الملل محسوب می‌شود. در دوره سلطه‌گری آمریکا کشورهای موسوم به گروه ۷ به رهبری ایالات متحده بخش اعظم منابع ثروت در اقتصاد سیاسی بین‌الملل را در اختیار داشتند و متأثر از این توانمندی، نقش قاعده‌نویس در اقتصاد جهانی را ایفا می‌کردند. این کشورها نظم مبتنی بر نهادهای برتون‌وودز را توسعه دادند و با شکل‌دهی به سازمان تجارت جهانی نظام تجارت چندجانبه را وارد دوره جدید نمودند، اما متأثر از فرآیند جهانی‌سازی و رشد سریع اقتصادی، توزیع ثروت در اقتصاد جهانی نیز متحول شد و هم‌اکنون کشورهایی که روزگاری کشورهای فقیر و قاعده‌پذیر محسوب می‌شدند، در موقعیت قاعده‌نویسی قرار گرفته‌اند. به دیگر سخن، قواعدی که غرب برای اقتصاد سیاسی بین‌الملل و حکمرانی در این حوزه در دوره پس از جنگ دوم جهانی نگاشته و در دوره پس از فروپاشی شوروی آن‌ها را جهان‌شمول کرده است، کاملاً مورد پذیرش کشورهای در حال توسعه قرار ندارد و طیفی از این کشورها می‌کوشند خود را از موقعیت قاعده‌پذیر به قاعده‌گذار ارتقاء دهند.

کوشش‌های چین و هند در این راستا بیش از سایر کشورهای در حال ظهور قابل مشاهده است. در سال‌های اخیر قدرت‌های در حال ظهور همواره استدلال کردند که نظام حکمرانی اقتصادی سیاسی بین‌الملل بازتابی از نحوه توزیع ثروت اقتصاد جهانی در روزگار کنونی نیست. اما غرب نه تنها در برابر ایجاد تغییرات در نظام حکمرانی اقتصادی جهانی مقاومت کرده، بلکه مدعی است که کشورهای در حال توسعه به‌ویژه چین در پرتو «سواری مجانی» از نظام حکمرانی جهانی به‌ویژه سازمان تجارت جهانی به پیشرفت‌های شگفتی دست یافته‌اند و همچنان مشغول سوءاستفاده از این نظام‌اند. بن‌بست تغییر در نظام حکمرانی اقتصادی جهانی و فاصله فزاینده این نظام از واقعیت‌های اقتصادی سیاسی جهانی باعث شده تا بحران در این نظام عمق بیشتری بیابد و کشورهای در حال توسعه به‌ویژه چین بر شکل‌دهی به نظم جدید اقتصاد سیاسی بین‌الملل تمرکز بیشتری پیدا کنند. ابتکارات چین در حوزه اقتصاد سیاسی بین‌الملل در سال‌های اخیر به شدت افزایش یافته و این کشور با شکل‌دهی به ابتکار جاده ابریشم، بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت و مکانیسم‌های دیگر کوشیده تا در روندی تدریجی بنیان‌های نظامی جدید در اقتصاد سیاسی بین‌الملل را ایجاد نماید.

بحران حکمرانی در اقتصاد جهانی احتمالاً تا آینده قابل پیش‌بینی تداوم خواهد یافت و رقابت‌های ژئوپلیتیک میان قدرت‌های در حال ظهور و قدرت‌های قدیم به‌ویژه میان چین و روسیه از یک‌سو و اتحادیه اروپا و آمریکا از سوی دیگر به این بحران عمق بیشتری خواهد بخشید. در این فرآیند نهادهای موسوم به برتون‌وودز شامل بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی برای نقش‌آفرینی مؤثر در اقتصاد سیاسی بین‌الملل با چالش‌های بیشتری مواجه

خواهند بود. وضعیت کنونی سازمان تجارت جهانی نمادی از این روند است. در واقع، تنش دوامدار میان چین و ایالات متحده باعث شده تا سازمان تجارت جهانی به نوعی فلج شود و کارکردهای اصلی آن تحت تأثیر قرار گیرد.

### پیشران ششم: تغییر زنجیره‌های جهانی ارزش

ظهور و گسترش زنجیره‌های جهانی ارزش یکی از مهم‌ترین روندهای جهانی در دهه‌های گذشته بوده و به معنای واقعی کلمه به اقتصاد بین‌المللی شکل داده است. در واقع، زنجیره‌های جهانی ارزش نماد درهم‌تنیدگی اقتصاد سیاسی بین‌الملل میان کشورها محسوب می‌شوند. در سال‌های اخیر و با ظهور طیف قابل توجهی از کشورهای در حال توسعه به‌ویژه چین، هویت ژئوپلیتیکی جدیدی پیرامون زنجیره‌های ارزش شکل گرفته است.

از یک‌سو، کانونی شدن نقش چین در زنجیره‌های جهانی ارزش به‌ویژه پس از وقوع بحران کرونا، غرب را نگران وابستگی به این کشور به‌ویژه در کالاهای واسطه‌ای پیشرفته کرده است. از دیگر سو، چین نیز در فرآیند گذار از کارخانه جهان به کشوری توسعه‌یافته به‌طور فزاینده‌ای نگران وابستگی به غرب در بخش‌هایی از زنجیره جهانی ارزش است. چین از وابستگی تکنولوژیک خود به غرب و به‌ویژه ایالات متحده در فرآیند رقابت رو به افزایش آن با آمریکا نگران است. از همین‌رو، در قالب استراتژی کلان «چرخه دوگانه» در پی استقلال تکنولوژیک برآمده است.

بنابراین، امروزه رابطه سیاست و اقتصاد در زنجیره‌های ارزش به شکل پیچیده‌ای در حال تغییر است. عامل اصلی در شکل‌گیری تعارض‌های جدید بین‌المللی و برهم خوردن نظم بین‌المللی موجود، اشباع درونی (محدودیت رشد و ضرورت تأمین امنیت زنجیره ارزش کالاهای راهبردی) حوزه‌های تحت نفوذ قدرت‌های بین‌المللی است که به واسطه آن دیگر نمی‌توانند بدون نزاع و تعارض با یکدیگر مسیر توسعه‌ای خود را پیش ببرند. جنگ روسیه و اوکراین بهترین مصداق برای تبیین این روایت از نظم جهانی در حال گذار است. از یک‌سو، اتحادیه اروپا مهم‌ترین شریک تجاری روسیه محسوب می‌شود و در میان ده شریک نخست تجاری مسکو تعداد ۹ کشور، اروپایی‌اند. از طرف دیگر، روسیه مهم‌ترین منبع تأمین انرژی اتحادیه اروپا محسوب می‌شود، اما با آغاز جنگ اوکراین، متغیر ژئوپلیتیک فشار فزاینده‌ای بر زنجیره‌های ارزش و وابستگی میان دو طرف وارد آورده است. تاکنون حوزه‌های مهمی از روابط تجاری و اقتصادی طرفین با یکدیگر قطع شده و احتمالاً تعامل دو طرف در حوزه انرژی نیز در سال‌های آینده به شدت کاهش خواهد یافت.

حمله نظامی روسیه به اوکراین به طرق مستقیم و غیرمستقیم، اقتصاد کشورهای غرب آسیا را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. تأثیرپذیری کشورهای غرب آسیا و به‌ویژه حوزه خلیج فارس از این جنگ، در بعد انرژی قابل تأمل به نظر می‌رسد. کشورهای اروپایی سیاست جدید خود را در راستای کاهش وابستگی به انرژی روسیه اعلام کرده‌اند. قاعدتاً جایگزین متصور در این زمینه کشورهای صادرکننده نفت و گاز در آسیای غربی به‌ویژه کشورهای خلیج فارس خواهند بود. به‌علاوه، بحران اوکراین امنیت غذایی در سراسر منطقه را تهدید کرده است. روسیه بزرگ‌ترین و اوکراین پنجمین صادرکننده گندم در جهان محسوب می‌شوند. دو کشور در مجموع ۲۵ درصد کل صادرات گندم در جهان را برعهده دارند و بیش از ۵۰ درصد از گندم آن‌ها به آسیای غربی به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین واردکنندگان گندم صادر می‌شود. کشورهایی مانند یمن، سوریه و لبنان هم‌اکنون درگیر ناامنی غذایی هستند. اخلاف در قیمت‌ها و عرضه می‌تواند تأثیر مخربی بر امنیت غذایی و به تبع آن بر ثبات سیاسی بسیاری از کشورها داشته باشد. نگرانی و نارضایتی عمومی در مورد افزایش قیمت مواد غذایی و به‌خصوص نان، اغلب بستری برای اعتراضات و ناآرامی‌های مردمی در سراسر منطقه



بوده است. این بحران بیانگر آسیب‌پذیری کشورهای غرب آسیا نه تنها در برابر چالش‌های امنیتی سنتی، بلکه در مواجهه با چالش‌های امنیت غذایی نیز می‌باشد.

در چنین شرایطی، چشم‌اندازهای جدیدی از سیاست موازنه‌بخشی در خلیج فارس متصور است. کشورهای منطقه با توجه به تجربه دو دهه گذشته و اثبات غیرقابل‌انکار بودن غرب، به نظر می‌رسد براساس منافع ملی خود با مناقشه غرب و روسیه برخورد کنند. رأی ممتنع امارات به قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل در محکومیت تهاجم روسیه به اوکراین و رد درخواست‌های آمریکا و اروپا برای افزایش تولید نفت به منظور کاهش قیمت جهانی آن گواهی بر این استدلال می‌باشند.

در شرایط بی‌ثبات و ناپایدار ناشی از جنگ اوکراین، جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با لحاظ کردن آلاینده‌گی کمتر گاز و با اتکاء به ذخایر غنی خود و خطوط لوله گسترده، همچنین نیاز همسایگان و کشورهای آسیای شرقی و هند، از مزیت روسیه در بخش استخراج گاز استفاده نماید. بنابراین، در عین حفظ تولید و فروش نفت، بهره‌برداری از گاز به‌عنوان یکی از منابع اصلی تجارت و درآمد ملی با سرمایه‌گذاری و همکاری مشترک روسیه می‌تواند در دستورکار برنامه‌نویسان کشور قرار گیرد.

همچنین، در شرایطی که جنگ اوکراین امنیت غذایی را به مخاطره افکنده، صادرات مجدد کالاهای اساسی روسیه از طریق جمهوری اسلامی ایران به همسایگان و کشورهای شرق آسیا فرصت مناسبی برای فعال‌سازی دیپلماسی اقتصادی کشورمان محسوب می‌شود. ایفای نقش حلقه واسط ترانزیت کالاهای اساسی توسط ایران، هم نیازهای توسعه‌ای کشور و هم نیازهای راهبردی روسیه، همسایگان و کشورهای شرق آسیا را تأمین می‌کند. در این وضعیت، روابط شبکه‌ای میان ایران و کشورهای ذی‌نفع شکل می‌گیرد که غیرقابل جایگزین‌سازی است.

در حوزه ترانزیت بین‌المللی، در برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌توان از یک‌سو ادامه و تکمیل پروژه‌های مربوط به کریدور شمال-جنوب و ازسوی دیگر، بهره‌برداری از مزیت جغرافیایی و امنیتی ایران برای ایفای نقش واسط مطمئن و چهارراه بین کریدورهای شرق-غرب و شمال-جنوب را در دستورکار قرار داد.

**پیش‌ران هفتم: اتخاذ راهبرد نبرد ترکیبی رژیم صهیونیستی علیه جمهوری اسلامی ایران و هم‌پیمانان آن**

رژیم صهیونیستی در راستای ادامه دشمنی با جمهوری اسلامی ایران و از طریق تبلیغات غیرواقعی و منفی علیه توانمندی‌های کشورمان، تلاش کرده تا سطح نقش‌آفرینی خود در معماری امنیتی منطقه را ارتقاء بخشد. «پیمان ابراهیم» نمادی از این تلاش رژیم صهیونیستی در لایه‌های سیاسی و اقتصادی است. معامله قرن و عادی‌سازی روابط کشورهای عربی با این رژیم را می‌توان نوعی ائتلاف‌سازی استراتژیک عربی-عبری در برابر جمهوری اسلامی ایران تلقی کرد. این روند با پیامدهای سیاسی-امنیتی و حتی اقتصادی همراه خواهد بود. علاوه بر افزایش وابستگی اقتصادی میان رژیم صهیونیستی و کشورهای خلیج فارس، جمهوری اسلامی ایران می‌باید نسبت به پیامدهای دیگر این روند از جمله قطب‌بندی جدید امنیتی در غرب آسیا، افزایش تنش کشورهای خلیج فارس با ایران، افزایش نفوذ اطلاعاتی-امنیتی رژیم صهیونیستی در این منطقه، توسعه همکاری‌های امنیتی-نظامی عربستان و رژیم صهیونیستی، ورود صهیونیست‌ها به دریای سرخ و افزایش حضور اطلاعاتی-امنیتی این رژیم در یمن هوشیار باشد.

این روند، طیفی از الگوهای رفتاری تخاصمی رژیم صهیونیستی در قبال ایران را دربرمی‌گیرد؛ از حملات پهپادی و موشک‌اندازی به پایگاه‌های ایران و متحدان در اقصی نقاط منطقه تا رویارویی مستقیم نظامی (به‌عنوان سناریوی محتمل). بنابراین، افزایش تنش و بی‌ثباتی ناشی از ریسک‌پذیری بیشتر دشمنان برای ورود به منازعه و درگیری امنیتی و نظامی با ایران گزینه‌ای محتمل در پنج سال آینده به‌نظر می‌رسد.

براین اساس، در تنظیم سیاست منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران به‌موجب برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌باید ضمن ایجاد بازدارندگی در برابر تهاجم ترکیبی رژیم صهیونیستی، به ترمیم و بهبود روابط با عربستان و امارات، تقویت همکاری‌های امنیتی-دفاعی با قطر، رفع اختلافات و تنش در میداين مشترک با امارات و عربستان، توسعه نفوذ اطلاعاتی در کشورهای منطقه، تقویت توان دریایی، اطلاعاتی و امنیتی انصارالله یمن به‌عنوان اهرم فشار بر رقبا و دشمنان و تقویت جبهه شامات در برابر خلیج فارس توجه لازم صورت گیرد.

## ۲-۲. کلان روندهای موضوعی با پیامدهای گسترده اقتصادی

### پیشران اول: تغییرات آب‌وهوایی و زیست‌محیطی

مهم‌ترین بحران اقلیمی بلندمدت، روند فزاینده گرم شدن زمین است که در نتیجه پیشرفت‌های صنعتی و تکنولوژیک بشر رخ داده است. این بحران به نوبه خود امنیت انسانی را به‌شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و منشاء تهدید برای ساختار زیست‌بوم‌های جهان از جمله نابودی جنگل‌ها، وقوع سیل و طوفان، تغییر محصولات کشاورزی و در یک کلام عامل شکل‌گیری «بحران کمیابی منابع زیستی» به شمار می‌آید. اهمیت مسائل و مشکلات زیست‌محیطی از آن رو است که علاوه بر کاهش کیفیت زندگی، خسارات جبران‌ناپذیری به سلامت و اقتصاد جامعه وارد می‌سازد. بحران کم‌آبی و کاهش دسترسی به آب (تداوم خشکسالی در بخش‌های قابل‌توجهی از منطقه غرب آسیا)، جنگل‌زدایی و بیابان‌زایی، آلودگی هوا، ریزگردها، کاهش روند تولیدات کشاورزی متأثر از کم‌آبی و تخریب خاک و تغییرات جمعیتی از مهم‌ترین تغییرات زیست‌محیطی در سطح جهان و منطقه غرب آسیا محسوب می‌شوند.

در بستر تغییرات آب‌وهوایی و بحران‌های زیست‌محیطی به‌عنوان معضلی جهانی، در ایران نیز وقوع تغییرات اقلیمی و تغییر الگوی بارش و مدیریت نامناسب منابع آبی و تالاب‌های داخل کشور موجب تشدید رخدادهایی نظیر گسترش گردوغبار شده است. به همین جهت، متأسفانه شاهد رشد مخاطرات زیست‌محیطی در سال‌های اخیر بودیم به‌نحوی که در طول سال‌های اخیر حداقل ۳۳ هزار مرگ در ایران مرتبط با آلودگی هوا گزارش شده است. وقوع تغییرات اقلیمی و تغییر الگوی بارش، کاهش پتانسیل جذب زمین به علت کاهش حفرات خاک، خشکی تالاب‌ها و حذف پوشش گیاهی در کنار ابرپروژه‌های آبی همسایگان که باعث تشدید وقوع رخدادهای ریزگرد می‌شود، همگی سبب شده است که کیفیت هوای اکثر استان‌های کشور کاهش قابل توجهی پیدا کند، البته ابرپروژه‌های آبی همسایگان نظیر پروژه‌های داپ و گاپ در ترکیه نیز، موجب کاهش معنادار رطوبت خاک در سه سال اخیر در کانون‌های غبار عراق گشته که افزایش محسوس گردوغبار را در کشور ما نیز به همراه داشته است. همچنین، الگوهای مصرف کنونی ما نیز به‌شدت بر تخریب فضای زیست‌محیطی مؤثر است به‌نحوی که در ایران سالیانه حدود ۱۸ میلیون تُن پسماند تولید می‌شود.

این رویدادها درحالی به وقوع می‌پیوندند که ایران به‌دلیل رشد جمعیت، گسترش شهرنشینی و توسعه، از یک‌سو به منابع پایدار آبی در بخش‌های مختلف مصرف نیاز روزافزون داشته و از دیگر سو به‌دلیل قرارگیری در کمربند



خشک جهان و متأثر از تغییر اقلیم، در آینده از منابع در دسترس کمتری برخوردار خواهد بود. در حال حاضر، به واسطه برداشت بی‌رویه، قریب به ۱۴۰ میلیارد مترمکعب اضافه برداشت از سفره‌های آب زیرزمینی انجام گرفته که بعضاً جبران‌ناپذیر بوده است. این در حالی است که برای پایداری منابع آبی و براساس استانداردهای جهانی، نباید بیش از ۴۰ درصد از منابع آبی تجدیدناپذیر مورد مصرف قرار گیرند. اما متأسفانه ۹۰ درصد منابع آب تجدیدناپذیر در ایران استفاده شده‌اند که با این سرعت مصرف، مطابق برآوردها کمتر از دو دهه آینده آب تجدیدناپذیر دیگری باقی نمی‌ماند و با ادامه روند کنونی ضمن گسترش فرونشست در مناطق مختلف و نابودی همیشگی آب‌خوان‌ها، بسیاری از مصارف وابسته به منابع آب زیرزمینی را نیز عملاً از بین خواهند رفت. این در صورتی است که در بعضی از استان‌ها میزان وابستگی به این منابع صددرصد است و احتمالاً با میزان استفاده کنونی از منابع آبی تجدیدناپذیر عملاً در این استان‌ها در ۵ سال آینده با چالش آبی مواجه خواهیم شد.

با این الگوی مصرف، برنامه‌ریزان کشور در افق ۵ ساله مجبور هستند که برای تأمین آب، عموماً به نزولات جوی سالانه توجه داشته باشد. این در حالی است که براساس اعلام سازمان هواشناسی، بارش‌ها در سال آبی ۱۴۰۰-۱۳۹۹ با میانگین ۱۵۸ میلیمتر، حدود ۳۰ درصد زیر حد نرمال بوده و با وجود آنکه شرایط بارش‌ها در سال آبی ۱۴۰۰-۱۴۰۱ بهتر بوده میزان بارش‌ها همچنان حدود ۱۴ الی ۱۵ درصد زیر نرمال قرار دارد. از آنجا که کشاورزی ایران در سال‌های اخیر متأسفانه بیش از ۶۰ درصد وابسته به آب‌های زیرزمینی بوده، حفظ رشد بخش کشاورزی نیازمند افزایش این وابستگی و تخریب بیشتر سفره‌های آب زیرزمینی و پذیرفتن پیامدهای محیط زیستی است که نه‌تنها معقول نخواهد بود بلکه عملاً با توجه به آمارهای فوق امکان‌پذیر نیست.

بنابراین، یکی از نتایج این روندهای متحول آب‌وهوایی و زیست‌محیطی، لاجرم احتمال کاهش امنیت غذایی برای کشورمان خواهد بود. در عرصه امنیت غذایی محصولاتی مثل روغن و خوراک دام و طیور از جمله اقلام محصولات اساسی است که هنوز وابستگی زیادی به خارج دارند و بخشی از گندم و برنج مصرفی نیز از طریق واردات تأمین می‌شود. خودکفایی در تولید محصولات پروتئینی نیز وابسته به نهاده‌های جو، ذرت و کنجاله سویا بوده که عمده آن وارداتی است؛ متأسفانه در سال‌های اخیر این روند جدی‌تر بوده و فی‌المثل ۲/۴ برابر شدن درصد وابستگی ایران به واردات غلات در بازه زمانی ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۰ را شاهد بوده‌ایم؛ به طوری که این وابستگی در دوره مذکور از ۱۸/۱ به ۴۳/۱ درصد رسیده است. در سال ۱۴۰۰ نیز با رقم بی‌سابقه ۱۸ میلیارد دلاری واردات محصولات کشاورزی و غذا به ایران مواجه بوده‌ایم. همه این موارد در حالی است که طبق آمار بین‌المللی موجود، سهم اراضی کشاورزی (مشمول بر زراعی، باغی و مراتع) از کل اراضی کشور، در دوره ۲۰۱۶-۱۹۶۱ از ۳۶/۴ به ۲۸/۲ درصد کاهش یافته و از نظر میزان کاهش اراضی کشاورزی، کشور ایران رتبه ۲۹ جهان را داراست. همچنین سرانه اراضی کشاورزی (مشمول بر اراضی زراعی-باغی و مراتع) به‌ازای هر نفر، در دوره ۲۰۱۳-۱۹۶۱، ۷۷ درصد کاهش یافته و از این نظر نیز در رتبه ۱۲ جهان قرار دارد.

با توجه به شرایط پیش‌گفته لازم است در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی با همراهی و همکاری کشورهای منطقه نسبت به کاهش و تثبیت سطوح پرتانسیل گردوغبار در قالب کنسرسیوم منطقه‌ای اقدام فوری صورت پذیرد. از این‌رو، در این برنامه لازم است با اتخاذ رویکرد همبست<sup>۱</sup> به صورت توأمان مسائل مدیریت منابع آب، حفظ محیط‌زیست،

تأمین امنیت غذایی، تولید و مصرف انرژی در کنار یکدیگر و به صورت یک چرخه دیده شود و به طراحی الگوهای جهت ایجاد این همبست در سطح منطقه مبادرت شود.

### پیشران دوم: تغییرات اجتماعی و جمعیتی

روندهای متحول جمعیتی با شاخص‌های منفی، در بسیاری از کشورها از جمله ایران نقشه و جغرافیای انسانی را تحت تأثیر قرار داده‌اند. سالخوردگی جمعیت، مهاجرت و افزایش شهرنشینی از مهم‌ترین رویدادهای جمعیتی به‌شمار می‌آیند که به‌نظر می‌رسد در افق برنامه مسئله کشور ما نیز خواهند بود.

در تبیین تغییرات جمعیتی در ایران می‌توان اول به سالمندی جمعیتی در کشور اشاره کرد که ضمن ریشه داشتن در باورهای فرهنگی نوپدید، معلول مشکلات اقتصادی و خصوصاً معیشتی نیز می‌باشد. در عرصه تحولات جمعیتی هم‌اکنون نرخ رشد جمعیت حدود ۰/۷ درصد است که البته در سال ۱۴۰۰ برای اولین بار کاهش این نرخ متوقف گردید و اندکی خوش‌بینی نسبت به آینده پنجره جمعیتی کشور را ایجاد نمود که به‌نظر می‌آید ناشی از آخرین ظرفیت‌های پنجره جمعیتی دهه ۶۰ کشور باشد. با این وجود به جهت آنکه نرخ باروری در حدود ۱/۶ فرزند به‌ازای هر زن است همچنان این انتظار وجود دارد که نرخ رشد جمعیت کشور در ۱۵ سال آینده صفر شود.

اما در کنار مباحث جمعیتی در حوزه اجتماعی باید به مقوله سرمایه اجتماعی نیز اشاره کرد که با توجه به وضعیت شاخص‌های اقتصادی و معیشتی کشور در سال‌های گذشته، چالش‌ها و نگرانی‌هایی را در وضعیت سرمایه اجتماعی ایجاد کرده است. در این میان مسئله مهاجرت نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

البته، مسئله مهاجرت جنبه داخلی نیز دارد که یا در نتیجه تغییرات اقلیمی و اقتصادی از روستاها به شهرها بوده که منجر به افزایش نرخ شهرنشینی و همچنین حاشیه‌نشینی در کلان‌شهرها شده و یا از نواحی کم‌آب به نواحی دارای بارش کافی صورت گرفته که ضمن برهم زدن هرم‌های جمعیتی، موجد مشکلات فراوان اجتماعی و فرهنگی به‌ویژه در حوزه افزایش سرسام‌آور قیمت مسکن در نواحی مهاجرپذیر شده است. شکل‌گیری موج‌های مهاجرت سمت‌وسوی دیگری نیز داشته و آن گسیل مهاجرت از استان‌های محروم و مرزی به سمت استان‌های مرکزی به‌ویژه تهران و البرز است.

### پیشران سوم: تغییرات فناوری و سایبری

از مهم‌ترین روندهای موضوعی متحول در دنیای امروز تغییرات فناوری و سایبری است. رویدادهای موضوعی متحول در حوزه فناوری و سایبری با بروز نشانه‌هایی همراهند که می‌توان به عمده‌ترین آن‌ها شامل انقلاب صنعتی چهارم (بلاک چین، هوش مصنوعی، محاسبات کوانتومی، اینترنت اشیا، پرینت سه‌بعدی، شبکه 5G، رباتیک)، تحول ماهیت جنگ‌های مدرن و افزایش تهدیدهای سایبری، افزایش نقش تکنولوژی‌های پیشرفته و فناوری ارتباطات و اطلاعات در بخش‌های تولیدی و خدماتی، نفوذ گسترده رسانه‌های جمعی به‌ویژه شبکه‌های اجتماعی مجازی و ابزارهای پیام‌رسان موبایلی (زیست مجازی و متاورس) اشاره کرد.

برخلاف سرعت شتابان فناوری‌های بسیار پیشرفته، در کشورمان شاهد ضعف ساختاری برای بهره‌مندی از این تحولات هستیم که احتمالاً با حضور مسائل نوپدید نظیر رمارزها و یا پلت‌فرم‌های استارت‌آپی و عدم بازآرایی نظام تصمیم‌گیری در دولت متناسب با این تحولات، این موضوع تشدید خواهد شد. در این میان سرعت گرفتن هوشمندسازی و توسعه فناوری هوش مصنوعی و سایبری و بحران مدیریت فضای مجازی، دولت را در پنج سال آینده با چالش‌هایی



مواجه خواهد کرد. یقیناً، ناکارآمدی نظام تأمین منابع انسانی در بخش دولتی و عدم بهره‌وری آن‌ها بر این مشکل خواهد افزود.

به جهت بخشی‌نگری دستگاه‌ها و عدم پیش‌بینی مشخص برای هماهنگی و استقرار یکپارچه دولت الکترونیکی و نبود سازوکار و ضمانت اجرای مناسب در همکاری دستگاه‌ها برای تبادل داده و استفاده مؤثر از سامانه‌ها، همچنان موضوع سامان یافتن دولت الکترونیک و سرریز درست فناوری‌های هوش مصنوعی به ساختار اداری کشور محل تردید است. در این میان میل به مهاجرت ظرفیت نخبگانی فعال و زبده کشور در حوزه هوشمندسازی و ضعف ساختار مدیریت و دسترسی و پردازش داده‌های باز و حجیم کشور در تشدید این موضوع در پنج سال آینده مؤثر خواهد بود.

### ۳. فرصت‌های اصلی پیش روی کشور در پنج سال آینده

در کنار ارائه تحلیل‌های آسیب‌شناسانه از وضع موجود و تبیین چالش‌های کشور برای سیاست‌گذاری، ضروری است به ظرفیت‌ها، نقاط قوت و فرصت‌های مزیت‌ساز بی‌شمار کشور نیز توجه کافی نمود و راهکارهای متناسب را برای تدبیر و تمثیت امور پیش روی سیاستگذاران قرار داد. در این چارچوب و در نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نظر می‌رسد در آستانه ورود به برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور در کنار این چالش‌ها سه حوزه خاص فرصت‌ساز نیز پیش روی کشور قرار دارد که عبارتند از:

فرصت اول، شکل‌گیری تحولات فناورانه جدید است که این تحولات تمام شئون و امور کشورهای توسعه‌یافته و کشورهایی که در روند توسعه قرار گرفته‌اند را دربرگرفته است. آنچه در سال نیز با عنوان تولید دانش بنیان مورد تأکید مقام معظم رهبری بوده است، ناظر بر فرصتی است که این پنجره فرصت فناورانه پیش روی کشور قرار داده است، البته استفاده از این سیاست نیازمند تغییر رویکرد سیاست‌گذاری افقی کنونی نهادهایی نظیر معاونت علم و فناوری در حوزه توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان و گردش پارادایمی به سمت سیاست‌های عمودی با تأکید بر حوزه‌هایی نظیر هوش مصنوعی، رباتیک، فناوری‌های همگرا، الکترونیک و برخی از موضوعات زیستی است. در واقع با توجه به آنچه در سطور بالا در خصوص چالش‌های اقتصادی و اجتماعی کشور بیان گردید، استفاده از این ظرفیت فناورانه با سیاست‌های افقی سال‌های پیشین نهادهای متولی توسعه فناوری ممکن نخواهد بود. ما نیازمند یک نوع اولویت‌گذاری در بهره‌برداری از این پنجره فرصت هستیم که این بدون تغییر ریل‌گذاری سیاست‌های توسعه فناوری کنونی محقق نخواهد شد. همچنین، بهره‌برداری از این فرصت فناورانه در پیوند با راهبرد توسعه صنعتی کشور نتایج مؤثری به ارمغان خواهد آورد. در غیر این صورت، اکوسیستم توسعه فناوری می‌تواند سکوی مهاجرت نخبگان و صرفاً محمل پرداخت هزینه‌های یادگیری در حین عمل آن‌ها باشد. بنابراین، لازم است سیاست صنعتی با سیاست فناوری کشور به صورت یکپارچه مورد بازنگری جدی قرار گیرد و در برنامه هفتم پیشرفت و توسعه اولویت‌های هر دو به صورت یکجا و در ارتباط با یکدیگر مشخص گردند.

فرصت دوم، امکان و فرصت جانمایی جدید کشور در عرصه اقتصاد بین‌الملل است. همان‌گونه که اشاره شد، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ایران در کنار گفتمان مقاومت و استکبارستیزی کشور، عوامل تعیین‌کننده نحوه تعامل کنشگران بین‌المللی با ایران هستند. در هر برهه‌ای از تاریخ به تناسب اینکه ایران، موقعیت جغرافیای اقتصادی خود را به نفع یا ضرر کدام قدرت بین‌المللی به کار گرفته است، جبهه‌بندی‌های متفاوتی در نسبت با ایران در عرصه

بین‌الملل شکل گرفته است. در دوران تحریم حداکثری، منافع بلوک غرب، اخراج ایران از زنجیره‌های ارزش بزرگ جهانی بوده است. این درحالی است که تا پیش از آن، بلوک غرب، یکی از ذی‌نفعان اصلی نفت ایران بوده اما به موجب یک تغییر ماهوی در نقشه تجارت اقلام اساسی جهانی و به‌طور خاص نفت، صحنه‌آرایی جدیدی در عرصه بین‌الملل به‌وجود آمد.

توضیح آنکه تا پیش از تشدید تحریم‌ها در سال ۲۰۱۲، ایران فروشنده نفت و تأمین‌کننده امنیت جریان انرژی از منطقه غرب آسیا به سایر نقاط جهان و به‌طور خاص کشورهای بلوک غرب بوده است. وجود منابع سرشار سوخت فسیلی در پهنه سرزمینی ایران باعث شده بود تا ایران بتواند نقش تأمین‌کننده انرژی را در زنجیره‌های تولید جهانی ایفا و از محل درآمدهای حاصل از صادرات آن، نیازهای خود را در قالب انواع پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیگیری نماید. در این زیست نفتی، همه نیازهای فرامرزی ایران ذیل یک پرونده و آن هم پرونده صادرات نفت حل‌وفصل می‌گردید. در واقع اقتصاد ایران در ذیل مبادله «نفت در برابر توسعه»، نیازهایی اعم از تأمین کالاهای اساسی، واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مرتبط با تولید، تأمین ارز خارجی جهت مدیریت بازار ارز داخلی، پوشش ریسک مرتبط با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران و... را پوشش می‌داد.

اما با تحریم‌های سال ۲۰۱۲ (که به بهانه فعالیت‌های هسته‌ای کشور رقم خورد ولی درحقیقت عقبه آن تحولات و گذارهای فناورانه و سیاسی و تغییر مختصات بازارهای جهانی و اقتصاد کلان آن بود)، جایگاه ایران در زنجیره‌های تأمین انرژی دستخوش تغییر و دگرگونی شد و با برهم‌خوردن معامله تاریخی نفت در برابر توسعه، جایگاه کشور در این عرصه اقتصادی به‌شدت رو به افول گذاشت، البته به موازات این تغییر، افزایش اقتدار منطقه‌ای و تقویت ایران به‌عنوان رهبر محور مقاومت، باعث شد کشور به‌لحاظ سیاسی و امنیتی دچار چالش‌های ساختاری و بنیادی نگردد، اما چالش‌های اقتصادی کشور ابعاد جدیدی به‌خود گرفت.

حال در این وضع معماگونه به‌نظر می‌رسد به‌واسطه تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اخیر در عرصه بین‌الملل، شاهد شکل‌گیری نظم جدیدی در عرصه تولید و تجارت بین‌المللی هستیم که وجه مشخصه آن‌ها، عدم ابتناء بر یک استاندارد فراگیر و جهان‌شمول است؛ به‌عبارت دیگر در این نظم جدید شاهد الگوهای تولید و تجارتي هستیم که هرکدام واجد استاندارد منحصربه‌فردند و در پهنه‌ای از جغرافیای سیاسی در جریان هستند. در چنین شرایطی، در صورت داشتن هوشمندی مناسب و طراحی صحنه‌آرایی بدیل، فرصت جدیدی برای جهش اقتصادی کشور از یک‌سو و خروج از چالش‌های ساختاری و تاریخی زیست نفتی ازسوی دیگر فراهم خواهد شد. در واقع این فرصت را باید همان پیچ تاریخی دانست که مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر به کرات در سخنان خود به آن اشاره داشته‌اند. در نقطه مقابل چنانچه در این نظم درحال گذار، ایران نتواند جایگاه جدیدی برای خود در عرصه بین‌الملل به‌دست آورده و از آن طریق، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک جدیدی برای خود بسازد بروز پدیده‌ای با عنوان «انزوای سیاسی و اقتصادی ایران» دور از انتظار نخواهد بود؛ به‌تبع آن رویداد، شاخص‌های کلان اقتصاد تضعیف شده و متعاقباً رفاه و معیشت جامعه ایران دچار انقباض خواهد شد.

از این حیث لازم است جمهوری اسلامی ایران با بسیج تمام ظرفیت‌ها مهبیای این نظم جدید شود تا بتواند با استفاده از تمامی ابزارها و امکانات در اختیار، جانمایی جدیدی را برای خود در عرصه بین‌الملل رقم بزند. بر این اساس،



برنامه پنج‌ساله هفتم جمهوری اسلامی ایران باید زیربنایی باشد برای جانمایی جدید و بهره‌گیری از این تحولات بین‌المللی در جهت حضور قدرتمند کشور در زنجیره‌های ارزش منطقه و فرامنطقه. به‌نظر می‌رسد این مهم نیازمند آن است که کشور در حوزه همکاری‌های چندجانبه خود و در ذیل برنامه هفتم، موضوعات زیر را به‌صورت اولویت‌بندی شده در دستور کار خود قرار دهد و با بازسازی ساختار نهادی تصمیم‌گیری کشور در حوزه پروژه‌های بزرگ، اولویت‌ها را شناسایی کرده و با قید فوریت به فرصت جدید افزایش اقتدار نظام جمهوری اسلامی ایران تبدیل نماید:

۱. بازطراحی بازیگری ایران در نقشه زنجیره تأمین جهانی اقلام اساسی (نفت، گاز، فلزات اساسی و غلات)،
  ۲. بازطراحی رابطه دوسویه امنیت و اقتصاد در ایجاد کریدورهای مرتبط با جمهوری اسلامی ایران (به‌مثابه جاگیری امن و پایدار کشور در نقشه امنیتی اقتصادی جهان)،
  ۳. بازیگری اساسی در بازیگری ایران در ژئوپلیتیک سرمایه و انعقاد جریان‌های پایدار نقدی خارجی (مانند اصلاح اساسی صندوق توسعه ملی، بازطراحی نقاط تسویه فرامرزی تجارت کشور و تغییر ریل سرمایه‌گذاری خارجی کشور)،
  ۴. تدوین نقشه راه توسعه صنعتی کشور در انطباق با نقشه روابط اقتصادی خارجی کشور (مبتنی بر ظرفیت مازاد تولیدی کشور و جاگیری در مسیر زنجیره ارزش‌های جدید)،
  ۵. تغییر نوع نگاه سیاست خارجی ایران از برّی به سیاست‌های بحری (توسعه دریامحور و ایجاد معاملات راهبردی با سایر قدرت‌ها در دریا)،
  ۶. راهبری توسعه منطقه (به‌منظور توسعه سیاسی بازارهای کشور به وسیله بازسازی این کشورها، ایجاد ظرفیت اقتصادی جدید در کشور و ایجاد نقاط تسویه تجاری-ارزی جدید در فرامرز)،
  ۷. ایجاد هژمونی نهادی توسط ایران و بازیگری ایران در کریدورهای مجازی (ائتلاف‌سازی و بسط نفوذ نهادهای ایرانی، اعمال استانداردهای ملی بر منطقه و ایجاد دست برتر در تنظیم روابط منطقه)،
- شایان ذکر است که بررسی ابعاد و جوانب مختلف هریک از پروژه‌های راهبردی صدرالذکر نیازمند بررسی و واکاوی مجزاست که موضوع این گزارش نیست.

فرصت سوم نیز، باقی‌مانده پنجره جمعیتی دهه ۶۰ و ۷۰ است که همچنان نیروی انسانی توانمندی برای توسعه کشور محسوب می‌شوند. نگاهی به برخی از حوادث و رخداد‌های سال‌های اخیر در زمان وقوع بحران‌های طبیعی نظیر سیلاب‌های سال‌های اخیر و یا همه‌گیری کرونا و یا برخی از حوادث سیاسی و اجتماعی در محیط منطقه‌ای کشور نظیر شکل‌گیری هسته‌های مقاومت مدافعین حرم و یا جریان‌های محرومیت‌زدایی که در تمامی آن‌ها بعضاً شاهد شکست ساختارهای رسمی پیشین کشور و کم‌رسانی جریان‌های غیررسمی مردمی بوده‌ایم، نشان‌دهنده آن است که همچنان می‌توان به باقی‌مانده این پنجره جمعیتی به‌عنوان جمعیتی که بتواند بار پیشرفت و توسعه کشور را به دوش بکشد، امید بست.

درواقع و در این رویکرد، مجموعه چالش‌هایی که در سال‌های اخیر در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی بر کشور تحمیل شده و در سطور بالا به تفصیل به جزئیات آن اشاره گردید، بایستی در یک فرآیند رفت و برگشتی و با استفاده از مزیت‌های موجود در ابتکارهای مبتنی بر جغرافیای سیاسی و جانمایی در اقتصاد منطقه و فرامنطقه، داشتن نقشه هدف مناسب برای بهره‌گیری از ظرفیت تحولات فناورانه موسوم به انقلاب صنعتی چهارم و تمرکز بر حمایت از ظرفیت نخبگانی ماحصل پنجره‌های جمعیتی دهه ۶۰ و ۷۰ حل و فصل شود.

از منظر روایت فوق‌الذکر این هدف زمانی عملیاتی خواهد شد که حسب آنچه در خصوص چشم‌انداز کلان‌روندهای محیطی بین‌المللی و منطقه‌ای و تأثیر آن‌ها بر برنامه‌های توسعه ایران بیان گردید، اجرای برنامه پنج‌ساله توسعه هفتم بر مدار «پیشرفت درون‌زا با برون‌گرایی اقتصادی (مقاوم شدن اقتصاد ملی)» مورد توجه باشد. این هدف راهبردی به‌عنوان دال مرکزی روایت فوق، در واقع تلاشی در جهت عملیاتی کردن «درون‌زایی همراه با برون‌گرایی مورد تأکید مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» است که در سال‌های اخیر به کرات مورد اشاره معظم له بوده‌است.

در این نگاه آنچه برنامه هفتم پیشرفت و توسعه را به شرایط بین‌المللی پیوند می‌دهد، تلاش برای دستیابی به منابع بین‌المللی توسعه به‌منظور افزایش سطح کمی و کیفی تولید ملی است؛ به دیگر سخن، بخشی از منابع لازم برای اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه و «جهش تولید ملی»، لاجرم باید از محیط بین‌المللی تأمین شود. بنابراین، دیپلماسی اقتصادی به‌عنوان استراتژی دولت برای تأمین بخشی از منابع پیشرفت و توسعه از محیط خارجی و حلقه پیوند شرایط داخلی به بین‌المللی از اهمیت محوری برخوردار است. به دیگر سخن، برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور برای اجرایی شدن نیازمند طراحی دیپلماسی اقتصادی منسجم و واقع‌بینانه است. اما در طراحی دیپلماسی اقتصادی و در فرآیند اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، به چند نکته باید توجه داشت:

نخست، فضای روابط ایران و آمریکا و همچنین فضای سیاست داخلی ایالات متحده، اجازه لغو تحریم‌های این کشور در میان‌مدت را نخواهد داد. مقام معظم رهبری تأکید فرموده‌اند بدون معطل ماندن در مقوله سرنوشت تحریم‌ها، می‌بایست پیشبرد امور کشور را به‌طور جدی در دستور کار قرار داد. طبعاً در طراحی دیپلماسی اقتصادی ایران در فرآیند اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، باید به این نکته توجه کافی مبذول داشت.

دوم، اتصال به زنجیره‌های تأمین و ارزش جهانی با محوریت زنجیره‌های نوظهور در شرایط جدید، نه یک انتخاب، بلکه یک الزام برای کشور محسوب می‌شود. از همین‌رو کانون دیپلماسی اقتصادی ایران در طول برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌باید با گرایش به سمت قدرت‌های نوظهور (مخصوصاً چین) در جهت اتصال به زنجیره‌های جهانی جدید ارزش باشد.

سوم، نکته مهم در طراحی دیپلماسی اقتصادی ایران، توجه به محیط همسایگی است که می‌تواند بخشی از راه‌حل دیپلماسی اقتصادی ایران در فرآیند اجرایی شدن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باشد.

چهارم، در شرایط محیطی سیال و دگرگون‌شونده، انعطاف برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌باید مدنظر برنامه‌نویسان قرار گیرد تا به تناسب تغییرات در محیط بین‌المللی اجرایی شدن برنامه با راهبردهای بدیل مورد بررسی و بازبینی واقع شود. به‌عنوان مثال، روند تحول تنش میان چین و روسیه با مجموعه غرب بر همکاری ایران با چین و روسیه، میزان دسترسی ایران به منابع بین‌المللی، قیمت نفت و بسیاری از متغیرهای دیگر آثار قابل توجهی خواهد داشت. بنابراین، در متن شرایط مبهم و دگرگون‌شونده بین‌المللی، دیپلماسی اقتصادی ایران باید در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت مورد ارزیابی و بازبینی قرار گیرد.

بنابراین و مبتنی بر این مقدمه تحلیلی-تفصیلی و حسب آنچه در خصوص اهمیت و ضرورت پیشرفت اقتصادی درون‌زا و برون‌گرا در فضای پرمخاطره پیرامون نظام جمهوری اسلامی ایران بیان گردید به‌نظر می‌رسد، جهت‌گیری اصلی برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باید ذیل ۴ هدف راهبردی « ۱- توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین؛ ۲-



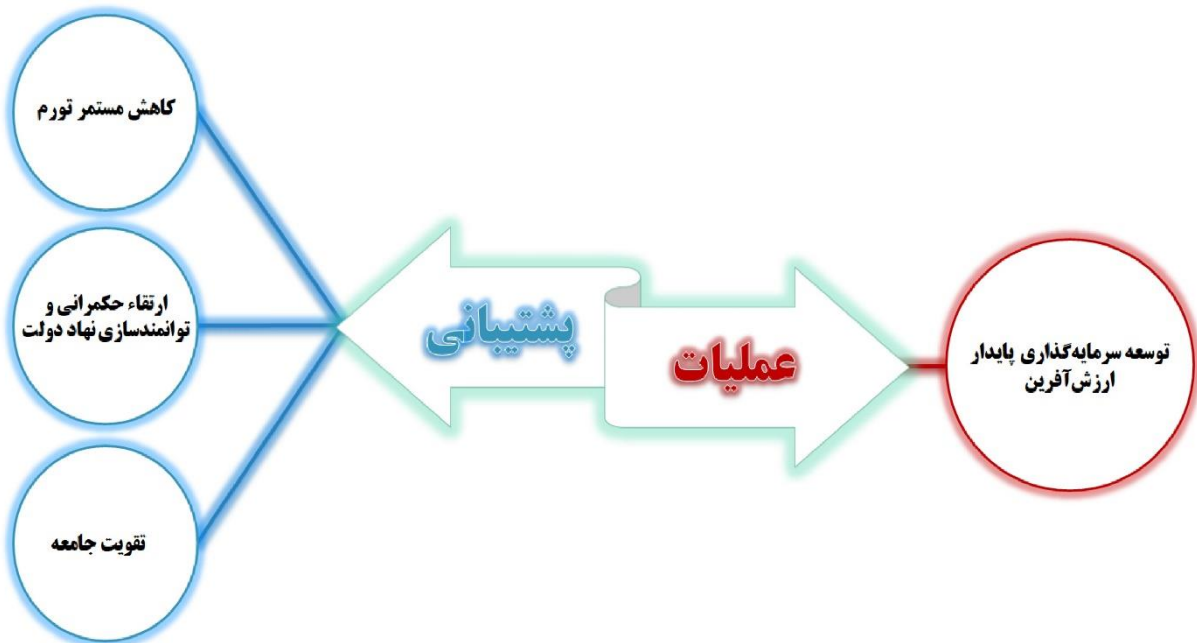
کنترل مستمر تورم؛ ۳- ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت؛ ۴- تقویت جامعه؛» به‌عنوان اولویت و بستری برای قرار دادن مجموعه‌ای از دستور کارهای مشخص در مسیر تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه در نظر گرفته شود که سه هدف آن نقش اهداف راهبردی میانی و پشتیبانی‌کننده هدف راهبردی اصلی که همانا «توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین» است، خواهند داشت. در واقع این هدف نیازمند توجه به سه مجموعه اقدامات راهبردی میانی دیگر در حوزه کنترل تورم، ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت و تقویت جامعه است که بدون آن امکان تحقق توسعه سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد. شکل ۲ تصویری شماتیک از الگوی مورد نظر را نشان می‌دهد که مجدداً در شکل ۳ به صورت رابطه بین اهداف راهبردی در چارچوب برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبعدی ارائه شده‌است. در ادامه تلاش شده است تا مبتنی بر اهداف راهبردی فوق‌الذکر مجموعه‌ای از پیشنهادهاى اولیه در خصوص تبیین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه ارائه گردد.

شکل ۲. تصویر شماتیک تفصیلی مدل پیشنهادی برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبعدی



مأخذ: تحقیق.

شکل ۳. تصویر شماتیک نسبت اهداف راهبردی پیشنهادی برای تنظیم برنامه هفتم پیشرفت و توسعه



مأخذ: تحقیق.

جدول ۱. اهداف راهبردی پیشنهادی به همراه مأموریت‌ها

مأموریت‌ها	اهداف راهبردی
بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه‌ای	<b>توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش آفرین</b>
تعیین راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای	
اجرای سیاست‌های تنظیمی در جهت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری	
بهبود محیط کسب‌وکار و حمایت از حقوق مالکیت	<b>کاهش مستمر تورم</b>
اصلاح ساختار بودجه‌ریزی (کاهش کسری تراز عملیاتی)	
اصلاح ناترازی شبکه بانکی	
اصلاح ساختار نظام بانک‌نشستگی	<b>ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت</b>
اصلاح ساختار داخلی مدیریت سیاسی کشور	
شفاف‌سازی حکمرانی با تأکید بر هوشمندسازی ارائه خدمات عمومی	
چابک‌سازی دولت و کاهش تصدی‌گری دولتی	
تقویت وجهه سیاسی-دفاعی کشور در عرصه منطقه‌ای	
بهبود نظام پایش و نظارت دولت	<b>تقویت جامعه</b>
مدیریت آسیب‌های اجتماعی و کاهش فقر	
ارتقاء فرهنگ کشور مبتنی بر خانواده‌محوری	
تقویت امید و اعتماد اجتماعی	

مأخذ: تحقیق.



#### ۴. اهداف، ماموریت‌ها و راهبردهای کلان پیشنهادی

با توجه به استخراج اهداف راهبردی در بخش پیشین و با توجه به اینکه، در واقع توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین نیازمند توجه به ۳ مجموعه اقدامات راهبردی دیگر در حوزه کنترل تورم، ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت و تقویت جامعه است که بدون توجه به آن امکان تحقق توسعه سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد، در ادامه تلاش شده است تا مبتنی بر تحلیل راهبردی ارائه شده از چالش‌ها و مسائل پیش روی کشور در افق برنامه، مجموعه‌ای از راهبردها و رویکردهای کلان پیشنهادی برای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور ارائه گردد.

#### ۱. توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین

##### ۱-۱. بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه‌ای

- ۱-۱-۱. تأسیس شورای عالی پیشرفت و توسعه ملی به ریاست رئیس‌جمهور و با حضور رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضاییه، ریاست ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس سازمان برنامه و بودجه و وزیر امور اقتصادی و دارایی و نماینده رهبری با هدف راهبری امر پیشرفت و توسعه در کشور با لحاظ موارد زیر:
  - این شورا جایگزین هیئت امنای صندوق توسعه ملی، شورای اقتصاد، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، شورای عالی آمایش سرزمین، و سایر نهادهای موجود با مأموریت مشابه که مصادیق آن در قانون تعیین می‌شود خواهد بود.
  - دبیرخانه این شورا توسط رئیس‌جمهور و حداکثر تا شش ماه پس از تصویب قانون برنامه از طریق بازطراحی مأموریت‌های سازمان برنامه و بودجه با ساختار دانش محور، چابک و جهادی با به کارگیری نیروی انسانی شایسته تشکیل خواهد شد.
  - وظایف شورا عبارتند از:

الف) تصویب اسناد کلان کشور در امر پیشرفت و توسعه نظیر اسناد آمایش سرزمین و استراتژی توسعه صنعتی؛

ب) تصویب و راهبری اولویت‌های سرمایه‌گذاری در پیشران‌ها و پروژه‌های کلان ملی دارای بازده اقتصادی مولد و جریان درآمد ارزی مستمر با ملاحظه راهبرد سیاست صنعتی کشور، آمایش سرزمین و جانمایی جدید اقتصاد ایران در اقتصاد بین‌الملل؛

ج) مدیریت و سیاست‌گذاری تأمین مالی توسعه از محل منابع صندوق توسعه ملی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی؛

د) باز تنظیم نقش سازمان‌های توسعه‌ای در کشور با هدف تقسیم کار نهادی مشخص در پیشرفت و توسعه کشور؛

ه) نظارت بر سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده توسط سایر مراجع با هدف عدم مغایرت با راهبردهای پیشرفت و توسعه بلندمدت کشور؛

۱-۱-۲. تفکیک متولیان اجرای بخش‌های جاری و عمرانی بودجه دولت در راستای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی با اختصاص سهم دولت از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای صرفاً به زیرساخت‌های اساسی و محرومیت‌زدایی و اداره بخش جاری و مالی بودجه توسط متولی مستقل با استفاده از درآمدهای پایدار، مولدسازی دارایی‌های دولت و واگذاری دارایی‌های مالی؛

## ۲-۱. تعیین راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای

۱-۲-۱. بازطراحی بازیگری ایران در نقشه زنجیره تأمین جهانی اقلام اساسی (نفت، گاز، فلزات اساسی، غلات) و توسعه کریدورهای حمل و نقلی اساسی پیرامون ایران در محیط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای؛

۲-۲-۱. تدوین نقشه راه توسعه صنعتی کشور در انطباق با نقشه دیپلماسی اقتصادی کشور؛

۳-۲-۱. توسعه دریامحور و ایجاد معاملات راهبردی با سایر کشورهای همسایه در دریا؛

۴-۲-۱. توسعه شبکه همبست «آب، انرژی و تجارت» ایران با کشورهای منطقه با تأکید بر ایجاد شبکه سنکرون برق منطقه‌ای و توسعه هاب گازی منطقه‌ای؛

۵-۲-۱. توجه ویژه به فناوری‌های دانش‌بنیان در طرح‌های توسعه‌ای هر یک از زنجیره‌های صنعتی فوق با تأکید بر هوش مصنوعی، فناوری‌های همگرا (نانو، بیو، اطلاعات و شناختی) و الکترونیک و میکروالکترونیک؛

## ۳-۱. اجرای سیاست‌های تنظیمی در جهت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری

۱-۳-۱. ساماندهی مجدد انواع سیاست‌های صنعتی اعم از سیاست‌های مالیاتی، تجاری، ارزی و اعتباری، تنظیم رقابت و زمان‌دار و مشروط کردن آنها در کنار جایگزین شدن حمایت از زنجیره‌های صنعتی به جای حمایت از بنگاه‌های فردی؛

۲-۳-۱. برقراری عدالت مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد از طریق یکپارچه‌سازی نظام مالیاتی و یارانه، استقرار نظام مؤدی‌محور مالیات بر مجموع درآمد خانوار، حذف معافیت‌های مالیات بر ارزش افزوده هم‌زمان با تعریف حد آستانه مشمولیت برای مؤدیان و اختصاص اعتبار خرید برای هر خانوار، متناسب با بُعد خانوار و جایگزینی تدریجی مالیات بر تولید با مالیات بر ارزش افزوده؛

۳-۳-۱. اصلاح ساختار حکمرانی حوزه انرژی کشور به منظور زمینه‌سازی برای مدیریت و برنامه‌ریزی یکپارچه انرژی از طریق تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، مدیریت و برنامه‌ریزی، تنظیم‌گری و تصدی‌گری، تقویت شرکت‌های ملی و مادر تخصصی با تمرکز بر فعالیت‌های تصدی‌گری و واگذاری امور حاکمیتی، اصلاح نظام حکمرانی شرکت‌های دولتی، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تخصصی مستقل و اصلاح تدریجی نظام قیمت‌گذاری حامل‌های انرژی بر اساس ضرایبی از قیمت‌های کشف‌شده در بورس؛

## ۴-۱. بهبود محیط کسب‌وکار و حمایت از حقوق مالکیت

۱-۴-۱. کاهش نوسانات نرخ ارز حقیقی مؤثر با هدف حفظ رقابت‌پذیری محصولات داخلی در بازارهای داخلی و بین‌المللی؛

۲-۴-۱. حمایت از حقوق مالکیت با رفع ثبت معاملات و تسهیل صدور اسناد رسمی و عدم پذیرش معاملات عادی اموال غیرمنقول در محاکم و ساماندهی اسناد عادی گذشته تا پایان برنامه و تضمین حقوقی و قضایی از سرمایه‌گذاری با تشکیل دادگاه‌های اختصاصی دعاوی اقتصادی (تجاری)؛

۳-۴-۱. تصویب قوانین ماهوی حاکم بر تنقیح پیشینی و پسینی در سال اول برنامه به منظور ایجاد هماهنگی، ثبات و یکپارچه‌نگری در قوانین تنقیح‌شده؛



۴-۴-۱. رفع موانع ورود به بازار کلیه کالاها و خدمات و انحصارات به استثنای صرفاً مواردی که به اقتضای شرایط پیشرفت و توسعه و سرمایه‌گذاری‌های کلان کشور، وجود یک انحصار یک یا چند جانبه ضروری باشد؛

## ۲. کاهش مستمر تورم

### ۱-۲. اصلاح ساختار بودجه‌ریزی (کاهش کسری تراز عملیاتی)

۱-۱-۲. اعطای نقش مثبت‌ساز به صندوق توسعه ملی از طریق اصلاح قاعده تسهیم منابع نفتی، پرداخت سالانه مقدار ثابت ارزی از کل درآمدهای نفت، گاز و میعانات گازی به دولت و پرداخت هزینه ثابت، عملیاتی و سرمایه‌گذاری به شرکت ملی نفت به ازای هر بشکه تولید متناسب با میدان، واریز مابقی به صندوق توسعه ملی و ایجاد بانک توسعه‌ای به‌عنوان عامل صندوق توسعه ملی در هماهنگی کامل با شورای پیشرفت و توسعه ملی؛

۲-۱-۲. تأمین مالی بودجه جاری دولت از محل مالیات و افزایش یک واحد درصدی نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در طول سال‌های برنامه و محدود و هدفمندسازی معافیت‌های مالیاتی به همراه تحول در نظام مالیاتی با رویکرد استقرار نظام هوشمند مالیاتی با بهره‌گیری از اطلاعات معاملات و تراکنش‌های مالی؛

۳-۱-۲. احصاء، شفاف‌سازی، کنترل و مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت، شرکت‌های دولتی و صندوق‌های بازنشستگی و تأدیه آن‌ها با تعیین قواعد، گزارشگری، شناسایی و اعلام مخاطرات مالی و انسداد مجاری ایجاد بدهی غیر اوراقی؛

۴-۱-۲. شمول تمامی منابع و مصارف دولت در سقف بودجه عمومی و ضابطه‌مندسازی فرآیند تخصیص بودجه از طریق اعلام سازوکار شفاف توسط نهاد متولی بودجه جاری کشور و اجتناب از هرگونه تغییر در سقف بودجه توسط مجلس شورای اسلامی و پرهیز از تعیین هرگونه سهم درصدی در بودجه؛

### ۲-۲. اصلاح ناترازی شبکه بانکی

۱-۲-۲. افزایش اقتدار نظارتی بانک مرکزی با ایجاد اختیارات و ساختارهای لازم و کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی و شبکه بانکی و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال سلامت شبکه بانکی؛

۲-۲-۲. ارزیابی کیفیت دارایی‌های بانک‌ها توسط بانک مرکزی و واقعی کردن صورت‌های مالی آن‌ها و تدوین برنامه زمان‌مند اصلاح برای هریک از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری ناسالم؛

۳-۲-۲. افزایش سرمایه نقدی بانک‌های دولتی با استفاده از سود حاصل از واگذاری اموال مازاد و منابع بودجه عمومی، تعیین تکلیف و حل‌وفصل فوری بانک‌های غیردولتی شدیداً ناسالم (با نسبت کفایت سرمایه منفی یا اضافه برداشت مداوم) و الزام سهامداران بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی غیردولتی قابل احیاء به افزایش سرمایه؛

۴-۲-۲. افزایش نقدشوندگی ترازنامه بانک‌ها از طریق تبدیل بدهی‌های غیرنقدشونده دولت به بانک‌ها به اوراق قابل معامله در بازار بین بانکی؛

۵-۲-۲. کنترل سرایت ناترازی بانک‌ها به بانک مرکزی با ممنوعیت استقراض بدون وثیقه از بانک مرکزی؛

۶-۲-۲. ایجاد تناسب در نرخ رشد نقدینگی با پیش‌بینی رشد تولید ناخالص داخلی و هدف‌گذاری تورم توسط بانک مرکزی به همراه نظارت بر کمیت و کیفیت پرداخت تسهیلات و دارایی‌های بانک‌ها؛

## ۳-۲. اصلاح ساختار نظام بازنشستگی

۳-۲-۱. پدیدارسازی مالی صندوق‌های بازنشستگی از طریق به‌روزرسانی مؤلفه‌های مربوط به بازنشستگی با توجه به تغییرات جمعیتی؛

۳-۲-۲. انتظام بخشی و ایجاد وحدت رویه در عملکرد صندوق‌های بازنشستگی از طریق ایجاد مقام تنظیم‌گر (رگولاتور) به‌منظور مدیریت صندوق‌های بازنشستگی از نظر مدیریت وجوه، سرمایه‌گذاری‌ها، عدم تخطی در امانت‌داری و رعایت محاسبات بیمه‌ای (اکچوئری)؛

## ۳. ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت

### ۳-۱. اصلاح ساختار داخلی مدیریت سیاسی کشور

۳-۱-۱. کاهش سطوح تقسیماتی با هدف کاهش هزینه‌های عمومی و اندازه دولت (تبدیل نظام چهارسطحی تقسیمات کشوری به سه سطحی)؛

۳-۱-۲. بازنگری در شاخص‌های ارتقاء واحدهای تقسیماتی بر اساس گزارش‌های سند ملی آمایش سرزمین؛

۳-۱-۳. جلوگیری از تبدیل غیرضرور روستاها به شهر، با هدف ممانعت از ایجاد شهرهای ناکارآمد، عدم توازن جمعیت شهری-روستایی کشور، تغییر کاربری اراضی کشاورزی و به‌هم‌خوردن تعادل زیست‌محیطی؛

۳-۱-۴. تعیین اختیارات اداری-مالی استانداران و نسبت این اختیارات با تصمیم‌های دستگاه‌های ملی و وزارتخانه‌ها؛

### ۳-۲. شفاف‌سازی حکمرانی با تأکید بر هوشمندسازی ارائه خدمات عمومی

۳-۲-۱. تحول در نظام آماری با تأکید بر افزایش پوشش نیازهای آماری، بهبود کیفیت و اعتبار آمارها، افزایش هماهنگی اجزای نظام آماری و حل تزاخمت بین دستگاهی در حوزه انتشار آمارهای ملی و تعیین مشخص متولی هر بخش از آمارهای رسمی کشور تا انتهای سال اول برنامه در کنار ممنوعیت تولید آمار رسمی توسط نهادهای غیرمرتبط؛

۳-۲-۲. یکپارچه‌سازی نظام حکمرانی داده و تسهیل اشتراک‌گذاری حداکثری اطلاعات بین دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و تسهیل تعاملات بین آحاد مردم و ارائه خدمات مبتنی بر سامانه‌های حاکمیتی با هدف کاهش هزینه‌های مبادله از طریق توسعه داده باز؛

۳-۲-۳. تمرکز و اولویت‌دهی به پایگاه اطلاعات پایه اشخاص حقیقی و حقوقی مشتمل بر اطلاعات هویتی، مالکیتی، اقامتی و نظایر آن و اجرای ۱۰۰ درصدی طرح جامع کاداستر تا پایان سال سوم برنامه؛

### ۳-۳. چابک‌سازی دولت و کاهش تصدی‌گری دولتی

۳-۳-۱. خروج دولت از تصدی‌های غیرضرور به‌ویژه با توجه توسعه زیرساخت‌های دولت الکترونیک و واگذاری مأموریت‌های تصدی‌گرایانه به بخش خصوصی و حذف ساختارهای زاید در سطوح ملی، بخشی و استانی؛

۳-۳-۲. بازطراحی فرآیند استخدام در دستگاه‌های اجرایی، کاهش مدت قراردادهای کاری در دولت و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت با هدف جذب نیروی کارآمد به جای جذب فراگیر نیرو برای کاهش بیکاری؛

۳-۳-۳. بازطراحی نظام جبران خدمات کارکنان بخش عمومی با هدف افزایش انگیزه مشارکت نخبگان در بخش عمومی؛



### ۳-۴. تقویت وجهه سیاسی - دفاعی کشور در عرصه منطقه‌ای

۳-۴-۱. ایجاد ثبات سیاسی و امنیتی در محیط پیرامونی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در افغانستان، عراق، سوریه و لبنان از طریق ائتلاف‌سازی با قدرت‌های نوظهور و همسایگان برای مقابله با تهدید مشترک ناشی از اهداف و اقدامات سلطه‌طلبانه و بحران‌آفرین آمریکا در کنار توسعه سیاست خارجی مبتنی بر «توسعه شبکه‌ای آسیامحور»؛

۳-۴-۲. تقویت پیوندهای راهبردی با محور مقاومت از طریق افزایش روابط تجاری و مشارکت در امر بازسازی اقتصادی، تأمین انرژی و امنیت غذایی کشورهای محور مقاومت؛

۳-۴-۳. تسهیل شرایط حقوقی - مالی مورد نیاز برای اکتساب محصولات و خدمات دفاعی ضروری و مورد نیاز نیروهای مسلح در جهت تأمین نیازمندی‌های دفاعی - امنیتی کشور؛

### ۳-۵. بهبود نظام‌های پایش و نظارت دولت

۳-۵-۱. مراقبت دولت، مجلس و شورای نگهبان بر رعایت بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و تدوین و تصویب احکام قانون برنامه صرفاً در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه؛

۳-۵-۲. استقرار نظام مدیریت و حکمرانی یکپارچه آب مبتنی بر نقشه حوضه‌های آبریز کشور و تغییر ساختار حکمرانی کنونی آب در سطح ملی؛

۳-۵-۳. اصلاح نظام آمار و اطلاعات بازار کار با پوشش کامل و امکان رصد تعامل نظام‌های آموزشی، تولیدی، تأمین اجتماعی و فنی‌حرفه‌ای؛

۳-۵-۴. ایجاد سامانه ملی پایش و ارزیابی کمی و کیفی منابع و مصارف کشور در حوزه اطلاعات آب‌وهوای کشور در جهت عملیاتی‌شدن آمایش سرزمین با توجه به مزیت‌های بالفعل و بالقوه؛

۳-۵-۵. ایجاد سامانه یکپارچه دیدبان محیط‌زیستی؛

### ۴. تقویت جامعه

#### ۴-۱. مدیریت آسیب‌های اجتماعی و کاهش فقر

۴-۱-۱. کاهش فقر در ابعاد مختلف غذایی، مسکن، زیرساخت، سلامت، آموزش و مالی؛

۴-۱-۲. ریشه‌کنی فقر مطلق، کاهش فقر نسبی، افزایش عدالت اجتماعی و اطمینان از تأمین حداقل معیشت خانوار با عادلانه‌سازی یارانه حامل‌های انرژی به‌صورت مرحله‌ای و تدریجی از طریق تبدیل تدریجی یارانه قیمتی انرژی به یارانه هدفمند، مستقیم، محدود و مشروط؛

۴-۱-۳. تکمیل نقشه بهره‌مندی آحاد جامعه در پهنه سرزمین به تفکیک شهرها و مناطق از زیرساخت‌ها، سلامت، بهداشت و آموزش و اولویت‌بندی پیگیری طرح‌های عمرانی نیمه تمام و جدید مبتنی بر نقشه بهره‌مندی و ساماندهی مشوق‌ها در جهت انگیزش نیروی انسانی برای خدمت‌رسانی در مناطق بسیار محروم؛

۴-۱-۴. رفع کامل سوء تغذیه کودکان، حمایت معیشتی از سالمندان فاقد بیمه طبقات ضعیف جامعه در راستای اجرای نظام رفاهی چندلایه؛

۵-۱-۴. کاهش فقر مسکن از طریق ایجاد شفافیت در بازار اجاره، مشوق‌های انعقاد قراردادهای اجاره بلندمدت و توسعه نظام اجاره‌داری حرفه‌ای، طراحی ابزارها و نهادهای مالی و رفع موانع حقوقی سرمایه‌گذاری مشارکتی یا تدریجی در ساخت یا خرید مسکن، بازآفرینی بافت فرسوده و به‌کارگیری رویکرد مولدسازی اراضی (یا تأمین مالی زمین محور) جهت ارتقاء سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌ویژه در بخش حمل و نقل و ایجاد شهرها و شهرک‌های جدید (مناطق شهری جدید)؛

۶-۱-۴. بهبود دسترسی آحاد مردم به تسهیلات بانکی از طریق توسعه نظام سنجش اعتبار؛

#### ۲-۴. ارتقاء فرهنگ کشور مبتنی بر خانواده‌محوری

۱-۲-۴. تحکیم نهاد خانواده به عنوان واحد بنیادی جامعه اسلامی با تأکید بر نقش محوری زنان و شأن مادری در آن و برنامه‌ریزی و تحقق الزامات فرهنگی، حقوقی و اقتصادی برای ایفاء این نقش و بهره‌گیری از توان و ظرفیت زنان در پیشرفت و حل مسائل کشور با تأکید بر حفظ کرامت آنان در جامعه و رفع موانع رشد و شکوفائی بانوان؛

۲-۲-۴. کاهش سالیانه میانگین سن ازدواج و نرخ طلاق و مقابله با سقط جنین غیرقانونی و افزایش سالیانه نرخ ازدواج و افزایش نرخ باروری به حداقل ۲/۵ فرزند طی ۵ سال با تحکیم بنیان خانواده و تشویق و تسهیل ازدواج‌های آسان و بهنگام، حمایت همه جانبه از فرزندآوری و رفع موانع آن و ایجاد مشوق‌های مؤثر به ویژه تأمین مسکن و شغل برای جوانان و اصلاح فرهنگی و مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی؛

۳-۲-۴. به روزرسانی و اجرایی شدن سند نقشه مهندسی فرهنگی کشور در برنامه هفتم و الزام به تهیه و اجرای پیوست فرهنگی طرح‌های بزرگ؛ ایفاء نقش قرارگاهی شورای عالی انقلاب فرهنگی در ارزیابی، هدایت و هم‌افزا و نتیجه بخش کردن فعالیت‌های فرهنگی کشور؛

#### ۳-۴. تقویت اعتماد و امید اجتماعی

۱-۳-۴. ارتقاء سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش سالیانه آسیب‌های اجتماعی به ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد براساس شاخص‌های معتبر با بهره‌گیری حداکثری از مشارکت مردم و هدایت بودجه‌ها، منابع و امکانات مرتبط دستگاه‌های اجرایی با برنامه‌های خانواده محور؛

۲-۳-۴. شناسایی و رفع مصادیق تعارض منافع ساختاری، سازمانی و شخصی و انتشار نتایج آن به‌صورت عمومی از طریق ترتیبات قانونی و اجرایی در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه سلامت؛

۳-۳-۴. ایجاد شفافیت در فرآیندهای حقوقی، اداری و مالی در تمامی حوزه‌های حکمرانی مگر در موارد استثناء به موجب قانون و اهتمام بر اجرای قوانین «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»؛

۴-۳-۴. رفع موانع مشارکت حداکثری مردم در امور سیاسی و اجتماعی کشور از طریق اصلاح قانون انتخابات با اولویت اقدام بر مبنای بندهای «۴»، «۱۰»، «۱۱» و «۱۶» سیاست‌های کلی انتخابات؛

۵-۳-۴. اصلاح تدریجی نظام وظیفه عمومی و حرکت به سمت سربازی حرفه‌ای با تأمین منابع مالی مورد نیاز؛

۶-۳-۴. رصد مستمر وضعیت سرمایه اجتماعی در کشور و تهیه گزارش‌های سالانه نگرش‌سنجی در حوزه سرمایه اجتماعی توسط دولت و ارائه نتایج آن به کلیه ارکان تصمیم‌گیری و حاکمیتی کشور؛



### منابع و مأخذ

۱- حسین‌زاده لنج آبادی، توفیق و سید جعفر حسینی، (۱۴۰۰). ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- 2- <http://amar.org.ir>
- 3- [https://ciaotest.cc.columbia.edu/pbei/iie/0030353/f\\_0030353\\_24527.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/pbei/iie/0030353/f_0030353_24527.pdf)
- 4- <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1784985362&Country=China&topic=Economy&oid=304231214&flid=586137042>
- 5- <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6798>
- 6- <https://rand.org/pubs/testimonies/CT244.html>
- 7- <https://scmp.com/economy/china-economy/article/3110184/what-chinas-dual-circulation-economic-strategy-and-why-it>
- 8- <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>