



■ مسلسل: ۱۸۸۴۰

■ اسفند ۱۴۰۱

مجلس شورای اسلامی  
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



دفتر مطالعات اقتصادی

## کتابچه «همایش ملی نخستین برنامه گام دوم انقلاب؛ ضرورت تغییر ریل سیاستگذاری کشور در برنامه هفتم توسعه»





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۸۴۰  
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۱۲/۲۰

عنوان گزارش:

کتابچه «همایش ملی نخستین برنامه گام دوم انقلاب؛ ضرورت تغییر ریل  
سیاستگذاری کشور در برنامه هفتم توسعه»

نام دفتر:

مطالعات اقتصادی

سخنرانان:

بابک نگاهداری، محمدحسین حسین‌زاده بحرینی،  
سیداحسان خاندوزی، علی صالح‌آبادی، سیدشمس‌الدین حسینی

تدوین‌کنندگان:

سیدجعفر حسینی، توفیق حسین‌زاده لنج‌آبادی، رضا بختیاری‌نژاد

کمیته علمی همایش:

بابک نگاهداری، سیدعلی روحانی، موسی شهبازی غیائی،  
سیدجعفر حسینی، سیدمهدی بنی‌طبا

صفحه آرای:

بهروز قلی‌پور

واژه‌های کلیدی:

۱. بیانیه گام دوم انقلاب
۲. برنامه هفتم
۳. برنامه پیشرفت و توسعه
۴. جهش اقتصادی



## فهرست مطالب

۶

پیش‌گفتار

۷

خلاصه مدیریتی

۸

مشروح سخنرانی‌ها

۸

۱. دکتر بابک نگاهداری

۲۱

۲. حجت‌الاسلام دکتر محمد حسین حسین‌زاده بحرینی

۲۳

۳. دکتر علی صالح‌آبادی

۲۴

۴. دکتر سید احسان خاندوزی

۲۵

۵. دکتر سید شمس‌الدین حسینی



## [ پیش‌گفتار ]



یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری کشور در طول ۳۰ سال گذشته، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده‌اند که با وجود تلاش‌های دست‌اندرکاران و نهادهای دخیل و اختصاص اعتبارات گسترده، همچنان نتوانسته‌اند زمینه‌ساز تحقق اهداف مندرج در اسناد بالادستی‌ای همچون «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴»، «الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت» و «بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی» باشند. از سویی مطابق با گزارش‌های منتشر شده توسط نهادهای ناظر، آخرین برنامه توسعه کشور، یعنی برنامه ششم، عملکردی بین ۳۰ الی ۵۰ درصد داشته‌است.

حال که در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار داریم، کوشش برای یک بازنگری اساسی و بهبود هرچه بیشتر فرایند برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه امری حیاتی خواهد بود. این مهم به‌ویژه با توجه به تأکیدات اخیر مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه ۱۴۰۱ مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم توسعه» از اهمیت و ضرورت دوچندانی نسبت به قبل برخوردار شده‌است.

با توجه به موارد فوق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای بیانات مقام معظم رهبری و ایفای وظایف مشورتی خود برای نهادهای تصمیم‌گیر کشور، به‌طور جدی بررسی‌های حوزه پیشرفت و توسعه را در دستور کار خود قرار داده‌است و در همین راستا با تشکیل دبیرخانه برنامه هفتم، ضمن برگزاری بیش از ۲۰ جلسه داخلی و احصاء مهم‌ترین مسائل ناظر به برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، اقدام به برگزاری «همایش ملی نخستین برنامه گام دوم انقلاب؛ ضرورت تغییر ریل سیاست‌گذاری کشور در برنامه هفتم توسعه» در تاریخ ۳/۰۵/۱۴۰۱ در محل سالن شهید مدرس (ره) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نمود. در این همایش که با حضور خبرگان و مسئولین کشوری و لشکری برگزار شد، پس از ارائه یافته‌ها و نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس توسط دکتر بابک نگاهداری (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس)، دکتر سیداحسان خاندوزی (وزیر امور اقتصادی و دارایی)، دکتر علی صالح‌آبادی (رئیس کل بانک مرکزی)، حجت‌الاسلام دکتر محمدحسین حسین‌زاده بحرینی (نماینده مجلس شورای اسلامی) و دکتر سیدشمس‌الدین حسینی (نماینده مجلس شورای اسلامی) به سخنرانی پرداختند و نکات و نظرات خود را پیرامون برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه و خصوصاً برنامه هفتم بیان داشتند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ضمن اعلام مراتب قدردانی خود از شرکت‌کنندگان ارجمند این همایش، از سخنرانان محترم نیز به جهت قبول دعوت و ارائه مطالب پربار خود کمال سپاس را دارد.



## [ خلاصه مدیریتی ]

بحرینی، نماینده مجلس شورای اسلامی، مهم ترین دلیل عدم تحقق برنامه های توسعه کشور را در بی توجهی به پیش نیازهای اساسی آن از جمله ضرورت اصلاح نظام بانکی برشمرد. اهمیت اصلاح نظام بانکی به ویژه از آن روست که جای جای یک برنامه توسعه با بحث تأمین مالی در ارتباط است.

همچنین دکتر علی صالح آبادی، رئیس بانک مرکزی، با اشاره به آمار و ارقام برنامه های توسعه پیشین کشور، چنین بیان داشت که یک برنامه پیشرفت و توسعه جای آمال و آرزوها نیست بلکه یک برنامه موفق با توجه به واقعیات و الزامات رسیدن به اهداف امکان موفقیت دارد.

دکتر سیداحسان خاندوزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، نیز با اشاره به ضرورت اصلاح رویکردهای پیشین مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین سیاست های کلی برنامه های پیشرفت و توسعه، پیشنهاد خود را در این قالب بیان داشت که برنامه ۵ ساله پیشرفت و توسعه جای پرداختن به تمام مسائل کشور نیست، حتی جای پرداختن به همه مسائل مهم کشور نیز نیست، بلکه با توجه به کمبودها، محدودیت ها و قیدهایی که با آنها مواجهیم، نمی توانیم به همه مسائل به صورت همزمان رسیدگی کنیم. لذا برنامه هفتم پیشرفت و توسعه جای تعیین و تکلیف انتخاب های مهم سیاستگذار برای آن مسائلی است که در لایه علت ها نشسته اند. یا به عبارتی برای تعیین تکلیف آن مسائلی که اولویت سایر اولویت های کشور را آنها تعیین می کند. آخرین سخنران این همایش، دکتر سیدشمس الدین حسینی، رئیس کمیسیون ویژه رونق و جهش تولید مجلس شورای اسلامی، با تأکید بر از ریختافتادگی و درهم تنیدگی نهادی ساختار نظام برنامه ریزی، تبدیل سازمان برنامه و بودجه به سازمان بودجه را در این راستا برشمرد. وی تفکیک امور اجرایی و توسعه ای در پیگیری امور امری مهم دانست و همچنین بیان داشت که بایستی بین اهداف و پیش بینی سازو کار عملکردها نسبتی منطقی وجود داشته باشد. او همچنین ترکیبی از نظام دستوری و تشویقی در موفقیت نظام برنامه ریزی پیشرفت و توسعه را نیز مهم ارزیابی کرد.

کشور ما در حالی بیش از ۷۰ سال سابقه برنامه ریزی توسعه را دارد که بنا بر ارزیابی نهادهای ناظر، خبرگان و دست اندر کاران، در تحقق اهداف خود چندان موفق نبوده اند. از سویی با توجه به در پیش بودن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور، پرهیز از تکرار اشتباهات گذشته و اتخاذ رویکردهای بهبوددهنده امری ضروری می نماید. سخنرانان این همایش هر یک با در نظر داشتن این مهم، از زاویه مورد نظر خود به این بحث ورود کردند و مطالب خود را ناظر به موضوع بیان داشتند.

دکتر بابک نگاهداری، رئیس مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، به عنوان میزبان و نخستین سخنران همایش نگاهداری ۴ اشکال عمده در تدوین برنامه های توسعه کشور را در وجود «انگاره ها و فرض های نادرست در ارتباط با برنامه توسعه و محدودیت های موجود کشور در ذهن سیاست گذاران»، «فرایند برنامه ریزی غیرمتمرکز و تجمعی در کشور»، «عدم اولویت گذاری» و «آرمان گرایی غیرواقع بینانه و واقع گرایی آرمان گریزانه» برشمرد. او با اشاره به پژوهش جامع صورت پذیرفته در مرکز پژوهش ها در مورد شرایط منطقه ای و فرامنطقه ای، زیرساخت های کشور، شرایط اجتماعی و توانمندی های دولت، مدل پیشنهادی مرکز پژوهش ها برای تهیه و تدوین برنامه هفتم را تشریح کرد.

در این مدل که به عنوان مدل برنامه ریزی ماموریت گرای چندبعدی معرفی شد؛ روایت محوری (دال مرکزی) عبارت از «پیشرفت درونزا همراه با برونگرایی اقتصاد (مقاوم شدن اقتصاد ملی)» است که به منظور تحقق آن، چهار هدف راهبردی کلان شامل «جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه گذاری»، «کاهش مستمر تورم»، «ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» و «تقویت جامعه» باید در قالب مجموعه ای از مأموریت ها و احکام مشخص توسط نهاد برنامه ریز کشور پیگیری گردند که سه هدف آن به صورت اهداف راهبردی میانی و در نقش پشتیبانی کننده هدف راهبردی اصلی است یعنی «جهش اقتصادی» است.

در ادامه حجت الاسلام دکتر محمدحسین حسین زاده

## [ مشروح سخنرانی‌ها ]

### ۱.۱.۱ مقدمه

از بیانیه گام دوم مقام معظم رهبری است و فرایند تدوین آن در زمانی شروع شده است که همزمان تحولات جدیدی در نظم بین‌الملل در حال وقوع است؛ لذا این برنامه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور با توجه به مقطع زمانی که در آن قرار داریم نخستین برنامه پیشرفت و توسعه پنج ساله کشور بعد

### دکتر بابک نگاهداری

### رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



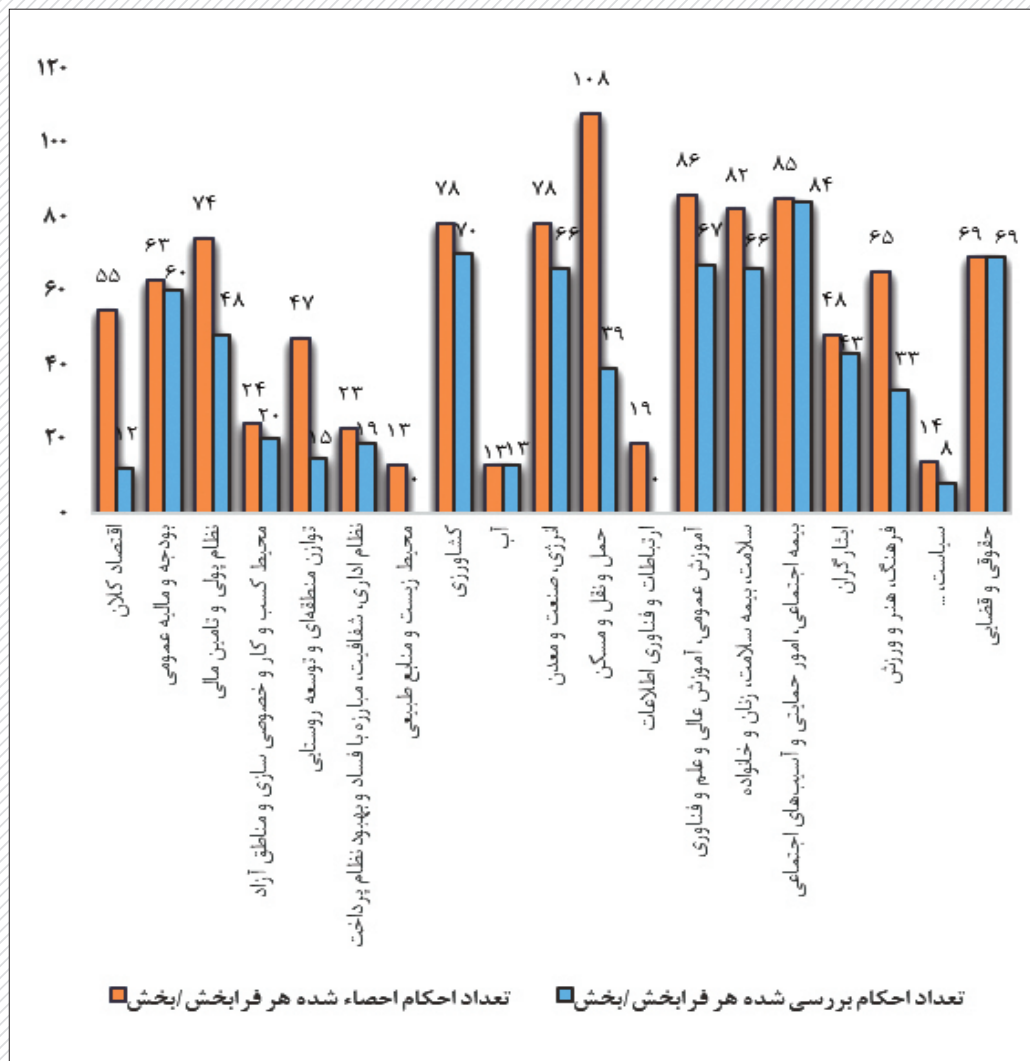
گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۳۰۹ با عنوان «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)» در مرداد ماه سال ۱۴۰۱ انتشار یافته است و مباحث تکمیلی و جزئیات مربوطه در این گزارش به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

با احصاء احکام و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با هر کدام از احکام قانون برنامه ششم توسعه و همچنین قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در چارچوب دسته‌بندی احکام در قالب فرابخش/بخش‌ها و فصول و امتیازدهی به میزان موفقیت هر حکم مبتنی بر گزارش‌های عملکرد سال‌های ۹۶ و ۹۷ و ۹۸ سازمان برنامه و بودجه، به ارزیابی عملکرد احکام پرداخته است.

### ۲.۱. ارزیابی عملکرد برنامه‌های توسعه پیشین

برنامه‌های ۵ ساله پیشین توسط کارشناسان مرکز مورد ارزیابی واقع گردید و مشکلات و موانعی که در مسیر اجرای آنها بود مورد واکاوی قرار گرفت. ارزیابی‌هایی که توسط نهادهای مختلف صورت گرفته میزان تحقق آنها را بین ۳۰ الی ۵۰ درصد نشان می‌دهد. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارشی

#### نمودار ۱. تعداد احکام احصاء شده و تعداد احکام بررسی شده در هر فرابخش/بخش

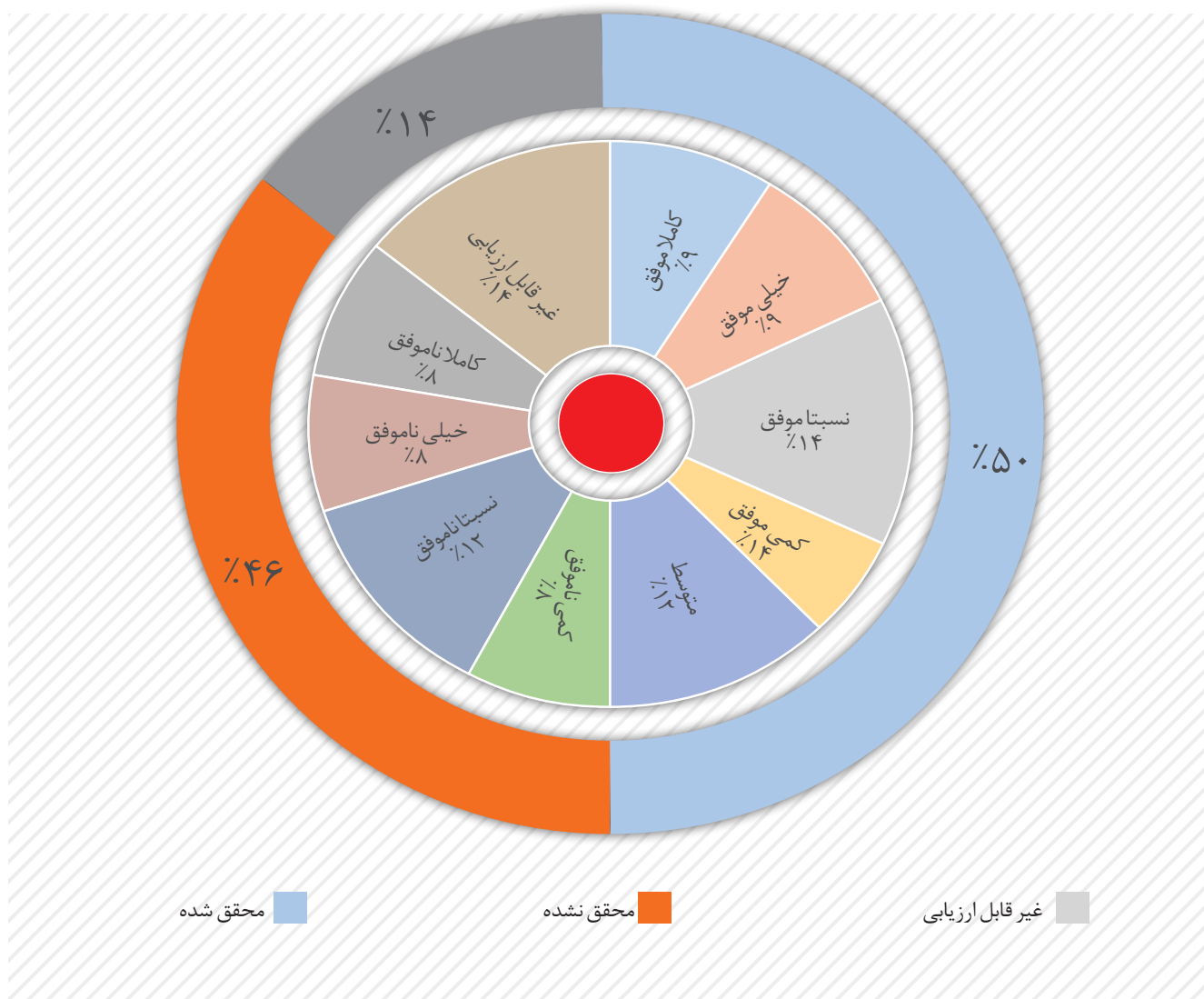




به معیارهای تحقق احکام در این گزارش، ۳۶۳ حکم «محقق شده»، ۱۰۶ حکم «غیرقابل ارزیابی» و ۲۶۳ حکم «محقق نشده» تشخیص داده شده‌اند. البته بایستی در نظر داشت که اگر مراد از تحقق حکم را موفقیت کامل و ۱۰۰ درصدی در نظر گیریم؛ احکام محقق شده مجموع دو قانون مزبور به ۶۳ حکم کاهش می‌یابد.

دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مجموعاً مشتمل بر ۱۹۷ ماده بوده‌اند که با توجه به بررسی‌های صورت پذیرفته، قابل تفکیک به ۱۰۴۴ حکم برای ۴۴ دستگاه اجرایی هستند. در ویرایش اول این گزارش با توجه اینکه برخی احکام نیاز به بررسی‌های بیشتر داشتند، ۷۳۲ حکم از ۱۰۴۴ مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند که با توجه

### نمودار ۲- ارزیابی عملکرد احکام مجموع دو قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور



این ارزیابی تقریباً مؤید این بحث است که در دور جدید که به استقبال تدوین برنامه هفتم می‌رویم، از کلی‌گویی پرهیز کنیم و با یک رویکرد صحیح به سمت تدوین برنامه برویم.

### ۳.۱. آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در ایران

در تدوین برنامه‌های پیشرفت و توسعه کشور ۴ اشکال عمده وجود دارد؛ یکی از مهم‌ترین آسیب‌های برنامه‌ریزی توسعه در کشور که منجر به عدم توفیق مناسب در دستیابی به همه اهداف این برنامه‌ها شده است، **انگاره‌ها و فرض‌های نادرست** در ارتباط با برنامه توسعه و محدودیت‌های موجود کشور در ذهن سیاست‌گذاران است. بنابراین، **گام نخست در خروج کشور از دور ناکارآمدی برنامه‌های توسعه اصلاح این مفروضات نادرست در زمان طراحی و تدوین و تصویب برنامه است.**

به‌عنوان نمونه سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها یکی از مهم‌ترین پیشران‌های تولید و نیاز امروز کشور است؛ زیرا مسیر برنامه‌ریزی توسعه در ایران از گذشته تا به امروز و میزان تحقق برنامه‌های پیشین، نشانگر آن است که کشور زیرساخت‌های کالبدی و فنی لازم برای تحقق همه برنامه‌ها و اهداف مندرج در اسناد برنامه را در اختیار ندارد. در حالی که کشور با تجربه قطع برق در سال‌های گذشته مواجه بوده است، مسیرهای مواصلاتی و امکانات حمل‌ونقل با مشکلات متعددی از نظر کمیت و کیفیت روبه‌رو بوده‌اند، توسعه پروژه‌های فناوری اطلاعات با محدودیت جدی مواجه بوده‌اند، لذا عملاً توانمندی دولت در تحقق مأموریت‌های تحولی و بلندپروازانه کاهش خواهد یافت.

بنابراین، دولت نمی‌تواند هم‌زمان هم منابع و دارایی‌های خود را به حوزه مسکن‌سازی انبوه اختصاص دهد و هم بخواهد ظرفیت‌های کرویدوری کشور را به‌صورت گسترده بالفعل نماید. بایستی دانست که به‌دلیل مقیاس انجام این پروژه‌ها و همچنین موانع نهادی متعدد، بدون ورود مستقیم دولت و حمایت مستقیم از بنگاه‌های عمومی و خصوصی کشور نیز توسعه این حوزه‌ها ممکن نیست.

لذا برای آنکه بتوان یک دستور کار مشخص را در ۵ سال آینده کشور پیگیری نمود حتماً دولت بایستی به‌صورت واقعی اولویت‌های خود را در توسعه زیرساخت‌های کشور به‌مثابه زیربنای توسعه اقتصادی کشور در بخش‌های دیگر مشخص نماید و از ذکر انبوهی از پروژه‌های زیرساختی پرهیز گردد.

دومین اشکال عمده برنامه‌های توسعه پیشین این است که **فرایند برنامه‌ریزی در کشور بسیار غیرمتمرکز است**؛ یعنی سازمان برنامه و بودجه از وزارتخانه‌ها می‌خواهد که مجموعه برنامه‌های پیشنهادی ۵ ساله خود را در بخش خود ارائه دهند و سپس در سازمان برنامه و بودجه تلفیق جمعیتی صورت می‌گیرد.

بنابراین از همان ابتدای شکل‌گیری برنامه یک رویکرد **عدم تمرکز بخشی و موضوعی در تدوین برنامه وجود دارد.** برنامه در ادامه مسیر از مجلس شورای اسلامی می‌گذرد و یک عدم تمرکز ثانویه نیز در مجلس واقع می‌گردد.

در آنجا نیز نمایندگان مجلس به دغدغه‌های استانی، محلی و حوزه

انتخابی خود توجه می‌کنند و به نوعی در لابه‌لای بندهای مختلف برنامه معضلات حوزه انتخابیه خود را جست‌وجو می‌کنند. بنابراین یک عدم تمرکز جغرافیایی در قالب دغدغه‌های استانی و منطقه‌ای نیز به فرایند برنامه‌ریزی اضافه می‌شود، در نهایت این قطار زمانی که به انتها می‌رسد؛ یک جمعیتی از نیازها و بحث‌های مختلف است و چندان وحدتی بین حوزه‌ها شاهد نیستیم.

سومین اشکال عمده در تدوین برنامه‌های پیشرفت و توسعه کشور **عدم اولویت‌گذاری** است؛ همه بخش‌های کشور تلاش می‌کنند سوار قطار برنامه‌های پیشرفت و توسعه شوند، در نتیجه قطار برنامه پیشرفت و توسعه ما خیلی بی‌شبهت به قطارهای هند و پاکستان نیست؛ در آن قطارها مسافران از سقف و پنجره آویزان هستند؛ یعنی **هر کس فکر می‌کند که بحث مدنظرش در برنامه هفتم وجود نداشته باشد کلاه بر سرش رفته است.**

بنابراین ما یک تعداد زیادی استکان که در ته آن آب اندکی ریخته‌ایم، دست بخش‌های مختلف جامعه داده‌ایم که هیچ‌یک از آنها در عمل امکان تحقق ندارد و هیچ‌یک از اولویت‌های کشور ما به اندازه کافی مورد توجه قرار نمی‌گیرد.

بعد از انگاره‌های نادرست، غیرمتمرکز بودن فرایند برنامه‌ریزی و عدم اولویت‌گذاری، چهارمین اشکال عمده در تدوین برنامه‌های پیشرفت و توسعه کشور که در برنامه‌های توسعه پیشین هم شاهد بوده‌ایم، **آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه و آرمان‌گرایی واقع‌گرایانه است.**

برداشت ما این است که دو جریان فکری، به‌عنوان آفت، برنامه‌های پیشرفت و توسعه کشور را تهدید می‌کند. یک جریانی در کشور **آرمان‌گرایی واقع‌گرایانه** را دنبال می‌کند.

هر سیاست تحولی که پیشنهاد داده می‌شود با هزار استدلال از واقعیت‌هایی دفاع می‌کنند که امروزه به‌عنوان آسیب شناخته می‌شود و می‌خواهند جمع را از نگاه تحولی منصرف کنند. اصل حرف آنها نیز تداوم وضع موجود است؛ یعنی شما را در واقعیت‌های جامعه گیر می‌اندازند که شرایط خوب نیست و در نتیجه شما را از آرمان‌گرایی باز می‌دارند.

یک جریان نیز به نام **جریان آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه** مثل لبه دوم قیچی با جریان اول همراهی می‌کند و هر دو این جریان‌ها به آینده کشور ضربه می‌زنند؛ یعنی چنان اهداف را بدون توجه به زیرساخت‌ها و توانمندی‌های کشور ترسیم می‌کنند که در عمل با شکست در دستیابی به اهداف روبه‌رو خواهیم شد.

در اثر این غیرواقع‌بینی، جامعه دچار سرخوردگی می‌شود؛ سرخوردگی یعنی جامعه می‌گوید کشور توان حل مسئله را از دست داده، سرخوردگی یعنی اینکه ما بپذیریم که ما هر برنامه‌ای که نوشته‌ایم، نتوانسته‌ایم به اهداف آن برسیم.

برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه یک امر اجتماعی و یک سیاستگذاری



در حقیقت مثل باتلاقی است، که هر چقدر دست و پا بزیند بیشتر در آن فرو می‌رود. حتی کسی که بخواهد از باتلاق بیرون آید باید به شاخه درختی متصل شود که بیرون از باتلاق به دستش می‌رسد ما هم باید حتماً تصویر و هدفی از آینده برای کشور بسازیم تا با چنگ زدن به آن از شرایط فعلی خارج شویم.

اجتماعی است و ما باید جامعه را نیز با برنامه هفتم همراه کنیم. به نظر می‌رسد اهمیت برگزاری این نشست‌ها و گفت‌وگوهای اجتماعی؛ کمتر از تدوین خود برنامه نیست چراکه برای جامعه انگیزه تحرک برای حرکت به سمت خروج از مشکلات و وضع موجود ایجاد می‌شود. دست و پا زدن در مشکلات وضعیت موجود بدون تصویرسازی از آینده

### شکل ۱- بیانات مقام معظم رهبری در رابطه با برنامه هفتم پیشرفت و توسعه



مناسبی نیز برای تهیه برنامه هفتم پیشنهاد شده است که مدل مأموریت‌گرای چند بعدی<sup>۲</sup> نام دارد و با مدل‌های قبلی که بیشتر با الگوی برنامه‌ریزی جامع تدوین می‌شد، تفاوت دارد.

در این مدل، 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 هر کدام از این اهداف، مجموعه‌ای از مأموریت‌ها و راهبردهای مشخص تبیین می‌شوند. هر کدام از مأموریت‌ها نیز در قالب مجموعه‌ای از راهبردهای اصلاحی توضیح داده شده است که به‌نوعی تبیین‌کننده دوراهی‌های سیاستگذاری کلان کشور است.

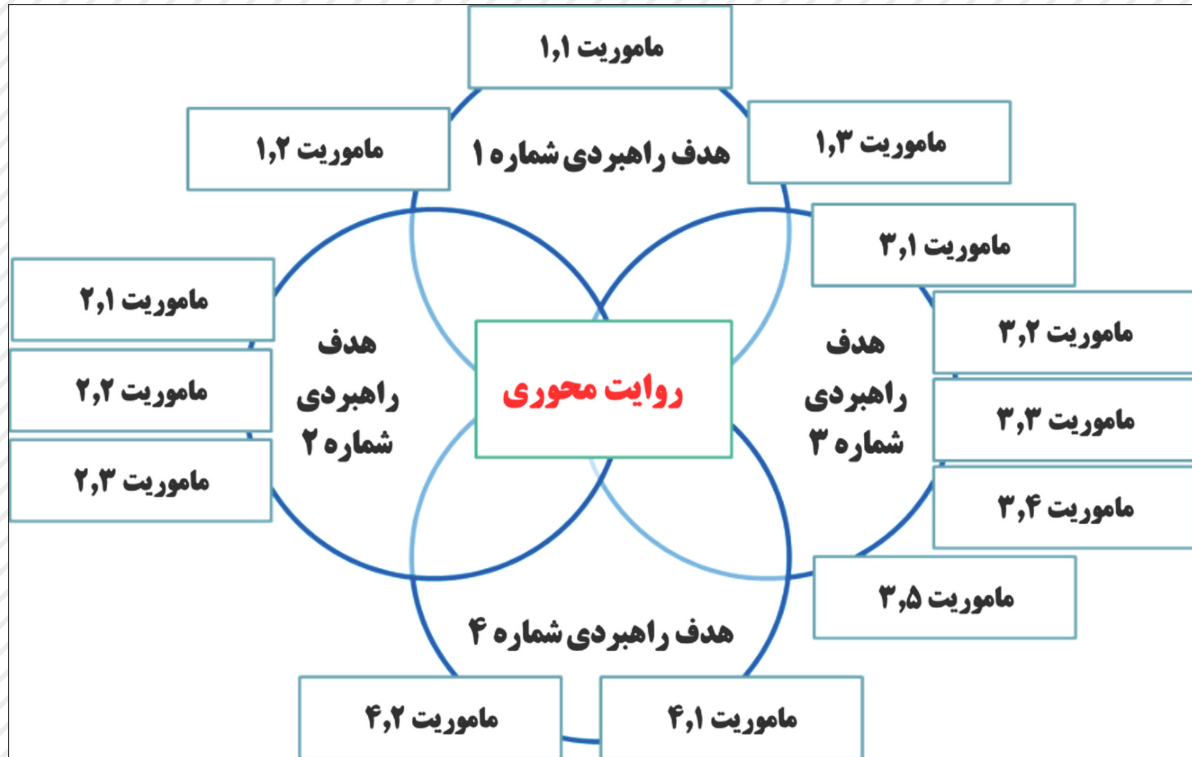
### ۴.۱.۴ مدل پیشنهادی برای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور

مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه ۱۴۰۱ بر مسئله محور شدن برنامه هفتم و تمرکز بر اولویت‌ها و مسائل اصلی کشور تأکید کردند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در نیمه اول سال ۱۴۰۱ برنامه فشرده‌ای را برای انجام مطالعات و بررسی‌ها و ارائه پیشنهادها خود در خصوص برنامه هفتم پیشرفت و توسعه عملیاتی کرده است.

در این مجموعه فعالیت‌های کارشناسی که شکل گرفته است؛ **تحقیق جامعی در مورد شرایط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، زیرساخت‌های کشور، شرایط اجتماعی جامعه، توانمندی‌های دولت و وضعیتی که دولت در آن قرار دارد انجام شد و مدل**

### نمودار ۳- چارچوب شماتیک الگوی برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبعدی

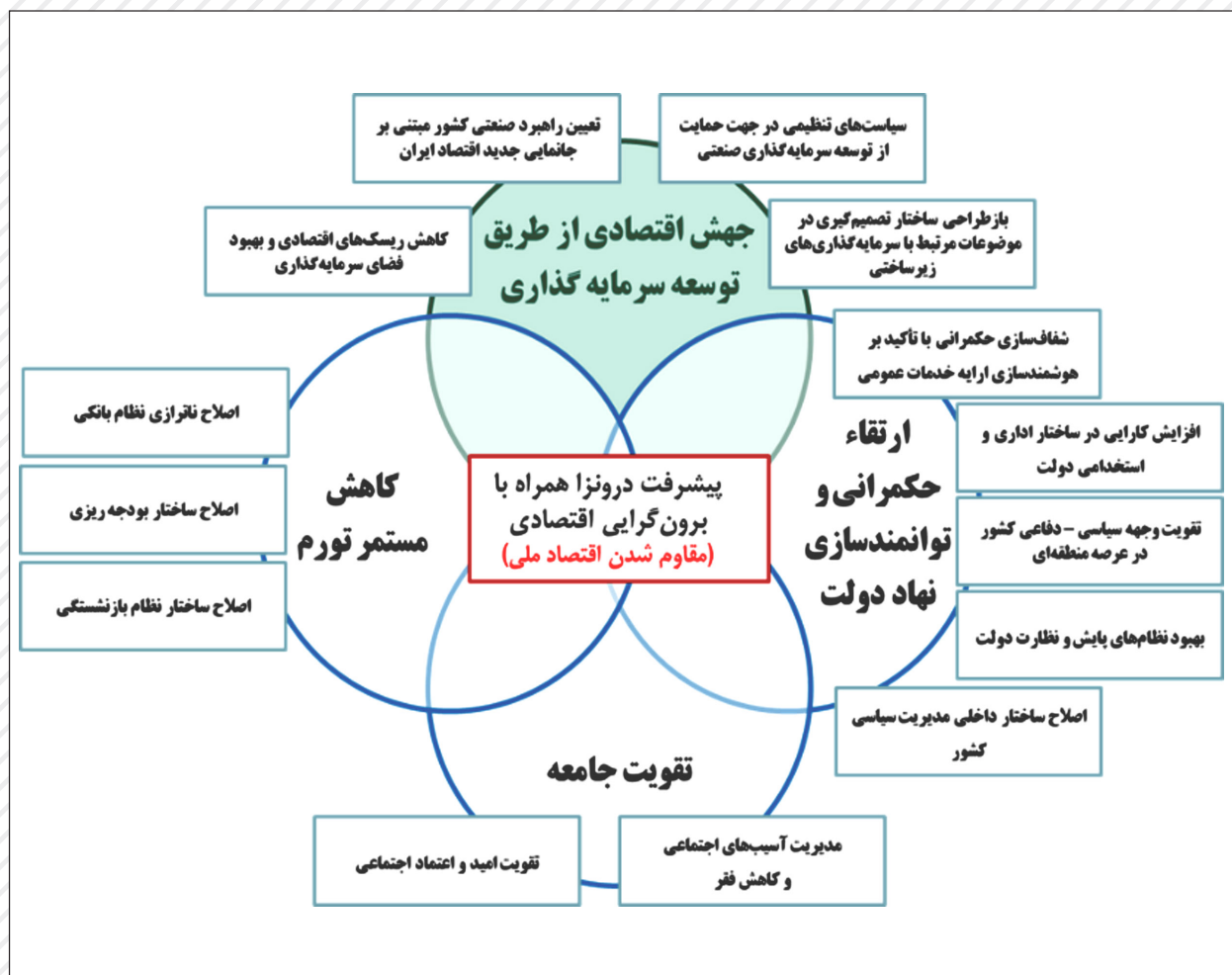


مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۸۵۷۵ با عنوان «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی»

«تقویت جامعه» باید در قالب مجموعه‌ای از مأموریت‌ها و احکام مشخص توسط نهاد برنامه‌ریز کشور پیگیری گردند که سه هدف آن به صورت اهداف راهبردی میانی و در نقش پشتیبانی‌کننده هدف راهبردی اصلی که همانا «جهش اقتصادی» با تأکید بر «جهش سرمایه‌گذاری» است.

در این مدل پیشنهادی، روایت محوری (دال مرکزی) برنامه عبارت از «پیشرفت درونزا همراه با برونگرایی اقتصاد (مقاوم شدن اقتصاد ملی)» است که به منظور تحقق آن، ۴ هدف راهبردی کلان شامل «جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری»، «کاهش مستمر تورم»، «ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» و

نمودار ۴- چارچوب شماتیک تفصیلی مدل پیشنهادی برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبعدی



مأخذ: همان.

۵.۱. تغییر در ساختار تصمیم‌گیری کشور

در کشور متولی‌ای برای پیشرفت و توسعه وجود ندارد؛ هیچ فردی در کشور به دنبال تحقق برنامه پیشرفت و توسعه نیست و در واقع سازمان برنامه و بودجه، سازمان بودجه است که همه هم‌وغمش صرف بودجه می‌شود.

به‌منظور تحقق جهش اقتصادی، افزایش تاب‌آوری اقتصاد ملی، خروج از محدوده تحریم‌پذیری، ایجاد هماهنگی بین‌بخشی میان دستگاه‌های مختلف کشور و همچنین امکان اولویت‌گذاری صحیح و سیاست‌گذاری مسئله‌محور در طول برنامه هفتم توسعه نیاز به تغییر در ساختار تصمیم‌گیری کشور در خصوص اجرای پروژه‌های بزرگ مقیاس ملی وجود دارد. در واقع مباحث مهمی نظیر مدیریت و سیاست‌گذاری تأمین مالی از محل منابع صندوق توسعه ملی،

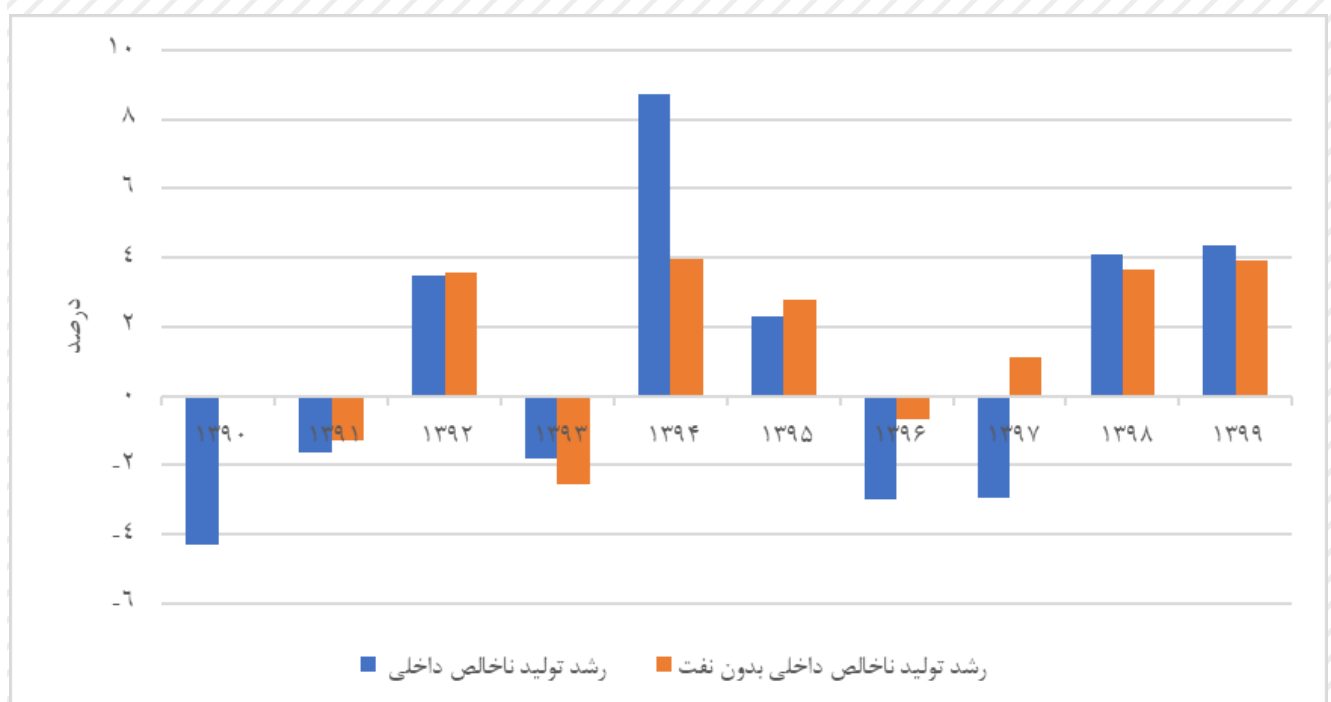
پیگیری سرمایه‌گذاری در پروژه‌های کلان‌مقیاس، باز تنظیم نقش توسعه‌ای سازمان‌های مرتبط با وزارت صمت از جمله ایدرو، ایمیدرو و سازمان صنایع کوچک و موارد مشابه دیگر در ساختار نهادی کشور به راحتی امکان‌پذیر نخواهد بود و کشور نیازمند یک متولی مشخص در خصوص توسعه است.

مرکز پژوهش‌های مجلس در رابطه با متولی توسعه کشور پیشنهاد می‌کند که **شورای عالی پیشرفت و توسعه ملی** تأسیس شود؛ این شورا 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 توانایی پر کردن این خلأ را دارد.

در هر کشوری توسعه پیشران‌هایی دارد که از جمله آنها می‌توان به رشد اقتصادی اشاره کرد. در حالی که نرخ رشد اقتصادی هدف برنامه‌های پنجم و ششم توسعه ۸ درصد تعیین شده بود، از سال ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰ متوسط رشد اقتصادی کشور ۱,۲ درصد بوده است. مهم‌تر از متوسط رشد اقتصادی پایین کشور در سال‌های اخیر؛ پرنوسان بودن رشد بوده است. به طوری که رشد اقتصادی کشور طی این سال‌ها بین منفی ۸,۶ تا مثبت ۱۴,۲ درصد در نوسان بوده است.

۶,۱. شرایط کشور در آستانه برنامه هفتم پیشرفت و توسعه  
برنامه هفتم پیشرفت و توسعه به نظر یکی از بزرگ‌ترین فرصت‌های کشور در مقطع فعلی برای ترسیم افق روشن و ایجاد گفتمان آینده‌سازی در جامعه است. مرکز پژوهش‌ها با برگزاری این نشست و نشست‌های مشابه که در ایام پیشرو برگزار خواهد شد، تلاش خواهد کرد تا این گفتمان و گفت‌وگوی اجتماعی را برای ترسیم آینده در ۵ سال آتی ایجاد کند.

نمودار ۵- نرخ رشد اقتصادی کشور از سال ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۰



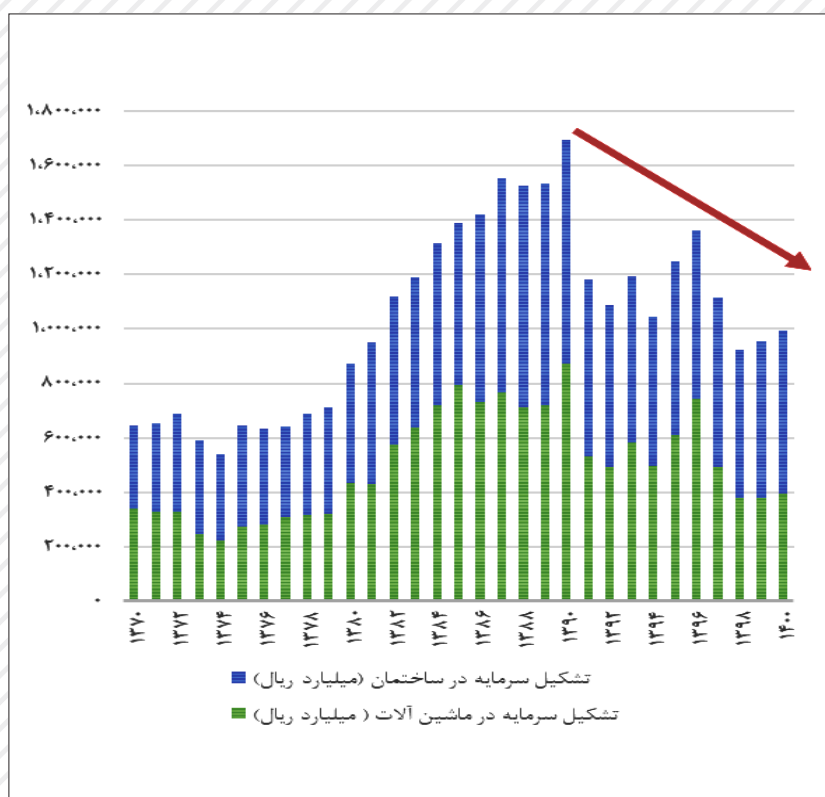
مأخذ: داده‌های مرکز آمار و بانک مرکزی.

ارتباطات از سال ۱۳۹۱ به بعد منفی شده است، به گونه‌ای که در دوره ۷ ساله ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶، به طور متوسط سالانه حدود ۲,۲ درصد از میزان سرمایه انباشته شده در این بخش‌ها کاسته شده، این در حالی است که رشد سالانه این بخش‌ها برای ۷ سال قبل از سال ۱۳۹۰ به طور متوسط حدود ۳,۵ درصد بوده است.

این وضعیت برای سرمایه‌گذاری نیز وجود دارد؛ تشکیل سرمایه ثابت از سال ۱۳۹۰ به بعد همواره روندی نزولی داشته است. این موضوع به خصوص از منظر پتانسیل رشد اقتصادی سال‌های آینده بسیار هشداردهنده خواهد بود. انباشت سرمایه در بخش نفت و گاز، صنعت، معدن، ساختمان و

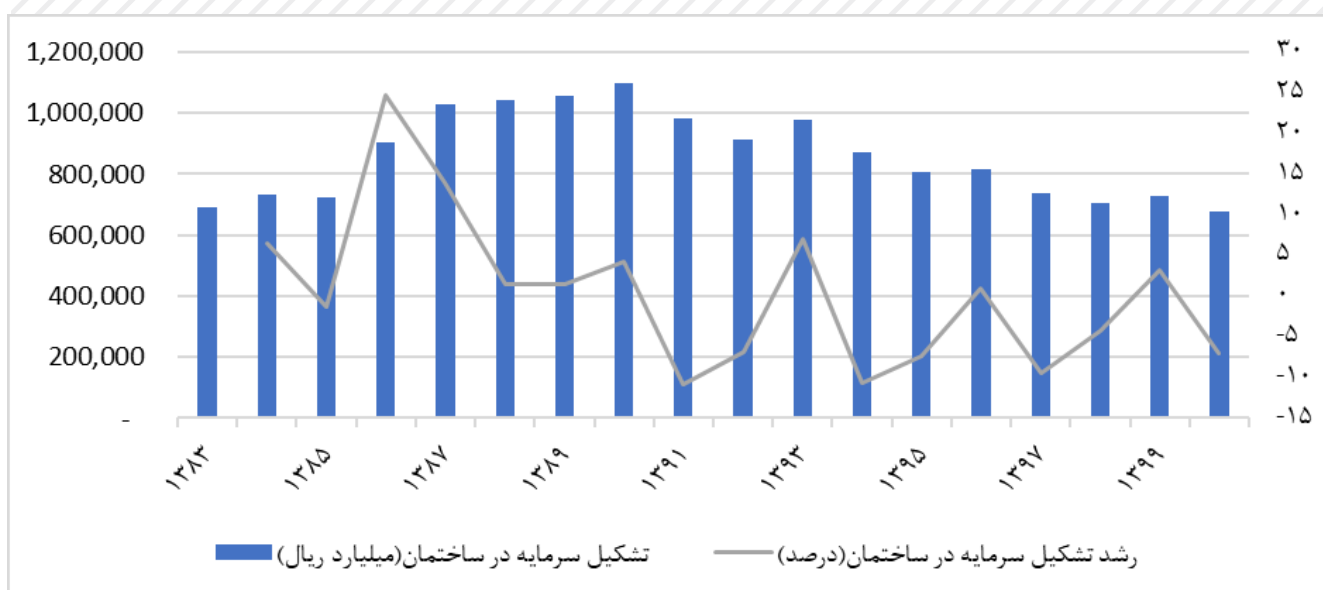


### نمودار ۶- تشکیل سرمایه در ماشین آلات و ساختمان به قیمت ثابت سال ۱۳۹۰



مأخذ: همان.

### نمودار ۷- تشکیل سرمایه در ساختمان

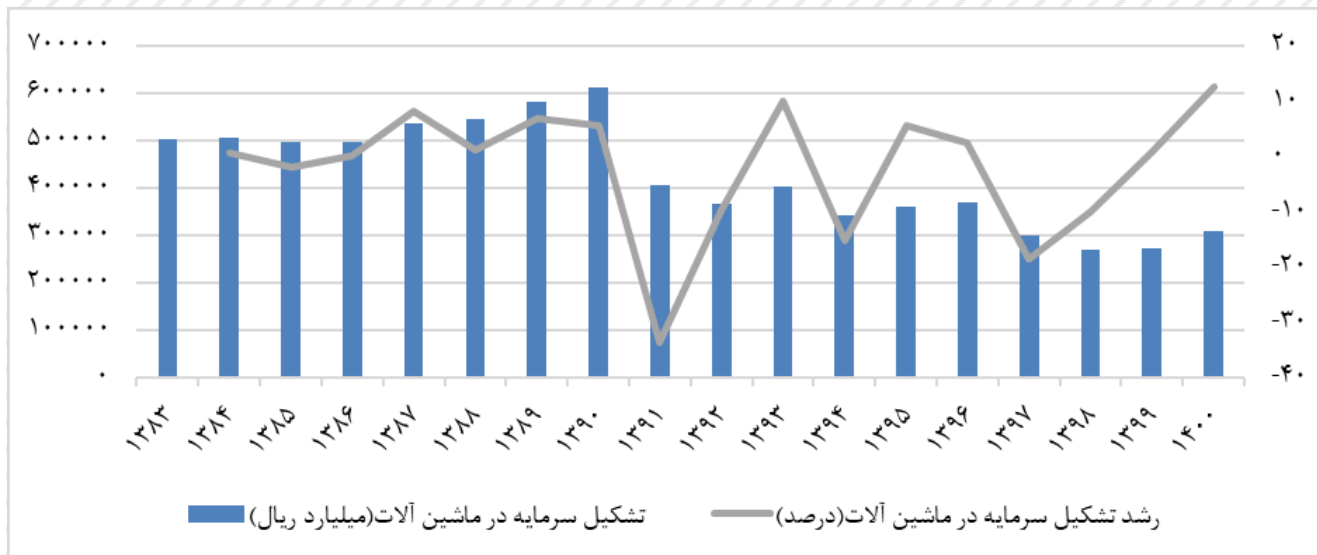


مأخذ: همان.

مورد نگرانی جدی است. لذا ظرفیت‌های درونی رشد اقتصادی ناپایدار است که باید آن را تقویت کرد.

بی‌ثباتی اقتصاد کلان مهم‌ترین عامل رشد منفی سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر بوده است. پیشی گرفتن استهلاک از سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر، از منظر تحت‌تأثیر قرار دادن رشد اقتصادی بلندمدت

### نمودار ۸- تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات

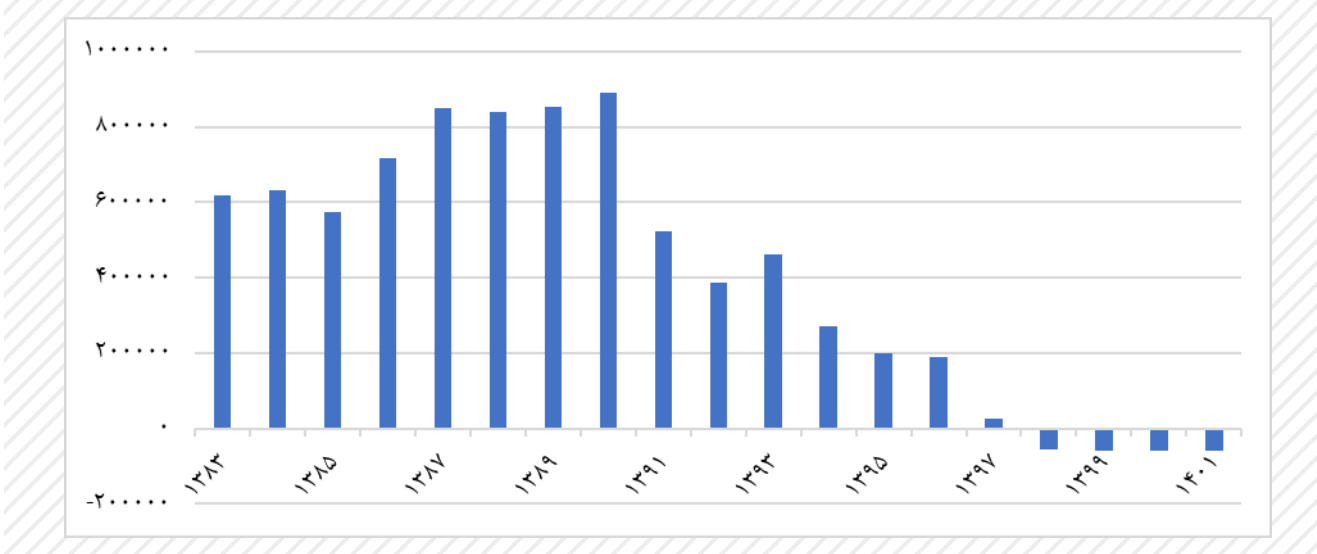


مأخذ: همان.

نیروگاهی، نفت و گاز و حمل‌ونقل و ایجاد یک شوک منفی در کاهش رشد اقتصادی بخش‌های صنعتی و خدماتی وجود دارد. از سویی ساختار سیاستگذاری در کشور ما به نحوی است که در شوک به زیرساخت‌ها عموماً اولویت در کاهش آسیب‌پذیری نه بنگاه‌ها، بلکه مردم هستند.

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. رشد کنونی هنوز به اندازه جبران استهلاک مورد نیاز اقتصاد نیست. امکان فرسوده‌شدن ناگهانی زیرساخت‌ها به‌ویژه در حوزه‌های

### نمودار ۹- تشکیل سرمایه ثابت خالص

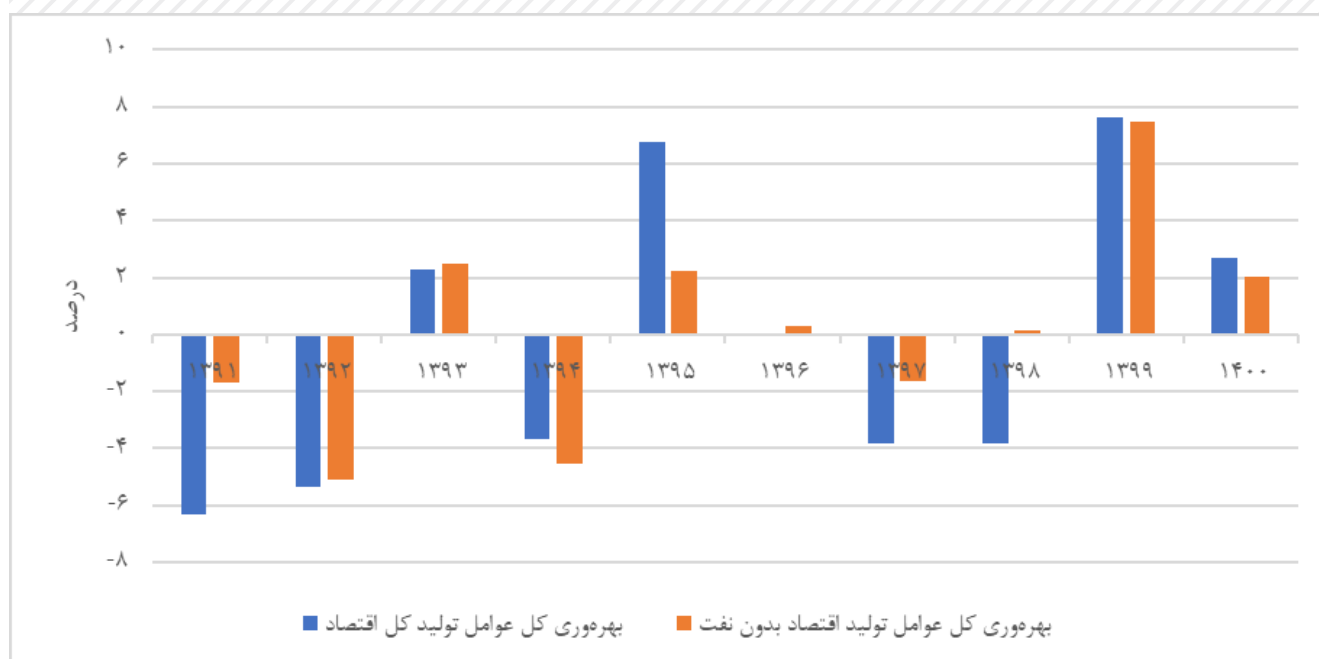


مأخذ: داده‌های مرکز آمار و بانک مرکزی.



با توجه به رشد منفی بهره‌وری کل عوامل تولید در اغلب سال‌های دهه ۱۳۹۰؛ رشد بهره‌وری هدف برنامه ششم توسعه که ۲٫۸ درصد هدف‌گذاری شده بود، در عمل محقق نشده است.

### نمودار ۱۰- نرخ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید



مأخذ: همان

#### سمت هدفمندی شرکت‌های دانش‌بنیان و ارتقای کیفی زنجیره‌های صنعتی و خدمات اجتماعی رفت.

وضعیت بخش کشاورزی در کشور به گونه‌ای است که کشور در ۳ سال گذشته با رشد واردات غلات مواجه بوده و واردات محصولات غذایی و کشاورزی ۱۸ میلیارد دلار بوده است.

بخش اعظمی از کشاورزی هم وابسته به منابع آب زیرزمینی است. تداوم این مدل کشاورزی پاسخگوی امنیت غذایی نیست. آن هم در شرایطی که میزان اراضی کشاورزی کاهش پیدا کرده است.

برای امنیت غذایی باید به سمت کشت فراسرزمینی و تردد کالاهای تجاری ترانزیتی در داخل ایران رفت و همچنین منابع به سمت توسعه حمل و نقل ریلی منتقل شوند. لذا لزوم تقویت کریدور شمال-جنوب و جذب سرمایه‌گذاری در این حوزه احساس می‌شود. باید در جهت رفع تورم اقداماتی انجام داد؛ چون هر چه سرمایه‌گذاری صورت گیرد، زمانی که تورم همچنان بالا باشد، سرمایه‌ها به سمت تولید نرفته و به سمت سکه و دلار می‌رود. امروزه نرخ تورم حدود ۴۰ درصد است که اگر رفع نشود؛ همراهی مردم را از دست می‌دهیم و بدون مشارکت مردم هیچ برنامه توسعه‌ای محقق نمی‌شود.

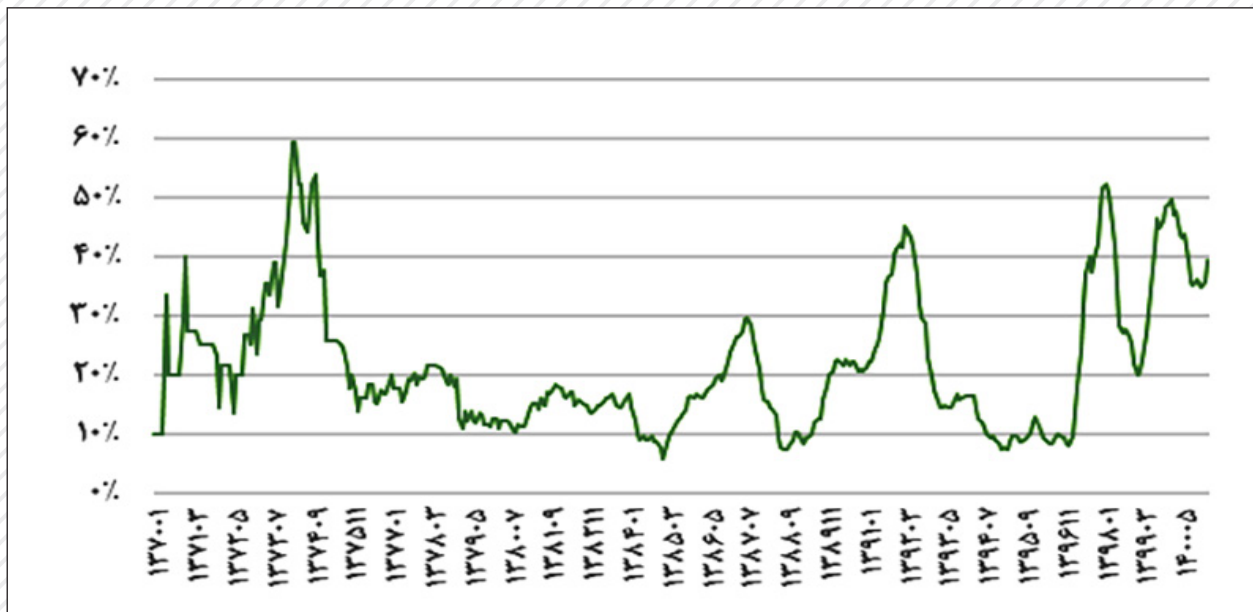
جمهوری اسلامی ایران دارای ظرفیت‌های بسیاری برای ترانزیت کالا در کریدور شمالی و شرقی و غربی از طریق روسیه و چین است؛ باید در حوزه اقتصادی با کشورهای همسایه مرادده داشت، حال اینکه به ظرفیت‌های منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای کم توجهی شده است. بخشی از دلیل آن هم به خاطر محدودیت‌ها و علل مختلفی همچون تحریم‌های ظالمانه است.

جمع‌بندی مرکز پژوهش‌ها این است که باید در نظم جدید بین‌المللی جایابی کنیم، چراکه نظم بین‌الملل در حال بازآرایی است و باید بتوانیم جای خود را درست تعریف کنیم و گرنه تأثیرات منفی برای پیشرفت و توسعه کشور خواهد داشت.

تمرکز بر برداشتن موانع سرمایه‌گذاری امری مهم است و باید به سمت اقتصاد منطقه‌ای و فرمانطقه‌ای حرکت کرد و دیپلماسی اقتصادی در دستور وزارت امور خارجه باشد. اگر ما با جنگ اقتصادی دست و پنجه نرم می‌کنیم باید رویکرد دستگاه دیپلماسی هم به این سمت باشد. حتی رایزنی‌های اقتصادی هم با هدف استفاده از فرصت‌های اقتصادی در منطقه و فرمانطقه تعیین شود.

خروجی صادرات صنایع و ارزش افزوده و فناوری ما پایین است، پس باید روی رشد صنعتی با تحول در فناوری‌های نوین تمرکز کرد. اکنون باید به

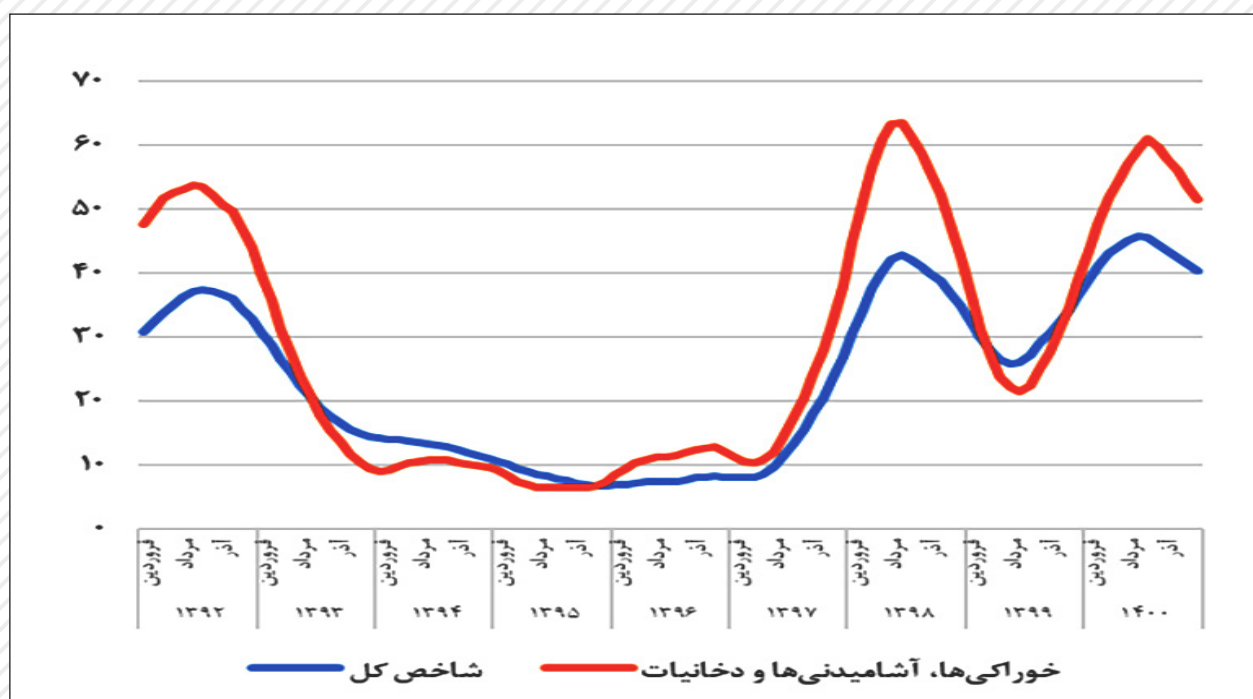
### نمودار ۱۱- تغییرات نرخ تورم نقطه به نقطه



مأخذ: همان.

با توجه به سهم بالاتر خوراکی‌ها در سبد هزینه خانوارهای فقیرتر، نرخ تورم بالاتر خوراکی‌ها و آشامیدنی‌ها در سال‌های اخیر بیانگر بدتر شدن وضعیت معیشتی خانوارهای با درآمد پایین‌تر نسبت به سایر خانوارها است.

### نمودار ۱۲- تغییرات نرخ تورم در ایران



مأخذ: همان.



تعارض منافع در کشور و در هر ۳ قوه خواهد بود. این ستاد می‌تواند خلاءها را شناسایی و پیشنهاد قانونی دهد. همچنین می‌تواند دستگاه‌ها را امتیازدهی کند. به همین دلیل اصرار بر چابک بودن آن است. از دیگر وظایف ستاد مذکور انتشار عمومی گزارش‌های خود در جهت ایجاد آگاهی در جامعه و بالا رفتن گفت‌وگو علمی تعارض منافع و به تبع آن اصلاح دستگاه‌ها در کشور خواهد بود.

تقویت جامعه یک اولویت اساسی برای کشور است. امروزه شاهد یک نوع افت سرمایه اجتماعی، امید و اعتماد هستیم. حال اینکه باید بخشی از برنامه توسعه به سمت تقویت سرمایه اجتماعی رود. جمعیت زیر خط فقر ۲۶،۵ میلیون نفر شده است. یعنی طبقه متوسط لاغر شده، حال اینکه طبقه متوسط پیشران توسعه کشور است.

باید بار رشد اقتصادی پایدار به سمت تقویت طبقه متوسط رویم و مردم احساس نکنند دولت توانمندی‌اش را از دست داده است. چرا که روند صعودی ضریب جینی و نسبت ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین جمعیت از سال ۱۳۹۲ نشان‌دهنده افزایش قابل توجه نابرابری و شکاف اجتماعی در نتیجه رشد اقتصادی منفی و تورم بالای اقتصاد طی این سال‌ها بوده است. در همین راستا لازم است مسائلی همچون آلودگی هوا، کم‌آبی، فرونشست، کسری بودجه و ناترازی بانک‌ها حل شود تا اعتماد مردم جلب شود.

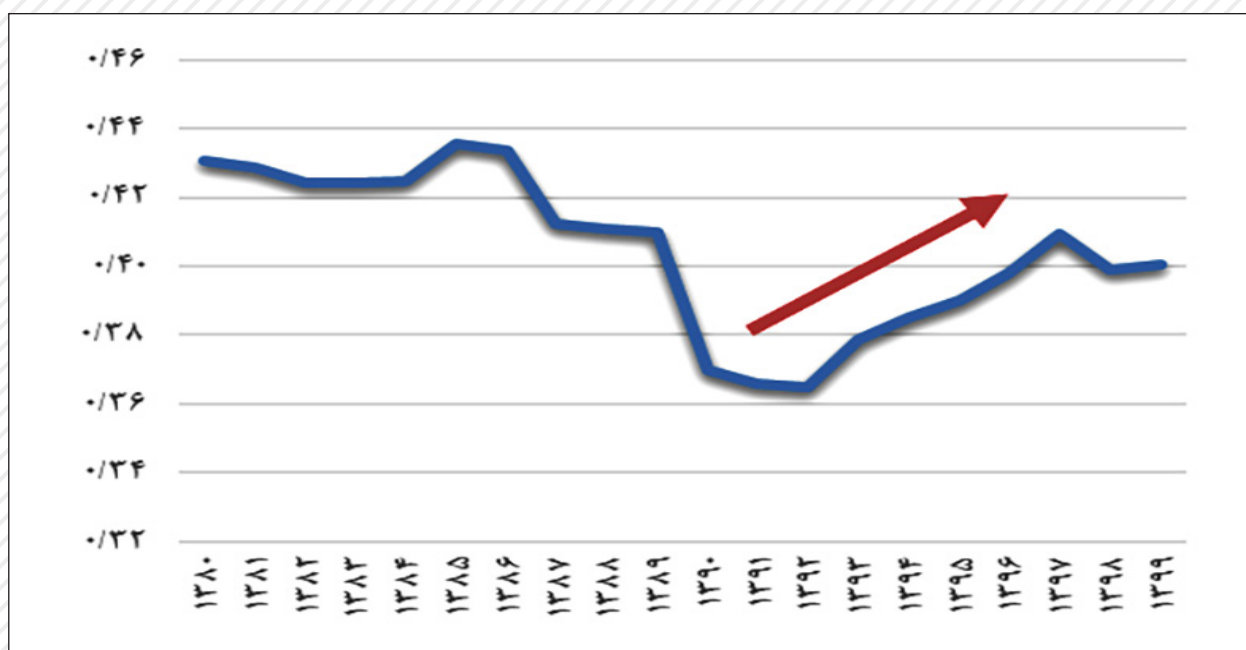
متوسط نرخ تورم بلندمدت اقتصاد ایران نزدیک به ۲۰ درصد است. تداوم نرخ‌های تورم بالا باعث می‌شود که میانگین نرخ تورم بلندمدت از حدود ۲۰ درصد به ۲۵ درصد افزایش پیدا کند. رشد نقدینگی برای پوشش ناترازی‌های مزمن در اقتصاد، یکی از علل تورمی بودن افق پیشرو است. ما در کشور با ناترازی بودجه، نظام بانکی و صندوق‌های بازنشستگی نیز مواجه هستیم.

**ما در کشور متولی پیشرفت و توسعه نداریم و هیچ‌کس به دنبال تحقق برنامه پیشرفت و توسعه نیست. در واقع سازمان برنامه و بودجه، سازمان بودجه است که همه هم‌وغمش برای بودجه صرف می‌شود.** پیشنهاد ما این است که نهادهای رسیدگی به بودجه‌های جاری از عمرانی جدا شده و حتی نهاد توسعه‌های چابک و چالاک زیر نظر رئیس جمهوری شکل بگیرد.

**رفع تعارض منافع و ایجاد شفافیت نیز مسئله مهمی است؛** دستگاه‌های حاضر در خصوص «مبارزه با فساد» تاسیس شده‌اند و مدیریت تعارض منافع رویکرد و پارادایمی کاملاً متفاوت است. در اولی هدف مبارزه پسینی با فساد است و در دومی رویکرد کاملاً پیشینی است. اصولاً رویکرد جرم‌انگاره به موقعیت‌های تعارض منافع موجب ناکارآمدی دستگاه‌های کشور می‌شود.

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای رفع چالش تعارض منافع تشکیل «ستاد ملی مدیریت تعارض منافع» است. این نهاد فراقوه‌ای خواهد بود و اصلاً کار اجرایی نمی‌کند و صرفاً کار او رصد و دیدبانی موضوع

نمودار ۱۳- ضریب جینی در ایران از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹



مأخذ: همان.

تعدادی از مردم ایران به مهاجرت تمایل دارند که عمده آنان شامل کارآفرینان، جامعه دانشگاهی و سرمایه‌گذارانند که موتور توسعه کشور هستند. شاید آنها مهاجرت نکنند اما حس تعلقشان کم‌رنگ‌تر می‌شود. باید بتوان اعتماد کاهش یافته را برگرداند و حس تعلق و عدم میل به مهاجرت را ایجاد کنیم. از طرف دیگر موضوع رشد جمعیت و نرخ باروری هم مهم است چون با این وضعیت در ۱۵ سال آینده رشد جمعیت صفر می‌شود.

## ۲- حجت الاسلام دکتر محمدحسین حسین زاده بحرینی

رئیس کمیسیون آیین نامه داخلی و عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی



داشت و انگار تهیه کنندگان آن می دانستند در سال پایان اجرای این برنامه، کشور چه وضعیتی خواهد داشت. در برنامه هفتم پیشرفت و توسعه پیشاپیش همه ما این نگرانی را داریم که هر چه بنویسیم؛ به آن نخواهیم رسید. واقعاً این احساس را در چشم کسانی که جزء دست اندر کاران هستند، می بینیم و در بیان آنها می شنویم که برنامه هفتم یک برنامه مثل برنامه ششم و پنجم خواهد بود.

از نظر اینجانب مهم ترین دلیلی که برنامه های توسعه در ایران به نتیجه نمی رسد، این است که برنامه های توسعه را بدون ملاحظه پیش نیازهای اساسی آن تدوین می کنیم.

ببینید برنامه با تعریفی که الان من به طور ضمنی ارائه داده ام یک تصویری است از سال پایانی برنامه و یک گام هایی است، که این گام ها برای ما تعریف می کنند که چگونه به آن هدف برسیم.

مهم ترین موضوع برای تحقق اهداف برنامه های توسعه تعیین پیش نیازهاست که از آن غفلت کرده ایم؛ وقتی یک قدم برای اصلاح نظام بانکی کشور و اصلاح نظام مالیاتی برداشته ایم چطور توقع رسیدن به اهداف را داریم؟

به عنوان مثال در رابطه با اصلاح نظام بانکی کشور، شما نمی توانید نظام بانکی کشورتان را اصلاح نکنید و توقع داشته باشید؛ یک برنامه توسعه ای که جای جای آن، با بحث تأمین مالی ارتباط پیدا می کند، محقق شود.

از نگاه بنده این جلسه اعلام نتایج چند ماه تلاش مستمری است که دوستان در مرکز پژوهش ها داشتند و من گاهی از دور و گاهی از نزدیک شاهد تلاش های کارشناسان محترم مرکز بوده ام.

این عزیزان برای خودشان یک نقش فعال و تعیین کننده در تدوین و تصویب برنامه هفتم تعریف کرده اند. تلاش آنها معطوف بر این نبوده است که به عنوان یک نهاد منفعل و نظاره گر و صرفاً ارائه دهنده گزارش روی لایحه دولت باشند.

در تدوین سیاست های کلی هم تلاش کرده اند تا فعالانه ورود کنند، این مسئله خیلی خوب است؛ چرا که بنده همیشه آرزوی یک مرکز فعال و نقش آفرین را در ذهن خود داشته ام.

به خصوص امروزه که در وضعیتی قرار داریم که از آسیب های اقتصادی کشور غافل شده ایم یا برایمان عادی شده است؛ آسیب هایی همچون تورم دورقمی، بیکاری جوانان و ناهنجاری های اخلاقی و فرهنگی برای ما به یک پدیده عادی تبدیل شده و نمی توانیم آنها را مدیریت کنیم. البته بنده آسیب شناسی آقای دکتر نگاهداری را قبول دارم؛ یعنی آنچه ایشان به عنوان آسیب شناسی تدوین برنامه در ایران و اجرای برنامه گفتند به نظر بنده؛ آسیب شناسی درستی است. لذا بنا به تکرار آن را ندارم؛ چرا که صحبت های ایشان بنده را از ارائه آسیب شناسی برنامه های پیشین بی نیاز کرد.

در تدوین برنامه ششم توسعه تصویر درستی از پایان برنامه وجود



**اصلاح نظام تأمین اجتماعی** نیز می‌بایست مورد توجه قرار گیرد؛ یعنی اصلاحات لازم در دستگاه‌های متولی بیمه و تأمین اجتماعی صورت گیرد. اکنون سازمان بازنشستگی با داشتن ردیف بودجه مبالغ زیادی از بودجه عمومی را می‌گیرد که این به صورت اپیدمی خطرناکی درآمده است.

اصلاحات پارامتریک صندوق‌های بازنشستگی چون سن بازنشستگی، اگر انجام نشود، شما نتوانید دستگاه‌های متولی بیمه و حمایت‌های اجتماعی را از موضعی که با آن مواجه هستید، نجات دهید. برنامه توسعه شما قطعاً با شکست مواجه می‌شوند.

مقام معظم رهبری به دلیل اینکه متوجه این معنا بودند که آن نظامات رسمی برای این تصمیم‌گیری‌های کلان در کشور ظاهراً یا وجود ندارد یا کارا نیست؛ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا را ایجاد کردند تا همین تصمیم‌گیری‌های کلان در آنجا اتخاذ شود؛ تصمیم‌هایی که مقدم بر برنامه‌های توسعه و مقدم بر بودجه‌های سنواری است.

نه یک‌بار بلکه چندبار ایشان تصریح فرمودند که اصلاح نظام بانکی می‌بایست در دستور کار این شورا قرار گیرد. همچنین اصلاح سازمان‌های بیمه‌گر یا حتی اصلاح ساختار بودجه را نیز به عنوان موضوع کار شورا تأکید کردند ولی با کمال تأسف باید عرض کنم، بعد از ۴ سال که از آغاز به کار شورای عالی هماهنگی اقتصادی می‌گذرد پیش نیازها هنوز باقی مانده است.

در پایان می‌خواهم از شهید باقری نقل قول کنم؛ ایشان می‌فرمود: ما حاضر نیستیم در شناسایی‌ها شهید بدیم اما در صحنه که می‌رویم هزار هزار شهید می‌دهیم. فقط به دلیل اینکه قبل از آن، کاری را که باید انجام نداده‌ایم.

لذا باید قبل از تدوین برنامه به سمت اصلاح ساختارها همچون بانک مرکزی حرکت کرد؛ در این بین نقش شورای هماهنگی اقتصادی و مجمع تشخیص مصلحت نظام و بعد مجلس شورای اسلامی مهم است. قانون برنامه هفتم قانونی است که می‌تواند امیدها را زنده نگه دارد.

ما بعد از انقلاب ۶۰ برنامۀ توسعه نوشته‌ایم، ۶۰ تکاپوی علمی سنگین انجام داده‌ایم، تا برنامه بنویسیم اما یک قدم برای اصلاح نظام بانکی برنداشته‌ایم. اینها با یکدیگر توازن ندارند. شما نظام بانکی را درست نکنید، برنامه توسعه بی‌نتیجه است، جوهری است روی کاغذ؛ به نتیجه نخواهد رسید. بحث اصلاح نظام مالیاتی نیز همینطور است، تا زمانی که مالیات‌گیری و مالیات‌ستانی به‌گونه‌ای است که مالیات صرفاً جنبه درآمدی برای دولت دارد، اوضاع همین است. در حالی که به مالیات به‌عنوان یک ابزار رفتارساز باید نگاه شود که می‌تواند فعالان اقتصادی را به مفیدترین بخش‌ها و مورد نیازترین بخش‌های اقتصاد هدایت کند، زمانی که به مالیات به‌عنوان یک ابزار رفتارساز نگاه نمی‌کنید، برنامه پیشرفت و توسعه شما به نتیجه نمی‌رسد.

در رابطه با بودجه‌بندی نیز همینطور است؛ میزان اصابت بودجه‌های سالانه ما نیز بسیار کم و نگران‌کننده است. تهیه و تصویب بودجه قطعاً به یک مبانی نیاز دارد، که در خود بودجه اینها مطرح نیست. اینها مبادی نظری، تصویری و تصدیقی است که قبل از بودجه‌بندی باید به آنها رسیدگی شود.

یکی از آفت‌های نظام بودجه‌ریزی فعلی؛ تغییر سقف لایحه بودجه در زمان بررسی در مجلس است؛ دولت بر اساس امکاناتی که خودش در نظر دارد، یک اعداد و ارقامی را به مجلس می‌آورد. حال مجلس چرا باید به‌صورت نامحدود آن را تغییر دهد؟ لذا بی‌توجهی به مبانی تهیه و تصویب بودجه باعث وضعیت فعلی در تحقق اهداف بودجه شده است. مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلی قانونگذاری فرمودند که باید این مسئله را تعیین و تکلیف کنیم؛ **مبنا ندارد که لایحه بودجه با یک عدد و رقمی که ظاهراً سقف توان‌مندی دولت است به مجلس بیاید، بعد در مجلس ۵۰ درصد یا ۲۰ درصد زیاد شود.**

**این یعنی شما دارید از توان اجرایی دولت خارج می‌شوید.** دولت خودش پیشاپیش گفته است که نمی‌توانم ولی شما می‌گویید که باید انجام دهید. دولت می‌گوید که حداکثر توانم برای فروش نفت این مقدار است، ولی مجلس می‌گوید باید بیشتر بفروشید. حداکثر قیمت هر بشکه را این مقدار پیش‌بینی می‌کنم، ولی مجلس می‌گوید باید بیشتر پیش‌بینی کنید. این موضوع را باید بالاخره حل کرد. من به‌عنوان مسئول کمیسیون آیین‌نامه داخلی عرض می‌کنم؛ ما به‌منظور حل این چالش، طرحی به صحن علنی مجلس آوردیم ولی نمایندگان آن را نپذیرفتند.

اصلاح نظام پرداخت و جبران خدمات یکی دیگر از راهبردهای ماست. دعوایی بین دولت و بخش خصوصی و همچنین در داخل دولت برای انواع استخدام‌ها وجود دارد. تا زمانی که یک نظام پرداخت همگن و قابل اتکاء وجود نداشته باشد، کارکنان هم‌انگیزه لازم را ندارند. کما اینکه تفاوت پرداخت حقوق در بین بانک‌های دولتی و خصوصی باعث کم شدن انگیزه در کارمندان بانک‌های دولتی و افزایش تمایل آنها برای استخدام در بانک‌های خصوصی شده است.

### ۳. دکتر علی صالح آبادی

رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

پیشنهاد بنده این است که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی آسیب‌شناسی دقیقی از علت عدم تحقق اهداف در برنامه‌های پیشرفت و توسعه داشته باشد. اگر پیش‌نیازها و زیرساخت‌ها را درست نبینیم، طبیعی است که بین عملکردی که در واقعیت اتفاق می‌افتد با آن چیزی که در برنامه‌ریزی است یک تفاوت معناداری به وجود خواهد آمد.

بعضی اوقات ما یک فرهنگ و اخلاقی داریم که می‌گوییم اگر اهداف را کم بنویسیم بد است؛ با وجود اینکه می‌دانیم به آن عدد نمی‌رسیم ولی اعداد بزرگی را به عنوان اهداف خود در برنامه‌ها مشخص می‌کنیم که خود می‌دانیم قابل دسترس نیستند.

این تفکر باعث می‌شود که ما دچار خطا در سیاستگذاری شویم. شاید خوشحال باشیم که عددی را نوشته‌ایم و تصویب نیز شده است اما به نظر اینجانب نباید دچار این نوع خطاها باشیم؛ چرا که بعد از اینکه فاز اجرا ارزیابی شود، می‌گویند یا این افراد واقعا ادبیات این کار را نمی‌دانستند و بی‌اطلاع بودند یا واقعا خطای سیاستگذاری جدی در کارهای خودشان دارند.

همچنین یکی دیگر از خطاهای بسیار مهم در تدوین برنامه آن است که برخی اوقات دستگاه‌ها یکسری خلأهای قانونی خود را در برنامه توسعه می‌آورند و این تبدیل به یک رویه شده است.

**در برنامه پیشرفت و توسعه هم باید به باید‌ها و هم نبایدها توجه کرد.** موضوع محدودیت منابع مالی هم باید مورد توجه جدی قرار گیرد، متأسفانه نگاه تأمین مالی عمدتاً به بانک‌ها است بدین معنا که بانک‌ها موظفند برای تأمین مالی تسهیلات بانکی بدهند باید این نگاه فراتر رفته و به دنبال تأمین مالی از بازار سرمایه و منابع مالی خارجی هم باشیم و کاری کنیم که منابع مردمی هم به سمت فعالیت‌های اقتصادی رود. باید نگاه جدیدی به نظام تأمین مالی در برنامه هفتم توسعه داشت.

اصلاح نظام بانکی را نیز می‌بایست به طور جدی مورد توجه قرار داد؛ باید یکسری روابط در نظام بانکی اعم از اصلاح رابطه دولت با بانک مرکزی و نظام بانکی، اصلاح رابطه بانک مرکزی و بانک‌ها و اصلاح رابطه بانک‌ها با مشتریان صورت گیرد. اینها یعنی نیاز به اصلاحات اساسی در نظام بانکی داریم که باید رخ دهد. همه دستگاه‌های کشور در کنار هم باشند و کمک کنند که اصلاحات انجام شود.

ما استراتژی توسعه خود را نیز باید بدانیم؛ برای مثال بدانیم که در پایان برنامه‌ای که می‌نویسیم به کجا می‌خواهیم برسیم؛ لذا در برنامه الزامات و مقدمات کار استراتژی‌های توسعه و بهبود فضای کسب و کار نیز اهمیت می‌یابد که باید به آنها نیز توجه شود. امیدوارم برنامه هفتم پیشرفت و توسعه بتواند قدم‌های مؤثری را برداشته و برنامه‌ای واقع‌بینانه، دست‌یافتنی و به دور از آرمان‌ها و آرزوها باشد.



در برنامه هفتم توسعه می‌بایست نگاه جدیدی به نظام تأمین مالی وجود داشته باشد. همچنین انتظار می‌رود به محورهای مهمی چون رویکرد جدید به نظام تأمین مالی، اصلاح نظام بانکی در جهت دستیابی بانک‌های ایرانی به استانداردهای بانکی در سطح دنیا، اصلاح کفایت سرمایه و اصلاح رابطه بانک‌ها با دولت و بانک مرکزی در برنامه هفتم توسعه توجه شود.

اهمیت برنامه‌های پیشرفت و توسعه بالادست از این بابت است که کشور در چند سال آینده بر چه مبنایی اداره خواهد شد، لذا سیاست‌های برنامه پیشرفت و توسعه جهت‌گیری‌های کشور را مشخص می‌کند. هر چه جهت‌گیری‌ها واقع‌بینانه و دقیق‌تر و با قابلیت اجرایی باشد طبیعتاً کشور در مسیر درست خود می‌تواند حرکت کند.

**با نگاه به برنامه‌های توسعه قبلی و آمارها و ارقام این موضوع مشخص می‌شود که آنچه به عنوان اهداف در برنامه‌های توسعه آمده با آنچه محقق شده فاصله معناداری دارد،** از این رو آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ضروری است. نمی‌توان در برنامه‌های توسعه آرمان‌ها و آرزوها را آورد اما الزامات رسیدن به اهداف و برنامه‌ها را درست پیش‌بینی نکرد طبیعتاً در چنین شرایطی نمی‌توان به اهداف رسید.

#### ۴. دکتر سید احسان خاندوزی

#### وزیر امور اقتصادی و دارایی



امیدوارم باشیم.

لذا می‌بایست که رویکردهای گذشته مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین سیاست‌های کلی اصلاح شود، به‌طور مشخص پیشنهاد ما این است که برنامه پنج‌ساله جای پرداختن به تمام مسائل کشور نیست، حتی جای پرداختن به همه مسائل مهم کشور نیز نیست، بلکه جای تعیین تکلیف انتخاب‌های مهم سیاستگذار خصوصاً برای آن مسائلی است که در لایه علت‌ها نشسته‌اند. اگر این انتخاب‌های سیاستی در سیاست‌های کلی برنامه تعیین و تکلیف شود ما در پایین‌دست این رودخانه می‌توانیم امیدوار باشیم که مزارع خوبی آبیاری شود.

**با توجه به کمبود و محدودیت‌ها و قیدهایی که ما داریم و نمی‌توانیم به همه مسائل به صورت همزمان رسیدگی کنیم؛** برنامه‌ریزی نباید جامع باشد چرا که اساساً بدنه بوروکراسی کشور، توان و کشش این را ندارد که در مدت معینی تمرکز متعددی روی چند مسئله به صورت همزمان داشته باشد.

انرژی‌های سیاستگذاران کشور به جای اینکه بر نقاط متعدد تقسیم شود و همه آن انرژی‌ها کم‌اثر باشد بهتر است که اشعه‌ها را بر ۳ یا ۴ نقطه کلیدی متمرکز کنیم.

لذا با توجه به کمبودهایی که داریم، انرژی‌های سیاست‌های کشور را

در برنامه هفتم پیشرفت و توسعه به یک ضرورت و برنامه‌ریزی مناسب احتیاج داریم که این ضرورت نسبت به ایام تدوین برنامه ششم توسعه بیشتر احساس می‌شود.

در جامعه‌ای که تصمیمات فوریتری گرفته می‌شود، تدوین برنامه غنیمتی است. بنابراین حتماً برای سیاستگذاران وقت گذاشتن برای تدوین برنامه فرصتی مغتنم است.

از این زاویه به شکل ویژه‌تری باید برنامه هفتم را مورد توجه قرار داد. تدوین برنامه پیشرفت و توسعه فرصت مغتنمی برای بیرون آمدن از روزمرگی‌ها در سیاست است، موضوعی که امروز بیش از هر زمان دیگری اهمیت آن لمس می‌شود. در سال ۱۳۹۵ یعنی در ماه‌های پایانی تصویب برنامه ششم کمتر از امروز گرفتار روزمرگی‌ها در اقتصاد بودیم.

با شروع دولت سیزدهم و تأکید رئیس‌جمهور بر سند ۴ ساله دولت؛ جلساتی درباره مسیر میان‌مدت اقتصاد کشور تشکیل شد که در نهایت به سند تحول دولت مردمی ختم شد.

اکنون برای برنامه ۵ ساله هفتم صحبت می‌کنیم که سندی فراتر از قوای مجریه و مقننه بوده و به اجماع بین قوا و فرادستگاهی در عرصه‌های سیاستگذاری عمومی نیاز دارد.

اولین گام برای شکل‌گیری برنامه هفتم این است که چارچوب‌ها بر اساس سیاست‌های کلی برنامه باشد منتها یکی از نقاط آسیب‌زای گذشته نوع رویکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین سیاست‌های کلی برنامه ۵ ساله بوده که اگر این رویکرد در برنامه هفتم اصلاح شود خروجی متفاوتی خواهد داشت.

اساساً قواره و چارچوب برنامه پیشرفت و توسعه بر اساس سیاست‌های کلی برنامه رقم می‌خورد و آنجاست که اگر طراحی سیاستگذاران شکل و شمایل اجمالی بهتری داشته باشد؛ خروجی نهایی تمام این مسیر نیز بعد از عبور از دولت و بررسی در مجلس شورای اسلامی قواره بهتری پیدا خواهد کرد.

بنابراین دوباره می‌خواهم توجه شما را بر همین نقطه شروع برنامه هفتم یعنی سیاست‌های کلی آن معطوف کنم، در جمع صاحب‌نظران و پژوهشگران به نظر می‌رسد که بتوان با فراغت بیشتری در مورد این موضوع صحبت کرد، به دلیل اینکه در مقام تدوین سیاست هستیم نه در مقام اجرا که بگوییم ناچار هستیم که به همین تکالیف فعلی موجود، بسنده کنیم. لذا لازم است که طرح نویی در انداخت، طوری که بهتر از وضع موجود باشد. به نظر می‌رسد یکی از نقاط آسیب‌زای گذشته، نوع رویکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در تبیین سیاست کلی برنامه‌های پنج‌ساله بوده است، که اگر این رویکرد در برنامه هفتم اصلاح شود ما می‌توانیم با امید بسیار بالاتری نسبت به خروجی نهایی این ماشین تولید اسناد سیاستی و قانونی

این موضوع در بودجه هم دیده می‌شود که بخش قابل توجهی از صندوق‌های بازنشستگی و بانک‌ها ناتراز هستند و در دل خود پیامدهایی را به دنبال دارد یا اینکه ناترازی‌های دولت تشدید می‌شود و همه این موارد در برنامه ششم دیده شد، بعد توقع داریم خروجی برنامه نرخ رشد ۸ درصدی و تورم تک رقمی و همه آمل و آرزوهای خوب باشد که حتماً هم رخ نخواهد داد.

برای سیاستگذاری درست از بین مسائل اولویت‌دار و مهم باید به لوازم آن پایبند باشیم و در تدوین سیاست‌ها نیز التزام وجود داشته باشد؛ همچنین دستگاه‌های دیوان سالار اصلاح رویه داده و شاهد تغییر دادن برخی روندهای نظام مدیریتی، انتصاب‌ها، پاداش‌ها و تصمیم‌گیری‌ها باشیم و گرنه با دیوان سالاری موجود نمی‌توان به اهداف مدنظر دست یافت، نتیجه آن می‌شود که طبق ارزیابی‌ها بیشترین پایبندی به قوانین برنامه ۳۰ یا ۴۰ درصد بوده‌است.

در جای لازم تمرکز دهیم. می‌بایست مانع طرح یکسری از مسائل شد و جای این کار در سطح سیاست‌های کلی برنامه است و اگر این کار را انجام ندهیم، خروجی برنامه ریزی کل کشور به لحاظ ریخت و قواره شبیه خروجی نظام طرح‌های عمرانی کشور خواهد بود؛ که چند ۱۰ هزار پروژه زخمی سال‌های سال روی هم انباشته شده‌است، بدون اینکه کام جامعه را شیرین کند و به هدف نهایی برای ایجاد شغل، صادرات و سرمایه‌گذاری تولیدی برسد.

**نکته دوم این است که چه مسائلی را باید در صدر بنشانیم.** سیاست‌گذاران وقتی انتخابی انجام می‌دهند، خود به آن ملتزم نمی‌مانند؛ پس مسئله کشور نداشتن راهکارها نیست، مسئله آن است که در بسیاری از مواقع سیاستگذار رویه‌ای را در پیش می‌گیرد که در متن قانون به همان هدف ملتزم و پایبند نیست و در کنارش سیاست‌های دیگری مطرح می‌شود که هدف قبلی را نقض می‌کند.

### دکتر سیدشمس‌الدین حسینی

رئیس کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی



داریم که در حال حاضر با کندی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی مواجه هستیم. در این شرایط سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی و دولتی با مشکل مواجه شده و طبیعتاً جذب نیروی کار هم مشکلاتی را دارد.

فشار زیادی بر نظام بانکی آمده‌است، به طوری که میزان تسهیلات اعطایی نظام بانکی در سال ۱۴۰۰ معادل ۲۹۶۸ هزار میلیارد تومان بوده که نسبت به سال ۱۳۹۹ با رشد ۵۴ درصدی داشته و همین امور ما را با انواع ناترازی مواجه کرده‌است. وقتی نظام تأمین مالی بانکی را نمی‌توان درست کرد نتیجه آن می‌شود که دولت و بخش غیردولتی برای تأمین منابع به سمت پول پر قدرت می‌روند و این به معنای رشد نقدینگی و پایه پولی و در نهایت افزایش تورم است.

ما نیاز به اصلاح نظام حکمرانی و بهبود محیط کسب و کار داریم، چون با شرایط فعلی، اقتصاد ایران با کندی سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی مواجه است؛ لذا نباید در تدوین برنامه هفتم توسعه عجله کرد.

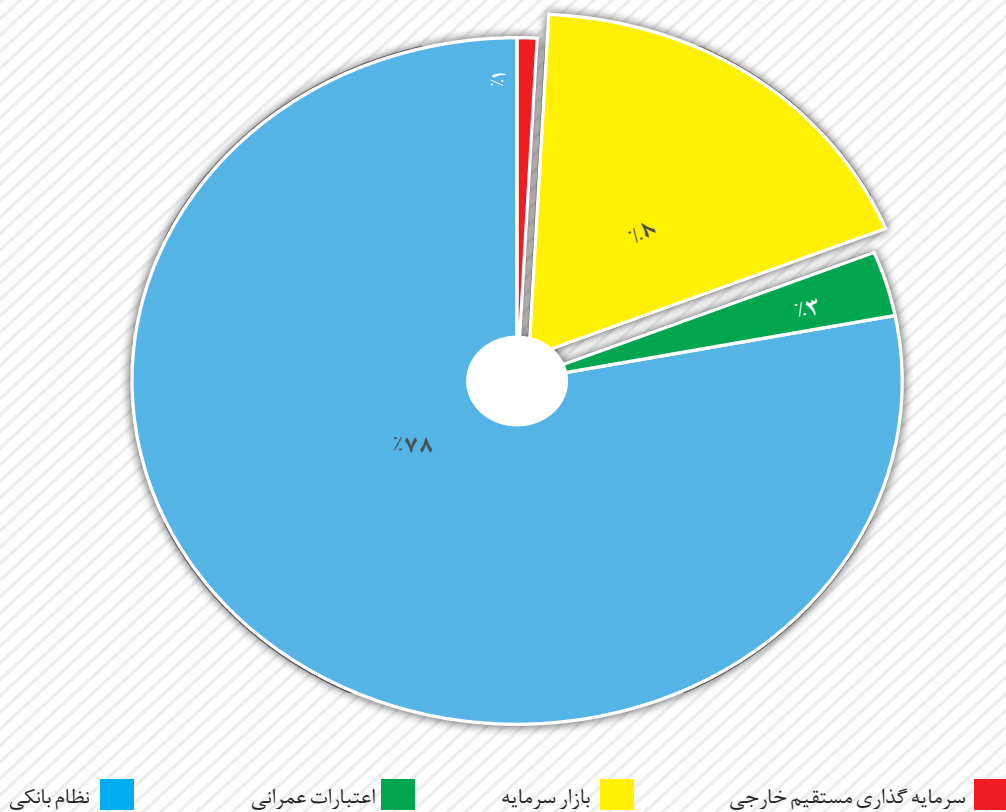
نگاه بنده به سند برنامه پیشرفت و توسعه به عنوان یک سند حکمرانی است. این سند حکمرانی به مثابه یک تکلیف الهی فراقانونی باید باشد؛ لذا نباید در تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه عجله کرد، کشور دچار از ریخت افتادگی نهادی و در هم تنیدگی نهادی شده‌است. از ریخت افتادگی یعنی مثلاً وزارت اقتصاد، امور اجرایی را رفع می‌کند و جاهای دیگر که باید کارهای توسعه‌ای انجام دهد به امور دیگر می‌پردازد. سازمان برنامه و بودجه کشور به نهادی صرف برای بودجه تبدیل شده‌است؛ مثلاً در تبصره ۱۸ بودجه رقابتی بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد وجود داشت. در هم تنیدگی نهادی بدان معناست که نمی‌توان گفت مسئول یک کار کیست و چه کسی باید در قبال آن پاسخگو باشد؟

**از طرفی در برنامه ریزی توسعه باید بین اهداف و پیش‌بینی ساز و کار عملکردها نسبت منطقی وجود داشته باشد.** در برنامه‌های توسعه پیشین چنین چیزی وجود نداشته‌است. گاهی ما اهدافی را تعیین کرده‌ایم که ظرفیت رسیدن به آنها را نداشته‌ایم؛ لذا می‌توان گفت که اهداف غیرواقعی تعیین شده بودند و الان زمان آن رسیده که واقع بینانه هدف گذاری کنیم.

هر دولتی دولت قبل را متهم به رشد نقدینگی می‌کند که آخرین آن دولت آقای روحانی بود که بالاترین رشد نقدینگی را داشت. اینها به این موضوع برمی‌گردد که نظام تأمین مالی ما مشکل دارد و مادر اطلاعات اقتصادی دچار محدودیت هستیم و نمی‌دانیم وضعیت آماری چگونه است.

در بودجه احکامی وجود دارد که برای اجرای آن باید سامانه راه بیفتد اما این اتفاق رخ نمی‌دهد. ما نیاز به اصلاح نظام حکمرانی و تغییر در رویکرد برنامه اقتصادی

## نمودار ۱۴ - ساختار نظام تامین مالی اقتصاد ایران



مأخذ: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

لذا می‌بایست به این نکته توجه داشت که برای ادراک و تحلیل تحولات محیط کسب و کار نیازمند بینش‌های متفاوتی غیر از بینش اقتصادی همچون پیش‌بینی اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و امنیتی هستیم.

به همین سبب عوامل مهم بینش اقتصادی در تبیین محیط کسب و کار عبارت از رقابت، و ریسک و مخاطرات و سهولت انجام کار است.

اگر نظام حکمرانی و محیط کسب و کار بهبود یابد؛ نرخ رشد اقتصادی ۸ درصدی قابل دسترس است، لذا بهبود محیط کسب و کار ضرورت دارد؛ چرا که امروزه جایگاه مناسبی در رابطه با عواملی چون رقابت، و ریسک و مخاطرات و سهولت انجام کار نداریم؛ به طوری که در سال ۲۰۲۰ در شاخص رقابت پذیری از میان ۱۴۱ کشور، رتبه ایران ۹۹ و در شاخص سهولت کسب و کار ۱۲۷ بوده است. همچنین از لحاظ ریسک و مخاطرات نیز محیط کسب و کار در ایران به دلایلی نظیر غیرقابل پیش‌بینی بودن قیمت‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌ها خالی از ریسک نیست.

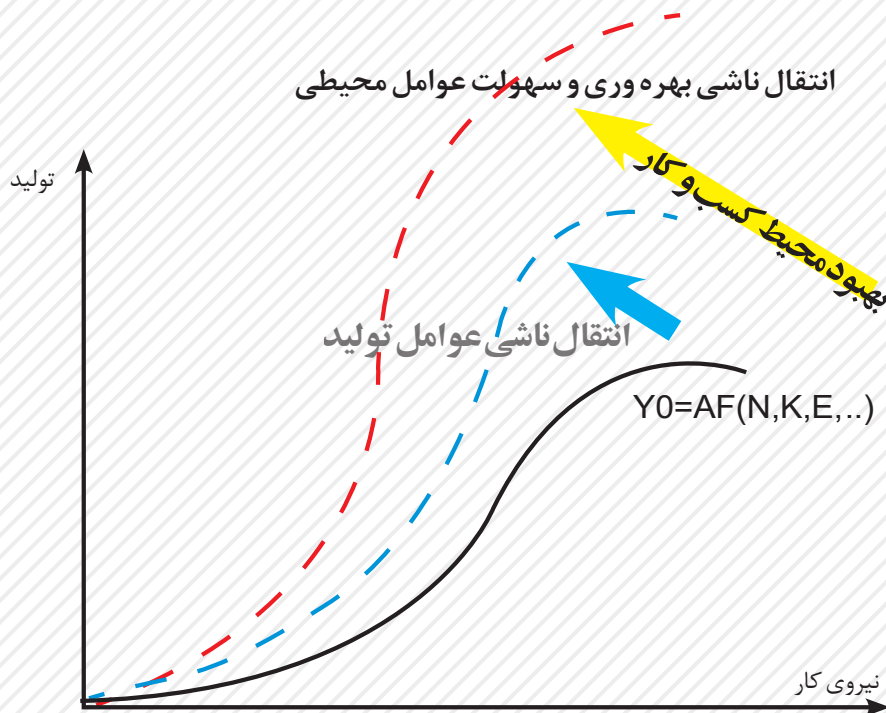
ظرفیت‌های اقتصادی ایران و وجود مواهب طبیعی و معادن و موقعیت‌های جغرافیایی و ترانزیتی کشور باعث شده که تاب‌آوری اقتصاد ما زیاد باشد، به طوری که ما در مقابل تحریم‌های سنگینی که می‌توانست هر اقتصادی را فلج کند و آنها نیز دنبال فلج کردن اقتصاد ما بودند تاب آوردیم.

امروزه برخی در رابطه با حذف ارز ۴۲۰۰ تومانی نگرانی‌هایی را مطرح می‌کنند. در زمانی که وزیر اقتصاد بودم؛ می‌گفتم که ما نگران ذخایر ارزی هستیم چون برخی فکر می‌کنند ما منابع نامحدود ارزی داریم، حال اینکه با مصرف نادرست ذخایر تمام می‌شود.

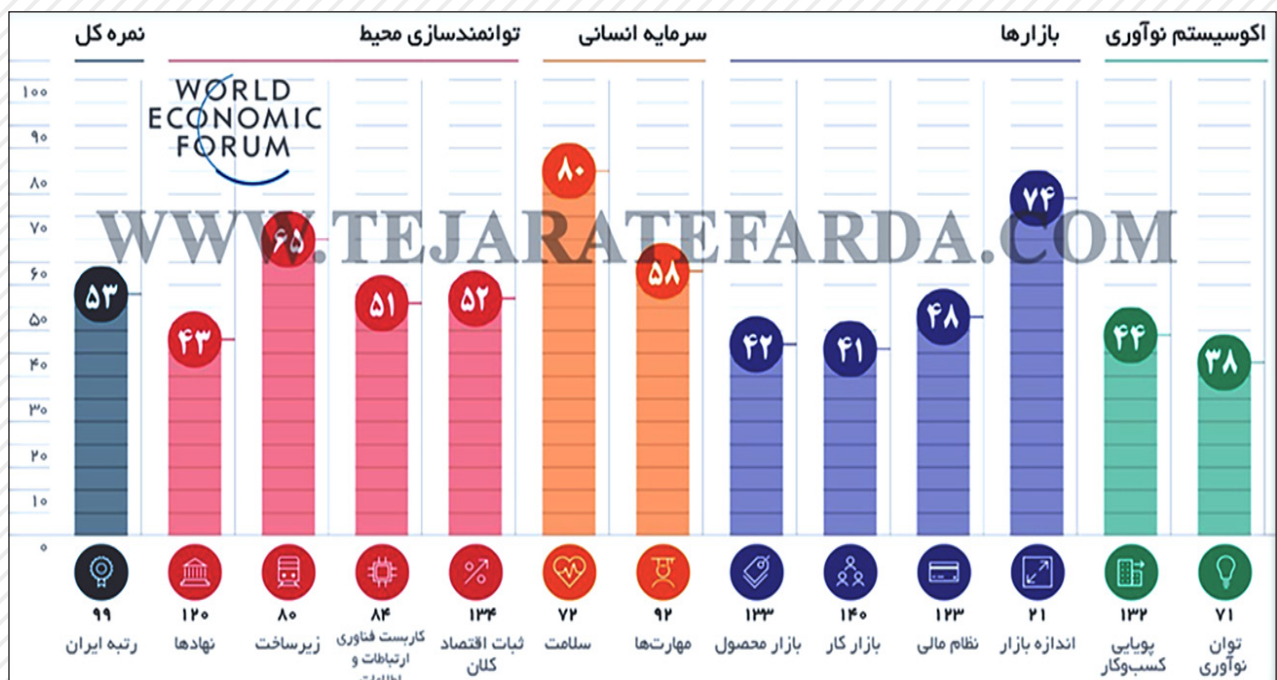
ناکارآمدی حکمرانی یا همان ناتوانی در کسب و کار باعث وضعیت فعلی شده است. اگر نظام حکمرانی و بهبود محیط کسب و کار درست شود، رشد اقتصادی رخ می‌دهد. حال اینکه در شرایط فعلی به دلیل غیرقابل پیش‌بینی بودن قیمت‌ها و بی‌ثباتی سیاست‌ها، کسب و کارها با مشکل مواجه‌اند.

محیط کسب و کار بر اساس تعریف عبارت است از مجموعه از عوامل تأثیرگذار بر سرنوشت کسب و کار که خارج از اراده صاحب آن کسب و کار است.

نمودار ۱۵ - عوامل مؤثر بر تابع تولید در اقتصاد

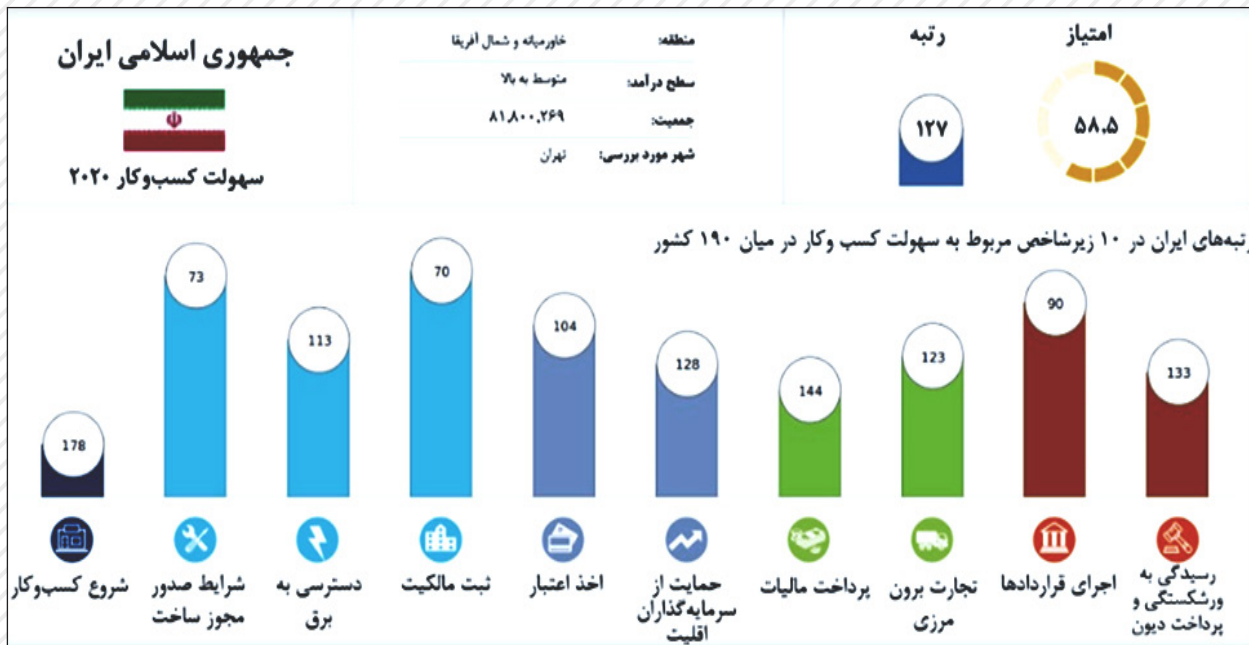


نمودار ۱۶ - وضعیت شاخص رقابت پذیری ایران در سال منتهی به ۲۰۲۰ (از مجموع ۱۴۱ کشور)



مأخذ: نشریه تجارت فردا

نمودار ۱۷ - وضعیت شاخص سهولت انجام کار ایران در سال منتهی به ۲۰۲۰ (از مجموع ۱۴۱ کشور)



مأخذ: همان.

توسعه را تحول در مبانی تفکر تعریف کرد نه مبانی تولید، این نکته خیلی مهمی است. در اصل تفاوت انسان با سایر موجودات خداوند نیز در همین قدرت تفکر است. کشور ما ظرفیت‌های فراوانی دارد، منتها عملکرد ما با ظرفیت‌ها و اهداف فاصله دارد، کار برنامه توسعه این است که شکاف عملکرد و اهداف را پر کند. برای رسیدن به این اهداف نباید عجله‌ای در تدوین برنامه هفتم داشت.

اگر می‌خواهیم سند توسعه را ارتقاء دهیم و نظام حکمرانی اصلاح شود باید به نظام برنامه‌ریزی توجه شود که در این راستا باید به سمت ترکیبی از نظام دستوری و تشویقی حرکت کنیم یا همان برنامه‌ریزی ارشادی با مجموعه‌ای از دستورها. به یاد دارم که مرحوم دکتر حسین عظیمی آرانی که در کار خودش انسان برجسته و اهل فکری بود، زمانی که در تعریف توسعه تجدیدنظر کرد؛





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)