



بررسی خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و نسبت لایحه دولت با آنها



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۲۹۱

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و نسبت لایحه دولت با آن‌ها

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

مدیر مطالعه: سیدمحسن علوی‌منش

تهیه و تدوین: رضا بختیاری‌نژاد

همکار: زهرا ذاکری

ناظران علمی: بهروز طهماسب کاظمی، سید مهدی بنی‌طبا

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم توسعه

۲. سیاست‌های کلی

۳. اسناد فرادست



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۶/۱

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. سطوح برنامه‌ریزی توسعه در ایران
۸	۳. واکاوی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه
۱۵	۴. نسبت لایحه دولت با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه
۲۲	۵. پیشنهادات سیاستی
۲۲	منابع و مآخذ

فهرست جداول و نمودارها

۹	نمودار ۱. انواع خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی و نسبت آنها با یکدیگر
۱۰	نمودار ۲. گونه‌شناسی محتوای سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه دوم تا ششم
۱۱	نمودار ۳. گونه‌شناسی محتوایی سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۲	نمودار ۴. ویژگی‌های اهداف هوشمند یا تفصیلی
۱۲	نمودار ۵. گونه‌شناسی تفصیلی سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم تا ششم
۱۳	نمودار ۶. گونه‌شناسی تفصیلی سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۴	نمودار ۷. ارزیابی خط‌مشی و زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۴	نمودار ۸. گونه‌شناسی تفصیلی خط‌مشی و زیرجزء‌های فراگیر، هادی و عمومی سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۷	نمودار ۹. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی (۱)
۱۸	نمودار ۱۰. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی (۲)
۱۸	نمودار ۱۱. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی (۳)
۱۹	جدول ۱. خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه و احکام متناظر با آن در لایحه دولت
۲۰	جدول ۲. ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی بند چهارم «۴» سیاست‌های کلی برنامه



بررسی خط مشی‌های سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و نسبت لایحه دولت با آن‌ها

چکیده

سند برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر در جهت اداره خردورزانه امور است. اگر نظام برنامه‌ریزی به یک سلسله از اصول پایه حداقلی مانند ارتباط مستحکم میان مراحل تدوین و تصویب برنامه، پایبند باشد، پیشبرد امور برنامه در کشور تسهیل می‌شود. فرآیند تدوین برنامه توسعه ایران از ابلاغ سیاست‌های کلی آن از جانب مقام معظم رهبری آغاز می‌گردد و اهداف و خط‌مشی‌های اصلی برنامه در این سیاست‌ها تبیین می‌شود. اهتمام دولت به ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه در چارچوب سیاست‌های کلی آن موجب شد تا متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، اقداماتی در لایحه برنامه پیشنهاد شود. البته سیاست‌های کلی برنامه هفتم به ۹۳ خط‌مشی یا زیرجزء سیاستی تفکیک‌پذیر است و ۱۲ مورد آن در لایحه دولت مغفول باقی‌مانده است.

همچنین در برنامه‌های توسعه، گاهی ارتباط بین خط‌مشی‌ها و محتوای اقدامات اجرایی مجهول است؛ لذا مواد موجود در قانون برنامه باید در راستای عینی‌سازی و عملیاتی نمودن سیاست‌های کلی نظام باشد نه اینکه دوباره به بیان عبارت‌های کلی بپردازد، بنابراین سطح تفصیل خط‌مشی‌های یک برنامه توسعه می‌بایست ارتقا یابد به گونه‌ای که از ویژگی‌های «مشخص و غیرمبهم بودن»، «اهداف کمی قابل ارزیابی»، «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» و «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» برخوردار باشد. البته معیارهای دیگری مانند تفکیک نقش کنشگران حکمرانی همچون مردم، نهادهای ثروت و حاکمیت یا تعیین معیاری جهت ارزیابی میزان موفقیت دولت در اجرای خط‌مشی‌ها وجود دارد که در این مقال نمی‌گنجد. با مقایسه سطح تفصیل خط‌مشی‌ها و زیرجزء‌های سیاستی برنامه هفتم توسعه در دو متن سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و لایحه دولت، مشخص می‌شود که خط‌مشی‌هایی که دارای ویژگی‌های «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا»، «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا»، «اهداف کمی قابل ارزیابی» و «مشخص و غیرمبهم بودن» هستند، در لایحه دولت به ترتیب ۵۳، ۱۸، ۵۳ و ۳۴ درصد نسبت به سیاست‌های کلی برنامه افزایش یافته‌است. بنابراین به‌منظور افزایش کیفیت و اثربخشی برنامه، ضرورت دارد نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در راستای اصلاح لایحه دولت و رعایت ویژگی‌های برنامه‌ای احکام پیشنهادی تلاش حداکثری نمایند تا سطح تفصیل راهبردهای سیاست‌های کلی برنامه افزایش یابد.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

کوشش برای بازنگری و بهبود فرآیند برنامه‌ریزی توسعه امری حیاتی است و ساختار برنامه‌های توسعه از جمله عوامل مؤثر بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده در برنامه است؛ در صورتی که این عوامل نادیده یا دست کم گرفته شود، شانس دستیابی به اهداف برنامه کاهش می‌یابد (خلعتبری، ۱۳۸۲). بنابراین یکی از ملزومات حداقلی تحول در فرایند برنامه‌ریزی بازنگری در ساختار برنامه‌های توسعه است؛ به گونه‌ای که پیوند و ارتباط مستحکمی میان مراحل مختلف فرایند تدوین و تصویب برنامه حاکم شود. در نظام برنامه‌ریزی ایران، فرآیند تدوین برنامه توسعه از ابلاغ سیاست‌های کلی آن از جانب مقام معظم رهبری آغاز می‌گردد و اهداف و خط‌مشی‌های اصلی برنامه در این سیاست‌ها تبیین می‌شود. این خط‌مشی‌ها قابل تفکیک به خط‌مشی‌های مبنایی و تفصیلی است (کشاوری، ۱۴۰۱).

خط‌مشی‌های مبنایی بیانگر خطوط کلان تحقق اهداف است که مجمل بوده و برای عملیاتی شدن نیازمند تفصیل بیشتر و استخراج دلالت‌های اجرایی است و مجریان باید از طریق آنها خط‌مشی‌های مؤثر و عملیاتی را استخراج نمایند. این خط‌مشی‌های تفصیلی ناظر به یک یا چند راهکار شفاف، عینی و نزدیک به فضای اجراست؛ لذا این خط‌مشی‌ها باید از ویژگی‌های یک هدف هوشمند مبنی بر «مشخص و غیرمبهم بودن»، داشتن «اهداف کمی قابل ارزیابی»، بیان «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» و داشتن «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» برخوردار باشد (ذاکری، ۱۴۰۲).

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه که مورخ ۲۱ شهریور ۱۴۰۱ در ۲۶ بند ابلاغ شد؛ قابل تفکیک به ۹۳ خط‌مشی یا زیرجزء سیاستی است و ۸۵ درصد خط‌مشی‌های آن به صورت مبنایی و ۱۵ درصد تفصیلی تنظیم شده‌است؛ این دسته‌بندی به این صورت است که هر کدام از خط‌مشی‌هایی که دارای حداقل ۳ ویژگی از ویژگی‌های اهداف هوشمند باشد؛ خط‌مشی تفصیلی قلمداد می‌شود در غیر این صورت آن خط‌مشی مبنایی خواهد بود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۶ درصد از خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه دارای ویژگی «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» است و ۲۲ درصد نیز از ویژگی «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» برخوردار است. همچنین ۲۵ درصد دارای «اهداف کمی قابل ارزیابی» است و درنهایت ۴۳ درصد از خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی «مشخص و غیرمبهم» است.

در تهیه برنامه‌های توسعه، گاهی ارتباط بین خط‌مشی‌ها و اهداف مبنایی و تفصیلی و محتوای اقدامات اجرایی مجهول است و در حقیقت، برخی اهداف مبنایی به اهداف تفصیلی تبدیل نشده و شاید قابلیت تفصیلی شدن نیز نداشته‌باشد که این امر نه تنها در اجرا بلکه در نظارت نیز مشکلاتی را ایجاد می‌کند (کشاوری، ۱۴۰۱). لذا ضروری است که ارتباط لایحه دولت با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و اهتمام دولت به ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی به منظور



عملیاتی شدن آنها مشخص شود. بررسی‌ها نشان می‌دهد که تلاش دولت در جهت ارائه لایحه برنامه در چارچوب سیاست‌های کلی موجب شده تا متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، مواد و احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شود. البته ۱۲ مورد از خط‌مشی و زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی در لایحه دولت مغفول باقی‌مانده است. در مجموع اگرچه انطباق شکلی احکام با سیاست‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده‌است ولی احکام لایحه، در برخی موارد نتوانسته است سطح تفصیل خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی ابلاغی را ارتقا دهد؛ به‌گونه‌ای که با مقایسه سطح تفصیل خط‌مشی‌های برنامه هفتم در دو متن سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری با لایحه دولت مشخص می‌شود که در لایحه دولت خط‌مشی‌هایی که دارای «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» هستند، ۵۳ درصد افزایش داشته و از ۶ به ۵۲ مورد رسیده است، همچنین تعداد موارد دارای ویژگی «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» نیز با ۱۸ درصد افزایش از ۲۰ به ۳۳ مورد ارتقا یافته‌است. همچنین تعداد خط‌مشی‌هایی که از ویژگی «اهداف کمی قابل ارزیابی» برخوردار هستند با ۵۳ درصد بهبود از ۲۳ به ۶۰ مورد رسیده است و درنهایت در رابطه با ویژگی «مشخص و غیرمبهم بودن» نیز تعداد موارد دارای این ویژگی از ۴۰ به ۵۸ مورد رسیده و ۳۴ درصد بهبود حاصل شده‌است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بنابراین با توجه به تجربه برنامه ششم و به‌منظور ارتقای فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه و با هدف افزایش کیفیت و اثربخشی برنامه یاد شده، ضرورت دارد نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی نیز ضمن اشراف به اهمیت نقش نظارتی خویش در ارتباط با ترسیم مسیر توسعه کشور در سال‌های آتی، در راستای اصلاح لایحه دولت و رعایت ویژگی‌های برنامه‌ای احکام پیشنهادی تلاش حداکثری نمایند تا سطح تفصیل خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی برنامه به‌گونه‌ای افزایش یابد که میزان نظارت‌پذیری برنامه افزایش یابد.

۱. مقدمه

یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری کشور در طول ۳۰ سال گذشته، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است که علی‌رغم تلاش‌های دست‌اندرکاران و نهادهای دخیل و اختصاص اعتبارات گسترده، همچنان نتوانسته زمینه‌ساز تحقق اهداف مندرج در اسناد بالادستی‌ای همچون «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» یا «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» باشد. حال که کشور در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار دارد، کوشش برای یک بازنگری اساسی و بهبود هرچه بیشتر فرآیند برنامه‌ریزی توسعه امری حیاتی خواهد بود. این مهم به‌ویژه با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری درمورد برنامه هفتم توسعه 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 (حسینی و همکاران، ۱۴۰۱).

از طرفی ساختار برنامه‌های توسعه از جمله عوامل مؤثر بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده در برنامه است؛ در صورتی که این عوامل نادیده یا دست کم گرفته شود، شانس دستیابی به اهداف برنامه کاهش می‌یابد؛ لذا ضروری به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان خواسته‌های خود را به‌دقت مطرح کنند و امکانات مورد نیاز جهت نیل به آنها را در چارچوب‌های مورد نظرشان بیان نمایند (خلعتبری، ۱۳۸۲).

بنابراین می‌توان یکی از ملزومات حداقلی تحول در فرایند برنامه‌ریزی را بازنگری در ساختار برنامه‌های توسعه قلمداد نمود؛ به‌گونه‌ای که پیوند و ارتباط مستحکمی میان مراحل مختلف فرایند تدوین و تصویب برنامه توسعه حاکم شود. اکنون که ساختار اداری و سیاسی کشور در حال تهیه برنامه توسعه هفتم است، به نظر می‌رسد بتوان با استفاده از تجربه برنامه‌های توسعه پیشین و آسیب‌شناسی صورت گرفته در ارتباط با روندهای طی شده پیرامون تدوین و تصویب برنامه، مؤلفه‌ها و ویژگی‌هایی جهت تحکیم پیوند و ارتباط میان مراحل مختلف فرایند تدوین و تصویب برنامه توسعه هفتم احصاء نمود.

همچنین با توجه به اینکه در حال حاضر، عرف فرایند تدوین و تصویب برنامه توسعه در جمهوری اسلامی ایران از ابلاغ سیاست‌های کلی آن از جانب مقام معظم رهبری آغاز می‌گردد؛ ضروری است که ارتباط لایحه دولت با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورد مطالعه و واکاوی قرار گیرد. در این راستا گزارش حاضر در ۳ بخش نگارش شده‌است. در بخش اول گزارش سطوح برنامه‌ریزی در ایران تشریح می‌شود. در بخش دوم گزارش، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام برنامه‌ریزی کشور تبیین می‌گردد و در پایان نسبت لایحه دولت با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ارزیابی می‌شود و پیشنهادهای به‌منظور بهبود کیفیت لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه می‌گردد.



۲. سطوح برنامه‌ریزی توسعه در ایران

قانون برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی از زمره مهم‌ترین اسناد بالادستی در جهت‌گیری اهداف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی است که به منظور تحقق هدف اصلی برنامه یعنی رشد و پیشرفت اقتصادی و اجتماعی از طریق هماهنگ‌سازی بین نهادهای مختلف برنامه‌ریزی و اجرایی کشور تصویب می‌شود. ایران نیز از جمله کشورهای در حال توسعه‌ای است که سابقه‌ای بیش از ۷۰ ساله در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه داشته و سابقه اولین برنامه کشور به سال ۱۳۲۷ باز می‌گردد. البته قانون برنامه و بودجه کشور که تبیین‌کننده تعریف قانونی برنامه عمرانی (توسعه) و انواع آن و نیز فرایندهای تدوین و تصویب و نظارت بر برنامه می‌باشد در سال ۱۳۵۱ و پس از تجربه چند برنامه به تصویب مجلس شورای ملی رسیده و همچنان مبنای برنامه‌ریزی کشور است. قاعدتاً در آن قانون بحثی تحت‌عنوان سیاست‌های کلی (که از نهادهای ایجاد شده توسط قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌باشد) مطرح نشده و زمانی که برنامه اول توسعه پس از انقلاب، بعد از پایان جنگ تحمیلی، تهیه و تصویب شد نیز سیاست‌های کلی برنامه مطرح نبوده و از برنامه دوم پس از انقلاب سیاست‌های کلی تدوین و ابلاغ شده‌است.

به هر حال، در حال حاضر، عرف فرایند تدوین و تصویب برنامه توسعه در ایران به این صورت است که ابتدا مجمع تشخیص مصلحت‌نظام با استفاده از نظرات مشورتی اندیشمندان حوزه برنامه‌ریزی توسعه‌ای اقدام به تهیه پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه می‌کند و آن را به مقام معظم رهبری پیشنهاد می‌کند؛ ایشان نیز پس از بررسی پیشنهادها در نهایت متن سیاست‌های کلی برنامه توسعه را ابلاغ می‌فرمایند.

سپس براساس قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، فرایند تهیه و تدوین برنامه در دولت آغاز می‌شود و سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان متولی برنامه‌های توسعه اقدام به جمع‌آوری نظرهای پیشنهادی و تدوین لایحه برنامه می‌کند تا آن را برای تصویب به هیئت دولت ارسال کند. در ادامه نیز لایحه برنامه توسعه از جانب ریاست‌جمهوری به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود تا فرایند تبدیل لایحه به قانون در مجلس و شورای نگهبان طی شود. لذا می‌توان فرآیند برنامه‌ریزی در ایران را براساس گام‌هایی که برای تنظیم برنامه توسعه برداشته می‌شود به دو سطح «تدوین خط‌مشی‌ها» و «تدوین اقدامات اجرایی» تفکیک نمود.

دو سطح تدوین خط‌مشی‌ها و اقدامات اجرایی از نظر حد تفصیل، گستردگی و تعمیق مسائل متفاوت هستند؛ اما نکته حائز اهمیت آن است که در برنامه‌ریزی توسعه کشور می‌بایست بین این دو سطح پیوند مستقیمی وجود داشته‌باشد، به عبارت دیگر آنچه در نهایت مبنای عمل مجریان قرار می‌گیرد؛ مبتنی بر خط‌مشی‌های مشخص باشد (مهرعلی تبار فیروز جایی و علی‌بیگی علوی، ۱۴۰۱)؛ از این رو در ادامه به تبیین این دو سطح برنامه‌ریزی پرداخته می‌شود.

به‌طور کلی در ادبیات علم مدیریت، هر قانون کلی برای قوانین زیرمجموعه‌اش، به‌عنوان خط‌مشی تعریف می‌شود (وایریش و کونتز، ۲۰۰۵). در جمهوری اسلامی ایران نیز مقام معظم رهبری پس از اخذ نظرات پیشنهادی مجمع تشخیص

مصلحت‌نظام، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه را ابلاغ می‌فرمایند که حاوی خط‌مشی‌های اصلی برنامه توسعه است. در بندهای مختلف سیاست‌های کلی برنامه خط‌مشی و زیرجزء‌های سیاستی وجود دارد که می‌تواند مجموعه‌ای از تصمیمات پیوسته باشد که گروه‌ها یا بازیگران سیاسی با هدف دستیابی به اهداف خاص یا به‌دست آوردن ابزار مناسب برای دستیابی به آن اهداف اتخاذ می‌کنند (جنکینز، ۱۹۷۸).

لذا سطح «تدوین خط‌مشی‌ها»؛ سطحی از برنامه‌ریزی است که دامنه‌ای از اهداف را انتخاب و مورد توجه قرار می‌دهد. این دامنه اهداف یا خواسته‌های یک برنامه توسعه در سطوح مختلفی قابل بیان است؛ این سطوح را در کلی‌ترین حالت می‌توان منظر متجلی، چشم‌انداز یا هدف مبنایی^۱، هدف میانی^۲ و نشان یا هدف عملیاتی^۳ نامید. درحالی‌که چشم‌انداز در بیشتر موارد کیفی است، اهداف میانی و عملیاتی می‌تواند کمی یا کیفی باشد (خلعتبری، ۱۳۸۲).

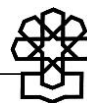
همان‌طور که گذشت در جمهوری اسلامی ایران مقام معظم رهبری براساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه را ابلاغ می‌فرمایند و به نظر می‌رسد «تدبیر، مصلحت و دوراندیشی نزدیک‌ترین تعاریف برای مفهوم مورد نظر قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام باشد» (موسی‌زاده، ۱۳۹۳). لذا می‌توان واژه‌های «چشم‌انداز» و «دوراندیشی» در دو تعریف فوق را هم‌عرض در نظر گرفت و سیاست‌های کلی برنامه توسعه را «اهداف مبنایی» آن دانست.

به‌عبارت دیگر سیاست‌های کلی برای تحقق آرمان‌ها (اهداف مصرّح در قانون اساسی)، پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرد و حاوی اصولی است که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کند. این سیاست‌ها شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌باشد. سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را دربرمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد (ابوالحسنی، ۱۳۹۵)؛ سیاست‌های کلی برنامه توسعه نیز از این دسته است.

لذا سیاست‌های کلی در میانه دو نقطه آرمان و اجراییات قرار می‌گیرد و باید در طراحی سیاست‌ها و برنامه‌های اجرایی برای نیل به آرمان‌های جامعه نقش‌آفرینی کند. همچنین سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش می‌بایست در قالب این سیاست‌ها تدوین گردد؛ بنابراین «سیاست اجرایی» و «برنامه اجرایی»، ذیل سیاست‌های کلی نظام قابل تعریف هستند و در جهت عملیاتی ساختن آن، نقش‌آفرینی می‌کنند. سیاست‌های اجرایی عبارت است از؛ «مجموعه تدبیرها و سیاست‌های هستند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به‌موجب و براساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.» برنامه‌های اجرایی نیز عبارت است از؛ «طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌ها که برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شوند.» (مصوبه مورخه ۱۳/۱۰/۱۳۷۶ مجمع تشخیص مصلحت‌نظام در مورد سیاست‌های کلی).

به‌منظور ایجاد وحدت نظری میان تعریف مجمع تشخیص مصلحت‌نظام از «سیاست اجرایی» و «برنامه اجرایی» و تعریف قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ از «برنامه عمرانی پنج ساله» و «برنامه سالانه» و همچنین

1. Vision
2. Objective
3. Target



جلوگیری از ایجاد فضایی مشوش در ادبیات نظری نظام برنامه‌ریزی کشور می‌توان «سیاست اجرایی» را براساس بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور معادل «برنامه عمرانی پنج ساله» و «برنامه اجرایی» را براساس بند «۴» همان ماده، معادل «برنامه سالانه» در ساختار اداری و سیاسی کشور در نظر گرفت. همچنین «سیاست اجرایی» و «برنامه اجرایی» در تعریف مجمع تشخیص مصلحت نظام را به ترتیب معادل «هدف میانی» و «هدف عملیاتی» دانست که در ادبیات نظری نظامات برنامه‌ریزی مطرح است.

بنابراین از آنجایی که سیاست‌های کلی از نظر سلسله‌مراتبی، در جمهوری اسلامی ایران، ذیل قانون اساسی و فراتر از همه قوانین و مقررات و تصمیمات قرار می‌گیرند (ابوالحسنی، ۱۳۹۵)؛ «سیاست‌های کلی برنامه توسعه» همان سطح «تدوین خط‌مشی‌ها» در فرایند برنامه‌ریزی توسعه‌ای است و «برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» نیز همان سطح «تدوین اقدامات اجرایی» است که در ابتدای این بخش از گزارش تصریح شد.

دو سطح تدوین خط‌مشی‌ها و اقدامات اجرایی از نظر حد تفصیل، گستردگی و تعمیق مسائل متفاوت هستند؛ اما نکته حائز اهمیت آن است که در برنامه‌ریزی توسعه کشور می‌بایست بین این دو سطح پیوند مستقیمی وجود داشته باشد، به عبارت دیگر آنچه در نهایت مبنای عمل مجریان قرار می‌گیرد؛ مبتنی بر راهبردهای مشخص (در سیاست‌های کلی) باشد (مهرعلی تبار فیروز جایی و علی‌بیکی علوی، ۱۴۰۱).

اگرچه سیاست‌های کلی دارای زمینه‌های مدیریتی است و در جهت اداره امور جامعه به نحو احسن، ابلاغ می‌شود، اما از سوی دیگر به دلیل اینکه آنچه موجب ورود چنین تدابیری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گردیده، بیش از هر چیز فقدان و خلأ قانونی وجود، نهادی برای تعیین خط‌مشی‌های^۱ کلی حرکت نظام بوده است؛ ارشادی دانستن این سیاست‌ها موجب نقض غرض می‌گردد. علاوه بر این، آوردن دو موضوع ارشادی در صدر اصلی از قانون اساسی که تمام مفاد آن الزام‌آور می‌باشد، بعید به نظر می‌رسد. لذا سیاست‌های کلی دارای بار حقوقی نیز بوده و از نظر حقوقی نیز الزام‌آور تلقی می‌شود و اجرای سیاست‌های کلی الزامی است. (کعبی، ۱۳۹۴).

لذا می‌بایست متناظر با تمامی خط‌مشی‌ها مستخرج از سیاست‌های کلی برنامه توسعه؛ اقدامات اجرایی قابل تحقق را متناسب با امکانات و محدودیت‌های مالی و زمانی موجود پیش‌بینی نمود؛ اما این مسئله تنها بیانگر جامعیت سیاست‌های کلی است و در نظام حقوقی ایران، محدودیت یا موانعی برای بیان موضوعات خارج از راهبردهای مستخرج از سیاست‌های کلی در متن لایحه برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پیش‌بینی نشده است.

۱. هنگامی که در علم حقوق از سیاست‌های کلی نظام سخن گفته می‌شود منظور آن بخش از خط‌مشی‌ها یا سیاست‌هایی است که ناظر به جهت‌گیری‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گوناگون باشد (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲).

۳. واکاوی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

در جمهوری اسلامی ایران مقام معظم رهبری پس از اخذ نظرات پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه را ابلاغ می‌فرمایند که حاوی خط‌مشی‌ها اصلی توسعه کشور طی سال‌های اجرای برنامه است. این خط‌مشی و زیرجزء‌های سیاستی که در بندهای مختلف سیاست‌های کلی برنامه وجود دارد اصولی هدایتگر برای اتخاذ تصمیمات مناسب در جهت حل چالش‌های کشور است (قلی‌پور، ۱۳۹۱).

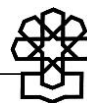
لذا واکاوی سیاست‌های کلی و تجزیه و تحلیل خط‌مشی‌های احصاء شده از سیاست‌های کلی از آن جهت ضروری است که رابطه بین خط‌مشی‌های تدوین شده با یکدیگر، به دست آوردن معیاری برای سنجش میزان تحقق اهداف مستخرج از آن‌ها و پیامدهای آن‌ها را تعیین نماید؛ چراکه اغلب تصور می‌شود زمانی که خط‌مشی تعیین می‌گردد و برای آن منابع مالی و متولی اجرایی مشخص می‌شود یا مجموعه فعالیت‌های طراحی شده‌ای برای اجرای آن خط‌مشی سازماندهی می‌گردد؛ نتایجی که از طرف جامعه احساس خواهد شد، همان نتایج مدنظر قانونگذار خواهد بود؛ اما متأسفانه این پیش‌فرض همیشه درست نیست (دای، ۲۰۰۸).

لازمه اجرایی شدن برنامه توسعه مشخص شدن سطح تفصیل خط‌مشی‌ها یا زیرجزء‌های سیاستی آن و تعیین مجموعه اقدامات لازم برای نیل به هر هدف است. کشورهای مختلف در چارچوب برنامه‌های توسعه خود، برای بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی، اهدافی مبنایی تعیین می‌کنند (صفرزاده، ۱۳۹۱).

لازمه تحقق اهداف مبنایی تفصیلی شدن آنهاست، تفصیلی شدن اهداف مبنایی باعث می‌شود تا اهدافی میانی به دست آید که همان اهداف برنامه توسعه است. یعنی اهداف عملیاتی حالت عینی اهداف مبنایی است. سپس متناسب با این اهداف میانی، برنامه‌های اجرایی^۱ تدوین می‌شود تا دستگاه‌های اجرایی مشخص با منابع مالی مشخص در بازه زمانی محدودی، مأمور به اجرای مجموعه اقدامات معینی شوند؛ هر برنامه اجرایی عبارت از یک یا چند پروژه با نشان یا هدف عملیاتی واحد، دستگاه‌های مجری مشخص و منابع مشخص است. اجرای هر کدام از این پروژه‌ها منجر به حصول اهداف عملیاتی خواهد شد. لذا برنامه توسعه مجموعه‌ای از برنامه‌هایی است که اجرای آن‌ها؛ شاخصی برای سنجش میزان موفقیت برنامه در دستیابی به اهداف خود است (مردوخی، ۱۳۹۹).

سطح تفصیل هر کدام از خط‌مشی‌ها و اهداف برنامه متفاوت است و در زمان تدوین اقدامات اجرایی برای نیل به هر کدام از آن‌ها می‌بایست به شیوه متفاوتی عمل نمود. البته برای دسته‌بندی خط‌مشی‌ها یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم لازم است ابتدا گونه‌شناسی محتوایی آنها انجام شود؛ زیرا خط‌مشی‌ها یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی از نظر محتوایی می‌تواند حاوی مفاهیم ارزشی و ایدئولوژیک یا اجرایی یا هر دو به صورت همزمان باشد. به عبارت دیگر این سیاست‌ها از یک سوء دربرگیرنده اصول مشخص و روشن در زمینه چگونگی رسیدن به هدف است و از سوی دیگر

1 Programs



محتوای سیاست به گونه‌ای نگارش می‌شود که بتوان آرمان‌ها را به حوزه مفاهیم اجرایی و قابل فهم برای مدیران و کارشناسان ترجمه کرد (کشاوری، ۱۴۰۱).

۱-۳. گونه شناسی محتوایی خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی

خطمشی‌های سیاست‌های کلی برنامه توسعه مطابق توضیحات ذیل به سه گروه قابل طبقه‌بندی است؛

۱. خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی فراگیر: یا آبر خطمشی، نسبت به سایر خطمشی‌ها جنبه کلی‌تر و فراگیرتری

دارند. حاوی پیش‌فرض‌ها، معیارها، الگوها و رهنمودهایی است که خطمشی‌های عمومی باید از آنها تبعیت کنند.

۲. خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی عمومی: بیانگر عملیات و فعالیت‌های سازمان‌های عمومی برای حل

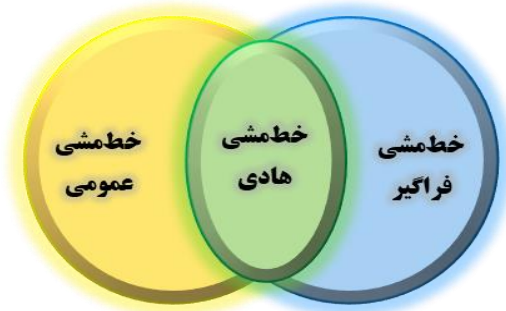
مشکلات و مسائل جامعه است.

۳. خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی راهنما یا هادی: خطمشی هادی با دیدی کلان نسبت به مسائل و مشکلات،

آنها را تجزیه و تحلیل کرده و چارچوبی اساسی برای تهیه و تنظیم خطمشی‌های فرعی و خرد فراهم می‌سازد (الوانی و

شریف‌زاده، ۱۳۷۹).

نمودار ۱. انواع خطمشی‌های سیاست‌های کلی و نسبت آنها با یکدیگر



۱-۳-۱. گونه شناسی محتوایی خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم تا ششم

پیش از این در جمهوری اسلامی ایران شش برنامه توسعه تدوین و اجرا شده‌است. از برنامه دوم توسعه سیاست‌های کلی

از جانب مقام معظم رهبری ابلاغ شده‌است. در سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه خطمشی‌های فراگیر، هادی و عمومی

به ترتیب ۳۳، ۲۵ و ۴۲ درصد بوده است. همچنین در سیاست‌های کلی برنامه سوم خطمشی‌های فراگیر، هادی و عمومی

به ترتیب ۱۹، ۳۲ و ۴۹ درصد بوده است. و در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه نیز خطمشی‌های فراگیر، هادی و

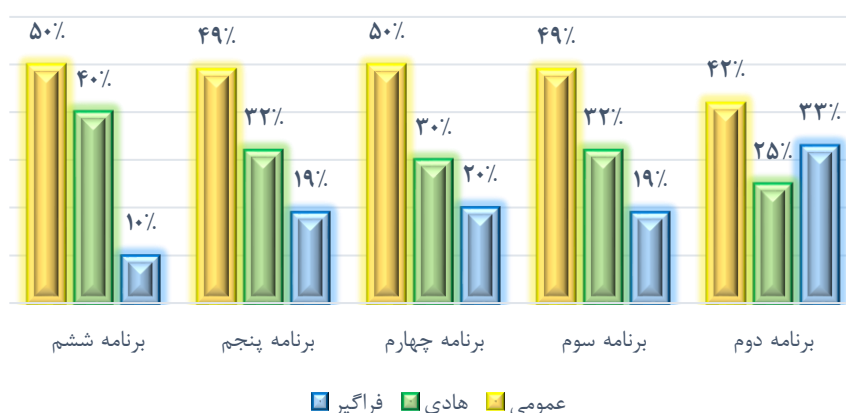
عمومی به ترتیب ۲۰، ۳۰ و ۵۰ درصد بوده است. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیز فراوانی خطمشی‌های فراگیر،

هادی و عمومی همچون برنامه سوم توسعه بوده است. در نهایت در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز خطمشی‌های

فراگیر، هادی و عمومی به ترتیب ۱۰، ۴۰ و ۵۰ درصد بوده‌اند.

بررسی روند تحولات گونه‌های محتوایی سیاست کلی در برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که سیاست‌گذار همواره نیمی از سیاست‌های کلی را به صورت خاص معطوف به سیاست‌های عمومی نموده‌است؛ در واقع در برنامه‌های توسعه حل مسائل اجرایی را هدف گرفته است. همچنین افزایش سهم سیاست‌های هادی در طول زمان و موازی با آن کاهش سهم سیاست‌های فراگیر نشان می‌دهد که سیاست‌گذار در صورت بیان ارزش‌ها آن را در قالب سیاست‌های کلی با رویکرد راهنما یا هادی در کنار مفاهیم اجرایی قرار داده و تلاش کرده از ذکر کلیات و بیان صرف ارزش‌ها بدون تفصیل اجرایی آن بپرهیزد.

نمودار ۲. گونه‌شناسی محتوای سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه دوم تا ششم

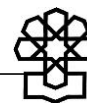


مأخذ: (کشاورز، ۱۴۰۱)

۲-۱-۳. گونه‌شناسی محتوایی خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم

سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در حالی در روز ۲۱ شهریور ۱۴۰۱ در ۲۶ بند ابلاغ شد که مطابق یافته‌های پژوهش حاضر حاوی ۹۳ خطمشی یا زیرجزء سیاستی است. ۲۲ مورد از این خطمشی‌ها حاوی مفاهیم ایدئولوژیک است و ۳۳ مورد از آنها نیز حاوی مفاهیم اجرایی است و ۳۸ مورد از این خطمشی‌ها به صورت توأمان مفاهیم ایدئولوژیک و اجرایی را دربرمی‌گیرد.

برای مثال خطمشی یا زیرجزء سیاستی «ارتقا هویت ملی و روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه» (بند «۱۳») یک خطمشی فراگیر است که نسبت به سایر خطمشی‌ها جنبه کلی‌تر و فراگیرتری دارد. همچنین خطمشی یا زیرجزء سیاستی «مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی» (بند «۳») یک خطمشی عمومی است که به منظور حل یکی از مشکلات جامعه مطرح شده ولی حاوی مفاهیم یا ایده‌های ارزشی و ایدئولوژیکی نیست. درنهایت می‌توان راهبرد یا زیرجزء سیاستی «رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد» (بند «۴») را نیز به عنوان زیرجزء سیاستی راهنما یا هادی مطرح کرد که با دیدی کلان نسبت به مسائل و مشکلات مرتبط با تأمین



مالی دولت و همچنین لزوم مقابله با سوداگری و تقویت بنیه تولیدی کشور، چارچوبی اساسی برای تهیه و تنظیم خطمشی‌های فرعی و خرد فراهم ساخته‌است.

نمودار ۳. گونه‌شناسی محتوایی سیاست‌های کلی برنامه هفتم



مأخذ: تحقیق

۲-۳. گونه‌شناسی تفصیلی خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی

در تهیه برنامه‌های توسعه، گاهی ارتباط بین اهداف مبنایی و تفصیلی و محتوای اقدامات اجرایی مجهول است و در حقیقت، برخی اهداف مبنایی به اهداف تفصیلی تبدیل نشده یا قابلیت تفصیلی شدن ندارند. این امر نه تنها در اجرا بلکه در نظارت نیز مشکلاتی را به همراه دارد (کشاورز، ۱۴۰۱). چراکه تمام مواد موجود در قانون برنامه می‌بایست از زمانبندی مشخص و مناسب برخوردار باشد و در عین کلی و مبهم نبودن، به دنبال عینی‌سازی و عملیاتی نمودن سیاست‌های کلی نظام باشد نه اینکه دوباره به بیان عبارت‌های کلی در سطح سیاست‌های کلی بپردازد (پرهیزگاری و همکاران، ۱۳۹۴).

در رابطه با چگونگی احصاء اهداف تفصیلی از اهداف مبنایی می‌بایست به این نکته اشاره کرد که مطابق با روش پیشنهادی جورج تی دوران^۱ در سال ۱۹۸۱ اهدافی که هوشمند^۲ باشد، تفصیلی قلمداد می‌شود؛ بنابر یافته‌های تحقیق اهداف هوشمند می‌بایست از چهار ویژگی «مشخص و غیرمبهم بودن»^۳، داشتن «اهداف کمی قابل ارزیابی»^۴، بیان «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا»^۵ و داشتن «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا»^۶ برخوردار باشد (ذاکری، ۱۴۰۲).

1. George T. Doran

2. SMART

3. Specific

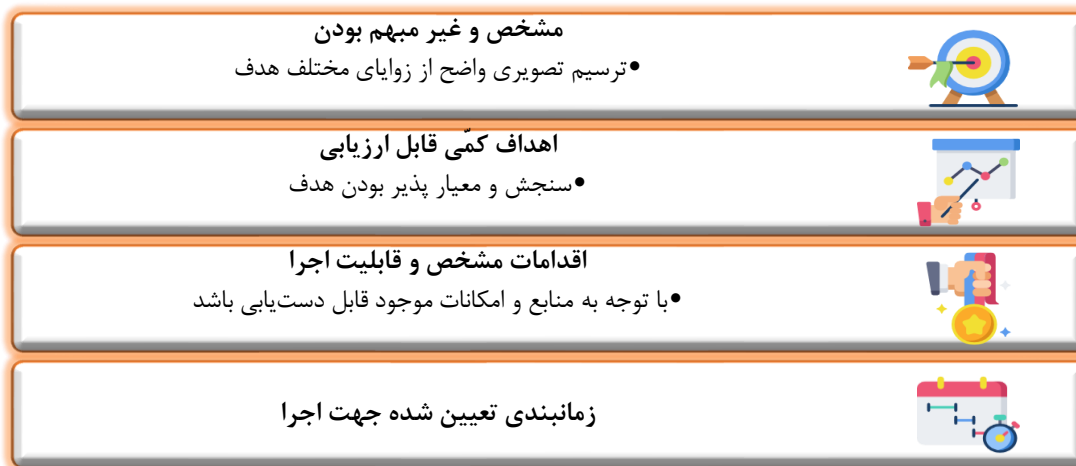
4. Measurable

5. Achievable or Attainable

6. Time-based or Time bounded

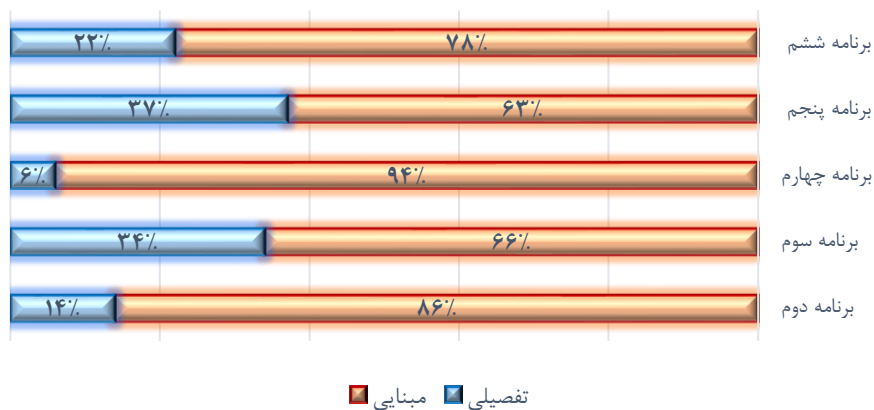
۷. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از مواد و احکام لایحه برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور با استفاده از تجربه برنامه ششم توسعه»، شماره مسلسل: ۱۹۰۱۱، ۱۴۰۲.

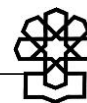
نمودار ۴. ویژگی‌های اهداف هوشمند یا تفصیلی



۱-۲-۳. گونه شناسی تفصیلی خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم تا ششم در رابطه با برنامه‌های توسعه پیشین از نظر گونه شناسی خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه؛ ۱۴ درصد از خطمشی‌ها تفصیلی و ۸۶ درصد مبنایی بوده است. در سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه نیز ۳۴ درصد از خطمشی‌ها تفصیلی و ۶۶ درصد مبنایی بوده‌اند، در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه تنها ۶ درصد از خطمشی‌ها تفصیلی و ۹۴ درصد مبنایی بوده است. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیز ۳۸ درصد از خطمشی‌ها تفصیلی و ۶۳ درصد مبنایی بوده است. در نهایت در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ۲۲ درصد از خطمشی‌ها تفصیلی و ۷۸ درصد مبنایی بوده‌اند.

نمودار ۵. گونه شناسی تفصیلی سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم تا ششم

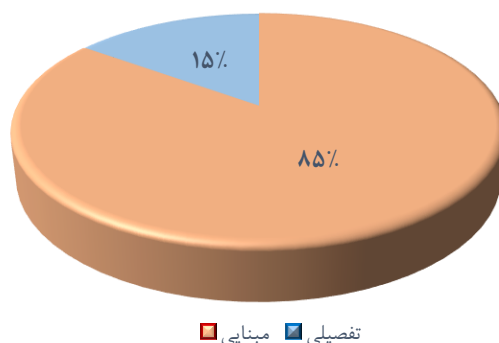




۲-۲-۳. گونه شناسی تفصیلی خطمشی یا زیرجزءهای سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم

از نظر گونه شناسی خطمشی‌ها یا زیرجزءهای سیاستی نیز سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه حاوی ۷۹ خطمشی مبنایی و ۱۴ خطمشی تفصیلی بوده است. به عبارتی ۸۵ درصد راهبردهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به صورت مبنایی و ۱۵ درصد تفصیلی تنظیم شده است.

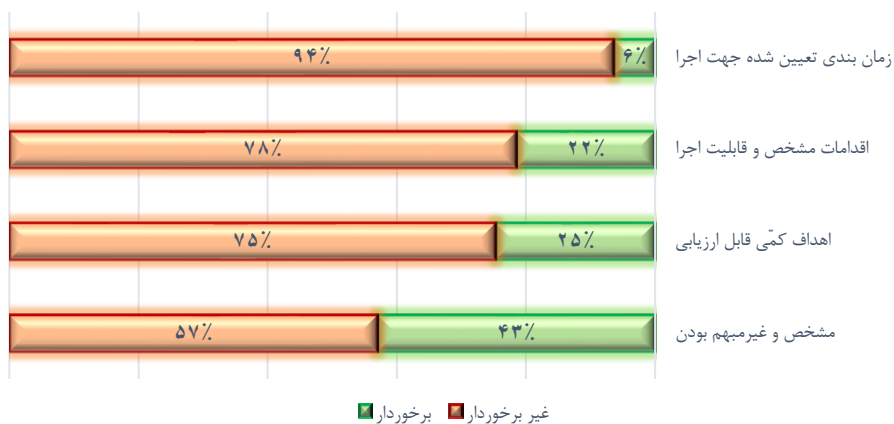
نمودار ۶. گونه شناسی تفصیلی سیاست‌های کلی برنامه هفتم



مأخذ: تحقیق

ملاک تقسیم‌بندی فوق نیز به این صورت است که هر کدام از ۹۳ خطمشی یا زیرجزءهای سیاستی احصاء شده دارای کدام یک از ویژگی‌های اهداف هوشمند هستند. اگر بیش از دو ویژگی را دارا بودند؛ زیرجزء سیاستی تفصیلی در غیر این صورت زیرجزء سیاستی مبنایی خواهند بود. بنابر مشاهدات حاصل از نمودار ذیل، تنها ۶ درصد از زیرجزءهای سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه از ویژگی «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» برخوردار بوده است و ۲۲ درصد نیز از ویژگی «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» برخوردار بوده است. همچنین ۲۵ درصد دارای «اهداف کمی قابل ارزیابی» بوده است و در نهایت ۴۳ درصد از زیرجزءهای سیاستی سیاست‌های کلی «مشخص و غیرمبهم» بوده است.

نمودار ۷. ارزیابی خطمشی و زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم

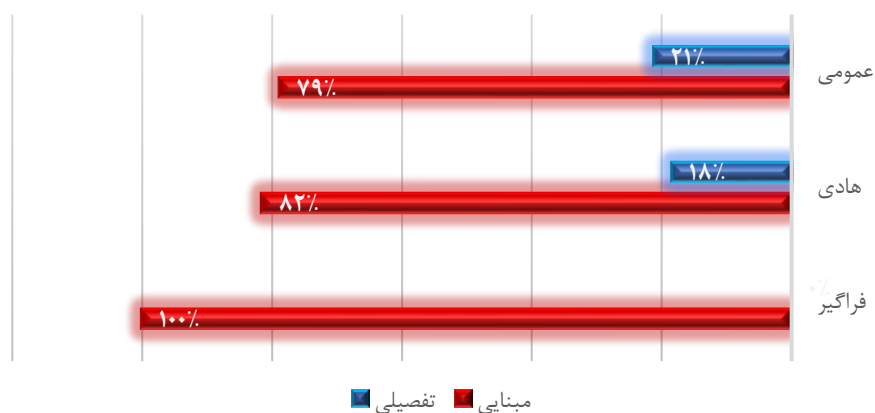


مأخذ: تحقیق

۳-۳. ترکیب گونه‌شناسی‌های خطمشی و زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم

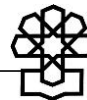
مطابق یافته‌های پژوهش حاضر؛ از مجموع ۲۲ زیرجزء سیاستی فراگیر سیاست‌های کلی برنامه هفتم؛ تمامی موارد مبنایی است. همچنین در رابطه با ۳۸ زیرجزء‌های هادی؛ ۳۱ مورد مبنایی و ۷ مورد تفصیلی بوده است و در نهایت در رابطه با ۳۳ زیرجزء‌های عمومی باید گفت که تعداد زیرجزء‌های مبنایی ۲۶ مورد و تفصیلی ۷ مورد بوده است.

نمودار ۸. گونه شناسی تفصیلی خطمشی و زیرجزء‌های فراگیر، هادی و عمومی سیاست‌های کلی برنامه هفتم



مأخذ: تحقیق

برای مثال زیرجزء سیاستی «رعایت عدالت مالیاتی» (بند «۴») یک خطمشی یا زیرجزء سیاستی فراگیر و مبنایی است؛ چراکه هیچ‌یک از ویژگی‌های هدف هوشمند را ندارد. همچنین در رابطه با زیرجزء‌های سیاستی هادی می‌توان گفت



که «ارتقا نظام سلامت براساس سیاست‌های کلی سلامت» (بند «۱۲») یک زیرجزء سیاستی هادی و مبنایی است؛ زیرا از ویژگی‌های «مشخص و غیرمبهم بودن» و «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» برخوردار است و ویژگی‌های «اهداف کمی قابل ارزیابی» و «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» را ندارد. اما برای زیرجزء سیاستی هادی و تفصیلی نیز می‌توان «افزایش نرخ باروری و موالید به حداقل ۲ و نیم طی پنج سال» (بند «۱۶») را به‌عنوان مثال بیان نمود که تمام ویژگی‌های یک زیرجزء سیاستی تفصیلی به جزء «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» را داراست. در رابطه با خط‌مشی‌های عمومی، زیرجزء سیاستی «تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت» (بند «۴») یک خط‌مشی عمومی و مبنایی است؛ چراکه از ۴ ویژگی مورد بحث، فاقد دو ویژگی «اهداف کمی قابل ارزیابی» و «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» است و زیرجزء سیاستی «اجرای ۱۰۰ درصدی حد نگار» (بند «۲۶») یک زیرجزء عمومی و تفصیلی است؛ چراکه از تمام ویژگی‌های یک زیرجزء تفصیلی به جزء «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» برخوردار است.

۴. نسبت لایحه دولت با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

همان‌طور که در قسمت اول گزارش بیان گردید؛ اهداف یک برنامه توسعه به سه سطح اهداف مبنایی، میانی و عملیاتی قابل تفکیک هستند و اهداف سیاست‌های کلی را بسته به میزان تفصیلی بودن آنها می‌توان در سطح اهداف مبنایی یا میانی قرار داد؛ چراکه اهداف مبنایی در بیشتر موارد کیفی است ولی اهداف میانی می‌تواند کمی یا کیفی باشد. اما به‌منظور اجرایی شدن یک برنامه توسعه می‌بایست سطح تفصیل تمامی اهداف مبنایی آن به‌گونه‌ای افزایش یابد که درنهایت یک هدف میانی که دارای ویژگی‌های هدف هوشمند یا تفصیلی است، به‌ازای هر هدف مبنایی تعریف شده باشد؛ لذا در این قسمت از گزارش ابتدا «لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲)» که شامل مقدمه‌ای کوتاه و در قالب ۱۱۸ ماده در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد، مورد واکاوی قرار می‌گیرد تا مواد متناظر با خط‌مشی‌های سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه احصاء گردد، سپس سطح تفصیل آنها ارزیابی خواهد شد.

۴-۱. ارزیابی لایحه از منظر انطباق با سیاست‌های کلی ابلاغی

اهتمام دولت به ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری موجب شد تا متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، مواد و احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شود و انطباق با سیاست‌ها در سطح عناوین فصول و بخش‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده که علاوه بر آن به موضوعاتی نظیر اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و توسعه مسکن نیز در احکام پرداخته شده‌است.

البته سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه قابل تفکیک به ۹۳ زیرجزء سیاستی بوده که به نظر می‌رسد ۱۲ مورد آن

در لایحه دولت مغفول باقی مانده است.^۱ در برخی موارد علت عدم ذکر احکام متناظر با این سیاست‌های این بوده است که در قوانین تازه مانند قانون جهش تولید دانش بنیان به آنها پرداخته شده یا این موضوعات در قالب اصلاح قوانین دائمی اعم از قانون بانک مرکزی، قانون مالیات بر عایدی سرمایه و قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران با توافق و همراهی دولت و مجلس در حال پیگیری است.

زیرجزمه‌های سیاستی که در لایحه دولت مورد توجه قرار نگرفته^۲؛ عبارت است از:

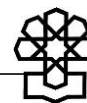
۱. جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به سمت فعالیت‌های مولد (بند «۲»)،
۲. جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد (بند «۲»)،
۳. رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد (بند «۴»)،
۴. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی در حوزه امدادی (بند «۵»)،
۵. حفظ و ارتقای ذخایر ژنتیکی به منظور تأمین امنیت غذایی (بند «۶»)،
۶. تقویت همبستگی، هویت و اعتماد به نفس ملی (بند «۱۳»)،
۷. ارتقا هویت ملی و روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه (بند «۱۳»)،
۸. تجاری‌سازی نوآوری علمی و فناوری به‌ویژه در حوزه‌های اطلاعات و ارتباطات، زیست‌فناوری، ریزفناوری، انرژی‌های نو و تجدیدپذیر (بند «۲۰»)،
۹. ایجاد تحول و ظرفیت‌سازی ارزشی و انقلابی در نیروی انسانی در دستگاه دیپلماسی، (بند «۲۱»)،
۱۰. همکاری هدفمند و مؤثر سازمان‌ها و نهادهای مسئول در امور خارجی (بند «۲۱»)،
۱۱. بالا بردن سطح علمی و شایستگی اخلاقی ضابطان دادگستری (بند «۲۶»)،
۱۲. بازنگری در قوانین به‌منظور کاهش عناوین جرائم و کاهش استفاده از مجازات زندان (بند «۲۶»).

۲-۴. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خطمشی یا زیرجزمه‌های سیاست‌های کلی

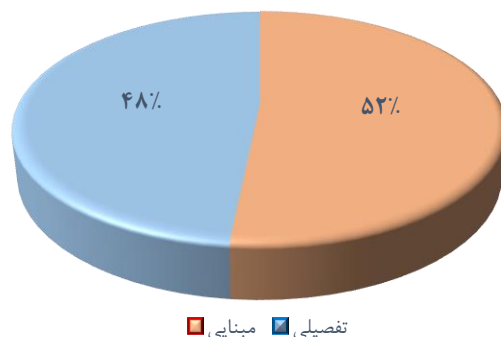
در مجموع اگرچه انطباق شکلی احکام با سیاست‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده ولی به نظر می‌رسد احکام لایحه، در برخی موارد نتوانسته است سطح تفصیل زیرجزمه‌های سیاست‌های کلی ابلاغی را ارتقا دهد. به‌گونه‌ای که بنابر نتایج حاصل از یافته‌های گزارش حاضر همچنان ۵۲ درصد (۴۸ مورد) از خطمشی‌های حاصل از سیاست‌های کلی در سطح خطمشی مبنایی باقی مانده است و تنها برای ۴۸ درصد (۴۵ مورد) از تمام خطمشی‌های موجود در سیاست‌های کلی برنامه هفتم احکامی تدوین شده است که حداقل سه ویژگی از ۴ ویژگی اهداف هوشمند را دارد.

۱. البته در گزارش «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: اظهارنظر کلی درخصوص لایحه» با شماره مسلسل: ۱۹۰۵۱، زیرجزمه‌های سیاستی به ۸۲ مورد تفکیک شده و موارد مغفول مانده آن در لایحه دولت، ۸ مورد ارزیابی شده بود که پس از بحث و بررسی کارشناسی به دلیل سهولت در ارزیابی ویژگی‌های مورد بحث در گزارش حاضر، تعداد زیرجزمه‌های سیاستی و موارد مغفول مانده آن در لایحه دولت، افزایش پیدا کرده است.

۲. جزئیات انطباق محتوایی احکام برنامه با سیاست‌های ابلاغی به پیوست می‌باشد.



نمودار ۹. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی (۱)



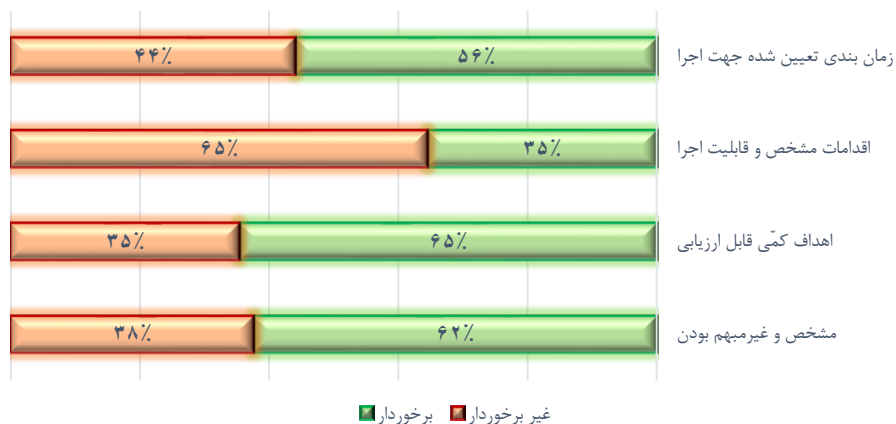
مأخذ: تحقیق.

برای مثال براساس بند «۱» سیاست‌های ابلاغی، هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» بیان شده، درحالی‌که ارزیابی کلی از احکام لایحه آن است که عمدتاً ناظر بر رفع موانع اجرایی جاری است و ماهیت برنامه پیشرفت اقتصادی ندارد. همچنین در همین بند بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت) هم تأکید شده‌است که جز بیان اهداف کمی، رد پای جدی در احکام برنامه ندارد و اقدامات و سازوکار مشخصی برای دستیابی به همان هدف کمی نیز بیان نشده است^۱. یکی از مهم‌ترین بندهای سیاست‌های کلی که در لایحه به آن پرداخت مناسبی نشده است بند ۱۰ سیاست‌ها تحت‌عنوان «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم» است که یکی از فرصت‌های پیش روی کشور برای تحقق رشد پایدار در افق برنامه است ولی اقدامات و سازوکار مشخصی برای دستیابی به آن پیش‌بینی نشده است و به‌تبع زمانبندی خاصی نیز ارائه نگردیده است^۲.

به‌طور کلی بررسی‌های پژوهش حاضر نشان‌می‌دهد که همچنان ۴۴ درصد از خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه هفتم فاقد ویژگی «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» هستند و ۶۵ درصد نیز همچنان فاقد ویژگی «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» هستند. از طرفی ۳۵ درصد از خطمشی یا زیرجزء‌های سیاستی ویژگی «اهداف کمی قابل ارزیابی» ندارند و درنهایت ۳۸ درصد از راهبردهای سیاست‌های کلی نیز «مبهم» باقی‌مانده‌اند.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «ضرورت و الزامات تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار در افق برنامه هفتم»، شماره مسلسل: ۱۹۱۱۵، ۱۴۰۲.
۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: اظهارنظر کلی درخصوص لایحه»، شماره مسلسل: ۱۹۰۵۱، ۱۴۰۲.

نمودار ۱۰. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی (۲)



مأخذ: تحقیق.

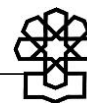
با مقایسه سطح تفصیل راهبردهای برنامه هفتم توسعه در دو متن سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و لایحه دولت می‌توان دریافت که تلاش‌های دولت در تدوین لایحه برنامه هفتم موجب شده‌است تا خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی که دارای «زمان‌بندی تعیین شده جهت اجرا» هستند، ۵۳ درصد افزایش یابد؛ به‌گونه‌ای که تعداد خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی که از این ویژگی برخوردار هستند از ۶ مورد به ۵۲ مورد افزایش یافته‌است، همچنین در رابطه با ویژگی «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» نیز ۱۸ درصد پیشرفت حاصل شده‌است و تعداد موارد دارای این ویژگی از ۲۰ مورد به ۳۳ مورد افزایش یافته‌است. گفتنی است که تعداد خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی که از ویژگی «اهداف کمی قابل ارزیابی» برخوردار هستند از ۲۳ به ۶۰ مورد ارتقا یافته‌است؛ لذا حدود ۵۳ درصد بهبود حاصل شده‌است و درنهایت در رابطه با ویژگی «مشخص و غیرمبهم بودن» نیز تعداد موارد دارای این ویژگی از ۴۰ به ۵۸ مورد افزایش یافته‌است و ۳۴ درصد بهبود حاصل گشته‌است^۱.

نمودار ۱۱. ارزیابی لایحه از منظر ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی (۳)



مأخذ: تحقیق

۱. جزئیات ارزیابی سطح تفصیل راهبردهای سیاست‌های کلی در احکام لایحه برنامه هفتم توسعه به پیوست قابل مشاهده است.



برای مثال بند چهارم «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم عبارت از «ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر رونق تولید و عدالت مالیاتی» است. این بند دارای ۵ زیرجزء سیاستی «تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت»، «ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید»، «جلوگیری از فرار مالیاتی»، «رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد» و «رعایت عدالت مالیاتی» است.

جدول ۱. خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه و احکام متناظر با آن در لایحه دولت

لایحه			خط‌مشی یا زیرجزء سیاستی									
متن	بند	ماده										
<p>ماده ۲۶- در اجرای بند چهارم سیاست‌های کلی برنامه و به‌منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.</p> <p>جدول شماره (۴) - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی اصلاح نظام مالیاتی</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>سنجه عملکردی</th> <th>واحد متعارف</th> <th>هدف کمی در پایان برنامه</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی</td> <td>درصد / سالانه</td> <td>۱۰</td> </tr> <tr> <td>نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای</td> <td>درصد / سالانه</td> <td>۸۰</td> </tr> </tbody> </table>	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه	نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی	درصد / سالانه	۱۰	نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای	درصد / سالانه	۸۰	-	۲۶	تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت
سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه										
نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی	درصد / سالانه	۱۰										
نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای	درصد / سالانه	۸۰										
<p>ماده ۲۷- به‌منظور افزایش سهم مالیات در بودجه عمومی کشور، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>الف- وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید در سال‌های برنامه ممنوع است.</p>	الف	۲۷	تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت									
<p>ب- از ابتدای اولین دوره مالیاتی، موضوع ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده (مصوب ۱۴۰۰)، در سال دوم، نرخ موضوع ماده (۷) قانون مذکور، به‌عنوان مالیات سهم دولت هر سال یک واحد درصد تا سقف برنامه سیزده درصد (۱۳٪) اضافه می‌شود. هم‌زمان با افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده، هر سال یک واحد درصد (۱٪) نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی کاهش می‌یابد.</p>	پ	۲۷										
<p>تبصره - دولت موظف است شش ماه پس از ابلاغ برنامه، لایحه مالیات بر مجموع درآمد خانوار را به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.</p>	پ	۲۷	ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید									
<p>ج- بانک مرکزی، کلیه بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شهرداری‌ها، پلیس راهور فراجا، سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور مکلفند اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی کشور به‌صورت برخط در اختیار این سازمان قرار دهند. مراجع مزبور در صورت تخلف از این حکم علاوه بر مسئولیت تضامنی با مؤدی در پرداخت مالیات، مشمول محرومیت ماده (۲۰۲) قانون مالیات‌های مستقیم خواهند بود.</p>	ج	۲۷	جلوگیری از فرار مالیاتی									
—	-	-	رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد									
<p>ب- میزان درآمد مالیاتی ازدست‌رفته دولت از محل مجموع معافیت، نرخ صفر، اعتبار، کاهش نرخ‌های مالیاتی و بخشودگی‌های مالیاتی در خصوص مالیات بر درآمد هر شخص حقیقی نمی‌تواند بیشتر از پنج میلیارد ریال در سال باشد.</p>	ب	۲۷	رعایت عدالت مالیاتی									
<p>ت- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است، به‌منظور شفافیت حمایت‌های مالیاتی، به‌صورت سالانه فهرست تمامی تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی را تهیه و میزان درآمد از دست‌رفته دولت ناشی از موارد مذکور و استنادات</p>	ت	۲۷										

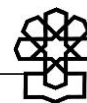
لایحه			خط‌مشی یا زیرجزء سیاستی
متن	بند	ماده	
قانونی مربوطه را به تفکیک محاسبه نماید. سازمان نیز موظف به انتشار آن در قالب پیوست بودجه سنواتی است.			
ث- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است، با همکاری سازمان، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، لوائح قانونی موردنیاز برای کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی به‌نحوی انجام‌می‌شود که ارزش واقعی مربوط به مجموع موارد مذکور، سالانه ده درصد (۱۰٪) کاهش یابد و در پایان برنامه، پنجاه درصد (۵۰٪) نسبت به سال اول برنامه کاهش یافته باشد.	ث	۲۷	
ج- در خصوص استان‌هایی که میزان درآمد مالیاتی سالانه آن‌ها نسبت به سال قبل بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) رشد داشته‌باشد، ده درصد (۱۰٪) از مالیات‌های وصولی مازاد بر رشد پنجاه درصد (۵۰٪)، در اختیار همان استان‌ها قرار می‌گیرد.	ج	۲۷	

مأخذ: لایحه برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

همان طور که در جدول شماره (۱) مشاهده می‌شود؛ مواد (۲۶) و (۲۷) لایحه دولت، متناظر با بند چهارم «۴» سیاست‌های کلی برنامه هفتم، احکامی را بیان می‌کند؛ با بررسی این احکام می‌توان دریافت که سطح تفصیل پنج خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی «تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت»، «ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید»، «جلوگیری از فرار مالیاتی»، «رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد» و «رعایت عدالت مالیاتی» در لایحه دولت مطابق با جدول ذیل است؛

جدول ۲. ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی بند چهارم «۴» سیاست‌های کلی برنامه

خط مشی شاخص‌ها	تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت	ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید	جلوگیری از فرار مالیاتی	رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد	رعایت عدالت مالیاتی
سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی در سیاست‌های کلی برنامه					
زمانبندی تعیین شده جهت اجرا	x	x	x	x	x
اقدامات مشخص و قابلیت اجرا	✓	✓	x	✓	x
اهداف کمی قابل ارزیابی	x	x	x	x	x
مشخص و غیرمبهم بودن	✓	✓	✓	✓	x



خط مشی شاخص‌ها	تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت	ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید	جلوگیری از فرار مالیاتی	رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد	رعایت عدالت مالیاتی
وضعیت	مبنایی	مبنایی	مبنایی	مبنایی	مبنایی
سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی در لایحه دولت					
زمانبندی تعیین شده جهت اجرا	✓	✓	×	×	✓
اقدامات مشخص و قابلیت اجرا	✓	✓	✓	×	✓
اهداف کمی قابل ارزیابی	✓	✓	×	×	✓
مشخص و غیرمبهم بودن	✓	✓	✓	✓	✓
وضعیت	تفصیلی	تفصیلی	مبنایی	مبنایی	تفصیلی

مأخذ: تحقیق.

بنابر یافته‌های پژوهش حاضر، تمامی شاخص‌های مورد نیاز به‌منظور ارتقا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی «تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت»، «ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید»، «جلوگیری از فرار مالیاتی» و «رعایت عدالت مالیاتی» در لایحه دولت لحاظ شده‌است اما دو خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی «جلوگیری از فرار مالیاتی» و «رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد» همچنان مبنایی باقی‌مانده‌اند.

۵. پیشنهادات سیاستی

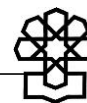
بی‌تردید برنامه‌ریزی و تدوین بایسته سند برنامه توسعه یکی از مهمترین ابزارهای نظام تدبیر به‌منظور اداره خردورزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبناست. از سوی دیگر به نظر می‌رسد در صورتی که نظام برنامه‌ریزی با همین سطح موجود به یک سلسله از اصول پایه و راهگشای حداقلی پایبندی نشان دهد، می‌تواند به پیشبرد امور برنامه در کشور کمک کند. براساس بررسی‌های انجام شده اهتمام دولت به ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری موجب شد تا متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، مواد و احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شود و انطباق با سیاست‌ها در سطح عناوین فصول و بخش‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده‌است.

البته سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه قابل تفکیک به ۹۳ خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی بوده که به نظر می‌رسد ۱۲ مورد آن در لایحه دولت مغفول باقی مانده است. همچنین بسیاری از احکام لایحه برنامه که متناظر با خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه توسعه هفتم ارائه شده‌است؛ فاقد ویژگی‌های «مشخص و غیرمبهم بودن»، داشتن «اهداف کمی قابل ارزیابی»، بیان «اقدامات مشخص و قابلیت اجرا» و داشتن «زمانبندی تعیین شده جهت اجرا» است.

بنابراین با توجه به تجربه برنامه ششم و به‌منظور ارتقای فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه و با هدف افزایش کیفیت و اثربخشی برنامه یاد شده، ضرورت دارد نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی نیز ضمن اشراف به اهمیت نقش نظارتی خویش در ارتباط با ترسیم مسیر توسعه کشور در سال‌های آتی، در راستای اصلاح لایحه دولت و رعایت ویژگی‌های برنامه‌ای احکام پیشنهادی تلاش حداکثری نمایند تا سطح تفصیل خط‌مشی یا زیرجزء‌های سیاستی سیاست‌های کلی برنامه به‌گونه‌ای افزایش یابد که میزان نظارت‌پذیری برنامه افزایش یابد.

منابع و مأخذ

۱. ابوالحسنی، محسن. آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی بررسی مفهوم «سیاست‌های کلی نظام». گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره ۱۳۹۵، ۱۳۹۵۰۰۱۹.
۲. الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح. فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۹.
۳. بختیاری‌نژاد، رضا، مستندسازی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱): فرایند نهایی سازی سیاست‌های کلی برنامه هفتم، شماره مسلسل: ۱۹۰۰۰، ۱۴۰۲.
۴. بخشنامه شورای اقتصاد. خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های کلان برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور. شماره: ۱۶۰۰۹۴، مورخ ۱۴۰۱/۹/۰۲.
۵. پرهیزگاری، سیدعباس و ابوالفضل، رزقی و سیدعلی، روحانی. درباره برنامه ششم توسعه (۱۳): بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه، شماره مسلسل: ۱۴۶۳۰، ۱۳۹۴.
۶. چارچوب اصلی نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه، شهریور ۱۴۰۱.



۷. حسینی، سیدجعفر و موسی، شهبازی غیاثی و مهدی، امیری و دیگران. تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی، شماره مسلسل: ۱۸۵۷۵، ۱۴۰۱.
۸. حسینی، سیدجعفر و توفیق، حسینزاده و رضا، بختیاری نژاد. کتابچه «همایش ملی اولین برنامه گام دوم انقلاب؛ ضرورت تغییر ریل سیاست گذاری کشور در برنامه هفتم توسعه»، شماره مسلسل: ۱۸۸۴۰، ۱۴۰۱.
۹. خاندوزی، سیداحسان. ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)، دوفصلنامه برنامه و بودجه، ۱۳۸۹، ش ۱۱۰.
۱۰. خلعتبری، فیروزه. درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۴): درباره شمول نگرش و ساخت، شماره مسلسل: ۶۸۹۶، ۱۳۸۲.
۱۱. ذاکری، زهرا. ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از مواد و احکام لایحه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور با استفاده از تجربه برنامه ششم توسعه، شماره مسلسل: ۱۹۰۱۱، ۱۴۰۲.
۱۲. صفرزاده، اسماعیل. مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی در ایران (۴) برنامه‌ریزی توسعه در مالزی، شماره مسلسل: ۱۲۵۲۶، ۱۳۹۱.
۱۳. عبداللهی، محمدرضا و عالیه، ناظمی و فامه، عزیزخانی و دیگران. ضرورت و الزامات تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار در افق برنامه هفتم، شماره مسلسل: ۱۹۱۱۵، ۱۴۰۲.
۱۴. عظیمی، حسین. مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران. نشر نی، ۱۳۷۱.
۱۵. قلی‌پور، رحمت‌الله. تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی. انتشارات سمت، ۱۳۹۱.
۱۶. کشاورز، محسن. بررسی سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی (مبانی، آسیب‌ها و مسائل)، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۱.
۱۷. کعبی، عباس. گفتارهایی در حقوق عمومی اسلامی؛ سیاست‌های کلی نظام راهکار ارتقا قانون‌گذاری اسلامی. گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره ۱۳۷، ۱۳۹۴، ۱۳۹۴.
۱۸. مردوخی، بایزید. نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۳۹۹.
۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: اظهار نظر کلی در خصوص لایحه، شماره مسلسل: ۱۹۰۵۱، ۱۴۰۲.
۲۰. مؤمنی، فرشاد. کالبدشناسی یک برنامه توسعه، تهران: مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۲۱. مهرعلی تبار فیروز جایی، مرتضی و حانیه، علی‌بیگی علوی. الگوی تدوین برنامه عملیاتی در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، ۱۴۰۱.

22. Dye, T. R. Understanding Public Policy. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2008.

23. Jenkins, W. Policy Analysis: Apolitical and Organizational Perspective. London, Martin Robertson, 1978.

24. Weihrich, H. & Koontz, H. Management: a global perspective. Tata McGraw-Hill, 2005.



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

وبسایت: rc.majles.ir