



**مستندسازی برنامه پنجساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی  
و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱):  
فرایند نهایی‌سازی سیاست‌های کلی برنامه هفتم**



شماره مسلسل: ۱۹۰۰۰

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** مستندسازی برنامه پنجساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱): فرایند نهایی‌سازی سیاست‌های کلی برنامه هفتم

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی)

**تهیه و تدوین:** رضا بختیاری‌نژاد

**همکاران:** زهرا ذاکری، توفیق حسین‌زاده لنج‌آبادی

**ناظران علمی:** موسی شهبازی غیاثی، احمد مرکز مالگیری

**ویراستار ادبی:** سیده مرضیه موسوی راد

**ویراستار تخصصی:** —



**واژه‌های کلیدی:**

۱. توسعه

۲. برنامه توسعه

۳. سیاست‌های کلی

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۳/۲۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۳	مقدمه.....
۵	۱. سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.....
۵	۱-۱. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری.....
۸	۱-۲. تدوین پیشنهادهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام.....
۱۵	۱-۳. سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه از منظر سازمان برنامه و بودجه کشور.....
۱۶	۱-۳-۱. رشد اقتصادی فراگیر و پایدار.....
۱۶	۱-۳-۲. توازن و تعادل سرزمینی.....
۱۷	۱-۳-۳. توسعه اجتماعی و باز توزیع عادلانه منافع.....
۱۷	۱-۳-۴. الزامات نهادی توسعه.....
۱۷	۱-۳-۵. چرخش تحولی نظام برنامه‌ریزی.....
۱۸	۱-۴. اقدامات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در ارتباط با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.....
۱۸	۱-۴-۱. اقدامات مرکز پژوهش‌های مجلس قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم.....
۳۲	۱-۴-۲. اقدامات مرکز پژوهش‌های مجلس حین تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم.....
۳۳	۲. جمع‌بندی روندهای طی شده در ارتباط با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.....
۳۳	۲-۱. خلاصه فرایندها و اقدامات نهادهای مختلف در تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم.....
۳۴	۲-۲. نکات مشابهت و اختلاف در پیشنهادهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم.....
۳۵	۲-۲-۱. تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی.....
۳۶	۲-۲-۲. ضرورت جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش جهانی.....
۳۷	۲-۲-۳. بازطراحی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی.....
۴۰	۲-۲-۴. مدیریت تعارض منافع و اصلاح ساختار اداری کشور.....
۴۲	۲-۲-۵. افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی.....
۴۳	۲-۳. مهم‌ترین دستاوردها.....
۴۳	۲-۳-۱. ضرورت تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه مبتنی بر یک مقدمه تحلیلی و توجیهی.....
۴۴	۲-۳-۲. ضرورت توجه جدی به محدودیت‌ها در زمان تنظیم برنامه.....
۴۵	پیشنهادهایی برای تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه.....
۴۷	منابع و مأخذ.....





مستندسازی برنامه پنجساله هفتم توسعه اقتصادی،  
اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱):  
فرایند نهایی سازی سیاست‌های کلی برنامه هفتم

چکیده

مستندسازی، به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی مدیریت دانش، سیر تکامل یک فعالیت را از آغاز تا پایان همراه با تحلیل و ارزشیابی برای بهبود و توسعه آن فرایند نشان می‌دهد و با ذخیره تجربیات، هزینه‌های تجربی ناشی از آزمون و خطا در آینده را کاهش می‌دهد. در این راستا مستندسازی «فرایند تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور» به‌عنوان گام نخست تدوین، تصویب و اجرای قانون برنامه هفتم ضرورتی انکارناپذیر است.

نتیجه بررسی‌های پژوهش حاضر نشانگر این است که با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه سال ۱۴۰۱ مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم توسعه» تحول در فرایند برنامه‌ریزی در کشور از اهمیت دوچندانی برخوردار شد و موضوعاتی نظیر «تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی»، «ضرورت جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش جهانی»، «بازطراحی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی»، «مدیریت تعارض منافع و اصلاح ساختار اداری کشور» و «افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی» است که در برنامه هفتم قابلیت پیگیری دارد.

همچنین فعال شدن ظرفیت دستگاه‌های پژوهشی کشور در راستای ارائه پیشنهادها کاربردی برای تصویب سیاست‌های کلی پیشنهادی با توان اثرگذاری بیشتر در مجمع تشخیص مصلحت نظام موجب شد تا دستاوردهایی مانند «ضرورت تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه مبتنی بر یک مقدمه تحلیلی و توجیهی» و «ضرورت توجه به محدودیت‌ها در زمان تنظیم برنامه» برای نظام برنامه‌ریزی کشور ایجاد شود. در پایان مبتنی بر چنین دستاوردهایی پیشنهادها به‌منظور بهبود کیفیت لایحه برنامه هفتم توسعه ارائه می‌شود.

خلاصه مدیریتی

قانون برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی از زمره مهم‌ترین اسناد بالادستی در جهت‌گیری اهداف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی است. مفروضه اصلی طرفداران ایده برنامه‌ریزی آن است که کاهش فاصله با نقطه مطلوب توسعه‌یافتگی و دستیابی به رشدهای اقتصادی بالا و پایدار در کشور بدون مداخله دولت به‌راحتی میسر نخواهد شد و در این راستا برنامه ابزاری است که مداخله دولت را از طریق ایجاد هماهنگی میان ارکان مختلف دولت به مداخله‌ای

هوشمند و کارآمد تبدیل می‌کند. ایران نیز از جمله کشورهایی است که سابقه‌ای بیش از ۷۰ ساله در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه دارد و اکنون نیز ساختار اداری و سیاسی کشور در حال تهیه برنامه توسعه هفتم است.

لذا جمع‌آوری مستندات مرتبط با آن به این دلیل اهمیت دارد که مستندسازی ابزاری برای فراهم کردن امکان استفاده و به‌کارگیری تجربیات فردی و گروهی در جهت بهبود و توسعه یک فرایند است و با ذخیره تجربیات موجود، هزینه‌های تجربی ناشی از آزمون و خطا در آینده را کاهش می‌دهد؛ زیرا مستندسازی به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی مدیریت دانش، با تهیه مجموعه‌ای از اسناد و مدارک، سیر تکوین و تکامل یک فعالیت یا پروژه را از آغاز تا پایان همراه با تحلیل و ارزشیابی نشان می‌دهد.

بر این اساس، بررسی ابعاد گوناگون یک رویداد کلان ملی همانند «فرایند تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور» و بهره‌گیری از تجربه‌های حاصل از آن، دارای ضرورت است؛ لذا در گزارش حاضر اقدامات نهادهای مختلف در خصوص مطالعات پشتیبان و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورد واکاوی قرار گرفته است. فرایند ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با ابلاغ ایده‌های اولیه آن در تاریخ ۱۸ آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ از سوی دفتر مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام شروع شد. سپس در تاریخ ۱۰ بهمن‌ماه سال ۱۴۰۰ پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در ۲۱ بند توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام مبتنی بر نگاه اولی‌ای که از سوی دفتر مقام معظم رهبری در خصوص ایده اولیه سیاست‌های کلی ابلاغ شده بود، آماده و جهت بررسی و اعلام‌نظر در اختیار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت.

از اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱ بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در دستور کار قرار گرفت و در نهایت در تاریخ ۳ شهریورماه سال ۱۴۰۱ بررسی و تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم در مجمع تشخیص مصلحت نظام پایان یافت و نسخه نهایی سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع در ۲۹ بند تدوین و در هفته سوم شهریورماه سال ۱۴۰۱ به دفتر مقام معظم رهبری ارسال شد.

در نهایت پس از أخذ نظر مشورتی اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ با اولویت اصلی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» ابلاغ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

نتیجه بررسی‌های پژوهش حاضر نشانگر این است که با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه سال ۱۴۰۱ مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم توسعه» تحول در فرایند برنامه‌ریزی در کشور از اهمیت دو چندانی برخوردار شد و موضوعاتی نظیر «تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی»، «ضرورت جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش جهانی»، «بازطراحی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی»، «مدیریت تعارض منافع و اصلاح ساختار اداری کشور» و «افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی» به‌عنوان فصل مشترک اقدام‌های نهادهای دخیل در فرایند برنامه‌ریزی توسعه، در برنامه هفتم توسعه قابلیت پیگیری خواهد داشت.



همچنین فعال شدن ظرفیت دستگاه‌های پژوهشی کشور در راستای ارائه پیشنهاد‌های کاربردی برای تصویب سیاست‌های کلی پیشنهادی با توان اثرگذاری بیشتر در مجمع تشخیص مصلحت نظام موجب شد تا دستاوردهایی مانند «ضرورت تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه مبتنی بر یک مقدمه تحلیلی و توجیهی» و «ضرورت توجه به محدودیت‌ها در زمان تنظیم برنامه» برای نظام برنامه‌ریزی در کشور ایجاد شود.

از طرفی تأکیدات نهادهای پژوهشی حاکمیتی کشور مبنی بر لزوم کمی‌سازی اهداف برنامه‌های توسعه در جهت ارتقای امکان ارزیابی و پایش آنها در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد توجه قرار گرفت و مقام معظم رهبری نیز با بیان عبارت «شایسته است برخی از راه‌های تحقق سیاست‌ها و الزامات مالی و شاخص‌های کمی که در پیشنهاد‌های مجمع است و در مجموعه سیاست‌های ابلاغی مذکور نیست، در حد وسع و امکانات دولت در تهیه لایحه مورد توجه و عمل قرار گیرد» در مقدمه سیاست‌های کلی ابلاغی بر اهمیت این موضوع صحنه گذاشتند.

بنابراین به دلیل اینکه برنامه‌ریزی و تدوین سند برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر به‌منظور اداره خردورزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبناست؛ پیشنهاد می‌شود دولت ضمن درک صحیح از موقعیت خطیر کشور و نقش بنیادین برنامه‌های توسعه در حل و فصل چالش‌ها و بهبود شاخص‌های توسعه‌ای کشور، لایحه‌ای با رعایت مواردی مانند «توجه بایسته به ملاحظات آینده‌شناختی»، «تمرکز بر مسائل و اولویت‌های اساسی کشور»، «آرزو محور نبودن و تناسب داشتن با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور»، «شفافیت»، «قابلیت اجرا شدن در دوره مورد نظر»، «ارائه اهداف کمی و قابل ارزیابی»، «برخوردار بودن از زمان‌بندی مشخص و منطقی»، «مشخص بودن دستگاه‌های مسئول»، «وجود سازوکار هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف مجری احکام فرابخشی» و «توجه کافی به ذی‌نفعان در جهت جلب مشارکت عمومی جامعه» به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

## مقدمه

قانون برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی از زمره مهم‌ترین اسناد بالادستی در جهت‌گیری اهداف و مأموریت‌های دستگاه‌های اجرایی است که به‌منظور 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 دارد.

در اصول (۴۳) و (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم شده؛ همچنین در اصول دیگری از قانون اساسی وظایفی بر عهده دولت قرار گرفته است که انجام مؤثر آنها بدون برنامه‌ریزی ممکن نیست؛ برای مثال می‌توان به توزیع منابع متناسب با نیازها و استعداد‌های مناطق در اصل چهل‌وهشتم و ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت در اصل سوم قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد. (محقق، ۱۳۸۴)

اکنون که ساختار اداری و سیاسی کشور در حال تهیه برنامه توسعه هفتم است، جمع‌آوری مستندات مرتبط با آن اهمیت دارد؛ زیرا مستندسازی به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی مدیریت دانش، ابزاری است که امکان استفاده و به‌کارگیری تجربیات فردی و گروهی را برای بهبود و توسعه یک فرایند فراهم می‌کند و با ذخیره تجربیات موجود، هزینه‌های تجربی ناشی از آزمون و خطا در آینده را کاهش می‌دهد.

بر این اساس، بهره‌برداری مطلوب از تجربیات حاصل از یک رویداد کلان ملی در سطح «فرایند تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه کشور» و بررسی جوانب مختلف آن، ضرورتی انکارناپذیر بوده که نیازمند مستندسازی و دستیابی به نتایجی است که می‌تواند در بهبود فرایند تدوین برنامه‌های آتی راهگشا باشد.

فرایند تدوین و تصویب برنامه توسعه در ایران به این صورت است که ابتدا مجمع تشخیص مصلحت نظام 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 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 پایان 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.

#### نمودار ۱. فرایند تهیه و تدوین برنامه هفتم توسعه



مأخذ: چارچوب اصلی نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه، شهریور ماه سال ۱۴۰۱.





گزارش حاضر به منظور مستندسازی ۳ مرحله اول فرایند تدوین برنامه هفتم توسعه یعنی «انجام مطالعات پشتیبان برنامه»، «پیشنهاد سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام» و «ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسط مقام معظم رهبری» در ۳ بخش نگارش شده است. در بخش اول گزارش اقدامات نهادهای مختلف تصمیم‌گیری و مشورتی در فرایند تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تشریح می‌شود.

در بخش دوم گزارش نیز پس از ارائه خلاصه‌ای از بخش اول گزارش، نکات تشابه و اختلافات نتایج کار نهادهای مختلف بیان می‌شود و در پایان دستاوردهای این فرایند برای نظام برنامه‌ریزی در کشور تبیین می‌شود.

### ۱. سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

در این قسمت به تبیین مفاهیم اساسی مرتبط با سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه با تشریح عملکرد نهادهای مؤثر در این فرایند پرداخته شده است.

#### ۱-۱. سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری

بر اساس اصل یکصد و هفتم قانون اساسی، مقام معظم رهبری پس از اخذ نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه را ابلاغ می‌فرماید که حاوی راهبردهای اصلی برنامه توسعه است. بعد از انقلاب اسلامی در برنامه‌های دوم و سوم توسعه این سیاست‌ها پس از تقدیم لایحه برنامه به مجلس شورای اسلامی ابلاغ و در نتیجه ملاحظات مربوط به آن در زمان بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی در برنامه رعایت شد.

در خصوص برنامه چهارم و پنجم توسعه سیاست‌های کلی از سوی مقام معظم رهبری به دولت‌های وقت ابلاغ و لایحه برنامه چهارم و پنجم توسعه پس از منظور داشتن ملاحظات مربوط به سیاست‌های کلی نهایی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در برنامه ششم توسعه نیز رهبر معظم انقلاب اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، طی نامه‌ای به ریاست محترم جمهور، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را بر پایه محورهای سه‌گانه «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی»، در تاریخ ۹ تیرماه سال ۱۳۹۴ ابلاغ فرمودند. سیاست‌های ابلاغی برنامه ششم شامل ۸۰ بند بود که در قالب ۸ سرفصل «اقتصادی»، «فناوری اطلاعات و ارتباطات»، «اجتماعی»، «دفاعی و امنیتی»، «سیاست خارجی»، «حقوقی و قضایی»، «فرهنگی» و «علم، فناوری و نوآوری» تنظیم شده بودند.

ایده اولیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۱۸ آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ از سوی دفتر مقام معظم رهبری در ۱۴ بند به مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ شد. از جمله مهم‌ترین مسائل مورد توجه قرار گرفته در ایده اولیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ارتقای قدرت سایبری جمهوری اسلامی ایران،

- اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی ایرانی،

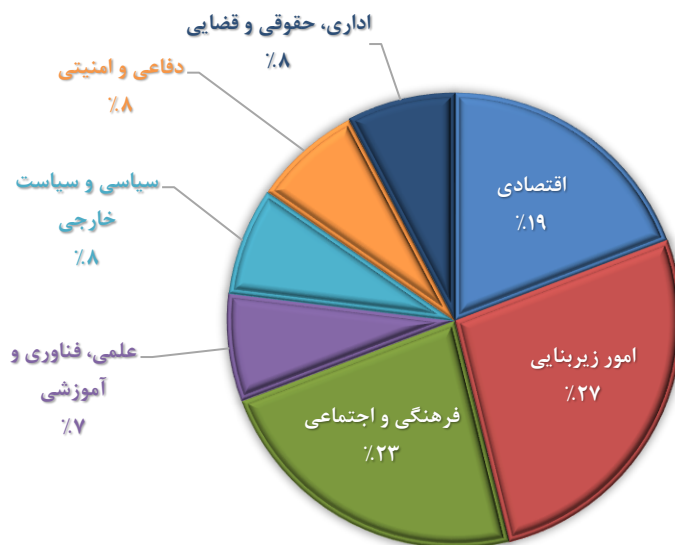
- رساندن نرخ باروری به بالاتر از نرخ جانشینی،
- ارتقای نقش فعال و سازنده منطقه‌ای و حضور مؤثر در شکل‌دهی فضای بین‌المللی،
- افزایش توان بازدارندگی و دفاعی و ضریب امنیتی کشور،
- رفع موانع تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری،
- ایجاد چندین طرح ملی و زیرساختی عظیم،
- افزایش شتاب پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری و ارتقا و روزآمدی نظام آموزشی و پژوهشی کشور،
- جهت‌دهی نقدینگی و هدایت اعتبارات به فعالیت‌های مولد یا تحول در نظامات پولی، بانکی، مالی، تجاری و بودجه‌ریزی و ...
- تحول نظام مالیاتی با رویکرد تأمین مالی پایدار دولت در جهت رفع وابستگی بودجه جاری به نفت،
- تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، توجه ویژه بر دریا، سواحل، بنادر و آب‌های مرزی،
- ارتقای سلامت اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی،
- بهداشت‌محوری در نظام سلامت،
- ارتقای امنیت غذایی.

شایان توجه است با تمدید یک‌ساله قانون برنامه ششم توسعه تا پایان سال ۱۴۰۱، روند تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در سال ۱۴۰۰ متوقف شد.

مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه سال ۱۴۰۱ در رابطه با بایسته‌های برنامه هفتم توسعه بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن» تأکید فرمودند. درنهایت پس از أخذ نظر مشورتی اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ با اولویت اصلی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. این سیاست‌ها در ۷ سرفصل «اقتصادی»، «امور زیربنایی»، «فرهنگی و اجتماعی»، «علمی، فناوری و آموزشی»، «سیاسی و سیاست خارجی»، «دفاعی و امنیتی»، «اداری، حقوقی و قضایی» و در ۲۶ بند ابلاغ شده است.

۱. با توجه به عدم تقارن تقویم برنامه‌ریزی و سیاسی کشور، به‌منظور پرهیز از آسیب احتمالی عدم اجرای برنامه دولت قبلی توسط دولت آینده، تصمیم گرفته شد دولت جدید لایحه برنامه را با توجه به شرایط کشور تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم و نیز ملزم به اجرای قانون آن باشد.

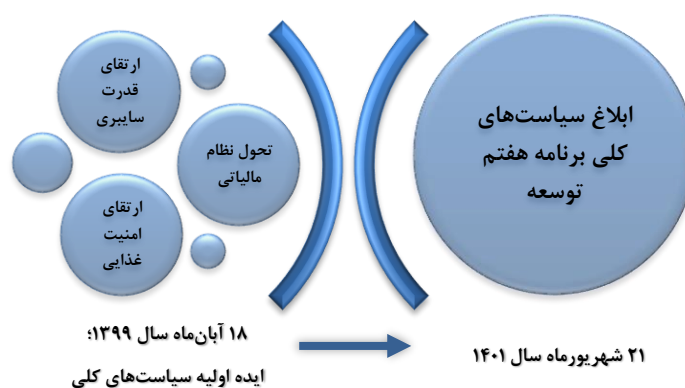
نمودار ۲. سهم هریک از سرفصل‌های هفتگانه از بندهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (درصد)



مأخذ: براساس ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.

با عنایت به نمودار فوق، می‌توان به اهمیت بیشتر برخی سرفصل‌ها به نسبت سایر فصول در ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه پی برد. همچنان‌که مشاهده می‌شود «امور زیربنایی»، «فرهنگی و اجتماعی» و «اقتصادی» دارای بالاترین میزان توجه و اهمیت است. روند زمانی ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در نمودار زیر نشان داده شده است:

نمودار ۳. روند زمانی ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه



مأخذ: براساس ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه.

از جمله مهم‌ترین مسائلی که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم مورد تأکید قرار گرفته، می‌توان به موارد زیر

اشاره کرد:

- واقعی کردن منابع و مصارف دولت،

- شفافیت درآمد و هزینه شرکت‌های دولتی،
- شفاف‌سازی بدهی‌های عمومی دولت،
- ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت،
- هدایت اعتبارات بانکی به سمت فعالیت‌های مولد،
- تک رقمی شدن تورم طی ۵ سال،
- تقویت رویکرد اقتصادمحور در سیاست خارجی،
- اصلاح الگو کشت با توجه به مزیت‌های منطقه‌ای،
- حفظ و ارتقای ذخایر ژنتیک و منابع آبی،
- تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن،
- استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی،
- تحکیم نهاد خانواده و رفع موانع رشد و شکوفایی بانوان.

۲-۱. تدوین پیشنهادهای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۰ بهمن‌ماه سال ۱۴۰۰ پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در ۲۱ بند توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مبتنی بر نگاه اولی‌ای که در سال ۱۳۹۹ از سوی دفتر مقام معظم رهبری در خصوص ایده اولیه سیاست‌های کلی ابلاغ شده بود، آماده و برای بررسی و اعلام نظر در اختیار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت.

بررسی‌ها حکایت از آن دارد که تقریباً بخش عمده پیش‌نویس ۲۱ بندی سیاست‌های کلی تکرار مواد ۱۴ بندی ایده اولیه ابلاغی از سوی دفتر مقام معظم رهبری بود. البته مواردی مانند «اصلاح ساختار بودجه دولت»، «استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی»، «استقرار نظام یکپارچه مدیریت منابع آب» و «روزآمدسازی سند تحول قضایی» در متن ایده اولیه وجود نداشت و در پیش‌نویس تهیه شده توسط مجمع اضافه شد.

از اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱ بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام در دستور کار قرار گرفت؛ لکن به تدریج مشخص شد برخی از اعضای اصلی مجمع و شخصیت‌های تأثیرگذار نظام نسبت به تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم در قالب عبارت‌های کلی، تکراری و گزاره‌های همه‌پسند و بدون معارض عاقل معترض بودند.

درواقع تجربه عدم موفقیت برنامه‌های توسعه پیشین به تدریج این امر را برای عموم مسئولان کشور مسجل کرده بود که بخش مهمی از عدم موفقیت‌ها ناشی از نحوه تنظیم برنامه به شیوه غیر مسئله‌محور بوده است و با توجه به الگوی کنونی حکمرانی و مدل تصمیم‌گیری کلان کشور نقطه آغاز «مسئله محورشدن» تدوین برنامه‌های توسعه، اعمال تغییراتی در شیوه تنظیم سیاست‌های کلی است.



در نهایت در تاریخ ۳ شهریورماه سال ۱۴۰۱ بررسی و تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم در مجمع تشخیص مصلحت نظام پایان یافت و نسخه نهایی سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع در ۲۹ بند تدوین و در هفته سوم شهریورماه سال ۱۴۰۱ به دفتر مقام معظم رهبری ارسال شد.

همان‌طور که بیان شد در ابتدا متنی تحت عنوان پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در ۲۱ بند در مجمع تشخیص مصلحت نظام آماده شده بود که پس از بیش از ۳ ماه بحث و بررسی در کمیسیون مشترک برنامه هفتم و صحن اصلی مجمع نسخه نهایی سیاست‌های کلی پیشنهادی در ۲۹ بند تدوین شد. **اهم مباحثی که در پیش‌نویس اولیه مجمع وجود نداشت و در مصوبات نهایی اضافه شد، شامل موارد ذیل است:**

- پیشرفت اقتصادی عدالت‌محور با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه؛ از طریق بهبود محیط کسب‌وکار، ارتقای بهره‌وری و افزایش خالص موجودی سرمایه.
- تحکیم و تقویت استقلال و اقتدار بانک مرکزی و تمرکز سیاست‌گذاری پولی، ارزی و نظارتی در این بانک.
- بازبینی، ساماندهی و تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی با رعایت سیاست‌های کلی اصل ۴۴.
- تغییر اساسنامه صندوق توسعه ملی؛ به منظور افزایش و تقویت منابع صندوق توسعه ملی از طریق سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور، خرید سهام، سپرده‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی در طرح‌ها و پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای دارای بازده مناسب با شرط عدم بنگاهداری و توسعه تشکیلات صندوق.
- رفع فقر و کاهش نابرابری اقتصادی با کاهش شاخص ضریب جینی در طول سال‌های برنامه.
- بهبود شاخص‌های عملکرد محیط زیست در طول سال‌های برنامه.

#### نمودار ۴. روند زمانی بررسی و تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام

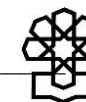


مأخذ: براساس پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام.

از تیرماه لغایت شهریورماه سال ۱۴۰۱ موارد ذیل در صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید:

جدول ۱. گزیده مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم

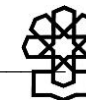
موضوع	سرفصل	تاریخ تصویب	مصوبات
رشد	اقتصادی	۱۴۰۱/۰۴/۰۴	هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت (عدالت‌محور) با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه تعیین می‌شود.
تورم		۱۴۰۱/۰۴/۱۸	ایجاد ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز و کاهش نرخ تورم به میزان حداقل ۷ واحد درصد سالیانه در طول برنامه هفتم توسعه و تکریمی نمودن آن تا پایان برنامه؛ ایجاد تناسب در نرخ رشد نقدینگی و رشد تولید ناخالص داخلی؛ هدایت اعتبارات بانکی به فعالیتهای مولد.
بودجه		۱۴۰۱/۰۴/۲۹	اصلاح ساختار، فرایند و سازوکار بودجه کل کشور از طریق واقعی کردن منابع، مدیریت مصارف و اجتناب از کسری بودجه و ناترازی عملیاتی دولت؛ احصاء شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، تعیین تکلیف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه تمام.
		۱۴۰۱/۰۵/۰۱	اصلاح ساختار، فرایند و سازوکار بودجه کل کشور از طریق شفاف‌سازی و اصلاح ضوابط مربوط به درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی، تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت‌ها و رفع تعارض منافع، اجتناب از تغییر سقف لایحه دولت و ممنوعیت تعیین سهم درصد بودجه (به جز موارد مصرح در سیاست‌های کلی).
مالیات		۱۴۰۱/۰۵/۰۵	ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد؛ تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی، محدود و هدفمندسازی معافیت‌ها، استقرار نظام هوشمند مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد و با تأکید بر عدالت مالیاتی.
کسب‌وکار		۱۴۰۱/۰۵/۰۵	بهبود محیط کسب‌وکار و ایجاد ثبات و پایداری در سیاست‌ها و مقررات اقتصادی کشور و ارتقای حداقل ۵۰ رتبه کشور در شاخص‌های محیط کسب‌وکار در طول سال‌های برنامه.
تجارت		۱۴۰۱/۰۵/۱۲	افزایش صادرات غیرنفتی با تأکید بر محصولات دانش‌بنیان و نیل به تراز تجاری غیر نفتی مثبت در پایان برنامه و جلوگیری از واردات کالاهای مصرفی که در داخل به اندازه کافی و با کیفیت مناسب قابل تأمین و تولید است، با رعایت حقوق مصرف‌کننده.
صندوق توسعه ملی		۱۴۰۱/۰۵/۲۳	در تحقق سیاست تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» اساسنامه صندوق توسعه ملی با اعمال اصلاحات زیر تنفیذ می‌شود:



موضوع	سرفصل	تاریخ تصویب	مصوبات
صندوق توسعه ملی		۱۴۰۱/۰۵/۲۵	۲. افزایش و تقویت منابع صندوق توسعه ملی از طریق سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور، خرید سهام، سپرده‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی در طرح‌ها و پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای دارای بازده مناسب مشروط بر آن که به بنگاهداری (با سهم کم‌تر از پنجاه درصد) و توسعه تشکیلات صندوق منجر نشود. ۳. استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی و استقلال مدیریت حساب‌های آن از بانک مرکزی. ۴. ایجاد یا تملک نهاد مالی تخصصی متناسب با وظایف صندوق، بدون شعبه و بدون امکان سپرده‌گیری و خلق پول. ۵. وجوه تخصیص‌یافته به دستگاه‌ها از صندوق توسعه ملی با مجوز خاص، عیناً در بودجه کل کشور درج می‌شود.
		۱۴۰۱/۰۵/۲۴	بازبینی، ساماندهی و تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) بشرح زیر: ۱. واگذاری شرکت‌هایی که وظایف غیر حاکمیتی دارند یا بخشی از وظایف آنها غیر حاکمیتی است کلاً و یا جزئاً به تناسب، به بخش خصوصی یا تعاونی. ۲. تبدیل شرکت‌هایی که منحصراً وظیفه‌ی حاکمیتی دارند به سازمان و ساختار دولتی مناسب، مگر موارد ضروری به تشخیص مجلس و از طریق قانون برنامه. ۳. تعیین تکلیف شرکت‌های دولتی زیان‌ده و دارای وظایف موازی از طریق اصلاح، ادغام و یا انحلال آنها.
شرکت‌های دولتی	اقتصادی	۱۴۰۱/۰۵/۲۵	۴. در اجرای بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، دولت باید مجموعه مالکیت مستقیم و غیرمستقیم خود را در شرکت‌ها و بنگاه‌های مشمول این بند، تا پایان برنامه به حداکثر ۲۰ درصد برسانند. به‌گونه‌ای که منجر به ایجاد انحصار نشود. ۵. فرایندها و مقررات واگذاری شرکت‌های دولتی مشمول بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) باید مورد ارزیابی مجدد قرار گیرند و واگذاری‌ها با استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری و اهداف مذکور در این سیاست‌ها به‌ویژه ارتقای کارایی و بهره‌وری بنگاه‌های اقتصادی، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، حفظ و افزایش سطح اشتغال و کاستن از بار مالی و مدیریت دولت، تسهیل و تسریع گردد.
		۱۴۰۱/۰۵/۲۶	۶. در واگذاری شرکت‌های دولتی مشمول بند «ج» سیاست‌های کلی اصل (۴۴) اولویت با بخش خصوصی و تعاونی است و تنها در صورتی که متقاضی بخش خصوصی و تعاونی واجد شرایط وجود نداشته باشد، به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار می‌شود. ۷. شفاف‌سازی دارایی‌ها و بدهی‌های نهادهای عمومی غیردولتی و ارائه گزارش سالیانه به دولت برای درج در ترازنامه مالی کشور.
تأمین اجتماعی		۱۴۰۱/۰۶/۰۲	۱. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی و بیمه همگانی براساس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی. ۲. تأدیه بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی، حداکثر تا سال چهارم برنامه، به‌نحوی که در سال پایانی برنامه، صندوق‌ها هیچ انکایی به بودجه کشور نداشته باشند و پرهیز از هرگونه ایجاد تعهد جدید بدون ارائه منبع متناسب و تحقق‌پذیر. ۳. کاهش کسری صندوق‌های بازنشستگی با اصلاحات سنجهای به‌ویژه اصلاح سن بازنشستگی.
دیپلماسی اقتصادی		۱۴۰۱/۰۶/۰۳	تقویت رویکرد اقتصادی در سیاست خارجی در جهت روان‌سازی تجارت کشور در روابط منطقه‌ای و جهانی به‌ویژه با همسایگان و ظرفیت‌سازی برای سرمایه‌گذاری خارجی به‌خصوص ایرانیان خارج از کشور در ایران و فعال شدن در پیمان‌های اقتصادی منطقه‌ای و جهانی برای تأمین منافع کشور.

موضوع	سرفصل	تاریخ تصویب	
امنیت غذایی	زیربنایی	۱۴۰۱/۰۵/۰۳	
افزایش بهره‌وری متوسط پنج درصدی سالیانه آب کشاورزی در کشور؛ تقویت دیپلماسی آب با کشورهای همجوار برای تأمین و صیانت از حقوق آبی کشور.	آب	۱۴۰۱/۰۵/۰۳	
استقرار نظام مدیریت یکپارچه در منابع و مصارف و حکمرانی آب کشور براساس حوضه‌های ۶گانه آبریز با لحاظ ارزش آب، کنترل و مدیریت آب‌های سطحی، افزایش منابع زیرزمینی آب از طریق آبخیزداری و آبخوان‌داری حداقل ۲۰ میلیون هکتار از اراضی طی سال‌های برنامه با مشارکت بخش غیردولتی و ایجاد شرکت‌های لازم؛ نمک‌زدایی آب‌های شور و بازیابی و بازچرخانی آب‌های صنعتی و پساب.		۱۴۰۱/۰۵/۱۰	
افزایش حداکثری تولید نفت خام و گاز طبیعی از مخازن و میادین مشترک با سرمایه‌گذاری و مشارکت داخلی و خارجی در اکتشاف و استخراج مخازن.	انرژی	۱۴۰۱/۰۵/۱۰	
افزایش تولید صیانتی و ضریب بازیافت میادین مستقل؛ کاهش خام‌فروشی نفت و گاز با توسعه زنجیره ارزش نفت و گاز و رساندن ظرفیت پتروپالایشگاهی به ۳ میلیون بشکه در روز؛ کاهش شدت مصرف انرژی به میزان متوسط سالیانه ۱۰ درصد با رعایت بند «۷» سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف.		۱۴۰۱/۰۵/۱۱	
رفع موانع و ایجاد سازوکار مناسب به‌منظور افزایش تولید انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین به میزان ۱۲ هزار مگاوات در طول سال‌های برنامه با مشارکت بخش خصوصی و عمومی.	انرژی تجدیدپذیر	زیربنایی	۱۴۰۱/۰۵/۲۲
اجرا و تکمیل چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد، ارزآور و اشتغال‌زا مبتنی بر آینده‌نگری، صرفاً با پیشنهاد دولت در لایحه برنامه هفتم.	زیرساختی	۱۴۰۱/۰۵/۲۵	
فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی- سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم.		۱۴۰۱/۰۵/۲۵	
اجرای سیاست‌های کلی و اسناد آمایش سرزمین با توجه ویژه بر طرح‌های توسعه اقتصادی کشور در دریا، سواحل و بنادر و آب‌های مرزی و استقرار واحدهای اقتصادی، صنعتی و جمعیتی در سواحل جنوب کشور.	آمایش	۱۴۰۱/۰۵/۲۵	
شتاب پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری و تجاری‌سازی آنها به‌ویژه در حوزه‌های اطلاعات و ارتباطات، هوش مصنوعی، زیست‌فناوری، ریزفناوری، صنعت فضایی و انرژی‌های نو و تجدیدپذیر و دستیابی به افق‌های علم و علوم نوپدید افزایش یابد.	تجاری‌سازی فناوری‌ها	۱۴۰۱/۰۵/۲۶	
۱. تکمیل و توسعه شبکه ملی اطلاعات و استقرار نظام حکمرانی داده‌ای هوشمند، یکپارچه و امن، با تأمین کلیه ملزومات حقوقی، فنی و محتوایی و توسعه سواد مجازی به‌ویژه در حوزه خدمات دولت، اقتصاد، تعلیم و تربیت و رسانه. ۲. ارتقای قدرت سایبری در تراز قدرت‌های جهانی برتر با تأکید مقاوم‌سازی و امنیت زیرساخت‌های حیاتی، حساس و کلان‌داده کشور. ۳. تسهیل مشارکت و دسترسی آحاد مردم به شبکه ملی اطلاعات و فضای مجازی سالم، ایمن و مفید با تأکید بر حفاظت از داده‌های شخصی و حریم خصوصی؛	شبکه ملی اطلاعات	علمی، فناوری و آموزشی	۱۴۰۱/۰۵/۲۹





موضوع	سرفصل	تاریخ تصویب	مصوبات
			<p>۴. تأمین استقلال کشور در لایه‌های مختلف فضای مجازی از جمله بومی‌سازی حداکثری خدمات پایه کاربردی، سکویهای خدمات‌رسان، سخت‌افزارها، نرم‌افزارها و مدیریت شبکه، ضمن مشارکت لازم با سایر کشورها.</p> <p>۵. بهره‌گیری حداکثری از فناوری ارتباطات و اطلاعات برای تحول دیجیتال، توسعه اقتصاد دیجیتال و عرضه محصولات و خدمات دیجیتال ایرانی در بازارهای بین‌المللی.</p>
<p>۱. تقویت کمی‌وکیفی واحدهای فناور و شرکت‌های دانش‌بنیان و ارتقای نقش آنان در حل مسائل و نیازمندی‌های اصلی کشور و افزایش سهم اقتصاد دانش‌بنیان به ۱۰ درصد در تولید ناخالص داخلی و حمایت از سرمایه‌های خطرپذیر.</p> <p>۲. ارتقا و روزآمدسازی نظام آموزشی و پژوهشی و تحول در نظام سنجش و انگیزش به‌ویژه ضوابط جذب و ارتقای اعضای هیئت علمی و پژوهشگران و جهت‌دهی به تحقیقات در جهت حل مسائل جامعه و رفع نیازهای واقعی کشور و حمایت مادی و معنوی از تولید و ترویج دانش، متون و آثار علوم انسانی و اجتماعی و تحول و ارتقای آنها مبتنی بر ارزش‌ها و اندیشه‌های متعالی اسلام در نظام آموزش عالی کشور.</p> <p>۳. توسعه عدالت آموزشی و رفع تبعیض‌های ناروا در فرایندهای جذب تعیین سهمیه و جابجایی دانشجویان.</p> <p>۴. گسترش اقدامات زمینه‌ساز برای اثرگذاری بیشتر نخبگان در جهت پیشرفت کشور.</p>	<p>علمی، فناوری و آموزشی</p> <p>نظام آموزشی و پژوهشی</p>	۱۴۰۱/۰۵/۳۰	
<p>۱. اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی- ایرانی و مقابله با تهاجم فرهنگی، افزایش سرمایه اجتماعی، تقویت امید، همبستگی و اعتماد به نفس ملی، ارتقای روحیه مقاومت، ایثارگری، کار و تلاش در جامعه با تبیین و ترویج آموزه‌های قرآن و عترت و نهادینه کردن فرهنگ انتظار و تأکید بر هویت ملی و فرهنگ و تمدن اسلامی- ایرانی و احیای میراث برخاسته از این فرهنگ و تمدن غنی با بسیج تمامی امکانات و ظرفیت‌های کشور.</p> <p>۲. تقویت کارایی و اثربخشی رسانه ملی در گسترش و تعمیق فرهنگ اسلامی- ایرانی و مواجهه مؤثر با جنگ روانی و تهاجم فرهنگی و سیاسی دشمنان از طریق: تولید و پخش محتوای غنی، جذاب و امیدافزای فرهنگی، سیاسی، خبری و دانش‌افزایی و همچنین ترویج گفتمان پیشرفت و عدالت اقتصادی.</p>	<p>سبک زندگی</p>	۱۴۰۱/۰۵/۳۱	
<p>کاهش سالیانه میانگین سن ازدواج و نرخ طلاق و مقابله با سقط جنین غیرقانونی و افزایش سالیانه نرخ ازدواج و افزایش نرخ باروری به حداقل ۲/۵ فرزند در ۵ سال با تحکیم بنیان خانواده و تشویق و تسهیل ازدواج‌های آسان و به‌هنگام، حمایت همه‌جانبه از فرزندآوری و رفع موانع آن و ایجاد مشوق‌های مؤثر به‌ویژه تأمین مسکن و شغل برای جوانان و اصلاح فرهنگی و مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی.</p>	<p>خانواده</p>	۱۴۰۱/۰۶/۰۱	
<p>توسعه صنعت گردشگری و تبدیل آن به یکی از پیشران‌های رشد و رونق اقتصادی کشور و صیانت از میراث فرهنگی و ترویج صنایع دستی با رفع موانع، اعطای مشوق‌های حمایتی، ایجاد هماهنگی‌های دستگاهی و رعایت موازین شرعی و ارزش‌های اسلامی.</p>	<p>گردشگری و میراث فرهنگی</p>	۱۴۰۱/۰۶/۰۱	
<p>ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش سالیانه آسیب‌های اجتماعی به‌ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد براساس شاخص‌های معتبر و هدایت بودجه‌ها و منابع و امکانات مرتبط دستگاهی با برنامه‌های خانواده‌محور و ارتقای سبک زندگی و بهره‌گیری حداکثری از مشارکت مردم.</p>	<p>سلامت</p>	۱۴۰۱/۰۶/۰۱	
<p>تسهیل و ارتقای مشارکت سیاسی و اجتماعی آحاد جامعه به‌ویژه افزایش مشارکت در انتخابات در چارچوب حفظ و تقویت وحدت و همبستگی ملی و مردم‌سالاری دینی.</p>	<p>انتخابات</p>	۱۴۰۱/۰۶/۰۳	

موضوع	سرفصل	تاریخ تصویب	مصوبات
دفاعی و امنیتی	دفاعی و امنیتی	۱۴۰۱/۰۶/۰۲	تقویت بنیه دفاعی، امنیتی و انتظامی به‌منظور ارتقای بازدارندگی و اکتساب علوم و فناوری‌های اقتدارآفرین مورد نیاز صنایع دفاعی و امنیتی با تأکید بر خودکفایی کشور در سامانه‌ها، تجهیزات اولویت‌دار و دفاع فعال و برقراری امنیت پایدار در مرزها.
	دفاعی و امنیتی	۱۴۰۱/۰۶/۰۳	تقویت زیرساخت‌ها و بهینه‌سازی سازوکارهای عمومی و دستگاهی برای مصون‌سازی و ارتقای تاب‌آوری دارایی‌های حیاتی و حساس در قبال تهدیدات نظامی، سایبری، زیستی، شیمیایی و پرتویی با رویکرد پدافند غیرعامل توسط دستگاه‌های ذی‌ربط و تأمین منابع مورد نیاز.
اداری	اداری، حقوقی و قضایی	۱۴۰۱/۰۶/۰۳	تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر: <ul style="list-style-type: none"> <li>• هوشمندسازی و تحقق دولت یکپارچه الکترونیک.</li> <li>• تنقیح و بروزرسانی قوانین و مقررات.</li> <li>• چابک‌سازی تشکیلات دولت و اصلاح فرایندها و روش‌ها و حذف تشکیلات موازی و غیرضرور.</li> <li>• رفع فساد و تعارض منافع در مناسبات اداری.</li> <li>• کاهش نسبت نیروی انسانی شاغل در مشاغل غیرتخصصی در دستگاه‌ها.</li> <li>• تمرکززدایی و ارتقای حکمرانی محلی با تفکیک وظایف ملی و کشوری.</li> <li>• اصلاح نظام جبران خدمات براساس عدالت، بهره‌وری و ارزیابی عملکرد.</li> <li>• اصلاح قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی برنامه هفتم تا پایان سال اول برنامه.</li> </ul>
			روزآمدسازی و اجرای کامل سند تحول قضایی و اجرای آن با تأکید بر: <ul style="list-style-type: none"> <li>• پیشگیری از وقوع جرم و دعاوی.</li> <li>• هوشمندسازی فرایندها و بهره‌گیری از فناوری‌نویین در ارائه خدمات قضایی.</li> <li>• اجرای ۱۰۰ درصدی حدنگار.</li> <li>• استفاده از ظرفیت مردم و توسعه روش‌های مشارکتی و غیرقضایی در حل و فصل دعاوی.</li> <li>• بالابردن سطح علمی و شایستگی اخلاقی ضابطان دادگستری.</li> <li>• بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرائم و کاهش استفاده از مجازات زندان.</li> <li>• حمایت حقوقی و قضایی از سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی و بهبود محیط کسب‌وکار با تشکیل دادگاه‌های تخصصی اقتصادی و مقابله با مفاسد اقتصادی.</li> <li>• حمایت از حقوق مالکیت با رفع موانع ثبت معاملات و تسهیل صدور اسناد رسمی و عدم پذیرش تدریجی معاملات عادی اموال غیر منقول در محاکم تا پایان برنامه.</li> </ul>

مأخذ: پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام.



بررسی تطبیقی سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی مقام معظم رهبری و مصوبات مجمع حکایت از آن دارد که این دو مورد علاوه بر تفاوت در شاخص‌های کمی در برخی بندها، در موارد زیر نیز با هم تطابق ندارند:

- اصلاح اساسنامه صندوق توسعه ملی،
- ساماندهی شرکت‌های دولتی،
- راهکارهای بهبود محیط کسب و کار،
- لزوم اتخاذ سیاست‌های نوین تجاری.

به این منظور در مقدمه سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری چنین بیان شده است: «شایسته است برخی از راه‌های تحقق سیاست‌ها و الزامات مالی و شاخص‌های کمی که در پیشنهادهای مجمع است و در مجموعه سیاست‌های ابلاغی مذکور نیست، در حد وسع و امکانات دولت در تهیه لایحه مورد توجه و عمل قرار گیرد».

### ۳-۱. سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه از منظر سازمان برنامه و بودجه کشور

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌عنوان بازوی پژوهشی سازمان برنامه و بودجه پیشنهادهای خود را در خصوص سیاست‌های کلی در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۹ ارائه کرده است<sup>۱</sup>، در مقدمه این سیاست‌های پیشنهادی وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور چنین تبیین می‌شود:

- سایه انداختن محدودیت‌های ناشی از تحریم‌های بین‌المللی، عدم اطمینان فضای اقتصادی و اجتماعی پسا کرونا و محدودیت منابع مالی بر آینده سیاستگذاری توسعه در ایران،
- رشد اقتصادی نوسانی در دهه‌های گذشته و کاهش بهره‌وری و سرمایه‌گذاری،
- وجود تورم، بحران نظام بانکی، تأمین مالی ناپایدار، بیکاری فارغ‌التحصیلان آموزش عالی و تشدید فقر و نابرابری،

- تضعیف سرمایه اجتماعی، کم‌توجهی به سلامت آحاد جامعه و فراگیر نبودن بیمه و تأمین اجتماعی،
- بحران آب، تخریب محیط زیست و عدم توجه به پایداری آن.

لذا مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری در متن پیشنهادی خود به صراحت بر تبدیل سیاست‌های کلی مبتنی بر برنامه‌ریزی جامع به «سیاستگذاری مسئله‌محور مأموریت‌گرا» برای حل چالش‌های اولویت‌دار کشور تأکید می‌کند. به این منظور این نهاد پژوهشی با مرور و مطالعه مبانی توسعه و تجربیات سایر کشورها، آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه پیشین، نظرات خبرگانی و جمع‌بندی آنها بایسته‌های توسعه در کشور را بر پنج محور «رشد اقتصادی فراگیر و پایدار»، «توازن و تعادل سرزمینی»، «توسعه اجتماعی و باز توزیع عادلانه منافع»، «الزامات نهادی توسعه» و «چرخش تحولی نظام برنامه‌ریزی» خلاصه می‌کند.

۱. براساس سخنان مرحوم دکتر عادل آذر رئیس وقت مؤسسه عالی آموزش، پژوهش و مدیریت و برنامه‌ریزی مورخ ۵ تیرماه سال ۱۴۰۱ در زمینه تدوین اسناد پشتیبان برنامه هفتم توسعه که در قالب تشکیل ۸ کارگروه تخصصی در حوزه‌های اقتصاد کلان، مباحث نظری و مطالعات تطبیقی، حکمرانی و نظام تدبیر شایسته، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، طراحی سازوکار سیاست‌های کلان و مسایل اولویت‌دار، تمرکززدایی و مباحث حقوقی با مشارکت صاحب‌نظران مطرح هر یک از حوزه‌ها ساماندهی شده و گزارش‌های آن به‌تدریج در اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان متولی تهیه برنامه‌های توسعه کشور قرار گرفته است. البته مستندات گزارش‌های مذکور در دسترس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار نگرفته است.

نمودار ۵. بایسته‌های توسعه در کشور از نظر مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری



مأخذ: تارنمای مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.

### ۱-۳-۱. رشد اقتصادی فراگیر و پایدار

در سیاست‌های کلی پیشنهادی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری بر تحقق رشد اقتصادی فراگیر و پایدار با افزایش نقش بخش غیر دولتی و تکیه بر هسته‌های کلیدی رشد مشتمل بر موارد زیر تأکید شده است:

- نظام نوآوری،
- اقتصاد دیجیتال،
- شبکه حمل‌ونقل کشور،
- توسعه دریامحور (با شروع از بندر جاسک)،
- زنجیره‌های ارزش و تأمین صنعتی و معدنی،
- انرژی‌های تجدیدپذیر،
- گردشگری اجتماع‌محور،
- سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌های ناظر بر هسته‌های کلیدی،
- افزایش صادرات دانش بنیان،
- اشتغال مولد.

### ۱-۳-۲. توازن و تعادل سرزمینی

لزوم تحقق توسعه فضایی پایدار با تمرکز بر موارد زیر مورد توجه قرار گرفته است:



- افزایش نقش آفرینی و رقابت‌پذیری در شبکه جریان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی،
- توزیع مطلوب جمعیت و فعالیت با تمرکز بر شبکه‌های همکار فعالیتی در پهنه‌های مستعد توسعه به‌ویژه مناطق مرزی، جزایر راهبردی، سواحل جنوبی با تمرکز بر منطقه مکران و شهرهای میانی،
- پیاده‌سازی زیرساخت ملی داده مکانی در نظام برنامه‌ریزی و استقرار حکمروایی پایدار محیط زیست با تمرکز بر مدیریت پایدار منابع آب و ارتقای امنیت غذایی.

### ۳-۳-۱. توسعه اجتماعی و باز توزیع عادلانه منافع

براساس مستندات مورد بررسی، ارتقای توسعه اجتماعی و باز توزیع عادلانه منافع از طریق موارد ذیل قابل تحقق خواهد بود:

- توسعه فراگیر با تمرکز بر آموزش، سلامت، مسکن، باز توزیع درآمد و کاهش فقر، تأمین اجتماعی و توجه به مناطق کم برخوردار،
- افزایش سرمایه اجتماعی، انسجام فرهنگی و کاهش آسیب‌های اجتماعی،
- استفاده از فرصت پنجره جمعیتی و حرکت به سمت نرخ باروری هدف.

### ۴-۳-۱. الزامات نهادی توسعه

از منظر مستندات ارائه شده ازسوی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری الزامات نهادی توسعه را می‌توان در موارد زیر تبیین کرد:

- ارتقای سلامت اداری و کاهش فساد،
- چابک‌سازی دولت و شایسته‌سالاری،
- اصلاح ساختار بودجه،
- بازطراحی نقش نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی،
- تحول در نظام بانکی و مالیاتی،
- حمایت از تحقیق و توسعه برای نوآوری در تولید.

### ۵-۳-۱. چرخش تحولی نظام برنامه‌ریزی

پیشنهاد ارائه شده ازسوی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری برای حرکت از شرایط نامطلوب به شرایط مطلوب در ابعاد مختلف، در نمودار زیر تبیین شده است:

نمودار ۶. مسیر حرکت از شرایط نامطلوب به سمت شرایط مطلوب

شرایط مطلوب	شرایط نامطلوب
<input checked="" type="checkbox"/> برنامه‌های عملیاتی سنجش‌پذیر، خروجی محور و نتیجه‌گرا	<input type="checkbox"/> برنامه‌ریزی در سطح کلی و بدون قابلیت اتصال به بودجه
<input checked="" type="checkbox"/> حکمرانی شبکه‌ای و یکپارچه با تأکید بر اصول مردمی‌سازی، شفاف‌سازی و هوشمندسازی	<input type="checkbox"/> حکمرانی دولت‌محور و جزیره‌ای
<input checked="" type="checkbox"/> توجه به نظام انگیزشی متناسب در طراحی سیاست‌ها	<input type="checkbox"/> صدور احکام تکلیفی بدون توجه به مدیریت تعارض منافع
<input checked="" type="checkbox"/> توجه به مسائل کلیدی کشور	<input type="checkbox"/> توجه به تمام مسائل مبتلا به بخش‌ها و فرابخش‌ها
<input checked="" type="checkbox"/> انطباق برنامه‌های توسعه با سند ملی آمایش سرزمین	<input type="checkbox"/> برنامه‌ریزی بدون توجه به انسجام فضایی
<input checked="" type="checkbox"/> رشد و توسعه دانش‌محور	<input type="checkbox"/> رشد و توسعه بر پایه منابع

مأخذ: سایت مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری.

۴-۱. اقدامات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در ارتباط با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

در این بخش مهم‌ترین اقدامات و دستاوردهای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دو بازه زمانی قبل و در حین تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تشریح شده است. به منظور نقش‌آفرینی در فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه، مرکز پژوهش‌ها در زمان بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم در مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تشکیل ستادی در مرکز برای آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه و ارائه پیشنهادها و چارچوب مطلوب برای تدوین برنامه هفتم کرد. در ادامه این اقدام‌ها تشریح می‌شود.

۴-۱-۱. اقدامات مرکز پژوهش‌های مجلس قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم

فعالیت‌های مرکز پژوهش‌های مجلس قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم (از تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۰ تا ۱۴۰۱/۰۵/۰۳) را می‌توان ذیل سه سرفصل «گزارش‌های کارشناسی»، «جلسات هم‌اندیشی» و «همایش» طبقه‌بندی کرد. در ادامه به صورت اجمالی به هر یک از موارد مذکور پرداخته شده است.

الف) گزارش‌های کارشناسی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به منظور بهره‌گیری از تجربیات گذشته و پرهیز از اشتباهاتی که در زمان تدوین برنامه ششم توسعه رخ داده است، گزارش‌های کارشناسی را در خصوص تجربه برنامه ششم توسعه و تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه به شرح ذیل تدوین و منتشر کرد:



• گزارش: «مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم»

در این گزارش به‌منظور مستندسازی برنامه ششم توسعه، ضمن تشریح روند «تدوین» و «تصویب» برنامه یاد شده به‌صورت مجزا، هریک از این مراحل آسیب‌شناسی و درنهایت پیشنهادهایی به‌منظور بهبود فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه کشور ارائه شده است. نگاه آسیب‌شناسانه به فرایند تدوین برنامه ششم توسعه و ارزیابی و تحلیل نقادانه آن حاوی نکات با اهمیتی است که می‌تواند مورد توجه پژوهشگران، صاحب‌نظران، مسئولان و برنامه‌ریزان کشور قرار گیرد.<sup>۱</sup>

تعدد سیاست‌های کلی ازجمله مهم‌ترین آسیب‌هایی است که در ارتباط با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به آن اشاره شده است. لذا در گزارش مذکور پیشنهاد شده، مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام، به‌عنوان مرجع تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه توسعه، در برنامه هفتم توسعه دقت نظر کافی برای تعیین سیاست‌های کلی مسئله‌محور و متمرکز بر چالش‌ها و اولویت‌های اصلی کشور را داشته باشد.

• گزارش: «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»<sup>۲</sup>

در گزارش مورد بحث تلاش شده با احصای احکام و دستگاه‌های اجرایی مرتبط با هر کدام از مواد قوانین فوق، در چارچوب دسته‌بندی احکام در قالب فرابخش/بخش‌ها و فصول و امتیازدهی به میزان موفقیت هر حکم مبتنی بر گزارش‌های عملکرد سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ سازمان برنامه و بودجه، به ارزیابی عملکرد احکام پرداخته شود.

بنابر یافته‌های حاصل شده، ازجمله مهم‌ترین دلایل عدم تحقق احکام، می‌توان به‌ترتیب به «تخصیص ناکافی اعتبارات پیش‌بینی شده»، «عدم همکاری دستگاه‌های مرتبط»، «ایرادات ناشی از قانونگذاری» و «شرایط بین‌المللی و موانع خارجی» اشاره کرد. همچنین دلایلی چون «عدم تناسب اهداف تعیین شده با حکم مورد نظر قانونگذار»، «مغایرت با سایر قوانین» و «مشکلات در اخذ تسهیلات از بانک‌ها و یا صندوق توسعه ملی» ازجمله دلایل کم‌اهمیت‌تر در عدم تحقق مجموعه احکام بوده‌اند. شناسایی این دلایل می‌تواند در تمهید پیش‌بینی‌های لازم به‌منظور جلوگیری از تکرار مجدد آنها به سیاستگذاران کشور در زمان اجرای برنامه هفتم توسعه یاری رساند.

• گزارش: «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه

ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی»

در این گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تلاش کرده است تا در راستای ایفای نقش مشورتی

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم»، شماره مسلسل: ۱۷۹۹۴، ۱۴۰۰.

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، شماره مسلسل: ۱۸۳۰۹، ۱۴۰۱.

خود برای دستگاه‌های تصمیم‌گیر کشور، تحلیل راهبردی خود را از محیط داخلی و بیرونی کشور در افق برنامه هفتم به‌همراه اهداف راهبردی و رویکردهای اصلاحی پیشنهادی برای تنظیم برنامه هفتم توسعه به‌منظور ایجاد یک فضای گفتمانی جدید در جهت تغییر ریل سیاستگذاری کشور در برنامه‌های توسعه با رویکرد جدیدی موسوم به «مأموریت‌گرای چندبعدی» ارائه کند. در این رویکرد، مبتنی بر یک روایت واحد از فضای راهبردی حاکم بر محیط داخلی و خارجی کشور، چند موضوع و ضرورت اصلی کشور در افق ۵ ساله 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 که به‌نوعی تبیین‌کننده دوراهی‌های سیاستگذاری کلان کشور است، توضیح داده شده است.<sup>۱</sup>

#### ب) جلسات هم‌اندیشی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با برگزاری جلسات هم‌اندیشی مختلف، ابتدا تلاش کرد آسیب‌شناسی از برنامه ششم توسعه را ارائه دهد و سپس مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی امروز کشور را شناسایی کند. در ادامه، تبیین گزاره‌هایی سیاستی جهت مقابله با چالش‌های کشور، با نگاهی به کلان روندهای آینده ایران و جهان در دستور کار قرار گرفت. در نمودارهای ۷ تا ۱۰ خلاصه‌ای از مهم‌ترین نکات مطرح شده در جلسات کارشناسی که از تاریخ ۱۴۰۱/۰۱/۲۲ لغایت ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ در مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار شد، ارائه می‌شود.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی»، شماره مسلسل: ۱۸۵۷۵، ۱۴۰۱.





نمودار ۷. جلسات دبیرخانه برنامه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ فرودین ماه سال ۱۴۰۱



مأخذ: مبتنی بر صورت‌جلسات تدوین شده در گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نمودار ۸. جلسات دبیرخانه برنامه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱





ادامه نمودار ۸. جلسات دبیرخانه برنامه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱



مأخذ: مبتنی بر صورتجلسات تدوین شده در گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نمودار ۹. جلسات دبیرخانه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ خردادماه سال ۱۴۰۱

مدیرکل دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس:

اگر قرار است برنامه هفتم از سایر برنامه‌ها متفاوت باشد؛ می‌بایست سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیز از سایر سیاست‌های کلی متفاوت باشد. طوری که نتوان هر حکمی را ذیل آن قرار داد. لذا پیشنهاد می‌شود صرفاً بعد از مشخص نمودن مسائل اساسی کشور که ناظر بر روندهای آینده ایران هستند؛ سیاست‌های کلی و در نهایت احکام برنامه‌های تدوین شود.

سرپرست گروه آینده‌پژوهی مرکز پژوهش‌های مجلس:

در مرکز پژوهش‌های مجلس به این دلیل برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چند بعدی انتخاب شده تا ریسک‌های احتمالی برای هر بند از برنامه در آن لحاظ شود و برنامه‌ای باشد که پویایی لازم برای بازنگری سالانه را داشته باشد. ما با عدم قطعیت‌های متعددی روبه‌رو هستیم که باید در امر برنامه‌نویسی لحاظ گردند. درست است که در کشور ظرفیت تدوین برنامه چند سناریویی را نداریم اما می‌توانیم با نگاه به کلان روندهای آینده ریسک‌های برنامه را در نظر بگیریم.

ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌بایست گزاره‌هایی تحلیلی از مهم‌ترین چالش‌های کشور را به سران قوا ارائه کند. سپس با برشمردن فرصت‌ها و مزیت‌های کشور که ناظر بر این چالش‌هاست؛ پیشنهادات سیاستی (راهبردهای اصلی) را تبیین کند و مأموریت‌های مشخصی برای دستگاه‌های کشور به منظور رفع چالش‌های اصلی ارائه کند. در نهایت نیز قیود حاکم بر مأموریت‌های خود را بیان کند تا سران کشور بتوانند با توجه به این گنجینه دانشی؛ تصمیمات لازم را اتخاذ کنند.

معاونت پژوهش‌های حکمرانی و مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس:

توجه به سرمایه انسانی به عنوان محرک جهش اقتصادی اهمیت دارد؛  
- رفاه نیروی کاری که در راستای جهش تولید کار می‌کند، می‌بایست تأمین شود.  
- تورم نیز به دلیل آسیب‌هایی که به رفاه جامعه وارد می‌کند، می‌بایست مهار شود.

معاون دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس:

در رابطه با نگرارش مأموریت‌های ناظر بر راهبردها می‌توان دو پیشنهاد مطرح کرد:  
۱. سوالاتی راهبردی از سیاست‌گذاران کشور پرسیده شود تا پاسخ‌های آن‌ها قیود ناظر بر مأموریت‌های پیشنهادی مرکز باشد.  
۲. مأموریت‌ها به گونه‌ای تبیین شوند که در پایان برنامه درآمدهای ارزی پایدار داشته باشیم یا حتی اعتماد مردم به نهاد دولت تقویت شده باشد و شاهد همراهی بیشتر آن‌ها با سیاست‌های کلان کشور باشیم که مسیر آن از افزایش تاب‌آوری اقتصادی، محیط زیستی و غیره می‌گذرد.

۲ خرداد ۱۴۰۱

۱۰ خرداد ۱۴۰۱

جلسه دهم دبیرخانه

موضوع: کلان روندهای آینده و چارچوب کلی برنامه هفتم توسعه الزامات و بایسته‌های بین‌المللی موثر بر برنامه هفتم توسعه

مباحث مطرح شده:

- روندهای آینده ایران در سرفصل‌های:
- محیط زیست و انرژی
- امنیتی و منطقه‌ای
- اقتصادی
- علم و فناوری
- اجتماعی
- فرهنگی

جلسه یازدهم دبیرخانه

موضوع: تعیین چالش‌های اصلی کشور و گزاره‌های سیاستی معطوف به آن‌ها در پیش‌نویس پیشنهادی برنامه هفتم توسعه

نتایج:

- راهبرد اصلی و راهبردهای فرعی پیشنهادی برای برنامه هفتم توسعه:
- ۱. جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری
- ۲. کاهش مستمر تورم
- ۳. ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت
- ۴. تقویت جامعه

مقرر شد دفاتر تخصصی مرکز پژوهش‌ها پیشنهادات خود در رابطه با مأموریت‌های ناظر بر راهبردهای اساسی را به دبیرخانه برنامه هفتم توسعه ارسال کنند و دبیرخانه برنامه هفتم نیز با هماهنگی سایر دفاتر تخصصی مأموریت‌های ذیل راهبردهای اصلی و فرعی را مشخص کند.

مأخذ: مبتنی بر صورتجلسات تدوین شده در گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



ادامه نمودار ۹. جلسات دبیرخانه برنامه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ خردادماه سال ۱۴۰۱

جلسه دوازدهم دبیرخانه

موضوع: ارائه پژوهشگران دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی؛ کلان روندهای سیاسی و امنیتی محیط منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران

مباحث مطرح شده:

هفت کلان روند سیاسی محیط منطقه‌ای ج.ا.ایران:

۱. تداوم فرآیند جانشینی سیاسی در منطقه
۲. افزایش ارزیابی مشروعیت سیاسی از طریق کارایی اقتصادی
۳. توجه بر اقتصاد دانش‌بنیان به عنوان یکی از ابعاد قدرت کشورها
۴. نفوذ روزافزون الگو حکمرانی چینی و تزلزل الگو لیبرال دموکراسی
۵. بحران‌زا شدن سیاست داخلی؛ الویت بحران‌های داخلی بر بین‌المللی
۶. پادگانی شدن ساختار دولت؛ تضعیف نهادهای مدنی
۷. رسمیت‌زدایی از ائتلاف‌های سیاسی سازمان‌ها و نهادهای منطقه‌ای

هفت کلان روند امنیتی محیط منطقه‌ای ج.ا.ایران:

۱. ارتقاء سطح نقش آفرینی رژیم صهیونیستی در معماری امنیت منطقه‌ای
۲. نظامی شدن فرآیندهای مناقشه در بحران فلسطین
۳. دامن‌گیری و عمق‌یابی بحران‌های بی‌فرجام امنیتی منطقه
۴. هسته‌های شدن بازدارندگی و مناسبات امنیتی
۵. تعیین‌کنندگی امنیتی روزافزون جبهه مقاومت
۶. خاورمیانه‌ای شدن تنش و محلوده امنیتی ترکیه و چین
۷. چیرگی تهدید تروریسم بر تنش امنیتی دولت‌ها

۲۴ خرداد ۱۴۰۱

مدیر کل دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس:

تصمیمات بازیگران منطقه‌ای در خاورمیانه به تصمیمات فرامنطقه‌ای بخصوص در ایالات متحده وابسته است.

چین در چارچوب رویکرد ژئواکونومیک خود به منطقه سعی می‌کند در تنش‌های بین بازیگران منطقه‌ای ورود نکند.

نفتالی بنت با بیان تئوری زدن سر هشت پا و انجام اقدامات تنش آفرین چون خرابکاری‌های هسته‌ای و ترورها؛ این پیش‌بینی از فضای سیاسی و امنیتی منطقه را به وجود آورده که کشور به سمت رویارویی مستقیم با رژیم صهیونیستی خواهد رفت.

سختی امر تصمیم‌گیری در منطقه غرب آسیا این است که گاهی توصیه‌ها با یکدیگر در تعارض قرار خواهد گرفت و هنر سیاستمداران در اتخاذ پر منفعت‌ترین تصمیمات است.

مدیر گروه اقتصاد بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس:

بهبتر است به جای اینکه با تعامل با کشورهای منطقه، جلوی نفوذ اسرائیل را بگیریم؛ با انعقاد پیمان‌های اقتصادی با چین، جلوی نفوذ اسرائیل در منطقه را بگیریم.

به جای تمرکز بر ایجاد روابط دوجانبه با همسایگان، در طول سال‌های برنامه هفتم به سمت ایجاد پروژه‌های چند جانبه با مشارکت ایران، کشورهای همسایه و چین و روسیه حرکت کنیم و پروژه‌های مشترک توسعه‌ای بین منطقه‌ای تعریف کنیم.

معاونت پژوهش‌های حکمرانی و مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس:

ماموریت‌های پیشنهادی دفاتر مطالعات بنیادین حکمرانی و مدیریت ذیل راهبرد اصلی «ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» به شرح ذیل است:

- تقویت وجه سیاسی دفاعی کشور در عرصه منطقه‌ای
- ارتقای سلامت اداری بخش عمومی
- حکمرانی هوشمند مبتنی بر داده
- هوشمندسازی ارائه خدمات عمومی
- افزایش کارایی و اثربخشی نیروی انسانی در بخش دولتی
- تقسیم‌کار ملی در موضوعات اصلی و حذف نهادهای موازی

مدیر گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس:

پیشنهاد دفتر مطالعات مدیریت مبنی بر اینکه: «شغل را خاص در نظر بگیریم نه دستگاه را لذا دو نفری که کار یکسان دارند؛ باید حقوق یکسان بگیرند.» مورد پذیرش ما نیست و طبق چه مبانی نظری باید حقوق کارکنان دستگاه‌های مختلف دولتی را یکسان در نظر گرفت؟

۳۰ خرداد ۱۴۰۱

جلسه سیزدهم دبیرخانه

موضوع: ارائه ماموریت‌های پیشنهادی برنامه هفتم توسعه؛

دفاتر مطالعات فرهنگ و آموزش و مطالعات بنیادین حکمرانی و مدیریت

نتایج:

لزوم انسجام و وحدت رویه بین ماموریت‌های پیشنهادی دفاتر مختلف؛ به گونه‌ای که برخی ماموریت‌ها به بیان کلیات نپردازد و برخی دیگر وارد جزئیات شود.

ماموریت‌های پیشنهادی می‌بایست مبتنی بر تحلیل چالش‌های موجود و رویکردهای لازم برای مقابله با چالش‌ها باشد.

ماموریت‌های دستگاه‌های مختلف صرفاً ذیل راهبردهای اصلی ۴ گانه مشخص شود؛ لذا ضروری است تا حجم ماموریت‌های پیشنهادی دفاتر مختلف کاهش یابد، به گونه‌ای که ناظر بر اولویت‌های اساسی کشور باشد.

به دلیل عدم تطابق با اهداف راهبردی ماموریت‌های پیشنهادی دفتر مطالعات فرهنگ و آموزش مورد پذیرش دبیرخانه برنامه هفتم قرار نگرفت و می‌بایست اصلاح شود.

مأخذ: مبتنی بر صورتجلسات تدوین شده در گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ادامه نمودار ۹. جلسات دبیرخانه برنامه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ خردادماه سال ۱۴۰۱

#### ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس:

رویکرد مرکز در داخل به اقتصاد دانش بنیان و در خارج جانمایی جدید اقتصاد ایران است. در برنامه پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها؛ ماموریت‌های ناظر بر دستگاه دیپلماسی کشور در حوزه جانمایی جدید اقتصاد ایران به صورت شفاف مشخص شود. همچنین بدنه اجرایی وزارت خارجه در مدیریت دیپلماسی اقتصادی کشور توانمند نیست؛ لذا می‌بایست سایر دستگاه‌های متولی اقتصاد در این موضوع در کنار وزارت خارجه قرار بگیرند.

#### سرپرست گروه سیاست داخلی مرکز پژوهش‌های مجلس:

ریشه بحث تمرکز زدایی از نظام تصمیم‌گیری و حکمرانی محلی در برنامه دوم توسعه شروع شد اما در زمان دولت دوازدهم چهل شهرستان جدید ایجاد شده است که طبق استعلام از سازمان برنامه و بودجه با ایجاد صرفاً ۵۰ درصد پست‌های جاری دولتی در این شهرستان‌ها، سالانه ۱۲ همت به بودجه جاری افزوده خواهد شد. ما معتقدیم که تغییرات پی‌درپی مرزبندی تقسیمات کشوری یکی از دلایل عدم تحقق احکام برنامه‌ای و طرح‌های توسعه‌ای پیشین بوده است.

#### مدیرکل دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس:

در حوزه سیاست داخلی ما نسبت به دیدگاه «تقویت رویکردهای حاکم بر حکمرانی محلی و تمرکز زدایی از نظام تصمیم‌گیری کشور» نقدهایی جدی داریم و محیط نهادی سیاسی فعلی کشور را برای تمرکز زدایی از نظام تصمیم‌گیری و تقویت حکمرانی محلی مناسب نمی‌دانیم. بلکه در شرایط فعلی به منظور پیشبرد اهداف توسعه‌ای، کشور نیازمند به تمرکز گرایی است.

#### جلسه چهاردهم دبیرخانه

**موضوع:** ارائه ماموریت‌های پیشنهادی برنامه هفتم توسعه؛ دفتر مطالعات سیاسی و مطالعات فرهنگی و اجتماعی

#### مباحث مطرح شده:

ماموریت‌های پیشنهادی دفتر مطالعات سیاسی در دو حوزه سیاست خارجی با عنوان «تقویت دیپلماسی اقتصادی» ذیل راهبرد اصلی «جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری» و سیاست داخلی با عنوان «تقویت رویکردهای حاکم بر حکمرانی محلی و تمرکز زدایی از نظام تصمیم‌گیری کشور» ذیل راهبرد «ارتقاء حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» ارائه گردید.

همچنین دفتر مطالعات فرهنگی و اجتماعی نیز ماموریت‌های پیشنهادی خود را ذیل راهبردی تحت عنوان «ارتقاء اعتماد و امید اجتماعی» در ۴ محور «تقویت جامعه»، «ارتقای سلامت»، «کاهش فقر و محرومیت» و «ایجاد تعادل منطقه‌ای و کاهش نابرابری» ارائه کرد.

#### نتایج:

ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مجدداً نسبت به پایبندی به رویکرد چندبعدی ماموریت‌گرا و دوری از رویکرد برنامه ریزی جامع در ارائه پیشنهادهاى دفاتر بخشى تأکید نمودند و مقرر گردید دفتر اجتماعى ذیل این هدف نسبت به بازنویسى ماموریت‌های پیشنهادی خود اقدام نماید.

مأخذ: مبتنی بر صورتجلسات تدوین شده در گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



نمودار ۱۰. جلسات دبیرخانه برنامه هفتم توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس؛ تیرماه سال ۱۴۰۱



۷ تیرماه ۱۴۰۱

مأخذ: مبتنی بر صورتجلسات تدوین شده در گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

براساس جلسات هم‌اندیشی برگزار شده، آنچه در ارتباط با برنامه هفتم توسعه مورد توافق کارشناسی مرکز پژوهش‌ها قرار گرفت، اتخاذ رویکردی نوین در نظام برنامه‌ریزی کشور و حرکت از برنامه‌ریزی جامع به سمت برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبُعدی بود. رویکرد مورد نظر تا حدود قابل توجهی می‌تواند با تعریف مأموریت‌های مشخص برای دستگاه‌های مختلف در برنامه توسعه و تعیین شاخص‌های قابل اتکا به‌منظور سنجش میزان موفقیت آن دستگاه در اجرای مأموریت خود، دو نقص بزرگ عدم تحقق کامل احکام و عدم امکان قضاوت اجرای احکام را برطرف کند.

ازسوی دیگر برنامه‌ریزی جامع نیازمند آمارهای تفصیلی، قابل اتکا و به‌هنگام است که مطابق با نظر اکثر کارشناسان در حال حاضر در کشور ما چنین اطلاعاتی به حد کفایت وجود ندارد و دسترسی کامل برای آنها نیز مهیا نیست. همچنین برنامه‌ریزی جامع نیازمند سازمان‌ها و تشکل‌های قوی و کاراست که این مسئله نیز در

کشور ما محقق نشده است. لذا با حرکت از برنامه‌ریزی جامع به سمت برنامه‌ریزی مأموریت‌گرا تا زمان تحقق پیش‌نیازهای حداقلی تدوین برنامه‌های جامع (آمارهای تفصیلی و سازمان‌های کارا و ...) می‌توان از ازدیاد احکام برنامه‌ای کاست.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با اتکا به ذخیره دانایی که حاصل برگزاری جلسات هم‌اندیشی؛ مدل پیشنهادی خود برای برنامه هفتم توسعه را در گزارشی تحت عنوان «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» منتشر کرده است. در این گزارش با بیان مقدمه‌ای در رابطه با تحلیل راهبردی محیط داخلی و بیرونی کشور در افق برنامه هفتم به‌منظور ایجاد یک فضای گفتمانی جدید در جهت تغییر ریل سیاستگذاری کشور در برنامه‌های توسعه، رویکرد جدیدی موسوم به «مأموریت‌گرای چندبُعدی» ارائه شده است. براساس این رویکرد جهت‌گیری اصلی برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باید ذیل ۴ هدف راهبردی ذیل باشد؛

۱. توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین،

۲. کنترل مستمر تورم،

۳. ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت،

۴. تقویت جامعه.

این اهداف باید به‌عنوان اولویت و بستری برای قرار دادن مجموعه‌ای از دستور کارهای مشخص در مسیر تدوین برنامه هفتم توسعه در نظر گرفته شوند که ۳ هدف آن، نقش اهداف راهبردی میانی و پشتیبانی‌کننده هدف راهبردی اصلی را خواهند داشت که همان «توسعه سرمایه‌گذاری پایدار ارزش‌آفرین» است. درواقع تحقق این هدف نیازمند توجه به ۳ مجموعه اقدامات راهبردی میانی دیگر در حوزه کنترل تورم، ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت و تقویت جامعه است که بدون آن امکان تحقق توسعه سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد. شکل ذیل رابطه بین اهداف راهبردی در چارچوب برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبُعدی را نشان می‌دهد.



نمودار ۱۱. نسبت اهداف راهبردی پیشنهادی برای تنظیم برنامه هفتم پیشرفت و توسعه



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

ذیل هرکدام از این اهداف، مجموعه‌ای از مأموریت‌ها و راهبردهای مشخص تبیین می‌شوند. هر یک از مأموریت‌ها نیز در قالب مجموعه‌ای از راهبردهای اصلاحی که به‌نوعی تبیین‌کننده دوراهی‌های سیاستگذاری کلان کشور می‌باشد که در گزارش فوق‌الذکر تبیین شده است. شکل ذیل تصویری شماتیک از الگوی مورد نظر را نشان می‌دهد که بیانگر روابط بین اهداف اصلی و مأموریت‌های متناظر با هرکدام از اهداف در رویکرد «مأموریت‌گرای چندبعدی» است.

نمودار ۱۲. مدل تفصیلی پیشنهادی برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبُعدی



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

ج) همایش

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی همایش ملی اولین برنامه گام دوم انقلاب با عنوان «ضرورت تغییر ریل سیاست‌گذاری کشور در تدوین برنامه هفتم توسعه» را مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۳ برگزار کرد که محورهای اصلی این همایش به شرح ذیل بود:

- اولویت‌های اصلی برنامه هفتم توسعه در محیط بین‌الملل فراروی جمهوری اسلامی ایران،
- رویکرد مسئله‌محوری در برنامه هفتم توسعه،
- فقدان نهاد متولی توسعه و ضرورت آن در برنامه هفتم توسعه،
- برنامه هفتم توسعه و ضرورت جهش اقتصادی،
- اقتضائات حکمرانی، اجتماعی و سیاسی برنامه هفتم توسعه.



در این همایش حجت‌الاسلام و المسلمین دکتر محمدحسین حسین‌زاده بحرینی رئیس کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس و عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، دکتر علی صالح‌آبادی رئیس بانک مرکزی، دکتر سید احسان خاندوزی وزیر امور اقتصاد و دارایی و دکتر سید شمس‌الدین حسینی رئیس کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی و دکتر بابک نگاهداری ریاست مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی سخنرانی کردند.



❖ دکتر بابک نگاهداری؛ رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

ایشان چهار اشکال عمده در تدوین برنامه‌های توسعه کشور را در وجود «انگاره‌ها و فرض‌های نادرست در ارتباط با برنامه توسعه و محدودیت‌های موجود کشور در ذهن سیاستگذاران»، «فرایند برنامه‌ریزی غیرمتمرکز و تجمیعی در کشور»، «عدم اولویت‌گذاری» و «آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه و واقع‌گرایی آرمان‌گريزانه» برشمرد. ایشان با اشاره به پژوهش جامع صورت پذیرفته در مرکز پژوهش‌ها در مورد شرایط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، زیرساخت‌های کشور، شرایط اجتماعی و توانمندی‌های دولت، مدل پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها برای تهیه و تدوین برنامه هفتم یعنی مدل برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبعدی را تبیین کرد.

❖ حجت‌الاسلام دکتر محمدحسین حسین‌زاده بحرینی، نماینده مجلس شورای اسلامی

ایشان مهم‌ترین دلیل عدم تحقق برنامه‌های توسعه کشور را در عدم توجه به پیش‌نیازهای اساسی آن از جمله ضرورت اصلاح نظام بانکی برشمردند. اهمیت اصلاح نظام بانکی به ویژه از آن روست که جای‌جای یک برنامه توسعه با بحث تأمین مالی در ارتباط است.



❖ دکتر علی صالح‌آبادی، رئیس کل بانک مرکزی

رئیس کل بانک مرکزی با اشاره به آمار و ارقام برنامه‌های توسعه پیشین کشور، چنین بیان داشت که یک برنامه پیشرفت و توسعه جای‌آمال و آرزوها نیست، بلکه یک برنامه موفق با توجه به واقعیات و الزامات رسیدن به اهداف و برنامه‌ها امکان موفقیت دارد.

#### ❖ دکتر سید احسان خاندوزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی

ایشان نیز با اشاره به ضرورت اصلاح رویکردهای پیشین مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین سیاست‌های کلی برنامه‌های پیشرفت و توسعه، پیشنهاد خود را در این قالب بیان داشت که برنامه پنج‌ساله 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،



محدودیت‌ها و قیدهایی که با آنها مواجهیم، نمی‌توانیم به همه مسائل به‌صورت همزمان رسیدگی کنیم. لذا برنامه هفتم پیشرفت و توسعه جای تعیین و تکلیف انتخاب‌های مهم سیاستگذار برای آن مسائلی است که در لایه علت‌ها نشسته‌اند. یا به عبارتی برای تعیین تکلیف آن مسائلی که اولویت سایر اولویت‌های کشور را آنها تعیین می‌کند.

#### ❖ دکتر سید شمس‌الدین حسینی، نماینده مجلس شورای اسلامی



ایشان به از ریختافتادگی و درهم‌تنیدگی نهادی اشاره کرد و تبدیل سازمان برنامه و بودجه به سازمان بودجه را در این راستا برشمرد. وی تفکیک امور اجرایی و توسعه‌ای در پیگیری امور را امری مهم دانست و همچنین بیان داشت که باید بین اهداف و پیش‌بینی سازوکار عملکردها نسبتی منطقی وجود داشته باشد. او همچنین ترکیبی از نظام دستوری و تشویقی در موفقیت نظام برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه را نیز مهم ارزیابی کرد.

#### ۲-۴-۱. اقدامات مرکز پژوهش‌های مجلس حین تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم

در زمان بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (از تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ تا ۱۴۰۱/۰۶/۰۲)؛ رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با حضور در جلسات کمیسیون مشترک مجمع تشخیص مصلحت نظام در روند نگارش پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، نظرات اصلاحی این بازوی پژوهشی مجلس شورای اسلامی را منعکس می‌کرد.

همچنین اعضای دبیرخانه برنامه هفتم توسعه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمان بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظرات اصلاحی این مرکز در رابطه با سیاست‌های کلی برنامه هفتم به‌منظور تأمین منویات مقام معظم رهبری پیرامون برنامه هفتم توسعه مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم توسعه» را در جلساتی جداگانه با مسئولان دفتر و مشاوران مقام معظم رهبری و همچنین برخی اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان کردند.



## • گزارش‌های کارشناسی

اهم نظرات اصلاحی مرکز پژوهش‌های مجلس عبور از برنامه‌ریزی جامع و حرکت به سمت برنامه‌ریزی مأموریت‌گرای چندبُعدی، بازطراحی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور، اصلاح ساختار لوایح بودجه سالیانه، تغییر اساسنامه صندوق توسعه ملی به‌منظور تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی کشور در جهت جانمایی جدید اقتصاد ایران در نظام بین‌الملل با توجه به ضرورت عبور از اقتصاد نفتی بوده است که به تفصیل در گزارش «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» بیان شده است.

### ۲. جمع‌بندی روندهای طی شده در ارتباط با سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه

#### ۲-۱. خلاصه فرایندها و اقدامات نهادهای مختلف در تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم

همان‌طور که گذشت آغاز فرایند ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با ابلاغ ایده اولیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۱۸ آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ از سوی دفتر مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام شروع شد. سپس در تاریخ ۱۰ بهمن‌ماه سال ۱۴۰۰ پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در ۲۱ بند توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام مبتنی بر نگاشت اولیه‌ای که از سوی دفتر مقام معظم رهبری در خصوص ایده اولیه سیاست‌های کلی ابلاغ شده بود، آماده و جهت بررسی و اعلام‌نظر در اختیار اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت.

از اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱ بررسی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در دستور کار قرار گرفت و در نهایت در تاریخ ۳ شهریورماه سال ۱۴۰۱ بررسی و تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم در مجمع تشخیص مصلحت نظام پایان یافت و نسخه نهایی سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع در ۲۹ بند تدوین و در هفته سوم شهریورماه سال ۱۴۰۱ به دفتر مقام معظم رهبری ارسال شد.

در نهایت پس از أخذ نظر مشورتی اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقام معظم رهبری سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه را مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ با اولویت اصلی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» ابلاغ فرمودند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یک نهاد پژوهشی حاکمیتی در کنار برخی نهادهای پژوهشی دیگر، رسالت خود را در اثرگذاری بر تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم در راستای افزایش اثربخشی این سیاست‌ها مشاهده کرد و در همین راستا در نیمه اول سال ۱۴۰۱ در زمان تدوین و تصویب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام، به‌صورت توأم در دو عرصه؛ همفکری با سیاستگذاران کشور در مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌منظور ارائه پیشنهادهای کارآمدتر به محضر مقام معظم

رهبری در جهت افزایش اثربخشی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و عرصه دیگر تدوین استراتژی‌هایی به‌منظور تغییر ریل‌گذاری مسیر توسعه کشور به فعالیت پرداخت.

در زمان تدوین و تصویب سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام از مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۴ لغایت ۱۴۰۱/۰۶/۰۳؛ سازمان برنامه و بودجه از طرف دولت و رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از طرف این مرکز نظرهای اصلاحی خود را در جلسات کمیسیون مشترک برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان می‌کردند. در صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز رؤسای قوای مجریه و مقننه نیز نظرهای خود را پیش از تصویب بندهای مختلف سیاست‌های کلی پیشنهادی اعلام می‌کردند.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای تغییر ریل‌گذاری مسیر توسعه کشور ابتدا به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین پرداخت و سپس با برگزاری جلسات هم‌اندیشی به احصای چالش‌های حال و آینده کشور اقدام کرد و مبتنی بر یک رویکرد آینده‌پژوهی به‌منظور دستیابی به بهترین راه‌حل برای این چالش‌ها اقدام به واکاوی مدل‌های برنامه‌ریزی در سایر کشورهای در حال توسعه کرد و در نهایت رویکرد برنامه‌ریزی «مأموریت‌گرای چندبُعدی» را انتخاب کرد و در مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۳۰ در گزارش «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» راهبردهای پیشنهادی خود را تبیین کرد.

همچنین مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری به‌عنوان بازوی پژوهشی سازمان برنامه و بودجه سیاست‌های کلی پیشنهادی خود را در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۹ منتشر کرده است.

## ۲-۲. نکات مشابهت و اختلاف در پیشنهاد‌های سیاست‌های کلی برنامه هفتم

با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه سال ۱۴۰۱ مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم توسعه» تحول در فرایند برنامه‌ریزی در کشور از اهمیت و ضرورت دو‌چندانی نسبت به قبل برخوردار شد.

در همین راستا «مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری» و «مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» نیز پس از انجام مطالعات پشتیبان در رابطه با سازوکار برنامه‌ریزی در کشور، با درک این موضوع که لازمه تحول در فرایند برنامه‌ریزی در کشور؛ پایه‌ریزی آن در سیاست‌های کلی برنامه توسعه است، اقدام به ارائه راهبردهایی به‌منظور تحول سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام کردند. در بخش اول این گزارش راهبردهای این دو نهاد به‌صورت مفصل تشریح شده و در این قسمت نکات تشابه و تفاوت آنها بیان می‌شود و به اثرگذاری آنها بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز اشاره خواهد شد.



## ۱-۲-۲. تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی

در مدل پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به منظور مقاوم شدن اقتصاد ملی، هدف اصلی برنامه تحقق رشد اقتصادی عنوان شده که تحقق آن نیازمند تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در کشور است.

زیرا نتایج بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس گویای این است که در شرایط نااطمینانی اقتصادی سال‌های اخیر، تشکیل سرمایه در کشور منفی بوده و طی ۱۰ سال گذشته، بخش خصوصی تمایل خود به سرمایه‌گذاری را از دست داده و از سوی دیگر دولت به دلیل مشکل کسری عملیاتی بودجه، حضوری کم‌رنگ در این حوزه داشته و بودجه‌های عمرانی صرف اعتبارات هزینه‌ای کشور شده است؛ به طوری که نسبت تشکیل سرمایه بخش دولتی به کل تشکیل سرمایه از ۲۶/۶ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۶/۶ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است.

لذا در صورتی اقتصاد ایران می‌تواند به دوره رشد اقتصادی بالاتر از چهار درصد بازگردد که روند تشکیل سرمایه با سرعت مناسب افزایشی شود؛ همچنین صعودی شدن روند تشکیل سرمایه باید طوری باشد که استهلاک سرمایه‌های ثابت فعلی جبران شود.

به این منظور مرکز پژوهش‌های مجلس دو مأموریت «بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه‌ای» و «اجرای سیاست‌های تنظیمی در جهت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری» را در جهت تقویت سرمایه‌گذاری در کشور پیشنهاد داده است.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیز در مقدمه سیاست‌های کلی پیشنهادی خود چنین بیان می‌کند: «رشد اقتصادی در دهه‌های اخیر همواره با نوسان همراه بوده و سرمایه‌گذاری و بهره‌وری نیز کاهش یافته است». کارشناسان این مرکز تحت عنوان «تحقق رشد اقتصادی فراگیر و پایدار» بر افزایش نقش بخش غیر دولتی بر سرمایه‌گذاری و توسعه زیرساخت‌های ناظر بر هسته‌های کلیدی رشد تأکید می‌کنند.

اهمیت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی تا حدی در بین سیاست‌گذاران کشور مورد توجه واقع شد که اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۵ با تصویب «اجرا و تکمیل چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد، ارزآور و اشتغال‌زا مبتنی بر آینده‌نگری، صرفاً با پیشنهاد دولت در لایحه برنامه هفتم» بر ضرورت اجرای چند ابر پروژه پیشران و زیرساختی به منظور تحقق رشد اقتصادی به‌عنوان هدف اصلی برنامه هفتم توسعه تأکید کردند. در نهایت مقام معظم رهبری نیز در بند هفتم سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه «اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری» ابلاغ فرمودند.

البته یکی دیگر از مصوبات اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۳ با توجه به خلأ موجود در تدبیر و تمشیت سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مقیاس کشور و با علم به محدودیت منابع مالی منظور تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی در رابطه با اهرم کردن منابع صندوق توسعه ملی در سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی چنین بود:

«افزایش و تقویت منابع صندوق توسعه ملی از طریق سرمایه‌گذاری در داخل و خارج از کشور، خرید سهام، سپرده‌گذاری و مشارکت با بخش خصوصی و تعاونی در طرح‌ها و پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای دارای بازده مناسب مشروط بر آن که به بنگاهداری (با سهم کم‌تر از ۵۰ درصد) و توسعه تشکیلات صندوق منجر نشود». این مصوبه در ۲۶ بند ابلاغی مقام معظم رهبری قرار نگرفت.

## ۲-۲-۲. ضرورت جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش جهانی

موقعیت جغرافیایی- سیاسی- اقتصادی ایران در کنار گفتمان مقاومت و استکبارستیزی کشور، عوامل تعیین‌کننده نحوه تعامل کنشگران بین‌المللی با ایران هستند. سیاست خصمانه جهان غرب، تلاش برای کوچک کردن جایگاه کلان اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در نظم اقتصادی- سیاسی بین‌الملل بوده است. سیاست فعلی که مقصود بلوک غرب را تأمین می‌کند؛ اخراج ایران از زنجیره‌های ارزش بزرگ جهانی است؛ این درحالی است که در سال‌های گذشته کشورهای متخاصم غربی یکی از ذی‌نفعان اصلی نفت ایران بودند، اما به‌موجب یک تغییر ماهوی در نقشه تجارت اقلام اساسی جهانی و به‌طور خاص نفت، صحنه‌آرایی جدیدی در عرصه بین‌الملل به وجود آمد.

در جهت مقابله با این سیاست‌های جهان سلطه؛ علاوه بر ارتقای توانمندی داخلی باید به جانمایی جدید جمهوری اسلامی ایران در عرصه بین‌الملل پرداخت. لازمه این جانمایی کنار گذاشتن صادرات نفت و واردات لوازم توسعه به شیوه سال‌های گذشته است.

در گزارش «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ذیل هدف راهبردی «توسعه سرمایه‌گذاری‌های پایدار ارزش‌آفرین» از «تعیین راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای» به‌عنوان مأموریت مهم مجریان برنامه هفتم توسعه یاد شده است.

در این گزارش مهم‌ترین اقداماتی که برای نیل به این هدف معرفی شده عبارت از باز طراحی بازیگری ایران در نقشه زنجیره تأمین جهانی اقلام اساسی (نفت، گاز، فلزات اساسی، غلات)، توسعه کريدورهای حمل‌ونقلی اساسی پیرامون ایران در محیط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، تدوین نقشه راه توسعه صنعتی کشور در انطباق با نقشه دیپلماسی اقتصادی کشور، توسعه دریامحور و ایجاد معاملات راهبردی با سایر کشورهای همسایه در دریا، توسعه شبکه همبست «آب، انرژی و تجارت» ایران با کشورهای منطقه با تأکید بر ایجاد شبکه سنکرون برق منطقه‌ای و توسعه هاب گازی منطقه‌ای و توجه ویژه به فناوری‌های دانش‌بنیان در طرح‌های توسعه‌ای هر یک از زنجیره‌های صنعتی فوق با تأکید بر هوش مصنوعی، فناوری‌های همگرا (نانو، بیو، اطلاعات و شناختی) و الکترونیک و میکروالکترونیک است.

در پیش‌نویس سیاست‌های کلی که توسط مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری منتشر شد نیز با درک ضرورت نگاه جدید به موقعیت جغرافیایی- سیاسی- اقتصادی ایران ذیل محور «توازن و تعادل سرزمینی» بر «تحقق توسعه فضایی پایدار با تمرکز بر افزایش نقش‌آفرینی و رقابت‌پذیری در شبکه جریان‌های منطقه‌ای و





بین‌المللی» تأکید شده است و ذیل «رشد اقتصادی فراگیر و پایدار» نیز به «توسعه شبکه حمل‌ونقل کشور» و «توسعه دریا محور» برای گسترش قطب‌های منطقه‌ای تولید، تجارت و ترانزیت اشاره شده است.

گسترش این نگاه در میان سیاستگذاران کشور در مصوبه مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۵ صحن اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز متبلور شده، متن این مصوبه در رابطه با تبدیل جمهوری اسلامی ایران به قطب ترانزیت منطقه چنین است: «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی- سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم». در تاریخ فوق‌الذکر اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به ضرورت تغییر نوع نگاه سیاستگذاران کشور از سیاست‌های بری به سیاست‌های بحری (توسعه دریامحور و ایجاد معاملات راهبردی با سایر قدرت‌ها در دریا) چنین تصویب کردند؛ «اجرای سیاست‌های کلی و قانون آمایش سرزمین با توجه ویژه بر طرح‌های توسعه اقتصادی کشور در دریا، سواحل و بنادر و آب‌های مرزی و استقرار واحدهای اقتصادی، صنعتی و جمعیتی در سواحل جنوب کشور».

مقام معظم رهبری نیز اهم موضوعات موجود در این دو مصوبه را تأیید و در بندهای «۱۰» و «۱۱» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور ابلاغ فرمودند.

### ۳-۲-۲. بازطراحی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی

تصمیم‌هایی که دولت در امور اقتصادی می‌گیرد، از راه‌های مختلف بر تمامی بخش‌های اقتصادی تأثیر می‌گذارد. به عبارتی اگر سیاست‌های بخش دولتی نتواند اقتصاد را در مسیر پیشرفت قرار دهد، حتی سیاست‌های کارآمد و سازگار بخش خصوصی نیز بی‌اثر می‌شود و در پاره‌ای از مواقع می‌تواند رشد اقتصادی را به خطر بیندازد. به همین علت هماهنگی سیاست‌ها بین وزارتخانه‌های مختلف یک پیش‌شرط لازم برای انطباق و انعطاف‌پذیری در سیاست‌های عمومی است (کیوم و جئونگ، ۲۰۱۷).

در ایران سازمان برنامه و بودجه متولی اصلی تعیین سیاست‌های عمومی کوتاه‌مدت و میان‌مدت کشور در لایحه‌های برنامه توسعه ۵ ساله و بودجه سالیانه است، اما به دلیل «تغییرات تشکیلاتی متعدد و گاهی سلیقه‌ای در سازمان برنامه و بودجه، واگذاری برخی اختیارات به دستگاه‌ها از طرف سازمان برنامه و بودجه، غلبه تصمیم‌گیری‌های بعضاً سلیقه‌ای به جای تحلیل‌های اقتصادی کارشناسی‌شده و افت سطح کیفی و جایگاه نهادهای تصمیم‌سازی مثل سازمان برنامه و بودجه در ساختار اداری و سیاسی کشور و کاهش اهمیت برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور» (ذاکری، ۱۳۹۹) سازوکار هماهنگی سیاست‌ها بین وزارتخانه‌های مختلف به‌عنوان پیش‌شرط لازم برای انطباق و انعطاف‌پذیری سیاست‌های عمومی به‌منظور تحقق رشد اقتصادی مختل شده است.

به این جهت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مدل پیشنهادی خود ذیل مأموریت «بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه‌ای» بر ایجاد نهاد راهبر توسعه کشور زیرمجموعه رئیس‌جمهور، با ساختار دانش‌محور، چابک و جهادی با به کارگیری نیروی انسانی شایسته با مأموریت تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری تأکید کرده است.

از طرفی ریاست مجلس شورای اسلامی جناب آقای دکتر محمد باقر قالیباف در تاریخ ۱۴۰۱/۰۱/۰۲ با اشاره بر تأکیدات رهبر معظم انقلاب مبنی بر صرف درآمدهای نفتی ناشی از افزایش شدید قیمت نفت در زیرساخت‌ها گفت: «مجلس مصمم است هزینه جاری توسط وزارت امور اقتصاد و دارایی از درآمدهای گمرک و مالیات تأمین شود و درآمد انفال از جمله نفت توسط سازمان برنامه و بودجه صرف زیرساخت‌ها شود».

به این دلیل مرکز پژوهش‌های مجلس در مدل پیشنهادی خود ذیل مأموریت «بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه‌ای» بر تفکیک متولیان اجرای بخش‌های جاری و عمرانی بودجه دولت در راستای اصلاح ساختار بودجه‌ریزی با اختصاص سهم دولت از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای صرفاً به زیرساخت‌های اساسی و محرومیت‌زدایی و اداره بخش جاری و مالی بودجه توسط متولی مستقل با استفاده از درآمدهای پایدار، مولدسازی دارایی‌های دولت و واگذاری دارایی‌های مالی نیز توجه کرده است.

دلیل این مسئله پیوند تنگاتنگ موضوع بودجه عمرانی و رشد بلندمدت اقتصادی کشور است؛ لذا تفکیک متولی بودجه عمرانی از بودجه جاری گامی در جهت ایجاد سازمان و متولی توسعه مشخص برای کشور خواهد بود که هدف اصلی بازطراحی نهاد راهبر توسعه در کشور است.

همچنین به دلیل اینکه بودجه مهم‌ترین سند یک ساله حکمرانی مالی کشور است؛ در مدل مأموریت‌گری چندبُعدی مرکز پژوهش‌های مجلس ذیل هدف راهبردی «کاهش مستمر تورم» مأموریت «اصلاح ساختار بودجه‌ریزی (کاهش کسری تراز عملیاتی)» تعریف شده است و راهکارهای تحقق آن نیز به شرح ذیل می‌باشد:

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

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

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

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



ضرورت بازطراحی نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور مورد توجه کارشناسان مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیز قرار گرفته است؛ زیرا در مقدمه سیاست‌های کلی پیشنهادی خود براساس مرور و مطالعه مبانی توسعه و تجربیات سایر کشورها، آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه پیشین، نظرات خبرگانی و مطالعه و جمع‌بندی آنها، بر **دارا بودن ساختار نهادی کارآمد** به‌عنوان یکی از بایسته‌های دستیابی به سطوح بالاتری از توسعه در کشور تأکید کرده‌اند.

در سیاست‌های کلی پیشنهادی این مرکز نیز ذیل محور «الزامات نهادی توسعه» به «بازطراحی نقش نهاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی با تأکید بر ارتقای اثربخشی مدیریت برنامه‌های توسعه در پیوند با بودجه و ارتباط منطقی بین سطوح ملی، بخشی و منطقه‌ای» و «اصلاح ساختار بودجه از طریق حاکمیت قواعد مالی، شفافیت، برنامه‌محوری و تمرکززدایی مالی» اشاره شده است.

همچنین در پایان متن پیشنهادی این مرکز پژوهشی تحت عنوان «چرخش تحولی نظام برنامه‌ریزی» در جهت بازطراحی نهادی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی به موارد ذیل اشاره شده است:

۱. حرکت از برنامه‌ریزی بدون توجه به انسجام فضایی به‌سوی انطباق برنامه‌های توسعه با سند ملی آمایش سرزمین؛
  ۲. حرکت از برنامه‌ریزی متمرکز و غیرمشارکتی به سمت برنامه‌ریزی مشارکتی و تعاملی برای تقسیم کار و ایفای نقش متناسب دولت، بخش خصوصی، حوزه مدنی، عمومی، مناطق و استان‌ها؛
  ۳. حرکت از توجه به تمام مسائل مبتلابه بخش‌ها و فرابخش‌ها به‌سوی مسائل کلیدی کشور؛
  ۴. حرکت از برنامه‌ریزی با تکیه صرف بر گذشته‌نگری به‌سوی برنامه‌ریزی مبتنی بر آینده‌نگری؛
  ۵. حرکت از افزایش احکام در مرحله تصویب برنامه در مجلس به‌سوی توجه به اهداف کمی و کیفی و راهبردهایی در قالب روش پیشنهادی دولت؛
  ۶. حرکت از برنامه‌ریزی در سطح کلی و بدون قابلیت اتصال به بودجه به سمت برنامه‌های عملیاتی سنجش‌پذیر، خروجی‌محور و نتیجه‌گرا؛
  ۷. حرکت از تلقی برنامه‌ریزی حکم‌محور به‌سوی برنامه‌ریزی برای توسعه مبتنی بر دانش روز و تجربیات بومی و تدوین برنامه عمل؛
- تشخیص ضرورت اصلاح سازوکار و فرایند بودجه‌ریزی در کشور توسط اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، منجر به تصویب موارد ذیل در جلسات مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۹ و ۱۴۰۱/۰۵/۰۱ شد:
۱. اصلاح ساختار، فرایند و سازوکار بودجه کل کشور از طریق واقعی‌کردن منابع، مدیریت مصارف و اجتناب از کسری بودجه و ناترازی عملیاتی دولت؛
  ۲. احصاء، شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی؛
  ۳. تعیین تکلیف طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای نیمه تمام؛

۴. اصلاح ساختار، فرایند و سازوکار بودجه کل کشور از طریق شفاف‌سازی و اصلاح ضوابط مربوط به درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی، تنظیم رابطه مالی دولت و شرکت‌ها و رفع تعارض منافع؛

۵. اجتناب از تغییر سقف لایحه دولت و ممنوعیت تعیین سهم درصد بودجه (به جز موارد مصرح در سیاست‌های کلی).

همچنین در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد؛ تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی، محدود و هدفمندسازی معافیت‌ها، استقرار نظام هوشمند مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر عدالت مالیاتی مورد توجه قرار گرفت.

مقام معظم رهبری نیز در بند «۳» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نظام اجرایی کشور را مأمور به اصلاح ساختار بودجه دولت از چهار طریق به شرح ذیل فرمودند:

۱. احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها؛
  ۲. واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه؛
  ۳. تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی؛
  ۴. شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه.
- همچنین ایشان تحول در نظام مالیاتی کشور را علاوه بر عدالت به رونق تولید نیز مقید کردند و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در موضوع تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین مالی بودجه جاری دولت را ابلاغ فرمودند.

#### ۴-۲-۲. مدیریت تعارض منافع و اصلاح ساختار اداری کشور

فساد موجود در دولت‌ها را می‌توان به شیوه‌های مختلف دسته‌بندی کرد. با این حال می‌توان گفت که شاکله همه این فسادها به وجود آمدن موقعیت‌های تعارض منافع است. به این معنا که فرد یا سازمان در جایگاهی قرار می‌گیرد که در آن، بین منافع شخصی و منافع اجتماعی تعارضی وجود دارد. اگر در این موقعیت‌ها انتخاب شخص یا سازمان به سمت منافع خودشان باشد فساد رخ خواهد داد. بنابراین به منظور پیشگیری از مفساد باید جایگاه‌های تعارض منافع را از بین ببریم یا کاهش دهیم، زیرا نمی‌توان از همه آحاد جامعه که در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته‌اند انتظار داشت که اقدام درست را انجام دهند. حتی با نگاهی عمیق‌تر می‌توان گفت که وظیفه حکومت است که کارکنان خود را از قرار گرفتن در پرتگاه‌های فساد محافظت کند. (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶)

به این منظور در مدل پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس به منظور «تقویت اعتماد و امید اجتماعی» به صورت مستقیم بر «شناسایی و رفع مصادیق تعارض منافع ساختاری، سازمانی و شخصی و انتشار نتایج آن به صورت عمومی از طریق ترتیبات قانونی و اجرایی در حوزه‌های مختلف» تأکید شده است.



همچنین یکی از پیش‌نیازهای رفع ناترازی در شبکه بانکی «افزایش اقتدار نظارتی بانک مرکزی با ایجاد اختیارات و ساختارهای لازم و کنترل تعارض منافع در بانک مرکزی و شبکه بانکی و پاسخگویی بانک مرکزی در قبال سلامت شبکه بانکی» ارزیابی شده است.

از طرفی علاوه بر چالش مدیریت تعارض منافع، اصلاح ساختار اداری کشور نیز مورد توجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است؛ در این راستا ذیل هدف راهبردی «ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» بر مواردی چون خروج دولت از تصدی‌های غیرضرور، بازطراحی فرایند استخدام در دستگاه‌های اجرایی، کاهش سطوح تقسیماتی، تعیین اختیارات اداری- مالی استانداران، حل نزاع‌ها بین دستگاهی در حوزه انتشار آمارهای ملی و تسهیل اشتراک‌گذاری حداکثری اطلاعات بین دستگاه‌های دولتی و غیردولتی اشاره شده است.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیز با درک اهمیت مدیریت تعارض منافع به‌عنوان پیش‌شرط اجرای سیاست‌های برنامه‌ای؛ یکی از چرخش‌های لازم از سوی نظام برنامه‌ریزی کشور را «حرکت از صدور احکام تکلیفی بدون توجه به مدیریت تعارض منافع به‌سوی توجه به نظام انگیزشی متناسب در طراحی سیاست‌ها» معرفی می‌کند. همچنین این نهاد پژوهشی یکی از الزامات نهادی توسعه را «ایجاد تحول در اداره کشور با رویکرد چابک‌سازی و کارآمدسازی و با تأکید بر شایسته‌سالاری، دولت الکترونیک، ارتقای سلامت اداری و کاهش فساد در ارائه خدمات عمومی با کیفیت و در دسترس» برمی‌شمارد.

سیاست‌گذاران کشور در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۳ با درک ضرورت مدیریت تعارض منافع و فساد در ساختار اداری کشور بر تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری از راه‌های ذیل تأکید کردند:

۱. هوشمندسازی و تحقق دولت یکپارچه الکترونیک؛
۲. تنقیح و بروزرسانی قوانین و مقررات؛
۳. چابک‌سازی تشکیلات دولت و اصلاح فرایندها، روش‌ها، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور؛
۴. رفع فساد و تعارض منافع در مناسبات اداری؛
۵. کاهش نسبت نیروی انسانی شاغل در مشاغل غیرتخصصی در دستگاه‌ها؛
۶. تمرکززدایی و ارتقای حکمرانی محلی با تفکیک وظایف ملی و کشوری.

در نتیجه اقدام‌های نهادهای پژوهشی حاکمیتی و مصوبات پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام، رهبر انقلاب اسلامی در بند «۲۵» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در رابطه با اصلاح نظام اداری «تحول در نظام اداری و اصلاح ساختار آن مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری با تأکید بر هوشمندسازی و تحقق دولت الکترونیک، حذف تشکیلات موازی و غیرضرور، بروزرسانی قوانین و مقررات، اصلاح روش‌ها و رفع فساد و زمینه‌های آن در مناسبات اداری» را ابلاغ فرمودند.

## ۵-۲-۲. افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی

در مدل مأموریت‌گرایی چندبُعدی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی کاهش فقر در ابعاد مختلف غذایی، مسکن، زیرساخت، سلامت، آموزش و مالی و بهبود دسترسی آحاد مردم به تسهیلات بانکی از طریق توسعه نظام سنجش اعتبار جزو موضوعاتی است که باید از طرف سیاستگذاران کشور در طول سال‌های اجرای برنامه هفتم توسعه پیگیری شود.

ضرورت توسعه همه‌جانبه کشور و پرهیز از تئوری توسعه‌ای مرکز-پیرامون و رعایت عدالت منطقه‌ای باعث شد تا تکمیل نقشه بهره‌مندی آحاد جامعه در پهنه سرزمین به تفکیک شهرها و مناطق از زیرساخت‌ها، سلامت، بهداشت و آموزش و اولویت‌بندی پیگیری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و جدید مبتنی بر نقشه بهره‌مندی و ساماندهی مشوق‌ها در جهت انگیزش نیروی انسانی برای خدمت‌رسانی در مناطق بسیار محروم نیز در مدل پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیز تحت عنوان «توسعه اجتماعی و بازتوزیع عادلانه منافع» برای افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی به موارد ذیل اشاره کرده است:

۱. توسعه فراگیر با تمرکز بر آموزش، سلامت، مسکن، بازتوزیع درآمد و کاهش فقر، تأمین اجتماعی و توجه به مناطق کم‌برخوردار؛

۲. افزایش سرمایه اجتماعی، انسجام فرهنگی و کاهش آسیب‌های اجتماعی از طریق کاربست سیاست‌ها و اقدامات توانمندساز، جامعه‌محور و مشارکتی؛

۳. استفاده از فرصت پنجره جمعیتی و حرکت به سمت نرخ باروری هدف.

مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در جلسات مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۳۱ و ۱۴۰۱/۰۶/۰۱ در راستای افزایش سرمایه اجتماعی و کاهش آسیب‌های اجتماعی از طریق ترویج سبک زندگی اسلامی ایرانی به ترتیب چنین مصوب کرد:

۱. اعتلای فرهنگ عمومی در جهت تحکیم سبک زندگی اسلامی-ایرانی و مقابله با تهاجم فرهنگی، افزایش سرمایه اجتماعی، تقویت امید، همبستگی و اعتماد به نفس ملی، ارتقای روحیه مقاومت، ایثارگری، کار و تلاش در جامعه با تبیین و ترویج آموزه‌های قرآن و عترت و نهادینه کردن فرهنگ انتظار و تأکید بر هویت ملی و فرهنگ و تمدن اسلامی-ایرانی و احیای میراث برخاسته از این فرهنگ و تمدن غنی با بسیج تمامی امکانات و ظرفیت‌های کشور.

۲. ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری و کاهش سالیانه آسیب‌های اجتماعی به‌ویژه اعتیاد، حاشیه‌نشینی، طلاق و فساد براساس شاخص‌های معتبر و هدایت بودجه‌ها و منابع و امکانات مرتبط دستگاهی با برنامه‌های خانواده‌محور و ارتقای سبک زندگی و بهره‌گیری حداکثری از مشارکت مردم.

بین مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با این مسئله با ابلاغیه مقام معظم رهبری در بندهای «۱۳» و «۱۸» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تفاوت ماهوی قابل ملاحظه‌ای وجود ندارد.



### ۳-۲. مهم‌ترین دستاوردها

فعال شدن ظرفیت دستگاه‌های پژوهشی کشور در راستای ارائه پیشنهادهای کاربردی در جهت تصویب سیاست‌های کلی پیشنهادی با توان اثرگذاری بیشتر در مجمع تشخیص مصلحت نظام موجب شد تا دستاوردهایی مانند «**ضرورت تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه مبتنی بر یک مقدمه تحلیلی و توجیهی**» و «**ضرورت توجه به محدودیت‌ها در زمان تنظیم برنامه**» برای نظام برنامه‌ریزی در کشور ایجاد شود.

#### ۱-۳-۲. ضرورت تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه مبتنی بر یک مقدمه تحلیلی و توجیهی

نگاهی به تجربه کشورهای مشابه در خصوص برنامه‌ریزی نشان‌دهنده آن است که عموماً پیشنهاد احکام مشخص در خصوص برنامه‌های توسعه مبتنی بر یک تحلیل اولیه از شرایط جغرافیای اقتصادی سیاسی و همچنین ابرچالش‌های ملی تنظیم می‌شود. بر این اساس در بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری، فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی-سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و لجستیک منطقه‌ای مورد تأکید قرار گرفته است.

البته در برنامه‌های توسعه پیشین چنین مقدمه تحلیلی وجود نداشته است و برای فهم چرایی تدوین برنامه‌ها، برخی مواقع به سند پشتیبان برنامه ارجاع داده شده است، درحالی که در مقام عمل هیچ ارتباطی میان سند پشتیبان و احکام برنامه وجود نداشته است.

به این دلیل در گزارش «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز ابتدا یک مقدمه تحلیلی از چالش‌ها و فرصت‌های امروز کشور همراه با نگاهی به کلان‌روندهای آینده ایران و جهان ارائه شده است و سپس مبتنی بر آن راهبردها، مأموریت‌ها و احکام متناظر با آنها احصا و تبیین می‌شود.

لذا شایسته به‌نظر می‌رسد که لایحه برنامه هفتم توسعه از ابتدا با یک مقدمه تحلیلی و توجیهی مفصل از سوی دولت ارائه شود؛ به‌گونه‌ای که ذیل این مقدمه، دولت ابتدا ضمن ارزیابی وضعیت کشور در طول برنامه ششم توسعه و میزان دستیابی کشور به شاخص‌های پیش‌بینی شده، دورنمایی از وضعیت زیرساخت‌های اساسی و وضعیت درآمدهای ریالی و ارزی ارائه کند و با یک نگاه آینده‌پژوهانه بیان کند که از لحاظ سیاسی در عرصه داخلی و خارجی چه تحلیلی از وضعیت ایران و مخاطرات پیش‌روی کشور در ۵ساله آینده به‌عنوان امور محاط و متغیرهای برون‌زای حاکم بر سند برنامه توسعه در نظر دارد.

همچنین ذیل مقدمه مذکور، دولت تحلیلی از ابرچالش‌های اصلی کشور که در ۵سال آینده ارائه کند که باید بخش اصلی منابع کشور صرف حل‌وفصل موضوعات مرتبط با آنها شود. آنگاه احکام برنامه مبتنی بر این مقدمه توجیهی و تحلیلی، قابلیت ارزیابی و سنجش از سوی صاحب‌نظران و خبرگان اجرایی و تقنینی خواهد داشت.

در بخشنامه «خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های کلان برنامه ۵ساله هفتم توسعه کشور» به شماره ۱۶۰۰۹۴ مورخ ۱۴۰۱/۹/۰۲ که به تصویب شورای اقتصاد رسیده است و توسط ریاست محترم جمهوری ابلاغ شده است نیز ضمن درک وجود چنین مقدمه تحلیلی چنین بیان می‌شود:

«دولت سیزدهم در حالی اقدام به تدوین برنامه هفتم توسعه می‌نماید که جهان تجربه بیماری همه‌گیر کرونا را پشت سر گذاشته است و اقتصاد جهانی متأثر از جنگ روسیه و اوکراین شده است. همه‌گیری ویروس کرونا و کمبود اولیه دارو و تجهیزات پزشکی و خشکسالی‌های ممتد و کمبود غذا و انرژی باعث شد که کشورهای تولیدکننده، هرچه بیشتر به فکر تأمین این اقلام برای مصارف کشورهای خود باشند و با ذخیره‌سازی و ممانعت از صدور آنها موجبات تزلزل در مبنای جهانی‌سازی را فراهم کنند. به هم خوردن مبنای نظری جهانی‌سازی و افزایش قیمت مواد غذایی و انرژی و استفاده نظام سلطه از ابزارهای تحریم برای فشار به اقتصاد سایر کشورها، باعث شد بسیاری از کشورها به سمت نظم اقتصادی و بلوک‌بندی‌های جدید اقتصادی سوق داده شوند. نظام‌های حاکم بر نظم جهانی و منطقه‌ای در حال کشمکش و تحول اساسی است. کشاکش راهبردهای غرب و شرق و بازآرایی پیمان‌هایی مانند ناتو و شانگهای یکی از این نشانه‌هاست. منطقه غرب آسیا نیز به دلیل وجود منابع سرشار انرژی و بازار مصرف گسترده آن، میدانی برای حضور و مداخله و تقابل قدرت‌های بزرگ شده است و کل منطقه همواره متأثر از این کشمکش‌هاست. در این میان کشور جمهوری اسلامی ایران با پایبندی به اصول و استقلال سیاسی خود متحمل بیشترین فشارها از سوی بیگانگان بوده است. تحریم‌های ظالمانه بیشمار از سوی غرب نشان دهنده این فشارهاست. کشور جمهوری اسلامی ایران با رویکرد سازنده و تعامل مؤثر با کشورهای جهان و به‌خصوص کشورهای همسایه و خاصه کشورهای همسایه از یکسو و استفاده از موقعیت ژئوپلیتیک و مزیت‌های نسبی و سرزمینی خود از سوی دیگر می‌تواند با ایفای نقش مؤثر منطقه‌ای و جهانی، جایگاه اقتصادی خود را تقویت نماید و چشم‌انداز مثبت اقتصادی برای سال‌های آتی ایجاد نماید».

لذا می‌توان دریافت که گزاره «ضرورت تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه مبتنی بر یک مقدمه تحلیلی و توجیهی» مورد تأکید و توجه ارکان نظام برنامه‌ریزی کشور قرار گرفته است.

## ۲-۳-۲. ضرورت توجه جدی به محدودیت‌ها در زمان تنظیم برنامه

یکی از انگاره‌هایی که خود موجب بروز آسیب‌هایی جدی در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه کشور می‌شود؛ این تصور است که گویی برنامه توسعه، مسئول و متولی رسیدن به همه آرمان‌های کشور بدون توجه به محدودیت‌های موجود در زیست بوم و توانمندی‌های داخل کشور است. همین امر باعث شکل‌گیری انواع تکالیف و یا وظایف نامتناسب با ظرفیت‌های طبیعی و انسانی کشور و متعاقباً اجرایی نشدن احکام برنامه خواهد شد.

یکی از اصلی‌ترین دستاوردهای اندیشمندان حوزه برنامه‌ریزی توسعه‌ای در زمان تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام، تغییر رویکرد به برنامه‌ریزی توسعه‌ای در کشور بوده است به گونه‌ای که در نزد سیاستگذاران کشور برنامه توسعه از «نقشه راه تحقق همه آرمان‌های کشور» به «یک سند سیاستگذاری عمومی با اهداف و دامنه اختیارات مشخص» تبدیل شده است.

لذا این گزاره که احکام برنامه هفتم توسعه مبتنی بر محدودیت‌ها و شرایط موجود کشور تنظیم شود تا مجدداً قانون برنامه به مجموعه‌ای از احکام غیرواقع‌بینانه تبدیل نشود، مورد اجماع سران قوا قرار گرفته است و





بخشنامه «خطمشی‌ها و چارچوب‌های کلان برنامه ۵ساله هفتم توسعه کشور» با رویکرد «مسئله‌محوری» توسعه کشور را در قالب «۱۲ موضوع کلیدی اولویت‌دار» به شرح ذیل دنبال می‌کند؛

۱. ثبات اقتصادی با تأکید بر:

- اصلاح ساختار بودجه (موضوع کلیدی شماره ۱)
- اصلاحات نظام بانکی (موضوع کلیدی شماره ۲)
- بهبود فضای کسب‌وکار (موضوع کلیدی شماره ۳)

۲. رشد اقتصادی عدالت‌محور با رویکرد ارتقای بهره‌وری با تأکید بر:

- انرژی (موضوع کلیدی شماره ۴)
- زنجیره ارزش صنایع با تأکید بر صنایع معدنی و پتروشیمی (موضوع کلیدی شماره ۵)
- مسکن (موضوع کلیدی شماره ۶)
- اقتصاد دریامحور (موضوع کلیدی شماره ۷)
- اقتصاد دیجیتال (موضوع کلیدی شماره ۸)
- قطب‌های منطقه‌ای تولید و تجارت و ترانزیتی (موضوع کلیدی شماره ۹)

۳. امنیت غذایی (موضوع کلیدی شماره ۱۰)

۴. صندوق‌های بازنشستگی و نظام تأمین اجتماعی (موضوع کلیدی شماره ۱۱)

۵. حکمرانی یکپارچه منابع و مصارف آب (موضوع کلیدی شماره ۱۲)

رویکرد «مسئله‌محوری» با شناخت، تحلیل و بهره‌گیری از روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین و تجارب موفق جهانی انتخاب شده است. برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور به‌جای تدوین برنامه جامع و برنامه‌ریزی برای حل همزمان تمامی موضوع‌های کلان، بخشی، فرابخشی و استانی، رویکرد «مسئله‌محوری» را مبنای عمل قرار خواهد داد.

#### پیشنهادهایی برای تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه

برنامه‌ریزی و تدوین سند برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر به‌منظور اداره خردورزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبناست. در صورتی که برنامه‌ریزان با تمهید لوازم و رعایت اصول و فلسفه‌های بنیادی برنامه‌ریزی نظیر «وجود مطالعات پشتیبان قابل اتکا»، «رعایت اصل هماهنگی در تمامی سطوح» و در نظر گرفتن «ملاحظات آینده‌شناختی» در سند برنامه توسعه اقدام به اولویت‌بندی مسائل پیش‌روی کشور نمایند و با تبیین دیدگاه خود به مسائل مذکور، اهداف و راهبردهای مشخصی در پیش گیرند، انتظار می‌رود تحقق اهدافی تضمین شود که آحاد جمعیت کشور را به سطح مطلوبی از رفاه مادی و معنوی می‌رساند.

در این مسیر، مستندسازی تجربیات گذشته به‌منظور بهره‌برداری مطلوب از آنها و بهبود مداوم فرایند برنامه‌ریزی

به‌ویژه در سطح ملی مهم و ضروری تلقی می‌شود. بر این مبنا، در گزارش حاضر اقدامات نهادهای مختلف در خصوص مطالعات پشتیبان و سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه مورد واکاوی قرار گرفته است و پیشنهادهایی برای بهبود فرایند تدوین برنامه هفتم توسعه خطاب به دولت و مجلس شورای اسلامی بیان می‌شود.

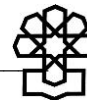
شایسته است دولت جمهوری اسلامی ایران ضمن درک صحیح از موقعیت خطیر کشور و نقش بنیادین برنامه‌های توسعه در حل‌وفصل چالش‌ها و بهبود شاخص‌های توسعه‌ای کشور، به وظیفه خود در تدوین لایحه برنامه توسعه کشور مبتنی بر آنچه در قوانین مربوطه تصریح شده پایبند باشد و نسبت به تدوین لایحه‌ای با کیفیت اقدام کند. در این زمینه، انتظار می‌رود لایحه پیشنهادی دولت به‌عنوان یک لایحه مطلوب از ویژگی‌های زیر برخوردار باشد:

۱. در راستای سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی باشد،
۲. به ملاحظات آینده‌شناختی توجه داشته باشد،
۳. بر مسائل و اولویت‌های اساسی کشور متمرکز باشد،
۴. در ارتباط با مسائل و اولویت‌های اساسی کشور راهگشا باشد،<sup>۱</sup>
۵. آرزومحور نباشد و متناسب با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور باشد،
۶. شفاف و واضح باشد و قابلیت اجرا در دوره میان‌مدت را داشته باشد،
۷. با ارائه اهداف کمی، قابلیت ارزیابی داشته باشد،
۸. از زمانبندی مشخص و منطقی برای احکام مربوطه برخوردار باشد،
۹. دستگاه‌های مسئول، صراحتاً مشخص باشند و درخصوص احکام فرابخشی، وظایف متقابل دستگاه‌ها تبیین شده باشد،
۱۰. هماهنگی و هم‌سویی کامل میان اجزای مختلف آن برقرار باشد،
۱۱. توجه کافی به ذی‌نفعان داشته باشد و در جهت جلب مشارکت عمومی جامعه در فرایند توسعه کشور گام بردارد.

همچنین ضروری است مجلس شورای اسلامی نیز در زمان بررسی لایحه دولت بر لزوم رعایت شدن موارد فوق در متن لایحه اهتمام ورزد. از طرفی مجلس ضمن اشراف به اهمیت نقش نظارتی خویش در ارتباط با ترسیم مسیر توسعه کشور در سال‌های آتی، با اولویت بخشیدن به منافع ملی، از گنجانیدن خواست‌های منطقه‌ای و حاکم شدن نگاه کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور جلوگیری کنند.

با توجه به جایگاه کلیدی مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در فرایند تصویب برنامه توسعه، انتظار می‌رود این دو نهاد ضمن نظارت بایسته بر فرایند یاد شده درخصوص پیشگیری از ورود احکام با ماهیت غیربرنامه‌ای، ناسازگار با اولویت‌ها و توان کشور و مغایر با منافع ملی و سیاست‌های کلی نظام اهتمام ویژه‌ای

۱. توجه مکفی به مسائلی نظیر شوک قیمت نفت، سیاست‌های مستکبران کشورهای متخاصم، آثار بیماری کووید ۱۹ بر اقتصاد و ... صورت پذیرد و بایسته‌های لازم برای حل‌وفصل انریختن موارد مذکور در برنامه هفتم توسعه لحاظ شود.



بورزند و از این طریق از تکلیف وظایف خارج از توان دولت و بدون دستاورد توسعه‌ای که صرفاً به حجیم شدن سند برنامه منجر می‌شود، جلوگیری شود.

### منابع و مآخذ

۱. ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، ۲۰ شهریورماه ۱۴۰۱.
۲. پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل. تعارض منافع ۱. دسته‌بندی و مفهوم شناسی، شماره مسلسل ۱۵۴۴۸، ۱۳۹۶.
۳. حسین‌زاده لنج‌آبادی، توفیق. ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹، ۱۴۰۱.
۴. حسینی، سیدجعفر و موسی، شهبازی غیاثی، و مهدی، امیری و دیگران. تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی، شماره مسلسل ۱۸۵۷۵، ۱۴۰۱.
۵. ذاکری، زهرا. مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم، شماره مسلسل ۱۷۹۹۴، ۱۴۰۰.
۶. ذاکری، زهرا. بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB): درس‌هایی برای ایران، شماره مسلسل ۱۷۰۷۷، ۱۳۹۹.
۷. چارچوب اصلی نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه، شهریور ۱۴۰۱.
۸. مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات جلسات بحث، بررسی و تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، ۱۴۰۱. <http://maslahat.ir>.
۹. محقق، محمدجواد. نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ماهنامه معرفت، ۱۳۸۴، ش ۸۹.
۱۰. مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه کشور، ۱۴۰۱. <https://www.dfric.ir/home>.
11. Kim, S. and Jeong D. (2017). Korea's Policy Coordination: Past and Present, Korea's Policy Coordination: Past and Present (English). Washington, D.C., World Bank Group.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان یاسیداران، 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)