

## مقدمه

سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه از اردیبهشت ۱۳۹۹ در شرایطی در دستورکار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت که قبل از آن شش مجموعه سیاست کلی از این دست برای برنامه‌های پنج‌ساله توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده بود. برنامه هفتم، آخرین برنامه در افق چشم‌انداز و اولین برنامه تحقق‌یافته گام دوم است. سیاست‌های برنامه هفتم از یک طرف معطوف به این دو مهم و از طرف دیگر معطوف به واقعیت‌های موجود، شفاف‌تر شدن خط‌کشی‌ها با دنیا و عینی‌تر شدن ظرفیت‌ها و مشکلات داخلی و همین‌طور نقاط قوت و ضعف در تجربه سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌سال گذشته است.

تحلیل‌ها و بررسی‌ها نشان می‌دهد که:

**الف) پیشرفت و توسعه کشور در بعد اقتصادی دارای سه بیماری مزمن است:**

**۱) رشد اقتصادی پرنوسان:** کارشناسان اقتصادی معتقدند، ریشه اصلی نوسان اقتصادی در چهار علت است: ۱) تورم؛ (نوسان ۱۰ تا ۴۰ درصدی در برنامه ششم. هدف‌گذاری تورم در این برنامه ۸/۸ درصد بود، اما میانگین آن ۲۷ درصد شد)، ۲) کسری بودجه دولت، ۳) نظام بانکی ناسالم و ۴) نظام ارزی نامتعادل.

**۲) رشد اقتصادی کاهنده:** بر اساس گزارش‌ها از ۶۰ سال گذشته تا به حال، رشد اقتصادی به مراتب سیر کاهشی داشته است. موتور محرک رشد دو عامل است: ۱) سرمایه‌گذاری و ۲) بهره‌وری. مسیرهای مربوط به کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری داخلی در کلاف قوانین و مقررات انبوه، بعضاً متناقض، متعارض، تکراری و مبهم مسدود شده است. فضای سرمایه‌گذاری خارجی نیز چندان مساعد نیست. بهره‌وری نیز، نیازمند دانش، تکنولوژی و مدیریت است. فقدان مدیریت صحیح، دو مولفه دیگر یعنی دانش و تکنولوژی را نیز سخت تحت‌تاثیر قرار داده است.

**۳) رشد اقتصادی غیرعادلانه.** قریب به اتفاق آمارها نشان می‌دهند که در مسیر رشد اقتصادی، عدالت فردی، سیر کاهنده داشته و رو به اضمحلال رفته و عدالت سرزمینی در برنامه‌ها مخدوش شده است.

ب) در بعد سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه نیز کاستی‌ها و محدودیت‌هایی وجود داشته است که به اختصار می‌توان به آنها اشاره نمود:

۱- تحقق سیاست‌ها در مقام عمل به سادگی امکان‌پذیر نیست. سیاست مستلزم تحول در روش‌ها و ابزار حکمرانی است، تحول مستلزم همراهی مردم و نهادها در مسیر تغییر است، اما آنچه مشاهده شده است دیوانسالاری اداری، محیط کسب‌وکار و ساختار اقتصادی معیوب در برابر تغییرات مقاومت می‌کند.

با ارزیابی سیاست‌های کلی و برنامه‌های پنج‌ساله گذشته و میزان تحقق این برنامه‌ها مشخص شده که برنامه‌ها نه تنها در تحقق اهداف ناموفق بوده‌اند بلکه در بسیاری موارد با اهداف سیاست‌ها زاویه داشته‌اند.

۲- وجود مشکلات و محدودیت‌های خارجی ناشی از حضور قدرت مداخله‌گر در منطقه و تحریم‌های گسترده

۳- برنامه‌های پنج‌ساله، جامع‌نگر<sup>۱</sup> و در صدد رفع همه مشکلات و مسائل کشور در یک دوره پنج‌ساله و امور محور و فاقد اولویت‌های مشخص در هریک از حوزه‌ها و امور در اداره کشور بوده است. ضمن آنکه بی‌عملی و فقدان اراده در دولت‌هایی که مجری هریک از این سیاست‌های پنج‌ساله بوده‌اند مزید بر علت شده است.

هرچند نهاد دولت در کشور تضعیف شده است و در حل مسائل نمی‌تواند قدرتمند عمل کند. در این راستا تحولات دنیا و روندهای جهانی شده و سه‌بلا تکلیفی عمده تاثیرگذار برآمده از آن بر ضعف دولت در حل مسئله افزوده است: (۱) تکاپوی دولت با مردم که بیشتر بر پایه اقتصاد و رشد اقتصادی و خدمات است، (۲) تکاپوی دولت با شبکه منطقه‌ای و بازیگران منطقه‌ای که بیشتر مبتنی بر تعارض است، (۳) تکاپوی دولت با گرایش‌های فروملی و فراملی در پرتو انقلاب در فناوری اطلاعات و ارتباطات و انتقال بخشی از قدرت به این گروه‌ها است. با این حال، دولت که یک تحلیل و فهم استراتژیک از وضع کشور دارد، می‌تواند به عنوان چراغ راهنما عمل کند. گزاره‌های مورد نظر دولت باید مورد اتفاق و اجماع قرار گیرد و با سنجه‌های معتبر وزن داده شود.

<sup>۱</sup> - در اینجا منظور برنامه‌ریزی جامع در ادبیات برنامه‌ریزی نیست بلکه به معنی همه مسائل را در کل دیدن است.

این نکته را نباید نادیده گرفت که مشکل اصلی کشور اقتصادی است، این مشکل و عوامل موجه آن در دوره‌های گذشته هم وجود داشته است، اما پرسش اینجاست که چرا با وجود محوریت اقتصادی در برنامه‌های گذشته این مشکل حل نشده است؟ پاسخ کوتاه این است که اگرچه مشکل اصلی کشور اقتصاد است اما راه‌حل آن صرفاً اقتصادی نیست. مسیری که باید در آن حرکت کرد جامعه است، اگر مسیر تحقق پیشرفت هموار نشود، همه برنامه‌ها را زمین می‌زند، در حال حاضر جامعه نیازمند ارتقاء اعتماد و سرمایه اجتماعی است و این نکته کلیدی است که در پیچه را برای بررسی نظام مسائل، اعم از اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و... باز می‌کند. لذا نظام مسائل کشور در دبیرخانه مجمع در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و سیاست خارجی در کارگروه‌های تخصصی مختلف بررسی و احصاء شد. در کنار کارگروه‌های تخصصی هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع نیز نظام مسائل حوزه تخصصی خود را بررسی نمودند. در نهایت فهرستی از نظام مسائل کشور در حوزه‌های مختلف تهیه شد.

از آنجا که حل همه مسائل در یک برنامه پنج‌ساله امکان‌پذیر نبود، دو پرسش کلیدی مطرح شد: ۱) آیا برای برنامه هفتم توسعه می‌بایست هدف‌گذاری کرد؟ اگر پاسخ مثبت است، چه هدف یا اهدافی می‌بایست مدنظر قرار گیرد؟ پرسش دوم این بوده که اگر سیاست‌ها مسئله‌محور تعریف شود، معیار اولویت‌بندی مسائل کدام است؟

در پاسخ به پرسش اول، در بررسی‌های کارشناسی دو نوع هدف‌گذاری استخراج شد. یکی، هدف‌گذاری واحد باشد و دیگری هدف‌گذاری می‌تواند متعدد باشد. در رابطه با هدف‌گذاری واحد در میان اهداف متعدد و متنوع، دو هدف کلیدی برجسته بود:

۱- بهبود ۵۰ درصدی زندگی مردم؛ در این صورت مجموعه بندهای سیاست‌های کلی پیشنهادی با حذف و اضافه، به عنوان الزامات تحقق این هدف تعریف می‌شد.

۲- استحکام ساخت درونی نظام؛ در این صورت، این هدف دارای سه مولفه کلید بود:



در هدف‌گذاری بیش از یک هدف، براساس تحلیل محتوای ۲۱ بند سیاست‌های پیشنهادی برنامه هفتم توسعه و ۱۴ بند ایده اولیه و نیز سایر پیش‌نویس‌ها بر اساس کدگذاری خرد؛ در ابتدا، ۲۰۵ مفهوم شناسایی شد، در مقوله‌بندی مفاهیم، ابتدا مفاهیم در بیست مقوله محوری و سپس در شش مقوله انتخابی دسته‌بندی گردید که عبارتند از: ۱- اقتصاد، ۲- فرهنگ، ۳- سلامت، رفاه و بهداشت عمومی، ۴- قدرت بازدارندگی و جایگاه ایران، ۵- تحول ساختاری و ۶- علم و فناوری.

در پاسخ به پرسش، دوم نظام مسائل کشور براساس چهار شاخص مورد سنجش و اولویت‌بندی قرار گرفت: (۱) اهمیت مسئله در مطالبات و دغدغه‌های مردم، (۲) اهمیت مسئله در مطالبات، اسناد و بیانات رهبری، (۳) ضرورت مسئله و (۴) فوریت مسئله.

بر این مبنای سیاست‌های کلی برنامه هفتم بر محور حل مسائل ابتدا در چهار حوزه (۱) اقتصاد، (۲) فرهنگی و اجتماعی، (۳) فناوری و (۴) منطقه، دسته‌بندی و سپس در درون هر حوزه، مسائل اولویت‌دار براساس شاخص‌های مورد اشاره تعیین شدند.

- در حوزه اقتصاد: ۱- رشد اقتصادی، ۲- تورم و کاهش ارزش پول ملی، ۳- نظام پولی و بانکی معیوب، ۴- نظام مالیاتی ناسالم، ۵- ساختار و فرایند بودجه‌ریزی ناسالم، ۶- امنیت غذایی و الزامات آن مورد تاکید قرار گرفت.
- در حوزه فرهنگی- اجتماعی: ۱- سبک زندگی ایرانی-اسلامی، ۲- تقویت همبستگی و هویت ملی، ۳- اعتماد و سرمایه اجتماعی، ۴- نرخ باروری جمعیت و ۵- سلامت اجتماعی (تامین اجتماعی، نظام سلامت)
- در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات: ۱- تکمیل و توسعه شبکه ملی اطلاعات و ارتقای خدمات، ۲- افزایش مناسب پیشرفت و نوآوری با تاکید بر زیست‌فناوری و ریزفناوری و انرژی‌های نو تجدیدپذیر، شرکت‌های دانش بنیان.
- در حوزه منطقه‌ای: ۱- تحول و ظرفیت‌سازی در دستگاه دیپلماسی برای کنش‌گری فعال رسمی و عمومی، ۲- رویکرد اقتصاد محور در روابط، بویژه با همسایگان در منطقه، ۳- استفاده از موقعیت ژئوپلیتیک کشور در مبادلات اقتصادی و تجاری و ۴- ارتقای بازراندگی
- شایان ذکر است در حوزه جغرافیایی: اجرای سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و در بعد نیروی انسانی، تحقق سیاست‌های کلی نظام اداری و تحول قضایی به عنوان زیرساخت این سیاست‌ها تلقی می‌شود.
- در نتیجه اقتضای سیاست‌های کلی برنامه هفتم، اصلاح رویکرد حاکم بر سیاست‌ها، عدم تکرار مفاهیم، کم‌کردن فاصله با آرمان‌های انقلاب اسلامی و جبران کوتاهی‌ها و کاستی‌ها با بهره‌گیری از فرصت‌ها و توانمندسازی دولت در حل مسئله قرار گرفت؛ لذا سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در هفت محور و بیست و شش بند سیاستی با رویکرد توانمندسازی دولت و در جهت تحقق موارد زیر است:

- ۱- گسترده‌ترین سطح از مشکلات موجود را حل و بیشترین بستر برای تحقق آرمان‌ها و سیاست‌های کلی موضوعی را فراهم نماید.
- ۲- آسیب‌های ناشی از برنامه‌های گذشته (مسئله‌محور نبودن، زاویه‌دار بودن با سایر سیاست‌های کلی و نظارت‌ناپذیر بودن) را برطرف نماید.
- ۳- پاسخی به چالش‌های برشمرده شده در گذشته و در پنج سال آینده ارائه دهد.
- ۴- متکی به سیاست‌های کلی ابلاغی به ویژه اقتصاد مقاومتی، جمعیت و تحول در نظام اداری باشد.
- ۵- مجموعه‌ای منسجم با اولویت، ضرورت و اهمیت برای اقدامات خاص جهت رسیدن اهداف مشخص باشد.
- ۶- ارزیابی میزان اثربخشی سیاست از طریق برنامه‌ها را امکان‌پذیر نماید.

علی احمدی

مهرماه ۱۴۰۱