

شرایط اقتصاد کشور و بایسته‌های تدوین برنامه هفتم توسعه

اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

چکیده

برنامه هفتم توسعه به عنوان آخرین گام برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله و فرآیند تدوین این برنامه در دوره زمانی که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می‌برند؛ وضعیتی را ایجاد می‌کند که سیاست‌گذاری‌های آینده کشور با هوشمندی و به دور از آزمون و خطای مکرر، برگزیده شوند تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نگردد و فرصت‌های گذشته، تا حد زیادی جبران گردد.

اتاق ایران به عنوان نماینده بخش خصوصی و مشاور قوای سه‌گانه، با در نظر گرفتن شرایط کنونی اقتصاد کشور و در جهت ساماندهی الگوی برنامه‌ریزی برای دستیابی به الگوی مطلوب و توسعه محور، خواستار «اعمال مدیریت تحول» در برنامه هفتم توسعه با در نظر گرفتن مجموعه الزام‌ها و بایسته‌هایی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم است تا از این‌گذر، آینده اقتصاد کشور به تکرار تجربه‌های ناموفق برنامه‌های قبلی توسعه گرفتار نشود.

کلیدواژگان: برنامه هفتم توسعه، وضعیت اقتصادی کشور، بایسته‌های سیاست‌گذاری

مقدمه

فرایند تدوین برنامه هفتم توسعه در زمانی قرار گرفته است که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می‌برند. به‌رغم بیش از ۶۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه در کشور و سپری شدن ۱۵ سال از ابلاغ سند چشم‌انداز بیست‌ساله، دستاوردهای برنامه‌ریزی کمتر از حد مورد انتظار در زمان تهیه و تصویب برنامه‌ها بوده است. مثال مشخص آن که، ارزیابی روند متغیرهای مهم اقتصادی و چشم‌اندازهای حاکم بر آن طی سال‌ها دهه ۹۰ شمسی، نه تنها نسبت به سال‌های میانی دهه ۸۰ شمسی که سند چشم‌انداز بیست‌ساله ابلاغ گردید، نامطلوب ارزیابی می‌شود، بلکه در مقایسه با کشورهای حوزه سند چشم‌انداز، از عملکرد ضعیف کشور حکایت می‌کند.

الف) شرایط اقتصاد کشور و برنامه هفتم توسعه

میانگین ۱,۴ درصدی رشد اقتصادی بدون نفت و ۰,۱ درصدی رشد اقتصادی با نفت در دهه ۹۰، حکایت از گرفتار شدن کشور در تله رشد محدود و نامتناسب با اهداف سند چشم‌انداز (میانگین نرخ رشد سالانه ۸ درصدی) دارد. ثبت تورم‌های ۲۸,۶، ۳۲,۱، ۲۶,۶، ۳۳,۴ و ۲۷,۳ درصدی در سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۲، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و هفت‌ماهه ۱۳۹۹ از روند پرتلاطم قیمت‌ها در اقتصاد طی سال‌های دهه ۹۰، هم‌زمان با بازگشت شرایط تحریمی به اقتصاد کشور و شدت گرفتن انتظارات تورمی و رونق سفته‌بازی در بازارهای ارز، طلا، مسکن و... حکایت می‌کند. مهم‌تر آن که تورم دورقمی سطح بالا در تلفیق با وضعیت رکودی اقتصاد، گویای آن است که چشم‌انداز اقتصاد کشور در سال‌های آتی علاوه بر تعمیق پدیده رکود تورمی در بخش حقیقی اقتصاد، گسترش احتمالی پدیده فقر و ناهنجاری‌های ناشی از آن در جامعه است.

همچنین، تداوم روند نزولی سرمایه‌گذاری در سال‌های دهه ۹۰ و ثبت رشد منفی ۱۲,۳ و منفی ۵,۹ درصدی در تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی طی دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به این معناست که در فضای پراشتهای کشور انگیزه‌ای به سرمایه‌گذاری وجود ندارد و فعالیت‌های مولد

اقتصادی در اولویت قرار ندارند. همچنین، تداوم روند کاهنده سرمایه‌گذاری و روند فزاینده نرخ استهلاک طی سال‌های دهه ۹۰، نهایتاً موجب شد که در سال ۱۳۹۸ برای اولین در تاریخ اقتصاد کشور، استهلاک سرمایه از تشکیل سرمایه پیشی بگیرد و رقم موجودی سرمایه در این سال نسبت به سال قبل کاهش یابد. در شرایط حاضر اقتصاد کشور با محدودیت جدی و تنگنای اساسی در کلیدی‌ترین عامل تعیین‌کننده ظرفیت رشد اقتصادی کشور در دهه آینده، مواجه است.

از زاویه‌ای دیگر، مقایسه وضعیت کشور در شاخص‌های اقتصادی، بهداشتی، آموزشی و رفاه اجتماعی با کشورهای سند چشم‌انداز در سال ۲۰۱۹، گویای آن است که کشور ایران در میان ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز، در جایگاه ۲۳ام در نرخ تورم، جایگاه ۱۶ام در ضریب جینی، جایگاه ۱۸ام در نرخ بیکاری، جایگاه ۱۲ام در سرانه تولید ناخالص داخلی، جایگاه ۹ام در نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، جایگاه ۱۷ام در نسبت صادرات به تولید ناخالص داخلی و جایگاه ۲۰ام در درصد مشارکت زنان در نیروی کار، قرار گرفته است که نشان از عملکرد ضعیف و نامتناسب کشور در تحقق اهداف سند چشم‌انداز دارد. همچنین، میانگین رتبه کشور در شاخص‌های فوق‌الذکر از جایگاه ۱۶ام کشور در میان ۲۴ کشور حوزه سند چشم‌انداز و ناکامی کشور در تحقق بخشی به هدف دستیابی به رتبه اول منطقه حکایت می‌کند^۱.

با توجه به مراتب یاد شده، تنگناها و محدودیت‌های کنونی ایجاب می‌کند که سیاست‌گذاری‌های آینده کشور با هوشمندی و به دور از آزمون و خطای مکرر برگزیده شوند تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نگردد و فرصت‌های بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد. مهم‌ترین تنگناها و چالش‌هایی که نظام برنامه‌ریزی در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه با آن مواجه است عبارت‌اند از:

۱- طرزی، تقی و علیرضا نور محمدی (۱۳۹۹)، شاخصهای اقتصادی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، ص ۱۹.

الف- وضعیت نامساعد محیط داخلی اقتصاد کشور

اقتصاد کشور در شرایط حاضر در سطح داخلی با انواع چالش‌ها و نااطمینانی‌ها مواجه است که به عنوان مانعی بر سر راه توسعه کشور قرار گرفته‌اند. اهم چالش‌های داخلی اقتصاد کشور عبارت‌اند از:

- عدم جذابیت فعالیت‌های تولیدی در اقتصاد کشور و سودآوری بالای فعالیت‌های سوداگری در بازارهای مسکن، طلا، ارز و...
- مواجه شدن کشور با انواع شوک‌های پیش‌بینی نشده (شیوع گسترده بیماری کرونا و تغییرات پیش‌بینی نشده زیست‌محیطی)
- گسترش بیش از پیش فساد و رانت‌جویی در برخی بخش‌ها
- محدود شدن منابع حیاتی کشور مانند منابع آبی
- کوچک شدن نقش و جایگاه اقتصادی کشور در جهان
- افزایش نقش و سهم دولت در اقتصاد
- تشدید عدم تعادل‌های گسترده در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، شامل:
 - عدم تعادل در تراز پرداخت‌های غیر نفتی
 - عدم تعادل در بودجه دولت (رشد هزینه‌های جاری و محدودیت درآمدها)
 - عدم تعادل در بودجه خانوار (رشد مخارج و کاهش قدرت خرید)
 - عدم تعادل در نظام پولی و بانکی (فشار تقاضای تسهیلات و رشد حجم معوقات)
 - عدم تعادل بین حال و آینده (مصرف‌گرایی شدید و قلت تشکیل سرمایه)
 - عدم تعادل در بازار کار (عرضه انبوه نیروی بیکار و دانش‌آموخته و تقاضای ناچیز بازار کار)
 - عدم توازن منطقه‌ای که پدیده توسعه‌نیافتگی را در تعدادی از استان‌های کشور خطرناک کرده است.

- تنزل وضعیت اجتماعی در ابعاد گوناگون، شامل:

- تنزل شدید سرمایه اجتماعی
- تضعیف طبقه متوسط
- سطح نازل شاخص کیفیت زندگی (مرتبۀ ۸۰ در میان ۱۱۱ کشور)
- سطح بالای شاخص فلاکت (۳۰٫۶ درصد) در مقایسه با کمترین (قطر ۲٫۵ درصد) و بالاترین (مقدونیه ۳۵ درصد)
- نابرابری درآمدها و اتکای طبقه متوسط به وام و طبقه نا برخوردار به یارانه برای حفظ سطح زندگی حداقلی
- نا اطمینانی نسبت به آینده
- هزینه سنگین و قیمت تمام شده خدمات دولتی به مردم

ب- تسلط شرایط تحریمی بر اقتصاد کشور

اقتصاد کشور به واسطه شرایط تحریمی، در فضای بین‌الملل با محدودیت‌های متعددی روبه‌رو است. تحریم‌ها به‌عنوان عاملی بیرونی باهدف قراردادن مجراهای آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، محدودیت‌های تجاری، مالی و بانکی را بر بدنه اقتصاد کشور تحمیل کرده است. مهم‌ترین اثر تحریم‌ها، کاهش صادرات نفت، بالابردن هزینه‌های مبادله از طریق بالارفتن هزینه‌های حمل‌ونقل، عدم همکاری بانک‌های خارجی در نقل‌وانتقال پول، ممنوعیت ورود برخی کالاها به کشور، از دست دادن شرکای خارجی و بازارهای صادراتی، افزایش ریسک اعتباری معامله با ایران و... است که خود ضمن افزایش هزینه‌های تولید و سخت شدن صادرات، کاهش جدی درآمدهای پیش‌بینی شده دولت به ویژه از ناحیه صادرات نفت را به همراه داشته است. از این رو، محدودیت مالی دولت به عنوان یک مانع اصلی پیشروی تدوین و اجرای برنامه هفتم توسعه قرار دارد. در شرایطی که فضای کسب‌وکار داخلی نیز مانعی جدی برای تولید است، فشارها و محدودیت‌های بین‌المللی ناشی از بازگشت مجدد تحریم‌ها، دولت را محدودیت‌های درآمدی گسترده‌ای مواجه کرده است، تدوین برنامه هفتم توسعه نیازمند در نظر گرفتن مجموعه بایسته‌هایی است که تجربه‌های نه‌چندان موفق قبلی مجدد تکرار نگردد.

ج- چشم‌انداز محدودیت منابع ارزی و جهش‌های مکرر در متغیر کلیدی نرخ ارز

مدیریت منابع ارزی کشور در یکی از حساس‌ترین وضعیت‌های خود قرار دارد. نوسانات گسترده در نرخ ارز طی نیمه نخست سال ۱۳۹۷ تاکنون، بی‌ثباتی اقتصاد کلان را تشدید کرده و نااطمینانی و ریسک فعالیت‌های اقتصادی را افزایش داده است. آشفته‌گی‌های رخ داده در نرخ ارز ضمن آن که ضربات سنگینی را به بخش‌های مولد اقتصاد وارد ساخته و گسترده شدن فعالیت‌های دلالی و سفته‌بازی را در اقتصاد کشور موجب شده، به علت عدم مدیریت کارای دولت، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های درگیر در ثبات‌بخشی به این بازار، اعتماد کنش‌گران عرصه اقتصاد به سیاست‌گذاری‌های دولت به شدت کاسته شده است؛ لذا، در صورتی که با درایت برای منابع ارزی کشور برنامه‌ریزی نشود، نابسامانی‌های ارزی نه تنها موجب می‌شود که اجرای برنامه هفتم توسعه نیز همانند برنامه‌های گذشته در هاله‌ای از ابهام فرو رود، بلکه پس‌افتادگی‌های اقتصاد کشور از ناحیه آشفته‌گی‌های ارزی ایجاد شده در اقتصاد، تشدید خواهد گردید.

د- جایگاه نامساعد کشور در بخش انرژی

بازار نفت جهان پس از سپری کردن چرخه‌ای از قیمت‌های بالا و رسیدن به اشباع، دوره‌ای رکودی را طی می‌کند که چشم‌انداز آن محدود شدن کاربرد سوخت‌های فسیلی را به عنوان یکی از گزینه‌های نه چندان نامحتمل در خود جای داده است. این بدان معنی است که جهان در مرز دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و ایران وابسته به نفت به نقطه‌ای رسیده است که باید تصمیمی قاطع در مورد سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند. در این تصمیم، قطع وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، کارآمدسازی مصرف انرژی در کشور و افزایش سهم انرژی‌های پاک در شمار اجزای تفکیک‌ناپذیر قرار دارد. ایران امروز حتی بیش از جهان امروز به گزینش سیاست‌های براننده انرژی‌های پاک و پایدار نیازمند است زیرا در دو دهه اخیر که جهان این تحولات را تجربه کرده است، ایران از انجام اصلاحات ضروری برای رسیدن به جایگاه برتر در زمینه نقش انرژی در توسعه ملی، سر باز زده است. تحولات بازار نفت سبب شده است که چشم‌انداز آینده برای ایران روشن‌تر شود و امروز به باور عموم متخصصان بازسازی بخش انرژی، محوری اجتناب‌ناپذیر برای پایداری زندگی اقتصادی ایران است.

ب) بایسته‌های تدوین برنامه هفتم توسعه

همان‌طور که ملاحظه شد، روال برنامه‌ریزی در کشور، پیش از برنامه‌ریزی، حین برنامه‌ریزی و پس از برنامه‌ریزی، دارای چالش‌های اساسی است. همچنین، برنامه‌ریزی توسعه در کشورمان، بیش از آن که برآمده از دل مجموعه نقاط قوت و فرصت اقتصاد کشور در راستای رفع تنگناها و مقابله با تهدیدهای پیشرو باشد، به شکلی بلندپروازانه و بدون توجه به محدودیت‌های موجود اقتصاد کشور انجام گرفته است و در عمل ضمن ناکامی در دستیابی به اهداف بی‌شمار تعیین شده در برنامه‌ها، به فرصت‌سوزی و دورشدن از مسیر توسعه دامن زده است. از سوی دیگر، برنامه هفتم توسعه آخرین فرصت برای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله است و فرایند تدوین این برنامه در دوره زمانی قرار دارد که اقتصاد و جامعه در وضعیتی بسیار حساس به سر می‌برند که در تاریخ معاصر این مرزوبوم کم‌سابقه است. از این رو، ضروری است فرایند تهیه و تصویب برنامه هفتم توسعه به دور از شتاب‌زدگی و بر اساس کار کارشناسی، با تغییر و تحولات اساسی در نحوه فکر درباره ماموریت‌های برنامه و انتظارات از آن، محتوای برنامه و نحوه تهیه و تصویب آن متحول شود.

از زاویه‌ای دیگر، طبق ماده (۸) قانون برنامه و بودجه، دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. بنابراین دولت دوازدهم تا شهریور ماه ۱۴۰۰ فرصت دارد تا لایحه برنامه هفتم را تهیه و به مجلس تقدیم نماید. نظر به اینکه در حال حاضر دولت با مسائل و مشکلات متعددی نظیر تدوین قانون بودجه ۱۴۰۰، رفع مشکلات به وجود آمده از ناحیه بازگشت تحریم‌ها و غیره مواجه است، لذا پیش‌بینی می‌شود که دولت در ظرف زمانی تعیین شده، قادر به تهیه و تدوین برنامه هفتم توسعه نباشد و قانون برنامه هفتم توسعه نیز همانند برنامه ششم توسعه با تاخیر زمانی بیش از یک سال تصویب شود.

از این رو، اتاق ایران به‌عنوان نماینده بخش خصوصی و مشاور قوای سه‌گانه، بر اساس آسیب‌شناسی انجام شده و با در نظر گرفتن شرایط کنونی اقتصاد کشور و در جهت ساماندهی الگوی برنامه‌ریزی برای دستیابی به الگوی مطلوب و توسعه محور، خواستار «اعمال مدیریت تحول» در برنامه هفتم توسعه با در نظر گرفتن مجموعه الزام‌ها و بایسته‌هایی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به شرح زیر

است تا از این گذر آینده اقتصاد کشور به تکرار تجربه‌های ناموفق برنامه‌های قبلی توسعه گرفتار نشود:

الف- اصلاح نظام تدبیر و برنامه‌ریزی کشور

در شرایط حاضر، اقتصاد کشور در مسیر نوعی روزمرگی، تسلسل و تراکم دشواری‌ها و تنگناها قرار دارد و فقدان رویکرد آینده‌شناسی در سیاست‌گذاری‌ها، اقتصاد کشور را همواره با مشکلات و موانع پیش‌بینی نشده مواجه کرده است. از این رو، بخش عمده‌ای از عدم تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه قبلی، ناشی از کیفیت نظام تدبیر از جمله در فرآیندهای برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری و در ساختار مدیریت و نظام اجرایی برنامه‌ها است.

ایجاد تغییر و اصلاح نظام تدبیر در کشوری که ۱۶۰ دستگاه و مرجع تولید مقررات و تقریباً ۱۱۰۰۰ عنوان قانون دارد (در مقایسه با کشور فرانسه با ۲۰۰ سال سابقه قانون‌گذاری دارای ۲۸۰۰ عنوان قانون) بسیار مشکل و زمان‌بر است و می‌توان گفت به قانون‌گذاری باید به عنوان آخرین راه‌حل توجه کرد.

پیشنهاد می‌شود با ایجاد کارگروهی متشکل از صاحب‌نظران و متخصصان حوزه اقتصاد سیاسی، اقتصاد بخش عمومی، اقتصاد بین‌الملل، نظام تدبیر و مدیریت امور عمومی به صورت مستقل و بدون وابستگی به هیچ یک از قوای سه‌گانه، مطالعات آینده‌پژوهی و آینده‌نگری توسعه اقتصادی- اجتماعی زیر نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام شود و در اولین سناریوی برخاسته از مطالعات خویش، سناریوی ادامه وضع موجود طراحی و سپس بر پایه روش‌های مرسوم آینده‌نگری، نسبت به تهیه و تنظیم سناریوی ممکن و مطلوب در برنامه هفتم توسعه اقدام شود. در ادامه ضروریست در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، نظام تدبیر و برنامه‌ریزی کشور در محورهای زیر اصلاح شود:

۱- مشارکت همه ذی‌نفعان (بخش خصوصی، نخبگان دانشگاهی، جامعه مدنی و مشارکت تمام سطوح استانی و منطقه‌ای در فرآیند تدوین برنامه)

نقطه تمایز تدوین برنامه هفتم توسعه با برنامه‌های قبلی آن است که دولت با محدودیت‌های درآمدی گسترده‌ای مواجه است. از زاویه‌های دیگر، بخش خصوصی به واسطه تحقق درآمدهای مالیاتی دولت، تامین مالی زیرساخت‌های عمرانی و پیشبرد دیپلماسی اقتصادی و تجاری، نقش حائز اهمیتی در اقتصاد و رشد اقتصادی کشور ایفا می‌کند. از این رو، باز تعریف نقش بخش خصوصی به عنوان یک ذی‌نفع اصلی برنامه‌های توسعه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به منظور تدوین یک برنامه توسعه کاربردی، اجرایی و اثربخش ضرورت دارد. لذا پیشنهاد می‌گردد در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به مشارکت همه ذی‌نفعان تاکید شود و نظام برنامه‌ریزی کشور ملزم شود در فرآیند تدوین برنامه از بخش خصوصی دعوت به عمل آورد.

۲- متمرکز کردن قدرت اجرایی کشور

در شرایط حاضر قدرت اجرایی دولت در سطح کشور و در قالب شوراهای متعدد پخش شده است که این عدم تمرکز به‌نحوی موجب شده دولت از تمامی ظرفیت‌های خود در فرآیند تدوین برنامه به‌طور بهینه بهره‌مند نگردد. ازاینرو برای متمرکز کردن قدرت سیاستگذاری و اجرایی دولت، پیشنهاد می‌شود در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به صراحت بندهای زیر قید شود:

✓ از ابتدای برنامه هفتم توسعه همه شوراهای عالی در کشور منحل و همه اختیارات و وظایف آنها به وزیر مربوطه منتقل شود.

✓ در سه سال اول برنامه، کلیه اختیارات اجرایی وزارتخانه‌ها (اداره مدارس و آموزشگاه‌های دولتی، درمانگاه‌ها و بیمارستان‌ها و... به جز امور انتظامی) به شهرداری‌ها واگذار شود و شهرداری‌ها اداره موارد مذکور را بر عهده گیرند. برای تامین هزینه‌های این اقدام، مالیات‌های هر استان (به جز استان‌های برخوردار...) در همان استان صرف شود. برای رفع محرومیت برخی استان‌ها، از محل حمایت هدفمند از بخش خصوصی طرح‌های دارای بازده اقتصادی ایجاد و به تدریج توان مالیاتی آنها افزایش یابد.

✓ کلیه نهادهای عمومی غیردولتی موظف‌اند که اقدامات اقتصادی و حمایتی خود را در چهارچوب تحقق اهداف برنامه هفتم تنظیم کنند.

۳- تعیین حدود دخالت مجلس در فرآیند تصویب برنامه

علی‌رغم اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی، ضروریست محدوده عمل قانونی این نهاد در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه مشخص شود و از تغییرات کلی در برنامه‌ها توسط مجلس شورای اسلامی جلوگیری به عمل آید، چرا که در برخی موارد تغییرات ایجادشده در برنامه‌ها از سوی مجلس، فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع به‌نوعی دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود. از این رو، ضروریست در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه حدود دخالت مجلس در فرآیند تصویب برنامه مشخص گردد.

ب- برقراری تعامل سازنده با نظام بین‌الملل

اقتصاد کشور به واسطه شرایط تحریمی، در فضای بین‌الملل با محدودیت‌های متعددی روبه‌رو است. تحریم‌ها به عنوان عاملی بیرونی با هدف قراردادن مجراهای آسیب‌پذیری اقتصاد ایران، محدودیت‌های گسترده‌ای را به اقتصاد کشور تحمیل کرده است. طی سال‌های اخیر سخت‌شدن شرایط تحریمی با ایجاد نا اطمینانی در چشم‌انداز اقتصاد، نوسانات گسترده در متغیرهای اقتصادی مانند نرخ تورم و نرخ ارز و غیره ایجاد کرده است و هم‌زمان تغییر مکرر قوانین و مقررات موجب شده فعالان اقتصادی نتوانند از حداقل اطمینان برای برنامه‌ریزی فعالیت‌های خود در بلندمدت برخوردار باشند. بر اساس گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار اتاق ایران، از بهار ۱۳۹۷ تا تابستان ۱۳۹۹ «عدم ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی» و «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات مواد اولیه و محصولات» به عنوان دو مانع اصلی پیش‌روی فعالان اقتصادی کشور بوده است.

نکته مهم‌تر آن که ظرفیت رشد آفرینی در کشور کاهش یافته و بخش تولید کشور از فناوری روز دنیا که عامل ارتقای بهره‌وری عقب مانده است. با تغییرات سریع فناوری، اکنون مزیت بزرگ کشور در حوزه نفت و گاز در معرض تهدید قرار دارد و ممکن است در آینده

نزدیک بخش مهمی از این ذخایر ارزش اقتصادی خود را از دست بدهند و آن چه می‌توانست منابعی برای جبران عقب‌ماندگی تاریخی کشور ایجاد کند از دست برود. از این رو، برقراری تعامل سازنده با جهان از جمله رویکردهایی است که در سیاست‌های برنامه توسعه هفتم باید به آن توجه شود تا در چهارچوب همکاری‌های بین‌المللی و با هدف متحول‌سازی زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور، از فرصت‌های این تعامل سازنده در راستای بهبود وضعیت اقتصادی کشور استفاده به عمل آید. همچنین، ضرورت دارد برای دستیابی به قدرت برتر در منطقه، جهت‌گیری‌های سیاست‌های کلی مشخص گردد تا از این گذر کشور ایران بتواند برتری عاری از سلطه برای حفظ صلح و ثبات منطقه داشته باشد.

ج- ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در اقتصاد

به واسطه فناوری پایین، تخصصی‌نشدن فعالیت‌ها، بهینه‌نبودن رویه‌ها و روش‌های تولید، سهم پایین اقتصاد دانش‌بنیان، استفاده اندک از نیروی کار تحصیل‌کرده و در یک‌کلام خلق ارزش بر مبنای رانت و واسطه‌گری، سطح بهره‌وری و سهم آن در رشد اقتصادی به نسبت سایر کشورهای در حال توسعه و ظرفیت‌های کشور پایین است. بدون تعارفات معمول باید گفت اقتصاد کشور با بحران بهره‌وری روبه‌رو است. طبق گزارش ۲۰۱۹ سازمان بهره‌وری آسیایی در فاصله سال‌های ۱۹۷۰ الی ۲۰۱۷ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در اقتصاد ایران با «۱- درصد» بعد از کشورهای برونئی، میانمار و نپال در پایین‌ترین رتبه در بین کشورهای عضو سازمان بهره‌وری آسیایی قرار دارد. لذا ضروریست ارتقای بهره‌وری عوامل تولید در اولویت اصلی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه قرار گیرد. گذار از نظام اقتصادی فعلی به سمت نظام اقتصادی کارا و با بهره‌وری بالا، مستلزم ایجاد هم‌تغییرات نهادی (ارتقای کیفیت قانون‌گذاری و حکمرانی و اجرایی) و هم‌اصلاحات قیمتی (با هدف نشان دادن کم‌یابی منابع آب و انرژی و غیره) است.

د - بهره‌مندی از ظرفیت‌های ایرانیان خارج از کشور

با توجه به منفی بودن رشد سرمایه‌گذاری در سال‌های اخیر، محدودیت رشد سال‌های آتی کاملاً آشکار است. از سوی دیگر هم نوسازی اقتصاد ایران هم افزایش ظرفیت تولید و ارتقای بهره‌وری انرژی نیازمند سرمایه است. وضعیت نظام بانکی کشور چشم‌انداز تامین منابع از این بخش را مبهم کرده است. بودجه دولت نیز دارای کسری گسترده است و لذا حتی با رفع تحریم‌ها نیز منابع در اختیار تنها کفاف مخارج ضروری را خواهد داد. از این رو از استفاده از سرمایه‌های خارجی گریزی نیست، اگرچه همواره در نحوه استفاده از آن باید شرط کارایی را در نظر گرفت. پیشنهاد می‌شود یکی از سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تمهید سازوکارهای لازم برای بهره‌مندی از ظرفیت‌های مالی و فنی ایرانیان خارج از کشور باشد.

ه - در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و آمایش سرزمین

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم‌کار ملی بین مناطق یا تقسیم‌کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی سازوکار درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نیست. لذا عدم توجه به امر برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای، ضمن آن که غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و نیازهای منطقه‌ای - محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته، به گسترده شدن عدم توازن منطقه‌ای که پدیده توسعه‌نیافتگی را در تعدادی از استان‌های کشور خطرناک کرده، دامن زده است. از آنجا که در شرایط حاضر، سند آمایش سرزمین نیز در حال تدوین است، ضرورت دارد سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، هماهنگ با اهداف و اولویت‌های در نظر گرفته شده در این سند تدوین شود و نظام تدبیر در برنامه هفتم توسعه ملاحظات مربوط به برنامه‌ریزی منطق‌های و آمایش سرزمین را در نظر گیرد.

دو پیش نیاز اصلی در این مرحله باید مورد توجه قرار گیرد:

اول- عدم گستردگی و پراکندگی سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی برنامه هفتم نباید گسترده و پراکنده باشند. در واقع، سیاست‌های کلی باید جهت‌گیری‌های ساختاری و الزام‌آور را که بقاء و تعالی کشور به آنها بستگی دارد، به صورت شفاف بیان کند. در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و غیره راهبردهای کلی وجود دارد. لذا ابلاغ سیاست کلی برنامه هفتم در بندهای متعدد و گوناگون، حاصلی نخواهد داشت جز تکرار تجربه از دست‌دادن فرصت‌ها. از این رو برای اصلاح وضعیت، نخستین گام این است که سیاست‌های کلی برنامه هفتم سندی با تعداد محدودی بند باشد که در آن به طور مشخص موضوعاتی از قبیل موضوعات فوق تعیین تکلیف شود.

دوم- تاکید بر چالش‌محوری در سیاست‌های کلی برنامه

در شرایط حاضر پیش از گذشته تحول رویکرد حاکم بر تدوین برنامه‌های توسعه از برنامه‌ای تفضیلی به برنامه‌ای مسئله‌محور اهمیت یافته است. از این رو، ضروریست سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تاکید صریح داشته باشند که برنامه هفتم توسعه به جای یک برنامه کلان، به صورت برنامه‌ای موضوع‌محور تدوین شود. از این رو، پیشنهاد می‌شود محورهای اصلی زیر در سیاست‌های کلی و احکام برنامه هفتم توسعه مد نظر قرار گیرد:

- ✓ بازیابی نقش و جایگاه اقتصادی کشور در زنجیره ارزش
- ✓ تقویت بنیه تولیدی کشور با تاکید بر تولیدات صادرات محور
- ✓ کارآمدشدن جدی دولت
- ✓ مبارزه جدی با فساد در شئون مختلف زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور.

امید می‌رود، نقطه شروع بازسازی اقتصاد کشور با پیگیری رویکرد «اعمال مدیریت تحول» در برنامه هفتم توسعه و با در نظر گرفتن مجموعه الزام‌ها و بایسته‌های اشاره شده در سیاست‌های کلی برنامه نمود یابد. در برنامه هفتم توسعه حاکمیت باید حقوق حاکمیتی خود را به روشنی ساماندهی کند و مسیر زندگی اقتصادی را به سمت و سویی بکشد که تحقق آرمان‌های درازمدت را ممکن سازد. در این راستا اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، آمادگی خود را برای ارائه هرگونه نظر مشورتی و کارشناسی اعلام می‌کند.

منابع

- برمکی، افشین، (۱۳۹۳)، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.
- تهرانی، ایمان، (۱۳۹۳)، برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- رجبپور، حسین، (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- زالی، نادر (۱۳۹۱)، آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، سال دوم، شمار ششم.
- سجادی، حمید و ابراهیم متقی (۱۳۹۳)، آسیب‌شناسی امکان‌پذیری نظارت و کنترل در برنامه‌های توسعه ایران، فصلنامه علمی و پژوهشی دانش سیاسی، سال دهم، شماره دوم.
- شبکه تحلیل‌گران تکنولوژی ایران، (۱۳۸۸) آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران.
- طرزی، تقی و علیرضا نور محمدی (۱۳۹۹)، شاخص‌های اقتصادی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات رفاه اجتماعی، ص ۱۹.
- مردوخی، بازید، (۱۳۹۷)، توسعه، نظام تدبیر، مدیریت تغییر و نگاه به آیند.
- مکنون، رضا، جلیل سلیمی و محسن بهرامی (۱۳۹۷)، فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران، فصلنامه علمی و پژوهشی راهبرد اقتصادی، سال سوم، شماره دهم.