

تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم

مرکز پژوهش‌های مجلس

چکیده

علی‌رغم سابقه طولانی برنامه‌ریزی توسعه در کشور و اختصاص اعتبارات گسترده و البته وقوع شوک‌های خارجی متعدد، قوانین برنامه نتوانسته‌اند زمینه‌ساز تحقق سیاست‌های کلی نظام شوند. حال که در آستانه تدوین برنامه هفتم قرار داریم، کوشش برای بهبود هرچه بیشتر فرایند برنامه‌ریزی و توسعه امری بسیار ضروری خواهد بود.

مرکز پژوهش‌ها تلاش نموده، تحلیل راهبردی خود را از محیط داخلی و بیرونی کشور در افق برنامه هفتم برای تنظیم برنامه با رویکرد «ماموریت‌گرای چندبعدی» ارائه نماید. در این رویکرد، مبتنی بر یک روایت واحد از فضای راهبردی حاکم بر محیط کشور، چند موضوع و ضرورت اصلی کشور در افق پنج‌ساله به‌عنوان اهداف راهبردی و کلان تحول در برنامه تعریف شده و سپس ذیل هر کدام، مجموعه‌ای از ماموریت‌ها و راهبردهای مشخص، تبیین می‌شوند. هرکدام از ماموریت‌ها نیز در قالب مجموعه‌ای از راهبردهای اصلاحی که به‌نوعی تبیین‌کننده دوره‌های سیاست‌گذاری کلان کشور است، توضیح داده شده است.

در پیشنهاد مرکز، روایت محوری (دال مرکزی) برنامه عبارت است از «پیشرفت درون‌زا همراه با برون‌گرایی اقتصاد (مقاوم شدن اقتصاد ملی)» که به منظور تحقق آن، چهار هدف راهبردی کلان شامل «جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری»، «کاهش مستمر تورم»، «ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت» و «تقویت جامعه» باید در قالب مجموعه‌ای از ماموریت‌های مشخص توسط نهاد برنامه‌ریز کشور پیگیری گردند.

کلیدواژه‌گان: برنامه هفتم، وضعیت اقتصادی، وضعیت اجتماعی، پیشرفت درون‌زا

مقدمه

در سال‌های پس از جنگ تحمیلی، مجموعاً شش برنامه توسعه با الگوها و مدل‌های متفاوت به اجرا درآمده‌اند که متأسفانه نتوانسته‌اند زمینه‌ساز تحقق اسناد بالادستی شوند، بلکه با صرف فراوان انرژی بدنه اجرایی و کارشناسی کشور و مطابق با بررسی‌های نهادهای مختلف، در بهترین حالت حداکثر ۳۰ تا ۵۰ درصد از اهداف خود را محقق ساخته‌اند. حال که در آستانه تدوین برنامه هفتم قرار داریم، کوشش برای یک بازنگری اساسی و بهبود هرچه بیشتر فرایند برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه امری بسیار حیاتی خواهد بود. این مهم به‌ویژه باتوجه‌به تاکیدات اخیر مقام معظم رهبری (دامت‌برکاته) در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه ۱۴۰۱ مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه» از اهمیت و ضرورت دوجندانی نسبت به قبل برخوردار شده است.

شاید بتوان بیان داشت که یکی از مهم‌ترین دلایل این وضعیت، روش تنظیم برنامه‌های توسعه در کشور ما بوده است. عموماً به شیوه‌ای که در کشور ما در خصوص تنظیم احکام برنامه‌های توسعه اعمال شده است رویکرد «برنامه‌ریزی جامع» اطلاق شده است.^۱ در اینجا سخن آن است که چالش اصلی این الگوی برنامه‌ریزی، از دست رفتن توان اولویت‌گذاری به عنوان اولین کارکرد یک برنامه پیشرفت و توسعه است. این در حالی است که مسئله‌محور شدن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه به معنای امکان اولویت‌گذاری شفاف و معین به منظور پیشبرد برخی سیاست‌های خاص با هدف دستیابی به یک وضعیت بهتر در یک افق حداکثر پنج‌ساله است. به بیان بهتر، یک برنامه پیشرفت و توسعه مطلوب، بایستی ابتدا در یک نگاه مسئله‌محور آن چه را که «اولویت» است بیان دارد و آن‌گاه مسیر تلاش خود را با توجه به محدودیت‌ها و قیود حاکم بر شرایط یک کشور در جهت تحقق آن اولویت‌ها ترسیم کند. در غیر این صورت ذکر مجموعه‌ای از آمال و آرزوهای همه‌پسند که اصطلاحاً در ایران به آن برنامه‌ریزی جامع اطلاق نموده‌ایم و به تناوب در اسناد برنامه‌های توسعه پیشین مشاهده می‌شود کمکی به برون‌رفت از چالش‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نخواهد کرد.

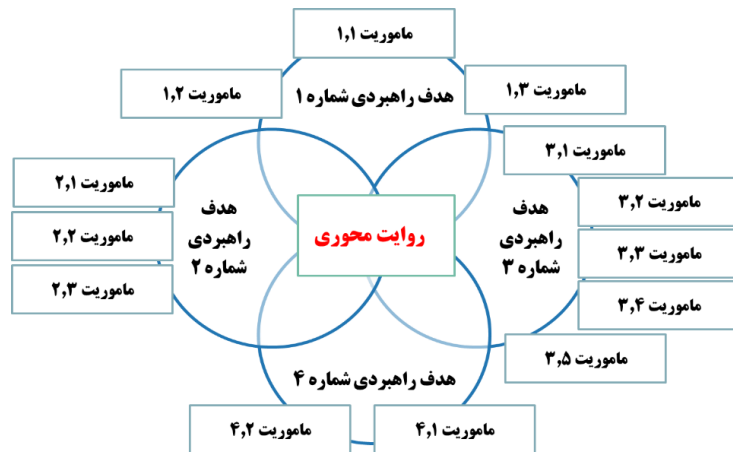
۱. البته این جامع بودن ناظر بر مفهومی است که میان سیاست‌گذاران به‌صورت بین‌الذهانی رایج است. در غیر این صورت ادبیات آکادمیک برنامه‌ریزی جامع با آن چه در فضای سیاست‌گذاری برنامه‌ریزی جامع نامیده شده است، تفاوت معنا‌داری دارد.

در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از بررسی رویکردهای مختلف و تجربیات متعدد کشورهای مختلف در امر برنامه‌ریزی توسعه که تفصیل آنها در گزارش‌های پشتیبان برنامه هفتم پیشرفت و توسعه مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر می‌شود، رویکرد برنامه‌ریزی «ماموریت‌گرای چندبعدی» را به‌عنوان رویکرد مختار خود برگزیده است. در این رویکرد مسئله اساسی آن است که هرچند ما در انتخاب اولویت‌ها بنا به ملاحظات سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی نمی‌توانیم برنامه را متمرکز بر یک بخش خاص نماییم، اما یقیناً توجه به بخش‌های مختلف به معنای ارائه برنامه توسعه «بخش‌محور» نیست. در این رویکرد از تقسیم احکام برنامه به بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و... پرهیز شده و مبنای افراز سند برنامه پیشرفت و توسعه، اهداف راهبردی و کلانی است که توسط مقام برنامه‌ریز پس از تعامل با بخش‌های مختلف و مبتنی بر سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری احصا می‌شود. هر کدام از این اهداف راهبردی نیز ممکن است شامل مسائل یک یا چند بخش نظام حکمرانی کشور باشد. در واقع، مبتنی بر یک روایت واحد از فضای راهبردی حاکم بر محیط داخلی و خارجی جمهوری اسلامی ایران که در ادامه به جزئیات آن اشاره خواهد شد، چند موضوع و ضرورت اصلی کشور در افق دهساله به‌عنوان اهداف راهبردی و کلان تحول در یک برنامه پیشرفت و توسعه تبیین خواهد شد و سپس ذیل هر کدام از این اهداف، مجموعه‌ای از ماموریت‌های مشخص تبیین خواهند شد. هر کدام از ماموریت‌ها نیز در قالب مجموعه‌ای از احکام معین زمان‌مند و مبتنی بر شاخص‌های مشخص ارزیابی در سند برنامه به اولویت‌های اجرایی کشور تبدیل خواهند شد. شکل ۱ تصویری شماتیک از الگوی موردنظر را نشان می‌دهد.

در اینجا هرچند جلسات متعدد کارشناسی و خبرگانی میان بخش‌های مختلف حاکم بر نظام تصمیم‌گیری کشور رخ خواهد داد، اما در نهایت بالاترین مقام اجرایی کشور یا سازمانی به نمایندگی از وی مسئول تدوین نسخه نهایی روایت مذکور و انتخاب ماموریت‌ها بر اساس ترسیم وضعیت کنونی و پیش‌بینی‌های آتی حوزه‌ها و دستگاه‌های بخشی خواهد بود. توجه به این نکته ضروری است که این تعامل با نهادها و دستگاه‌های بخشی متفاوت از شرایط کنونی تدوین برنامه‌های پیشرفت و توسعه است که عموماً دولت مرکزی مسئول تجمیع نظرها و آرای بخش‌های مختلف است.

در چهارچوب این رویکرد تحلیلی، ترسیم دقیق این ماموریت‌ها نیازمند ارائه یک تحلیل راهبردی در مقدمه هر نوع برنامه توسعه مبتنی بر فضای سیاسی داخلی و خارجی پیش روی کشور و محدودیت‌ها و چالش‌های موجود کشور است. این در حالی است که در زمان تدوین یا تصویب برنامه‌های توسعه پیشین عموماً احکام برنامه از یک سو بدون توجه به پیچیدگی‌های محیط بین‌الملل، فضای ژئوپلیتیک پیرامونی کشور و فرصت‌های نهفته در درون این موقعیت جغرافیایی تدوین شده است. از سوی دیگر، در تنظیم یا تصویب این احکام محدودیت‌های داخلی حاکم بر حوزه‌های زیرساختی و اقتصادی و اجتماعی کشور نیز به درستی در نظر گرفته نشده است و بعضاً احکام برنامه حاوی یک نوع آرمان‌گرایی غیرواقع‌بینانه است. این در حالی است که نوع عملکرد کشورهای موفق به ویژه کشورهای تازه توسعه‌یافته به‌روشنی دلالت بر اهتمام آنها به داشتن یک رابطه دقیق میان مدل برنامه‌ریزی و شرایط و اقتضائات محیطی و همچنین محدودیت‌های زیرساختی دارد.

شکل ۱. چهارچوب شماتیک الگوی برنامه‌ریزی ماموریت‌گرای چندبعدی



بر این اساس، در ادامه سعی خواهد شد ابتدا روایت مختار پیشنهادی مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی برای تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه مبتنی بر کلان‌روندهای حاکم بر محیط بین‌الملل، فضای ژئوپلیتیک پیرامونی کشور و فرصت‌های نهفته در درون این موقعیت جغرافیایی و همچنین محدودیت‌ها و چالش‌های کنونی کشور ترسیم شود و سپس ذیل آن اهداف کلان و راهبردی و ماموریت‌های اصلی پیشنهادی برای تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور تبیین گردد.

۱. روایت محوری

جمع ملاحظات محیطی و داخلی ناظر بر برنامه هفتم پیشرفت و توسعه به‌ویژه تحولات خارجی پیرامون کشور که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد، حاکی از آن است که در افق پنج‌ساله آینده «تحرک‌بخشی به چرخه قدرت ملی» بایستی از طریق تمرکز بر «جهش اقتصادی» به‌عنوان موتور محرکه سایر مولفه‌های قدرت پیگیری شود. در واقع، مبتنی بر تحلیل راهبردی مجموعه متغیرهای حاکم بر کشور در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و زیربنایی، جهش اقتصادی برای کشور ایران به‌ویژه با تاکید بر جهش سرمایه‌گذاری علاوه بر آن که تامین‌کننده اهداف اقتصادی است در راستای تقویت اقتدار ملی کشور نیز خواهد بود؛ بنابراین باید هدف محوری و اصلی تنظیم احکام برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باشد. نگاهی به شاخص‌های اقتصادی کشور در یک دهه گذشته ضرورت این هدف محوری را دوچندان می‌کند. به‌طور مثال، در سال ۱۴۰۰ پس از ۳ سال رشد منفی و قرارگرفتن اقتصاد ایران در رکود، شاهد رشد اقتصادی ۲/۸ درصدی بودیم که البته بخش قابل‌توجهی از آن به واسطه ایجاد گشایش‌های محدود در فروش نفت خام بوده است. این در حالی است که در برنامه ششم هدف‌گذاری برنامه، دستیابی به رشد ۸ درصدی بوده است. ضمن آن که بخش قابل‌توجهی از رشد اقتصادی سال ۱۴۰۰، ناظر بر فروکش کردن همه‌گیری کرونا بوده است که به واسطه آن بخش خدمات پس از دو سال رشد منفی، در سال گذشته رشد ۳/۵ درصدی را پشت سر گذاشته است. در غیر این صورت، همچنان نرخ تشکیل سرمایه ثابت داخلی برای سومین سال پیاپی منفی است و همچنان میزان سرمایه‌گذاری انجام شده کفایت جبران استهلاک اقتصاد ایران را هم نمی‌دهد. بر اساس آخرین آمارهای موجود، در دهه ۹۰ شمسی میانگین نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی کشور منفی ۴/۴ درصد بوده است و نسبت تشکیل سرمایه به هزینه ناخالص داخلی از ۲۶/۸ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۵/۴ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است. همچنین، رشد بخش صنعت در سال ۱۴۰۰ منفی ۰/۶ درصد بوده است و رشد شاخص تولید در حوزه‌هایی نظیر فلزات پایه و شیمیایی (به جز دارو) به‌عنوان اصلی‌ترین بخش‌های تشکیل‌دهنده سرمایه ثابت غیرساختمانی کشور در سال ۱۴۰۰ به ترتیب منفی ۵/۱۵ و منفی ۴/۱۹ بوده است.

در کنار این موارد و بنا بر اعلام مرکز آمار ایران، نرخ تورم در پایان سال ۱۴۰۰ برابر با ۴۰/۲ درصد بوده است. با توجه به کسری حدوداً ۲۹۰ هزار میلیارد تومانی دولت در بودجه سال ۱۴۰۰، افزایش شدید حداقل دستمزدها در سال ۱۴۰۱ (برابر با ۵۷ درصد) که پیش‌بینی می‌شود تخلیه آثار آن در سال‌های پیش‌رو نیز به طول بیانجامد و ناترازی بخش بانکی کشور به‌عنوان موتورهای ایجاد تورم، به نظر می‌رسد ما همچنان شاهد تورم‌های دو رقمی در سال‌های آینده خواهیم بود. همچنین، وضعیت نابسامان صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی بالای آنها به دولت نیز بر حجم ناترازی‌های تشدیدکننده تورم خواهد افزود. به‌نحوی که در سال ۱۴۰۱ پرداخت حقوق و مزایای کارکنان بازنشسته ۴ صندوق لشگری، کشوری، فولاد و اطلاعات نیازمند بیش از ۲۱۷۰۰۰ میلیارد تومان کمک دولت است. صندوق تامین اجتماعی نیز نیازمند دریافت ۹۰ هزار میلیارد تومان از دولت بابت بدهی‌های قبلی است که مجموعه این‌ها کسری تراز عملیاتی دولت را احتمالاً بیش از سال ۱۴۰۰ خواهد نمود.

در حوزه‌های زیرساختی کشور نیز برآوردها حاکی از آن است که با توجه به روند مصرف کنونی انرژی، نیازمند سرمایه‌گذاری حدوداً ۱۰۰ میلیارد دلاری برای افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز خواهیم بود تا بتوانیم مصرف داخلی و امکان صادرات حداکثری را فراهم نماییم. در غیر این صورت با روند صادرات یک میلیون بشکه‌ای نفت خام و میعانات گازی و حفظ سهم شرکت ملی نفت و عدم تغییر رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت، منابع کنونی در بهترین حالت توان نگهداشت ظرفیت کنونی تولید نفت کشور را در حد ۳/۸ میلیون بشکه در روز خواهند داشت.

بایستی توجه داشت که در حوزه گاز وضعیت از حوزه نفت خام نامناسب‌تر است و تولید مورد نیاز برای پاسخگویی به حداقل لازم مصرف داخلی (بدون اجرای طرح‌های توسعه‌ای در صنعت و صادرات) حداقل ۲۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری نیاز دارد.

در حوزه برق نیز در صورتی که رشد سالانه پیک مصرف برق را بتوان از ۵ به ۳ درصد کاهش داد، با احداث بیش از ۲۷ هزار مگاوات نیروگاه جدید در طول پنج سال آینده می‌توان از محدودیت‌های جدی تامین برق داخلی کشور و همچنین صادرات برق به کشورهای هم‌جوار عبور کرد. این میزان سرمایه‌گذاری شامل احداث نیروگاه‌های راندمان بالا (۵۵ درصد)، افزایش ظرفیت از طریق ارتقای

واحدهای موجود، تبدیل تمامی نیروگاه‌های گازی به سیکل ترکیبی و بازنشستگی نیروگاه‌های فرسوده و جایگزینی آنها با واحدهای راندمان بالا است. برای تحقق این ۲۷ هزار مگاوات ظرفیت نیروگاهی، لازم است در طول پنج سال آینده معادل ۱۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری انجام شود. شبکه انتقال و توزیع نیز باید به تناسب توسعه ظرفیت نیروگاهی و با توجه به رشد مصرف مراکز بار بازسازی، نوسازی و توسعه یابد که برآوردهای اولیه نشان می‌دهد این بخش از زنجیره تامین برق نیز به ۱۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید نیاز دارد؛ لذا صنعت برق باید بتواند در طول پنج سال برنامه هفتم پیشرفت و توسعه حدود ۲۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید انجام دهد و به بهره‌برداری برساند.

در کنار وضعیت شاخص‌های اقتصادی کشور که «جهش اقتصادی» را به عنوان هدف‌گذاری کلان و محوری برنامه هفتم پیشرفت و توسعه ضروری ساخته است، در عرصه بین‌الملل نیز شاهد رخدادهای دیگری هستیم که این موضوع را به صورت دوچندان ضروری می‌سازد. در واقع به تدریج ما شاهد برهم خوردن تدریجی نظم کنونی در عرصه بین‌الملل هستیم که ذیل آن شاهد روند انتقال منابع ثروت از غرب به طیف وسیعی از کشورهای در حال توسعه آسیایی و ظهور آسیا به عنوان کانون جدید ثروت در جهان (دوره رنسانس آسیایی با محوریت چین) هستیم. حال در صورت عدم جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه منطقه و فرامنطقه به واسطه کاهش درهم‌تنیدگی و یکپارچگی اقتصادی و تجاری میان ایران و کشورهای طرف معامله و شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش جدید در غیاب ایران، چالش‌های اقتصادی کشور بیش از گذشته خواهد بود.

از سوی دیگر، در صورت بی‌توجهی به زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، به دلیل قرارگیری ایران در نقطه گرانگاهی شکل‌گیری این نظم نوین جهانی که هسته مرکزی آن تغییر نظام بین‌المللی تقسیم‌کار شکل‌گرفته بعد از جنگ جهانی دوم و تغییر رابطه اقتصادی و متعاقب آن رابطه امنیتی حوزه‌هایی نظیر چین، روسیه، هند، اتحادیه اروپا و آمریکاست، اثرگذاری تحریم‌ها می‌تواند تشدید گردد. تدقیق این موضوع نیازمند تبیین مهم‌ترین و اصلی‌ترین کلان‌روندها و رویدادهای محیطی بین‌المللی موثر بر محیط منطقه‌ای جمهوری اسلامی ایران است که تاثیرات مستقیم و غیرمستقیم روشنی در جهت اتخاذ این هدف محوری در تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه داشته‌اند.

بر این اساس، در ادامه مهم‌ترین روندهای مذکور بررسی خواهد شد تا بر اساس آن مشخص گردد ذیل چالش‌های موجود داخلی و فضای پرتلاطم پیرامونی، اولاً، چگونه می‌توان فرصت‌هایی را برای جهش اقتصادی کشور در ۵ سال آینده شناسایی نمود. ثانیاً، ذیل آن چه اهداف راهبردی دیگری را برای پشتیبانی این هدف راهبردی باید در نظر داشت و ثالثاً، چه ماموریت‌هایی را بایستی به‌عنوان ماموریت‌های اصلی برای تحقق این اهداف راهبردی در برنامه پیگیری کرد.

۲. نگاهی به روندها و رویدادهای اصلی موثر بر محیط منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای ج.ا. ایران

برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور در شرایطی در دست تنظیم است که نشانه‌هایی معنادار از تغییراتی شگرف در ساختار سیاسی، امنیتی و اقتصادی بین‌المللی و پویای منطقه‌ای قابل مشاهده است. در واقع در سطح بین‌المللی، ضمن این که همکاری‌ها از تنوع و پیچیدگی رو به تزایدی برخوردار شده‌اند، جهت‌گیری مبادلات و تعاملات فراملی معطوف به درون مناطق شده، نا اطمینانی و عدم قطعیت افزایش یافته، تعارض ژئوپلیتیک میان قدرت‌های بزرگ احیا گشته، موازنه قدرت سیاسی و اقتصادی بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه دچار تغییر شده و مراکز جدید قدرت سیاسی و اقتصادی در حال شکل‌گیری‌اند. به همین جهت، طی سال‌های گذشته به‌ویژه پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ نه تنها نوعی کاهش در سرعت جهانی شدن رخ داده، بلکه در برخی زمینه‌ها این فرایند سمت‌وسوی معکوس یافته است. در راستای جهانی شدن زدایی، از یک سو کشورها و ملت‌ها در ابعاد سیاسی و اجتماعی شاهد احیای گرایش‌ها و تمایلات ملی‌گرایانه هستند و از سوی دیگر، در ابعاد اقتصادی شاهد بازگشت حمایت‌گرایی و خوداتکایی هستیم.

در این میان، در بستر تحولات سیاسی و اقتصادی جهان، روندها و رویدادهایی نیز در برخی حوزه‌های موضوعی شکل گرفته‌اند که اگرچه اساساً از ماهیت اقتصادی و اجتماعی برخوردارند، اما دارای پیامدهای سیاسی - امنیتی چه در داخل و چه در خارج از کشورها هستند. تغییراتی که در زمینه‌های اقلیمی و محیط‌زیستی یا در زمینه‌های جمعیتی و سبک زندگی شهرنشینی یا در حوزه پیشرفت‌های فناوری، فضای سایبری و انقلاب صنعتی چهارم رخ داده‌اند، همگی نشانه‌هایی از روندهای متحول را بازتاب می‌دهند که با شدت و سرعت قابل توجه روبه‌جلو حرکت می‌کنند. حوزه ژئوپلیتیکی جمهوری اسلامی ایران نیز مستثنا از این تحولات نیست

و حتی می‌توان بیان داشت که در بطن برخی از این تحولات قرار دارد. از این رو، برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشورمان، بایستی بتواند در این فضای جدید مسیری در جهت افزایش منابع و توانمندی‌های اقتصادی کشور در سپهر منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای از طریق انتخاب اولویت‌های مشخص اقتصادی داشته باشد، البته در پیگیری این راهبرد باید به ملاحظات بنیادین مرتبط با اصول تغییرناپذیر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران نظیر استقلال سیاسی نیز توجه ویژه داشت. باید توجه داشت که فرایند تغییر این پارادایم در سیاست بین‌الملل فراتر از افق یک برنامه توسعه خواهد بود؛ بنابراین در دوره پنج‌ساله اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه در ایران، بیش از آن که نظمی جدید در صحنه بین‌المللی مستقر شود، فرایند تغییر تداوم خواهد یافت. مبتنی بر این مقدمه، در ذیل سعی خواهد شد به برخی از مصادیق این کلان روندها که مختصات شرایط محیطی بین‌المللی در دوره برنامه هفتم پیشرفت و توسعه حول آنها خواهد بود به‌اجمال اشاره می‌شود.

۱-۲. کلان روندهای محیط بین‌الملل و دلالت‌های آن برای محیط منطقه‌ای پیرامون ج.ا. ایران

پیشران اول: تغییر در ماهیت کنونی نظم بین‌المللی

پیشران دوم: انتقال منابع ثروت از غرب به شرق

پیشران سوم: تقویت ملی‌گرایی و حمایت‌گرایی اقتصادی

پیشران چهارم: نقش‌یابی ابزارهای اقتصادی در معادلات ژئوپلیتیک: امکان استمرار و تشدید تحریم‌ها

پیشران پنجم: بحران حکمرانی جهانی

پیشران ششم: تغییر زنجیره‌های جهانی ارزش

پیشران هفتم: اتخاذ راهبرد نبرد ترکیبی رژیم صهیونیستی علیه جمهوری اسلامی ایران و هم‌پیمانان آن

۲-۲. کلان روندهای موضوعی با پیامدهای گسترده اقتصادی

پیشران اول: تغییرات آب‌وهوایی و زیست‌محیطی

پیشران دوم: تغییرات اجتماعی و جمعیتی

پیشران سوم: تغییرات فناوری و سایبری

۳. فرصت‌های اصلی پیش روی کشور در پنج سال آینده

در کنار ارائه تحلیل‌های آسیب‌شناسانه از وضع موجود و تبیین چالش‌های کشور برای سیاست‌گذاری، ضروری است به ظرفیت‌ها، نقاط قوت و فرصت‌های مزیت‌ساز بی‌شمار کشور نیز توجه کافی نمود و راهکارهای متناسب را برای تدبیر و تمثیت امور پیش روی سیاست‌گذاران قرار داد. در این چارچوب و در نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نظر می‌رسد در آستانه ورود به برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور در کنار این چالش‌ها سه حوزه خاص فرصت‌ساز نیز پیش روی کشور قرار دارد که عبارت‌اند از:

فرصت اول، شکل‌گیری تحولات فناورانه جدید است که این تحولات تمام شئون و امور کشورهای توسعه‌یافته و کشورهایی که در روند توسعه قرار گرفته‌اند را دربر گرفته است. آن چه در سال نیز با عنوان تولید دانش‌بنیان مورد تاکید مقام معظم رهبری بوده است، ناظر بر فرصتی است که این پنجره فرصت فناورانه پیش روی کشور قرار داده است، البته استفاده از این سیاست نیازمند تغییر رویکرد سیاست‌گذاری افقی کنونی نهادهایی نظیر معاونت علم و فناوری در حوزه توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان و گردش پارادایمی به سمت سیاست‌های عمودی با تاکید بر حوزه‌هایی نظیر هوش مصنوعی، رباتیک، فناوری‌های همگرا، الکترونیک و برخی از موضوعات زیستی است. در واقع با توجه به آن چه در سطور بالا در خصوص چالش‌های اقتصادی و اجتماعی کشور بیان گردید، استفاده از این ظرفیت فناورانه با سیاست‌های افقی سال‌های پیشین نهادهای متولی توسعه فناوری ممکن نخواهد بود. ما نیازمند یک نوع اولویت‌گذاری در بهره‌برداری از این پنجره فرصت هستیم که این بدون تغییر ریل‌گذاری سیاست‌های توسعه فناوری کنونی محقق نخواهد شد. همچنین، بهره‌برداری از این فرصت فناورانه در پیوند با راهبرد توسعه صنعتی کشور نتایج موثری به ارمغان خواهد آورد. در غیر این صورت، اکوسیستم توسعه فناوری می‌تواند سکوی مهاجرت نخبگان و صرفاً محمل پرداخت هزینه‌های یادگیری در حین عمل آنها باشد؛ بنابراین، لازم است سیاست صنعتی با سیاست فناوری کشور به صورت یکپارچه مورد بازنگری جدی قرار گیرد و در برنامه هفتم پیشرفت و توسعه اولویت‌های هر دو به صورت یکجا و در ارتباط با یکدیگر مشخص گردند.

فرصت دوم، امکان و فرصت جانمایی جدید کشور در عرصه اقتصاد بین‌الملل است. همان‌گونه که اشاره شد، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ایران در کنار گفت‌وگوهای مقاومت و استکبارستیزی کشور، عوامل تعیین‌کننده نحوه تعامل کنش‌گران بین‌المللی با ایران هستند. در هر برهه‌ای از تاریخ به تناسب این که ایران، موقعیت جغرافیای اقتصادی خود را به نفع یا ضرر کدام قدرت بین‌المللی به کار گرفته است جبهه‌بندی‌های متفاوتی در نسبت با ایران در عرصه بین‌الملل شکل گرفته است. در دوران تحریم حداکثری، منافع بلوک غرب، اخراج ایران از زنجیره‌های ارزش بزرگ جهانی بوده است. این در حالی است که تا پیش از آن، بلوک غرب، یکی از ذی‌نفعان اصلی نفت ایران بوده اما به موجب یک تغییر ماهوی در نقشه تجارت اقلام اساسی جهانی و به طور خاص نفت، صحنه‌آرایی جدیدی در عرصه بین‌الملل به وجود آمد.

توضیح آن که تا پیش از تشدید تحریم‌ها در سال ۲۰۱۲، ایران فروشنده نفت و تامین‌کننده امنیت جریان انرژی از منطقه غرب آسیا به سایر نقاط جهان و به طور خاص کشورهای بلوک غرب بوده است. وجود منابع سرشار سوخت فسیلی در پهنه سرزمینی ایران باعث شده بود تا ایران بتواند نقش تامین‌کننده انرژی را در زنجیره‌های تولید جهانی ایفا و از محل درآمدهای حاصل از صادرات آن، نیازهای خود را در قالب انواع پروژه‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای پیگیری نماید. در این زیست‌نفتی، همه نیازهای فرامرزی ایران ذیل یک پرونده و آن هم پرونده صادرات نفت حل و فصل می‌گردید. در واقع اقتصاد ایران در ذیل مبادله «نفت در برابر توسعه»، نیازهایی اعم از تامین کالاهای اساسی، واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مرتبط با تولید، تامین ارز خارجی جهت مدیریت بازار ارز داخلی، پوشش ریسک مرتبط با سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران و... را پوشش می‌داد.

اما با تحریم‌های سال ۲۰۱۲ (که به بهانه فعالیت‌های هسته‌ای کشور رقم خورد ولی درحقیقت عقبه آن تحولات و گذارهای فناورانه و سیاسی و تغییر مختصات بازارهای جهانی و اقتصاد کلان آن بود)، جایگاه ایران در زنجیره‌های تامین انرژی دست‌خوش تغییر و دگرگونی شد و با برهم‌خوردن معامله تاریخی نفت در برابر توسعه، جایگاه کشور در این عرصه اقتصادی به شدت رو به افول گذاشت، البته به موازات این تغییر، افزایش اقتدار منطقه‌ای و تقویت ایران به‌عنوان رهبر محور مقاومت، باعث شد کشور به لحاظ سیاسی و امنیتی دچار چالش‌های ساختاری و بنیادی نگردد، اما چالش‌های اقتصادی کشور ابعاد جدیدی به خود گرفت.

حال در این وضع معماگونه به نظر می‌رسد به واسطه تحولات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی اخیر در عرصه بین‌الملل، شاهد شکل‌گیری نظم جدیدی در عرصه تولید و تجارت بین‌المللی هستیم که وجه مشخصه آنها، عدم ابتنا بر یک استاندارد فراگیر و جهان‌شمول است؛ به عبارت دیگر در این نظم جدید شاهد الگوهای تولید و تجارتي هستیم که هر کدام واجد استاندارد منحصر به فرد هستند و در پهنه‌ای از جغرافیای سیاسی در جریان هستند. در چنین شرایطی، در صورت داشتن هوشمندی مناسب و طراحی صحه‌آرایی بدیل، فرصت جدیدی برای جهش اقتصادی کشور از یک‌سو و خروج از چالش‌های ساختاری و تاریخی زیست‌نفتی از سوی دیگر فراهم خواهد آورد. در واقع این فرصت را باید همان پیچ تاریخی دانست که مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر به کرات در سخنان خود به آن اشاره داشته‌اند. در نقطه مقابل چنانچه در این نظم در حال گذار، ایران نتواند جایگاه جدیدی برای خود در عرصه بین‌الملل به دست آورده و از آن طریق، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک جدیدی برای خود بسازد بروز پدیده‌ای با عنوان «انزوای سیاسی و اقتصادی ایران» دور از انتظار نخواهد بود؛ به تبع آن رویداد، شاخص‌های کلان اقتصاد تضعیف شده و متعاقباً رفاه و معیشت جامعه ایران دچار انقباض خواهد شد.

از این حیث لازم است جمهوری اسلامی ایران با بسیج تمام ظرفیت‌ها مهیای این نظم جدید شود تا بتواند با استفاده از تمامی ابزارها و امکانات در اختیار، جانمایی جدیدی را برای خود در عرصه بین‌الملل رقم بزند. بر این اساس، برنامه پنج‌ساله هفتم جمهوری اسلامی ایران باید زیربنایی باشد برای جانمایی جدید و بهره‌گیری از این تحولات بین‌المللی در جهت حضور قدرتمند کشور در زنجیره‌های ارزش منطقه و فرامنطقه. به نظر می‌رسد این مهم نیازمند آن است که کشور در حوزه همکاری‌های چندجانبه خود و در ذیل برنامه هفتم، موضوعات زیر را به صورت اولویت‌بندی شده در دستور کار خود قرار دهد و با بازسازی ساختار نهادی تصمیم‌گیری کشور در حوزه پروژه‌های بزرگ، اولویت‌ها را شناسایی کرده و با قید فوریت به فرصت جدید افزایش اقتدار نظام جمهوری اسلامی ایران تبدیل نماید:

۱. بازطراحی بازیگری ایران در نقشه زنجیره تامین جهانی اقلام اساسی (نفت، گاز، فلزات اساسی، غلات)

۲. بازطراحی رابطه دوسویه امنیت و اقتصاد در ایجاد کریدورهای مرتبط با جمهوری اسلامی

ایران (به مثابه جاگیری امن و پایدار کشور در نقشه امنیتی اقتصادی جهان)

۳. بازنگری اساسی در بازیگری ایران در ژئوپلیتیک سرمایه و انعقاد جریان‌های پایدار نقدی خارجی (مانند اصلاح اساسی صندوق توسعه ملی، بازطراحی نقاط تسویه فرامرزی تجارت کشور و تغییر ریل سرمایه‌گذاری خارجی کشور)

۴. تدوین نقشه راه توسعه صنعتی کشور در انطباق با نقشه روابط اقتصادی خارجی کشور (مبتنی بر ظرفیت مازاد تولیدی کشور و جاگیری در مسیر زنجیره ارزش‌های جدید)

۵. تغییر نوع نگاه سیاست خارجی ایران از برّی به سیاست‌های بحری (توسعه دریا محور و ایجاد معاملات راهبردی با سایر قدرت‌ها در دریا)

۶. راهبری توسعه منطقه (به منظور توسعه سیاسی بازارهای کشور به وسیله بازسازی این کشورها، ایجاد ظرفیت اقتصادی جدید در کشور و ایجاد نقاط تسویه تجاری - ارزی جدید در فرامرز)

۷. ایجاد هژمونی نهادی توسط ایران و بازیگری ایران در کریدورهای مجازی (ائتلاف‌سازی و بسط نفوذ نهادهای ایرانی، اعمال استانداردهای ملی بر منطقه و ایجاد دست برتر در تنظیم روابط منطقه).

شایان‌ذکر است که بررسی ابعاد و جوانب مختلف هریک از پروژه‌های راهبردی صدرالذکر نیازمند بررسی و واکاوی مجزاست که موضوع این گزارش نیست.

فرصت سوم نیز، باقی‌مانده پنجره جمعیتی دهه ۶۰ و ۷۰ است که همچنان نیروی انسانی توانمندی برای توسعه کشور محسوب می‌شوند. نگاهی به برخی از حوادث و رخداد‌های سال‌های اخیر در زمان وقوع بحران‌های طبیعی نظیر سیلاب‌های سال‌های اخیر و یا اپیدمی کرونا یا برخی از حوادث سیاسی و اجتماعی در محیط منطقه‌ای کشور نظیر شکل‌گیری هسته‌های مقاومت مدافعین حرم و یا جریان‌های محرومیت‌زدایی که در تمامی آنها بعضاً شاهد شکست ساختارهای رسمی پیشین کشور و کمک‌رسانی جریان‌های غیررسمی مردمی بوده‌ایم نشان‌دهنده آن است که همچنان می‌توان به باقی‌مانده این پنجره جمعیتی به عنوان جمعیتی که بتواند بار پیشرفت و توسعه کشور را به دوش بکشد امید بست.

در واقع و در این رویکرد، مجموعه چالش‌هایی که در سال‌های اخیر در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی بر کشور تحمیل شده و در سطور بالا به تفصیل به جزئیات آن اشاره گردید، بایستی در یک فرایند رفت و برگشتی و با استفاده از مزیت‌های موجود در ابتکارهای مبتنی بر جغرافیای سیاسی و جانمایی در اقتصاد منطقه و فرا منطقه، داشتن نقشه هدف مناسب برای بهره‌گیری از ظرفیت تحولات فناورانه موسوم به انقلاب صنعتی چهارم و تمرکز بر حمایت از ظرفیت‌نخبگانی ماحصل پنجره‌های جمعیتی دهه ۶۰ و ۷۰ حل و فصل شود.

از منظر روایت فوق‌الذکر این هدف زمانی عملیاتی خواهد شد که حسب آن چه در خصوص چشم‌انداز کلان روندهای محیطی بین‌المللی و منطقه‌ای و تاثیر آنها بر برنامه‌های توسعه ایران بیان گردید، اجرای برنامه پنج‌ساله توسعه هفتم بر مدار «جهش اقتصادی مبتنی بر جانمایی جدید در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای» مورد توجه باشد. این هدف راهبردی به عنوان دال مرکزی روایت فوق، در واقع تلاشی در جهت عملیاتی کردن «درون‌زایی همراه با برون‌گرایی مورد تاکید مقام رهبری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» است که در سال‌های اخیر به کرات مورد اشاره معظم‌له بوده است.

در این نگاه آن چه برنامه هفتم پیشرفت و توسعه را به شرایط بین‌المللی پیوند می‌دهد، تلاش برای دستیابی به منابع بین‌المللی توسعه به منظور افزایش سطح کمی و کیفی تولید ملی است؛ به دیگر سخن، بخشی از منابع لازم برای اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه و «جهش تولید ملی»، لاجرم باید از محیط بین‌المللی تامین شود. بنابراین، دیپلماسی اقتصادی به عنوان استراتژی دولت برای تامین بخشی از منابع پیشرفت و توسعه از محیط خارجی و حلقه پیوند شرایط داخلی به بین‌المللی از اهمیت محوری برخوردار است. به دیگر سخن، برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور برای اجرایی‌شدن نیازمند طراحی دیپلماسی اقتصادی منسجم و واقع‌بینانه است. اما در طراحی دیپلماسی اقتصادی و در فرایند اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، به چند نکته باید توجه داشت:

نخست، فضای روابط ایران و آمریکا و همچنین فضای سیاست داخلی ایالات متحده، اجازه لغو تحریم‌های این کشور در میان‌مدت را نخواهد داد. مقام معظم رهبری تأکید فرموده‌اند بدون معطل ماندن در مقوله سرنوشت تحریم‌ها، می‌بایست پیشبرد امور کشور را به‌طور جدی در دستور

کار قرار داد. طبعاً در طراحی دیپلماسی اقتصادی ایران در فرایند اجرای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه، باید به این نکته توجه کافی مبذول داشت.

دوم، اتصال به زنجیره‌های تامین و ارزش جهانی با محوریت زنجیره‌های نوظهور در شرایط جدید، نه یک انتخاب، بلکه یک الزام برای کشور محسوب می‌شود. از همین رو کانون دیپلماسی اقتصادی ایران در طول برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌بایست با گرایش به سمت قدرت‌های نوظهور (مخصوصاً چین) در جهت اتصال به زنجیره‌های جهانی جدید ارزش باشد.

سوم، نکته مهم در طراحی دیپلماسی اقتصادی ایران، توجه به محیط همسایگی است که می‌تواند بخشی از راه‌حل دیپلماسی اقتصادی ایران در فرایند اجرایی شدن برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باشد.

چهارم، در شرایط محیطی سیال و دگرگون‌شونده، انعطاف برنامه هفتم پیشرفت و توسعه می‌بایست مدنظر برنامه‌نویسان قرار گیرد تا به تناسب تغییرات در محیط بین‌المللی اجرایی شدن برنامه با راهبردهای بدیل مورد بررسی و بازبینی واقع شود. به عنوان مثال، روند تحول تنش میان چین و روسیه با مجموعه غرب بر همکاری ایران با چین و روسیه، میزان دسترسی ایران به منابع بین‌المللی، قیمت نفت و بسیاری از متغیرهای دیگر آثار قابل توجهی خواهد داشت. بنابراین، در متن شرایط مبهم و دگرگون‌شونده بین‌المللی، دیپلماسی اقتصادی ایران باید در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت مورد ارزیابی و بازبینی قرار گیرد.

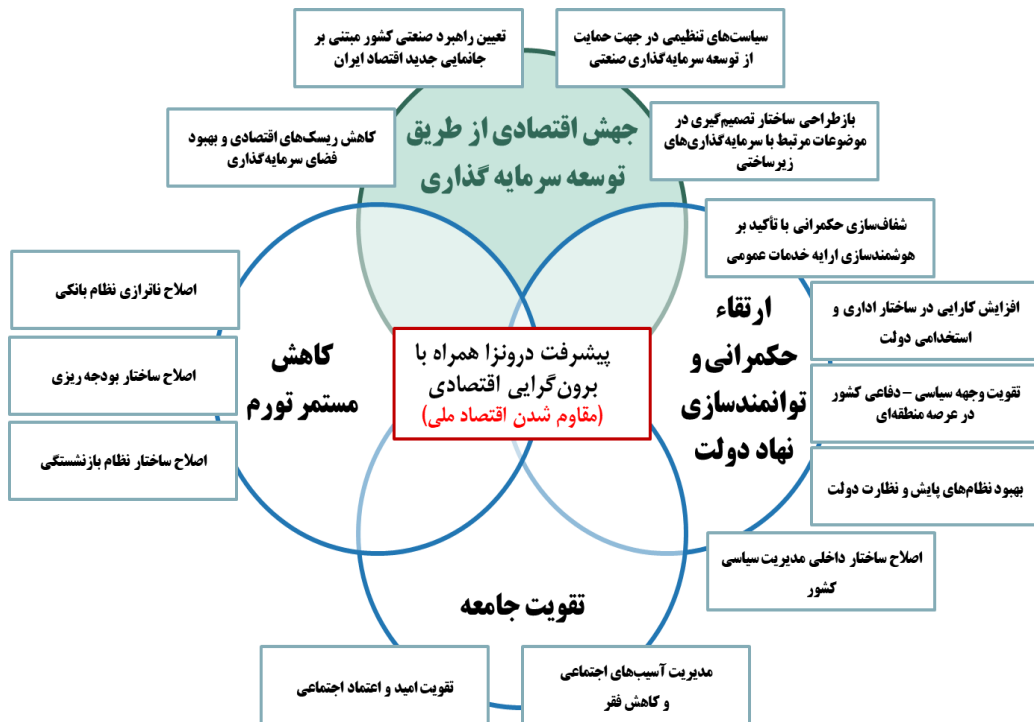
بنابراین و مبتنی بر این مقدمه تحلیلی - تفصیلی و حسب آن چه در خصوص اهمیت و ضرورت جهش اقتصادی با تاکید بر جهش سرمایه‌گذاری در فضای پر مخاطره پیرامون نظام جمهوری اسلامی ایران بیان گردید به نظر می‌رسد جهت‌گیری اصلی برنامه هفتم پیشرفت و توسعه باید ذیل ۴ هدف راهبردی زیر به عنوان اولویت و بستری برای قرار دادن مجموعه‌ای از دستورکارهای مشخص در مسیر تدوین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه در نظر گرفته شود که سه هدف آن به صورت اهداف راهبردی میانی و در نقش پشتیبانی‌کننده هدف راهبردی اصلی که همانا «جهش اقتصادی» با تاکید بر «جهش سرمایه‌گذاری» است، خواهند داشت.

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی آن است که اهداف راهبردی و کلانی که توسط مقام برنامه‌ریز باید به‌عنوان مبنای ترسیم برنامه هفتم با رویکرد ماموریت‌گرای چندبعدی قرار گیرد چهار هدف جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری، کنترل تورم، ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت و تقویت جامعه خواهد بود که سه هدف آخر به دنبال تبیین ماموریت‌هایی میانی در جهت محقق نمودن هدف اصلی راهبردی یعنی جهش اقتصادی است.

در واقع جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری نیازمند توجه به سه مجموعه اقدامات راهبردی میانی دیگر در حوزه کنترل تورم، ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت و تقویت جامعه است که بدون توجه به آن امکان تحقق توسعه سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد.

شکل ۲ تصویری شماتیک از الگوی مورد نظر را نشان می‌دهد که مجدداً در شکل ۳ به همراه ماموریت‌های هرکدام از این اهداف راهبردی بازطراحی شده است. در نهایت در ادامه تلاش شده است تا مبتنی بر اهداف راهبردی فوق‌الذکر مجموعه‌ای از پیشنهادهاى اولیه در خصوص تبیین برنامه هفتم پیشرفت و توسعه ارائه گردد.

شکل ۳. تصویر شماتیک تفصیلی مدل پیشنهادی برنامه‌ریزی ماموریت‌گرای چندبعدی



۴. اهداف، ماموریت‌ها و راهبردهای کلان پیشنهادی

با توجه به استخراج اهداف راهبردی در بخش پیشین و با توجه به این که، در واقع جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری نیازمند توجه به ۳ مجموعه اقدامات راهبردی دیگر در حوزه کنترل تورم، ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت و تقویت جامعه است که بدون توجه به آن امکان تحقق توسعه سرمایه‌گذاری محقق نخواهد شد، در ادامه تلاش شده است تا مبتنی بر تحلیل راهبردی ارائه شده از چالش‌ها و مسائل پیش روی کشور در افق برنامه، مجموعه‌ای از راهبردها و رویکردهای کلان پیشنهادی برای برنامه هفتم پیشرفت و توسعه کشور ارائه گردد.

جدول ۱. اهداف راهبردی پیشنهادی به همراه ماموریت‌ها

اهداف راهبردی	ماموریت‌ها
جهش اقتصادی از طریق توسعه سرمایه‌گذاری	بازطراحی ساختار تصمیم‌گیری در موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی
	تعیین راهبرد صنعتی کشور مبتنی بر جانمایی جدید اقتصاد ایران در زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای
	اجرای سیاست‌های تنظیمی در جهت حمایت از توسعه سرمایه‌گذاری صنعتی کاهش ریسک‌های اقتصادی و بهبود فضای سرمایه‌گذاری
کاهش مستمر تورم	اصلاح ناترازی نظام بانکی
	اصلاح ساختار بودجه‌ریزی
	اصلاح ساختار نظام باننشستگی
ارتقای حکمرانی و توانمندسازی نهاد دولت	تقویت وجهه سیاسی - دفاعی کشور در عرصه منطقه‌ای
	اصلاح ساختار داخلی مدیریت سیاسی کشور
	شفاف‌سازی حکمرانی با تاکید بر هوشمندسازی ارائه خدمات عمومی
	افزایش کارایی در ساختار اداری و استخدامی دولت بهبود نظام‌های پایش و نظارت دولت
تقویت جامعه	مدیریت آسیب‌های اجتماعی و کاهش فقر
	تقویت امید و اعتماد اجتماعی