

گزارش نشست علمی - تخصصی ۴۴

مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های برنامه ریزی توسعه در ایران

(بازخوانی تجربه برنامه اقتصاد مقاومتی و جهش تولید)

زمان:
دوشنبه ۱۳ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰
ساعت ۱۱:۳۰ تا ۱۳:۰۰

مکان:
سالن اجتماعات و تالار مجازی
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
<http://connect.mpong.ir/dlrc>

دکتر محمد غزینی
مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور
رئیس شورای مشورین و اجنیم‌های
تخصصی و صاحب نظران توسعه کشور

دکتر نعمت‌الله اکبری
عضو هیات علمی دانشگاه و رئیس
سازمان مدیریت و برنامه ریزی
استان اصفهان

دکتر افشین کسلانی
معاون امور برنامه ریزی،
نظارت و آمایش سرزمین
سازمان برنامه و بودجه کشور

دکتر فتح‌الله آقاسی زاده
متخصص و صاحب نظر
در حوزه برنامه ریزی توسعه

چهارم و چهارمین نشست علمی - تخصصی
سازمان برنامه و بودجه کشور
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

**مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های
برنامه ریزی توسعه در ایران
بازخوانی تجربه برنامه
اقتصاد مقاومتی و جهش تولید**

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

دفتر آموزش و ترویج

مجموعه گزارش شماره ۳۰۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران
شماره شناسه	۱۴۰۰-۴-۱۰۳۴۹
مدیر علمی نشست	دکتر احمد صمیمی، مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و رئیس شورای مشاورین و انجمن‌های تخصصی و صاحب‌نظران توسعه کشور
سخنرانان نشست	دکتر فتح‌الله آقاسی‌زاده، متخصص و صاحب‌نظر در حوزه برنامه‌ریزی توسعه دکتر افشین کسالایی، معاون امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور دکتر نعمت‌الله اکبری، عضو هیئت علمی دانشگاه و رئیس سازمان مدیریت برنامه‌ریزی استان اصفهان
بازخوانی و ویرایش	سیدمحمد شفیعی
تاریخ برگزاری	۱۴۰۰/۰۲/۱۳
تاریخ انتشار	بهار ۱۴۰۰
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان سپند (استاد جعفر شهری) - پلاک ۱۶ شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۱	دکتر علیرضا آزموده اردلان رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
۳	کلیات نشست
۳	دکتر احمد صمیمی مدیر علمی نشست
۷	مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های توسعه در ایران طی هفت دهه گذشته
۷	دکتر فتح‌الله آقاسی‌زاده، متخصص و صاحب‌نظر در حوزه برنامه‌ریزی توسعه
۱۷	میزان تحقق و عملکرد برنامه ششم توسعه
۱۷	دکتر افشین کسالائی، معاون امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین سازمان برنامه و بودجه کشور
۳۳	بازخوانی تجربه تدوین، تصویب و اجرای برنامه میان مدت اقتصاد مقاومتی و جهش تولید
۳۳	دکتر نعمت‌الله اکبری، عضو هیئت علمی دانشگاه و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان
۵۲	تصاویر منتخب

دکتر علیرضا آزموده اردلان

رئیس مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری



پیش از شروع چهل و چهارمین نشست علمی- تخصصی مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، لازم است مختصری از آنچه در جلسات گذشته مطرح شد، خدمت شما بیان کنم.

همان‌گونه که مستحضر هستید پیرو ابلاغ و دستور دکتر نوبخت ریاست محترم سازمان برنامه و بودجه، مطالعاتی در خصوص آثار کرونا در بخش‌های مختلف آغاز شده است. متعاقب این مسئله به مراکز پژوهشی ذیل دستگاه‌های اجرایی فراخوان دادیم تا ما را در این امر یاری کنند. همچنین از امور بخشی و تخصصی سازمان تقاضا کردیم پل ارتباطی ما با دستگاه‌های اجرایی باشند.

در اولین گام برای کسب اطلاعات میدانی، پرسشنامه‌ای طراحی و آنچه حاصل شد گزارشی برای انعکاس و اقدامات لازم در بودجه ۱۴۰۰ بود که در اختیار همکاران ذی‌ربط در سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت. پس از آن مطالعات اسناد در هفده گروه آغاز شد و به طور منظم و مرحله به مرحله نتایج این مطالعات در جلسات هفتگی با حضور مدیران مطالعات به اشتراک گذاشته شد.

در روزهای پایانی سال ۱۳۹۹ با تکمیل نتایج مطالعات همایشی یک هفته‌ای برگزار شد. پس از آن تصمیم گرفته شد که این مطالعات را در قالب یک برنامه دریاوریم. برای دستیابی به این هدف، در سال گذشته کارگاه‌های آموزشی در خصوص آینده‌نگری برگزار کردیم تا بدانیم چگونه از این تکنیک‌ها در انجام مطالعات برنامه می‌توان استفاده کرد. پس از آن به دنبال مهیا ساختن برنامه‌ای با عنوان «برنامه پسا کرونا» شدیم.

نشست تخصصی چهل و سوم که به بررسی روش‌های برنامه‌ریزی و تجارب جهانی در این خصوص اختصاص یافت، اولین نشست برای آمادگی یاد شده بود. امروز نشست دوم را برگزار خواهیم کرد که تجارب داخلی و آنچه از اقتصاد مقاومتی و جهش تولید حاصل شده است را مورد ارزیابی و بررسی قرار خواهیم داد.

دکتر صمیمی از کتابی که به تازگی منتشر شده، سخن به میان آوردند و اینکه خوب است این کتاب را در این مجموعه و نشست‌ها مورد بررسی قرار دهیم. به همین خاطر از ایشان تقاضا کردیم در ابتدای نشست با سخنرانی خود، ما را در جریان یافته‌های مهم این کتاب قرار دهند.

کلیات نشست

دکتر احمد صمیمی - مدیر علمی نشست

مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و رئیس شورای مشاورین
و انجمن‌های تخصصی و صاحب‌نظران توسعه کشور



جلسه گذشته طرح موضوع شد و ما در دو نشست و یک کارگاه تخصصی به موضوع برنامه‌ریزی با سرفصل برنامه‌های پسا کرونا پرداختیم.

بنده به این نتیجه رسیدم دو موضوع در این نشست‌ها وجود دارد که باید به آنها پرداخته شود. در این نشست به اختصار خدمت شما این موضوعات را بیان خواهم کرد. سپس در کارگروهی که برای تکمیل این دو نشست برگزار خواهیم کرد به بحث و تبادل نظر گذاشته خواهد شد.

در دو سرفصل به این دو موضوع اشاره خواهم داشت:

نظریات توسعه‌نیافتگی ایران؛ تا امروز سه نظریه راجع به توسعه‌نیافتگی ایران مطرح شده است که عبارتند از:

- نظریه دکتر عظیمی با عنوان «مدارهای توسعه‌نیافتگی» که محوری‌ترین بحث آن تأخیر بین فاز توسعه و ابزار توسعه است. ما همواره در فازی از توسعه هستیم که ابزار آن فاز را متناسباً در اختیار نداریم و این مسئله ما را در مدار محدودی از توسعه‌یافتگی قرار می‌دهد.

- نظریه امتناع از توسعه‌یافتگی؛ به نظر می‌رسد فارغ از نوع حکومت، نوع دولت‌ها، زوجی و فرد بودن دولت‌ها علی‌رغم تلاش‌هایی که می‌کنیم، تمایلی به توسعه‌یافتگی نداریم و خروجی‌ها تناسبی بین تلاش و اهداف ندارد.

- نظریه دکتر مهرداد وهابی با عنوان «هماهنگی ویرانگر» نظریه بعدی است که با شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دلایلی را مطرح می‌کند. ما نیز این دلایل را بررسی کردیم و بخش اعظمی از این دلایل درست است و به نظر می‌رسد ما در یک بی‌نظمی به یک نظم در آنتروپی درون سیستمی رسیده‌ایم. هر چه تلاش می‌کنیم از این مرحله عبور کنیم و روی ریل توسعه قرار بگیریم با توفیق قرین نیست.

نکته اساسی و محور بحث در این سه نظریه «آموزش»، به‌ویژه «آموزش ابتدایی» است. اگر به آموزش ابتدایی توجه ویژه شود، قرار گرفتن در مسیر توسعه برای ما میسر خواهد شد. تجربه هفتاد ساله برنامه‌ریزی به ما نشان می‌دهد، مسیرهایی را که طی کردیم از لحاظ شاخص‌های توسعه‌یافتگی و حتی مختصات برنامه‌ریزی از حداقل‌های این مسیر نیز برخوردار نیستیم.

نمونه بارز این شاخص‌ها، شاخص سرانه است. همان‌طور که مستحضر هستید اگر سال گذشته رشد ۸ درصد را به دست می‌آوردیم، سرانه هر ایرانی برابر با سال ۱۳۵۱ می‌شد. این مسئله نشان می‌دهد کیک اقتصاد ایران را نتوانستیم به اندازه کافی بزرگ کنیم، اما جمعیت کشور زیاد شده که بالطبع سرانه هر ایرانی نیز کاهش پیدا کرده است.

این یکی از موضوعاتی است که در این نشست با عنوان «نظریات توسعه نیافتگی ایران در طول تاریخ» حتماً به آن پرداخته خواهد شد که فراحاکمیتی و فرادولتی است، اما فراملتی نیست و مختصات آن درون ملت ایران است که در ادوار مختلف این مختصات را با خود حمل کرده‌اند. اگرچه به سمت مدرنیسم حرکت کردیم، اما این مختصات همراه ملت ایران حمل شده است و در فرهنگ، ضرب‌المثل‌ها، آموزش به‌ویژه آموزش ابتدایی و آموزش و پرورش به خوبی مشاهده می‌شود.

بنده در پایان سال کتاب «دولت و توسعه اقتصادی» نوشته دکتر محمدتقی دلفروز، انتشارات آگاه را مطالعه کردم و به دوستان نیز توصیه می‌کنم مطالعه کنند و ارائه‌ای در خصوص خلاصه این کتاب داشته باشیم. در این کتاب به تجربه توسعه در پنج کشور کره جنوبی، مالزی، ژاپن، سنگاپور و هنگ‌کنگ پرداخته شده است. در ابتدا باید گفت یافته‌هایی که خدمت شما عرض خواهیم کرد، نعل به نعل قابل تطبیق نیست، اما به نظر می‌رسد کلیدواژه‌هایی را در اختیار ما قرار خواهد داد که در برنامه‌ریزی توسعه در ایران مناسب و مفید خواهد بود و با استفاده از این کلیدواژه‌ها و بومی‌سازی آنها از این دوران گذار طولانی پس از سنت و مدرنیسم عبور کنیم. به نظر می‌رسد ما هنوز بین سنت و مدرنیسم در رفت و آمد هستیم که دلایل مختلفی از جمله اجتماعی و فرهنگی دارد.

این کتاب نکات اساسی فراوانی دارد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- مدت زمان مدیریت نخبگان توسعه‌گرا در این کشورها بیش از دو دهه بوده است. این عارضه‌ای است که باید در ایران حل شود. با تغییر دولت‌ها، همه برنامه‌های توسعه که سیاست‌های کلی رهبری را در پی دارد، ساقط می‌شود. چنانچه برنامه‌های دوم، سوم، چهارم، پنجم و حتی ششم این‌گونه بودند؛ یعنی تدوین شد، اما در عمل مورد بی‌مهری قرار گرفتند و چالش‌هایی دربر داشتند. چراکه افراد خود را در این امر مستمر نمی‌دیدند و دوران گذار برای خود قائل بودند و نمی‌توانستند به طور جدی به اهداف توسعه بپردازند.

۲- دولت‌ها در این کشورها در خدمات اجتماعی از استقلال نسبی برخوردار هستند، یعنی تحت تأثیر کارگزاران، سرمایه‌گذاران و ملاکان و زمین‌داران نیستند و منافع ملی کشور را فارغ از گرایش‌های موجود دنبال می‌کنند.

۳- دولت‌ها در این کشورها واجد بوروکراسی قوی، کارآمد، غنی و شایسته‌سالار هستند. در مطالعات تطبیقی سال‌های ۱۳۵۲ و ۱۳۶۲ سازمان برنامه و بودجه ایران واجد این شرایط بود و گاهی اوقات نظرات شخص اول مملکت توسط سازمان برنامه و تو می‌شد و در نهایت نظر کارشناسی سازمان منشأ اثر قرار می‌گرفت.

۴- دولت‌ها مستقل از عرصه سیاست عمل می‌کنند و جریان سیاسی آنها جریان حاشیه‌ای و کانون عزیمت آنها توسعه‌محوری است. به همین دلیل از جریانات و گرایش‌های سیاسی پرهیز می‌کنند.

۵- به دعوای بین جامعه مدنی (توسعه سیاسی) و توسعه اقتصادی پایان می‌دهند؛ یعنی باید ما در یک دوره کوتاه توسعه سیاسی و جامعه مدنی را بدون اینکه فراموش کنیم، در حاشیه قرار دهیم و به سمت توسعه اقتصادی حرکت کنیم. بدون اینکه طبقات متوسط و پایین دست زیر چرخ‌های توسعه له شوند، اما به نقطه‌ای از محل عزیمت توسعه برسیم، سپس نسبت به استقرار جامعه مدنی و توسعه سیاسی و بازتوزیع از آنچه از توسعه برای طبقات متوسط و پایین یافتیم، عمل کنیم.

جالب اینجاست که در این کتاب، مطالعه دو کتاب «مدارهای توسعه نیافتگی» و «توسعه یا چپاول» توصیه شده است.

مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های توسعه در ایران طی هفت دهه گذشته

دکتر فتح‌الله آقاسی‌زاده

متخصص و صاحب‌نظر در حوزه برنامه‌ریزی توسعه



در این نشست به بهانه چاپ کتاب «هفتاد سال برنامه‌ریزی در ایران» بنده ترجیح دادم در این فرصت نسبتاً کوتاه خوانشی از کتاب را در اختیار مخاطبان ارجمند قرار دهم. این کتاب توسط مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری منتشر شد. در اینجا از دکتر دژپسند، جناب مردوخی، دکتر اردلان و دیگر همکارانی که در تدوین این کتاب به ما همفکری و همکاری دادند، بسیار سپاسگزارم. ما تلاش کردیم این کتاب صرفاً به کتاب‌های کتابخانه‌ای ایران اضافه نشود، بنابراین دنبال این مسئله بودیم بخشی از مباحث را به مباحث کاربردی نزدیک کنیم و طبیعتاً پلی به برنامه هفتم نیز بزنیم. در نتیجه درباره خصوصیات این کتاب تأمل و اندیشه زیادی صورت گرفت که در زیر به موضوعات این کتاب اشاره خواهیم داشت.

پیشگفتار (چگونگی تولد اثر)

بخش اول: ورود به موضوع (روش تحقیق و مدل مفهومی)

– متدولوژی (روش تحقیق)

– مدل مفهومی

بخش دوم: کلیات (مقدمات و پیش‌نیازها)

– برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: تقویم آغاز و پایان

– برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: دوره‌های هفت ساله و پنج ساله

– برنامه‌های توسعه: مبانی قانونی

– سازمان برنامه و بودجه (شکل‌گیری)

– ویژگی‌های سازمان برنامه نخستین (سازمان برنامه ابتهاج)

– سازمان برنامه و بودجه (رؤسا)

– برنامه: دولت آغازگر و پیشران (برنامه‌ریزی برای تغییر و تحول، اقدام دولت پایه در ایران)

بخش سوم: پیشینه موضوع و طبقه‌بندی

– پیشینه

– طبقه‌بندی اختصاصی این مطالعه

بخش چهارم: آسیب‌ها و چالش‌ها

– آسیب‌های درون برنامه‌ای

– چالش‌های برون برنامه‌ای

بخش پنجم: گفتار پایانی

طبیعتاً در این کتاب باید تعریفی از برنامه‌ریزی ارائه می‌شد که بنده در یک تعریف بسیار ساده برنامه‌ریزی را این‌گونه بیان کرده‌ام: «برنامه‌ریزی تلاشی است برای رهایی از وضع موجود و رسیدن به وضع مطلوب، با استفاده از برنامه‌ای مشخص و چارچوب‌بندی شده».

مطالعه حاضر بر این مفروض نسبتاً محافظه‌کارانه و قابل اجماع شکل گرفته است که برنامه‌ها در ایران و برنامه‌ریزی ایرانی در بنا نهادن یک کشور مطلوب برای ایرانیان، مطابق آنچه انتظار می‌رفت، کامیاب نبوده است؛ به عبارت دیگر، پژوهنده این اثر با چنین فرضی مطالعه خود را صورت‌بندی کرده که برنامه و برنامه‌ریزی در ایران به دلیل برخی آسیب‌ها و چالش‌ها، به بازمهندسی نوبی نیازمند است.

درواقع، این مطالعه در پی ارائه یک چارچوب نگرشی و تبیینی منصفانه از نوع قضاوت در مورد فرجام هفتاد سال کوشش برای برنامه‌ریزی است. آنچه ما توانستیم به عنوان گزاره منطقی به آن پردازیم این بود که حداقل برنامه‌های ما به فرجام مناسب نرسیدند. در بررسی مراحل مقدماتی برنامه به‌زعم ما آمد که آسیب‌ها و چالش‌هایی مانع این امر شده است. در متدولوژی تحقیق این مسئله بیان شد که آسیب‌ها و چالش‌ها مورد بررسی قرار بگیرند و در نهایت برای ورود به برنامه هفتم، برون‌رفت و نقطه‌امیدی پیشنهاد دهیم. برنامه‌های عمرانی اول تا ششم قبل و پس از انقلاب اسلامی در جدول زیر به اختصار آورده شده است.

بعد از انقلاب اسلامی		قبل از انقلاب اسلامی	
دوره برنامه	عنوان برنامه	دوره برنامه	عنوان برنامه
۵ سال	برنامه اول توسعه	۷ سال *	برنامه عمرانی اول
۵ سال	برنامه دوم توسعه	۷ سال	برنامه عمرانی دوم
۵ سال	برنامه سوم توسعه	۵/۵ سال **	برنامه عمرانی سوم
۵ سال	برنامه چهارم توسعه	۵ سال	برنامه عمرانی چهارم
۵ سال	برنامه پنجم توسعه	۵ سال	برنامه عمرانی پنجم
۵ سال	برنامه ششم توسعه	اجرا نشد	برنامه عمرانی ششم

* در اوایل سال ۱۳۳۰ بحران نفت و قطع درآمد آن، دولت را دچار مضیقه شدید مالی نمود. پس از برقراری مجدد درآمد نفت و لزوم یک برنامه جدید برای تطبیق با شرایط جدید، برنامه اول در شهریور ۱۳۳۴ متوقف گردید و اجرای برنامه دوم آغاز شد.

برنامه دوم - توسط ابتهاج - تهیه و در هشتم اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. ** مدت برنامه سوم برخلاف دو برنامه اول و دوم که هفت سال بودند، پنج سال و نیم بود. آغاز آن اول مهر ۱۳۴۱ و پایان آن ۲۹ اسفند ۱۳۴۶ تعیین شده بود. دکتر مشرف نفیسی در دفاع از تعیین مدت هفت سال برای اجرای برنامه اول، استدلال می‌کرد که آنچه در ممالک پیشرفته ظرف پنج سال قابل انجام است، در ایران زمان بیشتری نیاز دارد، اما مدیران سازمان برنامه، در دفاع از دوره زمانی کمتر، به دشواری‌های پیش‌بینی بلندمدت اشاره می‌کردند.

** یکی از خصوصیات برنامه سوم این بود که مدت آن از هفت سال دوران برنامه به پنج سال تقلیل یابد، چون هفت سال خیلی طولانی به نظر می‌رسید و احتمال می‌رفت پیش‌بینی برای هفت سال بیشتر، دور از واقعیت ممکن باشد تا پیش‌بینی‌هایی که برای پنج سال می‌توانست باشد. لذا دوره برنامه به پنج سال تقلیل یافت.

مشخصات	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه **	برنامه پنجم توسعه ***	برنامه ششم توسعه
دوره اجرای برنامه	۱۳۶۸-۱۳۷۲	۱۳۷۴-۱۳۷۸	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۱۳۸۴-۱۳۸۸	۱۳۹۰-۱۳۹۴	۱۳۹۶-۱۴۰۰
ارائه لایحه به مجلس	۶۷/۳/۲۶	۷۲/۹/۳۰	۷۸/۶/۲۴	۸۲/۱۰/۲۲	۸۸/۱۰/۲۰	۱۳۹۴/۱۰/۲۷
تصویب برنامه توسط مجلس و ابلاغ آن به دولت	۶۸/۱۲/۱۱	۷۳/۹/۲۰	۷۹/۱۱/۱۷	۸۳/۷/۱۶	۸۹/۱۰/۳۰	اسفند ۱۳۹۵

* با پایان برنامه اول توسعه در سال ۱۳۷۲ با توجه به ایجاد مشکلات در اجرای برنامه اول تا سال ۱۳۷۴ تصویب و اجرای برنامه دوم توسعه به تأخیر افتاد و عملاً کشور دو سال بدون داشتن برنامه اداره شد (جنت، ۱۳۸۵).

** تمدید برنامه چهارم تا زمان اجرایی شدن برنامه پنجم (به دلیل تأخیر در ارائه برنامه پنجم توسعه کشور توسط دولت به مجلس) در سال ۱۳۸۸ و به دلیل تأخیر دولت در ارائه لایحه برنامه (و نیز تأخیر در بودجه)، مجلس تصمیم گرفت بررسی بودجه را در دستور کار خود قرار دهد و بررسی برنامه را به سال ۱۳۸۹ موکول کرد. با توجه به طولانی شدن فرایند تصویب و ابلاغ لایحه برنامه پنجم، در سال ۱۳۸۹ کشور سال بدون برنامه را پشت سر گذاشت.

*** قانون تمدید برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - اصلاح ماده ۲۳۵ (مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی): قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۵ هجری شمسی تمدید و با تصویب برنامه ششم توسعه و ابلاغ آن ملغی می‌شود.

بخش دوم: کلیات (مقدمات و پیش‌نیازها)

- برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: تقویم آغاز و پایان
 - برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: دوره‌های هفت ساله و پنج ساله
 - برنامه‌های توسعه: مبانی قانونی
 - سازمان برنامه و بودجه (شکل‌گیری)
 - ویژگی‌های سازمان برنامه نخستین (سازمان برنامه ابتهاج)
 - سازمان برنامه و بودجه (رؤسا)
 - برنامه: دولت آغازگر و پیشران (برنامه‌ریزی برای تغییر و تحول، اقدام دولت پایه در ایران)
- بخشی از کلیات را در فهرست ملاحظه فرمودید و بنده به اختصار چند گزاره را خدمت شما عرض خواهم کرد:
- ۱- برنامه اول یک الزام برای نگاه به افق بلندمدت در شرایط ناپایدار بود. در اینجا پرچم ایران در شرایطی به اهتزاز درآمده که شرایط بسیار ناپایدار بوده است. اتفاقاً سال ۱۳۲۷ و برنامه سال‌های اول از متلاطم‌ترین سال‌های برنامه بوده است. دولت‌های مستعجل و درمانده، کودتای ۲۷ مرداد، تحریم نفتی و تیرگی روابط با انگلیس در همان سال‌ها بوده است.
- به نظر می‌رسد شرایط در آن سال‌ها با شرایط کنونی خیلی متفاوت نبوده و شرایط بسیار متشنج اقتصادی و ناملازمات سیاسی در کشور حاکم بوده است؛ با این همه باید تأکید کرد افرادی در آن سال‌ها نگاه بلند داشتند. این کتاب بیان می‌دارد که اتفاقاً برنامه برای شرایط ناپایدار است. کشوری که افق و آینده نداشته باشد، محکوم به بدفرجامی و شکست است. مهندس علی زاهدی در سال ۱۳۱۱، کتاب «لزوم پروگرام صنعتی» را به رشته تحریر درآورده است.
- ۲- برنامه بلندمدت، مستظهر به قانون است. درست است که سازمان برنامه حیات خود را از برنامه‌ها گرفته بود، اما در عین حال از سال ۱۳۵۱ الزام به برنامه بلندمدت در قانون برنامه و بودجه داریم.
- ۳- سازمان برنامه مستقل، ذیل حکومت و دولتی مستقل بود. آقای ابتهاج، یکی از بنیانگذاران اولیه سازمان می‌گوید: «من با شاه شرط کردم که نباید هیچ دخالتی در مسائل دیگر داشته باشید» که بعدها این شرط، مسئله‌ساز شد و اختلافاتی در حوزه نظامی شکل گرفت و روابط به هم ریخت؛ اما در بسیاری از مسائل دیگر سازمان برنامه وجود مستقلی داشت.
- ۴- سازمان برنامه یک سازمان پیشگام، فرهیخته و مقتدر بود. مستندات و مطالعات حاکی از آن است، افراد سازمان برنامه در عالی‌ترین مدارج آکادمیک طی طریق کرده بودند و به ادبیات موضوع اشراف داشتند. حتی در

مکتوبات مک‌لئود^۱ و بالدوین^۲ آورده شده که این سازمان برای فرار از لخت بودن سیستم اداری ایران ساخته شده بود.

۵- سازمان برنامه در آغاز مسئول اجرای پروژه‌های عمرانی بود. سازمان برنامه با هدف به دست آوردن منابعی از نفت و اعتبارات بانک جهانی روی کار آمده بود تا پروژه‌های عمرانی خود را عملیاتی کند.

۶- تغییرات برنامه‌ای و غیربرنامه‌ای در ایران، دولت و حکومت پایه بوده است. باید توجه داشت حتی اگر رشد، عمران و آبادی فیزیکی را مدنظر داشته باشیم، توسعه تلقی مبنا باشد؛ در ایران دولت و حکومت پایه بوده است. در سال‌های ۱۳۱۰ تا ۱۳۵۰ مختصات جامعه ایرانی اجازه آلترناتیو دیگری نمی‌داد.

در سال‌های گذشته مردم در معیشت حداقلی به سر می‌بردند و از بهداشت معمولی برخوردار بودند. از دوران قاجار و پهلوی به این سو آنچه از مظاهر مدرنیته به چشم می‌خورد، دولت و حکومت پایه بود. کارخانه رنو حاصل دولت مظفرالدین شاه بود که اولین اتومبیل در همین زمان وارد ایران شد. دارالفنون در دوره ناصرالدین شاه، نظمی و سینما و آسفالت خیابان‌ها در دوره قاجار، دادگستری و دانشگاه‌ها در دوره پهلوی و... از دید و بازدیدهای دولت‌ها از سایر کشورها برای ایران به ارمغان آوردند. دولت و حکومت مسئول بسیاری از مراحل مدرنیزاسیون در ایران بودند و شرایط جامعه ایرانی هم اجازه نمی‌داد.

اقدامات برنامه‌ای برای این بوده که ایرانی‌ها در حال رشد و توسعه و ترقی بوده‌اند؛ بنابراین مایل بودند از شخص محوری و شاهنشاه محوری به برنامه‌های منسجم روی بیاورند. قطعاً ایران ۱۴۰۰ باید بسیار متفاوت‌تر از ایران ۱۳۰۰ باشد. می‌توان امیدوار بود که با وجود زیست‌بوم و شرایط و پیشینه تاریخی می‌توان به برنامه‌ای رسید که حاصل تعاملات بیشتر باشد.

آسیب‌ها و چالش‌های طبقه‌بندی شده

اجزا و مؤلفه‌ها	طبقه‌بندی
۱-۱- جامعیت ۲-۱- تقلیل برنامه به احکام ۳-۱- فرمت (مورفولوژی) غیر مؤثر ۴-۱- تکرار ۵-۱- نظارت و پایش ۶-۱- بودجه-برنامه	آسیب (درون برنامه‌ای)
۱-۲- شرایط ناپایدار و مقتضیات و مخاطرات زمانی دوره پنج ساله هدف برنامه ۲-۲- زاویه دید (فن‌سالاران/ تکنوکرات‌ها# نظام و دولت) ۳-۲- جزایر تصمیم‌گیری ۴-۲- سیاست‌های کلی ۵-۲- جاده‌های موازی و فرابرنامه (= چالش دولت قبل و دولت بعد) ۶-۲- رویکرد مجلس	چالش (برون برنامه‌ای)

1. Thomas Macleod
2. Balwin

۷-۲- سپهر اداری ایران و مدیریت ایرانی	
۸-۲- برنامه سازمان متولی	
۹-۲- عدم مسئولیت در برابر بحران‌های آتی	
۱۰-۲- چالش مردم (نادیده گرفتن مردم)	
۱۱-۲- بقا یا استمرار	

از جمله آسیب‌های برنامه این است که برنامه‌ها جامع بودند. برنامه‌های جامع با اصل کمیابی منابع و توان بالفعل مدیریتی کشور در تضاد هستند، بنابراین نمی‌تواند برنامه پهن‌پیکر را به نتیجه برساند. برنامه‌ها در ایران به یک سری احکام تقلیل پیدا کرده است که دولت به مجلس ارائه می‌دهد و با یک روند بوروکراسی سیاسی سعی می‌کند از مجلس خارج کند.

مدل و فرمتی که ما در برنامه ارائه می‌دهیم، غیرمؤثر است و سالیان سال با فرمت تکراری پیش می‌رویم. تکرار برنامه ایرادی ندارد، اما این فرمت صرفاً یک بوروکراسی شکل داده و مناسکی را ایجاد کرده است که قطعاً آسیبی برای ما خواهد بود.

نظارت و پایش در برنامه‌های ما بسیار ضعیف بوده است. حتی نظارت برنامه و بودجه از نوع نظارت دیپلماتیک بوده است و عموماً در انجام برنامه‌ها با مانع دولت مواجه بودیم. معمولاً در ایران برنامه‌ها با بودجه‌ها، هیچ سنخیتی ندارند. ما با یک متدلوژی خاصی به این آسیب‌ها دست یافتیم و کلیدی‌ترین و مهم‌ترین آسیب‌ها را بیان کردیم، وگرنه آسیب‌های زیادی وجود دارد.

در چالش شرایط ناپایدار زمانی باید عرض کنم، دوره پنج ساله برای برنامه‌های ما بلند است. در گذشته دوره‌های هفت ساله داشتیم و گزارش آقای نفیسی باعث شد تا دوره‌های ما پنج ساله شود. واقعیت این است که در حال حاضر نیز مخاطرات ما در دوره پنج ساله زیاد است؛ بنابراین باید به سمت هدف‌گذاری‌های کوتاه‌مدت‌تر حرکت کنیم.

ما در ایران با چالش «زاویه دید» نیز مواجه هستیم که در این کتاب نیز به این مسئله پرداخته شده است. یک سمت فن‌سالاران و تکنوکرات‌ها و سمت دیگر نظام و دولت هستند که هر دو طرف معتقدند هر آنچه می‌گویند باید مبنای حرکت مملکت باشد. می‌توان گفت این زاویه دید هیچ‌گاه حل نشده است و هر کدام از طرفین خود را ذی‌حق می‌دانند. حتی سازمان برنامه به عنوان سازمان ویژه‌ای که دوز تکنوکراسی بالایی دارد، به دلیل نوع نگاه‌ها حیات سازمان را با چالش مواجه کرده‌اند.

در این کشور هر کاری می‌توان انجام داد، اگر با یک رکن انجام نشد، حتماً با رکن دیگر، اگر در دولت نشد، در مجلس باید انجام شود. جزایر تصمیم‌گیری در ایران برنامه‌های ما را ساقط کرده است. به همین دلیل است که متن ورودی به مجلس در هنگام خروج متن دیگری خواهد شد.

تنوع و فراوانی اسناد کلان نیز یکی دیگر از چالش‌های برنامه‌های ایران است. دکتر عظیمی معتقد بود بهترین برنامه‌ها در ساختار اداری ایرانی نبود است. این بیان ایشان مستظهر به فکت بود. مک‌لئود در کتاب خود بیان کرده که سپهر ایرانی در ایران گویی ملک مدیر است. در نتیجه در چنین ساختاری رشد برنامه غیرممکن و بسیار سخت خواهد بود.

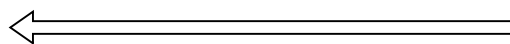
سازمان متولی برنامه که همان برنامه و بودجه است، در شرایط مطلوبی قرار ندارد. این سازمان باید در تراز رصد و توسعه کشور باشد.

برنامه‌های ما در بحران‌های آتی فاقد مسئولیت بود. سازمان برنامه در تمام مطالعات بحران را هشدار داده است. برای نمونه مشکلی که در آموزش عالی وجود دارد. سازمان برنامه در سال ۱۳۶۴ اعلام کرد که آموزش عالی به سمت و سوی بازاری شدن حرکت می‌کند و به رشد و توسعه کمک چندانی نخواهد کرد.

ایران ۱۴۰۰ با ایران ۱۳۱۰ کاملاً متفاوت است. مردم در برنامه‌های ما جایی ندارند. برنامه‌های ما اداری و بوروکراسی شده است. حتی جایگاه بخش‌های خصوصی در هدفگذاری‌های برنامه‌های ما نامعلوم است.

بزرگ‌ترین چالش برنامه این است که برنامه در موقعیتی است که باید تصمیم به بقا داشته باشد. فرایند زیر نشان می‌دهد که چگونه یک دغدغه عمومی ممکن است در مسیر خود در نهایت به یک فاجعه عمومی تبدیل شود:

دغدغه...مسئله...مشکل...معضل...بحران...فاجعه



اگر به دغدغه‌ها، چالش‌ها و آسیب‌ها توجه نکنیم، باید منتظر فاجعه‌ها و بحران‌ها باشیم. بنده در این کتاب به کنکاش چرایی آسیب‌ها و چالش‌ها پرداختم. جمع‌بندی نهایی اینکه جامعیت اشکالی است که کمتر کسی تاکنون از آن دفاع کرده است... به نظر می‌رسد برای رهایی از آسیب جامعیت، به طور خاص در برنامه‌های پس از انقلاب اسلامی، بدیل‌های دیگری نیز مورد توجه قرار گرفته است، اما همه بدیل‌ها به بدفرجامی و سوءسرنوشت دچار شده‌اند. بدیل‌های جامعیت با عناوین ابداعی هسته‌های خط‌دهنده و موضوعات خاص در برنامه‌های چهارم تا ششم بعد از انقلاب، در آغاز یا در ادامه مسیر برنامه، به بایگانی سپرده شده‌اند.

مطالعه و بررسی تحلیل‌ها و اظهارنظرها درباره جامعیت برنامه‌های میان‌مدت در ایران، این نتیجه‌گیری را قطعی می‌کند که باید به این رویکرد پایان داد. یکی از مناسب‌ترین راه‌حل‌ها این است که به سمت «برنامه‌ریزی سیاستی» تغییر مسیر داده شود.

علاوه بر برنامه‌ریزی سیاستی، بدیل دیگر در برابر جامعیت، برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی به شمار می‌آید. در بررسی و تبیین چرایی شکل‌گیری چالش‌های یازده‌گانه، مجموعه‌ای شصت‌گانه (۶۰) از علل موجوده، حاصل

شده است. برخی از این عوامل مستقیم و برخی دیگر غیرمستقیم و از جنس علل بسترساز و زمینه‌ای به شمار می‌آیند. در مجموعه عوامل شصت‌گانه، بیشترین فراوانی به هفت علت مربوط است:

۷	هژمونی قدرت و اراده فردی
۶	فقدان نظام رصد و پایش
۵	نفت
۴	شخصی شدن سازمان‌ها و افراد
۲	امتناع از برنامه‌ریزی/ روزمره‌گی
۲	تقدم اولویت‌های آنی
۲	بزرگی مشکلات

مهندس بازرگان عبارتی را به کار می‌گرفتند و آن اینکه «ابلیس کی اجازه داد ما بندگی کنیم؟» واقعیت این است که بزرگی مشکلات و مسائل روزمره اجازه نمی‌دهد که مدیران ما به برنامه‌ها فکر کنند. درنهایت از مجموع عوامل شصت و چهارگانه به یازده خوشه کلان رسیدیم که در زیر به آنها اشاره خواهیم کرد:

- اراده فردی
- شخصی شدن
- پیام‌های نفت
- مردم‌گریزی
- انبوه مشکلات
- ساختار اداری و نیروی انسانی
- منازعات سیاسی و رقابت‌ها
- تعاملات بین‌المللی
- ساختار حقوقی
- نظارت و پایش
- بدبرنامگی

به استناد چنین روشی، برنامه و برنامه‌ریزی در ایران با ۱۷ آسیب و چالش، ۶۴ علل و عوامل موجهه و ۱۱ خوشه کلان مواجه است. مطابق بررسی‌های انجام شده در این مطالعه، چنین دریافتی قطعی تلقی شده است که برون‌رفت از آسیب‌ها و چالش‌های برنامه و برنامه‌ریزی در ایران، مستلزم توجه به سه سطح است که عبارتند از: (۱) حکمرانی؛ (۲) فرد، فرهنگ، سازمان؛ و (۳) برنامه. این دسته‌بندی سه‌گانه البته قابل وسعت‌بخشی و تفصیل است، به این ترتیب که می‌توان آن را به یک دسته‌بندی پنج‌گانه عملیاتی مبدل کرد. به نظر محقق/ محققان، تغییر وضع شکل یافته در برنامه و برنامه‌ریزی، مستلزم آغازهای چندگانه هم‌زمان است. دستورالعمل و نسخه نهایی این است که کربدورهای موازی دقیقی باید طراحی و طی شود. این کربدورها به شرح زیر معرفی می‌شوند:

جدول ۱: کریدورهای پنج‌گانه اصلاح و بهبود برنامه و برنامه‌ریزی

حکومت و قوای سه‌گانه	سازمان‌های اداری	نهادهای توسعه (آ.پ و دانشگاه‌ها)	سازمان برنامه	آحاد جامعه
اجماع مشترک اصلاح نقش‌ها	حذف رویکرد شخصی شدن و انطباق بُردارهای اهداف	درونی نمودن توسعه و همگرایی	برنامه معتبر	اصلاح خصیصه‌های فردی (نگرش‌ها و بینش‌های مانع و پیش برنده)

بنا بر یافته‌های این مطالعه، در این تردیدی نخواهد بود که در صورت نادیده گرفتن مسائل و مباحث بنیادی (عوامل زمینه‌ای، هاله‌ای، پیشینی، پسینی و الزامات زیربنایی و مبنایی) و نیز ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی، انتظار بهبود در برنامه و برنامه‌ریزی، انتظاری نابجا و آرزویی ناکام خواهد بود. این گزاره البته در مطالعات و بررسی‌های مستمر ارائه شده در دهه‌های گذشته و نیز سال‌های اخیر اعلام شده است که از باب مثال می‌توان به برخی مباحث مطرح شده در همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (۱۳۷۸) اشاره کرد.

مطابق باور و زاویه دید پدیدآورندگان این اثر، تنها در صورتی می‌توان به بهبود و امید و اصلاح در برنامه و برنامه‌ریزی کشور نائل آمد که نگرش شبکه‌ای و کل‌گرا، به عنوان مبنایی برای اجماع و تفاهم مدنظر قرار گیرد و دریابند این نگرش، نقش‌آفرینی موازی و همزمان مجموعه عناصر کلیدی در کشور، شرایط لازم برای حرکت منطقی و پایدار به سمت افق مطلوب را فراهم می‌آورد.

در فصل آخر کتاب مطرح کردیم که طی هفتاد سال برنامه‌ریزی روایتی را به مخاطبان داده‌ایم، اینکه به واسطه این نوع مسائل مَهر پایان به برنامه‌ریزی، حرف درستی نیست. چراکه برنامه الزام برای افق‌های آینده است؛ اما قطعاً برای نگاه به افق آینده دو کار باید انجام شود. یا باید اصلاحات صورت گیرد که منظور بنده از این اصلاحات، اصلاحات یکساله است و باید به سرعت آغاز شود؛ یعنی در برنامه هفتم نباید برنامه‌های جامع داشته باشیم یا اینکه ما در کوتاه‌مدت به یک پارادایم شیفت نیازمندیم. پارادایم شیفت یعنی اینکه بر مسائل و زاویه دیدمان اجماع داشته باشیم. اگر ما به این سمت حرکت نکنیم، برنامه‌های ما به تشریفات و مناسک تبدیل خواهند شد و به خوش‌فرجامی برنامه‌ها دست نخواهیم یافت.

میزان تحقق و عملکرد برنامه ششم توسعه

دکتر افشین کسالائی، معاون امور برنامه‌ریزی، نظارت و آمایش سرزمین

سازمان برنامه و بودجه کشور



ما در ابتدای سال ۱۴۰۰ هستیم و طبیعتاً ۴ سال از برنامه ششم به سرانجام رسیده و سومین برش از برنامه سند چشم‌انداز طی شده و به دنبال برنامه هفتم هستیم. آنچه ما در بحث برنامه با آن مواجهیم که یک سری متغیرهای تقریباً ناپایدار، اعداد، ارقام و شاخص‌هاست.

پیش از ورود به مفهوم برنامه ششم و اجزای و ویژگی‌های آن، باید دانست چه اتمسفری وجود داشته که بر اساس آن برنامه ششم تهیه و تدوین شده است. مسئله دوم این است که به نظر می‌رسد در هر کشوری موضوعی مهم‌تر از آینده و از همه مهم‌تر آینده اقتصاد و توسعه آن کشور نیست.

آنچه در گفت‌وگوهای پیشین مطرح شد، شناسنامه توسعه ایران بود که قرار است بدانیم این شناسنامه در این چهار سال چگونه بوده است؟ ضمن احترامی که برای این نظریه قائل هستیم، بنده معتقدم کشورهای توسعه‌یافته توانسته‌اند از دل نظریات و تکنیک‌ها، راهکارها و راه‌حل‌های اجرایی خود را استنتاج کنند. مفهومی که به عنوان بومی کردن در ادبیات جهانی با آن مواجهیم، این است که باید بدانیم چگونه می‌توانیم با همه مشکلات حال حاضر، بحث نظارت و ارزیابی را در حدی قوی کنیم که بر نگاه عملکرد تصمیم‌گیر حاکم باشد؟ همچنین نهاد برنامه‌ریز به قدری خوب برنامه‌ریزی کند و نگاه نظارتی خود را عملیاتی کند که نهاد تصمیم‌گیر ناگزیر از اجرا باشد؟

عوامل مؤثر بر انتخاب پارادایم‌های حاکم بر برنامه‌های توسعه کشور

- الزامات متأثر از اسناد بالادست از جمله الگوی توسعه اسلامی- ایرانی، قانون اساسی، سند چشم‌انداز توسعه کشور، کلیه سیاست‌های کلی نظام و ناظر بر برنامه‌های توسعه کشور.
- تأثیر برنامه‌های قبلی و تعهدات ایجاد شده گذشته.
- تأثیر متغیرهای خارج از کنترل دولت مانند قیمت نفت، تحریم اقتصادی، تشنج‌های سیاسی، اجتماعی و منطقه‌ای.

- تأثیر طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی همزمان با برنامه‌های توسعه (برنامه تعدیل اقتصادی همزمان با برنامه اول، طرح ساماندهی اقتصادی همزمان با برنامه دوم توسعه، طرح تحول اقتصادی همزمان با برنامه چهارم و پنجم توسعه).

آسیب‌شناسی ساختار حاکم بر تدوین برنامه ششم توسعه

- تمرکزگرایی در نظام برنامه‌ریزی ایران.
 - کم‌توجهی به مشارکت و نقش فعالان بخش خصوصی و نهادهای مدنی، هولدینگ‌ها و بنیادهای بزرگ اقتصادی عمومی غیردولتی در فرایند برنامه‌ریزی.
 - گسیختگی و ناهماهنگی نظام تهیه، تصویب و نظارت بر برنامه‌های توسعه.
 - عدم وجود تعامل مناسب بین قوای کشور، به‌ویژه مجلس و سایر نهادهای مختلف طی فرایند برنامه‌ریزی (تدوین تا نظارت).
 - وجود مسائل و مشکلات متعدد در نهاد متولی برنامه‌ریزی و برجسته بودن دیدگاه تخصیص بودجه.
 - در دهه اخیر، مفهوم برنامه‌ریزی به مثابه تخصیص بودجه پنج‌ساله، با رقابت بخش‌ها برای اخذ منابع بیشتر پنداشته شده است. در نتیجه، برخی از برنامه‌ها به صورت انبوهی از ارقام و اعداد درآمده و حفظ سازگاری بین اجزای انبوه اطلاعات، بسیار دشوار و حتی غیرممکن بوده است.
 - عدم استقرار نظام برنامه‌ریزی مبتنی بر آینده‌پژوهی.
 - عدم وجود تعامل مناسب بین کارشناسان تدوین‌کننده سیاست‌های کلی و لایحه برنامه توسعه: در برنامه‌های توسعه، سیاست‌های ابلاغی توسط مقام معظم رهبری یکی از چارچوب‌های اصلی تعیین اهداف کلی برنامه بوده است، اما در عمل فرایند تدوین سیاست‌های کلی از مجرای مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظام برنامه‌ریزی از هم گسسته بوده است. سیاست‌های کلی در حلقه واسط به دلیل اینکه در دو نقطه متفاوت تدوین می‌شوند، با گسست‌های جدی مواجه است که در برنامه ششم به طور مشخص با نگاه برنامه‌ریزی مسئله‌محور حرکت کردیم.
- عموماً برنامه‌های قبلی به شکل جامع تهیه شده و از این‌رو دچار مشکلات ذیل بوده‌اند:
- به دلیل گستردگی مطالب و حوزه‌های مشمول، تضمینی برای ارتباط منسجم بین اهداف کلان، بخشی و منطقه‌ای در آن وجود نداشته است.
 - عدم امکان پوشش کامل تمامی مطالب توسط منابع مالی پیش‌بینی شده در برنامه.
 - تردید جدی در وجود ارتباط منسجم بین اجزای مختلف برنامه به گونه‌ای که توأمان یک هدف مشخص را دنبال نمایند.

- کاملاً مشخص است که ارائه جداول گسترده و اهداف ثابت در برنامه‌ها، کمکی به موفقیت برنامه‌ها نمی‌کند. بلکه حدی از اهداف باید در برنامه قرار گیرد که مسیر حرکت کشور را از ابعاد مختلف نشان دهد.

- عدم تعبیه تمامی وسایل لازم برای دستیابی به اهداف در برنامه. جدول مقایسه میانگین عملکرد برخی از شاخص‌های اقتصادی در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نشان می‌دهد پیش از برنامه ششم با چه اتفاقاتی مواجه بوده‌ایم، به‌ویژه برنامه پنجم که شاخص‌های مناسبی به کار برده نشده است. رشد اقتصادی در پایان برنامه پنجم ۵٫۶- درصد بود و نقدینگی و تورم عدد بسیار خاصی بود که ما را با مشکلات عدیده‌ای مواجه کرد.

جدول ۱: جدول مقایسه میانگین عملکرد برخی از شاخص‌های اقتصادی در برنامه توسعه پس از انقلاب

برنامه پنجم		برنامه چهارم		برنامه سوم		برنامه دوم		برنامه اول		شرح
عملکرد سه سال اول	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	
-۲	۸	۴٫۴	۸	۶٫۱	۶	۳٫۲	۵٫۱	۷٫۴	۸٫۱	رشد اقتصادی (درصد)
۱۲-	۱۱٫۲	۵٫۶	۱۲٫۲	۱۰٫۷	۷٫۱	۸	۶٫۲	۹٫۲	۱۱٫۶	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)
۲۳۰	۱۱۲۵	۸۵	۸۹۷	۵۸۹	۷۶۵	۲۶۳	۴۰۴	۳۸۴	۳۹۴	اشتغال جدید (هزار نفر)
۱۲٫۱	۱۰٫۴	۱۱٫۱	۱۱	۱۲٫۳	۱۲٫۶	۱۳٫۱	۱۲٫۶	۱۱٫۵	۱۳٫۴	نرخ بیکاری (درصد)
۲۶	۲۱٫۴	۲۸	۲۰	۲۸٫۹	۱۶٫۴	۲۵٫۵	۱۲٫۵	۲۵٫۱	۸٫۲	نقدینگی (درصد)
۲۴٫۵	۱۲٫۸	۱۵٫۴	۹٫۹	۱۴٫۱	۱۵٫۹	۲۵٫۶	۱۲٫۴	۱۸٫۹	۱۴٫۴	تورم (درصد)

مأخذ: قوانین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب

برنامه‌های توسعه از نظر حقوقی، سازمانی، ساختاری، ارتباط برنامه و بودجه و شیوه تأثیرگذاری آنها در ادامه مطالبی که ارائه خواهد شد ساختار برنامه‌های توسعه به‌ویژه برنامه چهارم تا ششم مشخص خواهد کرد و مشاهده خواهیم کرد که در بخش شیوه تأثیرگذاری برنامه عمدتاً دولت‌های چهارم، پنجم و ششم به علت عدم موافقت دولت‌ها با برنامه‌ها، تأثیرگذاری مطلوبی نداشته است.

تحولات کلان اثرگذار بر اجرا و عملکرد برنامه‌های توسعه

در برنامه چهارم، هدف برنامه کنار رفت و در برنامه پنجم موارد دیگری از جمله مسکن مهر، سهام عدالت، سهمیه‌بندی بنزین و هدفمندی یارانه‌ها روی کار آمد و عملاً آنچه در متن برنامه چهارم نوشته شده بود، بی‌اثر شد.

همچنین بحث تشدید تحریم‌های بین‌المللی به دلیل عدم تناسب با شرایط ویژه اقتصادی باعث کنار گذاشته شدن برنامه شد.

شرایط محیطی حاکم بر تدوین قانون برنامه ششم توسعه

- وضعیت رکودی حاکم بر فعالیتهای اقتصادی در ابتدای تدوین برنامه.
- درگیر بودن با مسائل اقتصادی به جا مانده از قبل؛ مانند قانون هدفمندی یارانه‌ها، وجود بدهی‌های بالای دولت، طرح‌های نیمه‌تمام زیاد، محدودیت در منابع مالی، بحران در حوزه بانک و حجم بالای معوقات بانکی.
- شرایط نامناسب منطقه از نظر درگیری‌ها و رقابت‌های شدید منطقه‌ای.
- شرایط دوران پس از تحریم‌ها (اجرایی شدن برجام) و لزوم توجه به آن.

رویکرد اصلی، حد تفصیل و جایگاه آمایش در برنامه ششم توسعه

* رویکرد اصلی برنامه ششم

- جامع‌نگر با نگاه ویژه به موضوعات خاص

* حد تفصیل برنامه

- برای هر یک از موضوعات کلیدی برنامه تا حد برنامه عملیاتی
 - برای بخش / فرابخش در حد برنامه راهبردی
 - * جایگاه آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه ششم
 - رویکرد تدوین برنامه با تکیه بر ضوابط ملی آمایش سرزمین قرار گیرد.
 - برش استانی برنامه عملیاتی موضوعات کلیدی (پروگرام‌های ویژه)
 - برش استانی پروگرام‌های بخشی
- در برنامه ششم توسعه قرار شد به موضوعات خاص نگاه شود و در این راستا چهار سرفصل مکان‌محور، موضوعات فرابخشی، بخشی و موضوعات خاص از جمله محیط‌زیست و آب در نظر گرفته شده بود.

حدود ۳۰ مورد موضوع خاص در ماده ۲ قانون برنامه آورده شد که برای هیچ‌یک از این موضوعات، برنامه عملیاتی نوشته نشد.

اقتصاد کلان

ماده ۳ - به منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالانه هشت درصد (۸٪) و ضریب جینی (۰,۳۴) در سال پایانی برنامه، اهداف کمی کلان و بخش‌های اقتصادی به تفکیک جداول (۱)، (۲) و (۳) تعیین می‌شود:

تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه

- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت ثابت ۱۳۸۳ کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه
- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص جاری کل اقتصاد و بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه
- کل جمعیت شاغل، نرخ بیکاری و شاغلین بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه
- شاخص بهره‌وری نیروی کار اقتصاد و بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه
- شاخص بهره‌وری کل سرمایه اقتصاد و بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه
- شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید اقتصاد و بخش‌های اقتصادی در برنامه ششم توسعه

بخش اول: اقتصاد کلان (احکام قانونی)

بخش دوم: بودجه و مالیه عمومی (اهداف کلی)

- تقویت انضباط مالی و بودجه‌ای
- گسترش جامعیت، عدالت و کارایی مالیاتی
- قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به منابع نفتی
- ارتقای بهره‌وری بخش عمومی
- منطقی نمودن اندازه دولت
- رقابت‌پذیر کردن اقتصاد و کاهش مداخله دولت در اقتصاد
- متکی کردن بودجه دولت به درآمدهای مالیاتی

بخش دوم: بودجه و مالیه عمومی (اهداف کمی)

پیش‌بینی شاخص‌های بودجه و مالیه عمومی

بخش دوم: بودجه و مالیه عمومی (احکام قانونی)

بخش سوم: نظام پولی بانکی و تأمین منابع مالی – اهداف کمی (بازار پول و سطح عمومی قیمت‌ها)

همه این اتفاقات در برنامه ششم پیش‌بینی شد. آنچه مهم است این است که بدانیم عملکرد سه سال اول چگونه بوده است؟

پرسش اساسی این است که راهکار عملیاتی ارزیابی و تحلیل عملکرد برنامه‌های توسعه کشور چیست؟ ما برای ارزیابی برنامه ششم توسعه چاره‌ای نداریم جز اینکه رابطه بین برنامه‌ها و بودجه‌ها را در نظر بگیریم؛ چراکه بخواهیم یا نخواهیم نظام برنامه، بودجه و نظارت اصول اساسی قانون برنامه و بودجه است، همان‌طور که در تمام دنیا این‌گونه است؛ یعنی ما نمی‌توانیم نظام مجزا، بودجه مجزا و نظام نظارت مجزا داشته باشیم.

مدل مفروض و عملیاتی

تحلیل عملکرد برنامه ششم توسعه با رویکرد انطباق با برنامه اجرایی بودجه

مبانی نظری و نظریه‌ها بسیار مهم هستند و پرداختن به پارادایم بسیار حائز اهمیت است؛ بنابراین معتقدم پیش از تدوین قانون برنامه هفتم باید پارادایم‌های نظری حاکم بر این قانون مشخص و مدل نظری آن ترسیم و متغیرهای آن تعریف شود.

در این چارچوب نیاز است ما تحلیل درستی از برنامه ششم ارائه دهیم. در امور برنامه‌ریزی کاری انجام شد که برای اولین بار رابطه بین برنامه و عملکرد بودجه مورد بررسی قرار گرفت. به این معنا که برنامه و بودجه را آنالیز کنیم، خروجی اینها را که پیوندهای کاربست مشخص است را بهره‌برداری نموده تا برای برنامه هفتم ساختار مناسبی تعریف و بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد را تهیه کرده و الگوهای دقیق‌تری برای نظارت و ارزیابی داشته باشیم.

فرایند بررسی

ما ناگزیر هستیم فرایندی را طی نمائیم که در این راستا سه گام را در نظر گرفتیم. در ادامه به ترتیب این گام‌ها مشخص شده است:

فرایند بررسی گام اول

در گام اول شناخت برنامه‌های توسعه و پس از آن ویژگی‌ها، اهداف و ارتباط آن با بودجه را مشخص می‌کنیم. همچنین شناخت قوانین بودجه، اصول و چارچوب، بخش‌ها و ارتباط با برنامه را نیز مشخص می‌کنیم.

فرایند بررسی گام دوم

در گام دوم نیازمند شکست برنامه‌ها، احکام مجزا در نظر گرفته شده است، دستگاه هر کدام از احکام را تفکیک و وزن‌دهی و اولویت‌بندی کرده و در نهایت ارتباط این احکام را با بودجه نیز مشخص کنیم. از طرف دیگر شکست بودجه به برنامه، ساماندهی، تقسیم و ترکیب‌بندی نیز باید انجام شود. پس از همسان‌سازی، ارتباط احکام با برنامه‌های اجرایی بودجه مشخص شود.

فرایند بررسی گام سوم

طبیعتاً این گام، بحث اتصال است؛ یعنی قاعدتاً یک سری از احکام با بودجه اتصال نداشتند و یک سری اتصال داشتند. باید اعتبارات احکام متصل و غیرمتصل مشخص می‌شد. عدم اتصال‌ها به چه دلیل بوده است؟ این سه گام در فرایندی انجام گرفته است و به نتیجه زیر رسیدیم:

ساختار کلی و مفهومی موضوع

سال‌هاست که گزارش‌های اقتصادی، اجتماعی می‌نویسیم. گزارش‌های اقتصادی عمدتاً بر اساس خوداظهاری است و رابطه مشخصی بین عملیات و تدوین برنامه وجود ندارد. در نهایت به این نتیجه رسیدیم که برای به دست آوردن تحلیل درستی از وضع موجود باید هزینه را به برنامه‌ریزی و هدف وصل کنیم و ارتباط میان قوانین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی باید با شکست هر یک به اجزای مربوطه و در سطح مشخص و خاصی برقرار شود.

بدین معنا که هر یک باید به واحدهای کوچک تشکیل‌دهنده تفکیک گردد و این امر تا سطحی که قابلیت تطابق داشته باشد، ادامه یابد. با این تعریف باید پس از طراحی ساختار کلی و پیش از آغاز تحلیل پیوندی میان آن دو، شناخت ویژگی‌های هر یک از عناصر انجام شود.

شناخت برنامه

قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی کشور در مجموع شامل ۱۹۷ ماده و ۱۰۱۴ تبصره، بند و جزء است که در ۷۲ موضوع طبقه‌بندی می‌گردد و در ارجاع به ۴۴ دستگاه و نهاد متولی، به ۱۳۶۵ حکم- دستگاه متمایز تفکیک می‌شود.

از میان احکام تفکیکی، ۹۷۸ مورد آن تکالیف محوله به دستگاه‌های مرتبط (۷۲ درصد) و ۱۰۰ مورد مجوزهای قانونی به دستگاه‌ها و گروه‌های هدف جهت تسهیل پیشبرد امور یا افزایش اختیار لازم بوده است و مابقی قواعد لازم‌الرعايه هستند.

آنالیز برنامه

- تفکیک مواد و تبصره‌های برنامه به احکام - دستگاه یونیک (۱۵۵۰ مورد)
- حذف خطاهای صورت گرفته در ارجاعات به دستگاه‌های بدون ارتباط عملکردی و تکراری غیرموجه (حذف ۱۸۵ مورد)
- تعیین ویژگی‌ها و مشخصات (ماهوی) احکام (قواعد، مجوزها و تکالیف)
- تعیین نحوه ارتباط احکام با اعتبارات (ویژگی اعتباری)
- اولویت‌بندی و ارزش‌گذاری احکام در مقایسه با سایر احکام و شرایط موجود در برنامه‌ریزی
- بررسی دوباره نحوه ارتباط احکام با اعتبارات و تدقیق این ارتباط
- طبقه‌بندی احکام بر مبنای دستگاه آنالیز برنامه

جدول ۲: آمار کلی برنامه توسعه ششم و احکام دائمی

عنوان قانون	تعداد مواد	تعداد تبصره - بند - جزء	تعداد احکام بدون تکرار	تعداد دستگاه	حکم - دستگاه	تعداد موضوع
احکام دائمی	۷۳	۲۹۳	۳۰۴	۳۲	۳۷۹	۴۵
برنامه ششم توسعه	۱۲۴	۷۲۱	۸۳۱	۴۳	۹۸۶	۷۱
برآیند دو قانون	۱۹۷	۱۰۱۴	۱۱۳۴	۴۴	۱۳۶۵	۷۲

جدول ۳: مشخصات برنامه توسعه ششم و احکام دائمی

مشخصه حکم	تعداد احکام	سهم
عناوین	۴۷	٪۳,۴۴
تکلیف	۹۷۸	٪۷۱,۶۵
قاعده	۲۴۰	٪۱۷,۵۸
مجوز	۱۰۰	٪۷,۳۳
جمع کل	۱۳۶۵	٪۱۰۰,۰۰

بیشترین تکالیف در موضوعات رفاه و تأمین اجتماعی - امور حمایتی و توانمندسازی (۷,۳ درصد)، کشاورزی و منابع طبیعی (۵,۲ درصد) و دفاع (۴,۶ درصد) و سهم عمده مجوزها در موضوعات آموزش عالی (۱,۴ درصد)، علم و فناوری (۱,۱ درصد) و (حمل و نقل و هواشناسی ۰,۶ درصد) بوده است. احکام بررسی شده با توجه به نوع وظایف دستگاه اجرایی در قبال آن حکم، دارای ویژگی‌های مختلف اعتباری هستند.

مشخصات اعتباری برنامه ششم و احکام

خروجی از نگاه موضوعات برنامه

وضعیت موضوعات از بعد تعداد احکام، تعداد احکام با قابلیت ارتباط اعتباری و احکام متصل شده به اعتبارات

آنالیز بودجه

- جدول شماره ۱ پیوست ۴ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به عنوان جدول پایه
- خلاصه و جمع‌بندی جدول شماره ۱ پیوست ۴ بر مبنای برنامه- دستگاه
- تبدیل جدول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به قالب برنامه- دستگاه
- ایجاد خروجی برنامه- دستگاه اعتبارات هزینه‌ای استانی ۱۳۹۹
- تطبیق و اصلاح کد و عناوین برنامه‌های استانی در مطابقت با کدها و عناوین ملی
- رفع مغایرت‌های برنامه با ملی
- رفع تفاوت دستگاهی با ملی
- تلفیق و یکپارچه‌سازی موارد فوق
- تفکیک برنامه- دستگاه یکپارچه به موضوعات مندرج در برنامه ششم توسعه و احکام دائمی کشور
- طبقه‌بندی برنامه‌های اجرایی با دستگاه اصلی مندرج در برنامه

تلفیق بودجه‌ها

- اخذ اطلاعات اعتبارات سه ساله (۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸) ملی و استان‌ها به تفکیک برنامه
- * بررسی همپوشانی و تطابق کدها و عناوین برنامه‌های اجرایی در دو سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹
- ۱- رفع مغایرت‌های ملی؛ ۲- رفع مغایرت‌های استانی؛ ۳- تطابق استانی و ملی؛ ۴- جمع‌بندی.
- * بررسی همپوشانی و تطابق کدها و عناوین برنامه‌های اجرایی در دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸
- ۱- رفع مغایرت‌های ملی؛ ۲- رفع مغایرت‌های استانی؛ ۳- تطابق استانی و ملی؛ ۴- جمع‌بندی؛ ۵- تطابق دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۹.
- * بررسی همپوشانی و تطابق کدها و عناوین برنامه‌های اجرایی در دو سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷
- ۱- رفع مغایرت‌های ملی؛ ۲- رفع مغایرت‌های استانی؛ ۳- تطابق استانی و ملی؛ ۴- جمع‌بندی؛ ۵- تطابق دو سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸؛ ۶- تطابق دو سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۹.

شناخت و تلفیق اجزای قوانین بودجه (ادامه)

امور ده‌گانه قوانین بودجه طی چهار سال (از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۳۹۹) به ترتیب شامل ۶۳۱، ۶۶۸، ۷۱۱ و ۷۱۴ برنامه اجرایی بوده است که در مجموع شامل ۷۴۲ برنامه اجرایی یکپارچه شده طی چهار سال یادشده هستند. سطح پیوندها، ارتباط احکام با برنامه‌های اجرایی بودجه که به تفکیک دستگاه مشخص شده‌اند، بوده است. در این بررسی بیش از ۳۲۰۰ برنامه - دستگاه ملی و بیش از ۱۰۰۰ برنامه - دستگاه استانی با ۶۳۵ حکم نیازمند اعتبار تطبیق داده شده است.

تلفیق و مقایسه بودجه‌های چهار سال (ادامه)

اگر نسبت کل احکام ارتباط داده شده را به ۱۲۶۴ حکم (کل احکام ۱۳۶۵ به جز ۱۰۱ حکم کلی و بسیط) محاسبه کنیم حدود ۵۰ درصد از احکام (۶۳۵ حکم) جهت تحقق، نیاز به اعتبار داشته که از این میان ۳۹ درصد (تمامی ۴۹۲ حکم از دسته‌های مختلف) به اعتبارات متصل شده‌اند.

از میان ۶۳۵ حکمی که «تحقق آنها نیاز حتمی به اعتبار ویژه‌ای دارد» برای ۴۵۱ حکم، معادل ۷۱ درصد، در قانون بودجه سال ۱۳۹۹ برنامه اجرایی مشخص پیش‌بینی شده و برای ۲۹ درصد احکام قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی در قوانین بودجه، برنامه اعتباری مشخصی در نظر گرفته نشده است. البته این بدان معنی نیست که این احکام هیچ‌گونه اعتباری یا عملکردی نداشته‌اند؛ بلکه در بسیاری از موارد این احکام از اعتبارات مشخص و مدونی برخوردار نبوده و به آسانی اعتبار اختصاص یافته به این احکام قابل شناسایی نیست.

تلفیق و مقایسه بودجه‌های چهار سال

امور ده‌گانه قوانین بودجه طی چهار سال (از سال ۱۳۹۶ تا سال ۱۳۹۹) به ترتیب شامل ۶۳۱، ۶۶۸، ۷۱۱ و ۷۱۴ برنامه اجرایی بوده است که در مجموع شامل ۷۴۲ برنامه اجرایی یکپارچه شده طی چهار سال یاد شده هستند.

سطح پیوندها، ارتباط احکام با برنامه‌های اجرایی بودجه که به تفکیک دستگاه مشخص شده‌اند، بوده است. در این بررسی بیش از ۳۲۰۰ برنامه - دستگاه ملی و بیش از ۱۰۰۰ برنامه - دستگاه استانی با ۶۳۵ حکم نیازمند اعتبار تطبیق داده شده است. ۳۱، ۶۶۸، ۷۱۱ و ۷۱۴ برنامه اجرایی بوده که در مجموع شامل ۷۴۲ برنامه اجرایی یکپارچه طی چهار سال یاد شده هستند.

پیوند و عدم پیوند

- کنار هم گذاری (مطابقت) احکام برنامه ششم و احکام دائمی با برنامه‌های اجرایی قوانین بودجه بر مبنای دستگاه مربوطه
- پیوند برنامه‌های اجرایی با احکام تا ۱۰ برنامه

- تدقیق رابطه‌گذاری و پیوند
- نتیجه‌گیری و تبیین این ارتباط در مرحله اولیه
- تدقیق نهایی نحوه ارتباط احکام با اعتبارات (بار سوم)
- بررسی دوباره احکام بدون اتصال با برنامه‌های اجرایی (بین بخشی و بین دستگاهی)
- بررسی احکام بدون اتصال با تطابق فعالیت و طرح‌های ذیل برنامه
- بررسی اعتبارات مرتبط با احکام در طول سال‌های برنامه ششم و احکام دائمی

خروجی پیوندها - کاربست

- ارتباط برنامه و بودجه (سنجش عملکرد اعتباری برنامه برای نخستین بار)
- پیوند اعتبارات در سطح برنامه‌های اجرایی در ۴ سال (برای نخستین بار)
- ارتباط احکام برنامه با اعتبارات ۹۹-۱۳۹۶ (بار نخست)
- خروجی‌های کلی برآیند کلی کشور - برنامه توسعه ششم و احکام دائمی
- خروجی‌های کلی - برآیند کلی کشور - اعتبارات ۹۹-۱۳۹۶
- برنامه‌های اجرایی پراهمیت
- پیشنهادها

وضعیت کلیات اعتبارات بودجه در ارتباط با احکام برنامه - ۴ ساله (ادامه)

- در هر سال ردیف اول اعتبارات بررسی شده - ردیف دوم اعتبارات متصل شده - ردیف سوم سهم - ردیف اول اعتبارات بررسی شده
- ردیف دوم اعتبارات متصل شده
 - ردیف سوم سهم اعتبارات متصل شده از کل اعتبارات بررسی شده است.
- ردیف اول اعتبارات بررسی شده - ردیف دوم اعتبارات متصل شده - ردیف سوم سهم اعتبارات متصل شده از کل اعتبارات بررسی شده است.

نمونه برنامه‌های اجرایی بر اساس اعتبارات

پرتکرارترین برنامه‌های اجرایی قوانین بودجه سنواتی طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۶ در انطباق با احکام قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی

نتایج انطباق احکام قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور با بودجه سنواتی سال‌های ۹۹-۱۳۹۶ نشان می‌دهد که دولت طی چهار سال ابتدایی این برنامه با اولویت قرار دادن موضوعاتی همچون امور حمایتی و توانمندسازی، بیمه‌های اجتماعی، امداد، نجات، پیشگیری، کاهش آسیب‌های اجتماعی و تصویب بیش از ۱۵۸ هزار میلیارد تومان اعتبار طی این سال‌ها در برنامه توسعه خدمات حمایتی نهایت تلاش خود را در این زمینه انجام داده که بیش از ۹۹ درصد این اعتبار، هزینه‌ای بوده است. تکرار بیش از ۶۰ باره این برنامه در احکام قوانین یادشده نشان از دغدغه دولت برای اجرایی نمودن اهداف مندرج در برنامه‌های میان مدت موضوعات یادشده دارد.

برنامه توسعه خدمات بیمه‌ای با اعتباری بیش از ۲۲ هزار میلیارد تومان طی چهار سال گذشته در موضوعاتی همچون امور حمایتی و توانمندسازی، بیمه‌های اجتماعی، کشاورزی و منابع طبیعی با ۲۳ بار تکرار از دیگر برنامه‌های مهم و اولویت‌دار دولت در این سال‌ها بوده است.

برنامه توسعه خدمات حمایتی در موضوعات امور حمایتی و توانمندسازی، بیمه‌های اجتماعی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و ارتقای سرمایه اجتماعی با اعتباری بیش از ۱۵۸ هزار میلیارد تومان بیشترین سهم از اعتبارات قوانین بودجه طی سال‌های ۹۹-۱۳۹۶ را به خود اختصاص داده است. این اعتبار در اختیار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی قرار گرفته است تا بر اساس اهداف از پیش تعیین شده در قوانین برنامه ششم توسعه و احکام دائمی هزینه نمایند.

برنامه ارائه خدمات درمانی در موضوعات سلامت و ارتقای کیفیت زندگی و امداد و نجات با اعتباری بیش از ۱۴۶ هزار میلیارد تومان رتبه بعدی در سهم از اعتبارات قوانین بودجه سال‌های ۹۹-۱۳۹۶ را دارد. دستگاه‌هایی همچون وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مسئولیت تحقق اهداف مربوطه مندرج در قوانین برنامه ششم توسعه و احکام دائمی را با اعتبار یاد شده بر عهده داشته‌اند.

خروجی انطباق

آنچه مهم است این که از مجموع ۷۴۲ برنامه اجرایی یکپارچه شده قوانین سنواتی بودجه ۳۳۰ برنامه اجرایی در سال ۱۳۹۹ قابلیت اتصال به احکام قوانین برنامه را داشته‌اند. اگر سهم احکام متصل شده به برنامه‌های اجرایی بودجه را به کل احکام مدنظر قرار دهیم، موضوعات توسعه عشایری (دو حکم و دو برنامه غیرتکراری)، نظام آماری کشور (سه حکم و دو برنامه غیرتکراری) و تسهیل تجارت فرامرزی (سه حکم و دو برنامه غیرتکراری) با اتصال ۱۰۰ درصد احکام به برنامه‌های اجرایی بودجه در رده نخست قرار دارند.

از مجموع ۴۵۱ حکم متصل شده به برنامه‌های اجرایی بودجه، موضوعات کشاورزی و منابع طبیعی (۴۸ حکم با ۷۴ برنامه اجرایی تکراری و ۳۲ برنامه غیرتکراری)، دفاع (۴۳ حکم با ۱۲۶ برنامه اجرایی تکراری و ۴۷ برنامه غیرتکراری)، امور حمایتی و توانمندسازی (۳۹ حکم با ۴۶ برنامه اجرایی تکراری و سه برنامه غیرتکراری) رتبه‌های اول تا سوم را در سهم احکام متصل شده به کل احکام بخش خود را دارند. میانگین سهم تعداد برنامه‌های اجرایی قوانین بودجه که به احکام قوانین برنامه متصل شده ۵۳,۷ درصد تعداد کل برنامه‌های اجرایی بودجه بوده است. این رقم در سال ۱۳۹۹ با ۴۶,۴ درصد کمترین و در سال ۱۳۹۶ با ۵۶,۳ درصد بیشترین میزان انطباق بین برنامه‌های اجرایی قوانین بودجه با احکام قوانین برنامه‌های توسعه را تجربه کرده است. در سال ۱۳۹۹، ۸۲,۴ درصد از اعتبارات هزینه‌ای ملی، ۸۸ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی (در مجموع ۸۴ درصد کل اعتبارات ملی) و ۷۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای استانی ارتباط مشخص و قابل ردیابی با احکام قانون برنامه ششم توسعه و احکام دائمی کشور را داشته‌اند.

جدول ۴: وضعیت برنامه‌های اجرایی قانون بودجه در ارتباط با احکام برنامه

عنوان	برنامه‌های یکپارچه	برنامه‌های یونیک	برنامه‌های غیرتکراری-فقط یک‌بار	برنامه‌های تکرارشونده	برنامه‌های تکراری	برنامه‌های متصل-باتکرار
تعداد برنامه اجرایی	۷۴۲	۳۳۰	۱۴۲	۱۸۸	۶۵۸	۹۸۸

تعداد برنامه اجرایی

- اتصال ۵۳,۷ درصد تعداد کل برنامه‌های اجرایی به احکام برنامه ششم و احکام دائمی.
- در سال ۱۳۹۹ با ۴۶,۴ درصد کمترین و در سال ۱۳۹۶ با ۵۶,۳ درصد بیشترین.

اعتبارات برنامه اجرایی

سال ۱۳۹۹، ۸۲,۴ درصد از اعتبارات هزینه‌ای ملی، ۸۸ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی (در مجموع ۸۴ درصد کل اعتبارات ملی) و ۷۱ درصد اعتبارات هزینه‌ای استانی با احکام ارتباط داشته‌اند.

چارچوب ارتباطی بین ساختار و عناصر برنامه هفتم توسعه (پیشنهادی)

با کاری که انجام شده، مثل یک مدل نظری به مفهوم زمینه بنیاد رسیدیم و آن اینکه بین برنامه‌های تدوین شده و بودجه‌ها ارتباط وجود دارد، اما ارتباط گسسته و هیچ‌کس تاکنون این ارتباط را به یکدیگر وصل نکرده است؛ بنابراین ما ناگزیریم عملیاتی‌تر فکر کنیم.

- مطالعات آمایش سرزمین و اسناد بالادستی
- تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه
- تدوین برنامه هفتم توسعه (با رویکرد ارتباط برنامه‌های اجرایی برنامه و بودجه)
- تهیه و تدوین برنامه و بودجه سالانه
- اجرای برنامه و بودجه سالانه

وجه تمایز برنامه هفتم توسعه با سایر برنامه‌های توسعه

پیشنهاد ما برای برنامه هفتم این است که با رویکرد ارتباط برنامه‌های اجرایی برنامه و بودجه تدوین کنیم. برنامه‌ها و بودجه نوشته می‌شود.

* وضعیت موجود (برنامه‌های توسعه پیشین):

- تعیین عناوین موضوعات برنامه توسط بخش (برنامه جامع)
- تنظیم عناوین برنامه‌های اجرایی توسط بخش
- پیش‌بینی منابع و تدوین احکام مورد نیاز

* وضعیت مطلوب (برنامه هفتم توسعه)

- تعیین موضوعات و اولویت‌های توسعه در کشور
- تعیین عناوین بسته‌های اجرایی (پروگرام‌های) بخشی و منطقه‌ای بر اساس تفاوت‌ها و ظرفیت‌های مناطق
- تعیین عناوین برنامه‌های اجرایی اولویت‌های توسعه در کشور
- تدوین برنامه‌های اجرایی اولویت‌دار بخشی و منطقه‌ای

بازنگری در رویکرد تدوین برنامه هفتم توسعه

رویکرد تدوین برنامه هفتم توسعه:

۱- بازنگری نظام برنامه‌ریزی

- آسیب‌شناسی ساختار برنامه (اعم از دروندادها، بروندادها، مراحل تصویب و تدوین)
- آسیب‌شناسی فرآیند تدوین برنامه (آسیب‌شناسی بخش‌ها و فرابخش‌ها به عنوان موضوعات برنامه)

۲- بازنگری محتوای برنامه

- اتصال به اسناد بالادستی از جمله سند آمایش ملی، استانی و...

- اتصال به بودجه‌های سنواتی سالانه

۳- بازنگری فرآیند اجرا و نظارت بر برنامه

- استمرار دائمی ستاد و شوراهای برنامه‌ریزی در طول برنامه هفتم

- نظارت مستمر بر پیشبرد اهداف تعیین شده در طول سال‌های برنامه و تحقق نظارت برنامه‌ای و نظارت عملیاتی

کار جدیدی که در امور برنامه‌ریزی نظارت و آمایش سرزمین انجام شده، استانداردسازی برنامه‌های اجرایی قانون برنامه ششم است که گام‌های اجرایی این برنامه در زیر به صورت تیتروار بیان شده است:

گام‌های اجرایی برنامه اجرایی استاندارد شده

- ۱- تهیه و تنظیم چارچوب دستورالعمل برنامه اجرایی استان

- ۲- ارسال چارچوب دستورالعمل تهیه برنامه اجرایی به استان‌ها

- ۳- دریافت درفت اولیه برنامه اجرایی استان‌ها

- ۴- پیگیری اصلاح برنامه اجرایی استان‌ها در چارچوب دستورالعمل برنامه اجرایی استان‌ها (با ذکر موارد برای اصلاح)

- ۵- دریافت نسخه نهایی برنامه اجرایی استان‌ها پس از اعمال اصلاحات لازم

- ۶- استخراج برنامه اجرایی هر یک از استان‌ها

- ۷- ارسال برنامه اجرایی استخراج شده به امور بخشی سازمان برای اظهارنظر (به تفکیک بخش)

- ۸- دریافت برنامه اجرایی بخشی پس از اعمال نظر امور بخشی سازمان

- ۹- انطباق برنامه اجرایی هر یک از استان‌ها با دستورالعمل بودجه استان‌ها

۱۰- استخراج برنامه اجرایی استاندارد شده

۱۱- ارائه برنامه اجرایی استاندارد شده به امور بخشی سازمان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها برای اعلام نظر

۱۲- دریافت نظرات استانی و امور بخشی برنامه اجرایی استاندارد شده

۱۳- اعمال نظرات استانی و بخشی در تهیه برنامه اجرایی استاندارد شده

۱۴- تهیه و تدوین برنامه اجرایی استاندارد شده

جدول ۵: فراوانی برنامه‌های اجرایی استانی

عنوان	برنامه اجرایی اولیه پیشنهادی	برنامه اجرایی استان‌ها	برنامه اجرایی دستورالعمل بودجه	برنامه اجرایی استاندارد شده استانی	برنامه اجرایی پیشنهادی استان‌ها	برنامه اجرایی استاندارد شده - نهایی (با اعمال نظرات بخش و استان‌ها)
تعداد	۲۱۷۶	۴۵۲	۸۴	۱۷۱	۳۳۰	۱۷۷

برنامه‌های اجرایی پیشنهادی از استان‌ها در یک رفت و برگشت چندماهه و با توجه به نظرات امور بخشی و استان‌ها به ۱۷۷ برنامه اجرایی تقلیل یافت. کاری که به زودی انجام خواهد شد این است که میزان و شاخص‌های سنجش تمام این عناوین را تعیین خواهیم کرد و برای اولین بار برنامه‌های اجرایی استاندارد شده در کشور خواهیم داشت و در برنامه هفتم مبنای نظر قرار خواهیم داد.

شایان ذکر است که ارائه عملکرد برنامه ششم بر اساس یک سری شاخص‌ها غیرممکن است، چراکه ما در متنی قرار گرفته‌ایم که این متن حاکم بر کشور، برانزده این کشور نبوده است.

بنابراین ما ناگزیر ارتباط بین برنامه و بودجه را مورد بررسی قرار دادیم. ارتباط بین برنامه و بودجه تعریف شده نیست. به نظر می‌رسد برنامه‌های اجرایی همچنان ساز خود را در بودجه می‌زنند. ما باید برنامه‌های اجرایی بودجه را بر اساس برنامه‌هایی اجرایی برنامه تعریف و هماهنگ کنیم. به این معنا که دو اتفاق مهم رخ خواهد داد:

اول اینکه برنامه‌های اجرایی در متن برنامه توسعه دقیق خواهند شد. **دوم** هماهنگی پایدار و مستمر بین برنامه و بودجه اتفاق خواهد افتاد که در نهایت امکان نظارت وجود خواهد داشت.

ماده ۱۲۱ قانون برنامه ششم توسعه و ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه به طور مشخص بر این موضوع تأکید داشته است: مهم‌ترین کاری که نظام برنامه‌ریزی کشور باید انجام دهد، تقویت نظارت برنامه‌ای و نظارت عملیاتی است که اتفاق نخواهد افتاد، مگر اینکه بتوانیم ارتباط وسیع و شفاف برقرار کنیم.

بازخوانی تجربه تدوین، تصویب و اجرای برنامه میان مدت اقتصاد مقاومتی و جهش تولید

دکتر نعمت‌الله اکبری، عضو هیئت علمی دانشگاه و
رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان



در چند سال اخیر و با شدت یافتن تحریم‌های یک‌جانبه علیه جمهوری اسلامی ایران با هدف متوقف کردن برنامه‌های صلح‌آمیز هسته‌ای ایران، واژه جدید «اقتصاد مقاومتی» به ادبیات اقتصادی اضافه و به فراخور حال و روز اقتصاد کشورمان مورد بحث قرار گرفته است.

این واژه اولین بار در دیدار کارآفرینان با مقام معظم رهبری در شهریور سال ۱۳۸۹ مطرح شد. در همین دیدار، رهبر معظم انقلاب «اقتصاد مقاومتی» را معنا و مفهومی از کارآفرینی معرفی و برای نیاز اساسی کشور به کارآفرینی نیز دو دلیل «فشار اقتصادی دشمنان» و «آمادگی کشور برای جهش» را معرفی نمودند.

اقتصاد مقاومتی

اقتصاد مقاومتی به معنی تشخیص حوزه‌های فشار و متعاقباً تلاش برای کنترل و بی‌اثر کردن آن تأثیرها است و در شرایط آرمانی تبدیل چنین فشارهایی به فرصت است. همچنین برای رسیدن به اقتصاد مقاومتی باید وابستگی‌های خارجی کاهش یابد و بر تولید داخلی کشور و تلاش برای خوداتکایی تأکید شود.

معنای خاص: رفع آسیب‌پذیری اقتصادی در مقابل تکانه‌ها؛

معنای عام: افزایش قدرت انعطاف نظام برای نشان دادن واکنش‌های مناسب به تغییرات، جهت حداکثرسازی استفاده از فرصت‌ها و حداقل‌سازی هزینه خسارت‌های احتمالی تغییرات مذکور.

بیانات رهبر معظم انقلاب پیش از ابلاغیه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

- بیانات در دیدار جمعی از دانشجویان (نوزده مرداد ۱۳۹۰)
 - بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار مسئولان و کارگزاران نظام (سوم مرداد ۱۳۹۱)
 - بیانات در دیدار جمعی از پژوهشگران و مسئولان شرکت‌های دانش‌بنیان (هشتم مرداد ۱۳۹۱)
 - بیانات در دیدار رئیس جمهوری و اعضای هیئت دولت (دوم شهریور ۱۳۹۱)
 - بیانات در حرم مطهر رضوی در اولین روز سال ۱۳۹۲
 - بیانات رهبر معظم انقلاب در دیدار کارگران و فعالان بخش تولید کشور به مناسبت هفته کارگر (هفتم اردیبهشت ۱۳۹۲)
 - بیانات در دیدار دانشجویان (شش مرداد ۱۳۹۲)
 - بیانات در دیدار رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت (شش شهریور ۱۳۹۲)
 - بیانات در دیدار فرماندهان و کارکنان نیروی هوایی ارتش (نوزده بهمن ۱۳۹۲)
 - بیانات در دیدار مردم آذربایجان به مناسبت قیام بیست و نهم بهمن مردم تبریز (۲۸ بهمن ۱۳۹۲)
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغیه رهبر معظم انقلاب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹)
- ۱- تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط
 - ۲- پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری به منظور ارتقای جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه
 - ۳- محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید، توانمندسازی نیروی کار، تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد، ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان‌ها و به کارگیری ظرفیت و قابلیت‌های متنوع در جغرافیای مزیت‌های مناطق کشور
 - ۴- استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها در جهت افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری، کاهش شدت انرژی و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی
 - ۵- سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش، به‌ویژه با افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق ارتقای آموزش، مهارت، خلاقیت، کارآفرینی و تجربه
 - ۶- افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی (به‌ویژه در اقلام وارداتی) و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع در مبادی تأمین کالاهای وارداتی با هدف کاهش وابستگی به کشورهای محدود و خاص.

- ۷- تأمین امنیت غذا و درمان و ایجاد ذخایر راهبردی با تأکید بر افزایش کمی و کیفی تولید (مواد اولیه و کالا)
- ۸- مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف و ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه‌ریزی برای ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیری در تولید
- ۹- اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی
- ۱۰- حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق:

- تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم
- گسترش خدمات تجارت خارجی و ترانزیت و زیرساخت‌های مورد نیاز
- تشویق سرمایه‌گذاری خارجی برای صادرات
- برنامه‌ریزی تولید ملی متناسب با نیازهای صادراتی، شکل‌دهی بازارهای جدید و تنوع‌بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها به‌ویژه با کشورهای منطقه
- استفاده از سازوکار مبادلات تهاتری برای تسهیل مبادلات در صورت نیاز
- ایجاد ثبات روبه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف
- ۱۱- توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج
- ۱۲- افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از طریق:
 - توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان، به‌ویژه همسایگان
 - استفاده از دیپلماسی در جهت حمایت از هدف‌های اقتصادی
 - استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای
- ۱۳- مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز از طریق:
 - انتخاب مشتریان راهبردی
 - ایجاد تنوع در روش‌های فروش
 - مشارکت دادن بخش خصوصی در فروش
 - افزایش صادرات گاز
 - افزایش صادرات برق
 - افزایش صادرات پتروشیمی
 - افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی

- ۱۴- افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز و تأکید بر حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، به‌ویژه در میادین مشترک
- ۱۵- افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه (بر اساس شاخص شدت مصرف انرژی) و بالا بردن صادرات برق، محصولات پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی با تأکید بر برداشت صیانتی از منابع
- ۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد
- ۱۷- اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی
- ۱۸- افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت
- ۱۹- شفاف‌سازی اقتصاد، سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری و ارزی
- ۲۰- تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه
- ۲۱- تبیین ابعاد اقتصاد مقاومتی و گفتمان‌سازی آن به‌ویژه در محیط‌های علمی، آموزشی و رسانه‌ای و تبدیل آن به گفتمان فراگیر و رایج ملی
- ۲۲- دولت مکلف است برای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با هماهنگ‌سازی و بسیج پویای همه امکانات کشور، اقدامات زیر را معمول دارد:
- شناسایی و به‌کارگیری ظرفیت‌های علمی، فنی و اقتصادی برای دسترسی به توان آفندی و اقدامات مناسب
 - رصد برنامه‌های تحریم و افزایش هزینه برای دشمن
 - مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و به‌هنگام در برابر مخاطرات و اختلال‌های داخلی و خارجی
- ۲۳- شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار
- ۲۴- افزایش پوشش استاندارد برای کلیه محصولات داخلی و ترویج آن

معاون اول رئیس‌جمهور مسئولیت عملیاتی کردن اقتصاد مقاومتی را به عهده گرفت که ابلاغیه به شرح زیر است:

بسم الله الرحمن الرحيم

جناب آقای اسحاق جهانگیری

معاون اول رئیس‌جمهور

با عنایت به ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی، لازم است بی‌درنگ، اقدامات بایسته در جهت جلب مشارکت گسترده همه نهادها و آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی برای دستیابی به رشد پویا و تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله ساماندهی شود. از این رو ضروری است:

۱- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیشنهادهای لازم، نقشه راه و زمان‌بندی اجرای مواد ۲۴ گانه را تهیه و ارائه نمایند.

۲- کمیسیون‌های ذی‌ربط دولت، طرح‌ها و پیشنهادهای لازم را در اولویت رسیدگی قرار داده برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه دهند.

۳- بانک مرکزی، تدابیر پولی، اعتباری و ارزی متناسب با این سیاست‌ها را تهیه و در دستور کار شورای پول و اعتبار قرار دهد.

۴- وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو زمینه‌های لازم برای رشد بهره‌وری، حفظ و توسعه ظرفیتهای تولید و حمایت همه‌جانبه از صادرات کالاها و خدمات را فراهم کنند.

۵- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، رسانه‌های کشور به‌ویژه رسانه ملی، با جلب مشارکت اندیشمندان، نویسندگان، هنرمندان در جهت تبیین اقتصاد مقاومتی و گفتمان‌سازی لازم برنامه‌ریزی و اقدام نمایند.

۶- معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد ساماندهی نظام ملی نوآوری و اجرای نقشه علمی کشور در جهت توسعه اقتصاد دانش‌بنیان، پیگیری و هماهنگی لازم را معمول دارند.

۷- ستاد مبارزه با فساد با همکاری دیگر قوا، اقدامات خود را در جهت شفاف‌سازی اقتصاد و جلوگیری از زمینه‌های فساد را با جدیت دنبال کند.

۸- در طراحی گام‌های اجرایی هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش تولید و بهره‌وری و ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی و تأمین امنیت غذا و درمان در اولویت قرار گیرد.

۹- وزارت امور خارجه تلاش‌های خود را در توسعه پیوندهای راهبردی و استفاده از دیپلماسی فعال در جهت تأمین حضور عزتمندانه ایران در اقتصاد جهانی در لغو محدودیت‌ها در چارچوب سیاست‌های نظام گسترش دهد.

۱۰- وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور خارجه، وزارت صنعت، معدن و تجارت و دبیرخانه مناطق آزاد ویژه تجاری و صنعتی، اقدامات لازم برای تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و گسترش و تسهیل تولید و صادرات را معمول دارند.

۱۱- ستاد هماهنگی اقتصادی دولت، با ایفای نقش ستاد اقتصاد مقاومتی کشور، هماهنگی لازم در برنامه‌ها و سیاست‌ها را تأمین و اجرای آن را پیگیری نماید.

ضروری است گزارش اقدامات و پیشرفت کار به طور منظم به این‌جانب ارائه گردد. توفیق همه همکاران در شکوفایی اقتصاد عزتمند و سربلندی ملت عزیز ایران را از درگاه خداوند بزرگ مسئلت می‌کنم.

حسن روحانی (اول اسفند ۱۳۹۲)

یکی از مشکلات ما این است که اقتصاد مقاومتی را بیشتر فرایندی نگاه کردیم تا مدل مفهومی؛ بنابراین می‌طلبید ابتدا با مدل مفهومی اقتصاد مقاومتی را تبیین کنیم. به همین دلیل هر از گاهی یک حوزه مسئولیتی انتخاب می‌کنیم که این نوعی از نظام برنامه‌ریزی حاکم بر کشور ماست.

رویکرد اقتصاد مقاومتی دارای پنج جنبه مشخص و ممیزی شده است که عبارتند از:

- عدالت بنیانی

- مردمی بودن

- دانش‌بنیانی

- درونزایی

- برونگرایی

اقدامات دولت در راستای اجرای منویات مقام معظم رهبری

اقدامات دولت در راستای اجرای سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده که سعی شد یک مدل مفهومی طراحی شود، برنامه‌های ملی و طرح‌های اقتصاد مقاومتی در ۱۲ محور مدلیزه و هر یک از برنامه‌های دولت بر اساس یک یا چند مورد از سیاست‌های ابلاغی دولت تدوین گردید.

۱- ارتقای بهره‌وری

۲- پیشبرد برونگرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی)

۳- ارتقای توان تولید ملی (درون‌زایی اقتصاد)

۴- عدالت بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت

۵- برقراری انضباط مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت

۶- توسعه اقتصاد دانش‌بنیان

۷- گفتمان‌سازی اجتماعی و فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی

۸- شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد

۹- توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین‌دستی و توسعه بازار

۱۰- هدفمندسازی یارانه‌ها

۱۱- مردمی کردن اقتصاد

۱۲- سیاست‌های پولی و ارزی

شاخص‌های ارزیابی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی (مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۱۳۹۴/۱۰/۲۸)

۱- شاخص‌های حوزه اقتصاد کلان

۲- شاخص‌های مرتبط با برنامه‌های ملی اقتصاد مقاومتی

شاخص‌های حوزه اقتصاد کلان در سه محور مورد توجه قرار گرفت و سعی شد شاخص‌های ذیل آن قرار بگیرد.

شاخص‌های حوزه اقتصاد کلان

الف) تحقق رشد پویا

- نرخ رشد تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه
- واریانس نرخ رشد تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه
- سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه
- سهم ارزش افزوده بخش صنعت (ساخت) از تولید ناخالص داخلی به قیمت پایه
- سهم ارزش افزوده بخش معدن (به جز نفت و گاز) از تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه
- سهم ارزش افزوده بخش نفت و گاز از تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه
- سهم ارزش افزوده بخش خدمات از تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت پایه
- نرخ تورم بر اساس شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی

ب) کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد

- سهم عواید نفتی در بودجه کشور
- ترکیب صادرات کشور برحسب کشور مقصد
- ترکیب واردات کشور برحسب کشور مبدأ
- ترکیب واردات به تفکیک واسطه‌ای، مصرفی و سرمایه‌ای

ج) افزایش انعطاف‌پذیری اقتصاد

- رشد تولید و تعداد محصولات در صنایع بالادست و پایین‌دست نفت و گاز
- رتبه ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی به تفکیک اجزای ۱۲ گانه آن
- رشد سرمایه‌گذاری ایرانی در کشورهای خارجی
- نسبت کفایت ذخایر ارزی
- نسبت کفایت ذخایر خارجی کشور

- سهم ایران در زنجیره تولید بین‌المللی (جهانی)

شاخص‌های مرتبط با برنامه‌های ملی اقتصاد مقاومتی (مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی)

در ۱۲ محوری که دولت برنامه‌های خود را در قالب برنامه اجرایی ابلاغ کرد شاخص‌های مرتبط با برنامه در هر محور تعیین و تبیین شد که در زیر به اختصار به آنها اشاره شده است:

(۱) برنامه ملی ارتقای بهره‌وری

۱- شاخص بهره‌وری نیروی کار برحسب تقسیم تولید ناخالص داخلی بر تعداد شاغلان کشور

۲- شاخص بهره‌وری نیروی کار برحسب تقسیم ارزش افزوده هر یک از بخش‌های اصلی اقتصاد بر تعداد شاغلان آن بخش

۳- شاخص بهره‌وری نیروی کار برحسب تقسیم تولید ناخالص داخلی بر ساعت اشتغال کل

۴- شاخص بهره‌وری سرمایه برحسب تقسیم تولید ناخالص داخلی بر ارزش موجودی سرمایه ثابت کل کشور

۵- شاخص بهره‌وری سرمایه برحسب تقسیم ارزش افزوده هر یک از بخش‌های اصلی اقتصاد بر ارزش موجودی سرمایه ثابت آن بخش

۶- نرخ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید

۷- شاخص بهره‌وری انرژی برحسب تقسیم ارزش ستانده بر مقدار انرژی مصرف شده در اقتصاد کشور

۸- شاخص شدت انرژی: مصرف نهایی انرژی (بشکه معادل نفت خام) تقسیم بر تولید ناخالص داخلی

۹- شاخص بهره‌وری آب، برحسب تقسیم ارزش ستانده بر مقدار آب مصرف شده در سطح کل اقتصاد

۱۰- بهره‌وری فیزیکی آب کشاورزی (مقدار آب مصرفی کشاورزی متر مکعب) تقسیم بر مقدار محصول تولید شده (کیلوگرم)

۱۱- بهره‌وری اقتصادی (ریالی) آب کشاورزی (مقدار آب مصرفی کشاورزی متر مکعب) تقسیم بر سود خالص محصول تولید شده (ریال)

۱۲- سرانه مصرف آب در بخش کشاورزی به ازای هر واحد ارزش افزوده این بخش

۱۳- سرانه مصرف آب در بخش صنعت به ازای هر واحد ارزش افزوده این بخش

۱۴- راندمان نیروگاه‌ها

۱۵- تلفات انتقال و توزیع مصرف انرژی برق

شاخص‌ها قرار است در مرحله نظارت و ارزیابی کمک‌کننده باشد، اما از آنجا که از ابتدا مدل مفهومی برای آن تعیین نکردیم و صرفاً سراغ فرایندها رفتیم، سال‌های آینده به فراموشی سپرده می‌شود و سیاست اقتصاد مقاومتی پروژه‌محور خواهد شد و از مدل مفهومی خود فاصله زیادی خواهد گرفت.

(۲) برنامه ملی پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی)

۱- نرخ رشد صادرات غیرنفتی

- ۲- تراز تجاری غیرنفتی کشور
- ۳- نسبت صادرات غیرنفتی به کل صادرات- وزن/ ارزش
- ۴- نسبت صادرات غیرنفتی به کل واردات- وزن/ ارزش
- ۵- نسبت صادرات غیرنفتی به واردات (بدون میعانات گازی)- وزن/ ارزش
- ۶- نسبت واردات کالاهای سرمایه‌ای (واسطه‌ای) به کل واردات- وزن/ ارزش
- ۷- نرخ رشد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
- ۸- نسبت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی + قراردادهای به تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
- ۹- نسبت سرمایه‌گذاری خارجی (FDI + قراردادهای مشارکتی + فاینانس) بر کل تأمین مالی
- ۱۰- نسبت سرمایه‌گذاری ایران در خارج از کشور تقسیم بر تشکیل سرمایه ثابت ناخالص
- ۱۱- شاخص ترانزیت کل (جاده‌ای به جاده‌ای/ ترانزیت جاده‌ای به دریایی/ ترانزیت دریایی به جاده‌ای/ ترانزیت دریایی به دریایی/ ترانزیت از طریق راه‌آهن)
- ۱۲- نسبت صادرات محصولات (کالاها و خدمات) دانش‌بنیان به کل صادرات
- ۱۳- نسبت صادرات (کالاها و خدمات) از مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به کل صادرات- وزن/ ارزش
- ۱۴- نسبت درآمد ترانزیت به کل صادرات غیرنفتی
- ۱۵- نسبت درآمد سوآپ و ترانزیت برق به کل درآمد صادرات غیرنفتی
- ۱۶- عضویت در نهادهای بین‌المللی، پیمان‌ها و موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی
- ۱۷- شاخص باز بودن اقتصاد کشور
- ۱۸- سهم خدمات فنی مهندسی از کل صادرات غیرنفتی
- ۱۹- سهم خدمات گردشگری از کل صادرات غیرنفتی
- ۲۰- شاخص تمرکز جغرافیایی صادرات و واردات
- ۲۱- سهم خدمات گردشگری از کل صادرات غیرنفتی
- ۳) برنامه ملی ارتقای توان تولید ملی (درون‌زایی اقتصاد)
 - ۱- شاخص سهولت انجام کسب و کار و رتبه جهانی کشور در این شاخص
 - ۲- شاخص کارآفرینی و رتبه جهانی کشور در این شاخص
 - ۳- شاخص توسعه مالی و رتبه جهانی کشور در این شاخص
 - ۴- درصد تغییرات سالانه نرخ ارز بازار آزاد
 - ۵- سهم مطالبات غیر جاری در تسهیلات اعطایی بانک‌ها
 - ۶- درصد خودکفایی در تولید کالاهای اساسی
 - ۷- رتبه ایران در شاخص رقابت‌پذیری در سفر و گردشگری

- ۸- افزایش نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی
- ۹- درصد پوشش نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات پولی و بانکی
- ۱۰- نرخ رشد پایه پولی
- ۱۱- نرخ رشد ضریب فزاینده
- ۱۲- نسبت اعتبارات طرح‌های مشارکت عمومی- خصوصی به کل طرح‌های تملک سرمایه‌ای
- ۱۳- نرخ بیکاری جوانان
- ۱۴- نرخ بیکاری دانش‌آموختگان آموزش عالی
- ۱۵- نرخ مشارکت جمعیت فعال کشور
- ۱۶- نرخ مشارکت زنان دارای تحصیلات عالی کشور
- ۱۷- شاخص تراز تجاری بخش کشاورزی
- ۱۸- میزان ذخایر راهبردی از محصولات اساسی
- ۱۹- سهم بازار سرمایه در تأمین مالی کشور
- ۲۰- نرخ رشد تعداد گردشگران داخلی
- ۲۱- سهم واردات کالاهای مصرفی از کل واردات
- ۲۲- سهم واردات کالاهای واسطه‌ای از کل واردات
- ۲۳- سهم واردات کالاهای سرمایه‌ای از کل واردات
- ۲۴- تفاوت بین نرخ رسمی و آزاد ارز
- ۲۵- نرخ رشد اشتغال روستایی ادامه‌دار
- ۴) برنامه ملی عدالت‌بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی
 - ۱- سهم افراد واقع در زیر خط فقر نسبی منطقه‌ای
 - ۲- ضریب جینی
 - ۳- نسبت هزینه‌های دهک اول به دهک دهم
 - ۴- فاصله دسترسی به زیرساخت‌ها در مناطق مختلف
 - ۵- فاصله شاخص توسعه انسانی HDI در مناطق مختلف
 - ۶- شاخص توسعه انسانی
 - ۷- فاصله نرخ بیکاری بین مناطق
- ۵) برنامه ملی برقراری انضباط مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت
 - ۱- نسبت منابع حاصل از عواید نفت و گاز در بودجه عمومی
 - ۲- نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی کشور

- ۳- تراز عملیاتی بودجه
- ۴- نسبت درآمدهای عمومی غیرنفتی به اعتبارات هزینه‌ای
- ۵- نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی
- ۶- نسبت اعتبار ردیف‌های متفرقه از کل اعتبارات عمومی دولت
- ۷- رصد دستگاه‌های اجرایی موفق در استقرار نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد از کل دستگاه‌ها
- ۸- نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی
- ۹- نسبت شاغلان بخش عمومی به کل
- ۶) برنامه ملی توسعه اقتصاد دانش‌بنیان
 - ۱- شاخص اقتصاد دانش‌بنیان
 - ۲- شاخص نوآوری جهانی (KEI)
 - ۳- شاخص دستیابی به فناوری (GII)
 - ۴- شاخص عملکرد رقابت صنعتی (TAI)
 - ۵- شاخص ظرفیت نوآوری ملی (CIP)
- ۶- نسبت ارزش افزوده محصولات با فناوری پیشرفته از تولید ناخالص داخلی
- ۷- نسبت صادرات کالاهای با فناوری پیشرفته به کل صادرات غیرنفتی
- ۸- سهم صادرات کالاهای با فناوری برتر نسبت به کل صادرات
- ۹- نسبت هزینه‌های تحقیق و توسعه به تولید ناخالص داخلی
- ۱۰- سهم تکنولوژی از رشد اقتصادی
- ۱۱- سهم دانش‌بنیانی از رشد اقتصادی
- ۱۲- میزان ثبت اختراعات
- ۷) برنامه ملی گفتمان‌سازی و فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی
 - ۱- نسبت تعداد عناوین آثار مکتوب هنری و آموزشی در حوزه اقتصاد مقاومتی به کل
 - ۲- نسبت تعداد محصولات چندرسانه‌ای تهیه شده مرتبط با اقتصاد مقاومتی به کل
 - ۳- نسبت تعداد آثار علمی، فرهنگی تهیه شده در عرصه اقتصاد مقاومتی در صدا و سیما به کل
 - ۴- نسبت تعداد ساعات برنامه‌های تولیدی صداوسیما در حوزه اقتصاد مقاومتی به کل
- ۸) برنامه ملی شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد
 - ۱- نسبت پرونده‌های تشکیل شده در خصوص مفاسد اقتصادی در نظام قضایی کشور به کل پرونده‌های قضایی
 - ۲- نسبت ارزش کل قاچاق کالا به کل تجارت
 - ۳- شاخص درصد پوشش نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات پولی و بانکی

- ۴- رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حکمرانی به تفکیک اجزای آن
- ۵- شاخص توسعه دولت الکترونیک و رتبه ایران
- ۶- شاخص ادراک فساد (Corruption Perception Index) و رتبه ایران به تفکیک اجزای آن
- ۹) برنامه ملی توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین‌دستی و توسعه بازار
 - ۱- ظرفیت تولید نفت خام
 - ۲- میزان تولید نفت کشور
 - ۳- سهم تولید نفت از میادین مشترک نسبت به تولید نفت کشور
 - ۴- میزان تولید گاز طبیعی پالایش شده (شیرین) کشور
 - ۵- سهم تولید گاز از میادین مشترک نسبت به تولید گاز کشور
 - ۶- سهم روش‌های نوین فروش نسبت به کل فروش نفت
 - ۷- میزان تولید میعانات گازی کشور
 - ۸- میزان تولید گاز غنی کشور
 - ۹- میزان تولید فرآورده‌های نفتی (به تفکیک فرآورده‌های اصلی)
 - ۱۰- ضریب بازیافت مخازن نفتی
 - ۱۱- میزان پالایش گاز و نهم‌زدایی
 - ۱۲- میزان پالایش نفت خام و میعانات گازی
 - ۱۳- میزان صادرات نفت کشور (به تفکیک منطقه مقصد)
 - ۱۴- سهم صادرات نفت (نسبت به تولید نفت)
 - ۱۵- سهم تولید نفت ایران از تولید کشورهای عضو اوپک
 - ۱۶- میزان صادرات گاز کشور
 - ۱۷- میزان صادرات گاز از طریق LNG
 - ۱۸- میزان صادرات فرآورده‌های نفتی
 - ۱۹- میزان ذخیره‌سازی نفت خام
- ۲۰- ارزش صادرات محصولات پتروشیمی (دلار) (قیمت ثابت سال ۱۳۹۴)
- ۲۱- ارزش فروش داخلی محصولات پتروشیمی (قیمت ثابت سال ۱۳۹۴)
- ۲۲- سهم هزینه‌های D&R صنعت نفت به کل هزینه‌های آن
- ۲۳- ارزش هر تن محصول پتروشیمی به قیمت ثابت صادراتی سال ۱۳۹۴
- ۲۴- سهم برندهای جهانی در تولید نفت خام و گاز
- ۲۵- سهم برندهای جهانی در مطالعات مخزن نفت و گاز

۲۶- سهم برنده‌های جهانی در سرمایه‌گذاری در پالایش و پتروشیمی

(۱۰) برنامه ملی هدفمندسازی یارانه‌ها

۱- نسبت یارانه تخصیصی به فعالیت‌های تولید کالا و خدمات از کل یارانه پرداختی

۲- نسبت افراد بهره‌مند از یارانه مستقیم نقدی

۳- نسبت منابع هدفمندی ناشی از اصلاح قیمت‌ها به مصارف کل

۴- نسبت قیمت حامل‌های انرژی به قیمت فوب خلیج فارس

(۱۱) برنامه ملی مردمی کردن اقتصاد

۱- سهم بخش خصوصی در تشکیل سرمایه ثابت سالانه کشور

۲- سهم اشتغال بخش خصوصی از کل اقتصاد کشور

۳- نسبت تعداد طرح‌های عمرانی (طرح تملک دارایی سرمایه‌ای) واگذار شده به بخش خصوصی به کل

۴- شاخص درجه تمرکز بازار در فعالیت‌های اقتصادی

۵- ضریب نفوذ بازار سرمایه

۶- سهم منابع اختصاص یافته از صندوق توسعه ملی به بخش غیردولتی (مصوب/عملکرد) (به تفکیک تعاونی،

خصوصی و در مجموع)

۷- سهم بخش خصوصی از کل تسهیلات اعطایی بانک‌ها

۸- نسبت تصدی‌های واگذار شده از کل تصدی‌های احصا شده قابل واگذاری

۹- سهم بخش عمومی در تأمین و عرضه کالاهای عمده (منتخب)

پس از معرفی ۱۲ شاخص، بسته‌های اقتصاد مقاومتی را معرفی کردیم که به شرح زیر است:

بسته‌های اقتصاد مقاومتی

۱- بسته‌های ۵ گانه رونق تولید و اشتغال؛ دکتر کاتوزیان در کتاب «جامعه ایران» به نکته‌ای اشاره می‌کند

مبنی بر اینکه ما در هر چیزی کارهای جامع انجام می‌دهیم. آغاز تا انجام اقتصاد مقاومتی که بنده سعی کردم،

نگاه تاریخی به آن داشته باشم و پیشینه آن در مستندات و منویات مقام معظم رهبری دیده می‌شود،

فراز و فرودهایی دارد که نشان می‌دهد ما دارای یک نگاه بلندمدت هستیم. در نهایت بسته‌های اقتصاد مقاومتی

به این شکل مطرح و پیشنهاد می‌شود. متأسفانه امروزه هیچ خبری از بسته‌های پیشنهادی نیست.

۲- بسته توسعه اشتغال پایدار

۳- بسته توسعه اشتغال فراگیر

۴- حمایت از صادرات

۵- ماده ۲۷ برنامه ششم

۶- قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق

توسعه ملی

توصیه‌های رهبر معظم انقلاب در زمینه اقدام و عمل در حوزه اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۵/۰۱/۰۱)

- ۱- شناسایی و تمرکز بر فعالیت‌ها و زنجیره‌های مزیت‌دار اقتصادی
- ۲- احیا و به حرکت درآوردن تولید داخلی
- ۳- خودداری جدی از خریدهای خارجی که قدرت تولید داخلی را تضعیف می‌کند
- ۴- مدیریت پول‌ها و منابع مالی ایران که از خارج وارد کشور می‌شود
- ۵- دانش‌بنیان شدن بخش‌های مهم اقتصادی
- ۶- بهره‌برداری از بخش‌هایی که قبلاً در آنها سرمایه‌گذاری کلانی شده است، مانند پتروشیمی و ساخت نیروگاه
- ۷- مشروط شدن همه معاملات خارجی به انتقال فناوری به داخل ایران
- ۸- مبارزه جدی و واقعی با فساد، ویژه‌خواری و قاچاق
- ۹- افزایش بهره‌وری انرژی
- ۱۰- نگاه ویژه و حمایتی به صنایع متوسط و کوچک

توصیه‌های صورت گرفته در سال ۱۳۹۵ و تأکیدی که در ادامه بسته حمایتی مطرح است و در مصوبه‌ای که هیئت وزیران ابلاغ کردند، استان‌ها را به صورت مشخص درگیر کرد. ما مدل مفهومی را برای ملی نوشتیم و در مرحله ستاد قرار دارد، وقتی قرار است وارد مرحله اجرا شود، با این مسئله مواجه خواهیم شد که استان‌ها دارای مدل مفهومی مشخص و حتی رویکرد فرایندی نیز نیستند. تازه می‌خواهیم در استان‌ها ستاد راهبری تشکیل دهیم و آنچه تحت عنوان ستاد مقاومتی است، اقداماتی انجام دهد. برای نمونه ستاد راهبری استان اصفهان را در زیر آورده‌ایم:

ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی استان اصفهان

اعضای ستاد اقتصاد مقاومتی استان اصفهان

رئیس: استاندار

دبیر: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

اعضا: مدیرکل صدا و سیما، مدیرعامل شرکت آب و فاضلاب شهری، مدیرعامل شرکت آب منطقه‌ای، مدیرعامل شرکت برق منطقه‌ای، مدیرعامل شرکت شهرک‌های صنعتی، مدیرعامل شرکت گاز، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی کاشان، رئیس خانه صنعت، معدن و تجارت، مسئول سازمان بسیج سازندگی سپاه صاحب‌الزمان، رئیس سازمان صنعت، معدن و تجارت، مدیرکل امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیرکل میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مدیرکل راه و شهرسازی، دفتر هماهنگی امور اقتصادی استانداری دفتر

حمایت و جذب سرمایه‌گذاری استانداری، رئیس شهرک علمی تحقیقاتی، دبیر کمیسیون هماهنگی بانک‌ها، مدیرکل اطلاعات استان اصفهان.

نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی (نیپا)

یکی از اشکالاتی که در برنامه‌های راهبردی ما وجود دارد این است که برای مقابله یا اصلاح فرایند معیوب به سمت فرایند جدید می‌رویم که نیازی به این کار نیست. در حال حاضر با تعداد زیادی از نهادها، کمیته‌ها، ستادها و شوراهایی مواجهیم که دقیقاً از این نقیصه بهره‌مند هستند. در نتیجه نیاز است که ما این مسئله را مهندسی و تعیین تکلیف کنیم. یکی از این اقدامات در حوزه برنامه‌ریزی تبدیل ۱۳ کارگروه به ۴ کارگروه بود؛ اما متأسفانه در همین چهار گروه هم با این مسئله مواجه هستیم. نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی یکی از همین اقدامات است. ما سامانه‌های ارزیابی داریم و داشتیم که می‌توانیم نظام جدیدی را به وجود بیاوریم.

چالش‌های اقتصاد مقاومتی در سطح استان

- ۱- عدم ارائه مدل مفهومی و راهبردی برای استان‌ها (هر استان بر اساس برداشت خود فعالیت خاص خود را انجام می‌دهد).
- ۲- عدم آموزش دست‌اندرکاران اقتصاد مقاومتی استان‌ها توسط دبیرخانه ستاد فرماندهی، آموزش و فرهنگ‌سازی زمینه استقرار را فراهم می‌کند که ما با این مسئله مشکل پیدا کردیم.
- ۳- عدم تعریف ساختار تشکیلاتی در سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها (به نحوی که در استان‌ها اقتصاد مقاومتی در حوزه‌های مختلف پیگیری می‌شود).
- ۴- تداخل وظایف بین ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی در استان‌ها با سایر شوراها، کارگروه‌ها و ستادهای موجود در استان
- ۵- تنزل راهبرد «اقتصاد مقاومتی» در استان‌ها در حد تعریف پروژه‌های جاری دستگاه‌ها در سطح استان
- ۶- طراحی سامانه نیپا که تمامی اطلاعات مورد نیاز (برای پروژه‌های دولتی) آن با اندکی اصلاح در سامانه نظارت ۴ قابل دسترس است.
- ۷- عدم حمایت مالی خاص از پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در سطح استان (که گاهاً توسط دستگاه‌های نظارتی نیز باعث بازخواست سازمان‌های استانی شده است).

جهش تولید

جهش تولید پیشینه تاریخی و نظری به اندازه اقتصاد مقاومتی در سطح کلان و استان‌ها ندارد یا اینکه در اختیار استان‌ها قرار نگرفت. امور مربوط به آن در مرکز، طی سال‌های برنامه مدون و مکتوبی به استان‌ها ارائه نکرد.

گفتنی است جهش تولید صرفاً به یک تفاهم‌نامه بین ریاست محترم سازمان و استانداران خلاصه گردید. اعتبارات جهش تولید در سطح ملی حدود ۵۰ درصد تأمین گردید. به علت عدم هماهنگی بین بانک‌ها در سطح ملی با استان‌ها و سازمان و ابلاغ دیر هنگام تخصیص‌ها امکان جذب یارانه تسهیلات به صورت کامل فراهم نشد. معیارهای انتخاب پروژه‌های جهش تولید و اقتصاد مقاومتی همپوشانی بسیار زیادی داشتند که خروجی‌های آنها قابل تفکیک از یکدیگر نیست.

جمع‌بندی

دکتر صمیمی

به نظر می‌رسد باید در این مبحث کلیدواژه‌ای را در نظر داشته باشیم که مرکز پژوهش‌های توسعه کاملاً آگاهانه به این موضوع پرداخته است. برنامه‌ریزی پساکرونا حدواسط یا حدفاصلی بین نظام برنامه‌ریزی‌هایی است که تا به حال داشته و آسیب‌شناسی کردیم و چالش‌های آن را به دست آوردیم با برنامه هفتم پیش‌رو. لذا از این منظور تدوین برنامه پساکرونا شایسته توجه است و باید به طور جدی به آن پرداخته شود و خروجی‌ها و یافته‌های آن می‌تواند ورودی‌های برنامه هفتم باشد و بایدها و نبایدهای برنامه هفتم را از آن استخراج کرد. بنده به طور خلاصه و تیتروار کلیدواژه‌هایی که در این جلسه اشاره شد را خدمت شما عرض خواهم کرد:

- ضرورت برنامه‌ریزی و داشتن افق؛ دولت‌ها و حکومت‌ها باید پایه تغییرات برنامه‌ای باشند.
 - تنوع و فراوانی و تکثر در اسناد بالادستی؛ یکی از آسیب‌هایی است که مانع به اجماع رسیدن موضوعات کلیدی توسعه کشور خواهد شد.
 - سپهر اداری ایران؛ در خدمت منافع ملی نیست و به عبارت دیگر حکمرانی یکی دیگر از چالش‌های مطرح در این جلسه بود. به نظر بنده حکمرانی بر برنامه‌ریزی مقدم است.
 - عدم نقش مردم در نظام برنامه‌ریزی.
 - نفت در کانون خطای استراتژیک دولت؛ اگرچه تهدید تحریم‌ها فرصتی است تا بتوانیم از وابستگی به نفت دور شویم.
 - بهبود و امید؛ برای یک سال دنبال اصلاحات یک ساله باشیم که عمدتاً باید متناظرهای بودجه‌ای و پروگرام‌های کوچک داشته باشد و در کوتاه‌مدت هم دنبال پارادایم شیفت بگردیم و تغییری در پارادایم‌ها و رویکردها و نگاه خود به نظام برنامه‌ریزی داشته باشیم تا از آسیب‌ها و چالش‌های نظام برنامه‌ریزی مطلع شویم.
- این عارضه درست است که در ایران از نظریات متوقف شدیم و گام‌های بعدی نظریات که تبدیل کردن نظریات به پروگرام‌ها، پروگرام‌ها به اکشن‌پلان‌ها و اکشن‌پلان‌ها به شاخص‌های سنجش است را برنداشتیم. اگرچه در برنامه ششم این مسئله مدنظر قرار گرفت، اما به دلیل اختلاف فهمی که در دولت و مجلس در خصوص سطح ورود برنامه ششم برای تصویب وجود داشت و با وجود اینکه برنامه ششم در سازمان اقدام شده بود، اما در عمل محقق نشد.
- نکته اساسی در خصوص عدم تحقق اهداف برنامه ششم این است که اتمسفر و فضای حاکم بر برنامه ششم اتمسفر خاصی بود و سال پس از برجام بود. این برنامه در فضای بهبود، توسعه و سرمایه‌گذاری بین‌المللی نوشته شده بود و با یک سال پس از تدوین برنامه این فضا تغییر کرد و بالطبع اهداف این برنامه نیز محقق نشد.

کار خوبی که انجام شد تدوین ۷۴۲ برنامه است که امیدوارم بتوانیم در آینده این برنامه‌ها را به معنای واقعی یکپارچه کنیم و تکثر و تنوعی که در پیوسته‌های بودجه‌ای وجود دارد و عملاً بر ما غالب می‌شود، از بین برود. ما باید رابطه عملیات و تدوین برنامه را از طریق ارتباط بین برنامه‌ها و بودجه‌ها برقرار کنیم که امیدواریم این مهم فراهم شود.

مطالبی که دکتر اکبری مطرح فرمودند برای دوران پسا کرونا و برنامه هفتم قابل استفاده خواهد بود. اینکه در فقدان چارچوب مفهومی انتظاراتمان را به یک چارچوب یا رویکرد فرایندی تقلیل می‌دهیم، یکی از بیماری‌هایی است که در نظام برنامه‌ریزی کاملاً قابل مشاهده و درک است. نکته اساسی این است که ما به قدری به سمت رویکرد فرایندی حرکت می‌کنیم که از درون نسبت به حرکت به سمت مدل مفهومی احساس بی‌نیازی می‌کنیم. این امر دو خروجی بسیار متفاوت خواهد داشت. لذا باید حرکت از رویکردهای فرایندی به رویکردهای مفهومی را مدنظر قرار دهیم.

مسئله بعد این است که در رویکردهای فرایندی که شاخص‌سازی می‌کنیم، استانداردسازی نداریم؛ یعنی کف و سقف انتظاراتمان و استاندارد مورد انتظار برنامه‌نویس را به گروه هدف و حوزه‌های درگیر منتقل نمی‌کنیم. در نتیجه این یکی از موضوعاتی است که در نظام برنامه‌ریزی ضمن تدوین شاخص، استانداردهایی را نیز باید بسازیم.

همچنین در نظام برنامه‌ریزی ما چالش سندروم سامانه‌سازی، کارگروه‌سازی، کمیته‌سازی و شوراسازی مشاهده می‌شود؛ یعنی در اصل مدیریت وقتی نظام موجود ناکارآمد می‌شوند، به دنبال تشکیل کارگروه‌ها، شوراها، ستادها و... هستیم که امروزه یکی از افتخارات به حساب می‌آید.

بنده اصالتاً با کتاب‌های دایره‌المعارفی و کشکولی در حد تخصصی موافق نیستم. کتاب «هفتاد سال برنامه‌ریزی» برای فرهنگ‌نویسی یا سیر تطورنویسی یا تاریخ شفاهی بسیار خوب است؛ اما اگر به صورت تخصصی بنویسیم، کتاب‌های دایره‌المعارفی کشکولی از موضوعاتی متنوع و متکثر می‌شوند که عمدتاً راهگشا نیستند.

کتاب «تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران» از لحاظ تاریخی دقیق‌تر به سازمان برنامه پرداخته است. کتابی که مرکز تولید کرده، قطعاً کتاب مرجعی خواهد بود.

به نظر می‌رسد تدوین برنامه پسا کرونا (باید هر چه سریع‌تر نهایی شود) تمرین بسیار خوبی است تا خطاهای برنامه‌های گذشته را در برنامه هفتم توسعه با توجه به دو متغیر بیرونی تکرار نکنیم.

این دو متغیر عبارتند از:

۱- سال اول دولتی خواهد بود که در مسند دولتی خواهد نشست.

۲- اولین برنامه مجلس خواهد بود.

دکتر آزموده اردلان

نکته حائز اهمیت این است که ما در شرایط بسیار ویژه و خاص قرار داریم. از یک طرف در آستانه آغاز برنامه هفتم هستیم و لازم است از تجارب و آنچه آموخته‌ایم و در کشورهای دیگر به آن پرداخته شده، درس بگیریم و طرحی نو دراندازیم و از طرف دیگر با همه‌گیری بیماری کرونا مواجه هستیم که تجربه جدیدی را در سطح کشور و جهان به وجود آورده است.

مسئله همه ما و همه افرادی که در دنیا به فکر توسعه بوده‌اند در شرایط جدید باید به فکر برنامه‌ریزی متناسب به جهت پرهیز از مشکلات این بیماری، برای عبور از شرایط سختی که برای کسب و کارها و اقتصاد جهانی پدید آمده است، باشیم.

از طرف دیگر تصویب سند ملی آمایش سرزمین را داریم، بنابراین لازم است یاد بگیریم چگونه از این سند در برنامه‌ریزی‌ها استفاده کنیم و اینکه مکان‌مبنا شدن برنامه‌ریزی چه تغییری را به وجود خواهد آورد تا بتوانیم از امکانات فناورانه و مدرنی که برای برنامه‌ریزی تحت اطلاعات مکان‌محور و الزامات و تدابیری که ذیل سند آمایش دیده شده، بهره‌مند شویم.

در این راستا کارگاهی خواهیم داشت که تمرکز بر به‌کارگیری تجربیات در برنامه‌ریزی دارد. این کارگروه تمرینی است تا به کمک آن برنامه‌پساکرونا را تهیه کرده و همچنین روش‌های جدید برطرف‌کننده مشکلات و موانع را احصا کنیم.

تصاویر منتخب

زمان:
دوشنبه ۱۳ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰
ساعت ۱۱:۳۰ تا ۱۳:۰۰

مکان:
سالن اجتماعات و تالار مجازی
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری
<http://connect.mporg.ir/dfrc>

دکتر احمد صمیمی
مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور
و رئیس شورای مشاورین و انجمن‌های تخصصی و صاحب نظران توسعه کشور

دکتر فتح اله آقاسی زاده
متخصص و صاحب نظر
در حوزه برنامه ریزی توسعه

دکتر نعمت الله اکبری
عضو هیات علمی دانشگاه و رئیس
سازمان مدیریت و برنامه ریزی
استان اصفهان

دکتر افشین کسالانی
معاون امور برنامه ریزی،
نظارت و آمایش سرزمین
سازمان برنامه و بودجه کشور

**مرور بر آسیب‌ها و چالش‌های
برنامه ریزی توسعه در ایران
بازخوانی تجربه برنامه
اقتصاد مقاومتی و جهش تولید**

چهارمین نشست علمی-تخصصی

سازمان برنامه و بودجه کشور
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری

نشست علمی-تخصصی:
مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های برنامه ریزی توسعه در ایران و بازخوانی تجربه برنامه ریزی اقتصاد مقاومتی و جهش تولید

Video (18) Stop

عطر رضا آزموه اردلان

عطر رضا آزموه اردلان

Hosts (5)
Aghdasi 8
Aghdasi|اقدسی

Chat (Everyone)
بله: ویراث فرهنگ‌پوزارت م
lotfalkhani: salam va arezoye ghabooli ebadat. lotfalkhani hastam az vezarat kar



نشست علمی-تخصصی:
مردوی برآسیب‌ناپذیرهای برنام‌ریزی توسعه در ایران و بازخوانی تجربه برنام‌ریزی اقتصاد مقاومتی و پیش‌تولید

Video (34)

Attendees (104)

Hosts (5)

Chat (Everyone)

M.T.Rajabi: file zabt shode barname ghabele dastres khahad bood?

Aghdasi 8: تلاش میکنیم فایل را در آپارات مرکز قرار دهیم

نشست علمی-تخصصی:
مردوی برآسیب‌ناپذیرهای برنام‌ریزی توسعه در ایران و بازخوانی تجربه برنام‌ریزی اقتصاد مقاومتی و پیش‌تولید

Video (22)

Attendees (79)

Hosts (5)

Chat (Everyone)

Gomrok kermanshah: با سلام

The screenshot displays a Zoom meeting interface. The main window shows a presentation slide with the following text in Persian:

نشست علمی-تخصصی:
مروری بر آسیب‌ها و چالش‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران و بازخوانی تجربه برنامه‌ریزی اقتصادی و جهش تولید

ارزیابی میزان تحقق اهداف و عملکرد برنامه ششم توسعه:
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

ایشین کسالتی
بهار ۱۴۰۰

The right sidebar shows a video gallery with a speaker, a list of attendees (102), and a chat window. The speaker is identified as "زاده و دکتر گلشن". The attendees list includes "isfahan", "kerman", and "HORMO...". The chat window shows a message from "shiva moradi": "بله صدآ هست".