



## نسبت برنامه هفتم بازندگی مردم

۱۰ برش مهم از برنامه هفتم توسعه

۱۸

ششمین ۱۳ تیر ۱۴۰۲ | ۱۵ ذی الحجه ۱۴۴۴ | سال سی و یکم - شماره ۸۱۱۸

## برنامه هفتم توسعه چقدر قابلیت اجرا دارد؟

بررسی راهکارهای عملیاتی کردن برنامه توسعه  
در گفت‌وگو با نمایندگان مجلس

۲۰



# همیشه برای سیاست



## عیارسنجی برنامه هفتم

برنامه هفتم چه تفاوت‌هایی با برنامه‌های پیشین دارد و چقدر می‌تواند منشأ تحولات در عرصه‌های مختلف شود؟

گزارش  
امیر محمد حسینی  
روژنامه‌نگار

اهمیت برنامه توسعه چیست؟ چرا برنامه هفتم توسعه مهم است؟ برنامه هفتم چه تفاوت‌هایی با برنامه‌های پیشین دارد و چقدر می‌تواند منشأ تحولات در عرصه‌های مختلف

شود؟ اینها همه سوالاتی است که از زمان تقدیم برنامه هفتم توسعه از سوی رئیس دولت سیزدهم به مجلس در میان افکار عمومی مطرح شده است. در این گزارش به

همه این سوالات پاسخ می‌دهیم و تاریخچه برنامه ریزی پس از انقلاب تا رسیدن به دولت سیزدهم و برنامه هفتم را مرور می‌کنیم.

برنامه توسعه چیست و چرا برنامه هفتم؟

برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی کشور است که افق کوتاه‌مدت و بلندمدت در حوزه‌های گوناگون کشور را ترسیم می‌کند. در این میان برنامه هفتم از جهات مختلفی متفاوت از برنامه‌های پیشین است، اما سوال اینجاست که چرا برنامه هفتم توسعه مهم است و چرا می‌تواند با اسلاف خود متفاوت باشد؟ تفاوت برنامه هفتم در وهله اول

از ویژگی‌های متمایز تدوین برنامه نشأت می‌گیرد و سپس به زمان ارائه برنامه هفتم و شرایط کشور بازمی‌گردد. کارشناسان می‌گویند رشد تولید، مهار تورم، حفظ ارزش پول ملی، ساماندهی نظام بانکی، از جمله ابرچالش‌های پیش روی دولت است که در کنار مسائل اجتماعی و فرهنگی باید در دستور کار دستگاه‌های ذیربط قرار بگیرد، اما این دستگاه‌ها چگونه با سیاست‌های کلان مشخصی را سرلوحه کار خود

قرار دهند و با هماهنگی کامل در راستای آنها حرکت کنند؟ اینجا جایی است که بای برنامه توسعه به عنوان سند بالادستی به میان می‌آید. برنامه هفتم قرار است نقش هماهنگ‌کننده دستگاه‌های ذیربط در پیشبرد سیاست‌های کلان اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را ایفا کند، اما آیا برنامه هفتم می‌تواند به افق‌های در نظر گرفته شده دست یابد و دولت چطور در این مسیر گام برمی‌دارد؟

برنامه هفتم: از کاغذ تا اجرا

طبق آماري که رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس اعلام کرده، تاکنون میانگین اجرای ۶ برنامه توسعه بعد از انقلاب بین ۳۰ تا ۳۵ درصد بوده است؛ به‌طور مثال در حوزه مسکن که امروز تبدیل به یکی از چالش‌های ملموس زندگی مردم شده در برنامه ششم توسعه نیز پیش‌بینی شده بود. بر این اساس باید تا پایان دوره اجرای قانون برنامه ششم بیش از یک میلیون واحد مسکن روستایی و ۷۵۰ هزار واحد مسکونی برای اقشار کم‌درآمد شهری احداث می‌شد، اما دولت‌های پیشین نتوانستند به این قانون عمل کنند. از جمله مهم‌ترین دلایل عملکرد دور از انتظارات قانونی نیز کسری بودجه دولت و ناترازی درآمدها و هزینه‌ها بوده که باعث شده دولت‌های پیشین نتوانند دست به اقدامات زیرساختی که بودجه‌های کلان می‌طلبد بزنند یا در میانه راه، پروژه‌ها را نیمه‌کاره رها کنند. در این میان تحریم‌ها و پایین آمدن درآمدهای دولت نیز دیگر عاملی بوده که دولت‌ها را از پیشبرد سیاست‌های کلان خود بازداشته و مانع سیاستگذاری‌های توسعه‌طلبانه شده است. برنامه هفتم توسعه که آخرین برنامه ۵ ساله توسعه نیز محسوب می‌شود در چنین شرایطی تدوین شده و باید بار عدم‌اجرای برنامه‌های قبلی و حسل چالش‌های فعلی را به دوش بکشد. بنابراین برنامه هفتم از ۲ وجه اهمیت دارد و یکی از مهم‌ترین برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود.

دولت و برنامه هفتم

یکی از چالش‌های دولت سیزدهم در تدوین برنامه هفتم پیش‌بینی مکانیسم‌های اجرایی این برنامه بوده است. در این زمینه رئیس‌جمهور اعلام کرده که مردم پایه بودن، مبنای اصلی برنامه هفتم است و بر این مبنا قرار است مردمی‌سازی اقتصاد انجام شود. این اتفاق به این معناست که دولت قرار است همه بار مالی برنامه را به دوش بکشد و پیشبرد آن در حوزه‌های مختلف به بخش‌های خصوصی و مردم واگذار می‌شود. همچنین دولت در بخش‌های فرهنگی نیز مینارا بر مردم پایه بودن برنامه قرار داده است. داوود منظور، رئیس سازمان برنامه و بودجه نیز اعلام کرده که این لایحه مسیر متفاوتی از قبل طی کرده و کمیسیون منتخبی برای بررسی آن تشکیل شده که لایحه در آن به دقت بررسی شده، اما وظیفه دیگر دولت پس از تصویب لایحه در مجلس ابلاغ آن است. رئیس دولت وظیفه دارد قانون را به دستگاه ذیربط ابلاغ کند و همه دستگاه‌ها موظف هستند تا بر اساس احکام و سیاست‌های کلان آن اقدام کنند.

نقش مجلس در تدوین برنامه توسعه چیست؟

برنامه هفتم تا تدوین و تقدیم به مجلس مسیر پر پیچ و خمی را در دولت طی کرده است، اما این، پایان ماجرا نیست و باید مسیری طولانی را در مجلس طی کند. بنا بر گفت‌وگوی نمایندگان با هئیت‌های بررسی این برنامه در کمیسیون‌های تخصصی آغاز شده و احتمالاً تغییراتی در سطوح مختلف روی آن اعمال می‌شود. بخش عمده‌ای از این تغییرات در کمیسیون ویژه تلفیق برنامه و در نهایت در صحن مجلس انجام می‌شود.

به گفته نمایندگان، احتمالاً بررسی برنامه هفتم تا شهر یورماه در مجلس به طول می‌انجامد و سپس شورای نگهبان باید لایحه تصویب شده را تأیید کند، اما نکته مهم دیگر اینجاست که احکام برنامه هفتم نیز به‌صورت سالانه در بودجه‌های دولت در برش‌های مختلف پیش‌بینی می‌شود و نمایندگان در آن بخش‌ها نیز نقشی کلیدی ایفا می‌کنند. در واقع هر ساله باید بخش‌هایی از برنامه اجرایی شود و اگر بازه اجرایی را ۵ سال در نظر بگیریم میانگین سالانه ۲۰ درصد از این برنامه برای تحقق نهایی باید عملیاتی شود.

رهبری

## برنامه توسعه در نگاه رهبر معظم انقلاب



### اهمیت برنامه توسعه

در مسئله برنامه ششم، ما تأخیر داریم؛ یعنی واقعاً برنامه ششم یک امر مهمی است. خوب، اهمیت برنامه برای شما روشن است و می‌دانید که برنامه چقدر مهم است؛ برنامه، هم هماهنگی ایجاد می‌کند، هم هم‌افزایی ایجاد می‌کند، هم زنجیره برنامه‌ها - پی‌درپی - ما را به اهداف چشم‌انداز می‌رساند؛ یعنی اگر چنانچه این زنجیره برنامه‌ها، یک جا در وسط قطع شد، ما نمی‌توانیم به آن نتیجه برسیم. این روشن است؛ بنابراین این برنامه خیلی اهمیت دارد. دیدار با رئیس‌جمهور و اعضای هیأت دولت سال ۹۵

■ ■ ■

### لزوم داشتن چشم‌انداز در برنامه توسعه

همانطور که اشاره شد سیاست‌ها و برنامه باید به چشم‌اندازی متوجه باشد، که آقای رئیس‌جمهور اشاره کردند و این نکته مهمی است. ما در اواخر سال ۸۱ به مجمع تشخیص مصلحت گفتیم که چشم‌انداز ۱۰ ساله را - که شامل ۲ برنامه ۵ ساله خواهد شد - پیشنهاد کنند تا بر اساس چشم‌اندازی که تصویر سیاست‌های کلی را تنظیم کنیم. این چشم‌انداز، نگاه و توقع ما را از کشور در ۱۰ سال آینده مشخص خواهد کرد؛ البته نه به‌طور دقیق - چون محاسبات و پیش‌آمدها کم و زیاد خواهد کرد - اما به‌طور تقریبی مشخص می‌کند که در ۱۰ سال آینده باید در کجا قرار داشته و در چه وضعی باشیم؛ یعنی یک نگاه میان‌مدت، مسئولان کشور از سه قوه اینچنین هستند؛ بنابراین شاخص‌هایی را در زمینه این چشم‌انداز و سیاست‌های کلی عرض می‌کنم تا ذهن‌ها باشد.

بیانات در دیدار کارگزاران نظام ۱۳۸۲/۰۵/۱۲

■ ■ ■

### در عرصه اجتماعی، توسعه باید با مردم گره بخورد

مردم باید محور توسعه باشند. عدالت حتماً حتماً اقتصادی و توزیع عادلانه ثروت و رعایت شود. نمی‌گویم همه درآمد برابر داشته باشند - اینکه مورد بحث است - اما نمی‌توانیم از عنصر عدالت که یکی از شاخص‌های اصلی است. برنامه ریزی ۵ سال در نظر بگیریم میانگین سالانه ۲۰ درصد از این برنامه برای تحقق نهایی باید عملیاتی شود.

مردم باید محور توسعه باشند. عدالت حتماً حتماً اقتصادی و توزیع عادلانه ثروت و رعایت شود. نمی‌گویم همه درآمد برابر داشته باشند - اینکه مورد بحث است - اما نمی‌توانیم از عنصر عدالت که یکی از شاخص‌های اصلی است. برنامه ریزی ۵ سال در نظر بگیریم میانگین سالانه ۲۰ درصد از این برنامه برای تحقق نهایی باید عملیاتی شود.

مصطفی منتظر  
پژوهشگر حوزه برنامه‌ریزی

یادداشت

## چالش‌ها و لزوم برنامه‌ریزی در کشور

برنامه توسعه حاکمیت‌ها و دولت‌ها به دلایل مختلفی نوشته می‌شود. یکی از این دلایل مشخص شدن اولویت‌های حل مسئله در کشور است؛ چراکه مسائل، فرصت‌ها و نقاط قوت و ضعفی در کشورها وجود دارد که امکان پرداخت به تمامی آنها وجود ندارد. بنابراین وجود یک برنامه مدون شده از اولویت‌های اصلی کشورها از واجبات امور است. وجه دیگر لزوم برنامه‌ریزی، مشخص کردن مسیر کشور برای مردم، نخبگان و سازمان‌های مختلف اداری و اجتماعی است. تعیین منابع اولویت‌ها و هزینه‌ها و همچنین تعیین خروجی این منابع از دیگر اهداف مهم برنامه‌ریزی در حکومت‌های مختلف است. در حقیقت این وجه از لزوم برنامه‌ریزی بیشتر جنبه مالی و اقتصادی دارد.

نکته دیگری که در موضوع برنامه‌ریزی اهمیت دارد، مشخص کردن هسته اصلی پیشرفت و توسعه در کشور است. برای مثال، ممکن است کشوری از مسیر توسعه انسانی به پیشرفت برسد یا کشوری دیگر از راه توسعه اقتصادی به اهداف خود دست یابد. در حقیقت برنامه‌ریزی، جهان بینی دولت‌ها و حکومت‌ها را برای توسعه مشخص خواهد کرد. مشخص بودن رویکرد در برنامه‌ریزی و برنامه‌نویسی نیز بسیار حائز اهمیت خواهد بود. ممکن است دولتی بخواهد از رویکرد نولیبرالیسم در برنامه توسعه خود استفاده کند یا نگاه سوسیالیستی و سوسیال دمکرات را در رویکرد خود رعایت کند. یکی از دیگر ویژگی‌های مهم برنامه‌ریزی در کشور، روشن کردن تکلیف ساختارهای مختلف حاکمیت از کلان‌ترین ساختار تا زیرترین آن است؛ یعنی قوای سه‌گانه و تمامی بخش‌های زیر نظر آگاه می‌شوند که برای مدت تعیین شده چه هدفی را با چه مسیری باید دنبال کنند.

### انتقاد به برنامه‌های قبلی توسعه

برنامه‌ریزی در کشور نباید تنها به دولت‌ها و مجلس‌ها محدود شود و در صورت تغییر دولت یا مجلس برنامه و مسیر کشور نیز دچار تغییر و تحول شود. بنابراین لازم است تا سند برنامه یک سند بالادستی باشد و برای چندین سال مسیر و هدف کلی نظام را مشخص کند. تقریباً می‌توان گفت که سندهای توسعه برای چندین سال عملکرد بخش‌های مختلف کشور را تعیین تکلیف خواهد کرد. این توضیحات تا حد زیادی نشان می‌دهد که بدون وجود یک برنامه مدون و دقیق، حاکمیت نمی‌تواند به اهداف مهم خود دست یابد. همچنین بدون برنامه نمی‌توان ساختارهای لازمی را که حاکمیت برای پیشروی نیاز دارد، به‌وجود آورد. در حقیقت اگر افرق‌های یک کشور و نظام مشخص نباشد، حرکت یا جنب‌وجوشی از سوی آن نخواهیم دید. پس برنامه‌های توسعه باید یک‌سری اهداف با قدم‌های معین را طراحی کنند.

برنامه‌های توسعه‌ای که از اواخر دهه ۶۰ برای کشور نوشته شده است، عملاً هیچ کدام از اهداف اصلی برنامه توسعه را محقق نکرد و تقریباً تمامی این برنامه‌ها کمتر از ۲۵ درصد محقق شده است. پس این روند معلوم می‌کند که دولت‌های قبل نتوانستند به‌خوبی امر برنامه‌ریزی را در کشور اجرا کنند. چند علت را می‌توان دلیل این ناکامی‌ها دانست؛ دلیل اول عدم رعایت قواعد و نکات برنامه‌نویسی صحیح در دولت‌های گذشته بوده است. یعنی بیشتر در برنامه‌ها آرزوهای بلند و دست‌نیافتنی نوشته می‌شد و از قدم‌های رسیدن به اهداف حرفی زده نمی‌شد. همچنین نسبت اهداف با واقعیات نیز به‌درستی انجام نمی‌شد. در حقیقت برنامه‌های توسعه کشور به‌گونه‌ای تدوین می‌شد که گویا دولتمردان همه اهداف خوب را باهم می‌خواستند. در حالی که چنین چیزی برای کشور مخصوصاً در شرایط امروز ممکن نیست.

مشکل دیگر برنامه‌های گذشته، تداخل ساختارهای حکومتی یا یکدیگر بود. برای نمونه یک اقدامی به مجلس محول می‌شد اما هنگامی که زمان اجرا و نظارت فرامی‌رسید، مجلسی دیگر روی آن آمده بود که اهمیت کافی را به مسئله مورد نظر نمی‌داد و حتی ممکن بود مسیر مشخص‌شده در مجلس گذشته را نیز قبول نداشته باشد. مانند این اتفاق در دولت‌های رخ می‌داد و تقریباً می‌توان گفت یک اختلاف‌نهادی مهم در برنامه‌ریزی‌های گذشته کشور وجود داشته است. پیش‌بینی موضوعات بین‌المللی نیز به‌خوبی در برنامه‌های توسعه انجام نمی‌شد. مثلاً موضوع خارج شدن آمریکا از برجام در زمان ترامپ در برنامه ششم پیش‌بینی نشد و به همین دلیل بخش عظیمی از برنامه‌ریزی‌ها بی‌اثر ماند. در حقیقت ضعف در برنامه‌ریزی با نداشتن برنامه تفاوتی ندارد؛ چرا که در هر صورت رسیدن به اهداف غیرممکن خواهد شد.

برای نمونه، اگر به برنامه پنجم نگاه کنیم، می‌بینیم که آرزوهای دست‌نیافتنی که شاید حتی در طول ۲۰ سال هم محقق نشود، در یک برنامه ۵ ساله برنامه‌ریزی و مدون شده است. اما نکته اساسی و مهم در برنامه پنجم این بود که اهداف گفته شده بود، اما راه‌ها و قدم‌های رسیدن به آن بیان نشده. از سوی دیگر، هیچ ملالک ارزشیابی و نظارتی در برنامه پنجم وجود نداشت. علاوه بر برنامه پنجم، در برنامه‌های چهارم و سوم توسعه نیز شاهد ارزشیابی نبوده‌ایم. نبود نظارت در حقیقت باعث می‌شود در پاسخگویی وجود نداشته باشد تا علت نرسیدن به اهداف و موضوعات را توضیح دهد و مسئولیت آن را قبول کند.