



ریاست جمهوری

سازمان برنامه و بودجه کشور

دستورالعمل تدوین مساله، راهکار و احکام پیشنهادی برای موضوعات اولویت‌دار برنامه پنجساله هفتم توسعه

معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه

دبیرخانه ستاد تدوین برنامه هفتم توسعه

آذر ۱۴۰۱



فهرست مطالب

- ۱- کلیات ۲
- ۲- تعاریف و مفاهیم ۳
- ۳- شیوه تدوین مسائل، راهکار و احکام پیشنهادی موضوع‌های اولویت‌دار ۶
- ۴- پیشنهاد قواعد سیاستی و احکام مورد نیاز برای پیاده‌سازی برنامه ۷



۱ - کلیات

بخشنامه‌ی خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های کلان برنامه پنجساله هفتم توسعه کشور با ملاحظه و امعان نظر به اسناد بالادستی (بیانیه‌ی گام دوم انقلاب، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، اسناد آمایش سرزمین ملی- استانی، سیاست‌های کلی برنامه پنجساله هفتم توسعه و سند تحول دولت مردمی)، روندهای کلان متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و آمایشی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین و تحلیل محیط پیرامونی کشور، مشتمل بر هدف اصلی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» با رویکرد «مساله‌محوری» در قالب «۱۲ موضوع کلیدی اولویت‌دار کشور» توسط شورای اقتصاد مصوب گردیده است. این مجموعه یکپارچه و به هم‌پیوسته بایستی با رعایت موارد زیر در تدوین کلیه برنامه‌های عملیاتی، ملاک عمل همه‌ی ارکان، سیاستگذاران و برنامه‌ریزان قرار گیرد.

هدف آرمانی «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» با شناخت و تبیین موضوعات کلان، بخشی، فرابخشی و استانی انتخاب شده است. تمامی برنامه‌های عملیاتی می‌بایست در راستای تحقق هدف مذکور تدوین و اجرا گردد. رویکرد «مساله‌محوری» با شناخت، تحلیل و بهره‌گیری از روش‌های برنامه‌ریزی و مدیریتی، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پیشین و تجارب موفق جهانی انتخاب شده است. برنامه پنجساله هفتم توسعه کشور به جای تدوین برنامه‌ی جامع و برنامه‌ریزی برای حل همزمان تمامی موضوع‌های کلان، بخشی، فرابخشی و استانی، رویکرد «مساله‌محوری» را مبنای عمل قرار داده است. بر این اساس موضوعات قابل طرح در این برنامه به دو دسته موضوعات کلیدی و موضوعات اولویت‌دار تقسیم می‌شوند. برنامه پنجساله هفتم بر تدوین برنامه‌های عملیاتی موضوع‌های کلیدی، مندرج در سیاست‌های کلی برنامه پنجساله هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری، تاکید دارد. با عنایت به این که مسائل کشور به موضوع‌های کلیدی محدود نمی‌شود؛ لذا سایر موضوع‌های اولویت‌دار در برنامه پنجساله هفتم در چارچوب ارائه‌ی مساله، راهکار و احکام پیشنهادی تهیه شده وفق مفاد این دستورالعمل تدوین می‌گردند.

شایان ذکر است با عنایت به محدودیت منابع بودجه عمومی دولت، راهکارها و احکام پیشنهادی باید با رویکرد اصلاح نظام تنظیم‌گری دولت، طراحی، تضمین و استقرار قواعد سیاستی و با اتکای عمده به منابع مردمی، منابع بانکی، بازار سرمایه و جذب سرمایه‌گذاری خارجی تهیه شود. این راهکارها و احکام پیشنهادی نباید متضمن تحمیل بار مالی جدید مازاد بر منابع بودجه عمومی دولت باشد.



۲ - تعاریف و مفاهیم

▪ برنامه‌ریزی

عبارت است از یک جریان آگاهانه برای ایجاد نظم، هماهنگی، هدایت، مدیریت و کنترل اقدامات، فعالیت‌ها و عملیات اجرایی کنشگران (عوامل اجرایی یا بازیگران) به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخص.

▪ موضوع کلیدی

مشمول بر یک و یا تلفیقی از پیشران‌ها، چالش‌ها و بسترسازها است که می‌تواند به عنوان موضوع کلیدی، تحقق اهداف برنامه پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت را محقق سازد.

▪ پیشران

موضوعات و مولفه‌های مهم اقتصادی اجتماعی، فرهنگی، که موجب به حرکت درآوردن و شتاب توسعه کشور هستند.

▪ چالش

موضوعات و عوامل بازدارنده و مانع توسعه و گلوگاه‌های کلیدی که با ایجاد اختلال در روند توسعه کشور، شرایط تحقق هدفهای توسعه را به خطر می‌اندازند.

▪ بسترساز

موضوعات و عواملی که زمینه ساز رشد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و موجب هموارسازی مسیر توسعه کشور می‌گردد.

▪ اجزا (محورهای) اصلی موضوع کلیدی

به معنای اصلی‌ترین اجزا و محورهای مربوط به هر یک از موضوع‌های کلیدی که تشکیل‌دهنده‌ی آن موضوع کلیدی می‌باشد.

▪ اهداف کلی

به معنای هدف آرمانی یا عالیه که معمولاً در سطح برنامه‌های بالادستی توسعه مطرح می‌شود. در واقع اهداف کلی، به مجموعه مقاصد و منظورهایی که در جریان برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و عملیات اجرایی برنامه در جهت نیل به آنها تنظیم می‌گردد، گفته می‌شود. به طور خلاصه اهداف کلی ویژگی‌های زیر را دارند:

- هدف کلی باید تصویر آینده را مشخص کند.
- هدف کلی باید برای همگان به آسانی قابل فهم باشد و با توجه به ظرفیت‌ها و محدودیت‌های وضع موجود قابلیت اجرا شدن داشته باشد.
- هدف کلی باید در راستای بندهای سیاست‌های کلی ابلاغی رهبری تعریف شود.
- هدف کلی باید قابلیت کمی‌سازی داشته باشد.



- هر چه تعداد اهدافی که در مسئله عمومی دنبال می‌شود بیشتر باشد، دشواریهای بیشتری در اجرا خواهد داشت.

▪ راهبرد

راهبرد؛ انتخاب یک مسیر از بین کلیه مسیرهایی است که فراروی مدیریت برای حصول به اهداف قرار دارد. به عبارت دیگر، راهبردها؛ جهت‌گیری‌های کلی و چارچوب تخصیص منابع یک برنامه را مشخص می‌کند.

▪ سیاست اجرایی

سیاست، مجموعه تصمیم‌هایی است که از سوی نظام مدیریت برای هموارسازی اجرای راهبرد اتخاذ می‌شود. به عبارت دیگر، سیاست‌ها، چارچوب‌ها و خطوط راهنمای تصمیم‌گیری در انتخاب گزینه‌های مختلف اجرای راهبرد را برای تحقق هدف فراهم می‌کنند. به طور خلاصه سیاست‌ها ویژگی‌های زیر را دارند:

- کلی‌گویی نباشند.
- جهت دار، مشخص و شفاف باشند.
- قابل حمل به معانی مختلف نباشند.
- نسبت به اقتضائات جهانی و داخلی انعطاف پذیر باشند.
- عناوین سیاست‌ها محدود باشند.
- این سیاست‌ها باید زمان‌مند، مکان‌مند باشد و متولی اجرای آن، دستگاه‌های همکار، محل تأمین منابع مالی و متولی برای نظارت مشخص باشد.
- همچنین، این سیاست‌ها باید قابلیت اصلاح و بروزرسانی داشته باشد.

▪ برنامه‌ریزی عملیاتی

برنامه‌ریزی عملیاتی؛ را می‌توان پیش‌بینی عملیات برای نیل به هدف‌های معین با توجه به امکانات و محدودیت‌ها و خطوط کلی ترسیم شده در برنامه‌ریزی راهبردی تعریف کرد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی عملیاتی؛ مجموعه‌ای از فعالیت‌ها یا پروژه‌های تحت نظر دستگاه یا واحد اجرایی خاص است که با استفاده از منابع موجود به دستیابی اهداف و زنجیره نتایج تعیین شده کمک می‌کند.

▪ اهداف کمی

جنبه‌های قابل اندازه‌گیری مقاصد و منظورهایی هستند که در فرایند برنامه‌ریزی پیش‌بینی می‌شود و به عنوان شاخص‌هایی، بصورت ملموس و کمی قابل اندازه‌گیری بوده و برای افق زمانی معین عدد مشخصی را مد نظر قرار می‌دهد. به طور خلاصه اهداف کمی ویژگی‌های زیر را دارند:

- هدف کمی باید شفاف و غیرقابل تفسیر باشد و مفاهیم مختلفی از آن برداشت نشود.
- هدف کمی باید هدف کلی را پوشش دهد و در راستای تحقق هدف کلی باشد.



- هدف کمی باید قابل سنجش و اندازه‌گیری و دارای افق زمانی باشد.
- هدف کمی باید قابلیت تعریف سنجه را داشته باشد.
- هدف کمی باید اجرایی باشد.
- هدف کمی به طور معمول با واژگانی مانند: افزایش، کاهش، مهار و ارتقا سرو کار دارد.

▪ طرح

طرح مجموعه‌ای از یک یا چند پروژه یا فعالیت می‌باشد که به منظور تحقق اهداف عملیاتی تعریف می‌شود و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به سیاست‌های اجرایی اجرا می‌شود^۱.

▪ پروژه

منظور از **پروژه** مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود و طی مدت معین و با اعتبار مشخص برای تحقق بخشیدن به اهداف برنامه پنجساله توسعه به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تأمین می‌شود. به طور خلاصه پروژه‌ها ویژگی‌های زیر را دارند:

- یک کار منحصر به فرد، جدید و غیرتکراری است.
- برای تحقق یک نتیجه عینی انجام می‌شود. بعد از تکمیل پروژه این نتیجه در قالب یک محصول، ارائه یک خدمت یا تعهد باید به طور ملموس قابل تحویل باشد.
- زمان مند است. یک نقطه شروع و پایان مشخص داشته باشد و مدت زمان انجام آن محدود است.
- باید بتوان آن را به «بسته‌های کاری» مشخص تقسیم نمود و هر یک از آن‌ها دارای زمانی محدود بوده و وابستگی خاصی بین آن‌ها برقرار است.
- هر یک از بسته‌های کاری نیازمند منابع مالی، انسانی و مصرفی مختلفی هستند.
- بودجه آن محدود و قابل پیش‌بینی است.

▪ واحد اندازه‌گیری

معیاری اندازه‌پذیر، که برای بررسی میزان تحقق هدف کمی؛ تعریف و مورد استفاده قرار می‌گیرد.

▪ فعالیت

سلسله عملیات و خدمات مشخصی است که برای تحقق بخشیدن به هدف‌های کمی برنامه در بازه زمانی معین انجام و هزینه آن از محل اعتبارات هزینه‌ای تأمین می‌شود.

۱. البته در ادبیات رایج برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور، طرح؛ تحت عنوان مجموعه عملیات مطرح شده است که در این دستورالعمل "مجموعه عملیات" ناظر بر پروژه‌ها و فعالیت‌ها است.



۳ - شیوه تدوین مسائل، راهکار و احکام پیشنهادی «موضوع‌های اولویت‌دار»

موضوع‌های اولویت‌دار مندرج در سیاست‌های کلی برنامه پنجساله هفتم ابلاغی مقام معظم رهبری با محوریت امور مرتبط در سازمان تهیه می‌شوند. دستگاه‌های اجرایی ذیربط می‌توانند برای هر یک از موضوع‌های اولویت‌دار مندرج در جدول ذیل در سقف منابع خود نسبت به ارائه راهکارها و احکام پیشنهادی مرتبط اقدام نمایند.

جدول ۱- عناوین موضوع‌های اولویت‌دار برنامه پنجساله هفتم توسعه

ردیف	موضوع اولویت‌دار	امور مسئول
۱	ارتقای نظام سلامت	سلامت و رفاه اجتماعی
۲	اصلاح الگوی کشت و افزایش بهره‌وری ۵ درصدی آب کشاورزی	آب و کشاورزی و محیط زیست
۳	فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات	برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین
۴	آمایش سرزمین	برنامه ریزی، نظارت و آمایش سرزمین
۵	اعتلاء فرهنگ عمومی گسترش و تعمیق فرهنگ و سبک زندگی اسلامی - ایرانی با اثر بخشی رسانه ملی تحکیم نهاد خانواده و رشد و شکوفایی بانوان افزایش نرخ باروری و مولید به ۲,۵	فرهنگ، گردشگری و ورزش
۶	توسعه صنعت گردشگری و ترویج صنایع دستی	فرهنگ، گردشگری و ورزش
۷	کاهش آسیب‌های اجتماعی	عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی
۸	فضای مجازی و شبکه ملی اطلاعات	صنعت، معدن، بازرگانی و ارتباطات
۹	پیشرفت و نوآوری علمی و فناوری و تجاری	آموزش عالی، تحقیقات و فناوری
۱۰	روزآمدسازی و ارتقاء نظام آموزشی و پژوهشی کشور	آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای آموزش عالی، تحقیقات و فناوری
۱۱	دیپلماسی فعال و کارآمد در بعد ظرفیت‌سازی نیروی انسانی و همکاری سازمان‌ها	عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی
۱۲	تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی	اقتصاد کلان
۱۳	تقویت بنیه دفاعی مصون‌سازی و ارتقاء تاب‌آوری در مقابل تهدیدات (تاکید پدافند عامل)	عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی
۱۴	اصلاح نظام اداری	مرکز نظارت راهبردی
۱۵	تحول قضایی	عمومی، قضایی، دفاعی و امنیتی

- دستگاه‌های اجرایی می‌تواند علاوه بر موارد فوق در خصوص اصلی‌ترین موضوع دستگاه، راهکارهای کاربردی و یا احکام مرتبط پیشنهادی خود را به رئیس امور ذیربط در سازمان ارسال نمایند.
- دستگاه‌های اجرایی پس از تصویب و ابلاغ قانون برنامه پنجساله هفتم توسعه، سند توسعه برنامه بخش، فرابخش دستگاه را در سقف منابع موجود، ضمن بهره‌گیری از تمامی ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های بخش غیردولتی و در چارچوب دستورالعملی که سازمان ابلاغ خواهد کرد، تهیه و در طول سال‌های برنامه اجرا نمایند.



۴ - پیشنهاد الزامات، اقتضائات و قواعد سیاستی و احکام مورد نیاز برای

پیاده‌سازی برنامه

در تهیه و تدوین برنامه‌های عملیاتی موضوع‌های کلیدی مجموعه ضوابط، استانداردها، مجوزها، محدودیت‌ها، ممنوعیت‌ها، مشوق‌های برانگیزاننده و مجازات‌های بازدارنده حاکم بر "فرآیندهای مشارکت، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری" در قالب راهکارهای کاربردی و احکام قانونی مورد نیاز متناسب با دستورالعمل «ضوابط و قواعد تنظیم پیش نویس احکام قانون برنامه پنجساله هفتم توسعه» (پیوست شماره) و فرم مربوطه زیر ارائه می‌شود.

جدول ۲- پیشنهاد احکام مورد نیاز برای پیاده‌سازی برنامه

عنوان کارگروه:	دستگاه مسئول:
عنوان سیاست کلی مرتبط:	عنوان برنامه عملیاتی مرتبط با سیاست کلی:
متن حکم:	

* در صورتی که متن حکم قانونی را نقض یا فسخ کرده و یا به موازات یک قانون دیگر است، ذکر صریح گردد.

