



# بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه اظهار نظر کلی در خصوص لایحه





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۰۵۱

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه اظهارنظر کلی در خصوص لایحه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی با همکاری کلیه دفاتر

تهیه و تدوین کنندگان: کلیه کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس

ناظران علمی: بابک نگاهداری، بهروز طهماسب کاظمی، سیدمهدی بنی‌طبا، سیدعباس پرهیزکاری،

محمدحسن معادی رودسری، مهدی عبدالملکی، سیدیونس ادیانی، سیدمحسن علوی‌منش

ویراستار ادبی: زهره عطاردی



واژه کلیدی:

- برنامه هفتم توسعه

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۵



## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	خلاصه مدیریتی
۴.....	مقدمه
۵.....	۱. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه
۹.....	۲. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه
۱۵.....	۳. ارزیابی کلی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر حل مسائل اصلی کشور
۱۶.....	۴. اظهارنظر در خصوص فصول لایحه برنامه هفتم توسعه
۴۴.....	۵. ارزیابی لایحه از منظر انطباق با سیاست‌های کلی ابلاغی
۴۵.....	۶. ارزیابی لایحه از منظر عدالت
۴۶.....	۷. ارزیابی بخش اقتصادی لایحه از منظر ویژگی‌های مورد انتظار احکام قانون برنامه
۴۷.....	۸. بررسی امکان‌پذیری تحقق اهداف لایحه برنامه هفتم
۵۰.....	۹. عدم توجه کافی به میزان منابع قابل برنامه‌ریزی در لایحه برنامه
۵۱.....	جمع‌بندی و پیشنهادها
۵۲.....	منابع و مآخذ

### فهرست جداول

۹.....	جدول ۱. ساختار کلی لایحه برنامه هفتم توسعه
۱۳.....	جدول ۲. مهم‌ترین نکات و تصمیمات لایحه برنامه هفتم توسعه
۱۹.....	جدول ۳. اظهارنظر در خصوص فصول لایحه برنامه هفتم
۴۷.....	جدول ۴. اهداف کمی سنج‌های عملکردی در لایحه برنامه هفتم توسعه
۵۰.....	جدول ۵. اهداف کمی لایحه برنامه هفتم توسعه و مقایسه با برنامه ششم و میزان تحقق آن

### فهرست نمودار

۱۲.....	نمودار ۱. توزیع فراوانی مواد لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش‌های مختلف
---------	---







## بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه اظهار نظر کلی در خصوص لایحه

### چکیده

«لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۶-۱۴۰۲)» شامل مقدمه‌ای کوتاه و در قالب ۱۱۸ ماده در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. ارزیابی کارشناسی حاکی از اهتمام دولت به ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه بوده است و تقریباً متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، مواد و احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده است ولی به نظر می‌رسد احکام لایحه علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، در برخی موارد نتوانسته است اهداف سیاست‌های کلی ابلاغی به ویژه بند ۱۰ آن را محقق نماید.

یکی از نقاط ضعف لایحه برنامه، واقع‌بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و عدم ارتباط برخی اهداف با احکام هر بخش است. با توجه به آسیب شناسی انجام شده از چرایی تحقق بسیار پایین برنامه ششم توسعه، ادامه این روند می‌تواند کارکرد برنامه‌های توسعه را از مهم‌ترین رکن نظام تدبیر به الزام شکلی و صرفاً یک وظیفه قانونی تقلیل دهد.

در سطح ارزیابی محتوایی با توجه به تأکید مقام معظم انقلاب رهبری بر «مسئله‌محور شدن» قانون برنامه، ارزیابی محتوای لایحه از همین منظر دنبال شده است که این ارزیابی نشان می‌دهد برخی حوزه‌ها شامل احکام ناظر بر حل و فصل بانکهای ناسالم، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت، ارتقاء نظام مالیاتی و اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، گویای یک نگاه منسجم در شناسایی آسیب و به تبع پیش‌بینی نحوه برون رفت از آن است و لذا احکام لایحه به صورت مسئله محور تدوین شده است، لیکن در برخی حوزه‌ها این نگاه منسجم در دولت ایجاد نشده است و بر همین اساس لایحه برنامه هفتم در این حوزه‌ها نتوانسته است قدم‌های مؤثری در این خصوص بردارد. اهم این موضوعات عبارتند از ارتقای توانمندسازی حاکمیت در حل مسائل پیش رو، تعیین نقش اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی، استراتژی توسعه صنعتی، پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد و تقویت رشد و سرمایه‌گذاری و حل ناترازی انرژی. با توجه به اینکه این موضوعات اصلی‌ترین مسائل پیش روی کشور هستند، لازم است تا دولت و مجلس در کنار یکدیگر و در یک تعامل سازنده برای ایجاد درک مشترک و نگاه منسجم تلاش نموده و اقدامات لازم را در این راستا دنبال کنند.

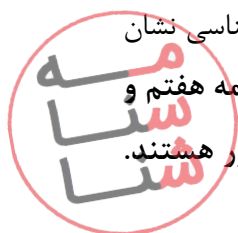


## خلاصه مدیریتی

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی باید در پایان سال ۱۴۰۰ پایان می‌یافت ولی تا پایان شهریور ۱۴۰۲ تمدید شد. براساس ماده (۸) قانون برنامه و بودجه کشور «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند» با این حال دولت در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸، «لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶)» را شامل مقدمه‌ای کوتاه و در قالب ۱۱۸ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. بررسی شکلی لایحه برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد لایحه مذکور شامل ۲۴ فصل، ۵۸ زیرفصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند و ۵۵ تبصره است.

باتوجه به اینکه در سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ بر «پیشرفت توأم با عدالت» تأکید شده‌است، در این گزارش تلاش شده است تا لایحه برنامه از منظر عدالت بررسی شود که حاکی از آن است که لایحه برنامه در ارائه پیوست عدالت، مسئله‌شناسی، مردمی‌سازی فرآیند پیشرفت، مدیریت جریان‌های کلان مالی و وضعیت عرصه‌های بخشی عدالت با کاستی‌هایی مواجه است. همچنین از منظر تطابق لایحه برنامه با بندهای سیاست‌های کلی، ارزیابی کارشناسی حاکی از اهتمام دولت به ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه بوده است و تقریباً متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، مواد و احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شده است لذا انطباق با سیاست‌ها در سطح عناوین فصول و بخش‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده است ولی به نظر می‌رسد احکام لایحه، در برخی موارد نتوانسته است اهداف سیاست‌های کلی ابلاغی را محقق نماید؛ یکی از مهم‌ترین بندهای سیاست‌های کلی که در لایحه به آن پرداخت مناسبی نشده است، بند ۱۰ سیاست‌ها تحت عنوان «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم» است که یکی از فرصت‌های پیش روی کشور برای تحقق رشد پایدار در افق برنامه است.

علاوه بر ارزیابی لایحه در تطبیق با اسناد بالادستی، در این گزارش لایحه در دو سطح شکلی و محتوایی مورد ارزیابی قرار گرفته است. مهم‌ترین نقاط قوت شکلی لایحه عبارتند از «انطباق شکلی با سیاست‌های کلی برنامه هفتم»، «ارائه جدول اهداف کمی در ابتدای هر فصل» و «مشخص بودن متولی در بسیاری از احکام» و مهم‌ترین نقاط ضعف شکلی نیز عبارتند از: «واقع‌بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و عدم ارتباط برخی اهداف با احکام هر بخش»، «فقدان اهداف کمی به تفکیک هر سال»، «دائمی بودن بخش قابل توجهی از احکام و تعرض به قوانین دائمی»، «عدم وجود جدول کمی منابع قابل برنامه ریزی» و «ذکر نشدن شیوه نظارت بر اجرای برنامه». لازم به ذکر است با توجه به نتایج «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» مبنی بر تحقق بسیار پایین برنامه ششم توسعه، ارزیابی میزان امکان‌پذیری تحقق اهداف برنامه از اهمیت بالایی برخوردار است. ارزیابی‌های کارشناسی نشان دهنده این موضوع است که برخی از مهم‌ترین اهداف کمی برنامه ششم که هدف متناظری در برنامه هفتم و سیاست‌های کلی آن نیز دارند محقق نشده‌اند و در اغلب موارد از هدف برآورد شده بسیار دور هستند.







ادامه این روند می‌تواند کارکرد برنامه‌های توسعه را از مهم‌ترین رکن نظام تدبیر به الزام شکلی و صرفاً یک وظیفه قانونی تقلیل دهد. در این راستا ضروری است که ضمن برآورد واقع‌بینانه از منابع در دسترس قابل برنامه ریزی، مواد پیشنهادی با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور متناسب باشند. در این راستا مهم‌ترین مواردی که در ارتباط با احکام لایحه برنامه هفتم ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی از دولت مطالبه کند به شرح زیر است:

- جدول برآورد منابع قابل برنامه‌ریزی در طول اجرای قانون برنامه هفتم توسعه
- اولویت‌بندی اهداف کمی مندرج در لایحه برنامه هفتم توسعه
- اسناد پشتیبان لایحه؛ دال بر امکان تحقق اهداف کمی
- شکست اهداف کمی در پایان برنامه به اهداف کمی سالیانه
- تفکیک احکام دائمی از احکام برنامه ای و تصویب منقح شده احکام دائمی

در سطح ارزیابی محتوایی با توجه به اینکه رهبر معظم انقلاب در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه ۱۴۰۱ بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن» قانون برنامه تأکید فرمودند، ارزیابی محتوای لایحه از همین منظر دنبال شده است:

ارزیابی کارشناسی از کلیت لایحه برنامه هفتم توسعه حاکی از آن است که در برخی حوزه‌ها احکام برنامه گویای یک نگاه منسجم در شناسایی آسیب و به تبع نحوه برون رفت از آن است و لذا احکام لایحه به صورت مسئله‌محور تدوین شده است و علی‌رغم برخی کاستی‌ها، در صورت تصویب نهایی می‌تواند منجر به ارتقای کشور شود که از جمله این مباحث عبارتند از پرداختن به حل و فصل بانکهای ناسالم، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت، ارتقا نظام مالیاتی، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت غیرسازهای موضوع آب، اصلاح نظام اداری و ارزیابی عملکرد مدیران؛ لیکن در برخی حوزه‌ها این نگاه منسجم در دولت ایجاد نشده است و لذا لایحه برنامه هفتم نتوانسته است قدم‌های موثری در این خصوص بردارد. با توجه به اینکه این موضوعات اصلی‌ترین مسائل پیش روی کشور هستند، لازم است تا دولت و مجلس در کنار یکدیگر و در یک تعامل سازنده برای ایجاد درک مشترک و نگاه منسجم تلاش نموده و اقدامات لازم را در این راستا دنبال کنند. برخی از مهم‌ترین این موارد عبارتند از: شکل دادن به تصویر ایران آینده و تقویت حس تعلق آحاد مردم به کشور، ارتقای توانمندسازی حاکمیت در حل مسائل پیش رو، تعیین نسبت ایران با تحولات سریع نظم منطقه‌ای و جهانی و نقش اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی و تأثیر این نقش بر سیاست‌های صنعتی، تجاری، ترانزیت، انرژی و امنیت غذایی، استراتژی توسعه صنعتی، پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد و تقویت رشد و سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال پایدار ارزش آفرین و به تبع افزایش رفاه عمومی، توقف روندهای نابرابری‌ساز و از بین بردن فرصت‌های نابرابر اقتصادی، بهینه‌سازی مصرف انرژی، نحوه مواجهه با مردم و جلب مشارکت و همکاری آنها (به‌طور خاص جوانان) در فرآیند توسعه و توزیع جمعیت در پهنه سرزمین با توجه به ملاحظات زیست محیطی اعم از فرونشست زمین و دسترسی به آب، کاهش شدید نسبت فرزندآوری و تهدید جمعیت.

در نهایت انتظار می‌رود مجلس محترم در صورت عدم رد کلیات لایحه برنامه، تلاش کند تا ضمن حفظ



دستاوردهای لایحه برنامه هفتم توسعه در خصوص احکامی اعم از اصلاح ساختار بودجه، بحران بانکی و اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، اصلاح نظام مالیاتی و ...، اصلاحات اساسی لازم را در سایر حوزه‌ها اعم از سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت، توسعه صنعتی، رفع ناترازی انرژی، جانمایی ایران در نظم جدید بین‌المللی و استفاده از ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی، افزایش توان حکمرانی و سرمایه اجتماعی اعمال کند تا برنامه هفتم توسعه بتواند در مسیر توسعه ایران اسلامی مؤثر قرار گیرد.

## مقدمه

این بخش بیش از آنکه در مقام بیان مقدمه برای ادامه گزارش باشد، در صدد آسیب شناسی مختصر «برنامه ریزی توسعه» در کشور است چراکه لایحه برنامه توسعه هفتم توسط دولت سیزدهم در حالی به مجلس ارائه شده‌است که بیم تکرار سابقه موفقیت اندک برنامه‌های توسعه پیشین همچنان اذهان تصمیم‌گیران و کارشناسان را به خود مشغول داشته‌است. این در شرایطی است که کشور ایران با تجربه بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه، به‌عنوان یکی از پیشگامان برنامه‌ریزی توسعه در جهان شناخته می‌شود و طبعاً انتظار می‌رود که با چنین تجربه‌ای در امر برنامه‌ریزی و با وجود صرف انرژی فراوان مجموعه کارشناسی و اداری کشور و تخصیص منابع فراوان، امکان کاهش آسیب‌ها و ضعف‌ها و افزایش نقاط قوت و زمینه‌سازی برای موفقیت‌ها در هر برنامه توسعه بیش از پیش گردد.

با این حال نگاهی به تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه کشور حاکی از آن است که این انتظار به‌جا، نه‌تنها رخ نداده است، بلکه گویی در مسیر عکس نیز حرکت نموده‌است و حداقل می‌توان چنین ادعا نمود که برنامه‌های توسعه و یا به عبارت بهتر «امر برنامه‌ریزی توسعه» در کشور در تحقق هدف خود و مواجهه با مسئله پیش‌روی خویش با ناکامی مواجه بوده‌است. این امر البته نافی پیشرفت‌های رخ داده در کشور در حوزه‌های گوناگون نیست اما بیانگر آن است که در نهایت نسبت چندانی میان این موفقیت‌ها با برنامه‌های توسعه دیده نمی‌شود و گویی مسیر پیشرفت و توسعه کشور از مسیری غیر از برنامه‌ریزی توسعه پیش‌رفته‌است.

در چنین شرایطی پرسش اصلی پیش‌روی نهاد تصمیم‌گیری و کارشناسی کشور این است که آیا برنامه توسعه هفتم نیز قرار است مسیر گذشته را تکرار کند و اگر چنین است دلیل این ناکامی‌ها را باید در کجا جست؟ بررسی‌ها و پژوهش‌های متعددی در زمینه آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران تاکنون صورت پذیرفته‌است که شاید فصل مشترک اغلب این پژوهش‌ها در بیان آسیب‌های بنیادی این حوزه، تأکید بر انگاره‌هایی نادرست پیرامون امر برنامه‌ریزی توسعه است.

به منظور توضیح بهتر، ابتدا بایستی نگاهی به چیستی برنامه‌ریزی توسعه انداخت و آنگاه نسبت شیوه برنامه‌ریزی توسعه کنونی کشور را با این تعریف بررسی کرد. برنامه‌ریزی توسعه به مثابه گونه‌ای مداخله‌ی نهاد دولت و گونه‌ای سیاست‌گذاری در پاسخ به مسئله هم‌پایی و پرکردن هرچه سریع‌تر شکاف توسعه بین کشورها، طرح می‌شود. در چنین نگاهی یک برنامه توسعه ابتدائاً با ترجمه مفهوم خود از توسعه در قالب تصویری از چشم‌انداز آتی جامعه، تلاش می‌کند







حوزه‌های مورد مداخله و سیاست‌گذاری خود را در جهت تخصیص منابع و تنظیم امور تعریف نماید و آنگاه تلاش نماید در افقی میان‌مدت به آن جامعه عمل ببوشاند. در واقع دو پرسش اصلی پیش‌روی برنامه‌ریزی توسعه که بیانگر تعریف آن نیز می‌باشند، در عبارت «برنامه‌ریزی توسعه» مستتر است: اینکه ۱- «منظورمان از توسعه و پیشرفت چیست و چه چشم‌اندازی از جایگاه کشور را توسعه و پیشرفت قلمداد می‌کنیم؟» و ۲- «به چه دلیلی و در چه حوزه‌هایی و به چه روش‌هایی نیاز به برنامه‌ریزی برای تحقق آن مفهوم از توسعه داریم؟». پاسخ به این دو پرسش برای هر جامعه با مختصات خاص تاریخی و جغرافیایی خود علی‌رغم وجود اشتراکاتی، در نهایت متفاوت خواهد بود و طبیعتاً پاسخ‌های از پیش آماده‌ای برای این پرسش‌ها را نمی‌توان انتظار داشت. پاسخ به این پرسش‌ها در گام بعدی مهم‌ترین کارکرد برنامه یعنی هماهنگی در نقاط کلیدی بین‌دستگاهی و بین‌زمانی را منجر می‌شود و نقاط راهبردی جهت تعریف مأموریت‌ها را میسر می‌سازد. شایان ذکر است که در چنین نگاهی، شیوه نگارش برنامه‌های توسعه نیز تحت تأثیر قرار می‌گیرد و در نتیجه به جای نگارش آن به روش «مجموعه‌ای از احکام و مواد»، یک برنامه توسعه به روش نگارش «اسناد راهبردی» تدوین می‌گردد.

حال بایستی در نظر داشت که علی‌رغم تلاش نهادهای کارشناسی و تصمیم‌گیر کشور، در نهایت برنامه‌های توسعه در کشور، بیش از آنکه «برنامه توسعه» باشند، «فرصت‌هایی برای قانون‌گذاری به منظور رسیدگی به مسائل گوناگون کشور» قلمداد شده‌اند. مسائلی که گاه از جنس اقتضانات و ضروریات پیش‌رو بوده‌اند و گاه نیازهای قانونی دستگاه‌ها برای پیشبرد امور جاری خود و ... ، بنابراین دور از انتظار نیست که برنامه‌های توسعه نتوانند کمک شایانی به پیش‌برد امر توسعه در کشور بکنند.

### ۱. چالش‌ها و فرصت‌های کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه

جمع ملاحظات محیطی و داخلی ناظر بر برنامه هفتم توسعه به‌ویژه تحولات خارجی پیرامون کشور، حاکی از آن است که در افق ۵ ساله آینده «تحرك بخشی به چرخه قدرت ملی» بایستی از طریق تمرکز بر «جهش اقتصادی» به‌عنوان موتور محرکه سایر مؤلفه‌های قدرت پیگیری شود، همانطور که در صدر سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیز بر «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» تأکید شده است. در واقع، مبتنی بر تحلیل راهبردی مجموعه متغیرهای حاکم بر کشور در حوزه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و زیربنایی، جهش اقتصادی برای کشور ما به‌ویژه با تأکید بر جهش سرمایه‌گذاری علاوه بر آنکه تأمین‌کننده اهداف اقتصادی است در راستای تقویت اقتدار ملی کشور نیز خواهد بود. بنابراین باید هدف محوری و اصلی تنظیم احکام برنامه هفتم توسعه، «جهش اقتصادی» باشد. نگاهی به شاخص‌های اقتصادی کشور در یک دهه گذشته ضرورت این هدف محوری را دوچندان می‌کند. به‌طور مثال، در سال ۱۴۰۰ (سال پایانی برنامه ششم توسعه) پس از ۳ سال رشد منفی و قرار گرفتن اقتصاد ایران در رکود، شاهد رشد اقتصادی ۲/۸ درصدی بودیم که البته بخش قابل توجهی از آن به‌واسطه ایجاد گشایش‌های محدود در فروش نفت خام بوده است. این در حالی است که در برنامه ششم هدفگذاری برنامه، دستیابی به رشد ۸ درصدی بوده است.

همچنین نرخ تشکیل سرمایه ثابت داخلی در سال ۱۴۰۰ برای سومین سال پیاپی منفی است و همچنان میزان



سرمایه‌گذاری انجام شده کفایت جبران استهلاک اقتصاد ایران را هم نمی‌دهد. براساس آخرین آمارهای موجود، در دهه ۹۰ شمسی میانگین نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی کشور منفی ۴/۴ درصد بوده است و نسبت تشکیل سرمایه به هزینه ناخالص داخلی از ۲۶/۸ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۵/۴ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است. همچنین، رشد بخش صنعت در سال ۱۴۰۰ منفی ۰/۶ درصد بوده است و رشد شاخص تولید در حوزه‌هایی نظیر فلزات پایه و شیمیایی (بجز دارو) به‌عنوان اصلی‌ترین بخش‌های تشکیل‌دهنده سرمایه ثابت غیرساختمانی کشور در سال ۱۴۰۰ به ترتیب منفی ۵/۱۵ و منفی ۴/۱۹ بوده است.

در خصوص تورم هم کشور در وضعیت بی‌سابقه‌ای به سر می‌برد و چهار سال تورم بالای سی درصد را به صورت پیاپی تجربه کرده است. وضعیت نابه‌سامان صندوق‌های بازنشستگی و وابستگی بالای آنها به دولت نیز بر حجم ناترازی‌های تشدیدکننده تورم خواهد افزود. به‌نحوی که در سال ۱۴۰۱ پرداخت حقوق و مزایای کارکنان بازنشسته ۴ صندوق لشگری، کشوری، فولاد و اطلاعات نیازمند بیش از ۲۱۷۰۰۰ میلیارد تومان کمک دولت است. صندوق تأمین اجتماعی نیز نیازمند دریافت ۹۰ هزار میلیارد تومان از دولت بابت بدهی‌های قبلی است که مجموعه اینها کسری تراز عملیاتی دولت را احتمالاً بیش از سال ۱۴۰۰ خواهد نمود.

در حوزه‌های زیرساختی کشور نیز برآوردها حاکی از آن است که با توجه به روند مصرف کنونی انرژی، نیازمند سرمایه‌گذاری حدوداً ۱۰۰ میلیارد دلاری برای افزایش ظرفیت تولید نفت و گاز خواهیم بود تا بتوانیم مصرف داخلی و امکان صادرات حداکثری را فراهم نماییم. در غیر این‌صورت با روند صادرات ۱ میلیون بشکه‌ای نفت خام و میعانات گازی و حفظ سهم شرکت ملی نفت و عدم تغییر رابطه مالی شرکت ملی نفت و دولت، منابع کنونی در بهترین حالت توان نگهداشت ظرفیت کنونی تولید نفت کشور را در حد ۳/۸ میلیون بشکه در روز خواهند داشت.

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

در حوزه برق نیز نیازمند احداث بیش از ۲۷ هزار مگاوات نیروگاه جدید در طول پنج سال آینده هستیم که برای تحقق این ۲۷ هزار مگاوات ظرفیت نیروگاهی، لازم است در طول پنج سال آینده معادل ۱۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری انجام شود. شبکه انتقال و توزیع نیز باید به تناسب توسعه ظرفیت نیروگاهی و با توجه به رشد مصرف مراکز بار باسازی، نوسازی و توسعه یابد که برآوردهای اولیه نشان می‌دهد این بخش از زنجیره تأمین برق نیز به ۱۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید نیاز دارد. لذا صنعت برق باید بتواند در طول پنج سال برنامه هفتم پیشرفت و توسعه حدود ۲۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جدید انجام دهد و به بهره‌برداری برساند.

در کنار وضعیت شاخص‌های اقتصادی کشور که «جهش اقتصادی» را به‌عنوان هدف‌گذاری کلان و محوری برنامه هفتم پیشرفت و توسعه ضروری ساخته است، در عرصه بین‌الملل نیز شاهد رخداد‌های دیگری هستیم که این موضوع را به‌صورت دوچندان ضروری می‌سازد. در واقع به‌تدریج ما شاهد برهم خوردن تدریجی نظم کنونی در عرصه بین‌الملل هستیم که ذیل آن شاهد روند انتقال منابع ثروت از غرب به طیف وسیعی از کشورهای در حال توسعه آسیایی و ظهور





آسیا به‌عنوان کانون جدید ثروت در جهان (دوره رنسانس آسیایی با محوریت چین) هستیم. حال در صورت عدم جانمایی جدید اقتصاد ایران در عرصه منطقه و فرامنطقه به‌واسطه کاهش درهم‌تنیدگی و یکپارچگی اقتصادی و تجاری میان ایران و کشورهای طرف معامله و شکل‌گیری زنجیره‌های ارزش جدید در غیاب ایران، چالش‌های اقتصادی کشور بیش از گذشته خواهد بود. از سوی دیگر، در صورت بی‌توجهی به زنجیره‌های ارزش منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای، به‌دلیل قرارگیری ایران در نقطه گرانیگاهی شکل‌گیری این نظم نوین جهانی که هسته مرکزی آن تغییر نظام بین‌المللی تقسیم کار شکل گرفته بعد از جنگ جهانی دوم و تغییر رابطه اقتصادی و متعاقب آن رابطه امنیتی حوزه‌هایی نظیر چین، روسیه، هند، اتحادیه اروپا و آمریکا است، اثرگذاری تحریم‌ها می‌تواند تشدید گردد. بر این اساس، در گزارش «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» به شماره مسلسل ۱۸۵۷۵ کلان‌روندهای محیط بین‌الملل و موضوعات با پیامدهای گسترده اقتصادی که می‌توانست دلالت‌هایی برای تدوین برنامه هفتم توسعه داشته باشد، مورد بررسی قرار گرفت که اهم آنها عبارتند از تغییر در ماهیت کنونی نظم بین‌المللی، انتقال منابع ثروت از غرب به شرق، تقویت ملی‌گرایی و حمایت‌گرایی اقتصادی، نقش‌یابی ابزارهای اقتصادی در معادلات ژئوپلیتیک و امکان استمرار و تشدید تحریم‌ها و بحران حکمرانی جهانی.

همچنین فرصت‌های اصلی پیش روی کشور در پنج سال آتی نیز مورد بررسی قرار گرفت و تلاش شد با استفاده از این فرصت‌ها برای «جهش اقتصادی» برنامه ریزی شود: اهم فرصت‌ها عبارت بودند از:

- فرصت اول: **شکل‌گیری تحولات فناورانه** جدید است که این تحولات تمام شئون و امور کشورهای توسعه‌یافته و کشورهایی که در روند توسعه قرار گرفته‌اند را در بر گرفته است. بهره‌برداری از این فرصت فناورانه در پیوند با راهبرد توسعه صنعتی کشور، نتایج مؤثری به ارمغان خواهد آورد. در غیر این صورت، اکوسیستم توسعه فناوری می‌تواند سکوی مهاجرت نخبگان و صرفاً محل پرداخت هزینه‌های یادگیری در حین عمل آنها باشد. بنابراین، لازم است سیاست صنعتی با سیاست فناوری کشور به‌صورت یکپارچه مورد بازنگری جدی قرار گیرد.

- فرصت دوم: **امکان و فرصت جانمایی جدید کشور در عرصه اقتصاد بین‌الملل** است که در بندهای ۱۰<sup>۱</sup> و ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیز به آن اشاره شده است. همان‌گونه که اشاره شد، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ایران در کنار گفتمان مقاومت و استکبارستیزی کشور، عوامل تعیین‌کننده نحوه تعامل کنشگران بین‌المللی با ایران هستند. در واقع این فرصت را باید همان پیچ تاریخی دانست که مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر به کرات در سخنان خود به آن اشاره داشته‌اند. در نقطه مقابل چنانچه در این نظم درحال‌گذار، ایران نتواند جایگاه جدیدی برای خود در عرصه بین‌الملل به‌دست آورده و از آن طریق، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک جدیدی برای خود بسازد، بروز پدیده‌های با عنوان «انزوای سیاسی و اقتصادی ایران» دور از انتظار نخواهد بود؛ به‌تبع آن رویداد، شاخص‌های کلان اقتصاد تضعیف شده و متعاقباً رفاه و معیشت جامعه ایران دچار انقباض خواهد شد. از این حیث لازم است جمهوری

۱۰. ۱- فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم.  
۲۲- تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان.



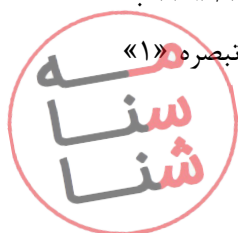
اسلامی ایران با بسیج تمام ظرفیت‌ها مهبیای این نظم جدید شود تا بتواند با استفاده از تمامی ابزارها و امکانات در اختیار، جانمایی جدیدی را برای خود در عرصه بین‌الملل رقم بزند. این مهم نیازمند آن است که کشور در حوزه همکاری‌های چندجانبه خود و در ذیل برنامه هفتم، موضوعات زیر را به‌صورت اولویت‌بندی شده در دستور کار خود قرار دهد و با بازسازی ساختار نهادی تصمیم‌گیری کشور در حوزه پروژه‌های بزرگ، اولویت‌ها را شناسایی کرده و با قید فوریت به فرصت جدید افزایش اقتدار نظام جمهوری اسلامی ایران تبدیل نماید:

۱. بازطراحی بازیگری ایران در نقشه زنجیره تأمین جهانی اقلام اساسی (نفت، گاز، فلزات اساسی، غلات)،
  ۲. بازطراحی رابطه دوسویه امنیت و اقتصاد در ایجاد کریدورهای مرتبط با جمهوری اسلامی ایران (به‌مثابه جاگیری امن و پایدار کشور در نقشه امنیتی اقتصادی جهان)،
  ۳. بازنگری اساسی در بازیگری ایران در ژئوپلتیک سرمایه و انعقاد جریان‌های پایدار نقدی خارجی (مانند اصلاح اساسی صندوق توسعه ملی، بازطراحی نقاط تسویه فرامرزی تجارت کشور و تغییر ریل سرمایه‌گذاری خارجی کشور)،
  ۴. تدوین نقشه راه توسعه صنعتی کشور در انطباق با نقشه روابط اقتصادی خارجی کشور (مبتنی بر ظرفیت مازاد تولیدی کشور و جاگیری در مسیر زنجیره ارزش‌های جدید)،
  ۵. تغییر نوع نگاه سیاست خارجی ایران از برّی به سیاست‌های بحری (توسعه دریامحور و ایجاد معاملات راهبردی با سایر قدرت‌ها در دریا)،
  ۶. راهبری توسعه منطقه (به‌منظور توسعه سیاسی بازارهای کشور به وسیله بازسازی این کشورها، ایجاد ظرفیت اقتصادی جدید در کشور و ایجاد نقاط تسویه تجاری - ارزی جدید در فرامرز)،
  ۷. ایجاد هژمونی نهادی توسط ایران و بازیگری ایران در کریدورهای مجازی (ائتلاف‌سازی و بسط نفوذ نهادهای ایرانی، اعمال استانداردهای ملی بر منطقه و ایجاد دست برتر در تنظیم روابط منطقه)،
- فرصت سوم: **باقی‌مانده پنجره جمعیتی دهه ۶۰ و ۷۰ است که همچنان نیروی انسانی توانمندی برای توسعه کشور محسوب می‌شوند.**

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

## ۲. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۱۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید باید در پایان سال ۱۴۰۰ پایان می‌یافت ولی بنابر حکم بند «ن» تبصره «۱»





قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند «ز» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ تا پایان شهریور ۱۴۰۲ تمدید شد. براساس ماده (۸) قانون برنامه و بودجه کشور «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند»<sup>۲</sup> با این حال دولت در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸، «لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶)» را شامل مقدمه‌های کوتاه و در قالب ۱۱۸ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. مقدمه مختصر ارائه شده در لایحه برنامه عملاً فهرستی از عناوین فصول است و در آن به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی و دلایل عدم تحقق آنها، روندشناسی اتفاقات منطقه‌ای و بین‌المللی، آینده‌پژوهی و مسائل نوآیند، شناخت وضع موجود در حوزه‌های مختلف و احصای مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های پیش روی کشور در پنج سال آتی، سناریوهای درآمدی دولت و... که می‌تواند منجر به شناخت مهم‌ترین مسائل اولویت‌دار در برنامه شود،<sup>۳</sup> پرداخته نشده است. بررسی شکلی لایحه برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد لایحه مذکور شامل ۲۴ فصل، ۵۸ زیرفصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند و ۵۵ تبصره است. جدول زیر ساختار کلی لایحه را از منظر موضوعات و تعداد مواد، بندها و تبصره‌ها نشان داده است:

جدول ۱. ساختار کلی لایحه برنامه هفتم توسعه

ردیف	فصل	زیر فصل	تعداد ماده	تعداد بند	تعداد تبصره
۱		اصطلاحات	۱	۴	
۲	رشد اقتصادی	اهداف کمی	۱	۵	۱
		تجهیز منابع	۱	۵	
		محیط کسب و کار	۱	۸	۲
		مردمی‌سازی اقتصاد	۱	۳	۱
		اشتغال	۱	۳	۸
۳	اصلاح نظام بانکی و مهارت‌ورم	اهداف کمی	۱		
		ساختار مالی نظام بانکی	۱	۷	۳
		نظارت بر مؤسسات بانکی و مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی	۱	۹	
		سیاست‌های پولی	۱	۵	
		سیاست‌های ارزی	۱	۲	
۴	اصلاح ساختار بودجه	اهداف کمی و نظم بخشی و انسجام بودجه	۲	۴	
		درآمد نفت و گاز	۱		
		مولدسازی	۲	۶	

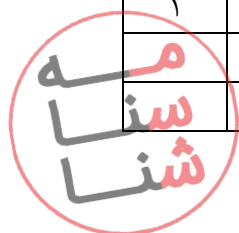
۱. ز- اجرای احکام مندرج در این قانون مربوط به سال ۱۴۰۲ است و قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات و الحاقات بعدی آن تا زمان تصویب لایحه برنامه پنجساله هفتم توسعه و حداکثر شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، تمدید می‌شود.

۲. این مهلت قانونی در ماده (۱۸۰) آخرین ویراست قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاح شده و دولت مکلف به تقدیم لایحه برنامه توسعه حداکثر تا پایان خردادماه سال پایانی قانون برنامه پنجساله توسعه، شده است. با توجه به اینکه دوره برنامه هفتم توسعه علی‌القاعده ابتدای مهر ۱۴۰۲ آغاز می‌شود، استفاده از این بند محل ابهام است.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی» منتشر شده در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۳۰ تلاش کرد این مسیر را پیاده‌سازی کند.



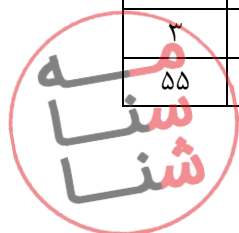
ردیف	فصل	زیر فصل	تعداد ماده	تعداد بند	تعداد تبصره
		سایر درآمدها	۱	۳	
		اعتبارات هزینه‌ای	۱	۵	۳
		طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵	۱۴	
		تعهدات و بدهی‌ها	۱	۳	
		شرکت‌های دولتی	۱	۵	
۵	اصلاح نظام مالیاتی		۲	۹	۱
۶	اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	اهداف کمی	۲		
		اصلاحات مدیریتی		۳	
		اصلاحات سنج‌های		۱۶	
۷	تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد		۲	۶	
۸	امنیت غذایی و ارتقاء تولید محصولات کشاورزی		۵	۱۲	۳
۹	نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	اهداف کمی	۱		
		نظام مدیریتی آب	۱	۸	
		مدیریت مصرف و بهره‌وری آب	۱	۶	
		منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی	۱	۸	
		بازچرخانی پساب	۱		
۱۰	رفع ناترازی انرژی	اهداف کمی	۱		
		نظام راهبری انرژی	۱	۳	
		تولید و دیپلماسی انرژی	۲	۴	
		مصرف انرژی	۱	۵	
۱۱	طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش		۲	۱۱	
۱۲	توسعه مسکن	اهداف کمی	۱		
		مسکن حمایتی	۱	۴	۳
		مسکن روستایی	۱	۱	
		مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری	۱	۱	
		سایر روش‌های ساخت	۱	۵	
		تأمین منابع مالی	۱	۴	۱
		ارتقاء بهره‌وری	۱	۳	
۱۳	ترانزیت و اقتصاد دریامحور	اهداف کمی	۱		
		مدیریت ترانزیت	۱	۴	
		مشوق‌ها و حمایت‌ها	۱	۴	
		زیرساخت	۱	۳	۱
		اقتصاد دریامحور	۴	۱۲	
۱۴	توسعه شبکه ملی اطلاعات و	اهداف کمی	۱		



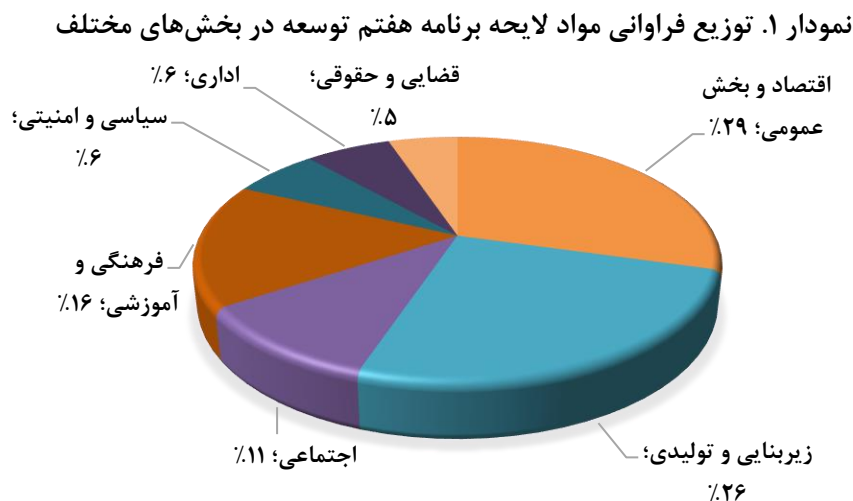




ردیف	فصل	زیر فصل	تعداد ماده	تعداد بند	تعداد تبصره
	اقتصاد رقومی (دیجیتال)	شبکه ملی اطلاعات	۱	۳	
		اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۱	۶	
		صنعت فضایی	۱	۱	
۱۵	ارتقاء نظام سلامت	اهداف کمی	۱		
		ارتقاء کیفیت خدمات	۱	۷	۳
		راهبردی نظام سلامت	۱	۶	۳
		دارو و تجهیزات پزشکی	۲	۵	
		بیمه سلامت	۱	۵	
۱۶	ارتقاء فرهنگ عمومی و رسانه		۵	۱۴	
۱۷	زن، خانواده و جمعیت		۳	۸	
۱۸	میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی		۲	۹	
۱۹	سیاست داخلی و ارتقاء سلامت اجتماعی		۳	۲۰	۲
۲۰	ارتقاء نظام آموزشی	اهداف کمی	۱		
		سرمایه انسانی	۱	۸	۱
		کیفیت و عدالت تربیتی	۱	۶	۲
		بازماندگان ار تحصیل	۱	۳	
		نظام مدیریتی	۱	۵	
		آموزش و پرورش به مثابه امر ملی	۱	۴	
۲۱	ارتقاء نظام علمی، فناوری و پژوهشی	اهداف کمی	۱		
		تحقیقات و پژوهش	۱	۱	
		آموزش	۲	۵	۲
		مرجعیت علمی	۲	۵	۲
		منابع مالی	۱		
۲۲	سیاست خارجی	دیپلماسی سیاسی	۱	۳	
		دیپلماسی اقتصادی	۱	۹	
۲۳	دفاعی امنیتی		۲	۱۴	
۲۴	ارتقاء نظام اداری	اهداف کمی	۱		
		ساختار دولت	۱	۴	۱
		سرمایه انسانی دولت	۱	۶	۱
		هوشمندسازی، دولت الکترونیک	۳	۱۱	۳
		ارزیابی عملکرد و ارتقاء رقابت پذیری	۱	۳	۱
		نظام بهره‌وری	۱	۲	
۲۵	تحول قضایی و حقوقی		۷	۲۱	۳
	جمع		۱۱۸	۴۰۸	۵۵



همچنین توزیع فراوانی مواد لایحه برنامه هفتم توسعه در بخش‌های شش‌گانه «اقتصاد و بخش عمومی»، «زیربنایی و تولیدی»، «اجتماعی»، «فرهنگی و آموزشی»، «سیاسی و امنیتی»، «اداری» و «قضایی و حقوقی» به شرح زیر است.



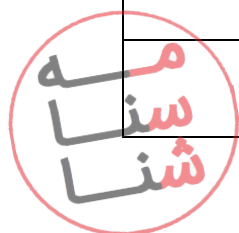
مأخذ: براساس لایحه برنامه هفتم توسعه.

همان‌طور که مشاهده می‌شود حدود ۵۵ درصد از کل مواد لایحه برنامه هفتم توسعه مربوط به دو بخش «اقتصاد و بخش عمومی» و «زیربنایی و تولیدی» بوده است. بررسی اجمالی نشان می‌دهد لایحه برنامه هفتم توسعه در ارتباط با مسائل اساسی کشور به موارد ذیل پرداخته است:

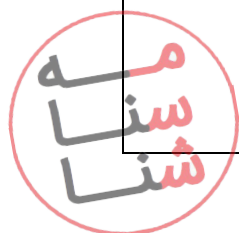


## جدول ۲. مهم‌ترین نکات و تصمیمات لایحه برنامه هفتم توسعه

موضوع	راهکار
رشد اقتصادی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدوین برنامه تأمین مالی در پایان هر سال برنامه،</li> <li>- تأمین مالی خارجی ۱۰ میلیارد یورویی سالانه،</li> <li>- تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و مردمی‌سازی و مولدسازی شرکت‌ها و دارایی‌های دولتی،</li> <li>- طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش و احکام حوزه‌های انرژی، مسکن، ترانزیت، سلامت و غیره.</li> </ul>
اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدوین برنامه سالانه کنترل تورم توسط بانک مرکزی،</li> <li>- افزایش نسبت کفایت سرمایه بانک‌ها از طریق الزام سهامداران به افزایش سرمایه،</li> <li>- الزام بانک مرکزی به ارزیابی کیفیت دارایی‌های بانک‌ها و تشکیل شرکت مدیریت دارایی‌های بانک‌ها،</li> <li>- تصویب اختیاراتی برای شورای پول‌واعتبار برای نظارت و برخورد با بانک‌های ناتراز.</li> <li>- توسعه اختیارات بانک مرکزی در خصوص اشراف اطلاعاتی به موجودی ارزهای صرافی‌ها و صادرکنندگان</li> <li>- مجاز شدن بانک مرکزی به هرگونه مداخله در بازارهای ارز و طلا</li> </ul>
اصلاح ساختار بودجه	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نسبت اعتبارات تملک دارایی به بودجه عمومی معادل ۲۵ درصد در پایان برنامه،</li> <li>- ارائه لوایح بودجه به شکل دوسالانه،</li> <li>- ایجاد نظام یکپارچه و هوشمند مدیریت مالی دولت،</li> <li>- سرعت بخشیدن به توسعه میادین نفت و گاز و اصلاح رابطه مالی دولت با شرکت ملی نفت،</li> <li>- صدور اسناد مالکیت دولتی اموال غیرمنقول بنام جمهوری اسلامی به‌عنوان مالک و وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان امین اموال،</li> <li>- تعیین استاندارد میزان اموال غیرمنقول مورد نیاز در اختیار دستگاه‌های اجرایی،</li> <li>- استقرار تدریجی نظام بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد،</li> <li>- غربالگری طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک با هدف کاهش تعداد و مدت‌زمان اجرای آنها،</li> <li>- ممنوعیت شروع ساخت طرح‌ها یا پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید بدون اخذ مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق (۲)،</li> </ul>
اصلاح نظام مالیاتی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ممنوعیت وضع تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و شمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی جدید،</li> <li>- افزایش مالیات بر ارزش‌افزوده هر سال یک واحد درصد تا سقف برنامه سیزده درصد و کاهش هر سال یک واحد درصد مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی،</li> <li>- اعطای اختیار ۱۰ درصد از مالیات‌های وصولی مازاد بر رشد پنجاه درصدی به استان مربوطه، در استان‌هایی که میزان درآمد مالیاتی سالانه آنها نسبت به سال قبل بیش از ۵۰ درصد رشد داشته باشد.</li> </ul>
توسعه اشتغال	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأیید صلاحیت مؤسسات ارائه‌کننده خدمات توسعه کسب‌وکار برای ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد و کوچک با اولویت منطق محروم و روستایی،</li> <li>- تدوین برنامه کمی سالانه برای اشتغال‌زایی کسب‌وکارهای مذکور با مشارکت دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی با اعطای تسهیلات بانکی.</li> </ul>
توزیع درآمد	<ul style="list-style-type: none"> <li>- معافیت خانوارهای پایین‌تر از خط فقر از پرداخت مالیات</li> <li>- استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه،</li> </ul>



موضوع	راهکار
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شناسایی و تأمین ارقام ضروری به صورت یارانه نقدی یا کالا برگ الکترونیکی،</li> <li>- پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی</li> <li>- توجه ویژه به ایثارگران.</li> </ul>
نظام اداری و بهره‌وری	<ul style="list-style-type: none"> <li>- سیاست‌های مرتبط با کاهش حجم دولت،</li> <li>- ممنوعیت استخدام جز در پست‌های حساس،</li> <li>- تشکیل سامانه برای نیروهای شرکتی،</li> <li>- زیرساخت یکپارچه برای دولت در راستای دولت الکترونیک،</li> <li>- ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت‌پذیری کارکنان دولت،</li> <li>- ایجاد ستاد ملی مدیریت تعارض منافع، تدوین طرح نظام بهره‌وری،</li> <li>- استقرار چرخه بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی،</li> <li>- برنامه عملیاتی ارتقای بهره‌وری استانی،</li> <li>- پرداخت پاداش هیأت مدیره و کارکنان شرکت‌های دولتی بر اساس کارنامه بهره‌وری آنها،</li> <li>- پایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی</li> </ul>
آب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- افزودن مدیریت بهم پیوسته آب در سطح ملی و حوضه‌های آبریز به شورای عالی آب،</li> <li>- رفع تعارض منافع شرکتی در مدیریت منابع آب با اصلاح ساختار،</li> <li>- کاهش صادرات آب مجازی و افزایش واردات آن،</li> <li>- شناسایی نقاط گلوگاهی آب، حذف پروژه‌های غیر ضرور وزارت نیرو،</li> <li>- تعیین الگوی مصرف بهینه آب و تعرفه‌گذاری بر اساس آن،</li> <li>- نصب ابزار هوشمند اندازه‌گیری برای مشترکین جدید،</li> <li>- بارگذاری فعالیت و جمعیت بر اساس اسناد آمایش سرزمین و مجوز آب وزارت نیرو،</li> <li>- تأمین آب مورد نیاز صنایع از پساب و آب نامتعارف،</li> <li>- تعیین الگوی مصرف آب کشاورزی و تعرفه‌گذاری بر اساس آن، لزوم آبیاری نوین اراضی بالای ۱۰ هکتار،</li> <li>- تأمین آب جایگزین برای صنایع،</li> </ul>
انرژی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به ابزارها و سازوکارهای لازم جهت پیشبرد امور بهینه‌سازی مصرف با هدف رفع ناترازی انرژی،</li> <li>- استقلال نهاد ناظر بر ایمنی فعالیت‌های هسته‌ای،</li> <li>- هدف‌گذاری برای توسعه ظرفیت تولید برق تجدیدپذیر و ذخیره‌سازی گاز طبیعی،</li> </ul>
ترانزیت و اقتصاد دریامحور	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تشکیل ستاد ملی ترانزیت،</li> <li>- تمدید مشوق‌ها و حمایت‌های موضوع قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی،</li> <li>- تأمین آب مصرفی صنایع مستقر در استان‌های ساحلی جنوب از طریق احداث تأسیسات آب شیرین‌کن،</li> <li>- اعمال مدیریت یکپارچه در بنادر بازرگانی، مسافری و چند منظوره ساحلی،</li> <li>- افزایش سهم کشور از بازار سوخت‌رسانی و بانکینگ از طریق تسهیل فرایندهای وارات و تهیه سوخت بر اساس استانداردهای سوخت‌رسانی دریایی.</li> </ul>
صندوق‌های بازنشستگی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تأدیه بدهی دولت،</li> <li>- ارائه ضوابط سرمایه‌گذاری و تبدیل دارایی‌ها به سهام غیرمدیریتی سودآور،</li> <li>- افزایش سن بازنشستگی مشاغل عادی و سخت و بازنشستگی پیش از موعد،</li> <li>- تغییر ترکیب کسور بازنشستگی سهم بیمه شده و کارفرما،</li> </ul>





موضوع	راهکار
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حذف دوره کارآموزی در بازنشستگی،</li> <li>- حذف یا کاهش معافیت‌های حق بیمه.</li> </ul>
سلامت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تکمیل و یکپارچه‌سازی سامانه‌های تشکیل‌دهنده پرونده الکترونیک سلامت،</li> <li>- کاهش سهم واردات فوریتی از تأمین نیاز کشور به کمتر از یک درصد،</li> <li>- تکمیل سامانه ردیابی، رهگیری و کنترل اصالت کالاهای سلامت‌محور برای دارو و تجهیزات پزشکی،</li> <li>- راه‌اندازی سامانه ثبت قراردادهای صادراتی و تضمین حقوق و امنیت این قرار دادها،</li> <li>- اعلام ممنوعیت‌های صادراتی دارو حداقل شش‌ماه پیش از اعمال آن.</li> </ul>
آموزش	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تدوین برنامه ملی رشد مهارت‌های رقومی کشور،</li> <li>- رفع همپوشانی رشته‌ها و گرایش‌های دانشگاهی،</li> <li>- اصلاح برنامه‌ها، متون درسی دوره آموزش عمومی،</li> <li>- تدوین «سند جامع سرمایه انسانی آموزش و پرورش»،</li> <li>- تعیین بودجه مدارس متناسب با سطح کیفیت آموزشی و تربیتی.</li> </ul>
امنیت غذایی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تهیه برنامه تولید بهینه الگوی کشت محصولات منتخب و منوط کردن حمایت‌ها به آن،</li> <li>- حمایت از انتهای زنجیره ارزش،</li> <li>- تأسیس مناطق ویژه گلخانه‌ای،</li> <li>- تغییر ساختار نظام پژوهشی مربوطه و صندوق‌های حمایتی،</li> <li>- بیمه محصولات کشاورزی و تأمین سلامت آنها،</li> <li>- جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی،</li> <li>- واگذاری اراضی ملی به شکل اجاره برای این امر</li> </ul>
زنان و خانواده و جمعیت	<ul style="list-style-type: none"> <li>- آسیب‌شناسی قوانین حمایت از خانواده،</li> <li>- انجام اقدامات حمایتی لازم با اعتبارات لازم توسط ستاد ملی جمعیت</li> <li>- آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مرتبط با حمایت از خانواده و مشاوره خانواده</li> <li>- ارائه طرح جامع توانمندسازی زنان سرپرست خانوار</li> <li>- ارائه دستورالعمل تشکیل، اداره و نظارت بر مهدکودک‌های خانگی (مهدهای مادر-کودک)</li> </ul>

مأخذ: براساس لایحه برنامه هفتم توسعه.

### ۳. ارزیابی کلی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر حل مسائل اصلی کشور

رهبر معظم انقلاب در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ خردادماه ۱۴۰۱ بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن» قانون برنامه تأکید فرمودند. برنامه‌ای که واجد چنین ویژگی‌هایی باشد، می‌تواند «برنامه تحول و نجات» اقتصاد کشور باشد. برای حصول به این نتیجه همان‌طور که در مقدمه گفته شد لازم است یک نگاه منسجم مورد تفاهم ارکان دولت قرارگیرد و بر اساس آن، مهم‌ترین چالش‌ها و فرصت‌های کشور شناسایی شده، مهم‌ترین اولویت‌های کشور و تقدم و تاخر شروع آنها استخراج شود و در احکام لایحه برنامه نیز راهکارهای پنج‌ساله برای هر یک از آنها ارائه شود. درواقع اگر احکام برنامه‌های توسعه حاوی چنین مواردی نباشد و نتواند آن را نمایندگی کند، صرفاً اجتماعی از احکام هرچند خوب بی‌ارتباط با یکدیگر خواهد بود که



تحت هر عنوان دیگری نیز می‌توانست ارائه شود.

در لایحه برنامه در برخی حوزه‌ها این نگاه منسجم و رویکرد مسئله‌محور به معنای واقعی احساس می‌شود و به تبع احکام تدوین شده، در صورت تصویب نهایی می‌تواند منجر به پیشرفت کشور شود که از جمله این مباحث عبارتند از حل و فصل بانکهای ناسالم، اصلاح ساختار بودجه، اصلاح رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت غیرسازهای موضوع آب، اصلاح نظام اداری و ارزیابی عملکرد مدیران؛ لازم به ذکر است لایحه برنامه هفتم در این موضوعات نسبت به لوایح برنامه قبلی از مزیت چشم‌گیر برخوردار است.

علی‌رغم نقاط قوت فوق‌الذکر در لایحه دولت، بررسی کارشناسی حاکی از آن است که در برخی حوزه‌ها این نگاه منسجم در بدنه کارشناسی و به تبع در لایحه سیاسی دولت ایجاد نشده است و لذا لایحه برنامه هفتم نتوانسته است قدم‌های موثری در این خصوص بردارد که مهم‌ترین این موارد عبارتند از: شکل دادن به تصویر ایران آینده و تقویت حس تعلق آحاد مردم به کشور، ارتقای توانمندسازی حاکمیت در حل مسائل پیش رو، تعیین نسبت ایران با تحولات سریع نظم منطقه‌ای و جهانی و نقش اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی و تأثیر این نقش بر سیاست‌های صنعتی، تجاری، ترانزیت، انرژی و امنیت غذایی، موضوع استراتژی توسعه صنعتی و برنامه کشور برای تحول صنعتی، پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد و مسئله رشد و سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال پایدار ارزش آفرین و به تبع افزایش رفاه عمومی، توقف روندهای نابرابری‌ساز و از بین بردن فرصت‌های نابرابر اقتصادی، بهینه‌سازی مصرف انرژی (در حوزه‌های برق، گاز، بنزین و...) و به طور خاص ناترازی انرژی در حوزه گاز (به دلیل کاهش افت فشار پارس جنوبی و افزایش مستمر تقاضا)، ناترازی ارزی تشدیدشونده ناشی از ناترازی انرژی، نحوه مواجهه با مردم و جلب مشارکت و همکاری آنها (به‌طور خاص جوانان) در فرآیند توسعه، توزیع جمعیت در پهنه سرزمین با توجه به ملاحظات زیست محیطی اعم از فرونشست زمین و دسترسی به آب، کاهش شدید نسبت فرزندآوری و تهدید جمعیت.

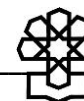
با توجه به اینکه این موضوعات اصلی‌ترین مسائل پیش روی کشور هستند، لازم است تا دولت و مجلس در کنار یکدیگر و در یک تعامل سازنده برای ایجاد درک مشترک و نگاه منسجم تلاش نموده و اقدامات لازم را انجام دهند.

#### ۴. اظهار نظر در خصوص فصول لایحه برنامه هفتم توسعه

در این بخش تلاش شده است تا در خصوص هریک از فصول ۲۴ گانه لایحه برنامه هفتم و ۵۸ زیرفصل آن ارزیابی دقیق‌تری صورت گیرد و نقاط قوت و ضعف و احياناً نامناسب احکام شناسایی و تبیین شود.



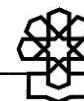




## جدول ۳. اظهارنظر در خصوص فصول لایحه برنامه هفتم

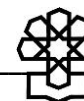
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهارنظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
۰	-	(ماده ۱)				
۱	فصل ۱- رشد اقتصادی (مواد ۲ تا ۶)	اهداف کمی (ماده ۲)	نامناسب		<ul style="list-style-type: none"> <li>- اهداف غیرواقع بینانه؛</li> <li>- مشخص نبودن برنامه ارتقای ۲.۸ درصدی بهره‌وری و محدود شدن بهره‌وری به بهره‌وری نظام اداری.</li> </ul>	
		تجهیز منابع (ماده ۳)	ناکافی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تلاش برای تسویه بدهی‌های دولت به صندوق.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم تصمیم‌گیری و احاله میزان و نحوه تجهیز منابع به آینده؛</li> <li>- عدم توجه و برنامه‌ریزی برای هم‌گرایی جریان‌های سرمایه‌گذاری شامل جریان‌های سرمایه‌گذاری نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، صندوق‌های بازنشستگی، بخش خصوصی‌های بزرگ، بانک‌ها و ...</li> <li>- هدف‌گذاری تأمین مالی خارجی حداقل ۱۰ میلیارد یورو بدون توجه به الزامات؛</li> <li>- در بند ۳ ماده ۳ رویکرد تسویه بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی با رویکرد واگذاری میدان زیر زمین مطرح شده است؛ متن می‌بایست با رویکرد اصلاحی استفاده از ظرفیت صندوق توسعه ملی در سرمایه‌گذاری و ایجاد بستر عادلانه پرداخت بدهی‌های دولت به صندوق توسعه ملی اصلاح شود؛</li> <li>- رویکرد اصلاحی می‌بایست واگذاری عواید</li> </ul>	

ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
					تولید میدان به‌عنوان پرداخت بدهی دولت باشد همچنین مناسب‌تر است که برای سرمایه‌گذاری صندوق توسعه ملی در سایر میدان نیز محدودیتی وجود نداشته باشد.	
		محیط کسب‌وکار (ماده ۴)	ناکافی	- توجه به مقید بودن حمایت‌های تعرفه‌ای از صنایع؛ - توجه به شرکت‌های مدیریت صادرات؛ - توجه به ادغام فرایند وصول بیمه و مالیات.	- عدم توجه به معضلات زیرساخت‌های آب، برق، گاز و تصفیه فاضلاب به‌ویژه در شهرک‌های صنعتی؛ - عدم توجه به آفات مداخلات دولتی اعم از قیمت‌گذاری و ممنوعیت صادرات؛ - عدم توجه به زیرساخت‌های اطلاعاتی و نهادی مورد نیاز برای جهت‌دهی به سرمایه‌گذاری‌ها.	
		مردمی‌سازی اقتصاد (ماده ۵)	ناکافی		- تقلیل مردمی‌سازی اقتصاد به خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی و حذف سهام چرخه‌ای.	
		اشتغال (ماده ۶)	ناکافی		- محدود شدن اشتغال به کسب‌وکارهای خُرد و خانگی و عدم تناسب با هدف ایجاد سالیانه یک میلیون شغل؛ - اضافه‌کردن سازمان برنامه و بودجه به فرایندهای صدور مجوزها و تأیید صلاحیت‌ها.	
۲	فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و	اهداف کمی (ماده ۷)	نسبتاً مناسب	- تعریف هدف کمی برای ناترازی بانک‌ها.	- واژه «ناترازی» مبهم است و بهتر است «نسبت کفایت سرمایه» ملاک قرار گیرد.	
		ساختار مالی نظام	نسبتاً مناسب	- الزام به انجام ارزیابی کیفیت	- منابع مالی لازم برای حل و فصل بانک‌های	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	مهارتورم (مواد ۷ تا ۱۱)	بانکی (ماده ۸)		<p>ناسالم در نظر گرفته نشده است، در حالی که مهم‌ترین مسئله نحوه تأمین مالی ناترازی بانک‌هاست.</p> <p>- ارتباط این احکام با احکام طرح بانک مرکزی که در مراحل نهایی تصویب قرار دارد و سازوکارهای تعریف شده در آن محل ابهام است و ممکن است در اجرای هر یک اخلاص ایجاد شود.</p> <p>- در بند «ت» از هیئت انتظامی تجدید نظر یاد شده در حالی که در قانون فعلی و حتی طرح بانک مرکزی مجلس چنین نهادی وجود خارجی ندارد؛</p> <p>- اعطای نقش سپرده‌گذاری مرکزی اوراق دولت به بانک مرکزی در جزء «۱۶» بند «ت» فاقد وجهت علمی و کارشناسی است.</p>	
	نظارت بر مؤسسات بانکی و مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی (ماده ۹)	نسبتاً مناسب	<p>- اعطای اختیار استانداردگذاری صورت‌های مالی بانک‌ها به بانک مرکزی؛</p> <p>- توسعه دامنه نظارت به گروه مؤسسه اعتباری؛</p> <p>- توسعه دامنه وثایق بانکی در تسهیلات خرد.</p> <p>-</p>	<p>- گروه مؤسسه اعتباری تعریف نشده است.</p> <p>- ارتباط این احکام با احکام طرح بانک مرکزی و سازوکارهای تعریف شده در آن محل ابهام است و ممکن است در اجرای هر یک اخلاص ایجاد شود.</p>	

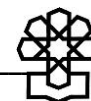
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب	
۳	فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه (مواد ۱۲ تا ۲۵)	سیاست‌های پولی (ماده ۱۰)	نامناسب			- اعطای امضای طلایی به شورای پول و اعتبار برای پرداخت اعتبار بدون وثیقه به بانک‌ها؛	
		سیاست‌های ارزی (ماده ۱۱)	نامناسب		- عدم تمهید شرایط لازم برای ایجاد بازار رسمی داخلی؛ - عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا برای پیمان‌سپاری ارزی؛ - عدم تمهید زمینه‌های لازم برای ایجاد نظام پرداخت رسمی.	- حکم بند (ب) میتواند زمینه تثبیت نرخ ارز اسمی و شوک‌درمانی‌های بعدی را فراهم کند و نهایتاً موجب تضییع حقوق صادرکنندگان شده و منجر به کاهش انگیزه صادرات را به دنبال آورد.	
		اهداف کمی (ماده ۱۲)	نسبتاً مناسب				
		کلیات بودجه (ماده ۱۳)	ناکافی	- تخصیص اعتباری؛ - پرداخت به ذی‌نفع نهایی؛ - برنامه سالیانه.	- درج تمامی ارقام در سرجمع بودجه؛ - بودجه‌ریزی برنامه‌محور؛ - بودجه‌ریزی میان‌مدت. - ممنوعیت مطلق ورود بودجه به سیاست‌های پولی، اعتباری و... مرتبط با بودجه در سند بودجه		
		درآمد نفت و گاز (ماده ۱۴)	نامناسب		- آنچه در حکم آمده، عیناً تکرار تجربه ناموفق حساب ذخیره ارزی است؛ مهم‌ترین آسیب حساب ذخیره و صندوق توسعه، عدم توجه کافی به تثبیت منابع نفتی است.	- ماده (۱۴) (تعیین سهم دولت از نفت در قوانین بودجه سنواتی).	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		مولدسازی (مواد ۱۵ و ۱۶)	نسبتاً مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بخش اول (رابطه مالی)</li> <li>- حرکت به سمت سهم‌بری به تفکیک میدان و مخزن؛</li> <li>- حرکت به سمت تسهیل سرمایه‌گذاری‌های جدید با پروانه بهره‌برداری؛</li> <li>بخش دوم (مدیریت دارایی)</li> <li>- تأکید بر تکمیل سامانه اطلاعات اموال غیرمنقول سادا و پیش‌بینی ضمانت اجرایی برای آن؛</li> <li>- تلاش دولت برای اجرای مدل آی‌پی‌سی در میادین شرکت ملی نفت.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نداشتن ضمانت اجرایی برای عرضه پروانه بهره‌برداری (باتوجه به مقاومت شرکت ملی نفت)؛</li> <li>- عدم تعیین تکلیف برای دوران‌گذار به رابطه مالی جدید و نبود سقف برای میزان بهره‌مندی شرکت ملی نفت؛</li> <li>- نبود الزام برای واگذاری میادین جدید به شرکت‌های دیگر (غیر از شرکت ملی نفت).</li> </ul>
		سایر درآمدها (ماده ۱۷)	مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- محدودیت درآمد اختصاصی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم حل مسئله درآمد اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی.</li> </ul>
		اعتبارات هزینه‌ای (ماده ۱۸)	نسبتاً مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ممنوعیت ایجاد تعهد مازاد توسط دستگاه‌های اجرایی -</li> <li>ممنوعیت ایجاد تعهد مازاد توسط شوراها و نهادها</li> <li>- ساماندهی اعطای کمک به بخش غیردولتی.</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ممنوعیت ایجاد تعهد برای نهادهای عمومی مبهم است</li> <li>- بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد نیازمند اصلاح است.</li> <li>- تعیین سقف تضامین دولت توسط خود دولت.</li> </ul>

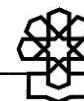
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مواد ۱۹ تا ۲۳)	مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- غربالگری طرح‌ها و اجازه واگذاری، حذف، خاتمه و توقف طرح‌های نیمه‌تمام؛</li> <li>- تحکیم جایگاه مجوزهای ماده (۲۳)؛</li> <li>- توجه به «شفافیت و رقابت» و «حفظ الگوی مالی قرارداد» در قراردادهای مشارکت عمومی - خصوصی؛</li> <li>- یکپارچه‌سازی نظام فنی اجرایی کشور.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- لازم است تا چارچوب کلی غربالگری طرح‌ها در حکم مربوطه مشخص شود. همچنین تعریف فرایندهای دوره‌ای بازنگری در طرح‌ها در هر دستگاه اجرایی، می‌تواند به ارتقای حکمرانی طرح‌های عمرانی منجر شود؛</li> <li>- برخی احکام زائد یا غیرشفاف در موضوع مشارکت، تناسبی با موضوع نداشته و در صورت عدم رفع ابهام، می‌تواند به تضییع منابع عمومی منجر شود.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بند «ج» ماده (۲۰) (غیرضروری و ایجاد حیات خلوت مالی برای دستگاه اجرایی)؛</li> <li>- بندهای «ث و ج» ماده (۲۰) نیاز به شفاف‌سازی بیشتر درخصوص فرایندها دارند تا منجر به شکل‌گیری روابط ناسالم میان بخش خصوصی و عمومی نشود.</li> </ul>
	تعهدات و بدهی‌ها (ماده ۲۴)		ناکافی		<ul style="list-style-type: none"> <li>- انسداد مجاری بدهی غیراوراقی دولت - شاخص تعیین شده برای پایداری دولت دارای اشکال است.</li> </ul>	
	شرکت‌های دولتی (ماده ۲۵)		نسبتاً مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ممنوعیت اختصاص درصدی از هزینه، درآمد یا سود شرکت‌های دولتی در بودجه‌های سنواتی به‌منظور افزایش قدرت سرمایه‌گذاری شرکت‌ها؛</li> <li>- مدیریت زیان انباشته درخصوص شرکت‌هایی که</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضرورت کمک به سرمایه‌گذاری از محل منابع داخلی از طریق تغییر مأخذ سود شرکت‌های دولتی پرداختی به دولت و سازوکار پرداخت آن؛</li> <li>- عدم توجه به اصلاحات در حوزه سازمان‌های توسعه‌ای؛</li> <li>- عدم تفکیک و افشای بار مالی وظایف حاکمیتی شرکت‌های دولتی؛</li> </ul>	





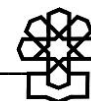
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم طبقه‌بندی شرکت‌های دولتی براساس اهداف.</li> </ul>	
				<ul style="list-style-type: none"> <li>طی سال‌های گذشته با مشکل مزمن زیان‌دهی روبه‌رو بوده‌اند؛</li> <li>- تسریع، تسهیل و هدایت روند اجرای طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی از طریق تغییر مبنای حد نصاب تأییدیه شورای اقتصاد.</li> </ul>	
		اهداف کمی (ماده ۲۶)	مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- محدودیت درآمد اختصاصی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم حل مسئله درآمد اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی.</li> </ul>
۴	فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی (مواد ۲۶ و ۲۷)	(ماده ۲۷)	نسبتاً مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- نگاه ویژه و مؤثر به افزایش درآمدهای مالیاتی؛</li> <li>- قاعده‌گذاری برای ساماندهی معافیت‌های مالیات‌های مستقیم؛</li> <li>- تکلیف به ارائه لایحه مالیات بر مجموع درآمد به‌عنوان پایه جدید.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم توجه کافی به ساماندهی مالیات‌های ارزش افزوده و جایگزینی آن با اعتبار مالیاتی؛</li> <li>- عدم حرکت جدی به سمت یکپارچه‌سازی فرایند وصول حق بیمه و مالیات و تأکید صرف بر اجازه.</li> </ul>
	فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	اهداف کمی (ماده ۲۸)	مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کاهش وابستگی صندوق‌ها به بودجه عمومی به ۵ درصد تا پایان برنامه.</li> </ul>	
	بازنشستگی (مواد ۲۸ و ۲۹)	اصلاحات مدیریتی و مالی	مناسب	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تبدیل ۸۰ درصد دارایی‌های سازمان‌ها و صندوق‌های</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- شفافیت آماری در حوزه صندوق‌های بازنشستگی؛</li> </ul>

احکام نامناسب	نقاط ضعف و مغفول	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	زیرفصل	فصل	ردیف
	- عدم توجه به مسائل حوزه کسب و کار.	<p>بازنشستگی به سهام غیرمدیریتی سودده با تصویب «ضوابط سرمایه‌گذاری سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی»؛</p> <p>- لحاظ شرط آزمون وسیع جهت بهره‌مندی از معافیت‌های بیمه‌ای برای بیمه‌شدگان بدون کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی (کاهش سالیانه ۱۰ درصد از مشمولین)؛</p> <p>- کاهش معافیت بیمه‌ای بنگاه‌های منتخب کمتر از ۵ نفر کارکن (کاهش سالیانه نیم درصد از معافیت اعطا شده).</p> <p>- افزایش ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی به میزان ۷۶ درصد از جمعیت تا پایان برنامه هفتم؛</p> <p>- اجازه به دولت جهت انجام فرایند وصول دریافت حق بیمه توسط سازمان امور مالیاتی؛</p> <p>- الکترونیکی شدن فرایند صدور</p>		(ماده ۲۹)	(۲۹)	



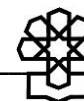
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
				مفاساحساب؛ - تکلیف به ایجاد نهاد تنظیم‌گر صندوق‌های بازنشستگی؛ - تکلیف به تأدیه دیون دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق روستاییان؛ - استقرار تدریجی نظام تأمین اجتماعی چندلایه.	
		اصلاحات سنج‌های (ماده ۲۹)	مناسب	- تغییر سن و سابقه و ایجاد حداقل سن بازنشستگی؛ - تغییر حق بیمه سهم دولت، بیمه‌پرداز و کارفرما در سازمان تأمین اجتماعی؛ - تعیین سقف سنوات ارفاقی در مشاغل سخت و زیان‌آور؛ - عدم لحاظ سال‌های تحصیل و ایام کارآموزی و مأموریت‌های آموزشی در سنوات بازنشستگی.	- تعیین حداقل سن برای مشاغل سخت و زیان‌آور؛ - کاهش سنوات مبنای محاسبه در بازنشستگی‌های پیش از موعد.
	فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و	اهداف کمی (ماده ۳۰)	-		
۶		(ماده ۳۱)	ناکافی	- تکمیل پایگاه‌های داده، پنجره واحد خدمات رفاهی.	- عدم توجه کافی به متغیرهای کلان در گسترش فقر (بهبود رشد اقتصادی)، شاخص‌های محرومیت و دسترسی به

ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	توزیع عادلانه درآمد (مواد ۳۰ و ۳۱)				<ul style="list-style-type: none"> <li>زیرساخت، ارزیابی و پایش سیاست‌های انجام‌شده و ارائه شاخص‌های کلی و بدون برنامه مشخص؛</li> <li>- عدم توجه کافی به پایگاه بهره‌مندی ایرانیان؛</li> <li>- عدم توجه کافی به توسعه صنعتی خاص مناطق محروم، توان‌فزایی آموزشی و مهارتی این گروه‌ها و حمایت‌های ویژه از آنان.</li> <li>- محدود شدن حکم بهره‌مندی یکسان از یارانه‌های انرژی به اجازه</li> </ul>	
		اهداف کمی (ماده ۳۲)	-			
۷	فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقا تولید محصولات کشاورزی (مواد ۳۲ تا ۳۶)	- (مواد ۳۳ تا ۳۶)	ناکافی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حمایت قیمتی از تولید محصولات اساسی؛</li> <li>- انتقال محصولات سبزی و صیفی به گلخانه و آزادسازی زمین برای کشت دانه‌های روغنی؛</li> <li>- ممنوعیت بهره‌برداری چوبی از جنگل‌ها.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فقدان شاخص‌های نتیجه‌گرا و راهبردهای اساسی به استثنای دو شاخص؛</li> <li>- عدم توجه به رفع خلأ عملکرد محصولات کشاورزی و تقویت صادرات بخش کشاورزی؛</li> <li>- عدم توجه جوان‌سازی نیروی کار بخش کشاورزی؛</li> <li>- عدم توسعه طرح‌های مدیریت پایدار منابع طبیعی و آبخیزداری به‌ویژه با مشارکت مردم؛</li> <li>- عدم توجه کافی به توسعه و همچنین غنی‌سازی جنگل‌ها.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- فراهم کردن امکان صدور سند اراضی کشاورزی زیر حد نصاب فنی و اقتصادی؛</li> </ul>



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
۸	فصل ۸- نظام مدیریت یکپارچه منابع آب (مواد ۳۷ تا ۴۱)	اهداف کمی (ماده ۳۷)	ناکافی	- درک صحیح ریشه عدم تعادل بین منابع و مصارف.	- وجود ناهماهنگی بین بخشی در احکام لایحه/ عدم توجه کافی به مسائل کلان آب (تغییر اقلیم، عدم قطعیت هیدرولوژیک).	- کاهش ۱۸/۳ درصدی حقبه کشاورزی در برابر رشد ۴۷ درصدی حقبه صنعت.
		نظام مدیریتی آب (ماده ۳۸)	نسبتاً مناسب	- تلاش جهت رفع تعارض منافع/ کاهش صادرات آب مجازی. - توجه به مدیریت بهینه تالابها در برنامه توسعه کشور.	- وجود ابهام و تفسیر پذیری احکام (آب جایگزین، عدم توجه کافی به نقش پساب در بیان منابع). - تضعیف جایگاه سازمان حفاظت محیط زیست با گنجاندن واژه مدیریت یکپارچه تالابها و نقش پررنگ وزارت نیرو در مدیریت تالابها.	- هماهنگی و سیاستگذاری در زمینه منابع طبیعی و آبخیزداری توسط شورای عالی آب. - وضع عوارض صادرات بر کالاهای آببر و فراهم کردن زمینه واردات محصولات کشاورزی آببر توسط وزارت نیرو.
		مدیریت مصرف و بهره‌وری آب (ماده ۳۹)	ناکافی			- تدوین الگوی مصرف آب کشاورزی برای گروه محصولات مختلف توسط وزارت نیرو.
		منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی (ماده ۴۰)	ناکافی	- توجه به مدیریت غیرسازه‌ای و ضرورت تعدیل مصارف موجود.	- ماهیت دائمی بودن احکام.	- محوریت اقدامات سلبی به جای اقدامات تشویقی از جمله پلمب کردن چاه حتی در ازای یک مترمکعب اضافه برداشت و تعدیل پروانه چاه‌ها به صورت یک طرفه.
		بازچرخانی پساب (ماده ۴۱)	نسبتاً مناسب	- توجه به لزوم حفاظت از محیط زیست و منابع آب.	- تعارض با ماده (۲۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده است.	
		اهداف کمی (ماده ۴۲)	نسبتاً مناسب	- هدف گذاری برای بهینه‌سازی مصرف سوخت توسعه ظرفیت انرژی تجدیدپذیر.	- عدم تناسب بین اهداف کمی و مواد لایحه در بخش انرژی؛ - غیرواقعی بودن برخی اهداف کمی نظیر تولید نفت و ظرفیت منصوبه برق.	

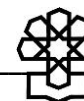
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		نظام راهبری انرژی (ماده ۴۳)	ناکافی	- استقلال نهاد ناظر بر ایمنی فعالیت‌های هسته‌ای.	- احاله اصلاحات ساختاری بیان شده در حوزه حکمرانی انرژی، رابطه مالی برق و ساختار بهینه‌سازی به آینده (تصویب هیئت وزیران)؛ - کلی بودن مواد مرتبط با اصلاح ساختار صنعت برق و معاملات برق در بورس انرژی.	
		تولید و دیپلماسی انرژی (مواد ۴۴ و ۴۵)	ناکافی	- اخذ مجوز برای برخی از اقدامات فعالانه در حوزه بین‌الملل از جمله توسعه میدان مشترک و مشارکت در احداث پالایشگاه‌های خارجی.	- عدم توجه کافی به بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه نسبت به هدف‌گذاری دیپلماسی انرژی مبتنی بر تبدیل شدن ایران به مرکز مبادلات انرژی (هاب) منطقه؛ - اتخاذ رویکرد انفعالی (ارزآوری و تأمین نیاز داخل) در دیپلماسی انرژی؛ - کلی و کم‌اثر بودن حکم کاهش تولید نفت کوره در سید پالایشی؛ - عدم ارائه پیشنهاد برای افزایش سرمایه‌گذاری در تولید نفت و گاز.	
		مصرف انرژی (ماده ۴۶)	ناکافی	- توجه به ذخیره‌سازی گاز طبیعی برای کمک به حل مسئله ناترازی در اوج مصرف (جای حکم باید عوض شود)؛ - توجه (هرچند ناکافی) به الزام صدور گواهی صرفه‌جویی و تضمین نقد شدن آن به‌منظور	- ضعف برنامه‌ریزی برای مدیریت یارانه‌های انرژی در کلیه بخش‌ها؛ - عدم تخصیص منابع برای اجرای پروژه‌های بهینه‌سازی مصرف و همچنین تضمین نقدشوندگی گواهی‌های صرفه‌جویی (به‌عنوان مثال تأسیس صندوق بهینه‌سازی مصرف انرژی)؛	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
				<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم توجه کافی به بهینه‌سازی در بخش ساختمان (جایگزینی تجهیزات، استانداردهای ساخت و هوشمندسازی کنتورها)؛</li> <li>- عدم توجه کافی به هدررفت انرژی و گازهای مشعل.</li> </ul>	
		اهداف کمی (ماده ۴۷)	-		
۱۰	فصل ۱۰- طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش (مواد ۴۷ و ۴۸)	- (ماده ۴۸)	ناکافی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ساماندهی و بازنگری در مجوزهای صنعتی با ملاحظه ظرفیت تولید.</li> <li>- رویکرد مقابله با خام‌فروشی (عوارض و مالیات بر صادرات مواد خام و نیمه‌خام)؛</li> <li>- رفع برخی موانع حوزه تولید مانند محدودیت مجوز در شهرک‌های صنعتی و جلوگیری از توقف تولید در حین فرایند دادرسی قضایی.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تداوم نگاه کمی به توسعه زنجیره ارزش به‌ویژه در صنعت پتروشیمی.</li> <li>- ضعف در اتخاذ رویکرد توسعه صنعتی (عدم توجه کافی به صنایع ساخت‌محور و عدم تعیین اولویت توسعه در بین زنجیره‌های معدنی)؛</li> <li>- عدم توجه کافی به ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای متناسب با مأموریت محوری آنها (آیدرو و شهرک‌های صنعتی)؛</li> <li>- عدم توجه کافی به حل چالش‌های نهادهای ذی‌مدخل در حوزه اکتشاف و بهره‌برداری معادن.</li> </ul>
۱۱	فصل ۱۱- توسعه مسکن (مواد ۴۹ تا	اهداف کمی (ماده ۴۹)	ناکافی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به موضوع دسترسی و استطاعت مسکن.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ناکافی بودن هدف‌گذاری بهبود واحدهای ناپایدار ناکافی است؛</li> <li>- عدم تطابق پیش‌بینی ساخت ۲۰۰ هزار</li> </ul>

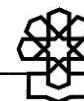
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	(۵۵)				مسکن روستایی با نیازهای واقعی با توجه به رشد صعودی کاهش سهم جمعیت روستایی و رشد شهرنشینی،	
		مسکن حمایتی (ماده ۵۰)	ناکافی		- اقدامات پیشنهادی معطوف به خانوارهایی هستند که به‌نحوی ذیل نهضت ملی مسکن قرار می‌گیرند اما واضح است که خانوارهای کم‌درآمد توان مالی شرکت در نهضت ملی مسکن را ندارند؛ - عدم ارائه اهداف کمی برای نوسازی، بهسازی و ایمن‌سازی مسکن روستایی آسیب‌پذیر در برابر بلایای طبیعی؛ - عدم ارائه اهداف کمی برای استفاده از بافت‌های فرسوده و متروکه روستایی جهت ساخت مسکن‌های جدید.	
		مسکن روستایی (ماده ۵۱)	نامناسب		- هیچ برنامه‌ای برای استطاعت‌پذیری مسکن روستایی وجود ندارد تا متقاضیان واجد شرایط تعیین شود.	- به سوداگری زمین و تغییر کاربری اراضی دامن می‌زند.
		مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری (ماده ۵۲)	نسبتاً مناسب	- تشخیص اولویت اقدام در بافت فرسوده.	- بافت ناکارآمد در بسیاری از شهرها از تهران متراکم‌تر است؛ - تضاد داخلی بین ثبات جمعیت و انتقال حق توسعه؛ - عدم توجه به مستأجرین مستقر در بافت‌های فرسوده.	





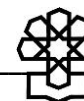
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		سایر روش‌های ساخت (ماده ۵۳)	مناسب	- شفافیت و نظارت بر طرح‌های شهری - حمل و نقل شهرهای جدید.	- عنوان ربطی به محتوای ماده ندارد؛ - بند «ج» برای شهرداری‌ها ناترازی خواهد داشت؛ - در این بخش هیچ مسئولیتی در زمینه تأمین مسکن استطاعت پذیر از طریق ابزارهایی نظیر پهنه‌بندی همه‌شمول توسط شهرداری‌ها وجود ندارد.	
		تأمین منابع مالی (ماده ۵۴)	نامناسب		- تفویض اختیارات بدون تنظیم‌گری تبعات و تالی فاسد در پی خواهد داشت.	
		ارتقا بهره‌وری (ماده ۵۵)	مناسب	- تأکید بر فناوری نوین، صنعتی‌سازی، بهره‌وری انرژی	- اصلاح ماده (۱۰۰) در نوبت صحن است و نیازی به قانونگذاری جدید نیست.	
۱۲	ترانزیت و اقتصاد دریامحور (مواد ۵۶ تا ۶۳)	اهداف کمی (ماده ۵۶)	ناکافی		- لازم بود که به شاخص‌های عملکردی بیشتری اشاره شود از جمله: متوسط سالیانه سرعت بازرگانی قطارهای باری ترانزیتی (افزایش به میزان ۱۰۰ درصد)، ارتقای نسل بنادر بازرگانی جنوب و شمال کشور، تجهیزات بازرسی و کنترل کالای کانتینری و خودرویی X-Ray؛ - در نظر گرفتن ظرفیت شیلاتی اکوسیستم دریایی و هدف‌گذاری صید ۲/۶ میلیون تن در سال که ممکن است باعث آسیب جدی به تنوع زیستی اکوسیستم دریایی کشور شود.	

ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		مدیریت ترانزیت (ماده ۵۷)	نامناسب	- برخی از موارد شرح وظایف ستاد ملی ترانزیت مثلاً توجه به تهیه پنجره واحد خدمات یکپارچه ترانزیت.	- راهبردی نبودن ستاد ملی ترانزیت در تصمیم‌گیری‌های ترانزیت و نبود نفوذ و اختیارات کافی برای رفع تعارضات منافع بین‌دستگاهی - فقدان نگاه جامع در واگذاری زیرساختها	
		مشوق‌ها و حمایت‌ها (ماده ۵۸)	ناکافی		- تقریباً بی‌ارتباط با موضوع ترانزیت و غیربرنامه‌ای.	
		زیرساخت (ماده ۵۹)	ناکافی		- تقریباً بی‌ارتباط با موضوع ترانزیت و غیربرنامه‌ای.	
		اقتصاد دریامحور (مواد ۶۰ تا ۶۳)	ناکافی	- حفاظت از تنوع زیستی، احیا و بازسازی زیستگاه‌های حساس در قلمروهای مستعد جنوب کشور.	- ذکر نام قلمروهای مستعد جنوب کشور در ابتدا این ماده، شمولیت بند «ت» در کل کشور را زیر سؤال برده است.	
۱۳	فصل ۱۳ - توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال) (مواد ۶۴ تا ۶۷)	اهداف کمی (ماده ۶۴)	نسبتاً مناسب	- تلاش برای افزایش سهم اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص داخلی (هدف گذاری ۱۵ درصد.	- عدم انطباق اهداف با هدف‌گذاری‌های طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات مصوب شورای عالی فضای مجازی.	
		شبکه ملی اطلاعات (ماده ۶۵)	ناکافی	- تکلیف به تدوین ضوابط و مقررات و استانداردهای لازم برای هوشمندسازی ساختمان‌ها اعم از (شبکه، فیبر و رادیو)	- توجه صرف به زیرساخت‌های توسعه شبکه و عدم پرداخت به توسعه زیرساخت‌های محتوایی و خدمات پایه کاربردی از قبیل سکوهای تولید محتوا یا جویشرها و	



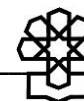
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
				به عنوان زیرساخت‌های اصلی تقویت شبکه دسترسی.	مرورگرهای فارسی و توسعه نرم افزارها و ارتقای ظرفیت و خدمت پیام رسان‌های داخلی؛	
		اقتصاد رقومی (دیجیتال) (ماده ۶۶)	ناکافی	- تکلیف به تدوین سند ملی توسعه اقتصاد رقومی (دیجیتال) کشور؛ - توجه به تدوین نظام سنجش سهم زیست‌بوم اقتصاد رقومی در ارزش افزوده کل اقتصاد کشور توسط مرکز آمار (ایجاد تصویر شفاف‌تر از وضعیت اقتصاد دیجیتال در کشور).	- کلی‌گویی احکام در حوزه اقتصاد دیجیتال (اجزای سند در قالب حکم مجزا آورده شده است، مانند برنامه دستگاه‌ها و نیروی انسانی ماهر)؛ - عدم نگاه جامع به بحث رایانش ابری و محدود شدن آن به تکلیف دولت در ایجاد زیرساخت ابری؛ - انتقال موضوعات خدمات ابری در حوزه دولت الکترونیک به سایر فصول لایحه و از بین رفتن یکپارچگی ساختاری موضوعات ذیل مبحث شبکه و ابر؛ - فقدان حکم برنامه‌ای و اقدام راهبردی در زمینه هوش مصنوعی.	
		صنعت فضایی (ماده ۶۷)	نسبتاً مناسب	- توجه به سرفصل‌های مهم توسعه صنعت فضایی مانند دستیابی به مدار بالاتر.	- عدم توجه کافی به دیپلماسی فضایی به منظور استفاده از فضای ماورای جو. -	
۱۴	فصل ۱۴ - ارتقای نظام سلامت (مواد ۶۸)	اهداف کمی (ماده ۶۸)	ناکافی	- پوشش همگانی بیمه.	- عدم توجه به زیرساخت‌های شبکه بهداشت؛ - وضعیت موجود و اهداف سالیانه مشخص نشده‌اند؛	
		ارتقای کیفیت	ناکافی	- توجه به پیشبرد سلامت	- احکام درج شده عمدتاً ماهیت توسعه‌ای	

ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	فصل ۱۵- ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه	خدمات (ماده ۶۹)		الکترونیک؛ - توجه به ساماندهی طب سنتی.	نداشته و از جنس قوانین دائمی هستند. - عدم تعیین مدل معماری نظام سلامت الکترونیک؛ - تلاش برای مواجهه با بحران سالمندی صرفاً با افزایش پزشک متخصص.	
		راهبری نظام سلامت (ماده ۷۰)	ناکافی	- اشاره به نظام سطح‌بندی؛ - لزوم عقد قرارداد ارائه‌دهندگان با بیمه.	- احکام درج شده عمدتاً ماهیت توسعه‌ای نداشته و از جنس قوانین دائمی هستند. - عدم توجه به پزشک خانواده؛ - کلی‌گویی؛ - فقدان ضمانت اجرایی.	
		دارو و تجهیزات پزشکی (مواد ۷۱ و ۷۲)	ناکافی	- در نظر داشتن لزوم تکمیل زنجیره پایش دارو و تجهیزات.	- احکام درج شده عمدتاً ماهیت توسعه‌ای نداشته و از جنس قوانین دائمی هستند. - عدم توجه کافی به لزوم تقویت هماهنگی فرابخشی در تأمین دارو؛ - هدف‌گذاری غیرواقع بینانه.	
		بیمه سلامت (ماده ۷۳)	ناکافی	- خودپرداخت پلکانی.	- تأمین بیمه تکمیلی از منابع عمومی در حالی که بیمه پایه ضعیف است.	- بند «ث» ماده (۷۳).
		اهداف کمی (ماده ۷۴)				
۱۵		(مواد ۷۵ تا ۷۸)	ناکافی	- حمایت از مراکز فرهنگی، رسانه‌ای (بند «چ» ماده (۷۵))؛ - توجه به شاخص‌گذاری و کمی	- بار مالی برخی احکام اعم از بندهای ج، چ، ح ماده ۷۵ - عدم توجه کافی به مسائل و چالش‌های	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	(مواد ۷۴ تا ۷۸)		<ul style="list-style-type: none"> <li>کردن؛</li> <li>- تأکید بر اصلاح ساختار فرهنگ؛</li> <li>- توجه به رصد فرهنگی و تهیه آمار؛</li> <li>- توجه به مردمی سازی</li> <li>- فعالیت های فرهنگی؛</li> <li>- توجه به احیا و فعال سازی موقوفات؛</li> <li>- توجه به کارکرد اجتماعی نهادهای دینی و جهت گیری به سمت مردمی سازی فعالیت ها.</li> </ul>	<p>رسانه ای و ارتباطی کشور از جمله از دست رفتن مرجعیت رسانه های بومی و کیفیت برنامه های رادیویی، تلویزیونی و فضای مجازی سازمان صدا و سیما؛</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- کم توجهی به حمایت از محتوای بومی رقومی (دیجیتال) و خدمات شبکه ملی اطلاعات؛</li> <li>- کم توجهی به مأموریت های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در حوزه فضای مجازی؛</li> <li>- بند «ح» ماده (۷۵) مهیای سوء استفاده و افزایش فساد است.</li> </ul>	
	اهداف کمی (ماده ۷۹)			<ul style="list-style-type: none"> <li>- نرخ باروری در دوره برنامه ششم کاهش یافته است ولی هدف برنامه هفتم از برنامه ششم بیشتر است.</li> </ul>	
۱۶	فصل ۱۶ - زن، خانواده و جمعیت (مواد ۷۹ تا ۸۱)	(مواد ۸۰ و ۸۱)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- داشتن فصل مجزای زنان و خانواده؛</li> <li>- پرداختن به موضوع مهدکودک ها؛</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- احاله به تدوین سند جامع؛</li> <li>- عدم جامعیت در مهدکودک های نیازمند ساماندهی و نظارت؛</li> <li>- بندهای «ب» و «پ» ماده (۸۱) و بند «الف» ماده (۸۵) تکرار قانون فعلی است.</li> </ul>	
	اهداف کمی (ماده ۸۲)				
۱۷	فصل ۱۷ - میراث فرهنگی، گردشگری و	(ماده ۸۳)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توجه به جبران حقوق مالکانه مردم.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- غلبه گردشگری و عدم توجه کافی به سیاست های کلی در حوزه میراث فرهنگی و</li> </ul>	

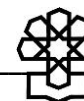
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	صنایع دستی (مواد ۸۲ و ۸۳)				صنایع دستی؛ - وابستگی ۳۰ درصدی احکام به تدوین آیین‌نامه؛	
۱۸	فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی (مواد ۸۴ تا ۸۶)	اهداف کمی (ماده ۸۴)				
		(مواد ۸۵ و ۸۶)	ناکافی	- توجه به مقوله برنامه‌ریزی جامع؛ - توجه به ظرفیت‌های مردمی؛ - برجسته کردن مقوله پیشگیری در احکام مرتبط.	- کلی بودن احکام در حوزه آسیب‌های اجتماعی - نپرداختن به اولویت نخست کشور در حوزه آسیب‌های اجتماعی (اعتیاد)؛	
۱۹	فصل ۱۹- ارتقای نظام آموزشی (مواد ۸۷ تا ۹۲)	اهداف کمی (ماده ۸۷)	ناکافی		- برخی شاخص‌ها کمتر از وضع موجود است، برخی موجب مدرک‌گرایی می‌شود، به زیرساخت‌ها توجه نشده است، برخی شاخص‌ها در دو حوزه آموزش عمومی و آموزش عالی با هم تناسب ندارند.	
		سرمایه انسانی (ماده ۸۸)	ناکافی	- توجه به رشد نقش پیشرفت‌های رقومی، ارتقای مهارت نیروی انسانی، نقش آموزش در تربیت اجتماعی نیروی انسانی، تأمین هنرآموز	- عدم توجه کافی به بین‌رشته‌ای بودن موضوع؛ - پایین‌تر بودن از شاخص کنونی؛ - عدم تبیین صحیح موضوع، فراهم نبودن زیرساخت و مشخص نبودن ابعاد حکم؛ - عدم تناسب با شاخص ماده (۸۷).	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
				مورد نیاز، افزایش جایگاه مهارت در آموزش عالی.		
		کیفیت و عدالت تربیتی (ماده ۸۹)	ناکافی	- رتبه‌بندی و سنجش مدارس از موارد مذکور در سند تحول بنیادین است که تاکنون مغفول مانده است؛ همچنین «بانک جامع سوابق فرهنگی، تحصیلی، آموزشی و مهارتی» می‌تواند پایه‌ای برای استعدادیابی و هدایت تحصیلی باشد.	- موارد عمدتاً تأسیسی است و جنس برنامه‌های توسعه نیست بلکه برنامه‌هایی سلیقه‌ای و از نوع برنامه‌ریزی سالیانه اجرایی است.	
		بازماندگان از تحصیل (ماده ۹۰)	نسبتاً مناسب	- ایجاد تنوع و انعطاف در برنامه درسی می‌تواند یکی از موانع اصلی جذب کودکان بازمانده از تحصیل را برطرف کند.	- برخی از احکام آمده همچون (۹۰-ب) بدیهی بوده و ابداً از جنس برنامه بلندمدت توسعه نیستند؛ همچنین مرحله‌بندی اجرایی در این بند دیده نمی‌شود.	
		نظام مدیریتی (ماده ۹۱)	نامناسب	- تأکید بر حذف ساختارهای غیرضرور از جمله نقاط قوت این بخش است؛ - تأکید بر به‌کارگیری فناوری‌های نوین نقطه قوتی است که متأسفانه به‌صورت مبهم و کلی نوشته شده است؛	- مدرسه‌محوری مذکور در این بندها کاملاً مبهم است و شاخص‌گذاری مناسبی هم وجود ندارد؛ برنامه‌ریزی عملیاتی و مرحله‌بندی نیز دیده نمی‌شود. - مدرسه تراز عملاً موجب تنوع‌بخشی به مدارس و تعمیق ناعدالتی آموزشی می‌شود؛ همچنین عملی شعاری و بی‌فایده در اجرایی‌سازی سند تحول است؛ بخش زیادی از سند تحول نیازمند تحولات ساختاری و	

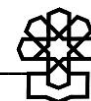
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
					تربیتی است که با احداث یک مدرسه تناسبی ندارد.	
		آموزش و پرورش به مثابه امر ملی (ماده ۹۲)	نسبتاً مناسب	- برنامه تقسیم کار ملی نکته‌ای بجا و دقیق است؛ سیاست‌هایی نیز برای تشویق خیرین دیده شده است.	- مواد از جمله (۹۲-ب) دارای ابهام است و شاخص‌گذاری مناسبی برای اجرا تعبیه نشده است.	
		اهداف کمی (ماده ۹۳)	ناکافی		- کم‌توجهی به افزایش سهم تحقیق و توسعه از تولید ناخالص داخلی؛ - غیرواقع بینانه بودن برخی اهداف (ردیف‌های ۶، ۴ و ۷).	
۲۰	فصل ۲۰- ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی (مواد ۹۳ تا ۹۹)	تحقیقات و پژوهش (ماده ۹۴)	ناکافی	- توجه به استفاده از اعتبارات عمومی پژوهش در راستای مسائل مورد نیاز.	- عدم توجه کافی به سهم دستگاه‌های اجرایی به خصوص شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در تحقیقات؛ - عدم توجه کافی به راهبری پژوهش در کشور و نقش شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری؛ - عدم توجه کافی به ارتباط دانشگاه و صنعت و تأمین مالی دانشگاه از طریق پژوهش؛ - عدم توجه کافی به افزایش اعتبارات عمومی پژوهش.	





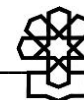
ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		آموزش (مواد ۹۵ و ۹۶)	ناکافی	- توجه به رشته‌های اولویت‌دار و ملاحظات آمایش آموزش عالی؛ - توجه به آموزش‌های مهارت‌محور.	- عدالت آموزشی به‌خصوص در پذیرش دانشجو، - ماده (۹۶) به‌خوبی تدوین نشده است و نیاز به رفع ابهام دارد.	
		مرجعیت علمی (مواد ۹۷ و ۹۸)	ناکافی		- عدم توجه کافی به توسعه مجلات معتبر ایرانی.	
		منابع مالی (ماده ۹۹)	ناکافی		- عدم توجه کافی به تأمین مالی از محل وقف؛ - عدم توجه کافی به تأمین مالی آموزش عالی و پژوهش از صنعت.	
		دیپلماسی سیاسی (ماده ۱۰۰)	ناکافی	- تفکیک فصل سیاست خارجی.	- عدم توجه کافی به سیاست همسایگی؛	
۲۱	فصل ۲۱- سیاست خارجی (مواد ۱۰۰ و ۱۰۱)	دیپلماسی اقتصادی (ماده ۱۰۱)	ناکافی	- تجمیع مباحث دیپلماسی اقتصادی در ذیل فصل سیاست خارجی با توجه به نقش ستادی وزارت خارجه در پیشبرد دیپلماسی اقتصادی.	- عدم توجه کافی به سیاست نگاه به شرق؛ - عدم طرح هیچ‌گونه شاخص کمی در زیرفصل دیپلماسی اقتصادی به‌رغم کمیت‌پذیر بودن بسیاری از موضوعات در این حوزه. - طرح مسئله قرنطینه دامی در فصل سیاست خارجی و زیرفصل دیپلماسی اقتصادی نه تنها ضرورتی ندارد بلکه تقلیل دادن بحث سیاست خارجی و دیپلماسی اقتصادی است	
۲۲	فصل ۲۲- دفاعی امنیتی (مواد ۱۰۲ و		ناکافی	- بحث تقویت بنیه دفاعی همانند برنامه ششم مورد توجه قرار گرفته است؛ ازسوی دیگر، بیش	- بررسی مواد ارائه شده در بخش دفاع و امنیت حاکی از آن است که اولویت‌بندی در امور دفاعی و امنیتی صورت نگرفته است؛	- در بند «ت» ماده (۱۰۳) نیز این موضوع وجود دارد که زمینه‌ساز افزایش تداخل و موازی‌کاری در

ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
	(۱۰۳)		از برنامه ششم به امور امنیتی اشاره شده است؛ - تمرکز اختیارات و ساماندهی در حوزه اتباع خارجی می‌تواند منجر به تقویت مدیریت در حوزه ساماندهی اتباع خارجی شود.	- توازن میان دو حوزه اصلی (دفاع و امنیت) در لایحه به صورت متناسب و متوازن نیست؛ - توازن میان نهادهای مختلف دفاعی و امنیتی و چهار بخش اصلی هریک از نهادها (تجهیزات، زیرساخت، تحقیق و توسعه و حقوق و دستمزد) نیز برقرار نیست؛ - لایحه در بسیاری از مواد دارای عدم شفافیت و کلی‌نگری در سطوح مختلف از جمله ابهام در زمان، ابهام در نهاد مجری و مسئول، ابهام در محدوده جغرافیایی، ابهام در منابع مالی و ... است. - بندهای «ت» و «ج» ماده (۱۰۳) منجر به موازی کاری خواهد شد.	امور مرزی خواهد شد؛ - در بند «ج» ماده (۱۰۳) در خصوص مدیریت در حوزه قدرت نرم و دفاع رایانکی بر تداخل و موازی کاری و ابهام در نهاد مجری افزوده است؛
۲۳	فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری (مواد ۱۰۴ تا ۱۱۱)	اهداف کمی (ماده ۱۰۴)	ناکافی	- فقدان توجه به شاخص‌های کیفیت نیروی انسانی بخش عمومی؛ - فقدان توجه به سنجش‌ها و شاخص‌های بهره‌وری نظام اداری؛ - فقدان توجه به شاخص‌های دقیق مباحث ساختاری و اندازه دولت و تکرار رویکرد کوچک‌سازی؛	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		ساختار دولت (ماده ۱۰۵)	نسبتاً مناسب	<ul style="list-style-type: none"><li>- ساماندهی شوراهای عالی؛</li><li>- جلوگیری از بزرگ شدن دولت و اضافه شدن تصدی‌های جدید به دولت؛</li><li>- حکمرانی محلی و واگذاری اختیارات به سطوح استانی و شهرستانی.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- انگاره نادرست کوچک‌سازی اندازه دولت؛</li><li>- نیاز به در نظر گرفتن چابک‌سازی دولت و حذف ساختارهای زائد.</li><li>- اعطای بخشی از تصدی‌های دستگاه‌های اجرایی با تصویب شورای عالی اداری، به شهرداری‌ها (این امر نیاز به مصوبه مجلس دارد و نباید در اختیار شورای عالی اداری قرار بگیرد)؛</li><li>- ادغام شوراهای با وظایف مشابه یا متداخل، با تصویب شورای عالی اداری (نیاز به لایحه و تصویب قانون دارد نه صرفاً تصویب شورای عالی اداری).</li></ul>	
		سرمایه انسانی دولت (ماده ۱۰۶)	ناکافی	<ul style="list-style-type: none"><li>- تمرکز بر برخی از چالش‌های مزمین همچون امور استخدامی و قرارداد کارکنان دولت.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- عدم توجه کافی به برنامه راهبردی و اساسی در حوزه سرمایه انسانی دولت و ارائه احکامی فاقد جهت و بیشتر در جهت اصلاح قوانین دائمی اعم از مدیریت خدمات کشوری و قوانین استخدامی؛</li><li>- عدم دارا بودن رویکرد مشخص در حوزه استخدام و تکیه بر احکام موقتی و کوتاه‌مدت؛</li><li>- فقدان نگاه اساسی به موضوع آموزش و توانمندسازی کارکنان دولت و تقلیل مسئله به طراحی سامانه و سامانه‌های مشخص؛</li></ul>	

ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط قوت و محورهایی که به آنها خوب پرداخته شده است	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
		هوشمندسازی، دولت الکترونیک (مواد ۱۰۷ تا ۱۰۹)	نسبتاً مناسب	- مشخص کردن رویه‌ها و فرایندهای مشخص برای تحقق دولت الکترونیک به منظور اصلاح نظام اداری و افزایش رضایت شهروندان.	- حذف راهبری سازمان اداری و استخدامی کشور و محول کردن مسئولیت‌ها به وزارت ارتباطات؛ - فقدان طراحی شاخص بومی برای سنجش وضعیت دولت الکترونیک و تمرکز بر شاخص‌های بین‌المللی	
		ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت‌پذیری (ماده ۱۱۰)	نسبتاً مناسب	- تمرکز بر مباحث نوین همچون حافظه‌دار کردن عملکرد مدیران، تعارض منافع، ارزیابی و رتبه‌بندی دستگاه‌ها و ...	- فقدان نگاه شبکه‌ای به موضوع ارزیابی عملکرد و یکپارچه‌شدن نظام پرداخت، نظام انتصاب و ارتقا و نظام ارزیابی عملکرد.	
		نظام بهره‌وری (ماده ۱۱۱)	ناکافی	- توجه به چرخه بهره‌وری.	- فقدان رویکرد شبکه‌ای و سه‌جانبه (سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه و دستگاه اجرایی) در تحقق بهره‌وری نظام اداری و تمرکز بر رویکرد دستوری و بالا به پایین با محوریت سازمان اداری و استخدامی برای تحقق بهره‌وری.	
	فصل ۲۴- تحول قضایی و حقوقی (مواد ۱۱۲ تا ۱۱۷)	اهداف کمی (ماده ۱۱۲)	ناکافی		- فقدان معیار سال پایه	
۲۴		- (مواد ۱۱۳ تا ۱۱۷)	ناکافی	- الکترونیکی کردن فرایندهای خدمات پزشکی قانونی؛ - اجازه واگذاری بخش از خدمات به خارج از سازمان‌ها با اعمال	- عدم تطابق با سیاست‌های کلی برنامه؛ - عدم توجه کافی به تقویت و تکمیل زیرساخت و منابع انسانی لازم در پزشکی قانونی؛	



ردیف	فصل	زیرفصل	اظهار نظر کلی (مناسب، نسبتاً مناسب، ناکافی، نامناسب)	نقاط ضعف و مغفول	احکام نامناسب
				<p>نظارت؛</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- بهره‌گیری و تأکید بر توسعه و تقویت استفاده از فناوری‌های نوین در ارائه خدمات قضایی؛</li><li>- نظارت‌پذیر کردن فعالیت و کلا و مشاوران حقوقی و کارشناسان رسمی دادگستری؛</li><li>- توجه به نیازهای مالی و بودجه‌ای (قوه قضائیه و الزام دولت به تأمین نیازهای مذکور.</li></ul>	<p>- مشخص نبودن نسبت میان بند «الف» با بندهای (ب و پ) ماده ۱۱۳.</p>



## ۵. ارزیابی لایحه از منظر انطباق با سیاست‌های کلی ابلاغی

اهتمام دولت به ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۱ موجب شده که متناظر با تمام ۲۶ بند سیاست‌های کلی، مواد و احکامی در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد شود و انطباق با سیاست‌ها در سطح عناوین فصول و بخش‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده که علاوه بر آن به موضوعاتی نظیر اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و توسعه مسکن نیز در احکام پرداخته شده است.

البته سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه قابل تفکیک به ۸۳ زیرجزء سیاستی بوده که به نظر می‌رسد ۸ مورد<sup>۱</sup> آن در لایحه دولت مغفول باقی‌مانده است. در برخی موارد علت عدم ذکر احکام متناظر با این سیاست‌های این بوده است که در قوانین اخیرالتصویب مانند قانون جهش تولید دانش بنیان به آنها پرداخته شده است یا این موضوعات در قالب اصلاح قوانین دائمی اعم از قانون بانک مرکزی، قانون مالیات بر عائدی سرمایه و قانون بانکداری جمهوری اسلامی ایران با توافق و همراهی دولت و مجلس در حال پیگیری است.

در مجموع اگرچه انطباق شکلی احکام با سیاست‌ها تا حد قابل توجهی رعایت شده ولی به نظر می‌رسد احکام لایحه، در برخی موارد نتوانسته است اهداف سیاست‌های کلی ابلاغی را محقق نماید. برای مثال براساس بند «۱» سیاست‌های ابلاغی هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» بیان شده، در حالی که ارزیابی کلی از احکام لایحه آن است که عمدتاً ناظر بر رفع موانع اجرایی جاری است و ماهیت برنامه پیشرفت اقتصادی ندارد. همچنین در همین بند بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت) هم تأکید شده است که رد پای جدی در احکام برنامه ندارد. یکی از مهم‌ترین بندهای سیاست‌های کلی در لایحه به آن پرداخت مناسبی نشده است بند ۱۰ سیاست‌ها تحت عنوان «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم» است که یکی از فرصت‌های پیش روی کشور برای تحقق رشد پایدار در افق برنامه است. از این رو لازم است تا در برنامه هفتم نسبت جمهوری اسلامی ایران با نظم‌های در حال شکل‌گیری جهانی تعیین تکلیف شود؛ این تعیین تکلیف، نه تنها باید در بخش مربوط به سیاست خارجی انجام شود، بلکه این موضوع حیاتی و موثر بر توسعه کشور باید رد پای جدی در سایر زیربخش‌ها اعم از ترانزیت، انرژی، امنیت غذایی، صنعت و... داشته باشد.

ارزیابی دقیق انطباق محتوایی احکام برنامه با سیاست‌های ابلاغی در گزارش‌های بعدی انجام خواهد شد.

۱. جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به سمت فعالیت‌های مولد (بند «۲»). جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد (بند «۳»). رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد (بند «۴»). حفظ و ارتقای ذخایر ژنتیکی به منظور تأمین امنیت غذایی (بند «۶»). تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم (بند «۱۰»). تقویت همبستگی، هویت و اعتماد به نفس ملی (بند «۱۲»). تجاری‌سازی نوآوری علمی و فناوری به‌ویژه در حوزه‌های اطلاعات و ارتباطات، زیست‌فناوری، ریزفناوری، انرژی‌های نو و تجدیدپذیر (بند «۲۰»). ایجاد تحول و ظرفیت‌سازی ارزشی و انقلابی در نیروی انسانی در دستگاه دیپلماسی، (بند «۲۱») و بازنگری در قوانین به‌منظور کاهش عناوین جرائم و کاهش استفاده از مجازات زندان (بند «۲۶»).



## ۶. ارزیابی لایحه از منظر عدالت

رهبر انقلاب در اولین دیدار خود با رئیس جمهور و هیئت دولت سیزدهم، ایده پیوست عدالت را طرح نمودند تا هر طرح، لایحه و پیشنهاد سیاستی از منظر عدالت پایش و ارزیابی شده و از غفلت در خصوص عدالت در پیچ و تاب‌های تصمیم‌گیری و اجرا مقابله شود.

برنامه توسعه پنج ساله یکی از تأثیرگذارترین قوانین کشور است. به واسطه سطح و عمق تأثیرگذاری این برنامه‌ها، مراقبت از عدالت در آنها اهمیت بیشتری می‌یابد. این اهمیت در خصوص برنامه هفتم بیشتر نیز خواهد بود؛ چرا که در سیاست‌های کلی ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری بر پیشرفت توأم با عدالت تأکید شده است.

- ابهام در برنامه: نکته نخست آنکه بخش عمده‌ای از مواد به واسطه ابهام، قابلیت قضاوت از نقطه نظر عدالت را ندارد؛ چرا که نحوه مواجهه با موضوعات به آیین‌نامه یا دستورالعملی که بعداً طرح خواهد شد احاله شده است. چنین وضعیتی می‌تواند نقطه بحرانی این لایحه باشد و برنامه در مقام تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها از عدالت فاصله بگیرد؛ لذا مجلس می‌بایست تا جای ممکن الزامات و شروط و معیارهای عدالت را ذیل این سنخ از مواد به عنوان اصول حاکم بر آن دستورالعمل‌ها یا آیین‌نامه‌ها وضع نماید.

- مسئله‌شناسی: در خصوص مسائل باید گفت احصای مقبولی از مسائل در حوزه‌های مختلف صورت گرفته است؛ اما نمی‌توان از جامعیت آن دفاع کرد. مضاف بر موضوع فوق نمی‌توان از کلیت برنامه به هیچ‌وجه منطق اولویت‌بندی برای مسائل را کشف نمود. این امر می‌تواند در مقام اجرا برنامه را به شدت وابسته به سلیقه مجریان نماید. در خصوص ضعف در حوزه مسئله‌شناسی و اولویت‌بندی مسائل می‌توان به عنوان نمونه به مقوله «استقلال» اشاره داشت. استقلال یکی از اساسی‌ترین راهبردهای تأمین عدالت در جامعه است. اگر استقلال نباشد، اهمیت و میزان اثرگذاری عوامل خارج از کنترل افزایش یافته و اساساً برنامه را در اجرا دچار چالش کرده و از اهدافش باز خواهد داشت. آنچه در خلال برنامه مشهود است آن است که به مقوله استقلال در عرصه‌های مختلف اجتماعی خصوصاً اقتصادی و فرهنگی، توجه کاملی صورت نگرفته و صرفاً به‌طور محدود به راهبرد خودکفایی در بخش کشاورزی توجه شده است. حال آنکه اساس و ریشه اصلی مشکلات معیشتی امروز جامعه ناشی از وابستگی‌های عمیق در حوزه‌های اقتصادی و فرهنگی است.

- مردمی‌سازی: عدالت محقق نمی‌شود مگر با حضور و مشارکت مردم. اهمیت این موضوع می‌طلبد که رویکرد حاکم بر برنامه هفتم، بر پایه و مدار مردم باشد. اما آنچه مشهود است آن است که در بخش مختصری از برنامه ذیل عنوان اقتصاد مردمی به آن پرداخته شده است. و متأسفانه آنچه از مواد ذیل آن می‌توان نتیجه گرفت آن است که این مفهوم در «خصوصی‌سازی» تقلیل یافته است. لازم به توضیح است که مشارکت و نقش‌آفرینی مردم در حکمرانی ابعاد مختلفی دارد. این ابعاد را می‌توان به‌طور خلاصه در چهار محور بیان داشت: «از مردم»، «با مردم»، «برای مردم»، «مقابل چشم مردم». این چهار مفهوم می‌توانند معناگر کاملی از مشارکت مردم در حکمرانی تفسیر شوند. برنامه می‌بایست به نحوی تدوین شود که دولت مکمل فعالیت‌های مردمی فرض شود نه برعکس. می‌بایست در همه‌جا بدو

اولویت را بر ایجاد انگیزه برای مشارکت مردم در تأمین منابع و نیز اجرای طرح‌ها قرار دهد. البته به‌طور پراکنده در مواد مختلف این موضوع مورد توجه بوده است ولی نمی‌توان به‌صورت یک اصل و ایده مبنایی آن را مشاهده نمود. در



خصوص بحث شفافیت و اینکه همه چیز مقابل چشم مردم باشد، باید گفت که لایحه تأکید بسیار زیادی در جای جای فصل‌ها بر جمع‌آوری داده و ایجاد سامانه برای این موضوع دارد؛ اما عموماً این داده‌ها برای استفاده نهادهای دولتی بوده و صحبتی از شفافیت برای مردم نیست.

- جریان کلان مالی: هر منبع درآمدی برای دولت، می‌بایست در بخش خاصی به مصرف برسد. تحلیل جریان کلان مالی این برنامه نشان از آن دارد که درآمدها در حوزه مصرف یکپارچه فرض شده و توجهی به بار حقوقی هر منبع درآمدی نشده است. عدم توجه به تعیین مصارف، مبتنی بر منشأ درآمدی، اجازه تسری عدالت در برنامه را تا مقدار زیادی کاهش خواهد داد. این موضوع منتهی به عدم جمع میان «رشد» و «عدالت» خواهد گشت.

- وضعیت عرصه‌های بخشی عدالت: از نقاط ضعف این لایحه عدم توجه کافی به بهبود توزیع منابع اولیه و تأمین برابری تمهیدی است. هر چند در خصوص حامل‌های انرژی در ماده ۴۶ اشاره‌ای صورت گرفته و نیز پیرامون اصلاح الگوی مصرف آب و انرژی در ماده ۳۹ به‌نوعی به این سمت حرکت شده‌است اما این میزان توجه به منابع اولیه کافی نیست. توجه به منابع اولیه از آن رو مهم است که یکی از عوامل اصلی شکاف طبقاتی در کشور همین موضوع است. و نیز توجه به آن می‌تواند کمک زیادی به معیشت طبقات درآمدی پایین نماید. همچنین طرح در ابعاد تنبیهی و کیفری نیازمند تقویت بیشتر است تا از ضمانت اجرای بیشتری برخوردار شود. عمده تأکیدات این لایحه بر برابری فرآیندی و بهبود نسبت‌های تعاملی دارد. نکته آخر اینکه در خصوص طرح‌های حمایتی، از آنجا که لایحه مذکور توجهی به مالیات بر ثروت از خود نشان نداده است، می‌توان طرح‌های حمایتی را در حوزه توزیع نهایی فرض کرد نه جبرانی و در نهایت باعث هزینه کرد از رشد به نفع برابری خواهد شد.

## ۷. ارزیابی بخش اقتصادی لایحه از منظر ویژگی‌های مورد انتظار احکام قانون برنامه

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارشی به شماره مسلسل ۱۹۰۱۱ به بررسی «ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از مواد و احکام لایحه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور با استفاده از تجربه برنامه ششم توسعه» پرداخت. بررسی احکام بخش اقتصادی<sup>۱</sup> لایحه برنامه هفتم با این چارچوب نشان‌دهنده نتایج ذیل است:

- حدود ۶۰ درصد از احکام<sup>۲</sup> ماهیت برنامه‌ای و میان‌مدت نداشته و عملاً ضروریست در قوانین دائمی کشور به آنها پرداخته شود. حتی در تصویب این احکام، براساس تأکیدات مکرر مقام معظم رهبری بر منقح بودن قوانین و جلوگیری از برداشت متعارض از قوانین مختلف لازم است این احکام دائمی در قالب اصلاح یا الحاق حکم قانونی در قانون مربوطه جایابی شود، همچنین لازم است مجلس محترم از الحاق پیشنهادات مشابه با ماهیت دائمی به‌طور جدی خودداری کند.

۱. با توجه به زمان‌بر بودن این تحلیل، ارزیابی کل لایحه در گزارش‌های بعدی ارائه خواهد شد.

۲. به‌عنوان مثال بند «ب» ماده (۳) درخصوص تسویه بدهی دولت به صندوق توسعه ملی یا بند «ت» ماده (۳) درخصوص اصلاح سازوکارهای گمرکی.







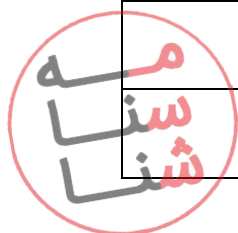
- بخش قابل توجهی از احکام لایحه موضوعاتی است که اساساً در قانون برنامه لازم است که تعیین تکلیف شود و قانون برنامه بدون آنها معنای کاملی ندارد، مانند تبصره ماده (۲) درخصوص دستورالعمل ارتقای بهره‌وری یا بند «الف» ماده (۳) درخصوص برنامه تأمین مالی رشد اقتصادی.
- فارغ از اهداف ابتدای هر فصل (که در ادامه توضیح داده خواهد شد)، حدود ۴۰ درصد از احکام لایحه دارای هدف کمی قابل ارزیابی بوده‌اند و بیش از ۸۵ درصد از احکام دارای استراتژی مشخص برای رسیدن به هدف ذکر شده هستند. گفتنی است عمده اهداف ذکر شده برای سال آخر برنامه هستند و امکان ارزیابی عملکرد مجریان در طول سال‌های برنامه را فراهم نمی‌کند.
- یکی از نقاط قوت لایحه آن است که در حدود ۹۲ درصد از احکام، دستگاه مسئول مشخص و از تکلیف به‌عنوان کلی «دولت» پرهیز شده است.
- حدود ۴۰ درصد از احکام فاقد زمان‌بندی مشخص برای اجرا بوده‌اند.
- ۶۷ درصد احکام ماهیت تکلیفی داشته و مابقی موارد (۳۳ درصد) ارشادی بوده است.

#### ۸. بررسی امکان‌پذیری تحقق اهداف لایحه برنامه هفتم

در لایحه تقدیمی دولت به مجلس ذیل ۲۲ فصل از ۲۴ فصل موجود، جداول اهداف کمی وجود دارد. از جمله هدف‌گذاری‌های کمی لایحه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

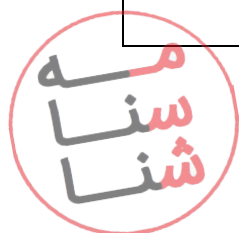
جدول ۴. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی در لایحه برنامه هفتم توسعه

شماره جدول	عنوان جدول	تعداد اهداف	مهم‌ترین اهداف کمی در پایان برنامه
۱	رشد اقتصادی	۱۴	متوسط رشد اقتصادی: ۸ درصد سالیانه متوسط رشد بهره‌وری کل: ۲.۸ درصد سالیانه متوسط رشد اشتغال: ۳.۵ درصد سالیانه متوسط رشد بخش نفت: ۹ درصد سالیانه
۲	اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	۳	رشد نقدینگی: ۱۳.۸ درصد تورم: ۹.۵ درصد کاهش سالیانه ناترازی بانک‌ها: ۲۰ درصد
۳	اصلاح ساختار بودجه	۳	نسبت اعتبارات تملک‌داری به بودجه عمومی: ۲۵ درصد نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی: ۴۰ درصد
۴	اصلاح نظام مالیاتی	۲	نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای: ۸۰ درصد
۵	اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	۱	کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی: ۵ درصد
۶	تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد	۵	ضریب جینی: ۰.۳۵ فقر مطلق: صفر
۷	امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی	۱	ضریب خودکفایی محصولات اساسی کشاورزی: ۹۰ درصد



شماره جدول	عنوان جدول	تعداد اهداف	مهم‌ترین اهداف کمی در پایان برنامه
۸	نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	۷	جبران تراز آب: ۱۵ میلیارد مترمکعب مصرف آب در بخش کشاورزی: ۱۸.۳ - درصد
۹	انرژی (نفت و گاز)	۱۱	ظرفیت تولید نفت خام: ۴.۴۵ میلیون بشکه در روز تولید گاز خام: ۱.۲۳ میلیون مترمکعب در روز تولید بنزین: ۱۲۹ میلیون لیتر در روز
۱۰	انرژی (برق)	۱۱	تولید برق: ۴۸۹.۲۹۵ میلیارد کیلووات ساعت
۱۱	طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش	۱۷	افزایش تولید محصولات پتروشیمی و فلزات گران‌بها
۱۲	توسعه مسکن	۷	احداث مسکن: یک میلیون واحد (۳۰۰ هزار واحد حمایتی، ۲۰۰ هزار واحد روستایی، ۱۰۰ هزار واحد بافت فرسوده و ۴۰۰ هزار واحد سایر) دسترسی به مسکن: ۷.۵ سال
۱۳	ترانزیت و اقتصاد دریامحور	۱۰	میزان ترانزیت: ۳۰ میلیون تن سالیانه نسبت ارزش افزوده اقتصاد دریا به تولید ناخالص داخلی: سه برابر نسبت جمعیت سواحل جنوبی به کل کشور: ۸ درصد
۱۴	توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۹	تحقق شبکه ملی اطلاعات: ۹۹ درصد سهم اقتصاد رقومی از تولید ناخالص ملی: ۱۵ درصد
۱۵	ارتقای نظام سلامت	۲	سرانه پزشک به جمعیت: ۲.۳ هزار نفر
۱۶	ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه	۶	تعداد رسانه‌های برخط ثبت شده / دارای مجوز: ۶۰۰ هزار تعداد صدور پروانه انتشار نرم‌افزارهای محتوایی داخلی: ۵ هزار
۱۷	زن، خانواده و جمعیت	۳	نرخ باروری: ۲.۵ نفر ارتقای توانمندی‌ها و مهارت‌های شغلی زنان: ۱۰ هزار نفر
۱۸	میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۶	تعداد گردشگر ورودی به کشور: ۱۵ هزار نفر در سال ارزش سالانه صادرات صنایع دستی: ۴۹۰ میلیون دلار
۱۹	سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی	۴	میزان ازدواج: ۸.۴ هزار نفر بهبود شاخص‌های آسیب‌های اجتماعی: ۲۵ درصد
۲۰	ارتقای نظام آموزشی	۸	پوشش آموزش‌های فنی، حرفه‌ای و مهارتی در دوره متوسطه دوم: ۴۵ درصد
۲۱	ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی	۷	سهم محصولات با فناوری متوسط به بالا از تولید ناخالص داخلی: ۷ درصد شاخص نوآوری: رتبه ۴۸
۲۲	اصلاح نظام اداری	۱۰	کاهش مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی: ۱۵ درصد انجام معاملات و خدمات به صورت الکترونیکی: ۳۵ درصد افزایش ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان: ۸۵ درصد بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک به ۶۱
۲۳	تحول قضایی و حقوقی	۱۵	کاهش میانگین زمان رسیدگی به پرونده و ...
	جمع	۱۶۲	

مأخذ: براساس لایحه برنامه هفتم توسعه.





همان‌طور که مشاهده می‌شود ۱۶۲ هدف کمی در لایحه تقدیمی دولت ارائه شده که از اولویت‌بندی مشخصی برخوردار نیستند. از سوی دیگر اهداف کمی ارائه شده اغلب مختص به سال آخر برنامه هفتم توسعه بوده و برش‌های سالیانه از میزان تحقق اهداف کمی مذکور ارائه نشده است. بنابراین امکان ارزیابی و نظارت در طول سال‌های اجرای برنامه هفتم توسعه وجود نخواهد داشت. همچنین در بسیاری از موارد بین اهداف کمی ارائه شده و احکام ارتباط مشخصی وجود ندارد و به‌نظر می‌رسد اهداف و احکام در دو فرایند مجزا تهیه و درنهایت الصاق شده‌اند. برای مثال برای رشد شاغلین هدف کمی رشد ۳.۵ درصد سالیانه به میزان متوسط سالیانه یک میلیون نفر در نظر گرفته شده ولی ذیل سرفصل اشتغال در ماده (۶) صرفاً بر اشتغال خرد و حمایتی تمرکز شده است که حتماً ظرفیت چنین اشتغال‌زایی ندارد. همچنین به‌نظر می‌رسد اهداف فصول مختلف بعضاً در تعارض با یکدیگر هستند به‌طور مثال کاهش ۱۸.۳ درصدی مصرف آب در بخش کشاورزی و افزایش ضریب خودکفایی محصولات کشاورزی به ۹۰ درصد در صورتی‌که با برنامه‌ریزی جدی در حوزه افزایش بهره‌وری آب در بخش کشاورزی همراه نباشد (که در لایحه به آن پرداخت جدی نشده است) سازگار نخواهد بود.

بی‌تردید احکام لایحه برنامه باید قابلیت اجرا شدن در دوره مورد نظر را داشته باشند. همچنین ضروری است مواد پیشنهادی با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور متناسب باشند. براساس گزارش «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» میزان تحقق برنامه ششم توسعه حدود ۹ درصد بوده است. به‌عبارت‌دیگر عدم تناسب اهداف برنامه ششم با ظرفیت‌ها و منابع کشور و نادیده گرفتن محدودیت‌های موجود، باعث بی‌اثر شدن برنامه ششم شد. برای واکاوی این مسئله در لایحه برنامه هفتم، می‌توان برخی اهداف کمی برنامه هفتم را که هدف متناظری در برنامه ششم دارند مورد توجه قرار داد. جدول زیر این مهم را تبیین کرده است.



## جدول ۵. اهداف کمی لایحه برنامه هفتم توسعه و مقایسه با برنامه ششم و میزان تحقق آن

ردیف	موضوع	هدف در قانون برنامه ششم توسعه	هدف متناظر در لایحه برنامه هفتم توسعه	میزان تحقق در طی برنامه ششم توسعه
۱	رشد اقتصادی	۸ درصد	۸ درصد	متوسط رشد سالیانه تا سال ۱۴۰۰ برابر با منفی ۰.۵ درصد بوده است.
۲	رشد اشتغال	۳.۴	۳.۵ درصد سالیانه معادل یک میلیون شغل	میانگین رشد اشتغال کشور تا سال ۱۴۰۰ حدود ۰.۸ درصد بوده است.
۳	متوسط نرخ تورم	۸.۸	۹.۵ درصد (سال پایانی برنامه)	متوسط نرخ تورم تا سال ۱۴۰۰ براساس اعلام بانک مرکزی ۳۵.۵ درصد و براساس اعلام مرکز آمار ایران ۲۶.۶ درصد بوده است.
۴	رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	۲.۸	۲.۸ درصد	متوسط رشد سالیانه تا سال ۱۳۹۹ معادل منفی ۰.۸ درصد بوده است.
۵	متوسط رشد نقدینگی	۱۷	۱۳.۸ درصد (سال پایانی برنامه)	متوسط رشد نقدینگی تا سال ۱۴۰۰ حدود ۳۰ درصد بوده است.
۶	متوسط رشد صادرات غیرنفتی	۲۱.۷	۲۳ درصد	متوسط رشد سالیانه تا سال ۱۴۰۰ معادل ۴ درصد بوده است.

مأخذ: براساس قانون برنامه ششم توسعه و گزارش ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه به شماره مسلسل، ۱۸۳۰۹.

همان‌طور که مشاهده می‌شود برخی از مهم‌ترین اهداف کمی برنامه ششم که هدف متناظری در برنامه هفتم نیز دارند محقق نشده‌اند و در اغلب موارد از هدف برآورد شده بسیار دور هستند. با توجه به اینکه تاکنون تحلیل آسیب‌شناسانه‌ای از سوی دولت و سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر واکاوی علل عدم تحقق اهداف برنامه ششم ارائه نشده است، تکرار آنها در برنامه هفتم نیز نمی‌تواند موجبات اثربخشی و تحقق را فراهم آورد و ادامه این روند می‌تواند کارکرد برنامه‌های توسعه را از مهم‌ترین رکن نظام تدبیر به الزام شکلی به یک وظیفه قانونی تقلیل دهد.

## ۹. عدم توجه کافی به میزان منابع قابل برنامه‌ریزی در لایحه برنامه

یکی از اصلی‌ترین ارکان برنامه‌ریزی آن است که مشخص کنیم اصولاً چه میزان توان مالی در اختیار داریم تا برنامه‌ریزی براساس آن صورت گیرد. در لایحه ارائه شده برخلاف قانون برنامه ششم توسعه<sup>۱</sup> که در قالب جدول شماره ۴ به تبیین منابع و مصارف برنامه پرداخته بود، جدول منابع و مصارفی ارائه نشده و صرفاً در بند «الف» ماده (۳) وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف کرده است برنامه سالیانه تأمین مالی رشد اقتصادی را تهیه و به تصویب شورای اقتصاد برساند. بنابراین با توجه به نامشخص بودن منابع در اختیار دولت برای برنامه هفتم و نیز تعدد بالای احکام لایحه امکان تأمین مالی این احکام و تحقق تکالیف و استراتژی‌های مذکور در لایحه مورد تردید بوده و دولت باید با ارائه جدول

۱. در لایحه ارائه شده به دولت این جدول وجود نداشت، ولی با درخواست مجلس این جدول توسط دولت ارائه و در قانون برنامه درج شد.





منابع برنامه و منابع مورد نیاز برای انجام هر حکم، نمایندگان مجلس را نسبت به امکان‌پذیر و منطقی بودن لایحه متقاعد کند.

به دلیل فقدان جدول منابع مصارف به شکل کلی و ابهام در رابطه با میزان منابع مورد نیاز جهت تحقق اهداف کمی ارائه شده در لایحه، به نظر می‌رسد جداول اهداف کمی در لایحه کارکرد بایسته‌ای نداشته باشند. تجربه برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد وجود جدول منابع و مصارف به تفکیک سال‌های برنامه امکان ارزیابی عملکرد را فراهم می‌آورد.

### جمع‌بندی و پیشنهادات

براساس بررسی‌های شکلی و برنامه‌ای صورت گرفته، به نظر می‌رسد لایحه برنامه هفتم توسعه تقدیمی دولت از منظر شکلی تا حد زیادی انتظارات حداقلی از یک لایحه برنامه را برآورده کرده است. اما از منظر محتوایی و کارکردی با کاستی‌هایی مواجه است.

مهم‌ترین نقاط قوت شکلی لایحه عبارتند از: «انطباق شکلی با سیاست‌های کلی برنامه هفتم»، «ارائه جدول اهداف کمی در ابتدای هر فصل» و «مشخص بودن متولی در بسیاری از احکام» و مهم‌ترین نقاط قوت لایحه عبارتند از: «توجه به مسئله محوری»، «احکام موثر برای حل و فصل بانکهای ناسالم، اصلاح ساختار بودجه، رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت غیرسازهای موضوع آب، اصلاح نظام اداری و ارزیابی عملکرد مدیران»

همچنین از جمله مهم‌ترین نقاط ضعف شکلی لایحه برنامه هفتم توسعه می‌توان به «واقع‌بینانه نبودن بخش قابل‌توجهی از اهداف کمی و عدم ارتباط اهداف با احکام هر بخش»، «فقدان اهداف کمی به تفکیک هر سال»، «دائمی بودن بخش قابل‌توجهی از احکام و تعرض به قوانین دائمی»، «عدم وجود جدول کمی منابع و مصارف» و «ذکر نشدن شیوه نظارت بر اجرای برنامه» اشاره کرد. از جهت محتوایی هم لایحه در خصوص برخی مسائل اساسی کشور به نگاه منسجم و احکام موثری نرسیده است که اهم این نقاط ضعف یا مغفول عبارتند از شکل دادن به تصویر ایران آینده و تقویت حس تعلق آحاد مردم به کشور، ارتقای توانمندسازی حاکمیت در حل مسائل پیش رو، تعیین نسبت ایران با تحولات سریع نظم منطقه‌ای و جهانی و نقش اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی و تأثیر این نقش بر سیاست‌های صنعتی، تجاری، ترانزیت، انرژی و امنیت غذایی، استراتژی توسعه صنعتی، پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد و مسئله رشد و سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال پایدار ارزش آفرین و به تبع افزایش رفاه عمومی، توقف روندهای نابرابری‌ساز و از بین بردن فرصت‌های نابرابر اقتصادی، بهینه‌سازی مصرف انرژی و به طور کلی ناترازی انرژی در حوزه گاز (به دلیل افت فشار پارس جنوبی و افزایش مستمر تقاضا)، برق و بنزین و ناترازی ارزی تشدیدشونده ناشی از ناترازی انرژی، نحوه مواجهه با مردم و جلب مشارکت و همکاری آنها (به‌طور خاص جوانان) در فرآیند توسعه، توزیع جمعیت در پهنه سرزمین با توجه به ملاحظات زیست محیطی اعم از فرونشست زمین و دسترسی به آب، کاهش شدید نسبت فرزندآوری و تهدید جمعیت.



مهم‌ترین مواردی که در ارتباط با احکام لایحه هفتم ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی از دولت مطالبه کند به شرح زیر است:

- جدول برآورد منابع قابل برنامه‌ریزی در طول اجرای قانون برنامه هفتم توسعه
- اولویت‌بندی اهداف کمی مندرج در لایحه برنامه هفتم توسعه
- اسناد پشتیبان لایحه دال بر احکام تحقق اهداف کمی
- شکست اهداف کمی در پایان برنامه به اهداف کمی سالیانه
- تفکیک احکام دائمی از احکام برنامه‌ای و تصویب منقح شده احکام دائمی

درنهایت با توجه به نکات گفته شده در گزارش و ارزیابی ارائه شده از لایحه برنامه، انتظار می‌رود مجلس محترم در صورت عدم رد کلیات لایحه برنامه، تلاش کند تا ضمن حفظ دستاوردهای لایحه برنامه هفتم توسعه درخصوص احکامی اعم از اصلاح ساختار بودجه، بحران بانکی و اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، اصلاح نظام مالیاتی و ... اصلاحات اساسی لازم را در سایر حوزه‌ها اعم از سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت، توسعه صنعتی، رفع ناترازی انرژی، جانمایی ایران در نظم جدید بین‌المللی و استفاده از ظرفیت‌های ژئوپلیتیکی، افزایش توان حکمرانی و سرمایه اجتماعی اعمال کند تا برنامه هفتم توسعه بتواند در مسیر توسعه ایران اسلامی مؤثر قرار گیرد.

#### منابع و مأخذ

۱. حسینی، سیدجعفر، موسی شهبازی غیائی، مهدی امیری، فاطمه سلیمانی پورلک و سیدمهدی بنی‌طبا (۱۴۰۱). «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی»، شماره مسلسل ۱۸۵۷۵.
۲. ذاکری، زهرا (۱۴۰۲). «ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از مواد و احکام لایحه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور با استفاده از تجربه برنامه ششم توسعه»، شماره مسلسل ۱۹۰۱۱.
۳. حسین زاده، توفیق، سید جعفر حسینی (۱۴۰۱). «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹.
۴. لایحه برنامه هفتم توسعه کشور (۱۴۰۲). انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
۵. «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، سازمان برنامه و بودجه کشور.







## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان یاسیداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)

