
مبانی نظری چشم‌انداز

سیاست‌های کلی نظام

و برنامه چهارم توسعه

◀ مقدمه

تهیه و تدوین برنامه چهارم توسعه، با توجه به ضرورتها و الزامهای ناشی از آرمانهای مطرح شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحولات بین‌المللی، فضای نوین اقتصاد جهانی و نیازهای توسعه اقتصادی، اجتماعی کشور در مرحله کنونی، از جمله رشد سرمایه‌گذاری، تولید، اشتغال و در بلندمدت برپایی اقتصادی توانمند، پویا و بالنده، با هدف تحقق صادرات انبوه به جای صدور مواد و کالاهای نخستین، به ویژه نفت خام، ناگزیر باید بر رویکردی منطقی نسبت به تحولات پیش رو و ترسیم چشم‌انداز آینده در افق بلندمدت Vision استوار می‌شد.

جهان در قرن بیست و یکم دنیایی آکنده از رقابت، توسعه بازارها، ظهور و رواج فناوری‌های برتر و گسترش تجارت است. بنابر این شرط توفیق در این عرصه، بهره‌گیری از فرصتها و رویارویی با چالشهای پیش رو است، و این همه ایجاب می‌کند که فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی با رویکردی راهبردی نسبت به تشخیص شرایط جدید بین‌المللی و با شناخت دگرگونیها در ترکیب و روند مناسبات سیاسی، اقتصادی جهانی و منطقه‌ای، و همچنین با نگرش به مهم‌ترین مسائل و تنگناهای اقتصاد ملی، مسیر انجام تحولات ساختاری، فناوری و پاسخگویی به الزامات رشد پایدار و با ثبات اقتصاد کشور را هموار سازد.

بدیهی است اتخاذ رهیافتی استراتژیک، نسبت به تعیین اولویتها و جهت‌گیری‌های اساسی آینده کشور، در متن تحولات بین‌المللی - منطقه‌ای، تنها نمی‌تواند به برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت بسنده کند، و ناگزیر باید بر برنامه‌ریزی‌های بلندمدت، ارائه‌ی دورنماها و تحلیل چشم‌اندازهای به افق دور دست، با هدف‌گذاری روشن و مشخص متکی باشد. برنامه‌ریزی‌های بلندمدت با تجسم بخشیدن به مبانی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه آرمانی آینده، زمینه شکل‌گیری تحولات و اصلاحات و بازآرایی اقتصاد ملی و چارچوبهای طراحی و اجرای برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت را فراهم می‌آورد. مدیریت اقتصادی در قالبهای غیر مبتنی بر نگرشهای راهبردی و بدون تعهد به آرمانها و آمجهای بلندمدت، در نهایت کشور را به مسیر نوعی روزمرگی و تسلسل و تراکم دشواریها و تنگناها سوق خواهد داد.

شایان توجه است که برنامه بلندمدت راهبردی در مجموع اقتصاد ملی و در بخشهای مختلف آن، به هیچ وجه به معنای تجميع برنامه‌های میان‌مدت نیست، و در واقع هدف نهایی آن معطوف به تبیین گزینشهای استراتژیک و جهت‌های اصلی تحولات ساختاری - نهادی، و ارائه‌ی عرصه‌های انتخاب برای تدوین برنامه‌های میان‌مدت، در مسیر حرکت به طرف جامعه آرمانی است. از این رو برنامه‌های بلندمدت را می‌توان، به افروختن نوری در تاریکی آینده تشبیه کرد که حرکتها و ساماندهیهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت را با کمترین انحراف و اتلاف در تخصیص منابع، به سوی نقطه راهنما هدایت می‌کند.

در همین حال برنامه استراتژیک بلندمدت، چشم‌اندازهای آینده کشور را با ملاحظه روندها و گرایشهای راهبردی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطوح بین‌المللی و ملی، مطرح می‌کند و به این دلیل، این برنامه یا تحلیل چشم‌انداز، تفاوت‌های اساسی با شکل مرسوم برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت اجرایی دارد. هدف از تهیه چنین برنامه‌ای از یک سو، آگاهی از گرایشهای مسلط و تعیین کننده در حوزه مسائل مربوط به امنیت و بقای ملی در آینده است و از سوی دیگر، شناخت عوامل بحران‌زا و ارائه‌ی راهکارهای مناسب برای غلبه بر بحرانها می‌باشد، که ناگزیر باید با ارائه‌ی چارچوبی برای مدیریت استراتژیک و طرح راهبردهای بلندمدت توسعه اقتصادی، صنعتی کشور با نگرشی به فرصتها و چالشهای پیش رو توأم باشد. طبعاً، طی کردن مرحله گذار از وضع موجود، و رسیدن به وضع مطلوب در افق بلندمدت مستلزم دگرگونی در ساختارها، نهادها و همچنین تنظیم حرکتها به گونه‌ای بهینه و به نحوی است که بتواند زمینه‌های استقرار رشدی پایدار و درون‌زا و مبتنی بر تحولات عمیق فناوری و مؤلفه‌های اقتصاد متکی بر دانایی را فراهم آورد. در سازماندهی تنظیم برنامه چهارم توسعه، ناگزیر باید دیدگاهی استراتژیک را اتخاذ کرد، که الزاماً متکی بر داده‌های زیر است:

۱- مطالعات تخصصی استراتژیک که جنبه عام و راهبردی دارد.

۲- تدوین راهبردهای برنامه‌های بلندمدت که به طور خاص، معطوف به تدوین چارچوب برنامه‌ها در سطوح مختلف است.

این مجموعه در سه بخش ارائه شده است:

بخش اول: شامل مبانی کلی و دیدگاهی و همچنین ویژگی‌های چشم‌انداز بلندمدت جمهوری

اسلامی ایران

بخش دوم: شامل هدفها (محورها) و سیاستهای کلی و همچنین الزامات و راهبردهای رسیدن به آنها
 بخش سوم: مبانی و ویژگی‌های سند لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
 جمهوری اسلامی ایران

« بخش اول: مبانی و ویژگی‌های چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران

« ۱- موازین کلی چشم‌انداز

تلاش برای دست یافتن به آینده‌ای بهتر، و طراحی و تبیین ویژگیها، و ترسیم موقعیت جامعه‌ای که نسلهای امروز و آینده، بتوانند آگاهانه و با اتکای به نفس، در مسیر تحقق آن گام بردارند، نه تنها لازمه پویایی و امید مردم این سرزمین است، بلکه برآمده از اصول و آرمانهایی است که در اندیشه و فرهنگ اسلامی و انقلابی جای دارد و رویکرد و رفتار دولت و دستگاه اجرایی کشور را در چارچوب آن، هدفدار و معنادار می‌کند.

توانایی‌ها و ظرفیتهای جمهوری اسلامی ایران، و شایستگی‌های ملت شریف ایران، برای نیل به این مهم بسیار است. چنان که دشواریهای تحقق جامعه‌ای آرمانی نیز، از نظرهای کارشناسانه دور نیست. اکنون باید گفت، به رغم آن که تلاشهای ملی با تهدیدها و موانع خارجی و کاستی‌ها و ناسازگاریهای محیطی بسیاری روبه‌رو بوده است، اما با اتکا به موقعیت، اعتبار و امکانات جدیدی که کشور ما در شرایط متحول و غیر قابل پیش‌بینی جهان کنونی دارد، اهتمام به این ضرورت در آستانه برنامه چهارم توسعه کشور، اولویت یافته است. اکنون اندیشیدن و گام برداشتن، طبق برنامه در مسیر تحقق جامعه‌ای نمونه و توسعه یافته، برای کشور یک فریضه و الزام اساسی به حساب می‌آید.

برای تحقق این اندیشه و الزام، می‌بایست کشور راهنمای عمل داشته باشد، این راهنمای عمل به زبان برنامه، سند چشم‌انداز بلندمدت کشور است.

«چشم‌انداز»، مبتنی بر ارزش داوریهایی است که به وضعیت مطلوب اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی جامعه در عین توجه به واقعیتهای آن اشاره دارد. پذیرش چنین «چشم‌انداز واحد ملی» نخستین گام در توفیق برنامه‌ریزی است.

این چشم‌انداز، تصویری از آینده مطلوب را ترسیم می‌کند، که هر گاه در ذهن آحاد جامعه، جای بگیرد، مسیر تحولات و دگرگونی‌های جامعه را هموارتر می‌کند. در چارچوب چشم‌انداز مطلوب است که برنامه‌ریزی‌ها و حرکت‌های فردی و اجتماعی به سوی آینده آرمانی، جهت‌گیری پیدا می‌کند.

لازمه یک نگاه فعال و آینده‌ساز، حرکت بر پایه مدیریت چشم‌انداز است، که بر شناخت وضع موجود و عوامل آن، تحلیل محیط ملی و بین‌المللی، و سرانجام ترسیم چشم‌انداز مطلوب متکی است.

اگر چه «چشم‌انداز»، هر اندازه که از وضع حاضر دور باشد، از کم و کیف تحولی همه‌جانبه‌تر و ساختاری‌تر در همه ابعاد برخوردار می‌شود، و تمامی متغیرهای توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را در بر می‌گیرد، اما در هر حال، ناگزیر باید از وضع موجود آغاز کند، و با اتکای بر نقاط قوت، امتیازات و امکانات کشور، با اتخاذ سیاست‌های مناسب، بر نقاط ضعف و تهدیدها غلبه نماید.

بررسی وضع موجود اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی ایران، دارای این ویژگی‌های برجسته است:

- برخورداری از تمدن و فرهنگی غنی، با وحدت جوامع و اقوام گوناگون، یکپارچگی سرزمین و پیشینه تاریخی طولانی، که سهم شایان توجهی در تعمیق و گسترش میراث فرهنگی، علمی و فکری بشر داشته است.

- داشتن موقعیت استثنایی و برتر جغرافیایی و ژئواکونومیک و ژئواستراتژیک

- برخورداری از میراث با ارزش تاریخی، فرهنگی و طبیعی

- برخورداری از سرمایه‌های انسانی، اجتماعی، پژوهشی و فناوری گسترده

- برخورداری از خلاقیت و استعداد ویژه انسانی، از جمله جمعیت جوان، دانش‌آموخته، هوشمند و نیروی ممتاز متخصص در داخل و خارج کشور

- برخورداری از استقلال سیاسی و تجربه انقلاب اسلامی

- بهره‌مندی از تنوع اقلیمی، وسعت سرزمین و گونه‌های مختلف گیاهی و جانوری و منابع کشاورزی با تنوع محصولات و منابع ژنتیکی

- برخورداری از ذخایر غنی هیدروکربورها (نفت و گاز) و کانیه‌های فلزی و غیر فلزی و منابع طبیعی گسترده و تعیین کننده در رشد کشور

- برخورداری از زیربناهای گسترده کالبدی و غیر کالبدی، از جمله زیربناهای فیزیکی (شبکه‌های حمل و نقل) و ساختارهای اجتماعی، حقوقی، قانونی و تشکیلاتی

- برخورداری از تجربه نیم قرن فعالیت صنعتی، و انباشت سرمایه فیزیکی ارزشمند

- برخورداری از توانایی نوین علمی، پژوهشی و آموزشی

- برخورداری از نیم قرن تجربه برنامه‌ریزی توسعه در کشور

به رغم بهره‌مندی از ظرفیتهای یاد شده، کشور با مشکلات و تنگنانهایی روبه‌رو است که اهم آنها به شرح زیر است:

- مهاجرت متداوم بخشی از نیروهای متخصص، و کاسته شدن از توانایی‌های علمی کشور

- وجود نزدیک به ۲/۵ میلیون نفر بیکار، و ساختار نامتعادل بازار کار

- خشکی سرزمین و محدودیت منابع آب

- وابستگی شدید بودجه دولت به منابع حاصل از صادرات نفت

- توزیع نامتعادل جمعیت، تمرکز و ساختار قطبی جمعیت

- عدم تعادل بین جوامع شهری و روستایی

- ناهنجاری در بخشی از مناسبات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی

- ساختار اقتصاد سنتی، تجاری و متکی به منابع طبیعی و غیر کارآمد

- نازل بودن نسبت سرمایه‌گذاری به تولید، و اتکا به بازارهای داخلی

- اقتصاد درونگرا، ساختار انعطاف‌ناپذیر بازارها، بی‌توجهی و عدم بهره‌گیری از بسیاری از مزایای موجود

از دیدگاه جایگاه اقتصاد کشور در منطقه و جهان، بررسیهای به عمل آمده نشان می‌دهد، طی دو دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، شماری از کشورهای در حال توسعه، که در پایان دهه ۱۹۷۰ دارای وضعیت اقتصادی مشابه و در مواردی نازل‌تر از ایران بوده‌اند توانسته‌اند، با اتخاذ رویکردهای منطقی و راهبردهای مناسب، از طریق رشد تولید ناخالص داخلی و صنعتی شدن، به تدریج خود را از جرگه این کشورها خارج، و به گروه کشورهای پیشرفته صنعتی نزدیک‌تر سازند. چنان که امروز کشورهایی نظیر چین، کره جنوبی، مالزی، اندونزی، مکزیک، تایلند، تایوان و حتی ترکیه، به رغم بحرانهای مقطعی و گذرا، که پاره‌ای از آنها

در ذات پیشرفت اقتصادی، اجتماعی و عدم تعادلهای ناشی از آن نهفته است، و پاره‌ای دیگر نیز از تجربه‌های جدید و عدم آمادگی در مقابل پدیده جهانی شدن، سرچشمه گرفته است، موفق شده‌اند به ارقام درآمد سرانه، تولید و تجارت فزاینده و رو به رشد دست یابند و بسیاری از مشکلات و تنگناهایی را که ایران اکنون با آن دست به گریبان است، پشت سر گذارند.

مقایسه ارقام مربوط به عملکرد صادرات ایران با برخی از کشورهای نوظهور صنعتی، به منزله نشانه‌ای از قدرت نفوذ در بازارهای جهانی، رقابت‌پذیری و نهایتاً توانمندی‌های اقتصادی، صنعتی حکایت از عقب افتادن ایران و فاصله گرفتن چشمگیر از کاروان کشورهای پیشرو و بالنده دارد. اطلاعات موجود بیانگر آن است که اگر چه مجموع صادرات نفتی و غیر نفتی ایران طی دو دهه ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰، دو برابر شده است و صادرات غیر نفتی از ۶۴۵ میلیون دلار در سال ۱۳۵۹ (۱۹۸۰)، به ۴۱۱۹ میلیون دلار در سال ۱۳۷۹ (۲۰۰۰) افزایش یافته است، اما قدر مطلق آن در مقایسه با رشد صادرات در کشورهای تازه‌صنعتی بسیار ناچیز بوده و تناسبی با امکانات و توانایی‌های بالقوه ایران نداشته است. در تمام این سالها درآمد حاصل از فروش نفت خام بین هشتاد و پنج تا نود و هفت درصد (۸۵٪ تا ۹۷٪) کل صادرات ایران را تشکیل می‌داده و صادرات کالاهای صنعتی در بهترین سالها، از جمله سال ۲۰۰۰، از هفت تا هشت درصد (۷٪ تا ۸٪) مجموع صادرات کشور فراتر نمی‌رفته است.

در این دو دهه، کشورهای نوظهور صنعتی موفق شده‌اند با انجام سرمایه‌گذاری‌های گسترده و با تغییر ساختار اقتصادی - تولیدی خود، به ارقام بسیار چشمگیر صادراتی نایل آیند، که بین هشتاد تا نود و پنج درصد (۸۰٪ تا ۹۵٪) آن را صادرات کالاهای ساخته شده صنعتی تشکیل می‌دهد. روشن است که در سال ۲۰۰۰ میلادی و در عرصه رقابتهای تجاری در سطح بین‌المللی، دستیابی به تولید و صادرات انبوه، در حد ارقام بالای ۲۴۹/۳ میلیارد دلار برای چین، ۱۷۲/۲ میلیارد دلار برای کره جنوبی، ۱۶۶/۴ میلیارد دلار برای مکزیک و ...، حتی رقم ۲۶/۶ میلیارد دلار برای ترکیه، بدون نفوذ و پیوند با بازار جهانی و تولید با استانداردهای بین‌المللی مورد پذیرش آن، به هیچ ترتیب دیگری امکانپذیر نبوده و تنها از طریق مشارکت با بنگاههای خارجی و جلب و جذب سرمایه‌گذاری‌ها و همکاری‌های آنان ممکن شده است. ارقام مربوط به موجودی سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی در کشورهای یاد شده، و مقایسه آن با وضعیت ایران، این نکته را با وضوح بیشتری آشکار می‌سازد. در حالی که در فاصله این دو دهه موجودی

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران حدود بیست درصد (۲۰٪) کاهش داشته، و از ۲۶۰۹ میلیون دلار در سال ۱۹۸۰، به ۲۱۱۵ میلیون دلار در سال ۲۰۰۰ میلادی پایین آمده است، دیگر کشورهای موفق در زمینه صادرات، توانسته‌اند حجم انبوهی از این سرمایه‌گذاری را به صورت ساختمان، ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی در کشور خود مستقر، و اهرم مدیریتی نیرومندی را در توسعه اقتصادی - تجاری خویش به کار گیرند.

حاصل این فرایند را می‌توان در رشد بهره‌وری نیروی انسانی، یا تولید سرانه شاغلان در مجموع فعالیتهای اقتصادی، مورد ارزیابی دقیق‌تر قرار داد. مقایسه وضعیت ایران با کشورهای منتخب نوصنتی، افت این شاخص را طی دو دهه در ایران، در برابر صعود فوق‌العاده آن در کشورهای یاد شده، نشان می‌دهد. میزان بهره‌وری نیروی کار در ایران با بیست و نه درصد (۲۹٪) کاهش از ۹۳۱۰ دلار در سال ۱۹۸۰، به ۶۶۴۹ دلار در سال ۱۹۹۹، رسیده، در حالی که همین شاخص در مالزی و تایلند به ۲ برابر، در هنگ‌کنگ به ۳/۵ برابر و در کره جنوبی به ۴ برابر، افزایش یافته است.

مفهوم این ارقام، صرف نظر از رشد تولید سرانه نیروی کار، نشانه‌ای از تعمیق جریان صنعتی شدن، دستیابی به فناوری‌های برتر و ورود به بازار رقابتی در اختیار کشورهای پیشرفته صنعتی، از طریق درهم‌آمیزی با سرمایه و مدیریت بنگاهی خارجی است. نفوذ در این بازار و جلب مشارکت شرکتهای بین‌المللی تولید کننده کالاهای صنعتی، که بخش اعظم تجارت کالای جهانی را در بخشهای مختلف در کنترل خود دارند، کار آسانی نیست، بلکه نیازمند وجود شرایط و فضای مناسبی در اقتصاد داخلی است که با معیارهایی چون امنیت سرمایه و سرمایه‌گذاری، انگیزه‌های مثبت ناشی از مزایای نسبی و رقابتی، امکانات سودآوری تولید و تجارت در شرایط ثبات وضعیت اقتصادی (از جمله پایین بودن نرخ تورم و ...) قابل تبیین و ارزیابی است.

در زمینه قابلیت شکوفایی امکانات بالقوه صنعتی - تجاری کشور، کافی است اشاره شود که ایران در مرکز جغرافیایی انرژی و تجارت منطقه وسیعی قرار دارد که از طریق مرزهای آبی و خاکی با ۱۸ کشور، و با جمعیتی بالغ بر نیم میلیارد نفر، به منزله یکی از وسیع‌ترین بازارهای جهان در ارتباط مستقیم است و بنابر این از دیدگاه شکل‌گیری یک شبکه بزرگ تولید و تجارت مواد و کالاهای واسطه‌ای و قطعات و کارافزارهای صنعتی و نیز ارائه‌ی خدمات و پشتیبانی‌های لژیستیک - صنعتی در حوزه‌های اطراف خود،

و دسترسی به بازار وسیع منطقه، از جمله کشورهای ثروتمند خلیج فارس، دارای استعداد و امتیاز توسعه‌ای فوق‌العاده است. طبعاً این موقعیت، امکانات گسترده‌ای را از لحاظ ایجاد و توسعه صنایع، به‌ویژه صنایع متوسط و خوشه‌های صنعتی، در پیوند با شبکه‌های ارزش جهانی برای کشور فراهم می‌سازد.

عدم استفاده از این موقعیت ممتاز از سوی ایران، تاکنون باعث شده است که کشورها و حوزه‌های جانشینی در شمال و جنوب با عهده‌دار شدن نقش رابط در یک پایگاه تجاری به درآمدهای چشمگیر دست یابند، درآمدهایی که، به سهولت می‌توانست نصیب ایران، صنعتگران، تجار و کارگزاران ایرانی گردد. برای آینده باید از اکنون اقدام کرد. راهبرد توسعه اقتصادی - صنعتی ایران باید تولید برای بازار جهانی را، در پیوند بین بنگاهی با تمام الزامات و پیش‌نیازهای آن مد نظر قرار دهد. مزیتها و امکانات ملی و منطقه‌ای پنهان و آشکار به طور خودکار، وظیفه بهترین انتخاب را در اختیار بنگاهها و اقتصاد کشور قرار خواهند داد.

بررسی وضعیت موجود اقتصادی و اجتماعی کشور از یک سو، و جایگاه اقتصادی کشور در جهان و منطقه از سوی دیگر، نشان می‌دهد که اقتصاد و جامعه ایران در سالهای پیش رو با دو چالش عمده روبه‌رو خواهد بود. از یک سو، فرایند رشد اقتصادی ایران باید به گونه‌ای سازمان یابد که بتواند به ابعاد گسترده و الزامات کمی و کیفی ایجاد اشتغال در سالهای آینده، از جمله رشد جمعیت، افزایش آهنگ مشارکت زنان در بازار کار و در نتیجه افزایش عرضه نیروی کار و همچنین افزایش بیکاری ناشی از رشد بهره‌وری نیروی کار، در یک اقتصاد در حال گذار پاسخگو باشد، و از سوی دیگر سرعت رشد باید متناسب با ظرفیتهای بالفعل و بالقوه در حدی باشد که، موجبات احیا و ارتقای موقعیت و جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی کشور و تحقق هدف تبدیل ایران، به قدرت اقتصادی برتر منطقه را فراهم سازد.

۴-۲- ویژگی‌های چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی

در چشم‌انداز بیست ساله:

«ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت

اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام، و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل»

در سند چشم‌انداز بلندمدت در افق ۱۴۰۴، که پس از بررسی و تصویب در هیئت دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، جامعه ایرانی در افق چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

- توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود و متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسانها و بهره‌مند از امنیت اجتماعی و قضایی

- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی

- امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت

- برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب

- فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن

- دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه)، با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل

- الهام بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام، با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای براساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی (ره)

- دارای تعامل سازنده مؤثر با جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت

بر اساس همین ابلاغیه در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، شاخص‌های کمی کلان از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ، آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و

امنیتی، باید متناسب با سیاستهای توسعه و اهداف و الزامهای چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاستها و هدفها به صورت کامل مراعات شود.

۴-۳- آینده‌های ممکن در افق چشم‌انداز

در تدوین و تنظیم آینده کشور در افق چشم‌انداز ملی، بهبود روندهای بازار کار، به لحاظ کمی و کیفی، توسعه منابع علمی و فرهنگی کشور، افزایش بهره‌وری همراه با استقرار یک جریان رشد سریع و متناسب با هدف رویکرد تعاملی خردمندانه و هوشیارانه مبتنی بر عزت، حکمت و مصلحت اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی، و تغییر در ساختار فناوری تولید، برای جایگیری مناسب در تقسیم کار جهانی مد نظر قرار گرفته است.

مهم‌ترین ویژگی‌های بازار کار کشور را در سالهای آینده، که ناگزیر در ترسیم چشم‌انداز بلندمدت و هدف‌گذاریهای کمی برنامه چهارم، اثرگذار بوده می‌توان چنین برشمرد:

- آهنگ رشد در خور توجه عرضه نیروی کار، ناشی از رشد بالا، اما رو به کاهش جمعیت در سن کار، همراه با میزان پایین، اما رو به افزایش مشارکت زنان در نیروی کار
- تغییر در ترکیب عرضه نیروی کار، و شکل‌گیری آمیخته جدیدی از نیروی کار جوان‌تر، تحصیل‌کرده‌تر و با مهارت‌های بالاتر، و سهم بیشتر زنان در نیروی کار و الزامات آن از جهت تغییر در تقاضای نیروی کار، ترکیب مشاغل و ساختار بخشی اقتصاد ملی
- رشد بالقوه بالاتر بهره‌وری نیروی کار به منزله یکی از نتایج و توابع مهم مرحله انتقالی و گذار اقتصادی، و ضرورت رشد اقتصادی بالاتر، برای جذب عرضه اضافی نیروی کار ناشی از افزایش بهره‌وری

اکنون با ملاحظه گرایشهای حاکم بر بازار کار کشور، و هدف دستیابی به موقعیت اقتصادی برتر در منطقه، این پرسش مطرح می‌شود که آیا ادامه روند بلندمدت رشد اقتصادی کشور در گذشته، می‌تواند به چالشهای پیش روی اقتصاد و جامعه ایران پاسخگو باشد؟

اقتصاد ایران با تأثیرپذیری از مجموعه‌ای از عوامل خارجی و داخلی و از جمله چالشهای انقلاب، جنگ و حصر اقتصادی، گرفتاری در تله وابستگی به اقتصاد نفتی، و نقش دوگانه آن در ایجاد چرخه‌های

برون‌زاد رونق و رکود متناوب، شکل‌گیری رویکردهای نهادی - سیاستی درون‌نگر با سهم غالب دولت در اقتصاد ملی، بافتهای تولیدی غیر متنوع و تجارت نامتقارن با جهان خارج، تاکنون نتوانسته است به روند رشد اقتصادی با ثبات و پایداری در بلندمدت دست یابد. عملکرد رشد اقتصادی کشور در سه برنامه عمرانی، که از سال ۱۳۶۸ به اجرا درآمده و آخرین آن اکنون در دست اجراست، به ترتیب معادل شش و سه دهم درصد (۳/۶٪)، سه و سه دهم درصد (۳/۳٪) و حدود پنج و نیم درصد (۵/۵٪) در سه سال اول برنامه سوم توسعه بوده است. با توجه به این که عملکرد رشد در دهه اول پس از وقوع انقلاب اسلامی ایران، به طور متوسط ۲/۲- در سال بوده است، بنابر این در دوره‌ای حدود ربع قرن، رشد متوسط سالانه اقتصاد ایران حدود یک و هفت دهم درصد (۱/۷٪)، و رشد جمعیت در همین دوره به طور متوسط هر سال تقریباً دو و هفت دهم درصد (۲/۷٪) بوده است که بیانگر کاهش درآمد سرانه حقیقی در حدود یک درصد (۱٪) در سال است. روی همین اصل در مطالعات و بررسیهای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که در زمینه چشم‌انداز آینده، در گزینه تداوم روند انجام شده، ادامه عملکرد اقتصادی کشور در دهه ۱۳۷۰، و از جمله متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی در این دهه، سه و نه دهم درصد (۳/۹٪)، به منزله مأخذ و مبنای محاسبات و پیش‌بینی‌های اقتصادی برای دوره (۹۴-۱۳۸۴) مطرح و به کار گرفته شده است. در این گزینه رویکرد برآورد آینده‌های ممکن، «پیش‌بینی» می‌باشد. در این روش با بررسی دقیق وضعیت موجود و بر اساس امکانات و قابلیت‌ها و فرصتهای موجود، در چارچوب یک الگوی اقتصادسنجی، تصویری از آینده شاخصهای کلان اقتصادی، ترسیم شده است.

شایان توجه است که عملکرد رشد اقتصادی ایران، در دهه ۱۳۷۰، از متوسط عملکرد رشد سالانه منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، سه و دو دهم درصد (۳/۲٪)، و همچنین عملکرد رشد پاره‌ای از کشورهای پیشروی منطقه، از جمله ترکیه سه و نیم درصد (۳/۵٪)، فراتر بوده است. با این حال نتایج این سناریو نشان داده است که ایران، در افق چشم‌انداز در موقعیتی قرار خواهد گرفت که در آن شمار بیکاران از ۲/۶ میلیون نفر کنونی، به ۵/۲ میلیون نفر، و نرخ تورم به متوسط سالانه‌ای در حد بیست و دو درصد (۲۲٪) در دوره (۹۴-۱۳۸۴) افزایش یافته و بخش خارجی اقتصاد در همه سالهای دوره، با کسری مزمن

تراز تجاری و سرانجام نیز با یک کسری بزرگ حدود ۲۰ میلیارد دلاری در سال ۱۳۹۴ مواجه خواهد شد.^۱ نتایج این تمرین به وضوح نشان می‌دهد که ادامه روند گذشته در افقهای میان‌مدت و بلندمدت، اقتصاد و جامعه ایران را با چالشها و آسیب‌پذیریهای اقتصادی و اجتماعی و عدم توازنهای سخت و شکننده‌ای روبه‌رو خواهد ساخت و برای مواجهه و مقابله با آن ناگزیر باید آهنگ و ترکیب، دینامیسم و استراتژی رشد اقتصادی ایران به گونه‌ای انتخاب شود که بتواند:

- موجبات کاهش بیکاری را در میان‌مدت و بلندمدت و در شرایط افزایش بهره‌وری و گسترش میزان مشارکت زنان در نیروی کار فراهم آورد.
- با توسعه و تعمیق فرایند صنعتی شدن کشور، زمینه‌های کاهش وابستگی به نفت، و شرایط شکل‌گیری بافتهای تولیدی متنوع و تجارت نامتقارن با جهان را ایجاد کند.
- با بهره‌گیری از همه برتریها و ظرفیتهای بالفعل و بالقوه کشور و سرعت دادن به جریان افزایش تولید ملی، امکانات احیا و ارتقای موقعیت ایران را در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی فراهم سازد.
- با تغییر در سهم انباشت و بهره‌وری کل عوامل، به منزله منابع اصلی رشد، و با تکیه بر توسعه سرمایه انسانی، ارتقای کیفیت سرمایه‌گذاری‌ها و گسترش ظرفیتهای جذب و کاربرد دانش، زمینه‌های ایجاد جریان رشدی پایدار، غیر تورمی و درون‌زاد را فراهم آورد.
- به این ترتیب با اتخاذ رویکرد آینده‌نگری (که در آن ابتدا تصویری از وضع مطلوب و آرمانی در نظر گرفته می‌شود و توانایی‌ها و قابلیت‌های لازم برای رسیدن به آن ایجاد می‌شود) و با به‌کارگیری روشهای حسابداری رشد، آهنگ رشد اقتصادی در افق چشم‌انداز (دو برنامه عمرانی آینده) سالانه هشت و شش دهم درصد (۸/۶٪)، و در برنامه چهارم هشت درصد (۸٪)، انتخاب شد. بنابر این پارادایم رشد اقتصادی

۱- در همین حال محاسبات ساده نشان می‌دهد که هر گاه روند رشد دهه (۲۰۰۰-۱۹۹۱) میلادی برای همه کشورها و مناطق جهان و از جمله ایران در دوره (۲۰۱۵-۲۰۰۰) تکرار شود، تولید ناخالص داخلی سرانه ایران از ۱۶۴۹ دلار در سال ۲۰۰۰ به ۲۳۸۸ دلار در سال ۲۰۱۵ افزایش خواهد یافت، لیکن در این دوره، متوسط تولید ناخالص داخلی سرانه منطقه خارومیانه و جهان به ترتیب از ۲۲۳۵ و ۵۱۹۹ دلار به ۴۰۲۵ و ۶۹۹۷ دلار افزایش می‌یابد و بدین ترتیب بر فاصله اقتصادی ایران با منطقه و جهان افزوده خواهد شد.

ایران، در افق چشم‌انداز و در دوره برنامه چهارم به منزله مرحله گذار اقتصادی، تبدیل رشد القایی نفت به رشدی سریع، پایدار و درون‌زاد است.

رشد اقتصادی هدف‌گذاری شده در این گزینه، حاصل فروشی است که در جهت تغییر روند کمی و کیفی بازار کار، از جمله افزایش بهره‌وری (به میزان ۲ برابر)، کاهش نرخ بیکاری از دوازده و سه دهم درصد ($12/3\%$) به هفت درصد (7%)، و افزایش نرخ مشارکت از سی و هفت و یک دهم درصد ($37/1\%$) در سال ۱۳۸۱، به چهل و هشت درصد (48%) به کار گرفته شده است. در این گزینه، نرخ تورم با ملاحظه الزامات تعامل با اقتصاد جهانی، در حد متوسط سالانه پنج درصد (5%)، مهار خواهد شد و بنابر این رشد نقدینگی در حد متوسط سالانه شانزده درصد (16%)، هدف‌گذاری شده است.

همچنین با فرض متوسط رشد هفت و دو دهم درصد ($7/2\%$) در سال تولید سرانه، فاصله ایران با کشورهای منتخب، کاهش خواهد یافت. رشد سالانه تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی معادل یازده درصد (11%) خواهد بود و سالانه حدود ۹۳۶ هزار فرصت شغلی جدید در اقتصاد کشور، ایجاد خواهد شد. تحقق رشد تولید و سرمایه‌گذاری یاد شده، مستلزم تحقق رویکرد تعامل فعال و متقارن خردمندانه، مدبرانه و سریع، با اقتصاد جهانی است. بنابر این در این گزینه، صادرات کالاهای غیر نفتی از رشد معادل پانزده و هشت دهم درصد ($15/8\%$) [$31/5$ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۴]، و واردات کالا از رشدی معادل هفت و نه دهم درصد ($7/9\%$) در سال برخوردار خواهد شد. نسبت صادرات صنعتی به کل صادرات غیر نفتی معادل هفتاد و پنج درصد (75%)، و تفاوت نرخ رشد صادرات کالاهای غیر نفتی و تولید ناخالص داخلی از یک و هفت دهم درصد ($1/7\%$) طی دوره (۸۰-۱۳۷۰) به هفت و دو دهم درصد ($7/2\%$) می‌رسد. لذا تعامل با اقتصاد جهانی افزایش می‌یابد. توزیع درآمد نیز بهبود خواهد یافت، به طوری که نسبت هزینه‌های ثروتمندترین دهک به فقیرترین دهک از $22/7$ برابر به ۱۴ برابر کاهش می‌یابد.

رسیدن به اهداف مورد نظر چشم‌انداز بلندمدت، با وجودی که روندی دشوار و پیچیده است، لیکن بنا به ضرورتهای حیاتی برای شکوفایی اقتصاد کشور در این مرحله و حفظ ثبات و امنیت و ارتقای جایگاه ایران، در منطقه و جهان، امری اجتناب‌ناپذیر است. به علاوه تجربه سایر کشورهایی که این مسیر را پیموده‌اند، نشان می‌دهد که نیل به اهداف مطرح شده در این چشم‌انداز در پرتو تدبیر، تلاش و انسجام ملی قابل حصول است. طبعاً، اتخاذ راهبردهای مشخص و سیاستهای کلیدی متناظر با آن، شرط رسیدن

به این اهداف خواهد بود. دستاوردهای مشخص و قابل قبول در قلمروها و محورهایی چون، رشد مستمر و پایدار، توسعه مبتنی بر دانایی، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، رقابت‌پذیری اقتصاد، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، امنیت ملی، ارتقای کیفیت زندگی، حفظ محیط زیست و توسعه پایدار، توسعه فرهنگی، توسعه مدیریت دولتی، امنیت و توسعه قضایی و تعادل منطقه‌ای کشور، بر اساس موازین آمایش سرزمین، شروط اساسی برای تحقق اهداف مورد نظر خواهد بود.

بر این پایه، الزامات اساسی در دستیابی به هدفهای چشم‌انداز، در برگیرنده خطوط کلی زیر خواهد بود:

- گسترش و تعمیق فرایند فرهنگ توسعه صنعتی کشور، خدمات مولد ارزش افزوده بالا و جایگیری در حوزه‌های مناسب و برتر جهان، در جهت ارتقای موقعیت و منزلت منطقه‌ای و بین‌المللی ایران
- افزایش سهم بهره‌وری (نیروی کار، سرمایه و کل عوامل تولید) در تأمین و رشد اقتصادی
- ظرفیت‌سازی و توانمندسازی جامعه، با تکیه بر علوم و فناوری‌های نوین
- نظام دولتی توانمند و انعطاف‌پذیر نسبت به الزامهای رشد و توسعه همه‌جانبه در فضای جدید ملی و بین‌المللی
- احترام به حقوق مالکیت خصوصی، ایجاد ساختارهای انگیزشی مناسب فردی و اجتماعی برای شکل‌گیری رشد پایدار و تحقق امنیت انسانی

« بخش دوم: محورهای اساسی و سیاستهای کلی، هدفها و الزامات (راهنمادهای)

۱- محورهای اساسی

تجربیات دو دهه آخر قرن بیستم نشانگر تحول اساسی در مفهوم توسعه بود، که چگونگی آن در الگوی توسعه پایدار، تجلی یافته است. در دو دهه مزبور و در آغاز قرن بیستم، در عین تشدید رقابتهای گسترش بازارها، رواج فناوری‌های برتر، و ایجاد ساختارهای جدید مدیریتی، مبتنی بر تشخیص چالشها و بهره‌گیری از فرصتها در سطح بین‌المللی، روندهای پیوستگیها در سطوح منطقه‌ای و جهانی، جایگاه خاص یافته‌اند.

در دیدگاه الگوی توسعه پایدار، پیوستگی ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و محیط زیستی، سیاسی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی در حال گسترش است. با چنین واقعیهایی، جهت‌گیری‌های توسعه‌ای ملی می‌بایست کل‌نگر، همه‌سونگر، برون‌نگر (منطقه‌ای و جهانی) و آینده‌نگر باشد.

ایران با قرار گرفتن در منطقه‌ای حساس و استراتژیک در جهان و برخورداری از منابع طبیعی و انسانی سرشار، در چشم‌انداز آینده خود در معرض انتخابها و گزینه‌های مختلفی قرار دارد که هر یک از آنها طبعاً چالشهای متفاوتی را در بر دارد.

بهره‌برداری از فرصتها و مقابله با تهدیدهای احتمالی موجود در این چالشها، متضمن الزامات و اتخاذ راهبردهایی است که بتواند اقتصاد و جامعه ایران را در مسیری هموار و در راستای تحقق اهداف آرمانی کشور، در افق چشم‌انداز، با تکیه بر محورهای اساسی زیر به پیش راند. این محورها که در واقع چالشهای پیش روی کشور هستند و اگر به نحو مطلوب به آنها پرداخته نشود، در آینده به تهدیدهای اساسی در تمامی زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مبدل خواهند شد عبارتند از:

- ۱- رشد مستمر و پایدار
- ۲- توسعه مبتنی بر دانایی
- ۳- تعامل فعال با اقتصاد جهانی
- ۴- رقابت‌پذیری اقتصاد
- ۵- امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
- ۶- امنیت ملی
- ۷- ارتقای کیفیت سطح زندگی
- ۸- محیط زیست و توسعه پایدار
- ۹- توسعه فرهنگی
- ۱۰- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت
- ۱۱- امنیت و توسعه قضایی
- ۱۲- تعادل و توازن منطقه‌ای کشور، بر اساس موازین آمایش سرزمین

مبانی و ویژگی‌های هر یک از دوازده محور فوق، در گزارش مستندات چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران، تبیین شده است.

۴-۲- سیاستهای کلی

سیاستهای کلی چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران، مضامینی هستند که از یک طرف، تکیه بر محورهای یاد شده دارند، و از سوی دیگر پدید آورنده الزامات و راهبردهای معطوف به بهره‌برداری مطلوب از فرصتهای پیش روی کشور، به شمار می‌روند. به عبارت دیگر هدفها و سیاستهای کلی، حلقه مفصلی و هم‌پیوندی پسین و پیشین فرایند برنامه‌ریزی (محورهای اساسی با الزامات و راهبردها) هستند. سیاستهای کلی نظام مشتمل بر پنجاه و دو مورد در قلمروهای امور فرهنگی، علمی و فناوری، امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی، امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی و امور اقتصادی به تصویب مقام معظم رهبری رسیده است. مهم‌ترین این سیاستها عبارتند از:

- استقرار رشد پیوسته و پایدار توأم با ثبات
- تبدیل اقتصاد ایستا و غیر قابل انعطاف کنونی به اقتصادی پویا و انعطاف‌پذیر
- ایجاد شرایط مناسب برای افزایش بهره‌وری و تحقق رقابت‌پذیری در عرصه‌های اقتصاد کشور
- زمینه‌سازی برای گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، و تقویت پیوند دوسویه خردمندانه، بالنده و متقارن با اقتصاد جهانی
- فرایندسازی تبدیل عرصه‌های کشاورزی، صنعت و خدمات اقتصادی، مبتنی بر منابع طبیعی به اقتصادی متنوع، متکی به دانش و دانایی، سرمایه انسانی و فناوری‌های نوین
- ایجاد فضای مناسب برای رشد فعالیتهای نوآورانه و ظرفیتهای فنی و کارآفرینی
- تأمین حقوق مدنی و دسترسی به فرصتهای برابر، برای افراد جامعه و احترام به نهادینه شدن حقوق معنوی افراد
- پرورش انسان دین‌باور، آگاه، انعطاف‌پذیر و ماهر، با قابلیت‌های مشارکت و فعالیت در فضای نوین رقابتی و نوآوری در حال تغییر

- فرایندسازی تبدیل دولتی متکی به منابع نفت و تمرکزگرا با سامان غیر کارآمد، به دولتی خردمند، آینده‌نگر، توانمندساز، شفاف و پاسخگو
- ایجاد شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مناسب، در راستای ارتقای کیفیت زندگی، رفع فقر و حمایت از گروههای آسیب‌پذیر و تحقق عدالت اجتماعی
- ارتقای نقش و جایگاه زنان در توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور
- مشارکت همه‌جانبه سرمایه انسانی عظیم کشور، از جمله جوانان و متخصصین داخل و خارج در توسعه کشور
- پی‌ریزی سامان کارآمد ساختار سیاسی، و محیط حقوقی متناسب با رشد و توسعه پایدار کشور
- پایدارسازی فرایند توسعه، با تکیه بر حفاظت از محیط زیست و بهره‌برداری عقلانی از منابع
- تقویت شرایط امنیت و اقتدار ملی، با تکیه بر رشد اقتصادی، مشارکت سیاسی، تمرکززدایی و تعادل منطقه‌ای

۳- الزامها (راهنماها) و سیاستهای برنامه

الزامها و راهنماها، مضامینی در جهت بهره‌برداری مطلوب از فرصتهای پیش روی کشور، برای نیل به هدفها و سیاستهای کلی چشم‌انداز هستند، که منبعث از محورهای اساسی و سیاستهای کلی می‌باشند. نود و پنج مورد الزامها و راهنماها، و همچنین سیاستهای مربوط مبنای اصلی احکام پیشنهادی لایحه برنامه چهارم توسعه بوده است.

بخش سوم: سند لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

مقدمه

لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، که مهم‌ترین مرحله تحقیق جامعه آرمانی چشم‌انداز توسعه کشور محسوب می‌شود، در پی تحکیم مبنای و بسترهای

رشدی است که فرصتهای مدیریت بهتر ایران فردا، و احکام مورد نیاز ایجاد مبانی جدید توسعه‌ای ایران را، فراهم خواهد آورد.

مهم‌ترین ویژگی این برنامه، نظم منطقی و پیوستگی آن است، که آن را از سه برنامه دیگر، متمایز می‌سازد. این برنامه متکی به چشم‌انداز بلندمدت، و سیاستهای کلی مصوب مقام معظم رهبری است که در چارچوب الزامات کلی چشم‌انداز، تهیه و تدوین شده است.

سند برنامه چهارم توسعه، با چهار هدف کلی:

۱- توسعه دانش پایه، عدالت‌محور و در تعامل با جهان

۲- تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه‌جانبه

۳- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - دینی

۴- حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته

که در سه سطح زیر تهیه و تدوین و ارائه می‌گردد:

لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، در واقع سطح اول سند مذکور است که از هفت بخش و پانزده فصل و دویست و چهل و هفت ماده تشکیل گردیده است. از دویست و چهل و هفت ماده یاد شده، هشتاد و پنج ماده، مربوط به مواد تنفیذ شده از قانون برنامه سوم توسعه، می‌باشد.

سطح دوم سند برنامه شامل سندهای توسعه بخشی، ویژه (فرابخشی) و استانی است. در این سطح، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند، اسناد توسعه بخش مربوط به خود را حداکثر تا پایان سال ۱۳۸۳ تهیه، تدوین و به تصویب دولت برسانند. این اسناد در واقع مبنای اصلی تهیه و تنظیم برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه خواهند بود. همچنین برای شماری از مسائل مهم و کلیدی فرابخشی، سندهای توسعه ویژه تهیه و تدوین خواهد شد، که پس از تصویب دولت به اجرا درمی‌آید. از شوراهای برنامه‌ریزی استانها نیز خواسته شده است با همکاری و تعامل کلیه دستگاه استانی، برنامه پنج ساله استان را تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی استان، به تصویب نهایی دولت برسانند. سازوکار لازم برای اجرایی شدن این سندها، در لایحه برنامه مشخص شده است.

سطح سوم سند برنامه چهارم توسعه، شامل تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرای سندهای توسعه است که تسهیل کننده اجرای احکام برنامه می‌باشد.

برنامه چهارم توسعه به عنوان نخستین گام در رسیدن به اهداف تعیین شده در چشم‌انداز بلندمدت کشور، به گونه‌ای تدوین شده است که بتواند نرخ بیکاری و نرخ تورم را که از مهم‌ترین شاخصهای اقتصادی است، به عددی یک رقمی تبدیل کند. در این ارتباط رسیدن به نرخ بیکاری هشت درصد (۸٪)، و نرخ تورم نه و نه دهم درصد (۹/۹٪)، به عنوان مهم‌ترین اهداف برنامه چهارم توسعه، مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به پیش‌بینی به عمل آمده در خصوص نرخ مشارکت نیروی کار [رسیدن به حدود چهل و سه درصد (۴۳٪) در پایان برنامه]، جمعیت شاغل می‌بایست از متوسط رشدی معادل چهار و سه دهم درصد (۴/۳٪) در سال برخوردار باشد، و به طور متوسط سالانه حدود ۸۹۷ هزار نفر بر جمعیت شاغل کشور افزوده شود. یکی دیگر از اهداف تعیین شده در این برنامه، رشد بهره‌وری نیروی کار به میزان سه و نیم درصد (۳/۵٪) در سال می‌باشد. رشد اقتصادی مورد نیاز برای تحقق هدف تعیین شده برای اشتغال حدود هشت درصد (۸٪) برآورد شده است. برای تحقق رشد اقتصادی مذکور لازم است، اولاً سرمایه‌گذاری ناخالص به قیمت ثابت به طور متوسط سالانه دوازده و دو دهم درصد (۱۲/۲٪) افزایش یابد، ثانیاً بهره‌وری کل عوامل نیز به طور متوسط سالانه دو و نیم درصد (۲/۵٪) افزایش یابد. به عبارت دیگر، حدود سی و یک و سه دهم درصد (۳۱/۳٪) رشد اقتصادی می‌بایست از طریق ارتقای بهره‌وری کل عوامل، و مابقی از طریق استفاده بیشتر از عوامل تولید به دست آید. با توجه به این که در گذشته، ارتقای بهره‌وری کل عوامل، نقشی در تأمین رشد اقتصادی کشور نداشته است، نتیجتاً افزایش سریع بهره‌وری کل عوامل، مستلزم اصلاح مدیریت اقتصادی کشور است، تا هم تخصیص منابع به شکل بهتری صورت گیرد، و هم استفاده بهینه از منابع موجود عملی گردد. تحقق رشد سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده در برنامه، در گروی جذب بیشتر سرمایه خارجی و تجهیز منابع مالی بخش خصوصی داخلی می‌باشد. بنابر این، بیشتر تلاشها می‌بایست متوجه ایجاد بسترهای مناسب برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی، جذب سرمایه خارجی و ارتقای بهره‌وری کل عوامل باشد.

در برنامه‌های گذشته، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز مورد نیاز برای تأمین آن، در قالب یک الگوی اقتصادسنجی مورد بررسی قرار می‌گرفت، ولی منابع لازم برای تأمین پس‌انداز مزبور مورد بررسی کافی

قرار نمی‌گرفت. در برنامه چهارم توسعه، منابع لازم برای تأمین رشد سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای ایجاد رشد اقتصادی سالانه، به طور متوسط هشت درصد (۸٪)، به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته که نتایج آن در جدول شماره ۷ پیوست لایحه برنامه چهارم، منعکس می‌باشد. در این بررسی منابع به دو بخش کلی منابع داخلی و منابع خارجی تقسیم شده است که منابع داخلی، شامل بودجه عمومی دولت (پس‌انداز دولت)، بودجه شرکتهای دولتی، و منابع بخش خصوصی و منابع خارجی شامل تسهیلات فاینانس و بیع متقابل و سرمایه‌گذاری خارجی می‌گردد.

کل سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای تأمین رشد هشت درصد (۸٪)، طی برنامه به قیمتهای جاری معادل ۴۱۱۸/۶ تریلیون ریال (برابر ۳۸۷ میلیارد دلار) می‌باشد که از این مبلغ نود و دو درصد (۹۲٪) [۳۷۹۲/۵] تریلیون ریال، معادل ۳۵۶ میلیارد دلار] از محل منابع داخلی و هشت درصد (۸٪) [۳۲۶] تریلیون ریال، معادل ۳۱ میلیارد دلار] از محل منابع خارجی تأمین خواهد شد. سهم بخشهای دولتی و غیر دولتی در سرمایه‌گذاری هدف‌گذاری شده نیز، به ترتیب سی و سه و سه دهم درصد (۳۳/۳٪) و شصت و شش و هفت دهم درصد (۶۶/۷٪) می‌باشد.

همان طور که اشاره شد، سرمایه‌گذاری فوق‌الذکر با فرض این که بهره‌وری کل عوامل تولید سالانه، به طور متوسط دو و نیم درصد (۲/۵٪) افزایش یابد، و در مجموع سی و یک و سه دهم درصد (۳۱/۳٪) از رشد تولید از محل ارتقای بهره‌وری محقق گردد، هدف‌گذاری شده است. بدیهی است در صورت کاهش نرخ رشد بهره‌وری، سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای تأمین رشد اقتصادی هشت درصد (۸٪) بیشتر خواهد بود. با استفاده از الگوی تابع تولیدی که به همین منظور تهیه شده است، چنانچه رشد بهره‌روی کل عوامل تولید از دو و نیم درصد (۲/۵٪) به دو درصد (۲٪) کاهش یابد، برای تأمین رشد اقتصادی مورد نیاز، رشد سرمایه‌گذاری باید از دوازده و دو دهم درصد (۱۲/۲٪) به هفده و شش دهم درصد (۱۷/۶٪) افزایش یابد. کل سرمایه‌گذاری مورد نیاز در این حالت به ۴۹۴۲/۴ تریلیون ریال (معادل ۴۶۴ میلیارد دلار) افزایش خواهد یافت.

با توجه به محدودیت منابع داخلی مابه‌التفاوت سرمایه‌گذاری مورد نیاز در این حالت، نسبت به حالت قبل، یعنی ۷۷ میلیارد دلار، ناگزیر باید از منابع خارجی تأمین گردد، که این امر مانده تعهدات ارزی در پایان برنامه چهارم توسعه را، به حدود سه برابر حالت قبل افزایش خواهد داد. گزینه دیگر می‌تواند کاهش

نرخ رشد اقتصادی پیش‌بینی شده باشد، که این گزینه مغایر اهداف تعیین شده در چشم‌انداز بلندمدت، یعنی دستیابی به جایگاه اول اقتصادی منطقه می‌باشد. به عبارت دیگر رشد اقتصادی هشت درصد (۸٪) و بیشتر برای تحقق اهداف چشم‌انداز، امری ضروری است که لازمه آن نیز افزایش بهره‌وری است. در لایحه برنامه چهارم توسعه، در ماده (۶)، احکامی در ارتباط با ارتقای بهره‌وری آورده شده است که اجرای آن، نیاز به عزم عمومی دارد. همچنین امید می‌رود با ایجاد فضای آرام سیاسی در داخل کشور و بهبود روابط خارجی و ثبات بخشیدن به آن، ریسک سرمایه‌گذاری را در آینده کاهش دهیم تا زمینه‌های جذب سرمایه خارجی و تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی، در کشور فراهم آید.