



برنامه ششم توسعه؛ چالش‌ها و چشم‌انداز

دکتر قاسم بنی‌هاشمی*

اشاره:

این نوشتار به روندها، اولویت‌ها و چالش‌های تدوین قانون برنامه ششم توسعه و چشم‌انداز این برنامه می‌پردازد. در این چارچوب ابتدا به ارزیابی سرنوشت برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه و عوامل مؤثر بر آن‌ها اشاره می‌نماید و سپس به اختصار چشم‌انداز ظرفیت‌های تحقق و امکان‌پذیری اهداف برنامه ششم و عوامل راهبردی سیاسی - امنیتی مؤثر بر آن را در پنج سال آتی مورد توجه قرار می‌دهد.

مقدمه

نظام سیاست‌گذاری عمومی و برنامه‌ریزی دولتی در ایران تجربه‌ای هفتاد ساله دارد. مهمترین اولویت‌ها و دغدغه‌های برنامه‌های عمرانی و اقتصادی پیش از انقلاب را می‌توان ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی و اجتماعی مدرن، گذار از اقتصاد سنتی کشاورزی به یک اقتصاد صنعتی و رشد شاخص‌های رفاه اجتماعی شمرد. در جمهوری اسلامی نیز پس از پایان جنگ و آغاز برنامه‌های پنج ساله توسعه، بازسازی و توسعه زیرساخت‌های حیاتی کشور، رهایی از اقتصاد نفتی، گذار از اقتصاد دولتی و عبور از بوروکراسی ناکارآمد و ناسالم به یک نظام اداری پاسخگو، رهایی از فساد اداری - سیاسی و توزیع عادلانه منابع و فرصت‌ها با تأکید بر دستیابی به تعادل منطقه‌ای در محور برنامه‌های توسعه قرار گرفت. در عرصه اجتماعی و فرهنگی نیز تقویت ارزش‌های دینی - ملی، کاهش شکاف‌های اجتماعی، تقویت بنیان‌های

اخلاقی و فرهنگی به ویژه در حوزه خانواده، جوانان و ارتقاء جایگاه زنان از اهداف مهم پنج برنامه توسعه در ۲۵ سال گذشته بود. در این چارچوب تدوین سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی در سال ۱۳۸۳ نقطه عطفی در نظام سیاست‌گذاری جهت تعیین خط‌مشی‌های کلان و بلندمدت در دستیابی به جایگاه قدرت برتر منطقه‌ای در سال ۱۴۰۴ در تمام عرصه‌های اقتصادی و فرهنگی - اجتماعی و حتی الهام بخشی سیاسی - اخلاقی جامعه ایرانی برای ملل دیگر بود.

هدف نهایی تمام این سیاست‌گذاری‌ها و هزینه‌ها در طول هفت دهه گذشته علاوه بر دستیابی جامعه ایرانی به سهم و جایگاه مناسب و شایسته کشور در اقتصاد، علم و فناوری جهانی، رهایی از آسیب‌هایی مانند وابستگی به نفت و اقتصاد وابسته و گذار از وضعیت‌هایی مانند فقر، تورم، بیکاری، فساد و شکاف‌های طبقاتی و نابرابری‌های منطقه‌ای بوده است.

در برنامه ششم توسعه نیز که در اواخر دی ۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، این آرزوها و اهداف تکرار شده است. برآورد کلی این است که برای تحقق این اهداف در طول چند دهه گذشته بیش از یک تریلیون دلار درآمدهای ناشی از صادرات نفت و گاز هزینه شده و نزدیک به همین رقم منابع انرژی ارزان‌قیمت در داخل مصرف شده است. هر چند به یاری نظام

* عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی



فرجام برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه

با توجه به اهمیت سرنوشت دو برنامه اخیر برای برنامه ششم توسعه ضروری است به اهداف و نتایج و چالش‌های آنها اشاره گردد. برنامه چهارم توسعه در آخرین سال ریاست جمهوری آقای خاتمی تدوین و اجرای آن در دولت آقای احمدی‌نژاد آغاز گردید. مهم‌ترین ویژگی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه تهیه و تصویب آنها در چارچوب سند چشم‌انداز بیست ساله بود و با جهت‌گیری کلی رشد اقتصادی هشت درصدی تدوین شد. ایده اصلی برنامه چهارم، «توسعه پایدار با رویکرد جهانی» بود. محورهای اصلی برنامه چهارم توسعه بر رشد و رقابت‌پذیری مبتنی بر تعامل فعال با اقتصاد جهانی، حفظ محیط زیست، توازن منطقه‌ای، ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، توسعه فرهنگی و قضایی، نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت مبتنی بود. برنامه چهارم در شرایطی آغاز شد که احمدی‌نژاد برنامه چهارم

برنامه‌ریزی و درآمدهای عظیم نفتی، جامعه ایرانی در مسیر گذار به توسعه، دستاوردهای معینی داشته است اما آنچه از مجموعه این برنامه‌ریزی‌ها حاصل شده، چندان منطبق با اهداف تکراری و انتظارات ملی نبوده است.

داده‌های جدول زیر گویای چنین واقعیتی در هدف‌گذاری‌ها و عملکردهای برنامه‌های پنج‌گانه توسعه در ۲۵ سال گذشته می‌باشد. به خصوص اگر بخواهیم نتایج این برنامه‌ها را با کشورهایی مانند کره جنوبی، مالزی و شیلی که فاقد هرگونه منابع انرژی بوده و در چند دهه گذشته برای تأمین منابع انرژی اقتصاد خود صدها میلیارد دلار هزینه کرده‌اند، مقایسه نماییم، دستاوردهای برنامه‌های توسعه بیشتر ناامید کننده خواهد بود. به‌ویژه اگر هزینه‌های نظام سیاست‌گذاری مانند تخریب محیط زیست و تحریک آسیب‌های اجتماعی را به آن بیفزاییم. البته در موضوعات بسیار مهم دیگری مانند کیفیت رشد، توسعه موزون و وضعیت منتفعان برنامه‌های توسعه که در این آمارها نمی‌توان آنها را ارزیابی و ملاحظه نمود، شکاف‌های قابل توجهی بین وضعیت توسعه در ایران و برخی کشورها دیده می‌شود. این نوشتار علاوه بر نگاهی به روندها، اولویت‌ها و چالش‌های تدوین برنامه ششم توسعه و نیز سرنوشت برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه به اختصار به چشم‌انداز ظرفیت‌های اجرا و امکان‌پذیری تحقق اهداف برنامه ششم در پنج سال آتی می‌پردازد.

جدول شماره ۱: اهداف و وضعیت عملکرد برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی

نرخ بیکاری		نرخ رشد نقدینگی		نرخ تورم		نرخ رشد اقتصادی		منابع بودجه عمومی دولت (میلیارد ریال)		برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی
								عملکرد برنامه	پیش‌بینی برنامه	
عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد	هدف	عملکرد برنامه	پیش‌بینی برنامه	برنامه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲
۱۲/۶	۱۳/۴	۲۵	۸	۱۹	۱۴	۷/۵	۸/۲	۴۶۱۴۲	۲۳۹۱۸	
۱۲/۰۵	۱۲/۶	۲۶	۲۷	۲۵	۱۴	۳/۲	۳/۹	۳۲۳۱۹۵	۲۳۷۳۱۱	برنامه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸
۱۲/۷	۱۲/۶	۲۳	۱۶	۱۴	۱۶	۵/۵	۶	۱۰۳۹۱۱۴	۷۹۶۱۹۸	برنامه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳
۱۱/۹	۸/۶	۲۸	۱۵	۱۵/۲	۹/۹	۴/۵	۸	۳۴۷۵۵۰۶	۳۰۰۱۲۳۹	برنامه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸
۱۲	۷	۲۵	-	۲۷	۸/۲	-۰/۵	۸	-	-	برنامه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴
-	۱۰/۲	-	۱۷	-	۸/۸	-	۸	-	-	برنامه ششم ۱۳۹۶-۱۴۰۰



قیمت نفت با انحراف‌های بزرگی مواجه گردید. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری دولت دهم نیز در گزارشی به عدم تحقق اهداف برنامه در کاهش وابستگی به نفت، افزایش هزینه‌های دولت و تراز منفی بودجه و دیگر اهداف برنامه اعتراف کرد. بر همین مبنا بود که گزارش عملکرد برنامه چهارم تا ماه‌ها بعد از مهلت قانونی آن به تأخیر افتاد و طرح تحقیق و تفحص مجلس را در پی داشت. با وجود این که دولت‌های نهم و دهم در عمل برنامه چهارم را به کنار گذاشتند و نیز متعهد به برنامه‌های سالانه خود نبودند، بر حسب سنت معمول، لایحه برنامه پنجم در دی ماه ۱۳۸۸ توسط آقای احمدی نژاد به مجلس نهم ارائه گردید و وی طبق لوایح بودجه سنواتی انتظار داشت مجلس دخل و تصرفی در آن نداشته باشد و با توجه به انتقادات گسترده‌ای که از محتوای لایحه برنامه پیشنهادی وجود داشت، موقع ارائه لایحه به مجلس تأکید کرد «اگر بنا باشد وقت مجلس صرف این شود که از اول برنامه بنویسد، یعنی مجلس هم از صفر برنامه نوشتن را شروع کند آن وقت تمام زحماتی که بدنه کارشناسی کشور متحمل شده و وقت و انرژی کشور به هدر خواهد رفت». احمدی نژاد می‌خواست لایحه تنظیم شده در دولتش تمام و کمال برای اجرا به پاس‌تور برگردد، بی آنکه مجلس در آن دست برده باشد. این در حالی بود که وی پس از به دست گرفتن دولت در سال ۱۳۸۴، قانون برنامه چهارم توسعه را به طور کل کنار گذاشت. اما مجلس نهم با دخل و تصرف گسترده لایحه برنامه پنجم را به قانون تبدیل کرد و بدین صورت در خصوص اهداف، اولویت‌ها و جهت‌گیری‌های برنامه پنجم بین مجلس و دولت اجماع نظری حاصل نگردید. بر همین مبنا بود که احمدی نژاد در دو سال آخر دولتش هیچ کدام از آیین‌نامه‌های اجرایی قانون برنامه پنجم توسعه را ابلاغ نکرد. بر مبنای ماده ۲۳۴ و در راستای سیاست‌های کلی برنامه پنجم مقرر بود تا پایان برنامه پنجم اهداف زیر تحقق یابد: رشد اقتصادی با نرخ متوسط هشت درصد، کاهش شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری به میزان متوسط ۴۰ درصد، قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه، کاهش نرخ بیکاری به هفت درصد در پایان برنامه، دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۵.

در دستیابی به این اهداف آرمانی، علاوه بر موضوعاتی مانند فروپاشی نظام برنامه‌ریزی و نظارت و عدم تعهد دولت دهم به اجرای برنامه پنجم توسعه، عوامل و متغیرهای نامساعد محیط داخلی و خارجی مانند بحران سیاسی پس از انتخابات ۱۳۸۸، تنش با غرب بر سر برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی و آغاز تحریم‌های فراگیر بین‌المللی علیه ایران باعث گردید تا نه تنها هیچ‌کدام از اهداف قانون برنامه پنجم توسعه محقق نگردد، بلکه وضعیت برخی شاخص‌های مهم توسعه‌ای

توسعه را متناقض دانسته و مقامات دولت نهم به صراحت اعلام کردند که ما برنامه چهارم را قبول نداریم و اجرا نخواهیم کرد. برنامه‌ای که پس از ماه‌ها صرف وقت در نهادهای برنامه‌ریزی و حاکمیتی و در چارچوب سند چشم‌انداز و نیز سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس شورای اسلامی به قانون تبدیل شده بود.

در سال دوم برنامه چهارم و در چارچوب رویکردهای غیرمتعارف مدیریتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منحل گردید و این امر دو چالش جدی برای نظام سیاست‌گذاری به وجود آورد. نخست اینکه فرایند نظام برنامه‌ریزی و اجرایی را بر هم ریخت و سازوکار پایش شاخص‌های اقتصاد کشور را از بین برد و دوم اینکه به دنبال انهدام نظام برنامه‌ریزی، نظام بودجه‌ریزی هم دچار آشوب و از هم گسیختگی شد و امکان نظارت و پایش جریان‌های مالی در دولت از دست رفت و این آغازی بر پیدایش جریان‌های فسادآمیز و فرصت‌طلب در نظام مالی و بانکی کشور بود و بر همین اساس در آخرین سال‌های دولت دهم پرونده‌های کثیر و بزرگ فساد و تخلفات مالی چند هزار میلیارد تومانی یکی پس از دیگری نمایان گردید. چنان‌چه محسن رنانی در آغاز به کار دولت نهم پیش‌بینی کرده بود با فروپاشی دو نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، کشور وارد مرحله امتناع برنامه گردید، یعنی امکان موفقیت و اجرای هر گونه‌ای برنامه‌ای با ابهامات و اما و اگرهای فراوانی مواجه شد. طبق گزارش‌های مستمر چند ساله دیوان محاسبات حتی اجرا و تحقق اهداف بودجه‌های سالانه نیز در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۱ با وجود افزایش بی‌سابقه و چند برابری



شاخص‌های محور اقتصادی (درصد)					
دولت یازدهم		دولت دهم			
۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰	۱۳۸۹	شاخص
-	-۲.۰۱	-۵.۰۲	۳.۵۴	۶.۵۷	نرخ رشد اقتصادی
۱۰.۶	۱۰.۴	۱۲.۱	۱۲.۳	۱۳.۵	نرخ بیکاری
۱۴.۸	۳۲.۱	۲۸.۶	۲۶.۴	۱۳.۹	نرخ تورم

نرخ رشد کل سرمایه‌گذاری (به قیمت ثابت ۱۳۷۶)			نرخ رشد تولید ناخالص داخلی (به قیمت ثابت ۱۳۷۶)			سال
درصد تحقق برنامه	عملکرد	هدف برنامه	درصد تحقق برنامه	عملکرد	هدف برنامه	
۷۷.۷	۸.۷	۱۱.۲	۹۸.۶	۶.۹	۷	۱۳۸۴
۲۷.۳	۳	۱۱	۸۹.۲	۶.۶	۷.۴	۱۳۸۵
۵۶.۴	۶.۶	۱۱.۷	۶۴.۱	۵	۷.۸	۱۳۸۶
۸۵.۲	۱۰.۹	۱۲.۸	۹.۵	۰.۸	۸.۴	۱۳۸۷
-۶.۳	-۰.۹	۱۴.۲	۳۲.۳	۳	۹.۳	۱۳۸۸
۶۲.۷	۶.۹	۱۱	۷۲.۵	۵.۸	۸	۱۳۸۹
۹.۱	۱	۱۱	۳۷.۵	۳	۸	۱۳۹۰
-۱۹۹	-۲۱.۹	۱۱	-۷۲.۵	-۵.۸	۸	۱۳۹۱
-۱۹.۱	-۲.۱	۱۱	-۸.۸	-۰.۷	۸	۱۳۹۲ (پیش‌بینی)

پژوهشی کشور، سهم دولت و دیگر نهادهای شبه دولتی در اقتصاد هنوز بیش از ۷۰ درصد است. این سهم در حالی است که در تمام برنامه‌های توسعه یکی از اهداف مهم برنامه‌ها کوچک‌سازی دولت بوده و همواره و در دو دهه گذشته دولت‌ها نسبت به واگذاری سهام و مدیریت واحدهای تولیدی و صنعتی در اختیار، اقدام کرده است. در واقع هم‌زمان با اجرای سیاست خصوصی‌سازی، دولت نیز هر سال بزرگ‌تر شده است و چنین روند و تجربه‌ای در دنیا تقریباً از استثناها می‌باشد. همچنین مبارزه با

مانند فضای کسب و کار، سرمایه اجتماعی و سلامت و شفافیت مالی در کشور نسبت به پیش از سال ۱۳۹۰ به شدت سقوط کند. جداول فوق که برگرفته از گزارش مرکز آمار ایران و بانک مرکزی می‌باشد، نشان‌دهنده بخشی از این واقعیت‌ها است.

بر اساس نتایج و پیامدهای برنامه‌های توسعه که معمولاً با اهداف و آرمان‌های بزرگ همراه بوده است، برخی تحلیل‌گران معتقدند که جامعه ایران مدت‌هاست به عادی‌شدن تجربه شکست برنامه‌های توسعه عادت کرده است و دیگر برنامه‌های بلندمدت و یا میان‌مدت را جدی نمی‌گیرد. مثلاً در جمهوری اسلامی بیش از دو دهه است که با تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی، اجرای سیاست خصوصی‌سازی با هدف کم کردن بار دولت آغاز شده است، اما بر اساس نظر مقامات اقتصادی دولت و نیز نهادها و مراکز معتبر

شده تا جهت و راهبرد کلان برنامه ششم را تعیین نماید. پس از ابلاغ این سیاست‌ها، دولت روحانی بر خلاف رویه‌های پیشین در آستانه دهمین دوره انتخابات مجلس، لوایح دوگانه‌ای را در آبان و بهمن ماه ۱۳۹۴ با عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» معروف به لایحه احکام دائمی شامل ۵۰ ماده و «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (شامل ۳۱ ماده) تقدیم مجلس نهم کرد. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی همراه با این احکام در یک هزار و ۳۰۰ صفحه اسناد پشتیبانی از این لوایح را نیز تقدیم مجلس نمود.

ارائه این لوایح مقدماتی به جای لایحه برنامه ششم توسعه و برخلاف رویه دولت‌های پیشین بر مبنای تفسیری بود که دولت از اصل ۱۲۶ قانون اساسی داشت که بر اساس آن «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد». از نظر رئیس جمهور و دولت تدوین محورها و تعیین اولویت‌های برنامه پنج ساله کشور در حوزه اختیارات رئیس جمهور می‌باشد و در جایی که نیاز به «استجازه» از مجلس شورای اسلامی است باید احکام و تبصره‌هایی را در قالب «لایحه احکام برنامه توسعه» تهیه کرده و مجوزهای قانونی را اخذ کند. این مهم در نامه ابلاغی سیاست‌های کلی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به وضوح از طرف رئیس جمهور مورد تأکید قرار گرفته است.

پس از مذاکرات اولیه در مجلس نهم و هیئت رئیسه تأکید شد که این دو لایحه احکام نمی‌تواند به جای لایحه برنامه ششم بررسی شود. اما دولت نیز خود را موظف به ارائه لایحه برنامه نمی‌دانست. بنابراین، مجلس لایحه احکام را همراه با اسناد پشتیبان به کمیسیون تلفیق فرستاد و این کمیسیون مبادرت به تکمیل هر دو لایحه کرده و مفاد لوایح تقدیمی را مورد تغییر و تحول اساسی قرار داد که این امر با ایراد شورای محترم نگهبان مواجه شد چرا که هم ماهیت لایحه تغییر پیدا کرده و تبدیل به طرح شده بود و هم در لایحه برخی احکام دائمی وجود داشت.

پس از کشمکش‌های زیاد میان مجلس نهم و دولت یازدهم بر سر ماهیت و محتوای لایحه برنامه ششم توسعه، بالاخره مجلس نهم زیر بار تصویب این لوایح نرفت و در بهمن ۱۳۹۴، نمایندگان برنامه پنجم توسعه را با ۱۴۶ رأی موافق برای یک‌سال تمدید کردند و بررسی و تکمیل لوایح احکام برنامه ششم در کمیسیون تلفیق مجلس ادامه یافت که گزارش آن در ۱۵ اردیبهشت ۱۳۹۵ به مجلس ارائه گردید. مصباحی‌مقدم رئیس کمیسیون تلفیق مجلس نهم در توضیح نحوه تدوین گزارش اظهار داشت: منطبق دولت عدم لزوم ارائه برنامه ششم توسعه برای تصویب به مجلس بود و فقط احکام اجرایی به مجلس تقدیم شد، اما ما معتقدیم باید برنامه و بودجه توسط مجلس به تصویب برسد. با این رویکرد، متن لایحه تکمیلی

فساد و حرکت به سمت شفافیت‌های مالی نیز با انواع قوانین، بخشنامه‌ها یا فرامین حکومتی و بیانیه‌های قوا همواره به عنوان یکی از اهداف نظام و نیز برنامه‌های توسعه بوده است. این در حالی است که پس از اجرای پنج برنامه توسعه، شدت و گستره تخلفات مالی و فساد سیاسی در کشور به نحو بی‌سابقه‌ای افزایش یافته و رتبه ایران در شفافیت مالی و دیگر شاخص‌های فساد از ۸۷ در سال ۱۳۸۳ به ۱۴۳ در سال ۱۳۹۵ رسیده است.

برنامه ششم توسعه؛ نمودی از اختلال نظام برنامه‌ریزی در ایران

در مرداد ۱۳۹۲ دولت یازدهم در شرایطی نظام مدیریتی را در اختیار گرفت که به واسطه عوامل و زمینه‌های یادشده به ویژه تحریم‌های فراگیر بین‌المللی، اقتصاد ملی با بحران بی‌سابقه‌ای مواجه شده و زمین گیر شد و به دنبال قطع نسبی صادرات نفت و کاهش شدید درآمدهای نفتی اهداف سند چشم‌انداز نظام و برنامه پنجم توسعه عملاً به فراموشی سپرده شد. در سطح اجتماعی نتیجه این وضعیت در اواخر دولت دهم افزایش شاخص فلاکت ناشی از تورم لجام گسیخته و افزایش بیکاری بود. مهمترین هدف دولت جدید ایجاد انضباط مالی و حرکت به سمت احیای نظام مدیریت و عقلانیت بوروکراتیک بود. بر این مبنا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی پس از هفت سال در دی ماه ۱۳۹۳ احیا گردید و یکی از مهمترین دستورکارهای آن تدوین لایحه برنامه ششم توسعه بود.

با وجود احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، فرایند تصویب قانون برنامه ششم توسعه پرچالش‌ترین نظام برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی بوده است. در چارچوب تقویم این برنامه، در تیرماه ۱۳۹۴ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. این سیاست‌ها در ۸۰ بند با تأکید بر سه محور «اقتصاد مقاومتی»، «پشتتازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» تنظیم



و پیشنهادی کمیسیون تلفیق که در ۲۸ جلسه تدوین و تصویب شده بود، کاملاً متفاوت با اهداف، اولویت‌ها و چارچوب لایحه احکام مورد نظر دولت بود که طبعاً با توجه اتمام عمر مجلس نهم بررسی و تصویب لایحه پیشنهادی دولت که اکنون به «طرح» کمیسیون تلفیق تبدیل شده بود، به مجلس دهم موکول گردید.

پس از شکل‌گیری مجلس دهم، هیئت رئیسه و اکثریت نمایندگان به تکمیل و اصلاح لایحه پیشنهادی دولت اصرار نمودند. بر این مبنا دولت در ۴ مرداد ۱۳۹۵ متن پیشنهادی جدیدی را با امضای آقای محمدباقر نوبخت معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با اصلاحاتی در ۳۵ ماده و با افزودن چهار جدول در خصوص برخی اهداف و شاخص‌های کمی برنامه‌ای به مجلس تقدیم نمود. در مقدمه این لایحه آمده بود که این برنامه «در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله و اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی» تدوین شده و مهمترین اهداف آن «دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه هشت درصد و ضریب جینی ۰/۳۴، نرخ بیکاری ۹/۲، رشد بهره‌وری ۲/۸، تورم ۹/۸، رشد متوسط سرمایه‌گذاری ۱۵/۴ درصد، رشد صادرات غیرنفتی ۲۱/۸ درصد و ...» اعلام گردید.

مهمترین اولویت‌ها و مسائل محوری در سه بخش؛ (۱) موضوعات خاص راهبردی شامل آب و محیط زیست، (۲) موضوعات خاص مکان‌محور شامل توسعه سواحل مکران و حاشیه شهرها، (۳) موضوعات خاص بخش پیشروی اقتصاد شامل معدن و صنایع معدنی، گردشگری، ترانزیت و حمل و نقل ریلی، فناوری اطلاعات و ارتباطات و انرژی تعیین شده است. براساس اعلام مقامات اقتصادی دولت برای تحقق نرخ رشد مستمر هشت درصدی سالانه، به‌طور متوسط به اعتباری معادل ۷۳۴ هزار میلیارد تومان و تقریباً معادل ۲۰۰ تا ۲۵۰ میلیارد دلار سالانه نیاز خواهد داشت.

چارچوب و نحوه تقدیم لایحه با امضای نوبخت با اعتراض و انتقاد مجلس مواجه گردید و حتی نمایندگان نزدیک به دولت نیز لایحه احکام پیشنهادی را به عنوان لایحه برنامه ششم قبول نکردند. کواکیان و پژوهشگران از نمایندگان شاخص فراکسیون امید با انتقاد از ارائه اصلاحیه لایحه برنامه ششم با امضای نوبخت، در ۲۴ مرداد در صحن مجلس اظهار داشتند که «ما باید بدانیم که محتویات برنامه چیست و سپس آن را به تصویب برسانیم و نه اینکه احکام کلی صادر شوند و انتظار داشته باشند مجلس آن را تصویب کند».

مرکز پژوهش‌های مجلس در بررسی تفصیلی لایحه پیشنهادی طی گزارشی که به مجلس ارائه گردید به هفت ایراد در این لایحه اشاره کرد؛ به نظر کارشناسان این مرکز؛ (۱) نامشخص بودن ارتباط اهداف، اولویت‌ها با طرح‌های مورد نظر لایحه؛ (۲) مبهم و نامعین بودن منابع و

نحوه تأمین مالی مورد نیاز تحقق اهداف برنامه؛ (۳) نامشخص بودن نسبت مواد ۳۴ گانه لایحه با اقتصاد مقاومتی؛ (۴) نامشخص بودن روش، منطق و دلایل تعیین اولویت‌ها؛ (۵) بی‌توجهی لایحه به بند یک برنامه پنجم توسعه در ارتباط با الگوی توسعه اسلامی-ایرانی؛ (۶) بی‌توجهی به وضعیت موجود اقتصادی کشور و امکان‌پذیری برنامه؛ (۷) عدم توجه لازم و کافی به مسائل اساسی کشور. گزارش تأکید داشت که با توجه با این کاستی‌ها، لایحه ارائه شده دولت در مردادماه ویژگی‌های یک برنامه را ندارد و کلیات لایحه بایستی توسط مجلس مورد پذیرش قرار نگیرد زیرا در صورت عدم رد کلیات لایحه برنامه، مجلس مجبور به دخالت و تدوین محتوای برنامه خواهد شد و این امر زمینه را برای مطرح شدن انبوهی از خواسته‌های ناسازگار استانی، منطقه‌ای و دستگامی به وجود می‌آورد که نه تنها موجب ناهماهنگی‌های متناقض با فلسفه برنامه‌ریزی می‌گردد، بلکه با بار مالی گسترده‌ای نیز همراه می‌باشد. علاوه بر این‌ها به نظر کارشناسان مرکز، چنین وضعیتی در تبدیل لایحه به طرح، عدم همراهی دولت و نیز مخالفت شورای نگهبان را به دنبال خواهد داشت.

به دنبال چنین رویکردی در مجلس، دولت لایحه را با اصلاحاتی از طریق ارائه و تکمیل جداول برخی شاخص‌ها در حوزه اهداف یا تأمین منابع مالی اجرای برنامه لایحه در اواسط شهریور مجدداً به مجلس تقدیم کرد اما مجلس این اصلاحیه را بسیار جزئی و ناکافی دانست. با توجه به اصرار دولت و مجلس بر ترکیب و محتوای برنامه مورد نظر خود و با در نظر گرفتن رویکرد و پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها، کلیات لایحه در مجلس به رأی گذاشته نشد. پس از عدم دستیابی دو قوه به راه حل معینی برای بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه، رئیس مجلس در اوایل مهر ۱۳۹۵ نامه‌ای را به مقام رهبری ارسال کرد. با توجه به اینکه لایحه ارسالی دولت درباره برنامه ششم «لایحه احکام مورد نیاز برای برنامه ششم توسعه» بود، لذا رئیس مجلس در این نامه دو راهکار پیشنهادی را مطرح نمود؛ اولین راهکار تدوین و ارائه یک لایحه جدید به مجلس توسط دولت و دومین

بخش زیادی از آنها در حیطه وظایف، تکالیف و صلاحیت‌های حرفه‌ای و تخصصی سازمان‌ها می‌باشد. در واقع کمیسیون تلفیق مجلس بیشتر برای سازمان‌ها و نهادهای دولتی، تکالیف بخشی و دستگاهی تعیین و ترسیم نموده و در این چارچوب بخش‌هایی از لایحه به آئین‌نامه و بخشنامه‌های فنی و اداری وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها تبدیل شده است. از مهمترین پیامدهای گسترش این وظایف افزایش هزینه‌های عمومی دولت برای اجرای چنین اولویت‌های دستگاهی می‌باشد. همچنین برای دولت و قوه قضائیه در ماده ۱۴۱ وظایفی با عنوان تهیه ۶ سند ملی مانند؛ «الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت»، «سند امنیت قضایی»، «سند ملی کار شایسته»، «سند ملی روابط فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سطح بین‌المللی» در نظر گرفته شده که بایستی تا پایان سال دوم برنامه این اسناد تهیه و به تصویب برسد. با توجه به تکلیف و تجربه برنامه پنجم در تهیه سند ملی الگوی پیشرفت، تهیه برخی از این اسناد که مورد اجماع نهادهای حاکمیتی باشد، چندان ممکن نیست. مثلاً هنوز پس از چند سال از شکل‌گیری مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و برگزاری پنج همایش و کنفرانس سالانه علمی و دریافت صدها مقاله و انجام پروژه‌های تحقیقاتی کثیر، نتیجه و محصول فعالیت‌های این مرکز به یک نقطه روشنی نرسیده است و البته ضرورت و منطق تهیه و تدوین این اسناد نیز چندان شفاف و مشخص نمی‌باشد.

به هر تقدیر کلیات لایحه تغییر یافته برنامه ششم توسعه در ۲۸ آذرماه در مجلس به رأی گذاشته شد و دولت مخالفت خود را با چارچوب و محتوای این برنامه اعلام نمود. رئیس سازمان برنامه و بودجه در ارزیابی برنامه تهیه شده کمیسیون تلفیق به برخی ایرادات آن اشاره نمود؛ به نظر نوبخت «سازگاری درون اهداف برنامه به هم ریخته است و برخی احکام در هنگام اجرا، بازدارنده است و اگر این موارد و اشکالات در لایحه باقی بماند، این مصوبه مانند مصوبه‌های گذشته قدرت اجرایی ندارد. برخی از احکام اضافه شده از سوی گزارش کمیسیون تلفیق، امکان اجرا ندارد و کمک نمی‌کند که رشد اقتصادی هشت درصدی محقق شود». همچنین وی نسبت به تغییر تراز منابع مالی انتقاد کرد که کمیسیون تلفیق ۵۸۵ هزار میلیارد تومان به هزینه‌های دولت اضافه کرده است و این مغایر با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌باشد. نوبخت مخدوش کردن اولویت‌های برنامه را از دیگر مشکلات گزارش کمیسیون تلفیق عنوان و این پرسش را مطرح کرد که «آیا می‌خواهیم در برنامه ششم نیز اهداف برنامه مانند گذشته اجرایی نشود؟ می‌خواهیم در برنامه ششم چند اولویت کشور اعم از محیط زیست، حمل و نقل، آب و گردشگری حل شود و مسائلی همانند بهبود فاصله دهک‌ها را داشته باشد نه اینکه برنامه‌های متعددی بنویسیم که در نهایت اجرایی نشود».

با توجه به مخالفت دولت و نیز برخی نمایندگان نزدیک به دولت در فراکسیون امید با کلیات برنامه تهیه شده در مجلس، رد کلیات آن

راهکار تکمیل و نگارش لایحه موجود توسط مجلس بود. رهبر انقلاب در پاسخ به نامه رئیس مجلس در خصوص لایحه برنامه ششم توسعه تأکید نمودند: «ترجیحاً باید دولت لایحه برنامه ششم را ارائه کند و اگر چنین نشد مجلس خود می‌تواند لایحه احکام برنامه ششم را در قالب برنامه تکمیل کند». لاریجانی در زمان بررسی کلیات لایحه پیشنهادی برنامه ششم کمیسیون تلفیق در ۲۸ آذر ۱۳۹۵ به مطرح شدن موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز اشاره نمود: «در مجمع تشخیص این مسئله مطرح شد که آیا تدوین برنامه جزو شئون دولت است یا خیر؟ که نظر نظام مخالف این موضوع بود و کار به مقام معظم رهبری کشید».

با توجه به تفسیر دولت آقای روحانی از اصول ۱۳۴ و ۱۲۶ قانون اساسی در خصوص اختیارات رئیس جمهور در نظام برنامه‌ریزی و این که وی و دولت ایشان تمایل و اعتقادی به ارائه برنامه تفصیلی نداشتند، کلیات لایحه پس از پاسخ مقام رهبری در مهرماه ۱۳۹۵ در کمیسیون تلفیق مجلس دهم تأیید و سپس در دستور کار بررسی و تکمیل قرار گرفت. این کمیسیون بعد از چند ماه بررسی در ۲۴ آذر پس از چهل و پنج جلسه رسمی و ده‌ها جلسه در کمیته‌ها و کارگروه‌های مختلف، لایحه برنامه ششم را در ۱۴۴ ماده، صدها تبصره و بند و ۱۷ جدول تدوین و تصویب نمود و گزارش خود را جهت تصویب کلیات در اختیار مجلس قرار داد.

در یک ارزیابی کلی مفاد اصلی لایحه مورد نظر دولت از ۳۵ ماده به ۱۴۴ ماده و با صدها بند و تبصره و از یک متن چند صفحه‌ای به یک متن ۱۳۹ صفحه‌ای افزایش یافت، در واقع «لایحه» مختصر دولت به یک «طرح» تفصیلی و جامع مجلس که هیچ موضوعی را از قلم نینداخته باشد، تبدیل شد. اولویت‌ها در ۲۰ بخش به تفصیل گسترش یافت. همان طور که مرکز پژوهش‌های مجلس پیش‌بینی کرده بود، با ورود مجلس به تدوین برنامه حوزه‌های تمرکز برنامه از بین رفت و اهداف و اولویت‌ها هر چند با ابهاماتی مواجه بود، انسجام خود را از دست داد. دولت وظایف و تکالیف کثیری پیدا کرد که



موجب می‌شد تا این لایحه کاملاً از دستور کار مجلس خارج شده و دولت مجبور بود لایحه جدید برنامه ششم را به مجلس ارائه نماید. اما با توجه به سوابق و اختلافات موجود در دو سال گذشته، نوعی مصالحه بین دولت و مجلس و نیز جریان‌های سیاسی به وجود آمد تا با شرط حذف برخی مواد و مفاد مخالف نظر دولت، کلیات لایحه تصویب و سپس مواد آن بررسی شود و با این فرمول سیاسی در ۲۸ آذر کلیات برنامه به تصویب رسید و این در حالی بود که مجلس چاره‌ای جز موافقت با آن نداشت و در ۲۶ دی ماه ۱۳۹۵ نیز نمایندگان مجلس شورای اسلامی پس از چند هفته بررسی فشرده مفاد برنامه کمیسیون تلفیق با ۱۴۳ رأی موافق با اتمام بررسی لایحه برنامه ششم در مجلس موافقت کردند.

نتیجه‌گیری

در یک ارزیابی کلی برحسب میزان تحقق اهداف و موفقیت عملکرد، می‌توان نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی پس از جنگ را به دو مقطع متمایز تفکیک نمود؛ دوره ۱۶ ساله‌ای که سه برنامه اول توسعه از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۴ را در برمی‌گیرد و این برنامه‌ها طبق جدول شماره ۱ به طور نسبی به اهداف تعیین شده دست یافته‌اند و در مسیر تحقق کمی و کیفی حرکت کرده‌اند. هر چند الزامات گذار از اقتصاد جنگی و دولتی به اقتصاد آزاد و برخی محدودیت‌های حقوقی و قانونی پیوند با اقتصاد جهانی این برنامه‌ها را با چالش‌های جدی مواجه نمود. اما دو برنامه چهارم و پنجم توسعه پس از روی کار آمدن دولت آقای احمدی‌نژاد و تغییر رویکرد کلان در نظام برنامه‌ریزی و انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به حاشیه رفت و بی‌اعتنایی دولت نهم و دهم به این برنامه‌ها، تنش‌های سیاسی داخلی پس از انتخابات ۱۳۸۸ و تنش در روابط منطقه‌ای و بین‌المللی و به دنبال آن تحریم‌های فراگیر جهانی موجب تضعیف و نامساعد شدن عمیق فضای کسب و کار در کشور و در نتیجه به حاشیه رفتن اهداف و اولویت‌های برنامه پنجم شد. هدف از یادآوری مجدد بر این نکات تأکید بر این موضوع است که برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی به شدت تحت تأثیر مؤلفه‌های سیاسی و راهبردی دو عرصه سیاست داخلی و خارجی قرار دارد و بدون توجه به آنها تحلیل و برآورد چشم‌انداز برنامه‌های توسعه در کشور غیر ممکن می‌باشد. بر این مبنا برنامه ششم توسعه در سطح داخلی متأثر از مؤلفه‌هایی مانند سرنوشت انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۳۹۶، میزان اعتنا و اعتقاد دولت آتی به این برنامه و الگوی مناسبات قوا و جریان‌های سیاسی در کشور؛ در سطح منطقه‌ای متأثر از سرنوشت بحران‌های سوریه، یمن و روند روابط با کشورهای همسایه؛ و در سطح جهانی موضوعاتی مانند سرنوشت برجام و رویکرد دولت جدید آمریکا نسبت به توافق هسته‌ای، قیمت نفت و گاز و درآمدهای نفتی کشور و

وضعیت تحریم‌های بین‌المللی و نوع تعاملات اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی چشم‌انداز آتی برنامه ششم را مشخص خواهد نمود.

در سیاست داخلی در صورت تداوم دولت فعلی پس از انتخابات آتی ریاست جمهوری با توجه به اختلافات رویکردی دولت آقای روحانی با مجلس در خصوص جهت و اولویت‌های برنامه توسعه ششم که نهایتاً موجب شد تا این برنامه بیشتر توسط مجلس تدوین و تهیه گردد، به نظر می‌رسد مقامات اجرایی انگیزه و تعهد جدی در قبال اهداف و اولویت‌های کثیر و پردامنه برنامه نخواهند داشت. چون طبق نظر مدیران عالی رتبه و نیز شخص رئیس‌جمهور این برنامه از انسجام لازم برخوردار نبوده و تعهدات و تکالیف متصور دولت متناسب با میزان منابع عمومی مالی دولت نمی‌باشد. طبق نقل قول رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس در ۲۶ دی ماه ۱۳۹۵ ترجیح آقای روحانی عدم تصویب کلیات و مفاد برنامه در مجلس و برگرداندن آن به دولت برای تدوین برنامه جدید بوده است.

طبعاً حل و فصل بحران‌های پیرامونی مانند سوریه و یمن و ظهور امنیت منطقه‌ای موجب کاهش تعهدات و هزینه‌های راهبردی جمهوری اسلامی شده و گسترش روابط اقتصادی و تجاری با کشورهای همسایه می‌تواند تأثیر زیادی در حرکت به سمت تحقق برخی اهداف کلان برنامه ششم داشته باشد و در مقابل تداوم این بحران‌ها و استمرار تنش با کشورهای منطقه، تحقق اهداف برنامه را تحت الشعاع قرار داده و مانند برنامه پنجم توسعه آن را به حاشیه خواهد راند. پذیرش برجام و تعهد دولت جدید آمریکا در عمل به توافقات هسته‌ای و رفع کامل تحریم‌های هسته‌ای موجب بهبود فضای کسب و کار در اقتصاد ملی شده و زمینه سرمایه‌گذاری‌های پایدار داخلی و خارجی را فراهم خواهد کرد و طبعاً این امر تأثیر مهمی در تحقق اهداف برنامه خواهد داشت، در غیر این صورت تداوم محدودیت‌ها در عرصه اقتصاد و تجارت جهانی می‌تواند سرنوشت برنامه ششم را به برنامه پنجم گره بزند.