گزارش ویژه

مناقشهٔ دولت و مجلس در برنامهٔ ششم توسعه

احسان محمدی - محمدهادی محمودی

مناقشهٔ دولت و مجلس در برنامهٔ ششم توسعه

احسان محمدی
محمدهادی محمودی

مقدمه

در مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعریف برنامه آمده است: «برنامه طراحی عملی و وجه اجرایی سیاست‌های اجرایی است که برای دوره خاص یا دوره مشخصی تدوین می‌شود. در واقع برنامه، دستور کار و عمل هر یک از بخش‌های فعالیت در یک نظام است» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ج۱: ۷۷). در همین راستا برنامه‌های توسعه به عنوان برنامه‌های میان مدتی که مطابق با سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری تدوین می‌شوند، دربردارنده سازوکارهایی هستند که راهبر قوای مختلف برای حرکت از وضعیت فعلی به وضعیتی مطلوب با زمانبندی مشخص در جهت توسعه هستند. این برنامه‌ها باید اهداف، منابع و احکام مورد نیاز یک برنامه کلان و میان مدت توسعه را روشن سازند تا در سطح سیاست‌گذاری هماهنگی‌ای در جهت اهداف مطلوب برقرار شود و بدین‌ترتیب برای فعالان حوزه‌های مختلف درجه

نااطمینانی نسبت به سیاست‌های میان مدت کشور کاهش یابد؛ همچنین این برنامه باید چارچوبی کمی-کیفی‌ای را پیش کشد که در ذیل آن بتوان حرکت کلی کشور در جهت توسعه و خصوصاً حرکت دولت را مورد ارزیابی قرار داد و بنابراین دولت باید در قبال آن پاسخ‌گو باشد.

برنامه پنج‌ساله ششم توسعه در طی روند خود برای تدوین، تبدیل شدن به قانون و ابلاغ توسط رئیس جمهور فراز و نشیب بسیاری را تجربه کرد. معمولاً در مقام آسیب‌شناسی نزاع‌هایی که بر سر این برنامه شکل گرفته است بر روی خلأهای قانونی، قانون‌شکنی دولت، عدم کارایی روش‌های پیشین برنامه‌نویسی توسعه و نظیر آن تمرکز می‌شود؛ اما آنچه که کمتر به آن توجه می‌شود، آن است که ای بسا این نزاع بیش از موارد مذکور برآمده از مناسبات ساختاری و نهادی دولت و مجلس باشد. اگر این گمان به آزمون گذاشته شود شاید بتوان به درک بهتری از خود برنامه توسعه رسید و دریافت که متن برنامه‌های توسعه را باید در پس‌زمینه‌ی این مناسبات ساختاری خواند و از ابتدا بایست آن‌ها را با لحاظ چنین مناسباتی نوشت.

بخش اول. روایت مناقشه

پرونده برنامه ششم توسعه از ابتدای خرداد ماه ۱۳۹۳ با تدوین پیش‌نویس اولیه که شامل ۶ سرفصل و ۳۳ بند بود توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت ریاست جمهوری باز شد، این پیش‌نویس در قالب مستندات برنامه ششم توسعه در مرداد ماه ۱۳۹۳ با تأکید بر غیرقابل‌استناد بودن انتشار یافت. سرفصل‌های این پیش‌نویس، «امور فرهنگی، امور علم و فناوری، امور اقتصادی، امور اجتماعی، امور سیاسی-امنیتی و اداری و امور حقوقی و قضایی» را شامل می‌شد.

اما طبق اصل۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی برنامه که توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی ابلاغ می‌شود بر خود برنامه مقدم است؛ لذا رهبر معظم انقلاب اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و طی نامه‌ای به ریاست محترم جمهور، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را بر پایه محورهای سه گانه «اقتصاد مقاومتی، پیشتازی در عرصه علم و فناوری و تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی» در قالب ۸ سرفصل، مشتمل بر «امور اقتصادی، امور فناوری اطلاعات و ارتباطات، امور اجتماعی، امور دفاعی و امنیتی، امور سیاست خارجی، امور حقوقی و قضایی، امور فرهنگی و امور علم، فناوری و نوآوری» در تاریخ ۹ تیرماه ۱۳۹۴ به انضمام سیاست‌های کلی محیط زیست ابلاغ فرمودند. گرچه دولت موظف بود تا شهریور ۱۳۹۴ و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی، برنامه ششم توسعه را به مجلس تقدیم

کند، اما این لایحه در موعد مقرر به مجلس نرسید و برنامه پنجم توسعه برای یک سال دیگر تمدید شد.

دولت در گام نخست برای ارائه برنامه ششم توسعه به مجلس، «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» را مجزا از لایحه برنامه ششم توسعه در ۵۰ ماده به مجلس تقدیم کرد. در مقدمه این لایحه که در عنوانش نامی از لایحه برنامه برده نشده آمده است:

«در سال‌های اخیر احکامی با ماهیت دائمی بنا بر ضرورت در برنامه های توسعه تکرار شده و این امر منجر به حجیم شدن برنامه های مذکور با تکالیف متعدد برای دولت گردیده است، لذا به منظور رفع این مشکل و در جهت احصای احکام دایمی برنامه‌های یاد شده که بستر توسعه را فراهم می سازند، لایحه زیر برای تشریفات قانونی ارایه می‌شود.»[۱]

چنانکه از این مقدمه برمی‌آید، دولت برای اولین بار، برنامه توسعه را به دو قسمت احکام دائمی و غیردائمی تقسیم کرد. دولت با این استدلال که در عمل، برخی احکام در لوایح سابق تا به امروز هم ادامه دارند (برای مثال حدود ۶۰ حکم، در مقابل ۱۶۱ حکم جدید، از برنامه سوم توسعه به برنامه چهارم توسعه نیز تنفیذ شده است.) و ماهیت دائمی به خود گرفته‌اند برنامه‌ی احکام دائمی را به صورت جداگانه به مجلس تقدیم کرد.

دولت در گام دوم، لایحه برنامه ششم توسعه را با عنوان «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» درتاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ با ۳۱ ماده و همراه اسناد پشتیبان به مجلس تقدیم کرد. همانگونه که از نام این لایحه عیان است، این لایحه

از لحاظ ساختار و محتوا متفاوت از برنامه‌های پیشین توسعه است. این لایحه برخلاف برنامه‌های توسعه پیشین تنها شامل احکامی کلی است که از نظر دولت، برای انجام آن‌ها نیاز به اخذ مجوز از مجلس است. از نظر دولت لازم نبود که جزئیات برنامه به تصویب مجلس برسد. امیر باقری، رئیس امور اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی، در پشتیبانی از این نقطه نظر دولت بیان داشت: «اسناد پشتیبان برنامه ششم در قالب ۱۲۰۰ صفحه شامل ۳ جلد کتاب به زودی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. وی گفت: اگر کسی بخواهد فعالیت اقتصادی کند، در اسناد پشتیبان برنامه ششم راهکار برای وی مشخص شده است. در برنامه نخست و سوم نیز اسناد پشتیبان این برنامه‌ها تهیه شد و ارائه احکام برنامه ششم توسعه بدعت نیست. بسیاری از قوانین مانند قانون رفع موانع تولید تصویب شده است و نیازی به ارائه دوباره لوایح مشابه این قوانین وجود ندارد.»[۲]

این شیوه از ارائه لایحه توسعه و مفاد آن انتقاد بسیاری از نمایندگان مجلس را برانگیخت. غلامرضا مصباحی‌مقدم، رئیس کمیسیون تلفیق، در انتقاد از ارائه اسناد پشتیبان بیان داشت: «اگر الزامات لایحه برنامه ششم در اسناد پشتیبان بیاید، دیگر قانون نیست و کسی به اسناد پشتیبان مراجعه نمی‌کند، چون مقاله است.»[۳]

احمد توکلی نیز در مصاحبه با تسنیم با بیان اینکه هیچ نماینده‌ای برنامه ششم را ندیده است، گفت: «این اقدام دولت بدعت و کار جدیدی است و دولت می‌خواهد در حالی که نمایندگان برنامه را ندیده‌اند، لایحه اجرای احکام آن را تصویب

کنند. این نخستین بار است که چنین می‌شود و این امر با آئین‌نامه داخلی مجلس و قانون برنامه و بودجه مغایر و ناسازگار است. طبق قانون، مجلس باید برنامه توسعه را بررسی و تصویب کند و سپس آن را برای اجرا به دولت بدهد. دولت برنامه ششم توسعه را بر اساس اصل ۱۳۴ قانون اساسی که ناظر بر اجرای قوانین و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌هاست تنظیم کرده در حالی که برنامه‌های توسعه‌ای بر اساس اصل ۴۳ قانون اساسی باید تدوین و به مجلس تقدیم شود. دولت لایحه اجرای احکام مورد نیاز برنامه ششم توسعه را نه برای تصویب که برای صرفاً مطالعه به مجلس داده است. این رفتار دولت غیرقانونی است و کمیسیون نمی‌تواند صرفاً لایحه اجرای احکام برنامه ششم را بررسی کند.»[۴] همچنین توکلی در مصاحبه دیگری با تسنیم ارائه اسناد پشتیبان به جای لایحه برنامه را نوعی بدعت خواند و تصریح کرد: «این کار مجلس را از فرایند تصمیم‌گیری حذف می‌کند و وقتی احکام لازم برای برنامه را ارائه داده‌اند، باید دید برنامه چیست تا بررسی اش کنیم و اقدامات لازم هست یا خیر! بنده به دولت عرض کردم شما که می‌خواستید چنین کار بزرگی را ابداع کنید؛ نباید از قبل با مجلس صحبت می‌کردید که لازم نیست مجلس برنامه را تصویب کند؟! ... معتقدم دوستان دولت می‌خواستند که مجلس در برنامه اعمال نظر نکند که این هدف‌گذاری را قبول داریم یا خیر؛».[۵]

پورابراهیمی سخنگوی کمیسیون تلفیق نیز در گفت‌وگو با روزنامه شرق ضمن انتقاد به عملکرد دولت گفت: «بودجه پیشنهادی که دولت در قالب لایحه برنامه ششم به مجلس

ارائـه داده اسـت، برنامـه نیسـت و آنچـه در خـود لایحـه نوشـته شـده، «احـکام مـورد نیـاز بـرای برنامـه ششـم» اسـت و در ایـن لایحـه قید شـده است که برنامه در دولت تصویب خواهد شد. در واقـع دولـت قصـد دارد مجوزهایـی را از مجلـس بگیـرد و خـود بعدها اقدام به تصویب برنامه کند. این اقدام در برنامه‌نویسی نوعی بدعت است که دولت فعلی آن را باب کرده است. برنامه باید مبتنی بر رویکرد اسناد بالادستی مثل سیاست های کلی برنامـه و سیاسـت‌های اقتصـاد مقاومتـی باشـد کـه ایـن طـور نیسـت.»[۶]

در ایـن اثنـا نوبخـت، رئیـس سـازمان برنامـه و بودجـه، در دفـاع از عملکـرد دولـت متذکـر نکتـه‌ای می‌شـود: «متاسـفانه در برنامه‌هـای قبلـی هـر کسـی پیشـنهادی مـی‌آورد و می‌دیدیـم کـه ایـن پیشـنهاد خـوب اسـت بـه آن رأی می‌دادیـم و آن می‌شـد اولویـت. ولـی برنامـه ششـم بـا اسـتفاده تجربیـات گذشـته‌ی دولـت تدویـن شـده و جامع‌نگرتـر اسـت. ... طـی برنامـه ششـم توسـعه قـرار نیسـت تمـام مشـکلات کشـور برطـرف شـود بلکـه بـه چهـار موضـوع کلان می‌پردازیـم کـه بـر ایـن اسـاس اولیـن مـورد موضوعـات خـاص مرتبـط بـا بحـران هـای احتمالـی آینـده مثـل آب و محیـط زیسـت و فاجعه‌هـای زیسـتی ماننـد دریاچـه ارومیـه، بختـگان و هامـون اسـت.»[۷]

بـا ایـن اوصـاف مجلـس نهـم بـا لایحـه «تنظیـم برخـی از احـکام برنامه‌هـای توسـعه کشـور» کـه اکنـون بـا نـام لایحـه «احـکام دائمـی برنامه‌هـای توسـعه کشـور» از آن یـاد می‌شـد موافقـت کـرد؛ مجلـس نهـم در روزهـای آخـر کاری خـود و بـا توجـه بـه آنکـه فرصتـی بـرای تصویـب ایـن دولایحـه نداشـت، احکامـی را کـه می‌خواسـت



به لایحه برنامه اضافه کند به لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه اضافه نمود و در نتیجه مواد الحاقی مجلس به لایحه به ۷۴ ماده رسید و از پنجاه ماده اولیه‌ی لایحه پیشنهادی دولت پیشی گرفت. غیر از اصلاحات و الحاقاتی که به لایحه اصلی وارد شد، الحاقات اخیر احکام بسیار متکثر و متنوعی را وارد ساخت که به نوعی اصلاح‌کننده قوانین دیگر بود.

اینگونه دخل و تصرف در لایحه به‌درستی توجه شورای نگهبان را برانگیخت و شورا نظر خود (شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۹۵/۳/۱۹) را اینگونه اعلام کرد: «علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است، نظر به اینکه علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده و کلاً در ۵۸ ماده به تصویب رسیده است، قریب به ۷۸ ماده به عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است، و مصوبه مجلس با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف فاحش پیدا کرده، و موارد اضافه شده به خصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند، و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد.»[۸] در نتیجه با اتمام کار مجلس نهم عملاً بررسی این دو لایحه و تصویب آن بر دوش مجلس دهم افتاد.

دولت در تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۳۱ «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» را با اندکی تغییر و در ۳۵ ماده به مجلس تقدیم کرد. در این لایحه دولت پیوستی را مبنی بر ذکر پروژه‌های

مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دستگاه اجرایی مسئول، به تفکیک ذیلِ اهداف «توسعه، ارتقای بهره‌وری، عدالت، اقتصاد دانش‌بنیان» به لایحه افزود و در بخش دوم پیوست پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۵ را این بار به تفکیک دستگاه مسئول نام برد. پس از بررسی اجمالی لایحه مذکور در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه مجلس دهم، لایحه مذکور را ابتدا در چهار کارگروه تخصصی «اقتصادی و زیربنایی»، «امور عمومی»، «اجتماعی-فرهنگی» و «امنیت، دفاعی و سیاست خارجی» بررسی کرد و در ادامه با اضافه کردن برخی پیشنهادهای کارگروه‌های فوق، کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان محترم عضو کمیسیون تلفیق برنامه، لایحه دولت را به همراه مواد پیشنهادی در صحن این کمیسیون به رأی نمایندگان عضو گذاشت. از آنجا که مواد تصویب شده در کمیسیون تلفیق برنامه پراکنده بود، مرکز پژوهش‌های مجلس به منظور ایجاد هماهنگی، رفع تناقض‌ها و ارائه یک ساختار قابل قبول، اقدام به طبقه‌بندی مصوبات مذکور کرد و آنها را در سرفصل‌های بیست‌گانه و در قالب چهار گزارش تقدیم هیئت رئیسه کمیسیون تلفیق نمود. درنهایت پس از برگزاری ۴۵ جلسه در کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه از تاریخ ۲۶ / ۰۵ / ۱۳۹۵ لغایت ۲۳ / ۰۹ / ۱۳۹۵، مصوبات این کمیسیون در قالب ۱۴۴ ماده و ۱۷ جدول در تاریخ ۲۷ / ۰۹ / ۱۳۹۵ تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد.[۹] به بیان دیگر مواد این لایحه در مجلس به بیش از ۴ برابر افزایش یافت که به وضوح با درک دولت از برنامه در تعارض بود.

بنا به ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس، این دخالت گسترده عملاً باعث آن شد که نگاه‌های کوتاه‌مدت و منافع شخصی و حزبی بر برنامه مسلط شوند و در این ضمن، سازوکار تنظیم برنامه نیز از یک ساز و کار علمی، منسجم، میان مدت و ملی به ساز و کاری مغشوش با اهدافی بعضاً کوتاه‌مدت و حوزه‌ای تبدیل شود.[۱۰] این دستکاری گسترده واکنش نوبخت را برانگیخت. نوبخت در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۸ ضمن تأکید بر آنکه یک برنامه‌ی توسعه باید اهداف، اولویت، منابع و احکام مورد نیاز یک برنامه‌ی میان مدت را روشن کند، چند انتقاد را به کار مجلس وارد دانست:

برخی از این احکام در هنگام اجرا، بازدارنده هستند 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 تا رشد اقتصادی هشت درصدی محقق شود. برخی مغایرت‌ها با مصوبه‌های قانون اساسی و به طور مشخص اصول ۵۷ و ۱۲۶ قانون اساسی وجود دارد. برخی از این موارد تراز برنامه را منفی می کند و تغییر می دهد.

سازگاری درون اهداف برنامه به هم ریخته است. برای نمونه هدفگذاری شده تا سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی چهار برابر و بهره‌وری دو برابر شود، در حالی که معلوم نیست بر اساس چه ساز و کاری این افزایش بایست صورت گیرد.

گزارش کمیسیون تلفیق برنامه ششم با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایرت دارد. در مواردی هزینه‌های دولتی اضافه شده در حالی که از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی کاهش هزینه‌های دولت است.

اولویت‌بندی برنامه از دست رفته. 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. وقتی همه چیز اولویت داشته باشد، پس هیچ چیز اولویت ندارد و از این رو دیده شدن همه موارد در برنامه، از نقص‌های گزارش کمیسیون تلفیق است.

در نهایت نوبخت بیان می‌کند که گرچه دولت با کلیات گزارش کمیسیون تلفیق مخالف است، اما آیین نامه داخلی مجلس امکان رد کلیات را از دولت گرفته است.[11]

مصوبات کمیسیون تلفیق علیرغم مخالفت دولت در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ با عنوان «لایحه برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» به شورای نگهبان تقدیم شد. شورای نگهبان در ۳۸ بند ایرادها و ابهاماتی را به مصوبه مجلس وارد نمود. در این راستا مجلس شورای اسلامی طی چند مرحله مکاتبه با شورای نگهبان، اصلاحات مدنظر شورای یادشده را اعمال نمود و درنهایت در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۱۱ / ۱۲ / ۱۳۹۵ نسبت به تصویب نهایی «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) اقدام و مفاد مصوبه خود را در تاریخ ۱۴ / ۱۲ / ۱۳۹۵ به شورای نگهبان ارسال کرد . در این راستا شورای نگهبان طی نامه‌ای در تاریخ ۱۸ / ۱۲ / ۱۳۹۵ خطاب به ریاست مجلس شورای اسلامی اعلام کرد در مصوبه یادشده درخصوص برخی ایرادهای شورا اصلاحاتی صورت نگرفته و ایرادهای یادشده کماکان به قوت خود باقی است. لذا با عنایت به اصرار مجلس شورای اسلامی بر برخی

نظرات خود که مغایر با نظر شورای نگهبان بود، لایحه یادشده به همراه سوابق و مستندات مربوطه در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۹ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. موارد اختلاف‌نظر مجلس و شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ مجمع مورد بررسی قرار گرفت و پس از اعمال اصلاحاتی، مصوبه‌ی مجلس ازسوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و در تاریخ ۲۵ / ۱۲ / ۱۳۹۵ تحت عنوان «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ – ۱۳۹۶)» توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی به ریاست جمهوری محترم اسلامی ایران ابلاغ گردید.

آنچه در عمل روی داد برنامه‌ای بود که خلاف خواست دولت بود. از همین روی شاهد آن بودیم که با گذشت ۶ ماه از ابلاغ برنامه ششم به دولت، هنوز مجلسیان از ابلاغ نشدن آن توسط دولت گلایه می‌کردند.[۱۲] نوبخت نیز در پاسخ به مجلسیان می‌گوید: «این روزها می‌شنویم که گفته می‌شود دولت قانون برنامه ششم را ابلاغ نمی‌کند و فعلاً کشور بدون برنامه است. در پاسخ باید گفت هم در تهیه و هم در رسیدگی برنامه، نوآوری‌هایی انجام‌شده است. برای ۳۰ موضوع بخشی و ۱۴ موضوع فرابخشی در طی سال‌های برنامه تا سال ۱۴۰۰ اولویت‌ها را تعیین کردیم. برخی کارها هم روزمره است. ما برنامه را فقط محدود کرده‌ایم برای مجوزهایی که لازم است از مجلس بگیرد. دولت در ۳۰ موضوع بخشی و ۱۴ موضوع فرابخشی اطلاع‌رسانی کامل به مجلس کرده است. مجلس انتظار داشت ما مجموعه بزرگی تبصره و ماده ببریم و مجوز

بگیریم. این‌ها را در سال‌های قبل، مجوز گرفته بودیم. ما برای انجام ۵ کار درشت و مهم در طول برنامه ششم از مجلس مجوز گرفتیم، رسیدگی به وضعیت آب و محیط‌زیست، ساماندهی فعالیت‌های دانش‌بنیان، گردشگری و حمل‌ونقل ریلی، تأمین مالی برای ایجاد رشد ۸ درصدی و ایجاد سالانه ۹۵۰ هزار فرصت شغلی و تک‌رقمی کردن نرخ بیکاری و مانند آن برای مجلس مشخص‌شده است. ... از سوی دیگر مجلس، کلی هزینه برای دولت تراشید. ما به مجلس معترض بودیم. ازنظر ما خدمت به مردم، صرفه‌جویی در بودجه جاری و سرمایه‌گذاری در بخش عمرانی بود. ما اعتراضمان را به شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت ابلاغ کردیم. بااین‌حال، رئیس محترم مجلس برنامه ششم توسعه را ابلاغ کرده‌اند. الآن برنامه ششم به همه دستگاه‌ها ابلاغ‌شده و عده‌ای نباید بی‌جهت بگویند رئیس‌جمهور باید برنامه را ابلاغ کند. رئیس مجلس این ابلاغ را صورت داده و برنامه ششم تبدیل به قانون شده است ... برای اجرایی شدن برنامه توسعه، باید برش‌های یک‌ساله که در قالب بودجه سنواتی کشور نوشته می‌شود، تدوین و اجرایی شود. بودجه سال ۹۶ دقیقاً بر اساس برنامه ششم توسعه تهیه‌شده است. مورد به مورد، موادی از قانون برنامه قابل‌ذکر است که هم‌اکنون در حال اجرای آن هستیم. ۴۴ مورد از مواد برنامه ششم که در بودجه ۹۶ آمده احصا شده و مشخص است. برنامه را ما تهیه‌کرده‌ایم و باید به رشد ۸ درصدی برسیم. برخی از مواد اضافه‌شده به برنامه، هزینه‌ها را افزایش می‌داد و سرعت کار را کند می‌کرد. ما با این بخش‌ها مخالفیم. از سوی دیگر ببینید برنامه پنجم که ۱۱۵۰ حکم داشت، چند درصد اجرا

شـد؟ کدام‌یـک از سـروران ارجمنـد کـه پـس از ۳.۵ مـاه از تدویـن برنامـه، اعتـراض می‌کننـد کـه برنامـه چـه شـد، در دولت‌هـای قبـل، پیگیـر اجـرای برنامـه شـده‌اند؟ ظاهـراً از دولـت قبـل قطـع امیـد کـرده بودنـد کـه بـرای پیگیـری برنامـه توسـعه پنجـم اقدامی نمی‌کردنـد. به‌هرحـال مـا قصـد اجـرای برنامـه را داریـم و نسـبت بـه هیـچ حکـم قانونـی بی‌توجهـی نمی‌کنیـم.»

مناقشـه دولـت و مجلـس در برنامـه ششـم، مثـل هـر مناقشـه دامنـه‌دار دیگـری میـان ایـن دو رکـن سیاسـت ایـران، فراتـر از سـوء تفاهم‌هایـی میـان اشـخاص و حتـی گرایش‌هـای سیاسـی طرفیـن مناقشـه اسـت، بلکـه دامنـه‌دار شـدن ایـن مناقشـات، چنانکـه از لابلای خطـوط ایـن روایـت مطـول می‌تـوان دیـد، خاسـته از درک خـاص هـر یـک از ایـن دو رکـن از خویـش اسـت. دولـت و مجلـس هـر دو متناسـب بـا درکـی کـه از «جایـگاه» خویـش دارنـد در ایـن مناقشـه وارد شـده‌اند و هـر یـک بـر آن اسـت کـه طـرف مقابـل مراعـات جایـگاه او را نکـرده اسـت. اینجـا بـا نحـوی مناقشـه سـاختاری روبروئیـم کـه بـه صـرف تقسـیم کار حقوقـی مرتفـع نمی‌شـود، بلکـه بـرای فهـم و شـاید رفـع آن، بایسـت بتوانیـم جایـگاه هـر یـک از ایـن دو رکـن را در سـاختار سیاسـی کشـور، بـر اسـاس دیـدگاه نهـادی آن جایـگاه فهمیـد. مناقشـه‌ای اینچنینـی خـود می‌توانـد آینـه‌ای بـرای مطالعـه دیدگاه‌هـای نهـادی درگیـر در آن باشـد.

محمد باقر نوبخت، رئیس سازمان برنامه و بودجه در دوره نگارش برنامه ششم توسعه



بخش دوم. دیدگاه نهادی دولت و مجلس

تقسیم‌کار میان دولت و مجلس ابتدائاً تقسیم‌کاری تخصصی به نظر می‌رسد، به این معنا که در گردش کلی کار حکومت، دو شأن قانونگزاری و اجرا دیده شده، تخصصاً از هم تفکیک شده و بنا به مصالحی هر یك به نهادی مستقل سپرده شده. اما این درك ابتدایی که گردش کار حکومت را چون گردش کار یك ماشین می‌داند که هر قطعه‌ای در آن به جای خویش می‌نشیند و کاری خاص خود انجام می‌دهد، از این نکته مهم و اساسی غافل است که حکومت پیش از آنکه یك ماشین باشد راهبری یك ماشین است. به بیان دیگر، آنچه مشخصه‌ی حکومت است اولاً تعیین‌کنندگی او و نقطه‌ی تعیین‌کننده‌ی او است، آنچه اصلاً ماشین حکومت را برای مقصد و منظوری سرِ هم می‌کند. خوب که نگاه کنیم استعاره‌ی ماشین در کل می‌تواند فریبنده باشد. قطعات یک ماشین به تنهایی درکی از خود، از اجزای دیگر، کلیت ماشین و غایت آن ندارند. اما در یک کل سیاسی اجزای نهادی نه تنها از خودشان، جایگاه‌شان، کارکرد و غایتشان آگاهند بلکه همزمان همین آگاهی را هم در نسبت به دیگر اجزا و نسبت به کل دارند و به همین جهت خودشان را هم بر مبنای دیگر اجزا و کل درک می‌کنند. در این ساختار ارگانیک یک جزء تک افتاده که به خودی خود قابل فهم باشد وجود ندارد، بلکه فهم هر جزء منوط به فهم اجزای دیگر، کل و خاصه غایت کل است. در ساختار نهادی حکومت نیز هر نهاد با توجه به جایگاه خودش به نحو خاصی کل را بازنمایی می‌کنند؛ آنچه گفتار سیاسی آن نهاد را می‌سازد. گفتار سیاسی هر نهاد جهت خاص آن نهاد در سیاست را نشان می‌دهد. این

گفتار هم قابل فروکاست به حقوق حاکم بر آن نهاد نیست، بلکه تازه از دل این گفتار سیاسی است که می‌توان از چیزی همچون حقوق سخن گفت.

بنابر آنچه که رفت تقسیم اجزاء یك حکومت تقسیمی در جهت ساخت یك شخص حقوقی واحد است و درست از همین رو است که روابطِ میان دولت و مجلس در عمل هیچگاه روابطی بی‌تنش نبوده و اختلافات میان این دو چه بسیار که از سطح اختلافات جزئی به یادآوری دوباره‌ی چیستی حکومت و نقش تعیین‌کننده‌ی هر یك در آن (با تکرار جملاتی چون: مجلس در رأس امور است، یا رئیس‌جمهور شخص دوم کشور است) انجامیده است. منازعه دولت و مجلس منازعه‌ای برای تعیین نقطه‌ی تعیین‌کنندگی حکومت است. برای فهم این منازعه بایست هر یك از این دو نهاد را یك بار در مقام نقطه‌ی تعیین‌کننده‌ی حکومت ببینیم و معلوم کنیم شیوه‌ی ساخت حکومت از هر یك از این نقاط چگونه است یا به بیان دیگر حکومتی که هر یك از این دو نهاد در مقام ساخت آنند چگونه حکومتی است؟

درباره‌ی تفکیك قوا و چیستی هر یك از آن‌ها مباحث فراوانی در اندیشه سیاسی هست که بایست با تاریخ دولت در ایران تطبیق داده شود. با این حال، اینجا در مقام یك پژوهش سیاستی در جمهوری اسلامی ایران، به نحوی مستقیم‌تر می‌توانیم قانون اساسی، سیاست‌های کلان و حتی احکام مشروعیت‌بخش رهبران را آینه‌ی چیستیِ نهادهای سیاسی در ایران بدانیم، ولو که در این آینه تعارض‌ها و تناقض‌هایی دیده شود که از یك نظام منسجم نظری انتظار نمی‌رود، بلکه لازمه‌ی خصلت تاریخی سیاستِ واقعی است.

دولت مجری

در حالیکه به طور کلی در نظریه سیاسی، «دولت» عنوانی برای کل نظام حقوقی حاکم بر یك پهنه جغرافیایی است، در جمهوری اسلامی ایران، به استناد قانون اساسی، قوه‌ی مجریه به طور خاص «دولت» نامیده می‌شود. این البته مانع از آن نبوده که در قانون اساسی هم گاه، به ویژه در اصول پایه، دولت معادل با همه‌ی حکومت باشد، با این حال نشانه‌ای است از آنکه ستون فقرات حکومت در جمهوری اسلامی قوه‌ی مجریه است. این دریافتی است هماهنگ با تصریح اصل یکصدوسیزده قانون اساسی که رئیس جمهور را «عالیترین مقام رسمی کشور پس از رهبری، مسئول اجرای قانون اساسی و رئیس قوه‌ی مجریه» می‌خواند. اگر دولت همان قوه‌ی مجریه باشد، آنگاه آیا حکومت از طریق «اجرا» تعیین می‌شود؟ اجرا چیست؟

«اجرا» در مقام مفهومی انتزاعی روشن به نظر می‌آید. قانون یکبار گزارده می‌شود و بار دیگر بایست اجرا شود: به آن عمل شود. اما در واقع قانون پیشاپیش برای اجرا و عمل گزارده می‌شود و اگر چنین نباشد دیگر نمی‌توان به آن قانون گفت. این است که «اجرایی بودن» همچون معیاری بر فراز قانون‌گزاری نیز قرار می‌گیرد و به قانون‌گزار تحمیل می‌شود. به یک معنا اولا این مجری است که می‌تواند بگوید قانون چه می‌تواند باشد، او است که حدود واقعی اختیار قانون‌گزار را تعیین می‌کند. با همین درك است که در اصل یکصدوبیست‌وششم قانون اساسی، مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً بر عهده رئیس جمهور گذاشته شده است. نیز بنا بر اصل پنجاه‌ودوم دولت است که مبادرت به تهیه بودجه سالانه‌ی کل کشور

می‌کند، یعنی شروع فرآیند قانونگزاری به مجری سپرده شده است.

این روایت ساده از تقدم عملی مجری بر قانونگزار البته ساده‌انگارانه نیز هست. در این روایت تفاوت قانونگزار با مجری در نحوه نسبت با موضوع قانونگزاری دیده شده، توگویی مجری نسبتی بی‌واسطه با موضوع دارد و از این رو حاکم است بر قانونگزار که نسبتی باواسطه با آن دارد. در حالی که حتی از پسِ آشنایی ابتدایی با شیوه‌ی کار دولت نیز می‌توان فهمید چنین نسبت بی‌واسطه‌ای هیچ‌گاه وجود ندارد. دولت نیز در عمل با انواع و اقسام سامانه‌های اطلاعاتی، انگاره‌های حاکم بر موضوع، تجارب سیاستی قبلی و امثال آن به سراغ موضوع می‌رود و همه اینها درباره‌ی قانونگزار هم صادق است. مقدم دانستن مجری بر قانونگزار بیش از آنکه به تبیینی عینی از گردش کار سیاست متکی باشد حامل جهتی سیاسی است. «اجرا» عنوان گفتار سیاسی ریشه‌داری است که سیاست را در گرو «واقعیات» می‌داند و هر کنش سیاسی را که به «واقعیات» تکیه نداشته باشد یا خواهان مداخله در آن باشد موهوم و تحمیلی می‌پندارد، هر چند این «واقعیات» خود معنای محصل و روشنی نداشته باشد، جز آنچه هر بار و هر لحظه در گفتگوهای سیاسی تعیین و مشخص می‌شود.

گفتار سیاسیِ «اجرا» را دیگر نمی‌توان با عینک حقوقی مطالعه کرد، بلکه نیازمند کاوشی در تاریخ سیاست و اندیشه سیاسی است. به عنوان نمونه میشل فوکو در مجموعه درسگفتارهای «تولد زیست‌سیاست» کوشیده است روندی را توضیح دهد که طی آن، دولت مدرن از حاکمیت حقوقدانان به اقتصاددانان

بازار آزاد می‌رسد، روندی که با ایده‌ی «اقتصاد سیاسی» پیش آمده است و هر گونه مرجعیت از بیرون را بی‌اعتبار می‌کند. قانون‌زدایی و جایگزینی قانون با مقرره و قاعده، که موقتی، کارکردی و برآمده از «واقعیات» و بازرونده به آن باشد از لوازم روندی است که فوکو پیش می‌گذارد. همچنین می‌توان گفتار اجرا را ذیل آنچه علم یا مطالعات «مدیریت دولتی» خوانده می‌شود مشاهده کرد. دیدگاهی که به طور مشخص از سالهای پایانی قرن نوزدهم در امریکا نضج می‌گیرد و با نقش‌آفرینی‌های موفق امریکا در خاتمه دادن به دو جنگ جهانی به دیدگاهی هژمون در جهان تبدیل می‌شود. طنین پرتکرار «مدیر» به جای سیاستمدار در سالهای اخیر سیاست ایران شاید تابعی از گسترش این دیدگاه باشد. واکاوی تبار دولت‌های یازدهم و دوازدهم که یکی از دو طرف درگیر در برنامه ششم بوده‌اند می‌تواند مناسبت دولت این دو دوره و نحوه تشکیلش با روندهای مذکور را نشان دهد. عدم مداخله در اقتصاد و فرهنگ و نرمالیزاسیون در سیاست بین‌الملل را می‌توان همگی در جهت اتکا بر «واقعیات» به عنوان یك جهت سیاسی دید. هرچند شرح این گفتار و تبارشناسی آن دو دولت مجال موسعی می‌طلبد، اما در محدوده این گزارش همین اشاره بس که مناقشه مجلس و دولت در برنامه ششم توسعه را نمی‌توان به سادگی برخاسته از ابهام‌های حقوقی یا ایرادهای کارکردی دانست، بلکه این مناقشه‌ای است بر سر ماهیت سیاست در ایران و تنها با تصمیم‌گیری در اینباره است که می‌توان بر آن فائق آمد.

با این اشاره می‌توان بار دیگر موضع دولت در برنامه ششم

توسعه را بازخوانی کرد. دولت به عنوان قوه‌ی مجریه به مستقیم‌ترین شکل بار حکومت را به دوش می‌کشد. دولت از طریق موفقیت در اجرا برای حکومت قدرت و مشروعیت کسب می‌کند. متقابلاً با شکست دولت در اجرای قوانین، ضربه‌ای به مشروعیت کل حکومت وارد می‌شود، نه تنها قانونگزار یا مجری. به همین جهت نقش مجری تعیین کننده است و مجری خود را نه صرفاً تابع قوانین مصوب، بلکه همچنان مبتکر این قوانین و مفسر آن‌ها می‌داند. مجری با نظر به آنچه اجرایی است، قوانین را تفسیر می‌کند؛ یعنی آن‌ها را اولویت گذاری می‌کند، گاه حتی هزینه‌ی عدم اجرای آن‌ها را به جان می‌خرد، شیوه‌ی درست و میزان اجرای آن‌ها را مشخص می‌کند، در صورت امکان، برداشت خاص خودش از قانون را اعمال می‌کند و نظیر آن. پس گرچه در وهله‌ی نخست از تفکیک قانونگزار و مجری می‌نماید که می‌توان قوانین را به دولت دیکته کرد، اما به واقع این قوانین در اجرا آزمون می‌شوند.

مسئله تنها به اجرای قوانین و تفسیر آن‌ها بر حسب آنچه اجرایی است محدود نمی‌شود. قانون برای آنکه بتواند قانون باشد علاوه بر اجرا نیاز به حفظ و حراست دارد. دولت باید بتواند «شرایط» اجرای قوانین را نیز مهیا سازد تا نشان دهد اجرای قانون امری ضروری و کلی است نه اتفاقی. قانون امری کلی و ضروری است، از همین رو لازم است هر بار در شرایط مقتضی اجرا و اعمال شود. مجری اجرای قانون را نه یکبار بلکه هر بار و همیشه، نیز نه اجرای یک قانون، بلکه اجرای همه قوانین، حتی قوانین آینده را بر عهده دارد. دولت با اجرا و اعمال هر قانون از کلیت قوانین حفظ و حراست می‌نماید. اما حراست

از قانون، علاوه بر آزمون دولت، محکی برای خود قانون (اصل قانون نه قوانین خاص) هم به حساب می‌آید. هر بار موفقیت در اعمال قوانین (تا آنجه که همچون قانون اعلام می‌شوند) به ابقای نظام قانونی و قدرتمند شدن اصل قانون یاری می‌رساند و هر شکست در اعمال قوانین تیشه‌ای به ریشه‌ی اصل قانون است. جامعه‌ای را در نظر آورید که قوانین بسیاری دارد، اما در عمل هیچ‌کس به این قوانین پایبند نیست و هرج و مرج بر آن حاکم است. هیچ کس به دلیل تعدد قوانینی که در آن جامعه تصویب شده‌اند آن جامعه را جامعه‌ای قانونمند نمی‌خواند، بلکه آزمون قانون‌مداری مُجرا بودن قانون به طور کل در صحنه‌ی اجتماعی است. پس دولت نه تنها از طریق کارآمدی مشروعیت کسب می‌کند، بلکه هر لحظه با اجرای قوانین نظام قانونی را تثبیت می‌کند.

دشواری کار مجری آنجا بیشتر نمایان می‌شود که ببینیم صحنه‌ی اجرا صحنه‌ی دگرگونی و اخذ تصمیم‌های سیاسی است. دولت به عنوان قوه‌ی مجریه همواره با این معضل روبه رو است که چگونه می‌تواند قوانینی را که برای او وضع کرده‌اند در فضایی که دائماً در حال دگرگونی است، همچون قوانینی کلی و ضروی اجرا کند. این نکته به ویژه در ایران صادق است که با وضعیت‌های بحرانی و عدم تعادل‌های متعددی روبه‌رو است و این موقعیت‌ها کار را برای اعمال قانون، آن هم قانون برنامه که ماهیتی بیشتر ایجابی دارد تا سلبی، بیش از پیش سخت می‌کنند. این است که دولت در اجرای قوانین و خاصه برنامه‌های توسعه که مستقیماً با مسئله کارآمدی جمهوری اسلامی ایران پیوند خورده‌اند دچار چالش است.



می‌توان نقطه‌نظر دولت را در همین بافت عملگرایانه که در صدد کسب مشروعیت از طریق کارآمدی است بازخوانی کرد. بنابر اقوال دولت‌مردان که به اجمال در بخش قبلی مطرح شد می‌توان دلایل دولت برای عملکرد خاصش در برنامه‌ی ششم توسعه را در سه مورد خلاصه کرد:*

درصد پایین موفقیت برنامه‌های قبلی باعث شده است که عملاً احکامی با ماهیت دائمی بنا بر ضرورت در برنامه‌های توسعه تکرار شود که باعث می‌شود دست دولت برای تدوین احکام جدید محدودتر شود.

اولویت‌ها و اهداف باید به صورت مشخص و محدود ارئه شوند تا در نظامی از این اولویت‌ها واهداف تضاد و تزاحمی که مانع عملیاتی شدن برنامه می‌شود روی ندهد.

منابعی که دولت برای اجرای برنامه در اختیار دارد محدود است و در صورتی که برنامه بیش از حد بزرگ شود، دولت در اجرای آن‌ها دچار کسری بودجه می‌شود و ناگزیر است اجرای آن‌ها را به تعویق بیندازد و یا اصلاً از آن چشم‌پوشی کند.

اگر این سه دلیل را به ذهن بسپاریم و عملکرد خاص مجلس دهم را هم به یاد آوریم دلایل تفکیک برنامه‌ی احکام دائمی از احکام مورد نیاز و ارائه‌ی اسناد پشتیبان تسط دولت را می‌توان اینگونه برشمرد:

نیازی نیست احکام اجرا نشده در برنامه‌های قبلی در قالب برنامه‌ی جدیدی ارائه شود، بلکه بهتر است برای تفکیک اولویت‌ها و اهداف این دو از هم جدا شوند.

* . اینکه این دلایل درست یا نادرست هستند یا در عمل به آن‌ها عمل شده است در اینجا اهمیتی ندارد. چون ما در پی کشف درک دولت از خودش از دل این عبارات هستیم و قصد صحت‌سنجی دلایل دولت را نداریم.

دولت به عنوان تدوین‌گر برنامه‌ی توسعه با توجه به اسناد بالادستی و مصالح اجرایی اولویت و اهداف خاصی را برای برنامه در نظر می‌گیرد. اگر دولت تصویب کل برنامه را به مجلس بسپارد، متأثر از دستکاری‌های فراوان مجلسیان، اولاً نظام اولویت‌ها و اهداف به هم می‌ریزد و تضاد و تزاحم روی می‌دهد که مانع اجرای درست برنامه می‌شود. به علاوه هزینه‌های هنگفتی خارج از اهداف اولیه برنامه به دولت تحمیل می‌کند. دستکاری برنامه‌ی توسعه توسط مجلس اهداف کوتاه مدت و محلی را هم در کنار اهداف بلندمدت و ملی وارد برنامه می‌کند و و باعث مخدوش شدن چشم‌انداز آن می‌شوند.

پس تصمیم دولت بر آن شد که به جای ارائه‌ی کل برنامه‌ی ششم توسعه تنها احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه را، یعنی تنها آن بخشی که از نظر دولت نیاز به گرفتن مجوز از مجلس داشتند، به مجلس تقدیم کند و بقیه‌ی قواعد را خودش وضع کند و این همه به آن برمی‌گردد که دولت می‌خواهد بنابرآنچه گفته شد مسئولیت برنامه را به طور کامل برعهده بگیرد. به همین جهت دولت در برنامه‌ی ششم توسعه به مجلس به عنوان عنصری فرعی در برنامه نگاه می‌کرد که نقشش صرفاً دادن مجوزهای مورد نیاز به دولت برای قاعده‌گزاری و اجرا بود.

در این مناقشه مفهوم «برنامه»، «برنامه توسعه» و «نقش نهاد دولت در توسعه» نیز سهمی تعیین‌کننده دارد. اینجا اولاً ابهامی در قانون اساسی وجود دارد: تا چه حد می‌توان برنامه‌ی توسعه را به نحوی برنامه‌ی بودجه تلقی کرد، خاصه آن که به برنامه‌ی توسعه به منزله‌ی برنامه‌ی میان مدتی نگریسته می‌شود که

قرار است منطق تقسیم بودجه را در هر سال معین کند. اگر بتوان برنامه‌ی توسعه را هم نحوی برنامه‌ی بودجه دانست، بنا بر اصل ۵۲ قانون اساسی دولت بایست برنامه را به مجلس تقدیم کند. اما در قانون اساسی به برنامه‌ی توسعه و ارتباط آن با برنامه‌ی بودجه هیچ اشاره‌ای نشده است. همچنین باید در نظر داشت برنامه توسعه عملاً برنامه‌ای برای ساخت بازار در ایران بوده است، بازاری که بتواند به عنوان بستر اصلی اقتصاد، شرایط رشد و توسعه‌ی پایدار را مهیا نماید و آن را پیش ببرد؛ از همین رو است که این برنامه اولاً برنامه‌ای اقتصادی دانسته شده است. به این معنا، برنامه‌ی توسعه نه یک قانون بلکه مجموعه قواعد ساخت بازار است.

در درك عمومی از بازار، چنانکه آدام اسمیت می‌گوید، قانونی اولیه و طلایی بر اقتصاد حاکم است و آن اینکه «پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت کامل باعث افزایش تولید و نفع اجتماعی می‌شود.[۱۳]» پس برای رشد اقتصادی باید شرایط رقابت کامل در بازار حاکم باشد، به نحوی که ذی‌نفعان با پیگیری نفع شخصی خویش در رشد بازار سهیم شوند. اگر از این سو نگاه شود رشد بازار قوانین و اصولی ثابت و علمی دارد که کشورهای توسعه نیافته در قالب برنامه‌های توسعه آن‌ها را پیاده می‌کنند. اما دلیل دیگری نیز وجود دارد که داشتن برنامه‌ی توسعه را ایجاب می‌کند. تجربه نشان داده است گرچه پیاده‌سازی اقتصاد آزاد در بلند مدت باعث افزایش تولید و رونق اقتصادی می‌شود، اما در کوتاه مدت با نوسانات بالایی همراه است، از جمله آنکه تولید بالا باعث تورم می‌شود و تولید پایین باعث فقر می‌شود و این نوسانات بزرگ می‌تواند در همین کوتاه مدت آسیب‌های جدی اجتماعی وارد نماید.

پس این بار نطفه‌ی برنامه‌ی توسعه با بحث نوسان بسته می‌شود[۱۴]. در اینجا دولت وارد بازی می‌شود و به دنبال آن است که این نوسانات بزرگ را به نوسانات کوچک تبدیل کند، آن هم برای شرایط خود بازار تا بازار ثبات نسبی پیدا کند و رسیک سرمایه‌گذاری در آن پایین بیاید و بدین ترتیب با سرعت بیشتری رشد کند. در اینجا دولت قصد تصدی‌گری ندارد و خود کارفرما نیست، بلکه به قولی ژاندارم بازار است و «مراقب تقاضای کل هست و در مجموع دو یا سه متغیر را کنترل می‌کند و هدایت می‌کند، بقیه مردم هم کار خودشان را می‌کنند.»[۱۵]. پس هدف برنامه تعیین تکلیف برای مردم نیست بلکه هدایت علمی آن‌هاست آن هم بدین نحو که «با شناخت حرکات تولید و درآمد در حال و گذشته‌ی جامعه بتوان سطح تقاضای کل مناسب (سازگار با اشتغال کامل) در آینده‌ی کوتاه مدت (سه ماهه، شش ماهه و سالانه) تخمین زده شود و در صورت ضرورت، دولت تقاضا را برای رسیدن به نقطه‌ی تعادل اشتغال کامل، مدیریت نماید.»[۱۶] اگر به توسعه اینگونه نگریسته شود، که توسعه به رشد بازار گره خورده است و رشد بازار فقط در پرتو رقابت آزاد و اصول مبتنی بر آن ممکن می‌شود، آنگاه دولت بار دیگر خود را در مقام قاعده‌گذار برنامه‌ی توسعه می‌بیند که برنامه‌ی توسعه این‌بار به معنایی خاص‌تر به آن مربوط می‌شود. یعنی برنامه‌ی توسعه تبدیل به برنامه‌ی دولت برای کوچک کردن خود و رونق بخشیدن به بازار از طریق تسهیل کسب و کار می‌شود. به همین دلیل (و البته دلیلی که پیشتر ذکر شد) دولت وقت حتی مایل بود سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم را نیز خود تعیین کند.[۱۷]

دولت در این چارچوب وظیفه‌ی حفظ و تعدیل و نه تصدی‌گری و مداخله‌گری دارد، و پس برنامه‌ی توسعه را بیش از پیش برنامه‌ای برای تعیین خط مشی خود می‌بینند که بنا بر اصل ۱۳۴ قانون اساسی نیازی به تصویب در مجلس ندارد:

اصل ۱۳۴: ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراء است. رئیس جمهور در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیئت وزیران است.

اصل ۶۰ قانون اساسی نیز بر این نظر صحه می‌گذارد. این اصل می‌گوید:

اصل ۶۰: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است.

این نگرش به نسبت برنامه و دولت را می‌توان در زبان اقتصاددانان همراه و مشاور دولت وقت دید. برای نمونه دکتر موسی غنی‌نژاد در مصاحبه‌ای به تاریخ ۱۳۹۴/۰۷/۱۹ می‌گوید: «در حال حاضر می‌توانیم مشاهده کنیم که اجماع در کل نظام سیاسی مبنی بر سپردن سکان اقتصاد به دست بخش خصوصی وجود دارد. اما چگونگی اجرای آن جای بحث دارد.

بهترین گزینه، تهیه استراتژی کلی یا برنامه کلی است که باید در قالب اهدافی باشد. چارچوب این اهداف می‌تواند چگونگی کم کردن وزن دولت در اقتصاد، چگونگی تسهیل فضای کسب و کار، بالا بردن بهره‌وری اقتصاد، اصلاح نظام بانکی، معرفی سیستم‌های تامین مالی جدید برای بنگاه‌های بخش خصوصی و نقش دولت در چگونگی پیش برد اهداف اقتصادی باشد. در غیر این صورت یک برنامه ۵ ساله برای همه بخش‌ها با هدف‌گذاری‌های کمی دیگر نه تنها در ایران کارساز نیست، بلکه در هیچ کجای دنیا این گونه برنامه‌ها تهیه نمی‌شود.»[۱۸] بنابراین برنامه‌ی توسعه‌ی پنج ساله باید برنامه‌ای برای دولت در معنای قوه‌ی مجریه باشد با این هدف که میزان تصدی‌گری آن را کم نماید و امکان را برای سپردن سکان اقتصاد به دست بخش خصوصی هموار سازد. هم او در مصاحبه‌ی دیگری به بهانه‌ی انتشار «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» از سوی دولت که بحث‌هایی را در محافل کارشناسی و سیاسی به راه انداخته بود می‌گوید:

«حال آنکه واقعیت جز این بود و هرچه حرکت دولت در جهت برنامه‌ریزی جامع و متمرکز در سال‌های دهه ۱۳۵۰ بیشتر شد اقتصاد ایران، باوجود برخورداری از منابع مالی عظیم حاصل از صادرات نفت، از نفس افتاد و رشد اقتصادی آن کندتر شد. متاسفانه در سال‌های پس از انقلاب این تجربیات مورد بررسی نقادانه قرار نگرفت و با توجه به تداوم سلطه اندیشه‌های اقتصادی چپگرایانه، برنامه‌ریزی به روال سابق ادامه یافت. اکنون پس از تجربه پنج برنامه پنج‌ساله پس از انقلاب باید این واقعیت روشن شده باشد که این گونه برنامه‌نویسی

راه به جایی نمی‌برد. در ادبیات اقتصادی امروزه دنیا برنامه جامع اقتصادی جایی ندارد. زمان آن فرا رسیده که تفکرات نادرست به جا مانده از رسوبات ایدئولوژی‌های سوسیالیستی و دولتمدارانه را کنار نهیم و به عقل سلیم و منطق اقتصادی روی آوریم. دولت به جای برنامه‌ریزی اقتصادی برای کل جامعه بهتر است توان کارشناسی خود را صرف تنظیم سیاست‌های مالی مناسب در کوتاه‌مدت در قالب بودجه‌های سالانه دولت کند و برای درازمدت استراتژی‌های سازگار با رشد بخش خصوصی را در حوزه سیاست‌های پولی و رژیم تجاری مدنظر قرار دهد. ورود دولت از طریق برنامه‌های جامع توسعه در امور اقتصادی که به‌طور منطقی در حوزه وظایفش نیست موجب اتلاف منابع و غفلت از انجام مطلوب وظایف حقیقی‌اش شده است. در نتیجه کیفیت خدمات دولتی به علت کمبود منابع مالی در کنار مدیریت‌های نادرست، تقریبا در همه زمینه‌ها از انتظامی و قضایی گرفته تا بهداشت و آموزش عمومی از سطح مطلوب فاصله گرفته است. دولت مانند هر سازمانی باید طوری برای خود برنامه‌ریزی کند که منابع مالی تحت اختیارش به مصارف درست تعریف شده برای اهدافش تخصیص یابد و با برنامه‌ریزی برای دیگران یا کل جامعه موجب اتلاف منابع نشود. حداکثر کاری که دولت‌ها در همه جای دنیا به‌ویژه در کشورهای پیشرفته امروزی انجام می‌دهند سیاست‌گذاری در سطح کلان اقتصادی درخصوص سیاست‌های مالی، پولی و رژیم تجاری است. بهترین کاری که دولت ایران در حال حاضر می‌تواند انجام دهد، برنامه‌ریزی برای خروج خود از فعالیت‌های تصدیگری و مداخله در امور اقتصادی است.»[۱۹]



در همین راستا دکتر مسعود نیلی از مشاوران اقتصادی دولت در آن زمان یکی از دلایل توسعه نیافتگی ایران را این می‌داند که دولت موتور توسعه شناخته شده است. این اعتقاد درست شده است که منابع باید در دولت تزریق شود و دولت از طریق پروژه های مختلفی که اجرا می‌کند، می‌تواند حرکت توسعه را دنبال کند. این در عمل تبدیل به رشد نقدینگی و تورم بالا شد[۴] که مانع اصلی رشد اقتصادی و ایجاد بی‌اعتمادی در بازار بود. همچنین دکتر نیلی در میزگردی ضمن تأکید بر آنکه توسعه اصول مشخص دارد و هر کشوری که توسعه یافته است آن اصول را رعایت کرده است بین دو نوع دولت تمایز قائل می‌شود:

«اما اگر بخواهیم درباره نقش دولت در توسعه صحبت کنیم، باید وارد محتوی شویم. تفاوت است بین دولتی که به‌صورت کارکردی (Functional) در اقتصاد دخالت می‌کند با دولتی که به صورت گزینشی (selective) چنین وظیفه‌ای برای خود تعریف می‌کند. یعنی باید ببینیم دولت نقش خود را در هماهنگی و مراقبت از قواعد بازی و نهادها تعریف می‌کند یا نه، قصد دارد در مسابقه‌ای شرکت کند که دیگر شرکت کننده‌اش بخش خصوصی است و این بازی تنها یک برنده دارد که آن هم خود او است و خود دولت هم برنده را تعیین می‌کند. [...] آیا باید به این راضی شویم که دولت به طور کامل نقش هدایت، دخالت، تغییر، اصلاح و بازسازی قواعد بازی و نهادها را بر عهده گیرد و ما هم راه توسعه را از مسیر دخالت‌های مستقیم دولت دنبال کنیم؟ یا این که بهتر است به دانش بشری احترام بگذاریم و به تجربه دیگر کشورها در توسعه، در مفهوم دولت و در استفاده

از آموزه‌های علم اقتصاد بی‌توجه نباشیم. در زمینه نسبت دولت با توسعه تجربه ده‌ها کشور و ازهمه مهم تر تجربه خود ایران پیش روی ما قرار دارد.»[۳۱]

بنابراین مناقشه دولت با مجلس در برنامه ششم تا آنجا پیش می‌رود که بپرسیم: توسعه چیست و چه نیازی به برنامه توسعه است و نقش دولت مجری در طراحی و پیشبرد چنین برنامه‌ای چیست. بدون ورود به چنین مباحثی آن مناقشه نه تنها رفع نمی‌شود بلکه باز و روشن نیز نمی‌شود. حل چنین مناقشات نهادی با تمسک بی‌تفسیر به حقوق ممکن نیست، بلکه اساسی‌ترین اصول حقوقی مثل قانون اساسی نیز در پرتو این مناقشات تفسیر و تعیین می‌شوند، چنانکه تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی در قالب سیاست‌های کلی اصل ۴۴، متکای دولت در چیزی بود که از برنامه توسعه می‌خواست، تفسیری که پیشتر بدنه نظریه‌پردازان همین دولت در مجمع تشخیص مصلحت نظام ساخته و پرداخته کرده بودند.

مجلس قانون‌گزار

توجه به دیدگاه نهادی دولت و مجلس مستلزم فهم فرم این دو نهاد، یعنی شیوه‌ی ضروری انجام کارشان، پیش از کارهایی است که انجام می‌دهند. «مجلس» عنوان دیگر «قوه‌ی مقننه» است؛ قانونگزاری نه تنها از طریق مجلس، بلکه به شیوه‌ی مجلس انجام می‌شود. اساساً مفهوم معاصر قانون در ایران با «مجلس» پیوند خورده است و بدون فهم مجلس آنچه در این دوره از قانون خواسته‌ایم فهمیده نمی‌شود، وگرنه تا پیش از آن نیز احکام شرعی و فرامین سلطانی وجود داشته‌اند و اگر

اینها قانون بودند مفهوم قانون مفهومی انقلابی نبود که تاریخ ایران را وارد دوران جدیدی کند. فهم تفاوت قانون با حکم و فرمان در گرو فهم مجلس است. نه تنها از لحاظ تاریخی، بلکه از لحاظ حقوقی نیز هنوز به حسب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «قانون» عنوان حکمی است که با شرایطش از فرآیند مجلس می‌گذرد و احکام لازم الاجرای دیگر عناوینی دیگر دارند یا با توضیحاتی «در حکم قانون» اند.

قانون حکمی است که از مجلس می‌گذرد؛ مجلس کجا است که می‌تواند قانون بگزارد؟ از پیش از مشروطه تا کنون مباحث فراوانی راجع به چند و چون و چرای مجلس در ایران شکل گرفته است، رکن همه این مباحث اما جایگاه نمادین مجلس در نمایندگی از «ملت» است. هرچند باز در معنای این نمایندگی و حدود آن نیز سخن فراوان رفته است، اما اصل این نمایندگی، به هر نحو که باشد، رکن هویت مجلس است. مجلس در فرم خود، در این شکل گردهمآیی، کثرات مردم را در یک ساختار سیاسی و از طریق آن به وحدت می‌رساند، به یک «ملت» واحد بدل می‌کند. این پیش از تصویب هر قانونی است و هر قانون بعدی درست از این رو قانون است که این وحدت در کثرت را پشت خود دارد، بیان آن است. قانون قانون ملت است. هر قدر ملت در ساخت و مشروعیت سیاسی یک حکومت اساسی باشد، مجلس اساسی است.

این جایگاه نمادین مجلس، که تبلور وحدت در کثرت «ملت» است در قانون اساسی و در زبان رهبران جمهوری اسلامی بارها تصریح شده است. عنوان «نماینده ملت» که در اصل ۶۲ قانون اساسی به کار رفته، عنوان انحصاری راه‌یافتگان به

مجلس است، در حالی که لفظاً همه‌ی منتخبانی را که مستقیم و حتی غیرمستقیم از طریق رأی‌گیری تعیین می‌شوند می‌توان نمایندگان ملت دانست. همین مضمون را امام خمینی رحمه‌الله به صریح‌ترین شکل ممکن در آستانه چهارمین سالگرد پیروزی انقلاب چنین می‌گوید: «مجلس، ملت است که متبلور شده است و تحقق پیدا کرده است در یك جای محدود».[۲۲] همه‌ی نهادهای دیگر در جمهوری اسلامی نهادهایی برآمده از ملتند، با این حال مجلس خود ملت است که متبلور شده، درست از همین رو است که ایشان در صدر پیام به نمایندگان نخستین دوره مجلس شورای اسلامی، مجلس را «در رأس تمام نهادهای نظام جمهوری اسلامی»[۲۳] می‌خواند. این در رأس بودن عبارت دیگری از همان نقطه‌ی تعیین‌کننده‌ای است که در آغاز همین بخش به آن اشاره شد. جایگاه نمادین مجلس که «خانه واقعی ملت»[۲۴] است، مجلس را در رأس تمام نهادها قرار می‌دهد؛ این یعنی حکومت جمهوری اسلامی ایران از طریق ملت و به شیوه‌ی مجلس تعیین می‌شود.

مجلس به چه شیوه حکومت می‌سازد؟ به بیان دیگر مجلس چگونه ملت را در خود متبلور می‌کند و حکومت را می‌سازد؟ آیا به صرف اتکاء به صندوق آراء؟ آنگاه تفاوتی میان مجلس و مثلاً رئیس جمهور نبود، در حالیکه رئیس جمهور «در رأس تمام نهادها» خوانده نشده، هرچند به نظر می‌رسد در عمل، قدرت و اختیارات بیشتری نیز از مجلس و نمایندگان مجلس دارد. مجلس تنها محصول آراء مردم نیست، بلکه تنوع آن‌ها را در خود باز می‌تاباند، اقوام، ادیان، مذاهب و گرایش‌های سیاسی گوناگون در مجلس حضور به هم می‌رسانند. با این حال مجلس جُنگ این تنوع نیست، بلکه این تنوع را به وحدتی

با نام ملت می‌رساند. این وحدت چگونه ساخته می‌شود؟ مجلس، گردهمایی این تنوع در زمان و مکان واحد است، اما این زمان و مکان واحد تعیین‌کننده نیستند؛ صرفنظر از هیأت حقوقی کنونی، از حیث ماهوی قابل تصور بود که بعضی از نمایندگان غیرحضوری و ناهمزمان اما در یک بازه محدود به پیشنهادی رأی بدهند. نه گردهمایی در زمان و مکان واحد، بلکه وحدت قانون است که تعیین‌کننده‌ی وحدت مجلس است. به بیان دیگر در قانون و از طریق قانون است که مجلس خانه ملت می‌شود، از طریق قانون است که ملت در حکومت حاضر می‌شود و حکومت را می‌سازد. قانون، کثرت مردم را به وحدت ملت می‌رساند، چگونه؟

ابتدائاً ساده به نظر می‌رسد: نمایندگان مجلس منتخب مردمند و وقتی اکثریت آنان به پیشنهادی رأی بدهند می‌توان آن پیشنهاد را نسبت به نبودش، نظر مردم دانست. این روایت ساده به ذهن می‌آورد که گویی طریقیت مجلس در قانونگزاری عارضی و ناشی از محدودیت‌های عرفی است؛ از آنجا که ابزاری برای کشف آراء همه‌ی مردم درباره‌ی پیشنهادی برای قانون وجود نداشته است، این مهم به نمایندگانی از مردم سپرده شده است. متقابلاً اگر بتوان با ابزارهای جدید از این محدودیت عبور کرد، به نحوی که بتوان رأی همه‌ی مردم را درباره‌ی پیشنهادی کشف کرد و اکثریت مستقیمی حول یک پیشنهاد شکل داد حتماً بهتر است. به عنوان نمونه، در مقاله‌ای به امضاء رئیس مجلس یازدهم می‌خوانیم: «با گسترش فناوری‌های پیشرفته جدید به‌ویژه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی و بالا رفتن سطح بینش سیاسی مردم و

همچنین در دسترس بودن وسایل مرتبط با این فناوری‌ها از جمله اینترنت، به نظر می‌رسد زمان آن فرا رسیده که مردم خود به صورت مستقیم و بدون انتخاب نمایندگان، در تصمیم‌گیری‌های مربوط به سرنوشت فردی و جمعی خود شرکت کرده و بدین وسیله شاهد احیای ارزش‌های دموکراسی مستقیم باشیم.»[۲۵] اما این روایت ساده هم از جایگاه مجلس در ساخت حکومت غافل است و هم جزئیات بسیاری در فرآیند قانون‌گزاری نادیده گذاشته است. مثلاً اینکه در چه فرآیند مشروعی ممکن است درباره پیشنهاد یک قانون به دیدگاهی برسیم، یا اینکه چرا و تا کجا ممکن است به عنوان شهروند انگیزه‌ی مشارکت در تعیین سرنوشت خویش داشته باشیم، یا اینکه چگونه پیشنهادی در عمل، با تأیید اقلیت مطلق مردم، به قانونی برای همه‌ی مردم تبدیل می‌شود (فرضی که هم در دموکراسی نمایندگی و هم در دموکراسی مستقیم وجود دارد*). این روایت ساده و پیامدهای بسیار و پیچیده‌اش بر یک تلاش فراگیر برای کمّی‌کردن مفاهیم کیفی استوارند. در مبادی این روایت ساده، مفهوم به غایت تاریخی و سیاسی ملت به مفهوم حقوقی آماری اکثریت فروکاسته شده است؛ آنچه برای سیاست ذاتی است عرفی و روزمره تلقی شده است. اکثریت مفید هیچ عمومیت و وحدتی نیست. اگر به توضیحات بالا

* . در دموکراسی نمایندگی بسیار اتفاق می‌افتد که کمتر از نیمی از مردم در انتخاباتی شرکت کنند و نتیجه انتخابات مشروع باشد، یا منتخبان نهایی کمتر از نیمی از نیم آراء را داشته باشند و به تبع میزان آراء لازم برای تصویب یک قانون (که بایست نشانگر اکثریت نسبی نمایندگان باشد)، قانون به تأیید کمتر از نیم نیم مردم برسد. در دموکراسی مستقیم هم باز هیچ تضمینی برای مشارکت مردم در رأی‌گیری نیست و در بسیاری حالات قابل تصور، ممکن است قانون تأیید بیش از نیم واجدان شرایط رأی را نداشته باشد.

برگردیم، چگونه با تشکیل اکثریت (که در عمل گاه اقلیتی قلیل است) کثرت متنوع مردم، به ملت واحد تبدیل می‌شود؟! اگر به مجلس و فرآیند قانونگزاری توجه کنیم جزئیات اتفاقی را می‌بینیم که فاصله‌ی نادیدنی اکثریت تا عمومیت را پر می‌کند و مجلس را به خانه ملت و تبلور آن تبدیل می‌کند. رأی‌گیری تنها ابتدا و انتهای این اتفاق است، بایست به دل این فرآیند نگاه کرد.

اولاً نمایندگان مجلس نمایندگان شخص هر یک از مردم نیستند؛ علی‌القاعده نماینده مجلس بنا نیست هیچ وعده شخصی به هیچ یک از موکلانش بدهد، بلکه هر وعده انتخاباتی وعده‌ای برای همه‌ی رأی‌دهندگان است. میان رأی‌دهندگان و نمایندگان نحوی توافق نامصرح برقرار می‌شود تا رأی رأی‌دهندگان به نمایندگان تعلق بگیرد. این توافق نامصرح بر سر آن چیزی است که برای همگان بهتر است یا مصلحت همگان در گرو آن است. محتوای این مصلحت همگانی نیز خود به خود معلوم نیست، بلکه در نحوی گفتگوی نامصرح معلوم می‌شود، گفتگویی که در فضای عمومی در جریان است و در انتخابات جمع‌بندی می‌شود. این جمع‌بندی درست همانی است که در فضای سیاسی ما اصطلاحاً «پیام انتخابات» می‌خوانند. البته این پیام تفسیربردار است، اما به هر حال هست و به آن ارجاع می‌دهند و نمایندگان منتخب خود را مفسران رسمی آن می‌دانند. اگرچه این پیام در انتخابات خواست اکثریت نسبی رأی‌دهندگان باشد، پس از انتخابات و با سر نهادن همه رأی‌دهندگان و غیر آنان به نتیجه انتخابات، خواستی عمومی است، تا انتخابات بعدی توافقی در جریان

رونمایی از گزارش ارزیابی عملکرد برنامه ششم (دیوان محاسبات کشور)



است درباره‌ی آنچه عمومی است. وزن‌کشی این توافق و میزان حامیانش پس از انتخابات کار سیاست غیررسمی است، وگرنه در سیاست رسمی این توافقی عمومی تلقی می‌شود. کل این فرآیند متکی به این درك است که عمومیت ولو با کمیت آراء تعیین شود، مفهومی کیفی است و اصلاً کار حکومت تبدیل آن کمیت به این کیفیت است. می‌توان این فرآیند را بازخوانی و اصلاح کرد، اما نمی‌توان آن را چون فرآیندی برای تبدیل کمیت به کیفیت ندانست و سیاست داشت. در این عمومیت کیفی و سرنهادن همگان به آن، یکبار ملت محقق می‌شود.

ثانیاً همین گفتگوی نامصرح در فضای عمومی در صحن مجلس تصریح می‌شود. رأی دادن به یك پیشنهاد قانونی از پس کش‌وقوس‌های فراوان و سبك‌سنگین‌کردن‌های بسیار اتفاق می‌افتد. هر که با فرآیندهای داخلی مجلس آشنا است می‌داند که رأی مجلس به یك پیشنهاد صرفاً با گرایش‌های سیاسی نمایندگان تعیین نمی‌شود، بلکه فرآیندهایی در درون مجلس برای ساخت رأی و جذب آن در جریان است. نه تنها تصمیم درباره‌ی پیشنهادهای بی‌نشان، بلکه حتی تصمیم درباره‌ی پیشنهادهای نشان‌دار نیز از پیش معلوم نیست و همین است که پای عناصر بسیاری خارج از مجلس را به مجلس باز می‌کند. صورت مسئله‌ی این گفتگوهای منجر به قانون همان مصلحت عمومی است، ولو تفسیرها از این مصلحت عمومی و تعیین‌مصداق‌ها با هم اختلاف داشته باشد. نهایتاً قانون اتفاقی است که در مجلس رقم می‌خورد و ضمن خود چیزی بزرگتر از محتوایش را تعیین می‌کند، نه اینکه از آرایش گرایش‌های سیاسی در مجلس تنها پرده بردارد،

بلکه بیشتر این آرایش را هر چه باشد به وحدتی می‌رساند که فرض است نماینده‌ی ملت باشد. این وحدت تازه با قانون گزاردن و به رسمیت شناختش از سوی همه‌ی نمایندگانی که به آن رأی داده‌اند یا نداده‌اند شکل می‌گیرد. هر چند اصل گردهمایی نمایندگان در مجلس و مراودات بسیاری که آن‌ها در کمیسیون‌ها، تهیه پیش‌نویس، نظارت و ... دارند نیز از همین روایت تبعیت می‌کند.

با این حساب است که مجلس خانه ملت و در رأس تمام نهادها در جمهوری اسلامی ایران است. قانون مجلس سند وفاق ملی است و اگر برنامه‌ای مثل برنامه‌ی ۵ ساله‌ی توسعه بخواهد دستورکار همه‌ی نهادها باشد بایست متکی به چنین وفاقی باشد.[۲۶] در صحن مجلس نه صرفا نمایندگان گوناگون مردم گوناگون، بلکه دیدگاه‌های مختلف سیاسی، نهادهای مختلف حکومت و سطوح مختلف بازیگران سیاسی به هم می‌رسند، قانونی که حاصل این به هم رسیدن است را می‌توان وفاق ملی خواند. قانون ملی‌ترین چیزی است که ما در اختیار داریم. نباید کار قانون‌گزاری را انشای صرف قلمداد کرد که باری به هر جهت می‌تواند باشد، یا نباید بین قانون و قاعده‌گذاری که مختص به حوزه‌ای خاص است خلط کرد، بلکه قانون برای آنکه قانون باشد باید وفاقی بین عناصر سیاسی رسمی پشت خویش داشته باشد و نحوی قبول عام داشته باشد. برنامه توسعه باید چنین چیزی باشد. به همین جهت هم بود که مجلس شورای اسلامی اصرار داشت تمام برنامه‌ی ششم توسعه در مجلس طرح شود و نهایتاً همچون قانون تصویب شود.

تعبیر کارکردی برنامه توسعه در حکم وفاق ملی می‌توانست اینگونه باشد:
تعامل دولت و مجلس برای تدوین برنامه‌ی توسعه موجب می‌شد نوعی همگرایی و هم‌افزایی درباره‌ی دستور کار آتی کشور در سطح سیاستگذاری فراهم آید. این اجماع ضمنی تا حدی مانع تصمیمات معارض می‌شد، چنانکه در حال حاضر نیز وضع حکم قانونی مغایر با برنامه ازسوی مجلس نیازمند رأی دوسوم نمایندگان است. بدین ترتیب نه تنها برخی ابهام‌های قانونی و مقرراتی نسبت به موضع دولت و مجلس مرتفع می‌شد، بلکه درجه‌ی نااطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور نزد فعالان اقتصادی نیز کاهش می‌یافت. بنابراین یکی از کارکردهای مهم برنامه که ایجاد هماهنگی به‌ویژه در سطح سیاستگذاری است محقق می‌شد.
اگر بخش تغییرات حقوقی در برنامه ششم صرفاً موکول به گرفتن مجوزهای کلی می‌شد، ممکن بود برخلاف انتظار و خواسته دولت نه تنها معضلات کنونی را حل نکند، بلکه تغییر هرگونه ساختاری را به موضوعی مجادله‌برانگیز بین قوه مجریه و قوه مقننه تبدیل کند. تصریح دقیق خواسته‌های برنامه و تصویب آن‌ها توسط مجلس شورای اسلامی به این مجادلات پایان می‌داد.
با قانون شدن برنامه توسعه در مجلس شورای اسلامی، ضمانت اجرا در محدوده‌ی وظایف اجرایی از بخش عمومی که ذیل قوه مجریه جای ندارند هم فراهم می‌آید (مانند شهرداری‌ها، صندوق‌ها، بنیادها، قرارگاه‌های سازندگی و غیره). این در حالی است که اگر برنامه صرفاً مصوب هیئت

وزیران باشد، احتمال عدم همراهی ازسوی بخش‌های بیرون از قوه مجریه بالاتر است. بی‌شك اصلاحات اقتصادی مهم در کشور تنها با همکاری تمام دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و نهادهای عمومی میسر خواهد شد.

نکته مهم دیگر نظارت بر اجرای برنامه توسعه توسط دولت است. عدم تصویب با جزئیات برنامه در مجلس شورای اسلامی می‌توانست با عدم تعهد دولت به اجرای برنامه همراه شود و در نبود امکان نظارت دقیق توسط مجلس، عملاً هر نتیجه‌ای که حاصل می‌شد قابل توجیه و از دیدگاه دولت مطلوب بود.[۲۷] در نتیجه از نظر مجلس ایجاد هماهنگی، رفع تعارضات و مجادلات بین قوا، ایجاد ضمانت اجرایی و ایجاد تعهد نسبت به نتایج مقرر شده پنج کارکرد اساسی‌ای هستند که تقنین برنامه‌ی توسعه را ضروری می‌ساختند. از نقطه‌نظر مجلس به عنوان قوه‌ی مقننه می‌نماید که تصویب برنامه‌ی ششم توسعه در مجلس به معنای به جای آوردن حق مجلس است که در قانون اساسی دیده شده است. بلکه لازمه‌ی خود این برنامه به عنوان سند وفاق ملی بود. از این منظر تصمیم دولت برای آنکه کل لوایح برنامه‌ی توسعه را به مجلس اهدا نکند برای مجلسیان نشانه‌ای از تعدی به اصل قانون و همزمان ضعف برنامه بود.

در میانه‌ی همین مناقشات بود که رهبر معظم انقلاب در در دیدار مردم آذربایجان شرقی در تاریخ ۲۸ بهمن ۱۳۹۴ با اشاره به جایگاه مهم مجلس در باب قانون‌گزاری گفتند: «مجلس با تصویب قوانین، ریل‌گذار حرکت دولت و دستگاه اجرایی است بنابراین انتخاب نمایندگان براساس بصیرت و آگاهی، در

نحوه ریل‌گذاری حرکت کشور و جهت گیری آن بسیار تأثیرگذار است».[۲۸] این نه به آن معنا بود که دولت اختیاری از خود ندارد و صرفاً مجری (به معنای عرفی کلمه) قوانین مجلس است، بلکه به آن معنا بود که مجری در برنامه‌های کلان نیازمند توافقی گسترده‌تر و پیشینی است که می‌توان آن را همچون ریل برای قطار دانست، ریلی که نمی‌تواند ابعاد قطاری که قرار است روی آن حرکت کند را نادیده بگیرد.

جمع‌بندی

با تمرکز بر مناسبات ساختاری دولت و مجلس و پس از روایتی تاریخی از مناقشه این دو رکن سیاست ایران در فرآیند تصویب برنامه‌ششم توسعه، معلوم شد موضع هر یك از طرفین در این مناقشه خاسته از دیدگاه نهادی آن‌ها است. این دیدگاه نهادی البته رقیقتر از آنچه در این گزارش آمده است از زبان دولتمردان و نمایندگان مجلس گفته شده، با این حال می‌تواند همچون خاستگاه مواضع آن‌ها استحصال شود. دیدیم که دولت به تبع درکی که نهاد اجرا داشت، می‌خواست جزئیات برنامه‌ی ششم توسعه را با قاعده‌گزاری تعیین کند و صرفاً مجوزهای لازم برای این قاعده‌گزاری‌ها را از مجلس بگیرد. همچنین اصل توسعه را در گرو بازار می‌دانست و ساخت بازار را بیش از آنکه به قاعده‌گزاری برای بازار بداند، به خودمختار کردن بازار برای تنظیم خویش می‌دانست. از سوی دیگر نمایندگان مجلس می‌دانستند که برنامه‌ای چون برنامه توسعه تنها زمانی مؤثر خواهد بود که متکی به نحوی وفاق ملی باشد و چنین وفاقی تنها در قانون مجلس تعبیه شده است. در جمع‌بندی این گزارش، بنا نداریم میان دولت و مجلس قضاوت کنیم و موضع یکی را اثبات و دیگری را رد کنیم، فایده‌ای بر چنین قضاوتی مترتب نیست. آنچه مهم است بالا کشیدن مناقشات سیاسی در جمهوری اسلامی به مناقشاتی نهادی و ساختاری است، به نحوی که طرفین از طریق این مناقشه با کشف هربارهٔ جایگاه حقیقی خویش در حاکمیت تقویت شوند، نه تضعیف، ساخته شوند نه فرسوده.

گرچه هر یك از دو دیدگاه نهادی مجلس و دولت به تنهایی می‌تواند دیدگاه حاکم بر روند حاکمیت کشور در دوره‌ای باشد، عملا در تاریخ سیاسی جمهوری اسلامی ایران کفه ترازو بیشتر به سمت دولت چرخیده است، چنانکه می‌توان گفت دست کم از پس از جنگ تا کنون دیدگاه نهادی اجرا بر کل فضای سیاسی کشور حاکم بوده است و کم‌کم نه تنها از تأثیرگذاری مجلس در سیاست ایران کاسته شده است، بلکه شیوه‌ی تعیین‌کنندگی مجلس در حکومت ایران را بعضی نمایندگان نیز فراموش کرده‌اند. در مناقشه برنامه ششم قوت گفتار دولتمردان و ضعف گفتار نمایندگان آشکار بود. تضعیف دیدگاه نهادی مجلس در سیاست ایران، به فرض بعید که کارآمدی حکومت را بیشتر کند، امر ملی را به حاشیه می‌راند و این تبعاتی بسیار گرانتر از ناکارآمدی برای سیاست ایران دارد. حال سؤال این است که آیا فرآیند تصویب برنامه توسعه هفتم در مجلسی که به لحاظ سیاسی همسو با دولت است و کمتر احتمال مناقشه‌ای میان آن‌ها می‌رود، می‌تواند به بازیابی جایگاه مجلس در سیاست ایران به عنوان صحنه وفاق ملی کمکی بکند؟ به نظر می‌رسد به چنین مهمی بسیار نیاز داریم.

■ سید ابراهیم رئیسی به زودی باید از برنامه هفتم توسعه در مجلس دفاع کند!



ارجاعات

۱. https://b۲n.ir/t۳۳۷۸۴
۲. https://b۲n.ir/t۶۰۱۳۹
۳. همان
۴. https://b۲n.ir/a۳۰۱۰۱
۵. https://b۲n.ir/u۰۱۴۱۰
۶. https://b۲n.ir/t۶۰۱۳۹
۷. https://b۲n.ir/b۳۳۷۵۵
۸. https://b۲n.ir/f۹۹۷۴۵
۹. مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم، مرکزپژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۷۹۹۴، ۶
۱۰. همان، ۷
۱۱. https://b۲n.ir/n۸۴۲۶۱
۱۲. https://b۲n.ir/k۷۷۳۳۲
۱۳. نورمحمدی، خ.، صمیمی، ا. (۱۴۰۰). برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسینی عظیمی آرانی). انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور. ۶۰ - ۵۸
۱۴. همان، ۷۶و ۷۷ – ۷۸ و ۷۹
۱۵. همان، ۷۹- ۸۱
۱۶. همان، ۱۲۸-۱۳۰
۱۷. https://b۲n.ir/u۰۱۴۱۰
۱۸. https://b۲n.ir/k۱۵۰۳۰
۱۹. https://b۲n.ir/u۰۴۰۲۲
۲۰. گفت‌وگو با مسعود نیلی: معای توسعه‌نیافتگی، ۵و۶
۲۱. https://b۲n.ir/m۳۹۲۵۰
۲۲. صحیفه امام، ج۱۷، ص ۲۴۵

۲۳. صحیفه امام، ج ۱۸، ص ۴۲۰. پیام به نمایندگان دوره اول مجلس شورای اسلامی
۲۴. همان
۲۵. محمدرضا حافظ نیا؛ محمدباقر قالیباف؛ رضا ملاحسینی اردکانی، قابلیتهای فناوری اطلاعات در اجرای دموکراسی مستقیم، پژوهشنامه علوم سیاسی، دوره هفتم، شماره ۴، مهر ۱۳۹۱، صفحه ۱۲۳-۱۵۴
۲۶. درباره برنامه ششم توسعه (۱۴)، ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی، مرکز پژوهشهای مجلس، شماره مسلسل ۱۴۳۶۴
۲۷. همان، ۶-۷
۲۸. بیانات رهبری در دیدار با مردم آذربایجان شرقی، ۱۳۹۴/۱۱/۲۸