

فصلنامه مسائل حکمرانی

بررسی پرونده:

# برنامهٔ توسعه

پیش‌شماره دوم

بسم الله
الرحمن الرحيم

# فصلنامه مسائل حکمرانی

بررسی پرونده:

## برنامهٔ توسعه

پیش‌شماره دوم



صاحب امتیاز:
مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
مدیر مسئول: بابک نگاهداری
تحت نظارت شورای علمی
رئیس شورای علمی: مهدی عبدالحمید
سردبیر: محمدهادی محمودی
دبیر تحریریه: محسن جبارنژاد
مدیر هنری: سیدمجتبی حسینی
گرافیک و صفحه‌آرایی: فاطمه سعیدی

هیئت تحریریه این شماره:
محمدهادی‌محمودی
سیدجعفرحسینی
مهدی‌عبدالحمید
اسماعیل‌فراهانی
محسن‌ردادی
کمیل‌قیدرلو
احسان‌محمدی

**مطالب و دیدگاه‌های ارائه‌شده در این نشریه صرفاً بازتاب نظر نویسندگان و مصاحبه‌شوندگان بوده و لزوماً بیانگر دیدگاه رسمی دفتر مطالعات حکمرانی مرکز پژوهش‌های مجلس نیست. مسئولیت صحت و اعتبار محتوای منتشر شده بر عهده نویسندگان است و دفتر مطالعات حکمرانی هیچ‌گونه مسئولیتی در قبال آن نمی‌پذیرد.**


جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه کشور

## سرمقـــاله

۱۰ | **برنامه توسعه برای دولت** | دکترمحمدهادی محمودی

## یادداشت‌ها

۲۰ | **آنچه پیش از تدوین برنامه‌ی هفتم توسعه بایست بدانیم** | دکتر سیدجعفر حسینی
۲۸ | **برنامـــهٔ توسعـــه در بوته عمل** | دکتر مهدی عبدالحمید
۳۲ | **ضرورت جامعـه‌محوری در برنامـــهٔ توسعـــه** | دکتر کمیل قیدرلو
۴۰ | **برای توسعهٔ مشارکتی آمـــــاده هستیم؟** | دکتر محسن رادادی
۵۶ | **آینـــده در کمیـــن دولتِ بزرگ، بی‌ابزار و مسئولیـــت‌پذیر** | دکتر اسماعیل فراهانی

## گزارش ویژه

۶۶ | **مناقشهٔ دولـت و مجلـس در برنامهٔ ششـــم توسعه**
احسان محمدی، محمدهادی محمودی

# برنامهٔ توسعه

پیش‌شماره دوم

# سرمقاله

دکتر محمدهادی محمودی

# برنامـــــــهٔ‌توسعـه برای‌دولـــــــــت



دکتـــــر
محمدهادی‌محمودی

کارشناس گروه مطالعات
بنیادین حکومتی،
مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

اولیـن برنامـه توسـعه ایـران همزمـان شـد بـا کودتـای ۱۳۳۲ و عمـلاً اجرانشـده فسـخ شـد. برنامـه دوم را ابوالحسـن ابتهـاج تدویـن کـرد و پیـش بـرد، امـا ایـن برنامـه نیـز هنـوز بـه پایـان نرسـیده بـود کـه ابتهـاج بـا کمـك بانـك جهانـی، دانشـگاه هـاروارد و بنیـاد فـورد، گروهـی بـرای بازنگـری برنامـه تشـکیل داد. جـورج بالدویـن، سرپرسـت اولیـن گـروه مشـاوران هـاروارد دسـتاوردهای ایـن بازنگـری را در دو نکتـه خلاصـه می‌کنـد: «۱. تـلاش توسـعه‌ای مؤثـر، مسـتلزم هماهنگـی بسـیار نزدیکتـر ارگان‌هـای کلیـدی دولـت اسـت و ۲. برنامه‌هـای آینـده بایـد برنامه‌هایـی جامـع و نـه بخشـی باشـند. ... نبایـد افـق برنامـه بـه برنامـه‌ی سـازمان برنامـه محـدود باشـد، بلکـه بایـد کل اقتصـاد را در بر بگیـرد، یعنـی تمـام فعالیت‌هـای توسـعه‌ای دولـت، بـه عـلاوه فعالیـت بخـش خصوصـی.»[۱] برنامه‌ریـزی جامـع از اینجـا روی میـز توسـعه ایـران آمـد و برنامه‌هـای بعـدی عمـلاً بـا چنیـن رویکـردی تدویـن شـد. در

آستانه تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه، ادلّه فراوانی علیه برنامه جامع در فضای سیاستگزاری ما اقامه می‌شود[۲] که همگی به یك جا ختم می‌شوند: چنین برنامه‌ای عملی نیست، اهدافش محقق نمی‌شود. اما تا علت روی‌آوردن به چنین شیوه‌ای از برنامه‌ریزی در سیاست ایران را پیش چشم نداشته باشیم، بعید است بتوانیم از نتایج عملیش عبور کنیم.

موسی غنی‌نژاد، اقتصاددان بازارآزادی ایران، با اشاره به عباراتی از عبدالمجید مجیدی، مشاور اقتصادی سازمان برنامه در زمان ابتهاج، و خداداد فرمانفرمایان، مسئول مستقیم تهیه برنامه سوم توسعه، ایده‌ی برنامه‌ریزی جامع را برآمده از سیطره‌ی تفکرات سوسیالیستی، ناسیونالیستی و به هر ترتیب «دولتمدار» در سیاست آن روز ایران می‌داند.[۳] «دولتمداری» در بیان غنی‌نژاد چون نحوی سوءتفاهم ایدئولوژیك و شبه‌ایدئولوژیك به نظر می‌رسد، اما چنانکه بالدوین اشاره می‌کند و می‌توان هم با مطالعه شرایط آن روزگار دید، دولتمداری واکنشی بود که دولت متزلزل آن دوره به شرایط خویش نشان می‌داد، نحوی تلاش برای ترمیم و تثبیت وضعیتش بود و از این رو، بیش از اینکه یک سوءتفاهم ایدئولوژیک باشد، واکنشی به یك وضع بود. بالدوین در گزارش خویش، فراتر از وضعیت دولت به معنای خاص کلمه، به مجموعه موانع برنامه‌پذیر شدن میدان

دولت[۴] در ایران اشاره می‌کند، موانعی که می‌توان آن‌ها را عناصری از دولت به معنای عام کلمه در ایران دانست: «در ایران قانون از اشخاص ضعیف‌تر است، بسیار ضعیف‌تر. نمی‌توان انتظار داشت وقتی دولت وارد عرصه‌ای می‌شود قانون را رعایت کند»[۵]، «پرسش کانونی در اصلاح نظام مدیریت اجرایی آن است که کدام فشارها بیشترین شانس را برای اصلاح نیروهای سنتی که هنوز در سیستم غالب هستند دارند. این فشارها می‌توانند برخاسته از گسترش سریع آموزش در همه سطوح، افزایش انفجاری ارتباطات و حمل و نقل، کمک‌های فنی، تعداد بسیار زیاد خارجیان مشغول کار در ایران، تغییر بنیادین منابع قدرت سیاسی یا ناشی از رشد طبقه متوسط متشکل از افراد حرفه‌ای، صنعتی و بازرگانی باشند. بسیاری از این نیروهای مدرن امروز قدرتمند هستند، [اما] تا امروز تأثیر چندانی بر سلوک سنتی سیاست نداشته‌اند.»[۶] آنچه بالدوین در گزارشش اشاره می‌کند و بدون اشاره‌ی او هم می‌شد فهمید چیزی نیست که بتوان به ایدئولوژی دولتمردان آن زمان حواله کرد، بلکه گزارش‌هایی است از وضع دولت به معنای عام کلمه در آن روزگار. دولت در هر برنامه‌ای اولویت‌ها، منابع و حدود توانایی‌های خود را با مطالعه‌ی این وضع می‌فهمد. هرچند روایت دولت از وضع نیز می‌تواند روایتی از روایت‌های ممکن باشد، با این حال هم‌ارز هر روایت ممکنی نیست، همانطور که دولت هم‌ارز دیگر بازیگران نیست و درست از همین رو است که مسئولیت تدوین و اجرای برنامه بر عهده او است. دشوار است که یکبار با نظر به جایگاه بی‌نظیر دولت در سیاست از او بخواهیم برنامه‌ای تدوین کند، و در واقع ضمن این خواست جایگاه او را تثبیت کنیم، و بار دیگر

بخواهیم در تدوین این برنامه از انحصار نقشی که بر عهده دارد چشم بپوشد و بخشی جزئی یا کلی از ابزار قدرت خود را به عناصری خارج از دولت واگذار کند. دولت به درستی خود را پیش‌شرط هر برنامه‌ای که تدوین و اجرایش را بر عهده داشته باشد می‌بیند و هیچ عجیب نیست که روایتی از وضعیت ارائه دهد که چنان برنامه‌ای و پیش‌شرطش را ایجاب کند.

برنامه توسعه برنامه دولت است. این گزاره بدیهی لوازمی به همراه دارد که بعضی برنامه‌ریزان به سختی می‌توانند قبولش کنند، از جمله اینکه برنامه توسعه اولاً برنامه‌ای برای دولت است. دولت ضمن تدوین و اجرای برنامه توسعه مصلحت بقا و افزایش قدرت خویش را در نظر دارد و اگر این بقا و قدرت را در اثبات نقش بی‌بدیل خویش در هر کار ببیند، به رغم «منابع محدود»ی که دارد، به «انتظارات نامحدود» دامن می‌زند.[۷] در واقع و به بیان دیگر، برنامه‌ریزی جامع پاسخ طبیعی دولت به انتظارات و در اصل برنامه‌ی او برای جا انداختن خویش در مقام پاسخ‌دهنده به انتظارات است. این غیر از کارآمدی یا پاسخگویی عملی به انتظارات است و می‌تواند با قواعدی به کلی متفاوت از کارآمدی و ناکارآمدی، همواره دولت را در میان نگه دارد.

دولت بودنِ دولت، ناهم‌ارزی او با مجموع عناصر موجود در عرصه سیاست، در برنامه‌ریزی جامع به سیطره اطلاعاتی، علمی و عملی او بر مجموع عناصر، نه حتی مسائل، تعبیر می‌شود. دولت بنا است سرجمع اطلاعات، علم و چاره‌ی نهایی باشد و به این ترتیب عرصه سیاست را زیر پر خود داشته باشد. اینکه دولت‌ها، به ویژه دولت ایران چنین درکی از خود

دارند مسئله‌ای نیست که بتوان به پیش‌آمدِ دولتی خاص یا دولتمردی خاص نسبت داد، ریشه‌هایی الاهیاتی، تاریخی و جغرافیایی دارد و معلوم نیست چطور می‌توان تغییرش داد، چنانکه هنوز هم چنین نگاهی به دولت در ایران وجود دارد و هرچند دولت می‌کوشد مسئولیت و اختیارات خود را در برنامه‌ریزی‌ها محدود کند، در عمل خود را پاسخگوی مسائلی می‌داند که پیشتر از سر خود وا کرده بود. تغییر چنین نگرشی به دولت، دست کم کار برنامه‌ریزان نیست. برنامه‌ریزان در عوض بایست با اهدافی که همواره به نحوی ضمنی و نامصرح در برنامه دنبال می‌شود و برنامه را از ریخت یك برنامه دور و به فهرستی بلندبالا از اقدامات نامرتبط نزدیك می‌کند با صراحت روبرو شوند، یعنی معلوم کنند دولت چگونه از رهاورد تدوین و اجرای برنامه می‌تواند دولت قویتری باشد. حتی رسیدن به اهداف عملکردی هم گاه نیازمند تغییر آرایشی در ساختار دولت به معنای خاص یا کلیت حکومت است، فراتر از اخذ مجوزها، چه رسد به اینکه دولت هدفی پیش از اهداف عملکردی داشته باشد، یعنی توانمندتر بودن برای انتظاراتی که بعضی هنوز نامعلوم و در کل نامحدودند.

چه دولتی می‌تواند؟ چگونه دولت به واقع می‌تواند همچون سرجمعِ عرصه در سیاست حاضر باشد؟ این هم سوالی است که برنامه‌ریزان غالباً برای پاسخ به آن تربیت نشده‌اند، پاسخش در گرو فهم پدیده‌ی تاریخی و منحصر به فرد دولت است، کار برنامه‌ریزان از پس این پاسخ شروع می‌شود. اگر این فهم در کار بود احتمالاً به جای برنامه‌ریزی جامع، بایست در تدوین هر برنامه با تحلیل جامع وضع دولت به معنای

عام کلمه، نقطه‌ای را کشف می‌کردیم که دولت می‌توانست با برداشتن گام یا گام‌هایی نمادین، خود را همچون نقطه‌ای ناهم‌ارز با مجموع نقاط حاضر کند. ناهم‌ارزی دولت اولاً به این معنا است که دولت نقطه‌ی ارزیابی است، حق مشروع ارزیابی از آن او است. این حق را نباید خرج تصورات غیرسیاسی از اینکه مسائل چیستند کرد، بلکه درست باید با تعیین تکلیف خردمندانه آنچه مسائل خوانده می‌شوند و نشان دادن اینکه امروز دقیقاً مسئله چیست آن را احقاق کرد. به عبارت دیگر، سیاست مقدم بر سیاست‌گزاری است و حتی برنامه‌های جامع تاکنونی را هم می‌توان با چنین پیش‌فرضی بازخوانی کرد، با این حال این نکته‌ای است که امروز نیاز به تصریحش داریم تا دولت هنوز دولت باشد و چیزی چون برنامه توسعه مجری و مسئولی داشته باشد.

## ارجاعات


۱. برنامه‌ریزی و توسعه در ایران، جورج بی. بالدوین، ترجمه میکائیل عظیمی، نشر علم، ۱۳۹۶، ص ۷۷

۲. فهرستی از این ادله ادعایی را می‌توانید در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۷۵۲۷، با عنوان «تأملی بر روش‌های برنامه‌ریزی/ برنامه‌ریزی جامع در برابر ...» ببینید.

۳. اقتصاد و دولت در ایران، موسی غنی‌نژاد، نشر اتاق بازرگانی، صص ۲۴۶-۲۵۰

۴. «میدان دولت» اصطلاحی است که پیر بوردیو برای اشاره به مجموعه نیروها، قواعد و فرآیندهایی به کار می‌برد که دولت به معنای عام کلمه را شکل می‌دهند، همان که در این متن از آن به «وضع دولت» تعبیر کردم. نگاه کنید به: درباره دولت، پیر بوردیو، سروش قرایی، نشر مولی، ۱۳۹۹

۵. برنامه‌ریزی و توسعه در ایران، جورج بی. بالدوین، ترجمه میکائیل عظیمی، نشر علم، ۱۳۹۶، ص ۸۹

۶. همان، ص ۹۱. (ترجمه با رجوع به متن اصلی اصلاح شد)

۷. اشاره به فصلی با عنوان «انتظارات نامحدود، منابع محدود»، از کتاب «برنامه‌ریزی و قدرت در ایران، بوستاک و جونز، ترجمه پازوکی و حبیبی، نشر کویر، ۱۳۹۸»

ابوالحسن ابتهاج بهمراه تیم دانشگاه هاروارد درحال بررسی میدانی جهت تدوین برنامه توسعه



# یادداشت‌ها

آنچه پیش از تدوین برنامه‌ی هفتم توسعه بایست بدانیم | دکتر سیدجعفر حسینی

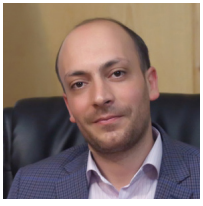
برنامهٔ توسعه در بوته عمل | دکتر مهدی عبدالحمید

ضرورت جامعه‌محوری در برنامهٔ توسعه | دکتر کمیل قیدرلو

برای توسعهٔ مشارکتی آماده هستیم؟ | دکتر محسن ردادی

آینده در کمین دولتِ بزرگ، بی‌ابزار و مسئولیت‌پذیر | دکتر اسماعیل فراهانی

# آنچه پیش از تدوین برنامه‌ی هفتم توسعه بایست بدانیم



دکتر
سیدجعفر حسینی

مدیر گروه برنامه توسعه
مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

## ۱. برخی تصورات نادرست و مفروضات شناختی نادرست درباره‌ی برنامه توسعه

درباره‌ی برنامه توسعه تصورات نادرستی رایج است که شاید اولین گام در اثربخشی برنامه‌های توسعه حل این معضلات شناختی در نزد سیاستگذاران ارشد کشور است.

### ۱٫۱. برنامه‌ی اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی

یکی از این تصورات نادرست در عنوان برنامه‌های توسعه است: اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی. غفلت از سیاست در عنوان برنامه‌های توسعه در حالی است که عامل محوری در موفقیت یا شکست احکام

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌های توسعه نهاد سیاست (اعم از داخلی و خارجی) است. اگر نهاد تنظیمکننده‌ی برنامه توسعه به نقش نهاد سیاست بی‌توجه باشد، قطعا آن برنامه در اجرا با مشکل مواجه خواهد شد، نمونه‌اش ماده ۴ بند پ از برنامه ششم توسعه. در این ماده تکلیف شده که ما باید به سازمان تجارت جهانی ملحق شویم و ذیل این الحاق به دنبال احقاق حقوق خود به ویژه در برابر کشورهای توسعه‌یافته باشیم، حال آنکه در زمان تصویب این قانون ما در زیر سخت‌ترین تحریم‌های بین المللی به ویژه از سوی آمریکا قرار داریم و همزمان کشورهایی چون آمریکا و اسرائیل هم عضو این سازمان هستند و با توجه به هویت سیاسی ما و وجود مخالفت امثال این کشورها، امکان چنین عضویتی برای ایران حداقل در بازه ۵ ساله مورد نظر وجود نداشت. عملی نشدن این حکم هیچ ارتباطی به توانمندی و کارآمدی دولت و مسئولین ندارد و درست ناشی از بی‌توجهی به نقش نهاد سیاست در برنامه است. در واقع، تعیین تکلیف پیش‌شرط‌های سیاسی مرتبط با عضویت ایران در این سازمان در اختیار نهاد مجری برنامه توسعه نیست ولی قانونگذار بدون توجه به این مهم تکلیفی را به سازمان مجری توسعه تکلیف می‌کند که از همان ابتدا با توجه به شرایط سیاسی کشور امکان تحقق آن تقریبا صفر است. موارد مشابه دیگری نیز می‌توان در این خصوص یافت. در واقع، برنامه های توسعه ما توجه چندانی به موقعیت جغرافیایی کشور ما، گفتمان سیاسی و محدودیت‌ها و فرصت‌های برآمده از این گفتمان سیاسی و موارد مشابه دیگر ندارند.

### ۱٫۲. توزیع رانت به معنای توزیع فساد است.

تصور نادرست دیگر در درک عمومی ما از رانت است: توزیع رانت به معنای توزیع فساد است. رانت در ذهن ما عموماً معنایی منفی دارد، در حالی که اساساً در اقتصاد خلق ارزش با دو روش ممکن است: ۱. کار و فعالیت مولد. ۲. آنچه که ماحصل یک نوع تمایز باشد، که درواقع تداعی کننده همان مفهوم رانت است که می‌تواند قالب‌های طبیعی یا اعتباری داشته باشد. حال نکته مهم آن است که نقش دولت و برنامه توسعه اساسا تصمیم‌گیری و تعیین تکلیف درخصوص همین رانت‌ها است، این که رانت به کدام سازمان، گروه ها، افراد و به چه میزان اختصاص یابد مساله محوری در برنامه‌های توسعه است. بنابراین برنامه توسعه موفق برنامه ای است که بتواند الگوی مناسبی در توزیع رانت داشته باشد و نه لزوما حذف رانت! اتفاقا زمانی که یک کشور نیازمند برنامه توسعه است به معنای آن است که هنوز ساز و کارهای تخصیص منابع در این کشور نمی‌تواند بدون دخالت دولت مسیر معقولی را برای توزیع رانت‌ها بیابد و در عین حال که رانت‌های گسترده ای در اقتصاد توزیع می‌شود، منافع عمومی به همان اندازه حداکثر نمی شود.

### ۱٫۳. برنامه توسعه باید با تجمیع آراء و نظرات بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی و ذی‌نفعان تنظیم شود.

چنانچه بیشتر بیان شد، برنامه توسعه بر محور توزیع رانت توسط دولت تنظیم می‌شود، با وجود این، طبیعی است که اگر برای تخصیص رانت از همه‌کس نظرخواهی کنیم، هرکس به نفع خودش پیشنهاد بدهد و رانت را برای سازمان خویش

بخواهد. برای آنکه رانت در مسیر اهداف برنامه مؤثر باشد، دولت به‌عنوان نهاد اجرا باید کاملاً به‌صورت از بالا به پایین آن را تنظیم و اجرایی نماید و اگر از این مهم شانه خالی کند و از تبعات آن واهمه داشته باشد، هیچ موقع برنامه توسعه اجرایی نخواهد شد.

## ۲. کارکردهای برنامه توسعه

### ۲،۱. هماهنگی بین ارکان حکومت

در هر حکومت ارکان مختلفی وجود دارند، نقش‌های متفاوتی ایفا می‌کنند، در عرصه‌های گوناگون سیاست می‌گزارند و آن‌را اجرا می‌کنند. اما چالش از آنجا شروع می‌شود که موضوعات فرابخشی که عموما متولی واحدی ندارد و هماهنگی بالایی میان ارکان مختلف حکومت برای پیگیری آنها نیاز است زمین می‌مانند. اتفاقا توسعه کشور در بسیاری از موارد نیازمند حل این موضوعات و چالش‌ها است. برنامه‌های توسعه ابزار مناسبی جهت حل و فصل این موضوعات است.

### ۲،۲. اولویت‌گذاری

اصولا به برنامه‌های توسعه در کشورهایی توجه می‌شود که در آن‌ها انبوهی از مشکلات و چالش‌ها در برابر منابع محدود خودنمایی می کند. بنابراین، مهم ترین کارکرد دولت امکان دسته‌بندی و اولویت‌گذاری میان چالش‌های مختلف است و برنامه‌های توسعه یکی از اصلی ترین ابزارهای این کارویژه است. به صورت طبیعی، هرگروه و نهادی ادعا دارد که اولویت کشور هموست؛ کار برنامه توسعه این است که تعیین تکلیف کند

روی کدام موارد تمرکز کنیم و رانت‌ها را به سوی آنها سوق دهیم، مسئولیت این امر را هم دولت باید بپذیرد و آن را اجرا کند.

### ۲،۳. توانمندسازی دولت

عموما یکی از چالش های اصلی کشورهای در حال توسعه ضعف بدنه بروکرات و توان کارشناسی ضعیف بخش عمومی در پیگیری ماموریت‌های ملی است. برنامه های توسعه امکان شکل گیری جزایر شایستگی را در درون انبوهی از بروکرات‌های ناکارآمد این کشورها فراهم می‌کنند. البته به موازات آن، ذیل قانون برنامه توسعه می‌توان در جهت ارتقای قابلیت‌های بدنه بروکرات دولتی به ویژه در ارتباط با جذب نخبگان، بسترسازی برای اصلاح قوانین مرتبط با استخدام در بدنه دولتی، مشارکت عمومی و خصوصی و ... تدابیری داشت. اما مهم‌ترین کارکرد برنامه‌های توسعه در این ساحت، ایجاد فضایی برای شکل‌گیری جزیره شایستگی در ساختارهای ناکارآمد دولتی کشورهای در حال توسعه است.

### ۲،۴. تعادل بینِ بخشی

در بسیاری حیطه‌ها مثل حیطه‌های اجتماعی و محیط‌زیستی، میان علت و معلول فاصله زمانی وجود دارد، لذا به‌عنوان مثال ممکن است نتیجه یک تصمیم بیست سال بعد بروز کند. از این رو محققان در فرآیند آمایش سرزمین به ایجاد تعادل بینِ بخشی توجه جدی دارند تا از اتخاذ تصمیم‌هایی با منافع کوتاه‌مدت اما هزینه‌های بلندمدت اجتناب شود. در واقع، این کارکرد جزء جدیدترین کارکردهای برنامه های توسعه است و مساله اصلی آن

حل برخی کژکارکردی‌های برنامه‌های توسعه به ویژه در خصوص موضوعات زیست محیطی و یا تمرکزگرایی است.

## ۳. احکام برنامه‌ای و غیربرنامه‌ای

به‌واسطه مفروضات نادرست ذهنی، در برنامه‌های توسعه بسیاری احکام نامرتبط با کارکردهای اصلی یک برنامه توسعه وجود دارد. با یک حصر عقلی می‌توان احکام برنامه‌های توسعه را به دو بخش احکام مرتبط و احکام نامرتبط با موضوع برنامه توسعه (احکام برنامه‌ای و احکام غیربرنامه‌ای) تقسیم کرد.

در احکام غیربرنامه‌ای به اولویت‌بندی، تعادل بین بخشی، تصمیم‌گیری و ... پرداخته نمی‌شود و از مصادیق آن می‌توان به احکام بودجه‌ای (مرتبط با دخل و خرج سالانه دولت)، احکام اصلاح ساختار سازمانی نهادهای دولتی، احکام تعیین قیمت محصولات، احکام خاص و موردی مالیاتی، تعرفه‌ای و ... اشاره کرد. متأسفانه در برنامه ششم توسعه شاهد وجود چنین احکام غیربرنامه‌ای بودیم، مانند: بند ج ماده ۸۷ یا ماده ۱۵. در تمام این موارد ما قوانین موضوعه و مختص به خود را پیشتر مصوب کرده‌ایم، اما در برنامه‌های توسعه مجددا و بعضا خلاف مصوبات قوانین موضوعه، قانون جدید تصویب کرده‌ایم. از طرف دیگر برخی از مواد قانون برنامه توسعه کشور شبیه به آیین‌نامه‌های اجرایی می‌شوند که بسیار عجیب است.

لازم به ذکر است که مطابق فرایندهای مرسوم تدوین و ارسال یک لایحه به مجلس، تمام پیشنهادهایی که بناست در هیات دولت در خصوص آنها تصمیم‌گیری شود و به عنوان لایحه به مجلس ارسال شود، نخست باید از کمیسیون تخصصی مربوط

به خود عبور کنند تا بعد از آن در هیأت دولت مطرح شوند؛ اما حسب یک عرف نانوشته، قانون بودجه و قانون برنامه توسعه نیاز به طی کردن چنین مسیری ندارد و مستقیما در هیأت وزیران مطرح می‌شود. حال با توجه به چالش های پیشین و عدم وجود معیار مشخصی برای تمایز احکام برنامه‌ای از احکام غیربرنامه‌ای، در زمان تنظیم برنامه‌های توسعه، دستگاه‌های اجرایی مختلف هم که می‌دانند اگر از مسیر رسمی پیش بروند احتمالا نخواهند توانست به مقصود مورد نظر خود به ویژه در موضوعات غیربرنامه‌ای دست یابند، بهترین محمل برای تخصیص رانت‌های کشور به خود را قانون برنامه توسعه می‌بینند، چرا که با تصویب آن، می‌توانند پنج سال از اختصاص منابع مصوب به خودشان و یا دریافت جواز کار مشخصی مطمئن باشند. این مثال نمونه ای از دلایلی است که چرا علیرغم آنکه برنامه‌های توسعه کارکردهای اصلی خود را در حکمرانی کشور ما ندارد و مجموعه تحقق احکام آن زیر ۵۰ درصد است، باز هم دستگاه‌های مختلف در زمان تصویب به آن توجه جدی دارند.

این در حالی است که شاید بتوان گفت قانون برنامه توسعه اگر به صورت دقیق تنظیم شده باشد، می‌تواند کارکردهای زیر را محقق نماید: الف. چارچوب و حدود تدوین قوانین موضوعه کشور را حسب اهداف برنامه تعیین می‌کنند، نه خود قوانین موضوعه را. ب. از تعدد اسناد راهبردی متعدد در کشور جلوگیری کند و بحث هایی نظیر سیاست صنعتی و یا آمایش سرزمین را در درون احکام خود تعیین تکلیف کند. ج. تکلیف نهادهای موازی‌کار را مشخص کند تا تعدد در نهادها روند انجام امور را طولانی و مختل نکند.

■ اکبر هاشمی رفسنجانی، اولین مجری برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی



# برنامۀ توسعه در بوتۀ عمل

## ۱.

واقع‌بینانه که نگاه کنیم، نه تنها در دولت و سیاست، بلکه در زندگی روزمره هم نمی‌توانیم برای آینده خود برنامه‌ریزی قطعی داشته باشیم، پس آیا بهتر نیست که بر توانایی‌ها و مهارت‌هامان تمرکز کنیم تا اینگونه در شرایط مختلف بتوانیم بهترین تصمیم را بگیریم؟ دولت‌ها به طریق اولی امکان برنامه‌ریزی دقیق برای آینده ندارند، بنابراین در برنامه توسعه هم به جای برنامه‌ریزی‌های موقتی که نوبه‌نو نیاز به تجدید نظر دارند، باید بر روی توانمندسازی و افزایش قابلیت‌های دولت، مثل چابکی و تخصص‌گرایی تمرکز کنیم تا اینگونه اطمینان داشته باشیم در موقعیت‌های مختلف، تصمیم‌های صحیحی گرفته می‌شود. به‌عنوان مثال ممکن است به زودی توافق برجام احیا شود و موقعیت‌هایی پیش آید، ممکن هم هست به کل از دستور خارج شود و موقعیت به نحو



دکتر
مهدی عبدالحمید

عضو هیئت علمی
دانشگاه علم و صنعت

دیگری عوض شود. در هرکدام از این شرایط تنها درصورتی امکان اتخاذ تصمیمِ صحیح وجود دارد که دولتی توانمند داشته باشیم و این مهم جز از طریق برنامه‌ریزی و تمرکز بر ارتقاء توانمندی‌های دولت به دست نمی‌آید؛ از این رو به‌نظر می‌رسد بخش اعظم برنامه‌توسعه باید بر ارتقا توانمندی-های دولت متمرکز شود. می‌توانیم هم در قبال آینده نامعلوم، چندین برنامه‌ی همزمان به‌صورت «سناریو بِیس» تدوین کنیم، بدین معنا که برای شرایط گوناگونی که در آینده احتمال وقوع آنها می‌رود، برنامه‌های متفاوتی تدوین شود تا درصورت وقوع هر شرایطی، برنامه‌ی مختص با آن اجرایی شود، اما عملا با توجه به وقت اندکِ باقی مانده برای نگارش برنامه‌ی هفتم توسعه این روش غیر قابل اجرا به نظر می‌رسد و شاید هم همیشه با این ضیق وقت از سویی و باز بودن امکانهای گوناگون آینده از سوی دیگر روبرو باشیم.

## ۲.

در تدوین برنامه‌ی توسعه نبایست صرفا به اهداف توجه داشت، بلکه بایست فرآیند رسیدن به هر هدف را هم روشن کرد. در حقیقت، آنچنان که در برنامه‌های پیشین شاهد بودیم، اهدافِ صرف چیزی جز آمال و آرزوهای ما نخواهند بود. اگر فرایند اجرای هر بند و مقتضیات لازم آن مورد توجه قرار نگیرد، نمی‌توان مدعی تدوین برنامه‌ای واقع‌بینانه بود و به طبع این برنامه آرمان‌گرایانه (چنانکه تاکنون بوده) محکوم به شکست خواهد بود.

## ۳.

مرسوم است که برنامه توسعه را سازمان برنامه و بودجه کشور تدوین می‌کند، بدون آنکه نیاز داشته باشد دیگر ارگان‌های حکومتی را دخیل کند؛ این در حالی است که در برنامه‌های توسعه علاوه بر پایه‌ریزی تصمیمات دولت در سال‌های پیش رو، به دیگر نهادها همچون قوه قضائیه نیز توجه شده و برای آنها نیز برنامه‌ی رشد و توسعه در نظر گرفته شده است. نگارش برنامه باید مشارکتی باشد، بدین معنا که تمامی ارکان حاکمیت نظر خود را در برنامه توسعه طرح کنند تا دیگر بهانه‌ای برای اجرایی نشدن سیاست‌های برنامه توسعه باقی نماند. به‌صورت مشخص می‌توان برنامه توسعه را در کمیسیون‌های تخصصی دولت به بحث و واکاوی گذاشت تا از این رهگذر تمامی نهادهایی که در این کمیسیون‌ها حضور دارند به تکاپو بیفتند و نهایتاً برنامه‌ای جامع و کاربردی‌تر داشت.

## ۴.

حالا که نمی‌توان برنامه‌ای قطعی برای پنج سال آینده کشور داشت، می‌توان بخشی از برنامه را که احتمال تغییر در آن‌ها بیشتر است از بخش باثبات‌تر متمایز کرد و از طریق مطالعات پیشینی میزان ریسک اجرایی نشدن آنها را تخمین زد؛ به‌عنوان مثال ذیل هر بند از برنامه‌ی توسعه، عواملی که سد راه اجرایی شدن آن هستند نیز مشخص شود. در این-صورت دولت می‌تواند در راستای راهبردهایش و با نظر به سناریوهای احتمالی تغییراتی را در برنامه پیش‌بینی کند.

**۵.**

برای آنکه برنامه‌های توسعه به‌صورت کامل و مطابق با شرایط روز اجرایی شوند، باید راهبری آن را به یک آژانس راهبر سپرد که اولاً میزان اجرایی شدن برنامه را مدام رصد کند و نهادهای کم‌کار را معرفی کند، ثانیاً در صورت برخورد با موانع پیش‌بینی‌نشده برنامه را تغییر دهد و به‌روزرسانی کند. نظر به اهمیت این کار، چنین آژانسی باید مستقیمًا زیر نظر شخص رئیس جمهور تشکیل و اداره شود. به‌نظر می‌رسد دبیرخانه شورای سران سه قوه عجالتاً بهترین محمل برای تشکیل این آژانس است.

**۶.**

در برنامه‌ی توسعه بایست مسئول اجرایی هر یک از احکام برنامه‌ای را مشخص و متعاقباً از او مطالبه کرد. از این امر مهم تاکنون تقریباً در همه‌ی برنامه‌های توسعه غفلت شده و یکی از عوامل اجرایی نشدن احکام برنامه توسعه همین است.

# ضرورت جامعه‌محوری در برنامهٔ توسعه

اگر توسعه را بهبود شرایط زیست اجتماعی مردم یک کشور، با هر تعریفی از بهبود کیفیت زندگی در لایه‌های گوناگون اقتصادی، فرهنگی، سلامت و حتی خودشکوفایی و... بدانیم، نقش دولت‌ها در طراحی و اجرای فرایندهای تحقق این نتیجه، نقشی محوری است. این نقش محوری را می‌توان در امکان مداخله یا عدم مداخله یعنی سیاستگذاری و اجرای سیاست‌ها در قالب پروژه‌های مختلفی دانست که زیست اجتماعی مردم را از خود متاثر می‌کند و درنتیجه مستقیم یا غیرمستقیم در کیفیت زندگی ایشان اثرگذار است. اما به صورت خاص مفهوم توسعه تا کنون در حول و حوش محور اقتصاد با افزونه‌هایی از توجه به طبیعت و جامعه و فرهنگ صورت‌بندی شده است. در این نگاه




دکتر کمیل قیدرلو

معاون فرهنگی اجتماعی
مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

تحلیل نقش دولت‌ها اولا در نسبت آنها با امر اقتصادی فهم می‌شود.

در کشوری چون ایران که دولتش از منابع برون‌زا در نسبت با «چرخه اقتصاد اجتماعی» برخوردار است (مانند درآمدهای نفتی، گازی و معدنی) دولت بزرگترین بازیگر عرصه اقتصاد است و لذا تصمیمات و اقدامات آنها در این حوزه، خود به معنای شکل‌دهی به اقتصاد و مناسبات اقتصادی و بالتبع اجتماعی و سیاسی کشور است. به عبارت دیگر، اقتدار ناشی از بهره‌مندی از منابع مالی مستقل از جامعه می‌تواند ابزاری باشد برای مداخلات بزرگ در اصلاح امور اقتصادی مانند سرمایه‌گذاری‌های ضروری و مولد در حوزه‌های مختلف زیربنایی کشور در امر توسعه مانند سلامت، آموزش، اشتغال، تامین اجتماعی، فناوری اطلاعات و ... ، یا به عکس، آفات گسترده استقلال اقتصادی دولت از جامعه را در پی داشته باشد؛ مواردی همچون نظارت‌ناپذیری، توسعه رانت برای گروههای ذی نفوذ، بسط فساد اقتصادی، عدم شفافیت و گسترش تعارض منافع در حکمرانی و مشکلات کلاسیکی مانند بیماری هلندی که ناشی از تزریق منابع مالی خارج از اقتصاد به اقتصاد محدود و ضعیف موجود. تجربه‌های مکرر نتایج تزریق درآمدهای بالای نفتی در دوره‌های مختلف پیش و پس از انقلاب اسلامی نشانگر این وضعیت است و لذا نمی‌توان از نقش بنیادین دولت در امر توسعه صرف نظر کرد.

اما درخصوص اینکه آیا دولت می‌تواند امر توسعه را مستقل از جامعه پیش ببرد یا خیر، باید تاکید کرد که تجربه کشورهای مختلف در این زمینه متفاوت است و این امر تابع توانمندی

دولت و نوع حاکمیت و شرایط و قدرت و ضعف جامعه است. در حکومت‌هایی که نوعی از دیکتاتوری در ترکیب با توانمندی دولت مستقر شکل گرفته است، به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی توسعه از قابلیت اجرایی شدن برخوردار است. تجربه چین، کره جنوبی، مالزی و شیلی نمونه های موفقی از امر توسعه (در معنای متعارف اقتصادبنیاد آن) تا حدود زیادی مستقل از شرایط اجتماعی است. اما در کشورهایی که دولت ناتوان یا دارای نوعی از حکومت دموکراتیک است، این توان و ظرفیت جامعه است که امکان توسعه را فراهم یا سلب می‌کند. درخصوص کشورهایی مثل عراق یا لبنان می‌توان گفت فقدان دولتی توانمند و وجود جامعه‌ای ضعیف توسعه را با مشکلات جدی مواجه کرده است. به عبارت دیگر، از یک سو، چالش حکمرانی غیرتوانمند باعث می‌شود دولت از قابلیت و توانمندی لازم برای انجام ماموریت‌ها و برنامه ریزی های توسعه ای برخوردار نباشد. از سوی دیگر، ساختار دموکراتیك به سبب اقتضای تشطت و عدم بهره مندی از فرهنگ لازم برای داشتن تفکر تعاملی و همگرا با تضعیف امر سیاسی و عدم امکان تجمیع قدرت و زمان‌بر کردن تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات خودبخود مانع توسعه است. همچنین با توجه به ضعف جامعه و نهادهای اجتماعی در این کشورها امکان حرکت در مسیر توسعه بر اساس آزادی حاصل از عدم توانایی دولت در مداخله در تعاملات اجتماعی (از جمله حوزه روابط اقتصادی) وجود ندارد. در هر صورت تنها وجه امکان پذیری توسعه در حالت عدم برخورداری از دولت توانمند یا شرایط دموکراتیك وجود یك جامعه قوی است.

سید محمد خاتمی، در حال ارائه برنامه چهارم توسعه به مجلس



اما درخصوص مسئله توسعه در ایران و نقش دولت و جامعه در آن باید به چند نکته اشاره کرد:
نخست آنکه، تجربه برنامه ریزی دولتی در سالهای پیش و پس از انقلاب تجربه ناموفقی است. برنامه ریزی های توسعه پیش از انقلاب اسلامی، مستقل از توجه به ضرورت توسعه اجتماعی و بدون توجه به ظرفیت‌های ضروری اجتماعی برای آن منجر به بروز مشکلات فراوانی در دوران پهلوی شد که نهایتاً سست شدن پایه‌های حکومت و فروپاشی پهلوی را در پی داشت. در این خصوص گزارش محرمانه ساواک در آبان ماه ۱۳۵۰ تحت عنوان «ملاحظاتی پیرامون رشد اقتصادی» در مورد مجموعه‌ای از "نقاط انفجار" هشدار داده است که باید در برنامه پنجم توسعه لحاظ شود. این نقاط شامل «انفجار جمعیت»، «انفجار نیروی انسانی»، «انفجار شهری»، «انفجار اداری»، «انفجار توزیعی» و «انفجار مشارکت»، «انفجار فرهنگی» است که همگی از جمله مهمترین پیامدهای برنامه‌های توسعه به شمار می‌روند. دوم اینکه، پس از انقلاب اسلامی، برنامه اول تا ششم مانند اسلاف خود در دوران پیش از انقلاب مستقل از به رسمیت شناختن نقش جامعه در تحقق برنامه‌ریزیهای توسعه توسط دولت ها، طراحی شده‌اند. در عین حال، این برنامه‌ها اشکالات متعدد ساختاری، فرایندی و خطاهای گوناگون در مدل برنامه‌ریزی و الزامات آن، نهایتاً نقش خاصی نیز در توسعه واقعی اقتصاد ایران ایفا نکرده‌اند. به طور مثال درخصوص برنامه ششم توسعه طبق اعلام دیوان محاسبات کشوری براساس خوداظهاری نهادهای دولتی، تنها ۳۰ درصد از نتایج مد نظر این برنامه محقق شده است. در کنار این امر،

می‌توان تجاربی از مداخلات اقتصادی و اجتماعی در دوره‌های مختلف مبتنی بر برنامه‌های توسعه را به یاد آورد که منجر به شکل‌گیری آشوب‌ها و شورش‌های خیابانی کوچک و بزرگ در بخش‌ها یا سراسر کشور شده است (مثلا در دولت های آقایان هاشمی و روحانی).

این تجربه های ناموفق و مستمر برنامه ریزی دولتی توسعه در ایران عوامل متعددی دارد که بی توجهی به آنها در برنامه ریزی های توسعه موجب تکرار شکست های این نوع از برنامه ریزی و اتلاف گسترده منابع و از دست رفتن فرصت ها و امکان توسعه می شود.

مهمترین این عوامل را در ناتوانی دولت های مختلف در اجرای سیاست ها و برنامه ریزی ها مستقل از کیفیت برنامه ریز و سیاست ها می توان جست و جو کرد. شاخص توانمندی دولت ایران بسیار پایین بوده و اکنون به میزان قابل توجهی نیز کاهش یافته و از نمره ۴٫۶ در سال که ۲۰۱۱ امتیاز پایین برای توانایی دولت است به ۳٫۸ در سال ۲۰۲۰ رسیده است که دولت را در جمع دولت های ناتوان قرار می دهد. این امر نشانگر آن است که در حال حاضر، دولت از توانمندی لازم برای اجرای سیاست‌های توسعه‌ای برخوردار نیست و نمی‌تواند واجد نقش موتور محرکه برای توسعه باشد. از طرفی، ضعف جامعه به دلیل نهادمند نبودن آن یا به صورت دقیقتر نهاد زدایی شده بودن یا توده ای و اتمیزه شدن آن، پایین بودن اعتماد نهادی و همچنین تشتت‌های قومیتی، مذهبی، زبانی و جغرافیایی که منجر به گسترش تقابل‌های اجتماعی بر بستر دموکراسی شده، عملاً امکان دستیابی به همگرایی را تبدیل به

امری ممتنع کرده و عرصه سیاست، جامعه و اقتصاد را به عرصه سهم‌خواهی، یارگیری و غارت تبدیل کرده است که خروجی این وضعیت از سویی موجب امتناع سیاست و از سویی موجب استهلاک سرمایه اجتماعی حاکمیت شده است. تکرار برنامه‌ریزی توسعه در ایران به شیوه گذشته نیز با توجه به ضعف‌های موجود دولت و نظام برنامه ریزی منجر به تقویت چرخه هدر رفت منابع، اختصاص منابع به بخش‌های غیرمولد، افزایش تورم، تعمیق فقر، صنعت‌زدایی در کشور و اثرات ضدتوسعه‌ای مختلف خواهد شد و اگر بخواهیم در برنامه هفتم به ادامه همان مسیر گذشته بپردازیم، مجدداً همین شرایط را با درجه وخامت بیشتری تجربه خواهیم کرد.

با توجه به مقدمات مطرح‌شده، به نظر می‌رسد مسیر توسعه کشور الزاماً با توجه به ساختار حکومت و وضعیت جامعه مستلزم انجام دو اقدام اساسی به عنوان پیش‌نیازهای توسعه است: نخست؛ توانمندسازی دولت با اقداماتی همچون ایجاد شفافیت در ساختارها و فرایندهای دولتی برای رفع تعارض منافع در کلیه ساختارها و فعالیت های دولت و رعایت الزامات نهادی، ساختاری و انسانی آن. توجه به ضرورت توسعه زیست‌بومی در برنامه ریزیها، تنظیم‌گری نظارت و ارزیابی و وضعیت ضمانت های قانونی لازم برای آن در کشور و موارد مشابه دیگر است که در اصل به معنای تقدم توسعه در خود دولت و برنامه ریزی برای آن، بجای برنامه ریزی توسعه واجرای آن توسط دولت ناتوان است. دوم؛ تقویت جامعه از طریق ایجاد انسجام و افزایش سرمایه اجتماعی از طریق تقویت نهادهای

اجتماعی، فراهم کردن شرایط امکان ایفای نقش به جامعه در مسیر توسعه، مشارکت دادن، تربیت و آموزش مردم برای مشارکت در راه توسعه. این مسیر، مسیری است که می‌توان از آن امید تغییر و حرکت جامعه ایرانی به سمت توسعه و تعالی را داشت.

# برای توسعهٔ مشارکتی آمـــــــاده هستیم؟

## مقدمه

توسعه فرآیند بهبود بخشیدن به کیفیت زندگی تمام مردم است. یک بخش مهم از توسعه به ایجاد شرایطی که عزت نفس مردم را رشد دهد وابسته است(معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ۱۳۹۳: ۱۴). برنامه‌های توسعه باید در پی تحقق چنین هدفی باشند. ابزارهای مختلفی برای توسعه وجود دارد. اما رویکردهای جدید به توسعه، متکی بر مشارکت عمومی مردم است. تأکید بر این است که توسعه از طریق مشارکت حاصل می‌شود(Noori ۲۰۲۲: ۷۵). اما دولتی که بخواهد مشارکت مردم را جلب کند لازم است آرایش و سازماندهی مناسب این وضعیت را داشته باشد.

منسجم‌ترین و قوی‌ترین ساختارهای دولت به ترتیب متعلق است به فنلاند، نروژ، ایسلند، نیوزلند، دانمارک و سوئیس*.




**دکتر محسن ردادی**

کارشناس دفتر
مطالعات اجتماعی
مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی


*. https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/۲۰۲۲/۰۷/۲۲-FSI-Report-Final.pdf

همین کشورها در رأس کشورهای دنیا از نظر اقدامات داوطلبانه هستند(Rothstein ۲۰۱۱: ۱۴۶). بنابراین در کشوری که دولتی قوی‌تر دارد، مشارکت مردمی هم بیشتر است. دولتی که بتواند قابلیت جلب مشارکت مردمی را در خود ایجاد کند، می‌تواند مسیر توسعه و پیشرفت را سریع‌تر و کامل‌تر طی کند.

تجربه نشان داده بدون مشارکت مردمی، فرایندهای توسعه شکست می‌خورند. مثلاً در تمام برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی فسادستیزی مورد توجه بوده است. اما این کار از طریق افزایش نظارت و نه از طریق شفافیت پیگیری می‌شد. به واژه‌های شفافیت و فساد در کل برنامه‌های اول تا ششم کمتر از ۱۰ بار اشاره شده است. پاسخگویی در کل برنامه‌های اول تا ششم مجوعاً ۱۵بار بیان شده است. اما واژهٔ نظارت در تمام برنامه‌ها زیاد تکرار شده و در برنامهٔ ششم بیش از ۵۰بار آمده است(مصطفوی ۱۳۹۶: ۱۰۰-۱۰۱). این یعنی نظارت، بدون اتکا به مشارکت عمومی دنبال می‌شد. اگر بپذیریم که علیرغم تأکید بر نظارت، نتوانستیم فساد را کنترل کنیم، آنگاه متوجه می‌شویم که فسادستیزیِ غیرمشارکتی به وضوح شکست خورده است. قابل توجه است که رتبه ایران در ادراک فساد* در سال ۲۰۲۱ در میان ۱۸۰ کشور، ۱۵۰ بود(Transparency International ۲۰۲۱). اگر شفافیت و پاسخگویی به دولت تکلیف می‌شد، قاعدتاً ادراک عمومی فساد در کشور این میزان زیاد نبود. در توسعهٔ مشارکتی، پاسخگویی سریع و مؤثر به اولویت های افکار عمومی، ریشه‌کن کردن روال‌های فسادآور، و صیانت از آزادی‌های اجتماعی اهمیت دارد(MISHLER and ROSE ۲۰۰۱: ۵۶).

*. Corruption Perception

## ویژگی‌های دولت مجریِ توسعهٔ مشارکت‌محور

برای توسعهٔ مشارکت‌محور، لازم است زمینهٔ اجتماعی مناسبی فراهم شود که در این بستر شهروندان بتوانند با یکدیگر همکاری کنند:

### ۱. قابلیت اعتماد

قدم اول برای همکاری و مشارکت شهروندان، اعتماد داشتن به یکدیگر و به دولت است. اعتماد یک مفهومِ شناختی است و به «احساس» مردم بازمی‌گردد(Han ۲۰۱۶: ۱۳۱۶). دولتی که مورد اعتماد مردم نباشد نمی‌تواند مشارکت آنان را جلب کند.

### ۲. مولّد انبوه اطلاعات

داده‌ها و آمار کافی نیاز است تا شهروندان زمینه‌های مشترک همکاری را بیابند و با اطمینان کافی اقدام به مشارکت نمایند. دولت باید به صورت مداوم اطلاعات و داده‌های فراوان تولید کند و آنها را شفاف در اختیار مردم قرار دهد.

### ۳. سازمان‌دهنده

مشارکت، اقدامی جمعی است و لازم است تک‌تک افراد جامعه با یکدیگر مرتبط شوند و به این وسیله تشریک مساعی کنند. به این منظور لازم است دولت ساختارهای مناسبی را در جامعه تدارک ببیند تا افراد را به یکدیگر مرتبط کند. مؤسسه‌ها، تعداد سازمان‌های مدنی، انجمن‌ها، گروه‌های مردم‌نهاد و... (Stanzani ۲۰۱۵: ۱۳۱-۳۲).

### ۴. آگاهی‌بخش

همکاری و همراهی مردم برای مشارکت نیاز به آگاهی و آموزش دارد. لازم است دولتی قوی و آگاه مردم را به بهترین شکل آموزش دهد تا مردم همکاری با یکدیگر را یاد بگیرند و از این مسیر بتوانند توسعه را پیش ببرند.

### ۵. دارای اعتمادبه‌نفس:

بدون وجود اراده و تصمیم جدی برای همکاری و مشارکت، هرگز شاهد شکل‌گیری توسعهٔ مشارکت‌محور نخواهیم بود. دولت باید اعتماد به نفس و ارادهٔ کافی داشته باشد که از مشارکت ملی بهره‌مند شود. دولتی که از مردم بترسد و یا نگران عواقب پیش‌بینی‌نشدهٔ مشارکت و حضور مردم باشد هرگز به سوی مشارکت توسعه‌محور گام برنمی‌دارد.

اما ساختار دولت باید به گونه‌ای بازسازی و بازآرایی شود که این پنج ویژگی را در دولت ایجاد کند. بدون وجود دولتی قوی و مناسب مشارکت، توسعهٔ مشارکت‌محور شکست می‌خورد. دولت افغانستان، یکی از دولت‌هایی بود که به دلیل ضعف و مشارکت‌پذیر نبودن نتوانست برنامهٔ توسعه را پیش ببرد. بر اساس توصیهٔ بانک جهانی، در افغانستان برنامهٔ همبستگی ملی* برای کاهش فقر اجرا شد. این برنامه شبکه‌های ارتباطی میان مردم را تقویت می‌کرد و قرار بود از این طریق روند توسعه سرعت بگیرد. اما دولت افغانستان نتوانست با شبکه‌های محلی و سنتی که متشکل از افراد معتبر و محترم هر منطقه بودند، سازگار شود . به همین دلیل در ایجاد شبکه‌های ارتباطی مستقل شکست خورد(Noori ۲۰۲۲: ۷۷) و توسعه در افغانستان طبق برنامه پیش نرفت.

*. National Solidarity Program: NSP

## مقایسه برنامه‌های توسعه

اولین برنامهٔ توسعهٔ اقتصادی ، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ نوشته شد. به صورت کلی در قانون برنامهٔ اول تمرکز بر موضوع‌های اقتصادی بود و احکام آن به گونه‌ای تنظیم شده بود که دولت بدون مشارکت مردم برنامهٔ توسعه را پیش ببرد. حتی اگر جایی کلمه «مشارکت» به کار رفته بود به معنای دریافت پول از مردم است(تبصره ۸، ۲-۲ ، ۳-۱۵، ۳-۱-۴ قانون اول توسعه ۱۳۶۸).

برنامهٔ دوم توسعه نیز همانند برنامهٔ اول توسعه ماهیتی اقتصادی دارد. چه‌بسا احکام این قانون بیش از برنامهٔ اول اقتصادی است. در این برنامه نیز اگر جایی مشارکت به کار رفته، بیشتر معنای اقتصادی دارد(تبصرهٔ ۷، تبصرهٔ ۷۶، بند۱۳از قسمت ۶ از بخش دوم قانون دوم توسعه ۱۳۷۳). معمولاً همکاری و مشارکت جنبهٔ «دگریاری» و کار گروهی دارد. اما در این قانون حتی همکاری و مشارکت با عنوان «خودیاری» پیوند خورده و معنای آن این است که برای طرح‌های عمرانی از مردم پول دریافت شود(تبصره ۷ قانون دوم توسعه ۱۳۷۳). مشخص است که دولت بنایی برای بهره‌گیری از مشارکت مردم در توسعه ندارد.

در قانون برنامهٔ دوم توسعه، جلب رضایت مردم و ارباب رجوع جزو اهداف مصرّح در متن نیست. این بی‌توجهی به جلب رضایت عمومی در سال‌های بعد اثر خود را نشان داد. بر اساس گزارش توسعهٔ انسانی سازمان ملل، نمرهٔ شاخص رضایت کلی ایرانیان، ۴۸ درصد بوده است(سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۱۳۹۴: ۴۱۱). سخن این است که دولت وقت، می‌خواست توسعه را بدون حضور و حتی رضایت مردم پیش ببرد.

در قانون برنامهٔ دوم ۳۵ بار کلمهٔ نظارت تکرار شده و مسئولیت‌پذیری و وجدان کاری مجموعاً ۷ بار تکرار شده و این نشان می‌دهد که

■ سید محمد خاتمی در مجلس شورای اسلامی (ارائه دهنده برنامه های سوم و چهارم توسعه)



سیاست‌گذاران به واگذاری امور به مردم اعتقادی نداشتند؛ بلکه به نظارت و پایش مداوم می‌اندیشیدند.
نگاه اقتصادزده در برنامهٔ سوم توسعه ادامه پیدا کرد. در متن قانون، مشارکت عمومی به صورت کلی و بدون پرداختن به جزئیات و ابزارها، در موضوع واگذاری سهام‌ها اشاره شده است(ماده ۱۰ قانون سوم توسعه ۱۳۷۹).
برنامهٔ چهارم توسعه، با مشارکت مردمی بیشتر سرسازگاری دارد. در فصل هشتم قانون برنامهٔ چهارم (ارتقاء امنیت انسانی و عدالت اجتماعی) ذیل بخش سوم (توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی) تصریح شده بود که برای ارتقای سرمایهٔ اجتماعی اقدامات زیر در سال اول این موارد پیگیری شود: سنجش و ارزیابی سرمایهٔ اجتماعی؛ گزارش سالانه از عوامل تأثیرگذار بر سرمایهٔ اجتماعی؛ توجه به مؤلفه‌ها از قبیل اعتماد انسجام قانون‌گرایی و وجدان اجتماعی؛ ارزیابی سالانهٔ رضایت عمومی و بررسی تغییرات آن در نتیجه عملکرد عمومی حاکمیت؛ تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم و نهادهای غیر دولتی؛ زمینه‌سازی گسترش کیفی و کمّی نهادهای مدنی. (ماده ۹۸ قانون چهارم توسعه ۱۳۸۳) پرداختن و برجسته کردن این ابزارها و مؤلفه‌ها برای تقویت سرمایهٔ اجتماعی مهم بود.
برجسته شدن سرمایهٔ اجتماعی در برنامهٔ چهارم می‌توانست زمینهٔ مشارکت بیشتر مردم را فراهم کند. زیرا سرمایهٔ اجتماعی ساختار دولتی را آمادهٔ پذیرش مشارکت مردم می‌کند.
برنامهٔ پنجم توسعه به شفاف‌سازی و توزیع اطلاعات توجه داشت(ماده ۵۴ قانون پنجم توسعه ۱۳۸۹). همچنین نقش و جایگاه مناسبی برای سازمان‌های مردم‌نهاد در نظر گرفته شده

است(مادۀ ۱۰۲ و مادۀ ۲۱۱ و مادۀ ۲۳۰ قانون پنجم توسعه ۱۳۸۹). این ابزارها راه را برای مشارکت توسعه‌محور باز می‌کند.

در برنامۀ ششم نسبت به برنامۀ قبل، شفافیت و مشارکت بیشتر مورد تأکید قرار گرفت. کلمۀ مشارکت ۴۷ بار در قانون برنامۀ ششم توسعه تکرار شده است. همچنین برای شفافیت‌زایی، راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی در حوزه بازار سرمایه، راه‌اندازی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت، الزام تمامی دستگاههای اجرایی به افتتاح حسابهای بانکی نزد بانک مرکزی و انجام عملیات‌ها صرفاً از از طریق خزانه‌داری کل کشور، الزام بانک مرکزی به استقرار سامانه‌های نظارتی برخط به‌منظورِ نظارت مستمر بر نظام بانکی، الزام دولت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا و...، در نظر گرفته شده بود (دفتر مطالعات اقتصادی ۱۳۹۶: ۶). این شفافیت می‌توانست داده‌های مناسبی در اختیار مردم قرار دهد تا بر عملکرد دولت نظارت کنند و به این ترتیب در حکمرانی مشارکت داشته باشند.

علیرغم همۀ این موارد، برنامۀ توسعه، مردم‌محور نبود. یعنی همچنان مدار توسعه گرد دولت می‌چرخید. ساختارهای دولت متناسب با مشارکت مردم بازسازی و تنظیم نشده بودند و فقط بخش‌های محدودی از دولت بر مردم گشوده بود. مردم در فرایند توسعه نقش‌آفرین نبودند. در جدول زیر بخش‌هایی از قانون برنامۀ ششم که ظرفیت استفاده از مشارکت مردمی وجود داشت ولی مورد توجه سیاست‌گذاران قرار نگرفته بود بیان شده است:

| ماده | موضوع |
| --- | --- |
| ۳ و ۴ | رشد اقتصادی ۸ درصدی |
| ۲۷ | پدافند غیرعامل |
| ۴۱ | پدافند غیرعامل در حوزه تأسیسات هسته‌ای |
| ۷۴ | پدافند غیرعامل در حوزه سلامت |
| ۱۰۶ | پدافند غیرعامل در حوزه نظامی |
| ۱۰۹ | پدافند غیرعامل در حوزه رایانیکی |
| ۱۰۲ | حمایت از خانواده و جلوگیری از فعالیت مخرب رسانه‌ها |
| ۱۰۷ | جنگ نرم از منظر فضای مجازی و رایانیکی |
| ۸ و ۱۸ و ۲۵ | نظارت بر نظام بانکی |
| ۱۹ | گسترش تعاونی به منظور ارتقای مشارکت و همکاری مردمی از طریق افزایش سرمایه بانک توسعه تعاون |
| ۲۲ | بهبود محیط کسب و کار از طریق شفافیت |
| ۲۷ | الزام‌های اقتصاد مقاومتی |
| ۳۵ | مقابله با کم‌آبی |
| ۹۸ و ۱۰۰ | حفظ میراث فرهنگی |
| ۱۰۵ | جلب مشارکت ایرانیان خارج از کشور |

| توضیح |
| --- |
| غفلت از جلب مشارکت مردم برای رسیدن به رشد ۸ درصدی. |
| غفلت از نقش مهم مشارکت مردم در پدافند غیرعامل. شهروندان، بزرگترین سد و مهمترین لایهٔ دفاعی در برابر تهاجم‌های دشمن به‌شمار می‌روند. اما در این برنامه توجهی به نقش مردم نشده است. |
| غفلت از نقش مهم مشارکت مردم در جنگ نرم |
| در کنار نظارت دولتی، اگر شفافیت هم مورد تأکید قرار می‌گرفت، امکان نظارت مردمی نیز فراهم می‌شد |
| سیاست‌گذار، تعاونی را موضوعی اقتصادی دیده واز جنبهٔ اجتماعی آن غافل بوده است. در حالی که اگر زمینهٔ لازم برای افزایش همکاری مردم و مشارکت دیده می‌شد، احتمالاً به هدف ۲۵ درصد سهم تعاونی در اقتصاد کشور(ماده ۲۴ قانون ششم توسعه ۱۳۹۶) نزدیک می‌شدیم. |
| غفلت از اثر مشارکت مردمی در بهبود محیط کسب و کار |
| غفلت از نقش مشارکت مردم در موفقیت اقتصاد مقاومتی |
| غلبه نگاه فنی و غفلت از نقش مشارکت مردم در مدیریت آب. در نتیجه در سال‌های اخیر نشانه‌هایی از منازعه‌های آبی در کشور به چشم می‌خورد |
| غفلت از مشارکت مردمی و گروه‌های مردم نهاد در حفظ و حراست از میراث فرهنگی |
| تفوق نگاه اقتصادی در مشارکت ایرانیان خارج از کشور. مشارکت ایرانیان خارج از کشور فقط در سرمایه‌گذاری دیده شده است. در حالی که ظرفیت مشارکت این دسته از هموطنان بسیار بیشتر است. |

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

وقتی اولین برنامهٔ توسعه نوشته شد، دقیقاً متناسب با نیازهای دولت سازندگی بود. دولت سازندگی، با ایجاد طبقهٔ تکنوکرات‌ها و مدیران حرفه‌ای، سیاست‌گذاری را به انحصار این متخصصان دولتی درآورد. از آن زمان به بعد، مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تأثیرگذاری محدودتری پیدا کرد. برنامه‌های توسعه نیز همین مسیر را دنبال می‌کنند. برنامه‌های توسعه، تاکنون متناسب با دولتی «تمامیت‌خواه» بوده است. دولتی که صلاحیت مردم برای حضور در فرایند توسعه را نپذیرفته است و خود ادارهٔ امور را در دست دارد.

اما به نظر می‌رسد که این نگاه باید تغییر کند. از یک‌سو، رویکردهای جدید در توسعه، واگذاری نقش و تأثیر بیشتر به مردم را توصیه می‌کند و از سوی دیگر، اصول انقلاب اسلامی با این نوع توسعه سازگاری بیشتری دارد. چه‌بسا ناکامی در اجرای برنامه‌های توسعه، دور شدن از اصل مردم‌محوری در ادارهٔ امور باشد. بر این اساس باید برنامه‌ای نوشت که نقش اساسی و محوری برای مردم در فرایند توسعه در نظر گرفته باشد و متناسب با این برنامه، نظام حکمرانی، دولتی قوی و مشارکت‌جو را بازآرایی کند.

در توسعهٔ مشارکت‌محور، انجمن‌ها، گروه‌های مردم‌نهاد، گروه‌های جهادی و سایر گروه‌های غیردولتی، نقش مهمی در سیاست‌گذاری، اجرای سیاست‌ها و نظارت خواهند داشت. حاکمیت دولت در این ساختار جدید، قوی‌تر می‌شود اما مسئولیت و ادارهٔ برخی حوزه‌های سیاسی‌اجتماعی را به این گروه‌ها واگذار می‌کند. در این زمینه چند راهبرد پیشنهاد می‌شود:

### ۱. تدوین مشارکتی برنامهٔ توسعه

در اولین قدم مناسب است که در تدوین برنامهٔ هفتم از عموم صاحب‌نظران و گروه‌های مردمی استفاده کرد.

### ۲. شکستن انحصار دولت در اطلاعات و داده‌ها

یکی از موانع حضور گروه‌های غیردولتی در سیاست‌گذاری و اجرا، بی‌خبری و کمبود داده‌هاست. به این منظور مناسب است که شفافیت به صورت جدی از سوی دولت پیگیری شود و مجلس شورای اسلامی دولت را موظف کند که اطلاعات و آمارهای غیرامنیتی را از حالت محرمانگی خارج کرده و در دسترس شهروندان قرار دهد. با جریان یافتن اطلاعات در شبکه‌های ارتباطی توسعهٔ اقتصادی شتاب می‌گیرد(Engbers and Rubin ۲۰۱۸: ۵۷۴).

### ۳. نظارت عمومی به جای نظارت دولتی

در ساختار فعلی دولت‌ها، تکیه بر سازمان‌های رسمی بازرسی و حسابرسی است. اما بازآرایی دولت و نظام حکمرانی متناسب با توسعهٔ مردم‌محور باید به مردم و گروه‌های مردمی نقش مؤثرتری در نظارت و مبارزه با فساد داده شود. در واقع اجازه داده شود که همهٔ مردم تبدیل به بازرس و حسابرس شوند. در این صورت احتمال وقوع فساد بسیار کم می‌شود و اعتماد عمومی افزایش می‌یابد.

### ۴. تقویت ساختارهای مشارکتی در جامعه

در توسعهٔ مشارکتی، مردم باید متولی ادارهٔ امور مختلف شوند. بسیاری از بخش‌های اقتصادی را می‌توان به تعاونی‌های واقعی، و نه شرکت‌های خصوصیِ شبه‌تعاونی، واگذار کرد. در سایر حوزه‌ها نیز ساختارهای مناسبی ایجاد کرد تا مردم بتوانند از طریق این ساختارها در ادارهٔ امور نقش ایفا کنند. در این صورت بدون اینکه حاکمیت دولت تضعیف شود، یا هزینه‌ها و سازمان‌های اداری دولت افزایش یابد، مسئولیت و ادارهٔ بخش عمده‌ای از حوزه‌های جامعه به مردم واگذار می‌شود و دولت فقط در ارائهٔ خدمات عمومی حضور مستقیم خواهد داشت.



## منابع


۱. دفتر مطالعات اقتصادی.۱۳۹۶. بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی. تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی. دسترسی در تیر ۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/report/show/۱۰۱۸۱۴۶

۲. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. ۱۳۹۴. سند برنامه ششم توسعه. دسترسی در تیر ۱۴۰۱. https://mpb.mporg.ir/FileSystem/File.aspx?Mode=File&ObjectType=DataItem&ObjectId=۶۰۱f-۷۳f۹-۰۱۶۷-۴۷۰۸-b۸۵۹-۵۵۸۰۲۱c۷daa۵

۳. قانون اول توسعه. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی ، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۶۸. دسترسی در تیر۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۱۷۵۵

۴. قانون پنجم توسعه. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) .۱۳۸۹. دسترسی در تیر۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۷۹۰۱۹۶

۵. قانون چهارم توسعه. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۸۳. دسترسی در تیر ۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۴۲۰۲

۶. قانون دوم توسعه. قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۷۳. دسترسی در تیر ۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۲۴۸۸

۷. قانون سوم توسعه. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۷۹. دسترسی در تیر ۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۳۳۰۱

۸. قانون ششم توسعه. قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶). ۱۳۹۶. دسترسی در تیر ۱۴۰۱. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۰۱۴۵۴۷

۹. مصطفوی، سید محمد حسن. ۱۳۹۶. «مروری بر برنامه‌های توسعه

کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آن‌ها با معیار برخی شاخص‌های مرتبط با اقتصاد اسلامی» نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی۶(۱۸): ۸۳تا۱۰۳.

۱۰. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور. ۱۳۹۳. مستندات برنامه ششم توسعه. دسترسی در تیر۱۴۰۱. https://budget.farhang.gov.ir/ershad_content/media/image/۲۰۱۴/۱۰/۲۰۸۷۱۹_orig.pdf

۱۱. Engbers, Trent A., and Barry M. Rubin. ۲۰۱۸. "Theory to Practice: Policy Recommendations for Fostering Economic Development through Social Capital." Public Administration Review ۷۸(۴): ۵۶۷-۷۸.

۱۲. Han, Sehee. ۲۰۱۶. "The Association of Self-Esteem with Individual and Contextual Levels of Social Capital: Evidence from a Multilevel Analysis." Social Science Quarterly ۹۷(۵): ۱۳۱۵-۲۹.

۱۳. https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/۲۰۲۲/۰۷/FSI-۲۰۲۲-Report-Final.pdf

Transparency. ۲۰۲۱. "Corruption Perceptions Index - Explore the ۲۰۲۱ ... ." International. ۲۰۲۲. Accessed July https://www.transparency.org/en/cpi/۲۰۲۱.

۱۴. MISHLER, WILLIAM, and RICHARD ROSE. ۲۰۰۱. "What Are the Origins of Political Trust?" Comparative Political Studies ۳۴(۱): ۳۰-۶۲.

۱۵. Noori, Hadi. ۲۰۲۲. "Social capital and structural disadvantages: A case of Community-Driven Development program in Afghanistan." Asian Social Work and Policy Review ۱۶(۱): ۶۸-۷۹.

۱۶. Rothstein, Bo. ۲۰۱۱. The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press.

۱۷. Stanzani, Sandro. ۲۰۱۵. "Dimensions of social capital and subjective well-being: evidence from Italy." International Review of Sociology ۲۵(۱): ۱۲۹-۴۳.

# آینـــــده در کمیـــن دولتِ بزرگ، بی‌ابزار و مسئولیـــت‌پذیر

مشهورترین اثر ماکس وبر "اخلاق پروتستانی و روح سرمایه‌داری" است. خوانش متعارف از این اثر در ایران بر آنست که اخلاق پروتستانی (به مثابه نوعی اخلاق زاهدانه) عامل پیدایش روح سرمایه‌داری (به عنوان نوعی وضعیت پیشرفته صنعتی و اقتصادی) شده است. اگرچه این روایت دچار کج‌فهمی شدیدی است و عمدتاً توسط فارغ‌التحصیلان رشته‌های مدیریت و اقتصاد در ایران تبلیغ می‌شود، اما در دوره‌هایی تأکید مقامات کشور بر سخت‌کوشی و ساده‌زیستی را به دنبال داشته است؛ مؤلفه‌هایی که با تکیه بر سیره امیرالمؤمنین علیه‌السلام وجاهت دینی هم یافتند. بدین ترتیب، کوشش به منظور اصلاح "فرهنگ اقتصادی" به عنوان ابزار تحقق "توسعه اقتصادی" در دوره سازندگی مورد توجه دولتمردان قرار گرفت.

در سال‌های بعد "خصوصی‌سازی" به عنوان راهکاری غیرایدئولوژیک و عقلانی در جامعه




**دکتـــر اسماعیل فراهانی**

کارشناس دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

ایرانی تشویق و ترویج گردید و به نوعی ذهنیت مسئولان کشور را دگرگون کرد. بلکه شاید بتوان گفت پروژه "نفوذ" از این دوره پدید آمد. نقطه عطف این نفوذ، تطهیر و تخفیف "سرمایه‌داری" از هیأت یک ایدئولوژی پیچیده سیاسی به راهبردی اقتصادی و ساده به نام "خصوصی‌سازی" بود؛ تغییر وجهه‌ای که مغایرت این راهبرد با اندیشه امام خمینی رحمه‌الله را به سهولت پنهان کرد*.

اگرچه بسط گفتمان خصوصی‌سازی از دولت هاشمی‌رفسنجانی آغاز شده بود اما در دوره اصلاحات و با محوریت مجمع تشخیص مصلحت نظام صورتی نهادینه یافت و سبب ارائه روایتی نو از اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی شد. بنابراین، مقرر شد گفتمان "خصوصی‌سازی" که بر اساس ایده "رقابت" شکل گرفت، بواسطه جذب "سرمایه"ها و سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و همچنین افزایش "بهره‌وری"، تحقق رشد اقتصادی ۸ درصدی را ممکن سازد. گفتمان مزبور دو محور اساسی اِعلامی داشت: اول- کوچک و چابک‌سازی دولت و نیروی انسانی آن، دوم- واگذاری مالکیت‌ها و به قولی تصدی‌گری‌های دولت.

سخن علمی در باب نقد اصل ایده "خصوصی‌سازی" نایاب نیست و منتقدان کم‌شماری اینجا و آنجا کوشیدند تا نشان بدهند"خصوصی‌سازی" بر خلاف ظاهر قانع و موقر خود، به حوزه اقتصاد بسنده نخواهد کرد و مانند غده‌ای سرطانی تمام پیکره جامعه را دربر خواهد گرفت اما انتقادها راه به جایی نبرد

*. امام خمینی رحمه‌الله در پیام قطعنامه ۵۹۸ (مورخ ۱۳۶۷/۴/۲۹) فرمودند: «ما درصدد خشکانیدن ریشه‌های فاسد صهیونیزم، سرمایه‌داری و کمونیزم در جهان هستیم» (جلد ۲۱ صحیفه امام، صفحه ۸۱).

و تصمیم‌گیران کشور صرفاً دستگاه‌های فرهنگی را از فهرست واگذاری‌ها کنار گذاشتند.

شاید در سال‌های نخست انتظار زیادی بود که مسئولان کشور بخش قابل توجهی از انتقادها را پذیرا شوند. اما به هر روی برخی متفکران پیشتر متذکر شده بودند که سرمایه‌داری سه پایه اساسی دارد: "رقابت بر سر بقاء" در اندیشه چارلز داورین و دانش زیست‌شناسی، "رقابت بر سر سود" در اندیشه آدام اسمیت و دانش اقتصاد، و "رقابت بر سر لذت" در اندیشه زیگموند فروید و دانش روانکاوی*، و البته یادآور شده بودند که جامعه سرمایه‌داری برآیندی از این سه رقابت غیرقابل تفکیک است. در سالیان بعد آثار دیگری به شرح "جامعه بازار" پرداختند و نشان دادند چگونه در واقعیت، منطق بازار می‌تواند مبادلات و عقلانیت اقتصادی، نظم و ساخت اجتماعی، دولت و نهادهای سیاسی، فرهنگ و سازوکارهای رفتاری را شکل بدهد**.

به هر صورت، اینک که سه دهه از اجرای کجدار و مریز سیاست‌های فوق می‌گذرد دیگر نیازی نیست که برای ارزیابی راهبرد-گفتمان خصوصی‌سازی به منابع علمی و نظری مراجعه کنیم، بلکه واقعیت اجتماعی پیش چشمان ماست. برخی واقعیات عینی که ارتباط آنها با سیاست‌های اِعلامی خصوصی‌سازی کمابیش روشن است به شرح زیر هستند: طی سه دهه گذشته دائماً دولت بزرگتر شده است و نیروی انسانی پرشماری در قالب‌های مختلف به همکاری با دستگاه‌های دولتی مشغول هستند***.

* . کتاب "هنر عشق ورزیدن" (۱۹۵۶) اثر اریک فروم (۱۹۰۰-۱۹۸۰).
** . کتاب "جامعه بازار: بازار و نظریه اجتماعی مدرن" (۲۰۰۱) اثر دن اسلیتر و فرن تونکیس.
*** . ن.ک: رشد ۱۵۸ درصدی تعداد کارکنان دولت همزمان با دو برابر شدن جمعیت در ۲۷ سال گذشته، روزنامه سرمایه، شماره: ۵۶۸، صفحه ۲، مورخ: ۱۳۸۶/۷/۹.

ضمن اینکه گروه‌های متنوع کارمندانی که در فرآیندهای غیرشفاف و بویژه در قالب طرح‌های تبدیل وضعیت یکباره نیروهای شرکتی و... به استخدام دستگاه‌های مختلف درمی‌آیند، بعضاً فاقد حداقل صلاحیت‌های لازم هستند. چراکه در بدو امر بدون طی مقدمات لازم و توسط پیمانکاران خصوصی جذب شده بودند. علاوه بر این، تلاش برای استخدام رسمی در برخی نهادهای خوش‌استخدام -که روندهای متناوب و اشتهای سیری‌ناپذیری برای جذب نیرو دارند*- و گرفتن انتقالی به سایر دستگاه‌ها به یکی از شگردهای تحرک اجتماعی برخی جویندگان کار تبدیل شده است.

بخش بزرگی از دارایی‌های دولت به بخش‌های خصوصی و خصولتی واگذار شده** و در بسیاری از مواقع، دولت ابزار لازم برای مداخله در صحنه‌های مختلف اداره کشور و اِعمال حاکمیت خود را از دست داده است***. بنابراین، روی دیگر مداخله نهادهای انقلابی و وابسته به مقام معظم رهبری نظیر نیروهای مسلح و ستاد اجرایی فرمان امام رحمه‌الله در وضعیت‌های بحرانی، ناتوانی دولت از مداخله، به جهت نداشتن ابزارهای لازم است. در سوی دیگر، بخش قابل توجهی از شرکت‌های واگذار شده به بخش

* . مطابق گزارش‌ها تا پایان سال ۱۳۹۷ از مجموع ۲ میلیون و ۲۷۶ هزار و ۹۲۸ نیروی شاغل در دستگاه‌های اجرایی، ۹۵۵ هزار و ۲۹۱ نفر به وزارت آموزش و پرورش مربوط می‌شود که از این میزان، ۸۲۶ هزار و ۸۰۱ نفر نیروهای رسمی هستند (دولت چه تعداد کارمند دارد؟، جامعه خبری تحلیلی الف، کد خبری: ۳۹۸۰۳۲۹۱۵۰، مورخ: ۱۳۹۸/۳/۲۹).

** . ن.ک: تأخیر دولت در اتمام خصوصی‌سازی ۴ ساله شد، خبرگزاری تسنیم، کد خبری: ۱۶۹۱۳۱۰، مورخ: ۱۳۹۷/۱/۱۳.

*** . باید عنایت داشت که مکمل واگذاری دارایی‌های دولت، رجوع حاکمیت به ایده‌هایی همچون "تنظیم‌گری" است که در مواقعی همچون "شکست بازار" و یا "موضوعات حساس" در دستور کار قرار می‌گیرد. در این چارچوب، نهادهایی مانند "شورای قابت" و "سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی" (ساترا) نشان‌دهنده ظرفیت سیاسی و سیاستی کشور در چارچوب ایده تنظیم‌گری هستند.

خصوصی در وضعیت اسف‌باری قرار دارند و بعضاً از مدار تولید خارج شده‌اند و به موازات آن‌ها شرکت‌های واگذارشده به بخش خصولتی نیز با همان مدیران دولتی غیرمتخصص و به گونه‌ای زیان‌ده اداره می‌شوند. این در حالی است که اگر این شرکت‌ها رسماً در اختیار دولت می‌بودند حداقل ذیل دستگاه تخصصی و با اِعمال نظارت‌های لازم بر عملکرد مالی‌شان مدیریت می‌شدند.

نامزدهای انتخابات‌های گوناگون و علی‌الخصوص ریاست‌جمهوری در ایران بطور عمدی یا سهوی شعارهای انتخاباتی را طرح می‌کنند که در حال و هوای دولت بزرگ و توانمند، معنادار است. آن‌ها برای دستیابی به قدرت و یا از سر تعهد به مردم وعده جبران خسارت‌های واردشده توسط بورس و بازار سرمایه، مؤسسات مالی خصوصی و... را می‌دهند و صداوسیمای ملی دائماً درباره ضعف دولت‌های غربی و خصوصاً آمریکا در بازسازی مناطق بحران‌زده این کشورها به تولید خبر و تحلیل می‌پردازد، در حالی که روی دیگر کوچک‌سازی دولت، کاهش مسئولیت-توان دولت و لزوم قدرت‌یابی صنعت بیمه است. زیرا صنعت بیمه به مثابه صنعت کاهش ریسک، یکی از مؤلفه‌های کلیدی جامعه سرمایه‌داری و به عبارت بامسمایی جامعه ریسک است. بدین ترتیب، از یکسو نتیجه فرآیند سیاست‌ورزی مردم‌سالارانه به گسترش وعده و وعیدهای خارج از توان مسئولان (پوپولیسم/ عوام‌گرایی) منجر می‌شود و از سوی دیگر، عدم تحقق وعده‌های رئیس‌جمهور و تکالیف مالایطاق نمایندگان مجلس چیزی جز گسترش یأس و سرخوردگی میان آحاد شهروندان نیست.

ایده‌هایی همچون ایجاد رقابت، تأمین امنیت سرمایه، زمینه‌سازی برای جذب سرمایه‌گذار خارجی و... در حوزه‌های اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی-سیاسی بی‌تأثیر و بی‌جهت نیستند و اصولاً چنین ایده‌هایی مستلزم جذب و ادغام در نظام جهانی سرمایه‌داری هستند؛ موضوعی که نیازمند تن دادن جمهوری اسلامی به هنجارهای جهانی (نرمالیزاسیون حکومت) بوده و اساساً نمی‌تواند با هنجارهای فرهنگ اسلامی و ارزش‌های سیاست انقلابی همخوان باشد. از سوی دیگر، کاهش رحم و انصاف، افزایش سوداگری و سرانجام لذت‌جویی مؤلفه‌هایی غیرقابل انکار فرهنگ امروز جامعه ایرانی شده‌اند و به واقع، مطالبات جدیدی برای ایجاد تحول در عقلانیت اقتصادی، ساخت اجتماعی، مشارکت سیاسی و ارزش‌های فرهنگی جامعه ایرانی در شُرف شکل‌گیری است که مدیریت کشور در سال‌های آتی را دشوارتر از گذشته خواهد کرد. این در شرایطی است که برخی افراد و گروه‌های سیاسی تصور می‌کنند در خلأ به وجود آمده به سهولت می‌توانند نسبت به تربیت طبقه‌ای از مدیران متعهد و متخصص برای اداره امور کشور در چارچوب مورد نظر خود اقدام کنند، و روش‌های سیاستگذاری و تنظیم‌گری وارداتی و ترجمه‌ای را به عنوان ابزار نجات کشور در گام دوم انقلاب به کار گیرند.

پذیرش ناکامی خصوصی‌سازی برای هوادارن پرشمار آن بسیار دشوار است زیرا چنانچه خصوصی‌سازی را یکی از تفاسیر سرمایه‌داری - به مثابه پایدارترین اندیشه تمدن مدرن و ایدئولوژی مسلط جهان تک‌قطبی- بدانیم پذیرش شکست این ایده، مترادف با شکست رویکردهای متعارف در علوم

مدیریت و اقتصاد تلقی شده و بسیاری از داستان‌سرایی‌های سیاسی پیرامون نقش لیبرال‌دموکراسی در توسعه اقتصادی کشورهای وابسته به بلوک غرب را نقش بر آب خواهد کرد*. بنابراین، موافقان خصوصی‌سازی ناگزیر شکست مذکور را به اجرای نامناسب سیاست‌ها نسبت خواهند داد**. البته این ادعا ناصحیح نیست اما موافقان این سیاست نمی‌توانند یا نمی‌خواهند به این سئوال پاسخ بدهند که آیا در شرایط فرهنگی- سیاسی ایران امروز اصولاً امکان اجرای مناسب خصوصی‌سازی وجود دارد؟!

در یک جمع‌بندی کلی از آنچه گفته شد به نظر می‌رسد دولت جمهوری اسلامی فاقد نیروی انسانی توانمند، ابزارهای کافی برای اِعمال حکمرانی، ساختار تولیدی غیرتخصصی و نیمه‌تعطیل، تعهدات مالی و اقتصادی روزافزون، و روند رو به نزول انسجام فرهنگی- سیاسی است. و این یعنی آینده کشور با تداوم وضع کنونی در هاله‌ای از ابهام قرار خواهد گرفت. بنابراین، هر گونه اقدام برای اصلاح این وضعیت می‌تواند در برنامه هفتم توسعه -که نخستین برنامه پنج ساله گام دوم انقلاب است- مورد توجه قرار گیرد. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد بازاندیشی در وضع امروز، مهم‌ترین دستمایه اصلاح فرداست.

*. به عنوان مثال، گزارش "بررسی تجربه کره جنوبی در تشکیل هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی (EPB): درس‌هایی برای ایران" به خوبی نشان می‌دهد چگونه داستان‌های موجود در فضاهای ترویجی- رسانه‌ای کشور که می‌گویند پیوستن کره جنوبی به نظام جهانی بازار و استفاده از ظرفیت‌های دموکراسی داخلی عامل توسعه اقتصادی این کشور بود، غیرواقعی و ایدئولوژیک هستند [ذاکری و همکاران (۱۳۹۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۷۰۷۷]. همین معنا به طریق مستندتری در منبع زیر که برنده جایزه نوبل اقتصاد شده نیز آمده است:
چنگ، ها- جون (۱۳۹۲). نیکوکاران نابکار: افسانه‌ی تجارت خارجی آزاد و تاریخچه‌ی پنهان سرمایه‌داری، ترجمه میرمحمود نبوی، مهرداد (خلیل) شهابی. تهران: اختران.

**. ن.ک: تنها ۲۰ درصد از بنگاه‌ها به بخش خصوصی واقعی واگذار شده است/ نباید از واگذاری شرکت‌ها به دنبال کسب درآمد بود، خبرگزاری ایلنا، کد خبری: ۱۲۳۴۴۷۷، مورخ: ۱۴۰۱/۳/۲.

محمود احمدی نژاد، در حال دفاع از برنامه پنجم توسعه



# 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



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها
دفتر مطالعات بنیادین حکمرانی