

درباره برنامه ششم توسعه (۱۴)
ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی
(ویرایش اول)

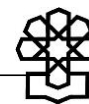
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفاتر: مطالعات اقتصادی
مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۳۴
دی‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱- مروری بر فرآیند تهیه برنامه ششم توسعه و رویکردهای دولت
۶	۱-۱- جایگاه مجلس شورای اسلامی در برنامه: تصویب احکام قانونی یا تصویب برنامه
۷	۱-۲- برنامه ششم: رفع تکلیف قانونی یا سند وفاق ملی
۹	۲- انتظارات حداقلی از یک برنامه توسعه
۱۳	۳- شرایط کشور و ویژگی‌های مورد انتظار برنامه ششم
۱۳	۱-۳- شرایط کشور در آستانه برنامه ششم توسعه
۱۵	۲-۳- انتظارات از برنامه ششم
۲۰	جمع‌بندی
۲۱	پیوست‌ها



درباره برنامه ششم توسعه (۱۴) ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی (ویرایش اول)

چکیده

۱. بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته است به‌ویژه آنکه در کمتر دوره‌ای برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه سیاسی مطلوب تا این حد حساس و جدی بوده است. این درحالی است که از یک طرف به‌دلایل گوناگون از جمله مباحث مربوط به حل‌وفصل منازعه هسته‌ای، کانون‌های تفکر در کشور تاکنون به‌صورت فرعی درگیر موضوع برنامه ششم توسعه شده‌اند و از طرف دیگر اختلاف‌نظر قابل توجهی به‌ویژه در سطح مقامات سیاستگذار و تصمیم‌گیر درباره لزوم برنامه‌ریزی، نوع برنامه، نقش قوه مجریه و قوه مقننه در برنامه و ... وجود دارد.

۲. مروری بر اسناد مربوط به تهیه برنامه ششم توسعه که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منتشر شده است بیانگر آن است که در طول دو سال اخیر درباره نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در برنامه به تدریج این ایده‌های دولت تقویت شده است که جایگاه مجلس شورای اسلامی، تصویب برخی مجوزهای قانونی است و بخش‌های دیگر (حتی اهداف کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و جداول پیش‌بینی منابع) توسط هیئت وزیران تصویب خواهد شد.

۳. تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی کارکردهای مهمی دارد از جمله:

- ایجاد هماهنگی در سطح سیاستگذاری و کاهش درجه نااطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور برای فعالان اقتصادی،

- فراهم کردن ضمانت اجرای برنامه به‌ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی که در محدوده قوه مجریه جای نمی‌گیرند،

- انتظام بخشی به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه،

- پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت‌های دولت به‌ویژه درباره برخی اصلاحات

ساختاری و سازمانی.

با توجه به شرایط خطیر کشور لازم است به برنامه ششم توسعه به‌عنوان سند وفاق ملی نگریسته شود.

۴. مهمترین انتظارات از یک برنامه توسعه عبارت است از:

- توجه ویژه به عناصر ایجادکننده ناهماهنگی‌ها (منطقه‌ای و ملی، کوتاه‌مدت و بلندمدت) و

- واگرایی در کشور و ریشه‌یابی چرایی ناهماهنگی‌ها و چگونگی حل‌وفصل آنها،
- توجه به ملاحظات آینده‌شناختی به‌ویژه روندهای آتی سرنوشت‌ساز برای توسعه ملی،
 - تغییر رویکرد منبع‌محور که سرنوشت توسعه کشور را عمدتاً تابعی از منابع ارزی و ربالی دانسته و برای انسان‌ها، سازمان‌ها و نهادها جایگاه حاشیه‌ای قائل است،
 - ایجاد تسهیلات لازم برای کارآمدسازی «نظام اجرایی کشور» به‌ویژه در حوزه اجرای برنامه،
 - رفع کاستی‌ها و اعوجاج‌های اصلی در نظام انگیزشی و پاداش‌دهی در کشور به‌ویژه در حوزه اقتصاد.
۵. مهمترین دلایل حساسیت و ویژه بودن زمان حاضر و ضرورت تدوین برنامه توسعه عبارتند از:
- شرایط کنونی خاورمیانه، توانمندی ایران را برای حفظ ثبات خود می‌طلبد. برای این کار ایران باید بتواند منابع مالی و فیزیکی کافی در اختیار داشته باشد و در عین حال میان نهادهای سیاستگذار در عالی‌ترین سطح وفاق شکل گیرد،
 - جهان در مرز تغییر و دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و کشور به نقطه‌ای رسیده است که باید تصمیمی قاطع درباره سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند،
 - شوک‌های پی در پی از جمله تزریق بی‌محابای منابع حاصل از نفت در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ به اقتصاد، افزایش بیش از ۵ برابری قیمت انرژی، بی‌توجهی به اصلاح ساختار بنگاه‌های تولیدی، تحریم‌های ظالمانه، افزایش شدید قیمت ارز و در نتیجه افزایش قیمت نهادهای تولید و در دو سال اخیر کاهش بیش از ۶۰ درصدی قیمت نفت موجب شده است که اقتصاد ایران - که قبل از این شوک‌ها نیز واجد اشکالات ساختاری بود - ضعیف‌تر شود،
 - چشم‌انداز وضعیت ارزی کشور ویژه است. در صورتی که منابع مالی مورد انتظار به کشور وارد شود، دور جدیدی از جریان ارزی برقرار می‌شود. در مقابل اگر منابع در حد مورد انتظار نباشد، نیاز جدی به منابع ارزی می‌تواند بر جایگاه ایران در محیط منطقه اثر بگذارد،
۶. عمده‌ترین انتظارات در برنامه ششم را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:
- برنامه ششم، برنامه‌ای فراتر از رویکردها و نگاه قوه مجریه به مسائل باشد و راه‌حل‌های حاکمیت برای مدیریت مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را دربر داشته باشد و زمینه مواجهه خردورزانه با تحولات بین‌المللی را فراهم کند،
 - ترمیم وابستگی‌های راهبردی و مقاوم‌سازی اقتصاد ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،
 - زمینه‌سازی برای اصلاح نظام انگیزشی در اقتصاد ایران از طریق «ایجاد نهادهای مشوق رشد و توسعه اقتصادی و سیاسی» و «اصلاح تدریجی نهادهای موجود»،



- اهمیت دادن به مسائل و بحران‌هایی که زندگی بلندمدت ایرانیان را در معرض خطر قرار می‌دهد و ارائه راهکار برای آنها، از جمله محدود شدن منابع حیاتی مانند آب، وضعیت ناهنجار استفاده از منابع انرژی، امنیت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی، محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی، وجود زمینه‌های فسادزا و ...

- تغییر رویکرد نسبت به نقش منابع برای دستیابی به اهداف برنامه ضروری است. بدون شک با توجه به تعدد مسائل و اهداف و حجم منابع در اختیار، کشور نیازمند اولویت‌بندی است؛ بیان نحوه انتخاب اولویت‌ها و اثبات سازگاری بین آنها از جمله وظایف دولت است. راهبرد اصلی برای جبران کمبود منابع، افزایش کارآیی منابع در دسترس از طریق مجموعه‌ای از اقدامات مانند بهبود محیط کسب‌وکار، اصلاح نظام‌های مالیاتی و بانکی، نحوه گزینش و اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت، نحوه سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی و ... در مجموع اصلاحات ساختاری و نهادی است تا شرایط استفاده از تمام ظرفیت‌های کشور فراهم شود.

مقدمه

مباحث مربوط به حل‌وفصل منازعه هسته‌ای مدت مدیدی بر موضوعات مرتبط با برنامه ششم توسعه در کشور سایه افکند و موجب شد تا کانون‌های تفکر در کشور به صورت فرعی درگیر موضوعات برنامه ششم توسعه شوند. اگرچه ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تأکید چندباره مقام معظم رهبری درباره اهمیت و مأموریت این سیاست‌ها به‌ویژه در مقدمه و برخی بندهای سیاست‌های کلی برنامه ششم موجب شد تا مباحثی درباره رویکردهای برنامه ششم در سطح نهادهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در قوه مجریه و قوه مقننه مطرح شود اما در عمل تاکنون مباحث برنامه ششم توسعه نسبت به برنامه‌های قبلی با درجه اهمیت کمتری در حوزه‌های کارشناسی و عمومی مطرح شده است. این درحالی است که به استناد گزارش‌های کارشناسی و تحلیلی متعدد می‌توان ادعا کرد شرایط کشور هم از لحاظ مسائل و چالش‌ها و در عین حال ظرفیت‌های داخلی و هم از لحاظ شرایط پیرامونی هیچ‌گاه تا این اندازه پراهمیت نبوده است. به عبارت دیگر بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته است که شاید بتوان گفت در تاریخ معاصر این مرزوبوم اگر نه بی‌سابقه، کم‌سابقه است و در کمتر دوره‌ای، برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه سیاسی مطلوب تا این حد حساس و جدی بوده است. همین موقعیت موجب اهمیت برنامه‌ریزی در شرایط ویژه می‌شود. در حال حاضر کمتر مقام مسئول یا کارشناسی می‌توان یافت که درباره ضرورت پرداختن به مسائلی از قبیل بحران آب و محیط زیست، ناکارآمدی مصرف انرژی در کشور و به بن‌بست رسیدن قانون موسوم به هدفمندی یارانه‌ها، کاهش قدرت خرید عموم مردم، مبارزه با فساد، آسیب‌های اجتماعی، بحران‌های

پیش‌روی مدیریت بخش عمومی از قبیل بدهی‌های دولت، وضعیت نامطلوب صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و حجم منابع انبوه مورد نیاز برای خاتمه طرح‌های عمرانی و اولویت داشتن ساماندهی به نظام پولی و بانکی کشور تردید داشته باشد. عموم مردم نیز بسته به موقعیت شغلی و سطح زندگی خود به درجات مختلفی با عواقب و پیامدهای این مشکلات دست و پنجه نرم می‌کنند. از دیگر سو ظرفیت‌هایی همچون اجماع نسبی سیاستگذاران درباره ضرورت تسریع در اصلاحات نهادی و ساختاری، وفور منابع انسانی به‌ویژه جوانان و پتانسیل‌های تحصیلات عالی، وجود جاذبه‌های سرمایه‌گذاری و ... موجب شده است تا دوره زمانی اجرای برنامه ششم توسعه، نسبت به برنامه‌های قبلی تفاوت‌های اساسی داشته باشد. در مقابل به رغم اهمیت موضوعات مزبور - که در بخشی از این گزارش به آنها پرداخته‌ایم - اختلاف نظر قابل توجهی به ویژه در سطح مقامات سیاستگذار و تصمیم‌گیر درباره لزوم برنامه‌ریزی، نوع برنامه، نقش قوه مجریه و قوه مقننه در برنامه و ... وجود دارد.

گزارش حاضر با مروری سریع بر اقدامات دو سال اخیر دولت (به ویژه سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور) برای تهیه برنامه ششم توسعه و تحلیل رویکردهای دولت درباره برنامه ششم توسعه آغاز می‌شود. در بخش دوم کارکردهای اصلی یک برنامه میان‌مدت تشریح و دلایل اصلی ناکامی برنامه‌ریزی در ایران که به نظر می‌رسد در حال حاضر مهم‌ترین مانع ذهنی برای تهیه برنامه جدی و ساخت یافته است بیان خواهد شد. بخش پایانی به بیان رویکرد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای برنامه ششم توسعه اختصاص دارد.

۱. مروری بر فرآیند تهیه برنامه ششم توسعه و رویکردهای دولت

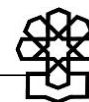
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فعالیت جدی در زمینه تهیه برنامه ششم توسعه را از اوایل سال ۱۳۹۳ آغاز کرد. در مردادماه سال ۱۳۹۳ سندی تحت عنوان «نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران» توسط معاونت برنامه‌ریزی آن سازمان (که در آن زمان هنوز تحت عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی فعالیت می‌کرد) منتشر شد. در این سند نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه معرفی گردید. نظام برنامه‌ریزی مشتمل بر موارد زیر بود:

۱. مبانی حاکم بر تدوین برنامه ششم توسعه،

۲. ویژگی‌های برنامه ششم توسعه،

۳. محتوای برنامه ششم توسعه،

۴. فرآیندهای تدوین برنامه،



۵. ساختار تدوین برنامه.^۱

سند مزبور در مردادماه سال ۱۳۹۴ مورد بازنگری قرار گرفت.^۲ صرفنظر از برخی تغییرات جزئی، عمده‌ترین نکات درباره برنامه ششم توسعه در اسناد مزبور عبارت است از:

۱. رویکرد اصلی برنامه ششم در هر دو سند، «جامع‌نگر با نگاه ویژه به موضوعات خاص» بیان شده است.
۲. سطح تفصیل برنامه برای بخش و فرابخش در حد برنامه راهبردی، برای هریک از موضوعات خاص در سطح برنامه راهبردی و عملیاتی و برای هریک از استان‌ها در سطح تهیه سند توسعه استان بیان شده است. ضمناً برنامه عملیاتی بخشی و فرابخشی و استان‌ها پس از تصویب قانون برنامه ششم تهیه خواهد شد.

۳. عمده‌ترین تفاوت‌ها بین این دو سند مزبور عبارتند از:

۳-۱. محتوای «لایحه برنامه ششم توسعه» در بازنگری سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه که در مردادماه سال ۱۳۹۴ مورد بازنگری قرار گرفت نسبت به سند قبلی تغییر کرده است به‌گونه‌ای که در ابتدا قرار بود که لایحه برنامه ششم توسعه شامل موارد زیر باشد:

الف) مجموعه احکام،

ب) جداول کمی برنامه شامل اهداف کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و جداول پیش‌بینی منابع،

ج) موضوعات خاص (درصد برنامه عملیاتی)،

د) برنامه راهبردی بخش و فرابخش.

در بازنگری سند فوق در مردادماه سال ۱۳۹۴ تأکید شده است که لایحه برنامه فقط شامل «احکام برنامه ششم» است و تصویب تصویر کلان برنامه و جداول کمی شامل اهداف و جداول منابع و مصارف و برنامه‌های عملیاتی موضوعات خاص توسط هیئت وزیران صورت خواهد گرفت.^۳

۳-۲. زمانبندی تقدیم لایحه برنامه از آذرماه ۱۳۹۴ در سند اول، به اسفندماه ۱۳۹۴ در سند دوم تغییر یافت. البته در حال حاضر (زمان انتشار این گزارش) قرار است که لایحه برنامه ششم توسعه همراه با لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در دی‌ماه ۱۳۹۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

بخشی از تغییرات در نظامنامه مزبور ناشی از تغییر و تحول سازمانی و احیای مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بود و تغییر زمانبندی ارائه لایحه نیز به زمان ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴/۴/۹) و لزوم زمانبندی مجدد فعالیت‌های پیش‌بینی شده قبلی برای تهیه لایحه، نسبت داده شده است.

رویکرد کنونی دولت به برنامه ششم توسعه بر مبنای مجموعه احکام، اقدامات و تحلیل‌های تهیه و منتشر شده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را می‌توان در دو حوزه مورد تحلیل قرار داد.

۱. معاونت برنامه‌ریزی، معاونت برنامه‌ریزی نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، گزارش ۷، مردادماه ۱۳۹۳.

۲. معاونت هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مردادماه ۱۳۹۴.

۳. همان، ص ۱۹.

اول تغییر دیدگاه نسبت به نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در برنامه و دوم نسبت بین آنچه به‌عنوان پیش‌نویس لایحه برنامه ششم توسعه تهیه شده با شرایط کنونی کشور.

۱-۱. جایگاه مجلس شورای اسلامی در برنامه: تصویب احکام قانونی یا تصویب برنامه

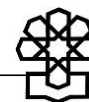
همان‌گونه که ذکر شد یکی از تغییرات اساسی در نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه، تغییر نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در برنامه است. اگرچه در همه دولت‌ها این گرایش وجود دارد که در زمان تصویب هر قانونی از جمله قانون برنامه حداقل اختیارات را اخذ و حداقل تعهدات را برعهده گیرند اما به‌نظر می‌رسد برخی مقامات قوه مجریه متمایل به ایده تدوین برنامه ششم به‌عنوان برنامه دولت هستند به‌گونه‌ای که جز برخی مجوزهای قانونی ضروری، بخش‌های دیگر آن نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی نیست. حتی درباره سیاست‌های کلی برنامه ششم نیز برخی شواهد حاکی از آن است که دولت مایل به تعیین این سیاست‌ها در درون دولت بود.^۱ در این خصوص باید گفت گرچه مسئله ناهم‌زمانی تقویم سیاسی و با تقویم برنامه‌ریزی در کشور یکی از دلایل ضعف تحقق برنامه‌های توسعه در ایران به‌شمار می‌رود^۲ اما رفع این نقصان راهکارهای دیگری دارد و این به معنای انحصار برنامه‌ریزی به درون قوه مجریه و نگذشتن از مسیر قوه مقننه و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست. تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی کارکردهای مهمی دارد:

- تعامل دولت و مجلس برای تدوین برنامه توسعه موجب می‌شود نوعی همگرایی و هم‌افزایی درباره دستور کار آتی کشور در سطح سیاست‌گذاری فراهم آید. این اجماع ضمنی تاحدی مانع تصمیمات معارض می‌شود 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 می‌شود بلکه درجه نااطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور نزد فعالان اقتصادی نیز کاهش می‌یابد. بنابراین یکی از کارکردهای مهم برنامه که ایجاد هماهنگی به‌ویژه در سطح سیاست‌گذاری است محقق خواهد شد.

- اینکه چه بخش‌هایی از برنامه ششم نیازمند اصلاح قوانین کنونی کشور یا نیازمند وضع قانون جدید است و باید از مسیر تصویب قوه مقننه عبور نماید، بسته به تفسیرهای حقوقی جواب‌های متفاوتی خواهد داشت. در عمل ممکن است دولتی انجام یک اقدام را در صلاحیت خود بداند و در مقابل مجلس شورای اسلامی چنین تفسیری را نپذیرد. سابقه این اختلاف‌نظرها در کشور فراوان است به‌گونه‌ای که حتی در چارچوب مجوزهای داده شده در برنامه نیز اختلاف‌نظر در مورد حدود صلاحیت‌ها همواره وجود

1. <http://www.farsnews.com/13940908001164>

۲. رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌ها در آبان‌ماه ۱۳۹۴ با شماره مسلسل: ۱۴۵۰۲.



داشته است.^۱ اگر بخش تغییرات حقوقی در برنامه ششم صرفاً موقوف به گرفتن مجوزهای کلی باشد ممکن است 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 می‌دهد.

• یکی دیگر از ثمرات تصویب برنامه توسعه در مجلس شورای اسلامی آن است که ضمانت اجرا در محدوده وظایف اجزایی از بخش عمومی که در ذیل قوه مجریه جای ندارند 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 از سوی بخش‌های بیرون از قوه مجریه بالاتر است. بی‌شک اصلاحات اقتصادی مهم در کشور تنها با همکاری تمام دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌ها و نهادهای عمومی میسر خواهد شد.

• نکته مهم دیگر ضرورت تصریح اهداف کمی در برنامه و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی است که می‌تواند به کارکردهای دولت نظم دهد. عدم تصویب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط مجلس شورای اسلامی به معنای فقدان تعهد دولت به دستیابی به نتایج مشخص است. در عمل هر نتیجه‌ای که حاصل شود قابل توجیه و از دیدگاه دولت مطلوب است. باید توجه داشت که متن ماده واحده در لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه مقرر شده است «دستگاه‌های اجرایی برای تحقق اهداف برنامه ششم ضمن اجرای احکام این قانون و اسناد مربوط که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدامات لازم را به عمل آورند». آن‌گونه که قبلاً ذکر شد در نظامنامه کنونی برنامه ششم توسعه تصریح شده است که «اهداف و جداول منابع و مصارف» به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

علاوه بر این در بند «۴» ماده واحده لایحه پیشنهادی برنامه ششم، زمینه تغییرات سالیانه در اهداف فراهم شده است زیرا دولت موظف شده است تا لویح بودجه سالیانه را در چارچوب قانون برنامه و با اعمال تعدیل‌های لازم براساس تحولات شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه کند. بدین ترتیب در عمل اهداف برنامه تابع تحولات خواهد شد.

۲-۱. برنامه ششم: رفع تکلیف قانونی یا سند وفاق ملی

به‌رغم آنکه در طول دو سال اخیر موضوع برنامه ششم توسعه جزء مباحث اصلی در سطح کارشناسی و سیاستگذاری و افکار عمومی نبوده است، تحلیل‌های گوناگونی درباره مسائل، چالش‌های اساسی و ظرفیت‌های کشور و محیط پیرامون آن انجام شده است. علاوه بر این تعدادی گزارش تحت عنوان مستندات برنامه ششم توسعه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه شده است که طی آن

۱. به‌عنوان مثال رجوع کنید به اجازه ماده (۱۲۹) قانون برنامه چهارم توسعه برای ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه به شورای عالی اداری و قانون اصلاح این ماده در سال ۱۳۸۶.

برنامه‌های قبلی، آسیب‌شناسی و عملکرد سند چشم‌انداز در طول دو برنامه گذشته و الزام‌های تحقق آن در سال‌های آتی بررسی شده است.

همچنین درباره برخی حوزه‌های موضوعی مانند جمعیت، نظام آموزش عالی و مفهوم تاب‌آوری و اقتصاد مقاومتی در برنامه ششم بررسی‌هایی صورت گرفته است. مقامات این سازمان نیز در پاره‌ای اوقات مطالبی به صورت مصاحبه عمومی یا در سطح نشریات داخلی سازمان درباره جزئیات برنامه و اولویت‌های آن بیان کرده‌اند. علاوه بر این برخی مقامات قوه مجریه و قوه مقننه نیز با بیان دیدگاه‌های خود درباره پاره‌ای مسائل کشور و نقش برنامه ششم در حل آنها، بر ضرورت محوریت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در برنامه ششم تأکید نموده‌اند.

واقعیت آن است که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان متولی اصلی تهیه برنامه قبل از آنکه به ثبات سازمانی و نظم فکری برسد درگیر تهیه برنامه ششم توسعه شد. تعیین آرمان‌ها، هدف‌ها، استراتژی‌ها، سیاست‌ها و اقدامات اجرایی برنامه‌ای از سازمانی مطالبه می‌شود که در نزدیک به یک دهه صرفاً درگیر کارهای جاری و امور روزمره دخل و خرج اقتصاد دولت بوده است و به‌شدت تضعیف شده بود لذا انتظار مذکور به راحتی محقق نخواهد شد.

بدون اصلاح و نوسازی بایسته نهاد برنامه‌ریزی آنچه که به‌عنوان برنامه‌ریزی رخ می‌دهد کپی‌برداری از شیوه‌های مرسوم در برنامه‌ریزی‌ها بدون توجه به مجموعه الزامات برخاسته از شرایط اقتصادی-اجتماعی کشور است. وابستگی به مسیر طی شده در امر برنامه‌ریزی، در حالی که در دولت نیز گروه‌های فکری مختلف ایده‌های متفاوتی را درباره برنامه مطرح کرده بودند، برنامه‌ریز را به چند اقدام ناگزیر کرد: اول) حرکت به سمت الگو (مدل)‌های کمی اقتصاد و تکیه بر روش‌های حسابداری ملی و دوم) توسل به برگزاری نشست‌های کثیرالاعضاء (گاه تا ۴۰ نفر) مرکب از مسئولان و کارشناسان به‌عنوان جلب مشارکت عمومی در تعیین هدف‌ها، استراتژی‌ها و اولویت‌های برنامه ششم توسعه و این انتظار که نتیجه این اقدامات تهیه و تنظیم برنامه ششم توسعه و هدف‌های استراتژی‌ها و سیاست‌های آن باشد. این در حالی است که درباره وضعیت فعلی امور در سطح کلان و بخش‌ها (نفت، معادن، صنایع، کشاورزی، منابع آب) و موضوعات کلیدی (اشتغال و بیکاری، خشکسالی، محیط زیست، فقر، توسعه نامتوازن استان‌ها، فساد، مهاجرت، فرار سرمایه و امتناع سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه، رشد منفی بهره‌وری، بحران بدهی‌ها، بحران بانکداری و ...) و سناریوهای ادامه روند و شیوه‌های تحول وضعیت در آینده به کارشناسان و برنامه‌ریزان گزارش‌های تحلیلی و مستند ارائه نشد و در عمل انتخاب‌های برنامه حتی در سند پیشنهادی برنامه مشخص نیست.

به اعتقاد کارشناسان، هر برنامه توسعه با توجه به شرایط و اوضاع اقتصادی و اجتماعی خاص هر دوره از زمان، نیازمند سازوکار و الگوی برنامه‌ریزی سازگار با آن شرایط و ماشین برنامه‌ریزی متفاوتی



است. این ویژگی‌ها یا تفاوت‌ها تنها به دلیل گزینه‌های «جامعیت» یا «موضوع‌محوری» برنامه نیست، بلکه بیشتر به دلیل تغییر نظام تدبیر در کشور و یا اقتضای شرایط اقتصادی و اجتماعی داخلی یا بین‌المللی است. از این رو می‌توان گفت که برنامه‌ریزی را نمی‌توان با تشریفات ادواری و به‌گونه‌ای قشری و با سازوکار و الگوی ثابتی برای هر دوره و تحت هر شرایطی انجام داد.

در صورتی که فقط نگاه تشریفات اداری و یک الزام قانونی (الزام ناشی از قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱) به برنامه وجود داشته باشد سطح برنامه‌ریزی تقلیل یافته و ناکارایی آن از ابتدا واضح است و در چنین شرایطی مجموعه اقدامات مرتبط با آن به نوعی اتلاف منابع کشور است. در صورتی که با توجه به شرایط خطیر کشور لازم است به برنامه ششم توسعه به‌عنوان سند وفاق ملی نگریده شود.

۲. انتظارات حداقلی از یک برنامه توسعه

نظام برنامه‌ریزی حتی با همین سطح موجود از ظرفیت‌های خود می‌تواند به یک سلسله از اصول پایه و راهگشای حداقلی پایبندی نشان داده و به پیشبرد امور کشور کمک کند. برای مثال با عنایت به فلسفه‌های بنیادی برنامه‌ریزی و به‌منظور تدوین برنامه توسعه، در مسیر تسهیل امور برای سطوح پایین‌تر، مسائل بنیادی‌تر را به‌صورت روشمند مطرح و راه را برای حل و فصل آنها هموار کند. به‌منظور تحقق این مهم در عمل حداقل انتظار آن است که به اصل موضوعه کلیدی برنامه‌ریزی یعنی موضوع «هماهنگی» توجه بایسته شود. بنابراین اگرچه ضروری است بین همه سطوح هماهنگی‌های لازم وجود داشته باشد، اما قید اصلی در انتخاب محورهای ایجاد این هماهنگی‌ها در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، قید ظرف زمانی میان‌مدت است. در این ارتباط توجه ویژه به عناصر موجد ناهماهنگی‌های مهمتر، ریشه‌یابی چرایی آنها و پیگیری چگونگی حل و فصل آنها بسیار حائز اهمیت است. موضوع حیاتی بعدی، توجه به مهمترین روندهای واگرایی در میان متغیرهای کلیدی سطح توسعه است.

نظر به شرایط کنونی و تجربه واگرایی‌های نگران‌کننده در سال‌های اخیر، باید گزارش‌های پشتیبان برنامه، کانون‌های اصلی واگرایی‌ها را شناسایی کرده، طرز عمل آنها را به‌صورت روشمند تحلیل و سازوکارهای عملیاتی مناسبی به‌منظور هم‌راستاسازی ارائه نمایند. بنابراین نظام برنامه‌ریزی باید به طور بایسته به واکاوی «هماهنگی بین ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت» و «هماهنگی بین منافع فردی و جمعی» پرداخته و در مسیری گام بردارد که اولاً ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت با یکدیگر هم‌راستا باشند و ثانیاً اصلاح ساختار نهادی به گونه‌ای صورت پذیرد که حداکثر کردن منافع وجه غالب فعالان اقتصادی، منافع ملی را خدشه‌دار نکند.^۱

۱. در حال حاضر باتوجه به تمایل دولت به ارائه برنامه‌های چندماهه که اغلب نسبتشان با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت مشخص نشده و نظام پاداش‌دهی حاکم بر فضای اقتصادی کشور که بیشتر مشوق غیرمولد‌هاست، حساس شدن نظام برنامه‌ریزی کشور به لزوم تحقق هماهنگی‌ها و تلاش برای رفع ناهماهنگی‌های مذکور اهمیت دو چندانی یافته است.

مسئله مهم دیگری که در تدوین لایحه برنامه ششم توسعه باید به آن توجه شود، موضوع ملاحظات آینده‌شناختی است. اگرچه در بحث هماهنگی مسئله هماهنگ‌سازی روندهای کنونی با روندهای مهم آینده هم مستتر است، اما به این دلیل که اکنون در دوران «عصر شتاب تاریخ» زندگی می‌کنیم و به اعتبار تحولات علمی و فنی، سرعت و شتاب تغییرات به طرز خارق‌العاده‌ای اهمیت پیدا کرده است، لحاظ کردن آنچه که در آینده اتفاق می‌افتد برای تصحیح روندهای موجود و ایجاد آمادگی کافی برای مواجهه خردورزانه با تحولات آتی از اهمیت زیادی برخوردار است.

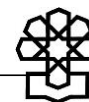
بنابراین انتظار می‌رود، ابتدا شناخت دولت از مهمترین روندهای آتی سرنوشت‌ساز برای توسعه ملی ارائه شود و سپس با عنایت به ملاحظات آینده‌شناختی و اینکه بر اساس آن ملاحظات «چه روندهایی باید متوقف شود؟»، «چه روندهایی باید استمرار پیدا کند؟» و «چه روندهایی باید ایجاد شود؟» برنامه‌های مشخصی ارائه گردد. به بیان دیگر به نظر می‌رسد به دلیل توجه ناکافی به ملاحظات مذکور در گذشته، هماهنگی‌های لازم (منطقه‌ای، ملی، کوتاه‌مدت، بلندمدت و ...) نیز ایجاد نشده و در نتیجه تراجم‌های ناشی از عدم هماهنگی‌ها، علیرغم فعالیت‌های پرهزینه، دستاورد قابل ملاحظه‌ای حاصل نشده است.

علاوه بر موارد فوق، در مسیر تدوین برنامه‌های توسعه ضروریست با ژرف‌نگری به سه عرصه حیاتی «سازه‌های ذهنی»، «نظام قاعده‌گذاری» و «اقتصاد سیاسی» پرداخته شود؛ زیرا تا زمانی که کاستی‌های موجود در حیطه‌های فوق در حداقل ممکن برطرف نشود، پیشبرد مسائل توسعه در کشور همچنان با موانع بسیار جدی روبرو خواهد بود.

براساس تجربه تاریخی برنامه‌ریزی کشور مشاهده می‌شود، سازه ذهنی «منبع محور» بر نظام برنامه‌ریزی کشور سیطره دارد. در واقع این سازه ذهنی سرنوشت توسعه کشور را عمدتاً تابعی از منابع مالی و موجودی‌های در دسترس ارز و ریال دانسته و برای انسان‌ها، سازمان‌ها و نهادها جایگاهی حاشیه‌ای قائل است.^۱

سال‌هاست طیف وسیعی از نظریه‌پردازان توسعه، به‌ویژه با تکیه بر تجربیات شوک‌های نفتی و آثار آن در کشورهای صادرکننده نفت، به این نتیجه رسیده‌اند که مشکل کشورهای در حال توسعه قطعاً «کمبود منابع» نیست. بنابراین به نظر می‌رسد سازه ذهنی «منبع محور»، یک ذهنیت رانته است که نه تنها کشور را به سمت تحقق اهداف توسعه هدایت نمی‌کند، بلکه موجب بروز رفتارهای غیرتوسعه‌ای و فسادآور خواهد شد. بنابراین از این منظر دولت باید قبل از ارائه لایحه برنامه ششم توسعه، تحلیل‌های

۱. براساس مفاد پیوست‌های قانونی برنامه چهارم توسعه با هزینه‌کرد سالیانه ۱۶/۵ میلیارد دلار درآمدهای نفتی، رشد ۸ درصدی قابل تحقق بود. برنامه پنجم توسعه در سند قانونی خود نسبت به این موضوع سکوت پیشه کرد. در حال حاضر بیان می‌شود که جهت تحقق همین میزان رشد سالیانه، معادل ۲۰۰ میلیارد دلار مورد نیاز است. بنابراین تا زمانی که ریشه‌های چنین اتفاق حیرت‌انگیزی که نمایانگر افت بی‌سابقه کارایی دلارهای نفتی طی برنامه‌های چهارم و پنجم است شناسایی نشود، تزریق منابع ریالی و ارزی یا حتی جذب سرمایه‌های خارجی به روال گذشته راهگشا نخواهد بود.



مشخصی از کانون‌های اصلی استمرار این ذهنیت و چگونگی برون‌رفت از آن ارائه دهد. علاوه بر این نظریه‌پردازان بزرگ توسعه به این جمع‌بندی رسیده‌اند که در تحقق توسعه، مسئله اجرا به اندازه‌ای تعیین‌کننده است که نمی‌توان به هیچ عنوان از آن چشم‌پوشی کرد و در بسیاری از موارد می‌توان کل ماجرای توسعه‌نیافتگی را از کانال «نقص اجرا» توضیح داد. به عبارت دیگر اینکه از مسیر قوه مقننه به برنامه‌های توسعه شکل قانونی بخشیده شود یک مسئله است و اجرای آنچه به قانون تبدیل شده، مسئله دیگری است. نقص در اجرای برنامه‌های توسعه را می‌توان به‌عنوان یکی از مهمترین عناصر توضیح‌دهنده چرایی تداوم و تعمیق توسعه‌نیافتگی در نظر گرفت. در این زمینه نیز انتظار می‌رود دولت تمهیدات جلوگیری از تکرار امتناع از اجرای کارآمد برنامه‌های توسعه را تبیین کرده و راهکارهای مشخصی را برای برون‌رفت از آن ارائه کند.

همچنین توجه شایسته به مباحث «نظام پاداش‌دهی» در چارچوب اقتصاد سیاسی و در تمامی عرصه‌های حیات جمعی از اهمیت بالایی برخوردار است. به عبارت دیگر باید مشخص شود ساختار نهادی حاکم بر کشور، بیشتر مشوق فعالیت‌های مولد است یا به غیرمولدها پاداش می‌دهد. اگر پذیرفته شود که بقای امنیت ملی و بهبود وضعیت کشور به‌ویژه در حوزه اقتصاد، تابعی از نحوه پاداش‌دهی به مولدهاست، لازم است برای رفع کاستی‌ها و اعوجاج‌های موجود در ساختار نهادی اقدام‌های مشخصی انجام شود (باید توجه کرد که اصلاح این کاستی‌ها تنها از عهده قوه مجریه به تنهایی خارج است). به‌علاوه نظام برنامه‌ریزی باید در تدوین برنامه ششم توسعه خود را از قید و بند ظواهر، تبلیغات و کمیت‌ها رها کرده و به شکل متمرکز به مسئله «کیفیت رشد» و «تولید و اشتغال مولد» بپردازد. لازم به ذکر است که پیش‌نیاز تحقق رشد باکیفیت و تولید، بالا رفتن هزینه مفت‌خواری، رانت، ربا و فساد از طریق تمهیدات برنامه‌ای است^۱.

براساس یک تقسیم‌بندی توسعه‌یافتگی با سه تحول حاصل می‌شود:

- تغییر سازه‌های ذهنی (به‌ویژه در نخبگان فکری و سیاسی)،
- تغییر نظام پاداش‌دهی،
- تغییر سازوکارهای اداره (به‌ویژه در امور عمومی)،

این در حالی است که پس از قریب یک قرن تجربه پیشرفت‌خواهی و توسعه‌طلبی در ایران، همچنان بخش زیادی از سیاستگذاران کشور، توسعه را با واردکردن مظاهر توسعه‌یافتگی و نوسازی صورت‌ها و مکانیزه شدن امور می‌شناسند. در چنین محیطی هر دستاورد به ظاهر پیشرفته چه در بعد قانون و مقررات و چه در بعد اقتصاد و مدیریت کشور، از کارکرد اصلی خود منحرف شده و نتایج سازگار با شرایط عدم توسعه (غیرمولد، غیردانش پایه، رانتی، غیرپایدار و...) را بازتولید می‌کنند، نه تصویب قوانین حمایت

۱. مؤلفه‌های مربوط به فلسفه برنامه‌ریزی محدود و منحصر به مطالب ارائه شده در این بخش نبوده و ضروریست نظام برنامه‌ریزی کشور سایر موارد اساسی را نیز با دقت ویژه مورد بررسی قرار دهد.

از تولید و صادرات و دانش‌بنیان‌ها و تأسیس نهادهای جدید توانسته خروجی عملکرد اقتصاد ایران را به تولید دانش پایه تغییر دهد و نه استقرار سازوکارهایی مانند الکترونیکی شدن بانکداری توانسته است خروجی نظام بانکی را به حمایت بیشتر از تولید و کاهش فساد تبدیل نماید. علاوه بر این در برخی موارد، برنامه‌های توسعه به محلی برای سهم‌خواهی گروه‌ها، دستگاه‌ها و بخش‌های مختلف کشور تبدیل شده است که یا بندهایی را برای تأمین منابع بودجه‌ای خود طی سال‌های برنامه تدارک دیده شده و یا برای برخی گروه‌های قانونی، حقوقی و ساختاری خود، برخی از مجوزهای مد نظر دستگاه خود را در قانون برنامه تعبیه می‌کنند. چنین عرف نانوشته‌ای، نه تنها موجب نزول سطح توقعات دولت و مجلس و به تبع نزول سطح احکام برنامه شده بلکه اساساً انحرافی راهبردی در هدفگذاری برنامه توسعه را پدید آورده است.

به‌طور کلی انتظار می‌رود دولت قبل از ارائه لایحه برنامه طرز نگاه خود به مسائل بنیادی فوق‌الذکر را به‌صورت شفاف بیان کرده و با انتشار عمومی اسناد پشتیبان قابل اعتنا در مسیر دست‌یافتن به وفاق ملی پیرامون مسائل اساسی نظیر: «شناخت مسائل مهم توسعه کشور»، «ناهماهنگی‌های موجود و مسیر برون‌رفت از دام ناهماهنگی‌ها»، «تصحیح ذهنیت منبع‌محور حاکم بر برنامه»، «ضمانت اجرای برنامه»، «تصحیح نظام پاداش‌دهی» و ... عمل کند. به‌رغم انتشار برخی اسناد پشتیبان و به‌ویژه تحلیل برخی روندهای اقتصادی کشور توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تا لحظه انتشار این گزارش، عملکرد سازمان مزبور در زمینه تهیه و انتشار اسناد پشتیبان و استفاده مؤثر از توان بالقوه بدنه کارشناسی ملی که می‌توانست به اجماع ملی درباره مسائل کشور و توجیه انتخاب‌های برنامه کمک کند کافی به‌نظر نمی‌رسد. برای اینکه برنامه‌ریزی توسعه انتظارات مذکور را برآورده کند و منزلت برنامه حفظ شود لازم است که الزامات تدوین برنامه نیز مد نظر قرار گیرند. برخی از این الزامات عبارتند از:

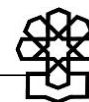
نخست) ذخیره دانش ضمنی مناسب برای برنامه‌ریزی توسعه که نیازمند انباشت بلندمدت دانش مربوط به فرآیندهای پیشرفت و حرکت به سمت توسعه است،

دوم) توان سازماندهی جهت ایجاد هماهنگی، جلب مشارکت، مدیریت و نظارت مستمر تا رسیدن به هدف‌های مندرج در برنامه‌های توسعه،

سوم) در دست داشتن تصویر روشن یا حداقل سناریوهای محتمل نسبت به آینده محیط داخلی و خارجی کشور در حوزه اقتصادی، فناوری، سیاسی و غیره،

چهارم) فهرستی دقیق از اولویت‌های کاملاً مشخص و منابع در دسترس و برقراری نسبت میان منابع و توان سازماندهی با اولویت‌های مذکور،

پنجم) توانمند ساختن نظامات اجرایی کشور (شامل نظام دیوانسالاری، نظام فنی و مهندسی، نظام قضایی و ...).



۳. شرایط کشور و ویژگی‌های مورد انتظار از برنامه ششم

۳-۱. شرایط کشور در آستانه برنامه ششم توسعه

همان‌گونه که در ابتدا ذکر شد بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته است که شاید بتوان گفت در تاریخ معاصر این مرز و بوم اگر نه بی‌سابقه، کم‌سابقه است. این وضعیت ایجاب می‌کند که حرکت‌های آینده کشور با ظرافت برگزیده شود تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نشود و فرصت‌های بر باد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد. مهمترین دلایل حساسیت و ویژه بودن زمان حاضر مبنی بر ضرورت تدوین برنامه توسعه عبارتند از:

۳-۱-۱. وضعیت محیط خارجی کشور از منظر سیاسی و اقتصادی

در زمان حاضر، خاورمیانه در تب و تاب ویژه‌ای قرار دارد که توانمندی ایران را برای حفظ ثبات خود می‌طلبد. اگر ایران بتواند در مقام محور ثبات عمل کند، بسیاری از ناآرامی‌های محیطی در منطقه محدود خواهد شد. برای این کار ایران باید بتواند منابع مالی و فیزیکی کافی در اختیار داشته باشد. بنابراین می‌توان گفت در کمتر دوره‌ای از تاریخ برنامه‌ریزی کشور، برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه سیاسی مطلوب، تا به این سطح، حساس و پراهمیت بوده است.

از لحاظ اقتصادی، جهان هنوز از بحران مالی بین‌المللی بهبود نیافته است و کشورهای بزرگ جهان خواهان دستیابی به بازارهای جدید هستند تا فرصت مناسب‌تری برای ساماندهی مالی و اقتصادی خود فراهم آورند. ایران می‌تواند چنین بازاری را در محورهای مختلف در اختیار کشورهای جهان قرار دهد. اما لازمه این وضعیت، برخورداری از ثبات لازم و امنیت اقتصادی برای ایجاد محیط کسب‌وکاری است که به اندازه کافی برای جهان جذاب باشد. شاید از این نظر موقعیت تاریخی ایران برای برقراری روابط تجاری برانزده و سلطه‌گریز که در آن شأن و احترام ملی کشور نیز پایدار باقی بماند، موقعیتی انکارناپذیر و بی‌نظیر باشد.

۳-۱-۲. وضعیت بازار نفت در جهان

بازار نفت جهان پس از سپری کردن چرخه‌ای از قیمت‌های بالا و رسیدن به اشباع، دوره رکود را طی می‌کند که چشم‌انداز آن محدود شدن کاربرد سوخت‌های فسیلی را به‌عنوان یکی از گزینه‌های نه‌چندان نامحتمل در خود جای داده است.

این بدان معنی است که جهان در مرز دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و ایران وابسته به نفت به نقطه‌ای رسیده است که باید تصمیمی قاطع در مورد سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند. در این تصمیم، «قطع وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی»، «کارآمدسازی مصرف انرژی در

کشور» و «افزایش سهم انرژی‌های پاک» در شمار اجزای تفکیک‌ناپذیر قرار دارد. ایران امروز، بیش از سایر کشورهای جهان، به‌گزینه‌های سیاست‌های انرژی‌های پاک و پایدار نیازمند است؛ زیرا در دو دهه اخیر که جهان این تحولات را تجربه کرده، کشور اصلاحات چندانی برای رسیدن به جایگاه برتر در زمینه نقش انرژی در توسعه ملی، انجام نداده است. تحولات بازار نفت سبب شده که چشم‌انداز آینده برای ایران، روشن‌تر شود و امروز به‌باور عمومی متخصصان بازسازی بخش انرژی، محوری اجتناب‌ناپذیر برای پایداری زندگی اقتصادی ایران است.

۳-۱-۳. وضعیت محیط داخلی اقتصاد کشور

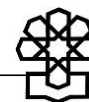
برای نشان دادن ویژگی محیط داخلی اقتصاد ایران به برخی حقایق آشکار شده می‌توان استناد کرد از جمله آنکه از بهار ۱۳۹۱ تا زمان تدوین این گزارش (دی‌ماه ۱۳۹۴)، اقتصاد ایران جز در یک مقطع کوتاه در سال ۱۳۹۳ در یک رکود کم‌سابقه به سر می‌برد. درآمد ملی سرانه ایرانیان طی دو سال نخست رکود بیش از ۲۱ درصد کاهش یافته و ارزش پول ملی به یک‌سوم سقوط کرده است که نشان از مقاوم نبودن ساخت اقتصاد ملی دارد. هم‌اکنون آخرین آمارهای اشتغال کشور حکایت از کاهش تعداد شاغلان در تابستان ۱۳۹۴ نسبت به دوره اوج رکود یعنی تابستان ۱۳۹۲ دارد. این شاخص‌ها با روند کمبود تقاضای مؤثر برای بنگاه‌های داخلی و کاهش میزان تولید، کاملاً سازگار است.

در مواجهه با این کمبود تقاضا با کاهش درآمدهای نفتی دولت، توان تحریک رشد و اشتغال‌آفرینی دولت نیز به‌صورت محسوسی آسیب دیده است و هزینه‌های عمرانی دولت نسبت به قیمت‌های سال ۱۳۹۰ کاهش ملموسی را نشان می‌دهد. در چنین شرایطی، به‌جهت تجارت بین‌الملل نیز گرچه فشارهای خارجی موجب مثبت شدن تراز تجاری کشور شده است، اما هم‌واردات و هم‌صادرات غیرنفتی ایران در ۹ ماهه سال جاری کاهش محسوسی را نسبت به مدت مشابه سال گذشته شاهد بوده‌اند. بدین ترتیب بخش واقعی اقتصاد ایران به‌طور خاص نیازمند یک برنامه کاملاً ویژه و مؤثر است.

۳-۱-۴. چشم‌انداز مالی کشور

وضعیت ارزی کشور در شرایط کنونی چشم‌اندازی ویژه دارد. از یک سو به‌نظر می‌رسد که انتظار برگشت دادن منابعی که به هر شکل در جریان تحریم وابسته به مسائل هسته‌ای، در زمان مقرر در اختیار دولت وقت قرار نگرفته است، محوری برای برنامه‌ریزی‌های مختلف توسط دولت شده است. در صورتی که منابع مالی مورد انتظار به کشور سرازیر شود، دور جدیدی از جریان ارزی برقرار می‌شود که می‌تواند در حد یک شوک، در اقتصاد کشور تغییر ایجاد کند.

در مقابل اگر هیچ‌یک از این منابع مورد انتظار، به کشور برگشت داده نشود، در آینده نزدیک نیاز جدی به منابع ارزی می‌تواند حتی بر جایگاه ایران در محیط منطقه‌ای اثر بگذارد. این بدان معنی است که مدیریت ارزی در کشور در یکی از حساس‌ترین وضعیت‌های خود قرار دارد.



تحقق هر یک از این موارد چنان تأثیر دگرگون‌کننده‌ای بر جریان‌های مالی اقتصاد کشور می‌گذارد که می‌تواند مسیر توسعه کشور را بسیار شکوفا یا بسیار منحرف سازد. به عبارت دیگر، احتمال ورود منابع ارزی زیاد در اقتصاد کشور امری نامحتمل نیست، هر چند که هزینه این منابع می‌تواند بسیار متفاوت باشد. اگر این منابع درست مدیریت نشود، فرصت طلایی جهش توسعه‌ای در کشور بر باد می‌رود و اگر با درایت برای این منابع انتظاری برنامه‌ریزی شود، بخش بزرگی از پس‌افتادگی‌های اقتصاد کشور را می‌توان در مدتی محدود جبران کرد.

با عنایت به چهار نکته فوق به نظر می‌رسد برنامه ششم توسعه، نقشی کلیدی در ساماندهی به وضعیت کشور برای رسیدن به مرزهای مطلوب برعهده دارد و می‌تواند کشور را به سمت حرکت در مسیر توسعه پایدار و اصلاح مشکلات کلیدی سوق دهد.

۳-۲. انتظارات از برنامه ششم

۳-۲-۱. برنامه ششم برنامه‌ای برای وفاق ملی

همان‌طور که در بخش‌های قبلی بیان شد، نوع نگاه به برنامه ششم می‌تواند مبتنی بر رفع تکلیف قانونی باشد یا اینکه منزلت برنامه ششم در سطحی تعریف شود که سند وفاق ملی در بازه زمانی پنج‌ساله باشد. از نظر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، انتظار است که برنامه ششم توسعه، سند وفاق ملی باشد، با این ویژگی که نوعی همگرایی در سیاستگذاری در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایجاد کند. در این شرایط به تعامل مجلس و دولت برای دستیابی به وفاق ملی نیاز است و تعامل مذکور موجب خواهد شد سیاست‌ها و قواعدی که تهیه و تصویب می‌شوند از پایداری بیشتری برخوردار باشند، ضمن اینکه ابهام سیاستگذاری را برای بخش خصوصی و جامعه مدنی کاهش می‌دهد و از تفسیرپذیری مداوم قوانین و آیین‌نامه برای آنها نیز جلوگیری می‌کند. براین اساس، برنامه ششم باید برنامه‌ای فراتر از نگاه دولت حاکم به مسائل پیش‌رو نگاه حاکمیت برای مدیریت مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را دربرداشته باشد.

۳-۲-۲. حاکم شدن روح اقتصاد مقاومتی بر برنامه ششم

همان‌طور که در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تصریح شده است هدف این سیاست‌ها تحقق اصول قانونی اساسی و دستیابی به اهداف چشم‌انداز است و رویکرد آن نیز اقتصادی پویا و پیشرو، متکی بر دانش، عدالت بنیان، درونزا و برون‌گراست. واقعیت آن است که خسارت‌های وارده به اقتصاد ایران در دوره برنامه پنجم توسعه از محل آسیب‌پذیری‌های بیرونی بسیار مشهود بود و شاید مهمترین اولویت دوره برنامه ششم، ترمیم وابستگی‌های راهبردی و مقاوم‌سازی اقتصاد ایران باشد. در شرایط کاهش قیمت و به تبع درآمد نفتی کشور و چشم‌انداز ناپایدار در رفع کامل تحریم‌ها، مواجهه صوری یا حداقلی

با اقتصاد مقاومتی در برنامه ششم توسعه می‌تواند موجب تکرار هزینه‌های بزرگ برای کشور شود. در این چارچوب انتظار است که اصول حاکم بر برنامه ششم، اصول اقتصاد مقاومتی باشد. بررسی تجربه توسعه در ایران نشان می‌دهد که در غالب برنامه‌های پیشین، اهداف «رشد اقتصادی»، «عدالت»، «امنیت» و «ثبات و توسعه سیاسی» به‌صورت همزمان در کشور محقق نشده‌اند و انتظار است که با حاکم شدن اصول اقتصاد مقاومتی در کشور و سیاستگذاری برنامه ششم توسعه، امکان تحقق همزمان این اهداف فراهم آید.

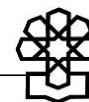
۳-۲-۳. زمینه‌سازی اصلاح نظام انگیزشی در اقتصاد ایران

اقتصاد ایران در یک دهه گذشته، با چندین شوک اقتصادی بزرگ روبرو بوده است. شوک افزایش منابع حاصل از نفت در دهه ۱۳۸۰ به بعد، شوک بحران بین‌المللی اقتصاد در سال ۱۳۸۷، شوک افزایش بیش از ۵ برابری قیمت حامل‌های انرژی در سال ۱۳۸۹، شوک تشدید تحریم‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۰، شوک افزایش قیمت ارز در سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ و کاهش ارزش پول ملی به نزدیک یک‌سوم، شوک تداوم و تشدید تحریم‌ها در سال ۱۳۹۲ و اکنون شوک کاهش نزدیک به ۷۰ درصدی منابع حاصل از نفت باعث شده است که به تدریج اقتصاد ایران ضعیف شود. در کنار آن برخی از شرایط سیاسی در داخل و خارج نیز بر نتایج اقتصادی حاصل از این شوک‌ها اثر گذاشته و آن را تشدید کرده است. مجموعه آثار این عوامل باعث شده است که نظام انگیزشی در کشور به شدت تخریب شود. در این شرایط انتظار است که برنامه ششم توسعه به‌عنوان سند وفاق ملی زمینه‌های اولیه اصلاح نظام انگیزشی در کشور را شکل دهد. افزایش سرمایه اجتماعی، کاهش هزینه مبادله در کشور، کاهش ناطمینانی از آینده و افزایش اعتماد متقابل دولت و ملت می‌تواند از جمله نتایج بهبود اصلاح نظام انگیزشی کشور باشد.

«ایجاد نهادهای مشوق رشد و توسعه اقتصادی و سیاسی» و «اصلاح نهادهای ناکارآمد موجود به‌صورت تدریجی»، بنیان نظری اصلاح نظام انگیزشی در کشور است. انتظار است که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بند ۱۹)، «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...» در برنامه ششم مبنایی برای اصلاح نظام انگیزشی در کشور باشد. در صورتی که نظام انگیزشی کشور مبتنی بر تشویق خلاقیت، رقابت و نوآوری باشد، به تدریج زمینه‌های رانت‌جویی، عدم شفافیت و فساد سیستمی در اقتصاد تضعیف خواهد شد. براین اساس در برنامه ششم باید به‌صورت مشخص معلوم شود راهبرد برنامه برای زمینه‌سازی اصلاح نظام انگیزشی در کشور چیست؟

۳-۲-۴. ارائه راهکار برای برخی از مهمترین مسائل حیاتی اقتصاد ایران

بحث در مورد نیازهای اقتصاد و جامعه ایران را باید با شناخت بحران‌هایی آغاز کرد که زندگی بلندمدت ایران را در معرض خطر قرار داده است. به‌نظر می‌رسد بحران‌هایی وجود دارد که تهدیدی جدی برای کشور محسوب می‌شود (پیوست ۱). پرداختن به این مسائل با توجه به اهمیتی که برای تداوم زندگی ایرانیان و توسعه اقتصادی کشور دارد حتی نیازمند برنامه‌های متعارف توسعه‌ای نیست، اما در شرایط



کنونی انتظار می‌رود که برنامه ششم توسعه اهمیت مناسبی به آن داده باشد. از جمله مهمترین مسائل کشور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- الف) کوچک شدن نقش و جایگاه اقتصادی ایران در جهان،
 - ب) محدود شدن منابع حیاتی مانند منابع آبی کشور،
 - ج) وضعیت ناهنجار استفاده از منابع انرژی،
 - د) افت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی،
 - ه) محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی،
 - و) بزرگ و ناکارآمد شدن بخش عمومی،
 - ز) وجود زمینه‌های فسادزا در شئون مختلف زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور.
- براین اساس لازم است که برنامه ششم توسعه بتواند برای مسائل حیاتی کشور راهکار ارائه نماید و از برخی از خطاهای سیاستگذاری آزمون شده نیز دوری نماید. به‌عنوان نمونه لازم است که موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

- حساسیت لازم نسبت به منابع ارزی ورودی به کشور به‌منظور استفاده بهینه از این منابع در برنامه‌های راهبردی ملی،
- واریز بخشی از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و خالص صادرات گاز طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم به صندوق توسعه ملی و واریز سهم دولت از این منابع به حساب ذخیره ارزی و برداشت دولت برای جبران کسری منابع تا سقف معین براساس ریال، به‌منظور قطع وابستگی به درآمدهای نفتی،^۱
- واریز هر نوع منابع ریالی کلان نظیر منابع ریالی برخاسته از تضعیف ارزش پول ملی به صندوق توسعه ملی به‌منظور جلوگیری از دستکاری نرخ ارز توسط دولت برای افزایش درآمدهای خود،
- تدوین برنامه ششم به‌عنوان یک سند موضوع‌محور (به‌جای یک برنامه کلان) و متمرکز بر تعداد محدودی محور که به روشنی اهداف مهم برخی از سیاست‌های کلی نظیر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را محقق کند،
- برقراری تعامل سازنده با جهان به‌منظور پرداختن به محورهای مشخص اصلاح ساخت اقتصادی کشور مانند «پروژه ملی اصلاح وضعیت حمل‌ونقل»، «پروژه ملی احیا و بازچرخانی منابع آب و بهینه‌سازی مصارف آب» و «پروژه ملی ارتقای بهره‌وری تولید و مصرف انرژی در کشور» در چارچوب همکاری‌های بین‌المللی و با هدف متحول‌سازی زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور،
- برنامه‌ریزی مالی و ساماندهی رفتاری هوشمندانه برای دستیابی به قدرت برتر و حفظ صلح و ثبات در منطقه.

۱. اگرچه به‌لحاظ کارشناسی بهتر بود که کل منابع حاصل از نفت به صندوق توسعه ملی واریز و صرف امور بین‌نسلی شود و در مقابل مجلس شورای اسلامی بر عملکرد دولت در زمینه اقدامات بین‌نسلی نظارت دقیق داشته باشد.

۵-۲-۳. مواجهه خردورزانه با تحولات آتی بین‌المللی

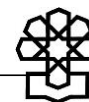
در سال‌های اخیر شرایط اقتصادی و سیاسی منطقه به شدت در حال تغییر بوده است. کاهش شدید قیمت نفت، تعامل موفقیت‌آمیز ایران و کشورهای ۱+۵ در حوزه هسته‌ای، تشدید رقابت‌های منطقه‌ای بین ایران و عربستان، حضور جدی روسیه در تحولات سوریه و ... از جمله تغییرات هستند. تغییرات محیط بین‌الملل یقیناً آثار معناداری بر اقتصاد ایران خواهد داشت. براین اساس انتظار است که مواجهه خردورزانه با تحولات آتی بین‌الملل در برنامه ششم مدنظر قرار گیرد. «توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان»، «استفاده از دیپلماسی در جهت حمایت از هدف‌های اقتصادی»، «استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای (بند ۱۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی)، «انتخاب مشتریان راهبردی نفت و گاز»، «افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز»، «تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز»، (بندهای ۱۳، ۱۴ و ۱۵ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) و «گسترش خدمات تجارت خارجی» و «تنوع‌بخشی پیوندهای اقتصادی با کشورها»، (بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) از جمله اموری هستند که انتظار است برای مواجهه خردورزانه با تحولات آتی جهان مدنظر قرار گیرند.

۶-۲-۳. انتخاب اهداف سازگار برای برنامه

برنامه ششم همانند هر برنامه توسعه، مجموعه‌ای از اهداف را دربر می‌گیرد. به‌عنوان مثال «رشد اقتصادی»، «توانمندسازی فقرا و کاهش فقر»، «افزایش عدالت اجتماعی»، «کاهش بیکاری»، «بهبود محیط زیست و جلوگیری از تخریب آن» از جمله این اهداف هستند. ضمن اینکه هر یک از آنها به تنهایی می‌تواند توسط سازمان‌های متولی پیگیری شود ممکن است با برخی از اهداف دیگر سازگار نباشد. بر این اساس لازم است که رابطه میان اهداف برنامه ششم ارائه شود تا از طریق آن امکان ایجاد هماهنگی میان اهداف برنامه ششم بررسی شود. این امر از طریق **جداول و اسناد پشتیبان** قابل پیگیری و مطالبه است. بر این اساس لازم است که برای مشخص شدن رابطه میان اهداف و مشخص شدن سازگاری میان اهداف، **جداول و اسناد پشتیبان** برنامه نیز ارائه گردد.

۷-۲-۳. توجه به اصلاحات ساختاری و نهادی برای ارتقای کارایی منابع مالی

ایران برای فائق آمدن بر مسائل مهم اقتصادی خود (مانند اشتغال) به رشد اقتصادی بالا نیاز دارد. ازسوی دیگر یکی از قیدها و تنگناهای مهم تعیین‌کننده رشد اقتصادی، منابع مالی است. هم‌اکنون روش معمول تعیین منابع برنامه چنین است که ابتدا نرخ رشد اقتصادی به صورت برونزا اعلام می‌شود و سپس منابع لازم برای این رشد تخمین زده می‌شود. درحالی که راهکار مناسب آن است که ابتدا ظرفیت واقعی کشور در ایجاد رشد اقتصادی دیده شود و سپس تفاوت این رشد واقعی با رشد اقتصاد اعلام شده (مثلاً ۸



درصد) از طریق انجام اصلاحات نهادی و سیاستگذاری تأمین شود.

دیدگاه معمول درباره نحوه تعیین منابع مورد نیاز به طور خلاصه با مفروض گرفتن ضرورت دستیابی به نرخ رشد اغلب مواقع در تعیین منابع، بررسی امکانپذیری تجهیز چنین منابعی را در درجه دوم اهمیت قرار می‌دهد (نمودار ۱ پیوست ۲).

به عبارت دیگر در دوره‌های متعدد برنامه‌ریزی در کشور مدل‌های اقتصادی تلاش می‌کردند نشان دهند برای تحقق یک هدف مثلاً رشد اقتصادی، نیاز به الف میلیارد ریال (یا دلار) منابع در برنامه وجود دارد. روشن است که اگر در پایان دوره برنامه، اهداف مصرح تأمین نمی‌شد، برنامه‌ریزان به راحتی عدم تأمین منابع را دلیل اصلی عدم تحقق برنامه بیان می‌کردند (نقطه مقابل سال‌های وفور منابع ارزی به ویژه منابع نفتی است که این بار به دلیل مسائلی مانند بیماری هلندی و بروز عوارض ناشی از ازدیاد منابع - نفرین منابع - اهداف برنامه درباره متغیرهای کلان اقتصادی از جمله رشد محقق نمی‌شود).

نکته مغفول در این روش نحوه اولویت‌بندی و استفاده از منابع است که چندان مورد توجه نیست. به عبارت دیگر صرف قابلیت تجهیز منابع مجوز استفاده از آن برای هر بخش است، بدون آنکه درباره نحوه هماهنگی بخش‌ها به عنوان یکی از اهداف اصلی برنامه‌ریزی دیدگاه روشن و ابزارهای اجرایی خاصی وجود داشته باشد.

باید پذیرفت که رابطه قطعی، از قبل مشخص و غیرقابل تغییری بین منابع و اهداف برنامه وجود ندارد. در واقع یکی از مسئولیت‌های اصلی برنامه و برنامه‌ریزی تغییر این رابطه در جهت بهبود یا به عبارتی افزایش کارایی منابع در اختیار است. دیدگاه بدیل برای تعیین منابع مورد نظر آن است که انواع منابع قابل تجهیز با رویکرد واقع‌بینانه تعیین شود، سپس مأموریت اصلی برنامه آن خواهد بود که انواع محدودیت‌ها که مانع افزایش کارایی منابع در دسترس هستند را مرتفع کند که این امر زمینه انتخاب اقدامات اولویت‌دار در برنامه را فراهم می‌کند. اقداماتی مانند بهبود محیط کسب‌وکار، اصلاح نظاماتی از قبیل نظام مالیاتی، نظام بانکی، نحوه گزینش و اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت، نحوه سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی و غیره (نمودار ۲ پیوست ۲).

نکته مهم آنکه این روش امکان آن را فراهم خواهد کرد تا برای تخصیص منابع بین اقداماتی که قرار است صورت گیرد و هزینه تأمین آن، معیارهای قابل سنجشی طراحی شود. به نظر می‌رسد دوره برنامه ششم توسعه، شرایطی متفاوت با برنامه‌های پس از انقلاب اسلامی دارد. شرایط مزبور سبب می‌شود تا دو قید به صورت همزمان هم بر نحوه تعیین منابع مورد نیاز برای رشد اقتصادی با کیفیت و هم بر اولویت‌بندی نحوه تخصیص منابع تحمیل شود. از یکسو باید دید که موضوعاتی از قبیل بحران منابع آبی در کشور چه تأثیری بر عملکرد بخش‌های اقتصادی و در نتیجه رشد دارند و از دیگر سو ممکن است منابعی برای حل برخی از این بحران‌ها تخصیص داده شود که حداقل در کوتاه‌مدت چندان موجب رشد نشود (مانند برخی موضوعات مرتبط با محیط زیست). این دیدگاه از آن جهت دارای اهمیت است که علاوه بر اولویت‌بندی نحوه تخصیص منابع، امکان هزینه - فایده کردن انواع روش‌های تجهیز منابع را

می‌دهد.^۱ به عبارت دیگر در این روش دوم پرسش‌ها با اولویت زیر قابل طرح است:

۱. چه کارهایی باید انجام شود (اولویت‌های کشور چیست)؟
۲. چقدر منابع موجود است؟
۳. تجهیز منابع با چه هزینه‌ای به صلاح کشور است؟
۴. چگونه باید در کشور کارآیی استفاده از منابع را افزایش داد؟

جمع‌بندی

اقتصاد ایران در یک دهه گذشته با شوک‌های اقتصادی متعددی روبرو بوده و در کنار این موارد با تحریم‌های اقتصادی نیز روبرو شده است. تأثیر مجموعه این شرایط باعث شده است که از یکسو ظرفیت تولید در اقتصاد ایران کاهش یابد و ازسوی دیگر نظام انگیزشی اقتصاد و سازوکارهای ایجاد انگیزش توسط نظام بازار تخریب گردد.

در مقابل قدرت منطقه‌ای ایران به ادعان تحلیلیگران افزایش یافته است و کشور ایران یکی از امن‌ترین کشورهای منطقه خاورمیانه است که خود یکی از ناامن‌ترین مناطق جهان است. ثبات سیاسی ایران (در عین وجود رقابت قاعده‌مند گروه‌های سیاسی درون آن) در یک فضای امن نیاز به مکملی به نام ثبات اقتصادی و رشد و توسعه اقتصادی پایدار دارد.

در شرایط کنونی از یکسو کشور نیاز دارد که قدرت اقتصادی خود را همتراز قدرت سیاسی افزایش دهد و ازسوی دیگر اقتصاد ایران با تناقض‌های سیاست‌گذاری اقتصادی روبرو است. از این‌رو برای گذار امن و سلامت از شرایط کنونی نیاز است وفاق ملی در کشور شکل گیرد.

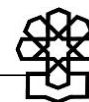
سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی خطوط راهنمای کلی برای ارتقای قدرت اقتصادی ارائه کرده‌اند. در این شرایط برنامه ششم توسعه محملی است برای شکل‌گیری وفاق ملی به‌عنوان برنامه میان‌مدت حاکمیت و نه برنامه دولت.

برنامه ششم زمانی می‌تواند چنین منزلتی پیدا کند که خواسته‌های حداقلی مورد انتظار آن که در ذیل ارائه شده‌اند برآورده شود:

۱. حاکم بودن روح اقتصاد مقاومتی بر برنامه،
۲. اصلاح نظام انگیزشی در اقتصاد ایران،
۳. ارائه راهکار برای حل مسائل مهم و حیاتی کشور از جمله:

• مدیریت آب

۱. طبعاً از مدل‌های متنوعی برای پاسخ به چنین پرسش‌هایی باید استفاده کرد.



- مدیریت انرژی
 - ارتقای کارآیی و بهره‌وری
 - افزایش عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی
 - بازآفرینی دولت
 - افزایش نقش ایران در جهان
 - مدیریت آسیب‌های اجتماعی
 - اصلاح نظام مالی و بانکی
۴. مواجهه خردورزانه با تحولات آتی جهان و منطقه،
۵. تبیین رابطه میان اهداف اصلی برنامه ششم،
۶. معرفی ظرفیت‌های جدید اصلاحات ساختاری و نهادی برای تأمین منابع مالی توسعه اقتصادی پایدار.

پیوست‌ها

پیوست ۱. برخی از مهمترین مسائل حیاتی کشور

الف) مدیریت و مصرف آب در کشور

یکی از مهمترین محورهای ضربه‌پذیری در اقتصاد ایران، کاهش ملموس در منابع حیاتی کشور در حدی است که پایداری زندگی در بسیاری از نقاط کشور را در معرض تهدید قرار داده است. در ابتدای فهرست اقلام این محور و نماد اولویت این محور، کاهش منابع آبی کشور است که زندگی اقتصادی را در معرض خطر قرار داده است. عامل دیگر در این محور، آلودگی بسیار خطرناک محیط زیست و به‌ویژه هوای کشور است که در مرزهای مخدوش‌کننده سلامت مردم قرار دارد.

ب) ناهنجار شدن وضعیت استفاده از منابع انرژی در کشور

این محور در قانون به بن‌بست رسیده با هدفمند کردن یارانه‌ها متبلور می‌شود. نماد این محور سیاست‌هایی است که در چارچوب افزایش قیمت انرژی متجاوز از دو دهه در کشور اجرا شده و در نهایت به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها انجامیده است. حاصل این تحول ناکارآیی مشهود در زندگی جامعه و در استفاده از منابع انرژی بوده است که در نهایت جایگاه کشور را از منظر شاخص معماری انرژی در جهان به رده‌های بسیار پایین کشانیده است.

ج) کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی

نماد مشهود این محور، وضعیت بهره‌وری در کشور است که قادر نیست حتی یک‌سوم رشد اقتصادی را تأمین کند. روند بهره‌وری در ایران در مقایسه با جهان به روشنی افت بهره‌وری را نشان می‌دهد. خرید از چین و جانمایی آن به‌عنوان محصول ساخت داخل، حتی در فعالیت‌های اصلی کشور، نمونه دیگری

از این نماد است. قابل تعمق است که به رغم سیاستگذاری بر رشد بهره‌وری در برنامه‌های توسعه‌ای کشور، تا زمان حاضر هیچ اقدامی در راستای فعال کردن عوامل اثرگذار بر بهره‌وری و مدیریت این عوامل صورت نگرفته است و تمام تلاش‌هایی که در راستای اصلاح بهره‌وری بنگاهی انجام می‌شود، به دلیل نداشتن حمایت‌های ملی، ناموفق باقی مانده است.

د) محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی

اغراق نیست اگر گفته شود یکی از دلایل محدودیت همدلی بین مردم و دولت احساس فقدان عدالت‌محوری در رفتارهای عمومی است. گسترش فساد از یک‌سو و گسترش نابرابری می‌تواند از جمله نتایج آن باشد. زایل شدن جدی قدرت خرید جامعه نماد دیگری از گریز از عدالت‌محوری است که عامل مشخص آن تضعیف‌های جدی در ارزش پول ملی کشور بوده است. نگاهی به حدود دو دهه قدرت خرید سرانه شاغلان در کشور در مقایسه با متوسط جهان نشان می‌دهد که ایران نسبت به متوسط جهان پس‌روی مشهودی داشته است که از مرز ۳۰ درصد پا فراتر می‌گذارد.

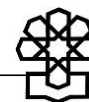
ارقام بودجه خانوار شهری و روستایی در کشور هم نشان‌دهنده افت مصرف در تمام کالاهای اساسی مورد نیاز خانوار بوده است. با وجود این وضعیت، بدیهی است که مردم احساس کنند عدالت به شدت تضعیف شده است و بنابراین دولت را عامل این وضعیت بدانند و با دولت همدلی نداشته باشند. بنابراین حضور همه آحاد مردم در فعالیتهای اقتصادی کمرنگ شده و مردم تلاش می‌کنند در محیط‌های دیگری فعالیت کنند تا از عدالت هر چند محدود برخوردار شوند.

ه) محدوده وسیع بخش عمومی و کارآیی محدود آن

بیش از سه دهه است که دولت‌ها با روشی پدرسالارانه در جزئیات زندگی مردم جامعه مداخله کرده‌اند و این امر به بزرگ شدن جدی دولت، محدوده وسیع بخش عمومی و مخدوش شدن مرزهای بین بخش خصوصی و بخش عمومی انجامیده است؛ در حالی که از نظر توانایی دولت قادر نیست از کارآیی کافی برای انجام وظیفه‌ای که متقبل شده است، برخوردار شود. نماد مشخص این مسئله، وضعیت دولت در سال‌های اخیر است که در نهایت سبب شده دولت برای اداره خود، منافع مردم را نادیده گیرد. همچنین کسری‌های پنهان و آشکار بودجه که از یک‌سو عامل تضعیف مداوم ارزش ریال شده و از سوی دیگر مفسده‌های بسیار را به همراه آورده نیز نماد مشخص دیگری از این وضعیت است.

و) نقش ایران در جهان

تحریم اقتصادی ایران یگانه عامل کوچک‌شدن نقش ایران در جهان نبوده و نظر به اینکه تحریم به صورت یک فرصت دیده نشد، خلاقیت در رویکرد ایران به جهان زایل شده است. بنابراین در نهایت تحریم به صورت نمادی برای نمایش کوچک‌شدن نقش ایران در جهان مطرح شده است. خواسته اقتصاد مقاومتی ایجاد وضعی بوده است که قدرت تصمیم‌گیری در مورد نقش ایران در جهان را تا حد امکان به دست



حکومت بسپارد و محدود کردن زیاده از حد نقش ایران در جهان توسط دولت‌های خارجی را تا آنجا که امکان داشته باشد، دشوار یا حتی ناممکن سازد و به این ترتیب خلاقیت در انتخاب حوزه حضور کشور در جهان شکوفا شود.

• راهبرد مواجهه با برخی از مهمترین مسائل حیاتی کشور

به‌منظور مواجهه با مسائل مزبور ضروری است در برنامه توسعه ششم راهبردهای مشخصی اتخاذ شود. در این رابطه برخی از راهبردهای پیشنهادی به‌منظور به‌کارگیری در برنامه ششم توسعه به شرح زیر است:

الف) راهبردهای اصلاح وضعیت مدیریت و مصرف منابع آب کشور

- اولویت‌گذاری بر احیای منابع آبی
- ایجاد الزام قانونی برای اعلام ردپای آب^۱
- منظور کردن زنجیره‌های صرفه‌جویی، استفاده دوباره و بازیافت در تمام فعالیت‌های اقتصادی
- بومی کردن مجموعه الزامات جبران و اصلاح کاهش منابع
- ایجاد امکان صرفه‌جویی و رفتار سالم در جریان مصرف

ب) راهبردهای اصلاح ناهنجار شدن وضعیت استفاده از منابع انرژی در کشور

- اولویت‌گذاری بر بهره‌برداری از منابع انرژی در راستای استانداردهای معماری انرژی
- منظور کردن زنجیره‌های صرفه‌جویی و بازیافت انرژی در تمام فعالیت‌های اقتصادی
- افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک در سبد انرژی‌های قابل استفاده در کشور
- بومی کردن دانش فنی تولید انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک
- قیمت‌گذاری مقایسه‌ای انرژی با عنایت به کارآیی تولیدکنندگان و ارزش یک ساعت کار در کشور

ج) راهبردهای بهبود کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی

- هدف قرار دادن بهره‌وری در سیاست‌های مختلف
- تمرکز مدیریت کشور بر معیارهای بهره‌وری
- الزام به الگوسازی برای بهره‌وری و ردیابی روند آن در کل کشور
- پیوند بهره‌وری و شاخص رقابت‌پذیری در اقتصاد کشور
- افزایش تأکید بر دانش‌محوری بومی‌شده برای تحولات بهره‌وری

د) راهبردهای اصلاح رویه محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی

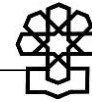
- اصلاح نگاه به پول ملی
- اصلاح سیاست‌های پولی کشور در راستای توسعه ملی و جلوگیری از عملکرد ناکارآمد مدیریت پولی
- تأمین حداقل معیشت برای عموم
- سهم‌بری عادلانه از بازده فعالیت‌های اقتصادی
- برقراری امنیت غذا و درمان

ه) راهبردهای بازآفرینی دولت

- اصلاح نظام حکمرانی دولت
- شفاف‌سازی بودجه
- متکی کردن درآمدهای دولت به معیارهای کارآیی و ردپای بلندمدت دولت در اقتصاد
- تفکیک وظایف حاکمیتی واگذار شده به دولت و مشخص کردن حوزه حضور دولت
- حذف کلیه امتیازات دولت و بخش دولتی در وظایف مدیریتی و مشابه‌سازی کامل دولت با بخش غیردولتی در این راستا
- اصلاح نظام تأمین اجتماعی

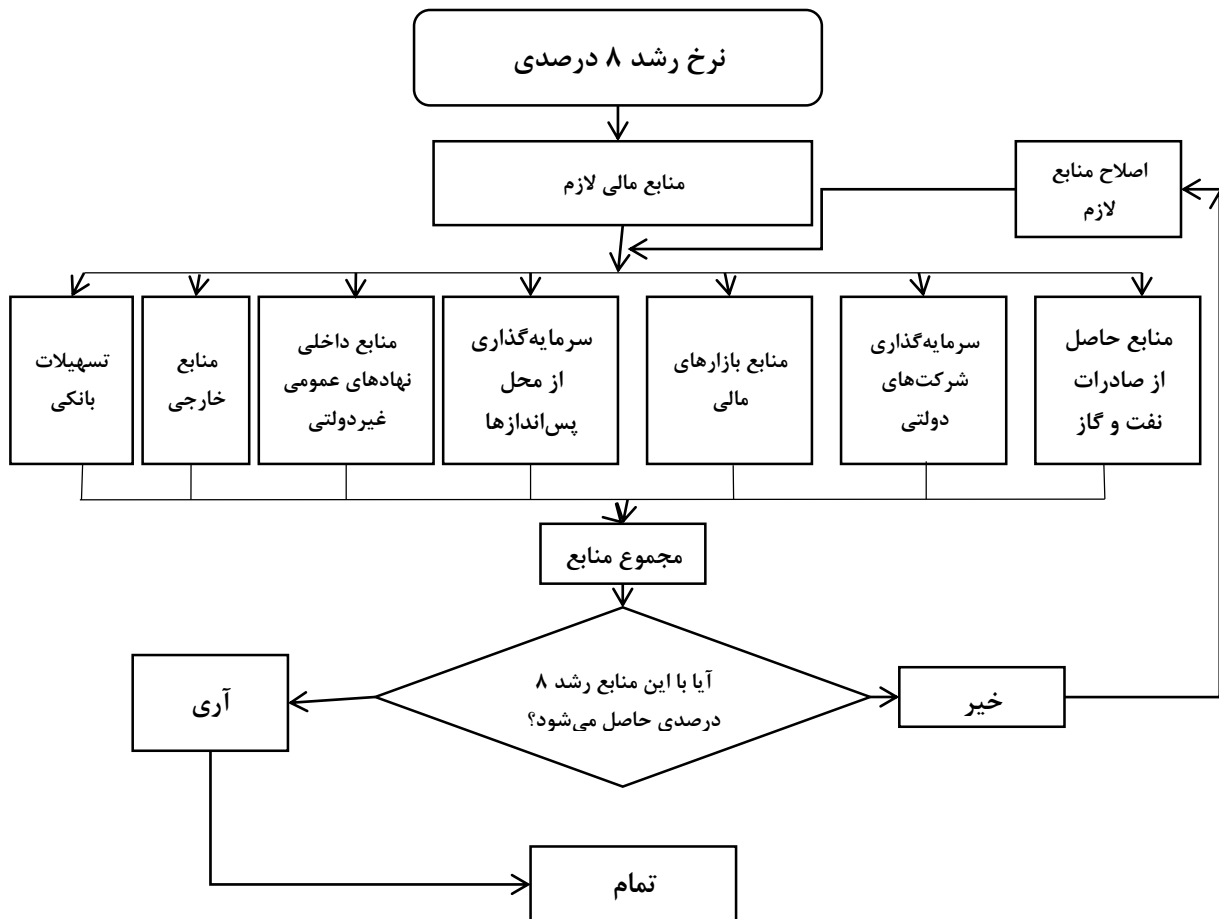
و) راهبردهای افزایش نقش ایران در جهان

- ایجاد ذخایر پوششی ارزی
- افزایش دانش فنی کشور
- بالا بردن تکیه بر اقتصاد ملی
- متنوع کردن صادرات کشور
- جلوگیری از بالا رفتن سهم روابط تجاری با هر یک از کشورهای جهان ورای محدوده‌های ایمن
- سهم‌گذاری برای روابط با کشورهای جهان با عنایت به وابستگی کشورهای مختلف به محورهای مشابه و مخالف ایران

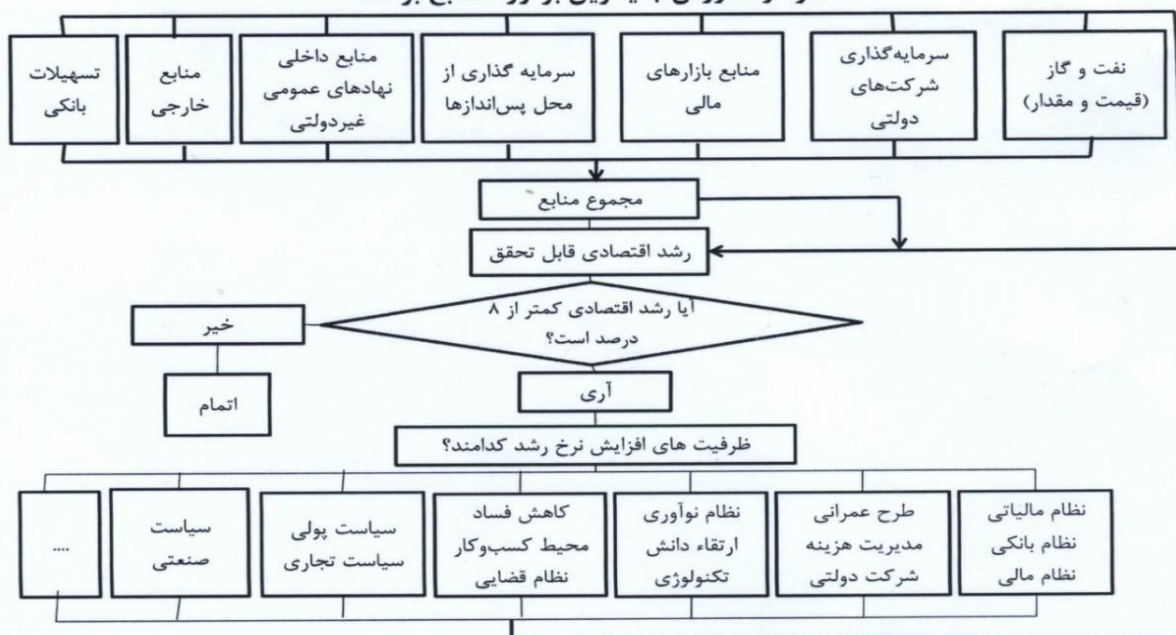


پیوست ۲. روش‌های برآورد منابع برای تحقق اهداف برنامه و اولویت‌گذاری اقدامات

نمودار ۱. روش معمول برآورد منابع برنامه



نمودار ۲. روش جایگزین برآورد منابع برنامه





شماره مسلسل: ۱۴۶۳۴

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۱۴) ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی (ویرایش اول)

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی و مطالعات بخش عمومی

تهیه و تدوین کنندگان: رضا زمانی، سیداحسان خاندوزی

ناظر علمی: محمد قاسمی

همکاران: زهرا ذاکری، ایمان تهرانی، سیدمحسن علوی‌منش

مشاوران: فیروزه خلعتبری، بایزید مردوخی، فرشاد مؤمنی، بهروز هادی‌زنوز

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه

۲. برنامه میان‌مدت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۲۱