



دشواری عبور برنامه پنجم از گذر بهارستان

برنامه پنجم، سفر به آینده

● رضا صفامنش

تغییر رویکرد از دوره‌های گذشته در نظام برنامه‌ریزی «نوآوری در برنامه‌ریزی توسعه را هدف قرار دهد و از این رو مدعای برنامه توسعه پنجم، ترسیم الگویی بومی و نقشه اسلامی-ایرانی است تا آنجا که تأکید دارد تحول در ساختار اداری و مدیریتی، به گونه‌ای که در تمامی ابعاد و بخش‌های برنامه پنجم، اولویت تحول فرهنگی بر مبنای فلسفه تعلیم و تربیت اسلامی و مهندسی فرهنگی لحاظ و مورد اهتمام جدی است.

اما ورای نظریه‌های کلی حاکم بر دو برنامه توسعه این دغدغه وجود دارد که پنج سال آینده اقتصاد ایران به کجا خواهد رسید؟ دست‌کم اینکه اسناد بالادستی برنامه پنجم توسعه می‌تواند افق روشن تری از اقتصاد ایران ارائه کند و انتظار این است که اهداف اسناد بالادستی شامل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون ناظر بر اجرای این سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های مندرج در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله، سیاست‌های کلی برنامه پنجم و البته قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در برنامه توسعه پنجم ایران شفاف و دقیق احصا شده باشد. اما در یک نگاه می‌توان گفت لایحه پیشنهادی در برنامه پنجم توسعه نه تنها سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های کلان برنامه چهارم را نادیده می‌گیرد بلکه با اهداف و سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های اسناد بالادستی فاصله دارد. آیا پیام واقعی لایحه برنامه پنجم توسعه ایران، سفر به پنج سال آینده بدون نقشه راه نخواهد بود؟

قیاس قانون برنامه چهارم با لایحه برنامه پنجم توسعه ایران به نظر قیاس مع‌الفارق خواهد بود چرا که مینا و جهت‌گیری دو برنامه، بر دو رویکرد و نگرش متفاوت بنا نهاده شده است؛ برنامه چهارم محصول دولت محمد خاتمی و برنامه پنجم محصول محمود احمدی‌نژاد، روسای جمهور سابق و فعلی ایران است و همین دو چهره خود نمای واقعی ماهیت دو برنامه را نشان می‌دهد. هر چند برنامه چهارم توسعه ایران در مجلس ششم بررسی شد و در مجلس هفتم نهایی شد، برنامه پنجم به سیاق برنامه سوم تنها در یک دوره مجلس نهایی خواهد شد؛ مجلس هشتم. آنچه برنامه پنجم بر آن تأکید دارد، تکیه بر رویکرد پیشرفت و عدالت است و نه رشد و توسعه اقتصادی مورد نظر برنامه چهارم. تفاوت کجاست؟ وجه افتراق بنیادین برنامه چهارم و پنجم توسعه ایران از حیث اقتصادی را می‌توان حتی در سرفصل‌های اقتصادی مشاهده کرد، چه اینکه برنامه چهارم بر مبنای «رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور در تعامل با اقتصاد جهانی» با جهت‌گیری بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، رقابت‌پذیری اقتصادی و توسعه مبتنی بر دانایی تنظیم شده، اما برنامه پنجم بر اصولی چون دستیابی به جایگاه ترسیم شده در سند چشم‌انداز بیست ساله در منطقه، تحقق کامل سیاست‌های کلی، توجه به خطوط راهنمایی الگوی اسلامی-ایرانی توسعه، عدالت اجتماعی، مشارکت مردم و مردمی کردن اقتصاد و البته ایجاد فضای مناسب برای تحقق اهداف بلند اقتصادی تکیه دارد. از این رو هدف دولت کنونی این است که «با

برنامه پنجم خط کش اندازه گیری ندارد

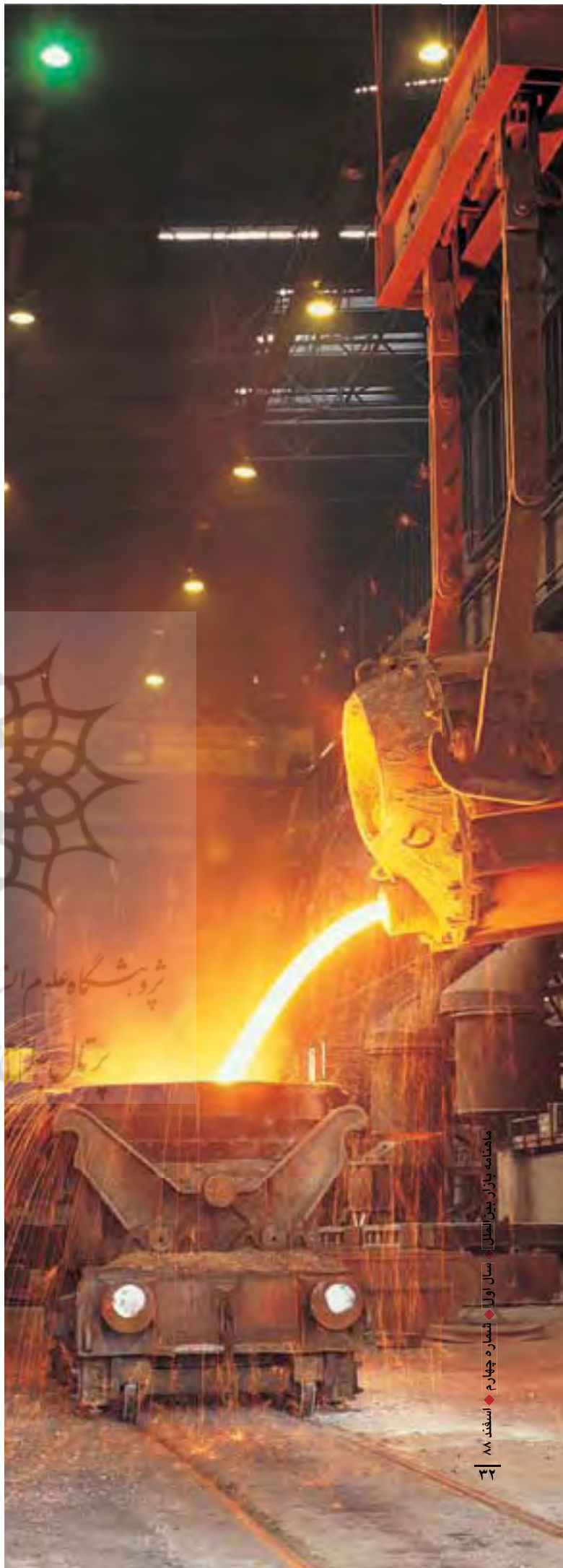
یکی از اصلی ترین وجوه افتراق برنامه چهارم و پنجم توسعه که می توان به عنوان نقطه ضعف برنامه پنجم از آن یاد کرد، فقدان اهداف کمی و جداول کمی برای بررسی نظارت بر عملکرد دولت در اجراست؛ به گونه ای که برنامه پنجم توسعه فاقد خط کش اندازه گیری است و بیشتر توصیفی کلی از جهت گیری ها با رویکرد پررنگ شدن نقش دولت در تصمیم گیری های اقتصادی است که ممکن است شائبه دخالت دولت را تقویت کند. این انتقاد از این رو اهمیت دارد که در سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور (افق ۱۴۰۴) به عنوان نقشه راه آینده بصراحت تأکید شده است: «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه های توسعه و بودجه های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص های کمی کلان آنها از قبیل: نرخ سرمایه گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست های توسعه و اهداف و الزامات چشم انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست ها و هدف ها به صورت کامل مراعات شود». افزون بر این سیاست های کلان اقتصادی در سند چشم انداز تأکید دارد که رشد اقتصادی سریع، پیوسته و باثبات، ایجاد اشتغال مولد و کاهش نرخ بیکاری، تحقق رقابت پذیری اقتصاد در سطح بازارهای داخلی و خارجی، رشد بهره وری عوامل تولید، توانمندسازی بخش های خصوصی و تعاونی به عنوان محرک اصلی رشد اقتصادی و تلاش برای مهار تورم و افزایش قدرت خرید گروه های متوسط و کم درآمد جامعه و نظم و انضباط مالی و بودجه ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت باید هدف برنامه های اقتصادی دولت باشد.

خط کش اندازه گیری برنامه چهارم

یکی از ویژگی های اصلی برنامه چهارم توسعه ارائه اهداف و جداول کمی برای ارزیابی عملکرد سالانه دولت بود. این اهداف و جداول کمی به مثابه خط کش اندازه گیری نشان می داد که میزان موفقیت و عدم موفقیت دولت چگونه بوده است و برای رسیدن به اهداف تعیین شده چه راهی باید طی شود. بر اساس شاخص های اقتصادی تعیین شده در برنامه چهارم، متوسط رشد اقتصادی ایران (رشد تولید ناخالص داخلی) ۸ درصد، رشد تولید ناخالص سرانه ۶٫۶ درصد، رشد سرمایه گذاری ۱۲٫۲ درصد، رشد جمعیت ۱٫۵ درصد، رشد بهره وری نیروی کار ۳٫۵ درصد، رشد جمعیت بیکار ۴٫۲ - درصد، رشد صادرات غیرنفتی ۱۰٫۷ درصد، رشد نقدینگی ۲۰ درصد و نرخ تورم ۹٫۹ درصد پیش بینی شده بود.

البته خط کشی های اندازه گیری برنامه چهارم به شاخص های یاد شده محدود نبود، بلکه شاخص های اجتماعی شامل مواردی چون ضریب جینی، شاخص رفاه اجتماعی، شاخص توسعه انسانی، درصد جمعیت زیر خط فقر نسبی و امید به زندگی در بدو تولد و نیز ساختار کمی و کیفی دولت، مؤلفه های کمی فرهنگی، پژوهشی و فناوری هم در این برنامه مشخص شده بود. به واقع جداول کمی برنامه چهارم توسعه ایران مقیاسی برای ارزیابی کارنامه دولت بود، زیرا تولید ناخالص داخلی و ارزش افزوده بخش های اقتصادی را شفاف بیان می کند و متوسط رشد ارزش افزوده در بخش کشاورزی ۶٫۵ درصد، بخش نفت و گاز ۳ درصد، بخش صنایع و معادن ۱۱٫۳ درصد و بخش خدمات ۹ درصد پیش بینی شده است. مهم ترین وجه از جداول نه گانه برنامه چهارم توسعه ایران را می توان در ارائه تصویری از پیش بینی عواید حاصل از نفت خام، چارچوب کلی بودجه عمومی دولت و البته منابع مالی برنامه چهارم توسعه دانست، هر چند دولت پایبندی ضعیفی نسبت به این اهداف نشان داد و فوران قیمت نفت در سال های اجرای برنامه چهارم باعث شد دولت چه در قالب متمم و اصلاحیه های بودجه و چه در چارچوب لایح بودجه سنواتی و رای اهداف پیش بینی شده اقدام کند.

رشد منابع و مصارف بودجه ای دولت در سال های اجرای برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) تنها ۱۰٫۵ درصد پیش بینی شده است؛ با این فرض ها که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به ۸ درصد در سال ۱۳۸۸ افزایش یابد، فروش اوراق مشارکت از ۱۰ هزار میلیارد ریال به صفر برسد، رشد اعتبارات هزینه ای دولت سالانه ۱۰ درصد بیشتر نشود، منابع ناشی از خصوصی سازی



جدول شماره ۱ منتخب اهداف کلان برنامه چهارم توسعه

متوسط نرخ رشد اقتصادی (درصد)	۸	متوسط رشد تولید ناخالص داخلی سرانه (درصد)	۶،۶
متوسط نرخ رشد بیکاری (درصد)	۱۰،۱	نرخ بیکاری در پایان برنامه چهارم (درصد)	۸،۴
متوسط نرخ رشد تورم (درصد)	۹،۹	نرخ تورم در پایان برنامه چهارم (درصد)	۸،۶
نسبت هزینه ۱۰ درصد ثروتمندترین به ۱۰ درصد فقیرترین خانوار	۱۴	نسبت هزینه ۲۰ درصد بالا به ۲۰ درصد پایین خانوار	۵،۵
شاخص رفاه اجتماعی	۰،۳۸	شاخص توسعه انسانی	۰،۸۲
جمعیت زیر خط فقر نسبی (درصد)	۷	متوسط نرخ رشد نقدینگی (درصد)	۲۰

کاهش تولید و درآمد نفت ایران

هر چند درآمد نفتی ایران بسیار فراتر از پیش‌بینی‌های صورت گرفته برنامه‌نویسان برنامه چهارم بود، افزایش درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت خام باعث شد انتقادهای کارشناسان از تزریق دلارهای نفتی بالا گیرد و حتی برخی اقتصاددانان حاضر در مجلس اصول‌گرا نسبت به بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران هشدار دادند که نتیجه ملموس آن افزایش نرخ تورم، بویژه در سه سال نخست برنامه چهارم بود با وجود این، مجموع درآمد نفتی ایران در سال‌های ۱۳۸۴ تا نیمه اول سال ۱۳۸۸ به ۳۱۰ میلیارد و ۵۸۶ میلیون دلار رسید اما تولید و صادرات نفت ایران در این مدت نوسان داشته است، به گونه‌ای که تولید نفت ایران در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ به ترتیب ۴،۰۵۱، ۴،۰۵۸ و ۳،۹۴۶ میلیون بشکه در روز برآورد شده است و در بهار و تابستان امسال هم تولید نفت ایران در هر روز به ترتیب به ۳،۵۷۰ و ۳،۵۳۰ میلیون بشکه رسیده است که این آمارها از افت ۵۷۶ بشکه‌ای تولید نفت ایران خبر می‌دهد. از سوی دیگر صادرات نفت خام و فرآورده‌های ایران در چهار سال نخست برنامه چهارم به ترتیب به ۲،۶۹۱، ۲،۴۸۶، ۲،۵۲۲ و ۲،۳۰۷ هزار بشکه در روز رسیده است که دلیل عمده آن را شاید بتوان کاهش سطح تولید اعضای کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) و به دنبال آن کاهش سهمیه صادرات نفت ایران قلمداد کرد. صادرات نفت خام ایران در بهار و تابستان ۱۳۸۸ به ترتیب ۲،۰۴۵ و ۲،۰۱۱ میلیون بشکه در روز برآورد شده است. در ارزیابی کارنامه دولت در برنامه چهارم بدون تردید رکود بخش ساختمان، بویژه مسکن نگران کننده است، به گونه‌ای که تعداد پروانه‌های ساختمانی در شهر تهران در تابستان سال ۱۳۸۸ در مقایسه با تابستان سال قبل ۶۴،۹ درصد، در کلان‌شهرها ۳۴ درصد، در سایر شهرها ۲۳،۹ درصد و به طور کلی در کل مناطق شهری ۳۷،۵ درصد رشد منفی داشته است و سطح زیربنای طبقات ساختمان‌ها در مناطق شهری ۴۱،۱ درصد رشد منفی را نشان می‌دهد. نرخ تورم در ۴،۵ نخست از برنامه پنجم هم هرگز به متوسط نرخ هدف برنامه چهارم (۹،۹ درصد) نرسید و هر چند نرخ تورم در سال ۱۳۸۴ حدود ۱۰،۴ درصد بود، در سه سال بعد آن به ترتیب ۱۱،۹، ۱۸،۴ و ۲۵،۴ درصد رسید تا با شدت گرفتن انتقادات و دغدغه‌ها بانک مرکزی به سیاست‌های انقباضی شدید روی آورد تا بلکه موج فزاینده تورم را مهار کند و البته موفق هم شد تا آنجا که نرخ تورم از بهار امسال به ۱۵ و در تابستان ۱۲،۱ درصد رسید اما تداوم سیاست‌های محدود کننده پولی از یک سو و اتخاذ سیاست‌های مالی انقباضی از سوی دیگر در شرایط رکود نگرانی از بروز پدیده خطرناک رکود تورمی را تشدید می‌کند و نمود واقعی آن را می‌توان در کاهش شدید نرخ رشد اقتصادی به مرز ۲،۳ درصد در تابستان ۸۸ مشاهده کرد. برای آگاهی از جزئیات تحولات اقتصادی و نوسانات شاخص‌ها به جدول شماره ۲ بنگرید:

بتدریج به جای هزینه شدن در بودجه دولت به نوسازی و بازسازی صنایع داده شود و دولت ملزم باشد کم کم هزینه‌های جاری‌اش را از منابع غیر نفتی تأمین کند، اما مهم‌تر اینکه برآورد اولیه از منابع ناشی از عواید نفت فقط و فقط ۸۱ میلیارد و ۶۰۴ میلیون دلار در طول پنج سال پیش‌بینی شده بود، هر چند کل این درآمد در یک سال به دست آمد و هزینه شد. افق سرمایه‌گذاری در برنامه چهارم هم این گونه ترسیم شده بود که منابع مالی لازم برای تحقق اهداف برنامه افزون بر ۴۵۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری شود و به عبارت دقیق‌تر ۴۱۱ هزار و ۸۵۵ میلیارد تومان که از این میزان سهم منابع بودجه عمومی دولت ۸۹ هزار و ۸۸۵ میلیارد تومان (۲۱،۸ درصد)، سهم شرکت‌های دولتی ۴۷ هزار و ۳۳۰ میلیارد تومان (۱۱،۵ درصد)، سهم بخش خصوصی اندکی بیش از ۲۴۲ هزار میلیارد تومان (۵۸،۸ درصد) و سهم منابع و سرمایه‌های خارجی هم بیش از ۲۲ هزار میلیارد تومان برابر با ۳۱ میلیارد و ۱۳۰ میلیون دلار (۷،۹ درصد) تعیین شده است.

کارنامه ناقص دولت در اجرای برنامه چهارم

ارزیابی دو برنامه توسعه چهارم و پنجم به دلیل نبود اهداف کمی و جداولی که چشم‌انداز و چارچوب برنامه پنجم را مشخص کند، البته دشوار است و از این رو باید دید دولت نهم تا چه میزان توانسته است به اهداف برنامه چهارم دست یابد. البته دولت نهم در همان ابتدا بی‌اعتقادی‌اش را نسبت به اهداف تعیین شده در قانون برنامه چهارم اعلام کرد و نسبت به واقعی بودن آن ابراز تردید کرد و حتی ارائه گزارش سالانه از اجرای قانون برنامه با تأخیر زیاد همراه شد و در شرایطی لایحه برنامه پنجم به مجلس ارائه شده که هنوز گزارش عملکرد سال چهارم برنامه منتشر نشده است. با این وجود، تلاش می‌شود بر اساس گزارش سالانه و فصلی بانک مرکزی از عملکرد اقتصادی ایران تصویر شفافی ارائه شود. جدول شماره ۲ به گونه‌ای کارنامه دولت نهم را در اجرای قانون برنامه چهارم در شاخص‌های کلان اقتصادی و اهداف تعیین شده به تصویر می‌کشد. تأمل در برخی شاخص‌ها نشان می‌دهد رشد اقتصادی ایران، بویژه در سال ۱۳۸۸ کندتر و پایین‌تر از رشد ۸ درصدی هدف برنامه است. رشد اقتصادی ایران (شاخص تولید ناخالص داخلی) در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶، به ترتیب ۶،۹، ۶،۶ و ۶،۷ درصد بوده است اما در بهار و تابستان سال گذشته رشد اقتصادی ایران با کاهشی چشمگیر به ۳،۳ و ۲،۳ درصد سقوط کرده است و البته تا کنون گزارشی از این شاخص مهم در سال ۸۷ و ۸۸ انتشار نیافته است.

آخرین گزارش بانک مرکزی از شاخص‌های عمده اقتصادی ایران ناظر بر سه ماهه دوم سال ۱۳۸۷ (فصل تابستان) آشکار می‌سازد که ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی در مقایسه با دوره مشابه در سال قبل نوسان داشته است، به گونه‌ای که ارزش افزوده بخش نفت منفی ۲،۳ درصد و بخش کشاورزی منفی ۱۰،۳ درصد، بخش صنایع و معادن ۸،۶ درصد و بخش خدمات ۵،۵ درصد تغییر یافته است.

برنامه پنجم از تکلیف تا توصیف

ارزی به صندوق توسعه ملی برای مدیریت مازاد درآمدهای نفتی و تبدیل این ثروت ملی به درآمدهای زاینده اقتصادی یک گام به پیش خواهد بود اما پیشنهاد دولت برای چگونگی تأسیس صندوق، ارکان و شاکله مدیریتی آن، منابع و مصارف ناشی از تأسیس صندوق یادشده تا اندازه زیادی با آنچه در سیاست‌های کلی برنامه پنجم آمده، فاصله دارد؛ به بیان روشن‌تر مدیریت و ارکان صندوق بشدت دولتی است و از آنجا که برخلاف سیاست‌های کلی برنامه پنجم قرار است این‌نامه صندوق توسط دولت نوشته شود به جای اینکه اساسنامه آن به تصویب مجلس ارائه شود، بیم آن می‌رود که تبدیل حساب ارزی به صندوق توسعه ملی تنها یک تغییر شکلی باشد و تغییری در ماهیت برداشت‌ها و مصارف صندوق ایجاد نکند، بویژه اینکه تأمل در لایحه بودجه ۱۳۸۹ نشان می‌دهد دولت تمایل زیادی برای برداشت ۱۳ میلیارد دلاری از صندوق دارد که به نظر می‌رسد با این سیاست‌ها و برنامه‌ها، صندوق توسعه ملی به حیاط خلوت دولت‌ها تبدیل شود.

تغییر جهت سیاست‌های پولی و بانکی

قانون برنامه چهارم در سیاست‌های پولی به دنبال آن بود که هر گونه سهمیه‌بندی تسهیلات بانکی با تصویب هیئت وزیران صورت گیرد و دولت هم مکلف بود بدهی خود را به بانک مرکزی و بانک‌ها بتدریج کاهش دهد و افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بانک‌ها هر سالانه ۲۰ درصد کم شود، اما دولت در لایحه برنامه پنجم سیاست گسترش و نهادینه کردن سنت قرض‌الحسنه در نظام بانکی را به عنوان یک رویکرد دستوری دنبال می‌کند و بانک‌ها را مکلف می‌سازد سپرده‌های قرض‌الحسنه را به اعطای تسهیلات قرض‌الحسنه اختصاص دهند. اما این پیشنهاد دولت جای تأمل دارد که از مجلس مجوز می‌خواهد هر سال ۲۰ درصد از منابع صندوق توسعه ملی را نزد بانک‌ها سپرده‌گذاری کند تا بتواند وام و تسهیلات قرض‌الحسنه پرداخت کند. البته تغییر دیگر در سیاست‌های پولی، آن هم در ساختار بانک مرکزی این است که مصوبات و تصمیمات مجمع بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.

حفظ جایگاه ایران در اوپک در ابهام

شاید بتوان گفت شاه‌بیت سیاست‌های انرژی ایران در نفت و گاز در تمام برنامه‌های پیشین توسعه این بود که نه تنها جایگاه دوم ایران در سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) حفظ شود، بلکه دولت تلاش کند این جایگاه تقویت هم شود؛ الزام و سیاستی کلان که تعطیل‌بردار هم نیست. از این رو در برنامه چهارم توسعه تأکید شده است: به‌منظور افزایش ظرفیت تولید نفت و حفظ و ارتقای سهمیه ایران در تولید اوپک، تشویق و حمایت از جذب سرمایه‌ها و منابع خارجی در فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز، بویژه در میادین مشترک و طرح‌های اکتشافی کشور، اطمینان از حفظ و صیانت هر چه بیشتر با افزایش ضریب بازیافت از مخازن نفت و گاز کشور، انتقال و به‌کارگیری فناوری‌های جدید در توسعه و بهره‌برداری از میادین نفتی و گازی و امکان استفاده از روش‌های مختلف قراردادی بین‌المللی، به شرکت ملی نفت ایران اجازه داده می‌شود تا سقف تولید اضافی مندرج در قانون نسبت به انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه میدان‌ها با تأمین منابع مالی با طرف‌های خارجی یا شرکت‌های صاحب صلاحیت داخلی، متناسب با شرایط هر میدان اقدام کند. اما در لایحه برنامه پنجم پیشنهادی دولت با حذف عبارت «حفظ و ارتقای سهمیه ایران در تولید اوپک» آمده است: به وزارت نفت اجازه داده می‌شود از طریق شرکت‌های تابعه برای توسعه میدان‌های نفت و گاز تا سقف تولید اضافی، روزانه یک میلیون بشکه نفت خام و ۲۵۰ میلیون متر مکعب گاز طبیعی، با اولویت میادین مشترک، پس از تصویب توجیه فنی و اقتصادی طرح‌ها اقدام کند و بازپرداخت تعهدات ایجاد شده صرفاً از محل تولیدات اضافی همان طرح‌ها (منابع داخلی شرکت‌های تابعه وزارت نفت) انجام خواهد شد و وزارت نفت مجاز است تا سقف تولید اضافی یادشده نسبت به انعقاد قراردادهای اکتشافی و توسعه میدان‌ها با تأمین منابع مالی توسط طرح‌های خارجی با شرکت‌های داخلی، متناسب با شرایط هر میدان اقدام کند. ■

به‌راستی لایحه پیشنهادی دولت برای پنج سال آینده چه پیامی دست‌کم در عرصه اقتصادی دارد؟ ورای اجازه خواستن‌های مکرر و ریز و درشت دولت برای اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های خود در برنامه پنجم در امور مختلف اقتصادی نظیر بهبود فضای کسب‌وکار، بهره‌وری، اشتغال، ارز، پول و بانک، بازار سرمایه، تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی، مناطق آزاد، بیمه‌های بازرگانی، کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی، توسعه تعاون، نفت و گاز، انرژی‌های پاک، منابع آب، کشاورزی، صنعت و معدن، حمل‌ونقل، مسکن و بودجه و نظارت به نظر می‌رسد رویکرد توصیفی و کلی بر مواد برنامه پنجم توسعه حکمفرماست. مقایسه دو برنامه در محورهایی چون بهبود فضای کسب‌وکار، ایجاد اشتغال، سیاست‌های ارزی، جایگزینی صندوق توسعه ملی به جای حساب ذخیره ارزی، سیاست‌های پولی و سیاست‌های انرژی آشکار می‌سازد که انشای برنامه چهارم و پنجم تغییر پیدا کرده است و به نظر می‌رسد گسست در برنامه‌ریزی توسعه‌ای ایران و خلاء انسجام سیاست‌ها و جهت‌گیری‌ها پائین‌آینده خواهد بود. هر چند برنامه چهارم توسعه بسیاری از مواد قانونی برنامه سوم را به عنوان مکمل در خود داشت، در لایحه برنامه پنجم هیچ پیوستگی با برنامه پیشین دیده نمی‌شود و شاید بتوان گفت درصداً انکار مبانی و جهت‌گیری‌های برنامه پیشین نیز است تا آنجا که حتی ادبیات حاکم بر قانون برنامه چهارم و لایحه برنامه چهارم کمتر با یکدیگر همخوانی دارد. برنامه چهارم برای بهبود فضای کسب‌وکار و اشتغال آفرینی، دولت را به کنترل شدید نوسانات نرخ ارز و تداوم سیاست نرخ شناور مدیریت شده مکلف می‌کند، ولیکن در برنامه پنجم این موضوع دیده نشده و مشخص نیست دولت چه سیاست ارزی را هدف قرار می‌دهد. از سوی دیگر از سایر تکالیف دولت در برنامه چهارم می‌توان به بازنگری در قانون کار، تدوین برنامه ملی کار شایسته، ایجاد اشتغال مولد در واحدهای کوچک و متوسط و اعزام نیروی کار به خارج از کشور اشاره کرد اما لایحه برنامه پنجم این الزامات را کنار می‌گذارد و از مجلس می‌خواهد به دولت اجازه دهد برای بهبود فضای کسب‌وکار مقررات تشویقی را تدوین و اجرا کند و فعالان اقتصادی ملزم شوند اطلاعات شفاف و به‌روز را به سامانه اطلاع‌رسانی دولت منتقل کنند و یک مدیریت یکپارچه بر روند اعطای مجوزهای دولتی به فعالان اقتصادی حاکم شود. از سوی دیگر بسته اشتغال دولت بر اساس محورهای پنج‌گانه حمایت مالی و تشویق توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی، ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط و بزرگ، رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، گسترش کسب‌وکار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی و سرانجام اعمال تخفیف پلکانی و یا تأمین بخشی از حق بیمه سهم کارفرمایان استوار است و هیچ اشاره‌ای در برنامه پنجم بر الزام قانونی ارائه لایحه بهبود فضای کسب و کار (تأکید قانون بر اجرای سیاست‌های اصل ۴۴)، ضرورت اصلاح قانون کار و یا اعزام نیروی کار به خارج کشور نمی‌کند.

سیاست‌های ارزی و صندوق آیندگان

مقایسه سیاست‌های ارزی و مدیریت مازاد درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت خام نشان می‌دهد که در برنامه چهارم محدودیت‌های قانونی در تعهدات ارزی دولت لحاظ شده بود، به نحوی که دولت ملزم بود بدهی‌ها و تعهدات خارجی را به نحوی تنظیم کند که بازپرداخت سالانه بدهی‌ها از ۳۰ درصد درآمدهای ارزی دولت در سال آخر برنامه تجاوز نکند و تمامی معاملات و قراردادهای خارجی بیش از یک میلیون دلار فقط از طریق مناقصه محدود و یا بین‌المللی انجام پذیرد و البته دولت ملکف بود به همراه بودجه سالانه خود، جدولی از دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی ارائه کند. اما دولت در لایحه برنامه پنجم این محدودیت‌های قانونی را نادیده می‌گیرد و به جای آن از مجلس می‌خواهد به بانک مرکزی اجازه دهد جهت تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی توسعه‌ای نسبت به صدور اوراق مشارکت ارزی در بازارهای بین‌المللی اقدام کند و یا به شرکت‌های دولتی اجازه داده شود در راستای تأمین منابع ارزی طرح‌های سرمایه‌گذاری خود، پس از تأیید بانک مرکزی، اقدام به انتشار اوراق مشارکت ارزی با تضمین اصل و سود کنند. هر چند تبدیل حساب ذخیره

جدول شماره ۲ کارنامه دولت در آیینیه برنامه چهارم
شاخص‌های کلان اقتصادی

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	بهار ۸۷	تابستان ۸۷	۱۳۸۷	۱۳۸۸
تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت (درصد)	۶.۹	۶.۶	۶.۷	۳.۳	۲.۳	؟	؟
تولید ناخالص داخلی بدون نفت (درصد)	۷.۸	۷	۷.۰۳	۴.۲	۲.۷	؟	؟
ارزش افزوده بخش نفت (درصد)	۰.۳	۳.۶	۱.۳	-۴.۲	-۲.۳	؟	؟
ارزش افزوده کشاورزی (درصد)	۹.۲	۴.۷	۶.۴	-۱۰.۳	-۱۰.۳	؟	؟
ارزش افزوده بخش صنایع و معادن (درصد)	۱۱.۶	۹.۴	۹	۵.۹	۸.۶	؟	؟
ارزش افزوده صنعت و معدن (درصد)	۱۳.۳	۱۰.۹	۸.۴	۴.۳	۸.۳	؟	؟
ارزش افزوده بخش ساختمان (درصد)	۵.۹	۳.۲	۱۱.۹	۱۴.۲	۱۰.۷	؟	؟
ارزش افزوده بخش خدمات (درصد)	۶.۴	۶.۷	۶.۴	۶.۴	۵.۵	؟	؟

شاخص‌های انرژی

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	بهار ۸۸	تابستان ۸۸	۱۳۸۸
تولید نفت (هزار بشکه در روز)	۴۱۰۶	۴۰۵۱	۴۰۵۸	۳۹۴۶	۳۵۷۰	۳۵۳۰
صادرات نفت خام و فرآورده‌ها (هزار بشکه در روز)	۲۶۹۱	۲۴۸۶	۲۵۲۲	۲۳۰۷	۲۰۴۵	۲۰۱۱
تولید برق (میلیارد کیلو وات ساعت)	۱۷۳.۱	۱۸۵.۹	۱۹۸.۷	۲۰۹.۷	۵۲.۸	۶۶.۸

شاخص‌های صنعت

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	بهار ۸۸	تابستان ۸۸	۱۳۸۸
شاخص تولید کارگاه‌های بزرگ صنعتی	۱۲.۹	۹.۱	۱۰.۶	؟	؟	؟
جواز تأسیس واحدهای صنعتی از حیث تعداد (درصد)	۵.۳	۷۴	-۱۱.۳	-۴۵.۷	؟	؟
جواز تأسیس واحدهای صنعتی از حیث سرمایه‌گذاری (درصد)	۱۷.۹	۵۸	۱۲.۲	-۳۳.۶	؟	؟
پروانه بهره‌برداری از واحدهای صنعتی از حیث تعداد (درصد)	۲۲.۳	۱۲.۳	۲۰.۳	-۰.۶	؟	؟
پروانه بهره‌برداری از واحدهای صنعتی از حیث سرمایه‌گذاری (درصد)	۱۲	۳۹.۹	۶۸.۱	۷۳.۲	؟	؟

شاخص‌های ساختمان

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	بهار ۸۸	تابستان ۸۸	۱۳۸۸
تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره در شهر تهران (فقره)	۱۰۸۳۳	۱۴۶۴۲	۲۴۹۳۰	۲۰۷۴۵	۲۵۷۶	۲۲۶۵
درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل	-۱۳.۸	۳۵.۲	۷۰.۳	-۱۶.۸	-۶۲.۱۱	-۶۴.۹
تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره در کلانشهرها (فقره)	۳۱۶۸۵	۳۴۹۱۴	۵۰۹۷۲	۴۰۴۲۷	۷۴۶۶	۷۵۷۸
درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل	-۸.۶	۱۰.۲	۴۶	-۲۰.۷	-۴۴	-۳۴
تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره در سایر شهرها (فقره)	۸۷۲۱۱	۱۲۳۰۴۶	۱۳۳۰۲۰	۱۱۵۶۶۸	۲۴۶۵۱	۱۹۶۰۶
درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل	-۱.۷	۴۱.۱	۸.۱	-۱۳	-۲۹.۲	-۲۳.۹
تعداد پروانه‌های ساختمانی صادره در کل مناطق شهری (فقره)	۱۲۹۷۲۹	۱۷۲۶۰۲	۲۰۸۱۹۲۲	۱۷۶۸۴۰	۳۴۶۹۳	۲۹۴۴۹
درصد نسبت به مدت مشابه سال قبل	-۴.۶	۳۳	۲۱	-۱۵.۴	-۳۶.۸	-۳۷.۵
سطح زیربنای طبقات ساختمان‌ها (میلون مترمربع) کل مناطق شهری	۵۷.۹	۷۰.۱	۱۰۵.۲	۹۹.۴	۱۷.۶	۱۵.۹
سطح زیربنای طبقات ساختمان‌ها (درصد) کل مناطق شهری	-۵.۹	۲۱	۵۰.۱	-۵.۵	-۴۱.۷	-۴۱.۱

روند قیمت‌ها

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	بهار ۸۸	تابستان ۸۸	۱۳۸۸
شاخص کل بهای کالا و خدمات مصرفی - تورم (درصد)	۱۰.۴	۱۱.۹	۱۸.۴	۲۵.۴	۱۵	۱۲.۱
شاخص کل بهای تولید کننده (درصد)	۸.۸	۱۱.۶	۱۴.۹	۲۰.۹	۱۱	۶.۲

تراز پرداخت‌ها (حساب جاری - میلیون دلار)

عنوان	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	سه ماهه اول ۸۸	شش ماهه اول ۸۸	۱۳۸۸
صادرات نفت و گاز	۵۳۸۲۰	۶۲۰۱۱	۸۱۵۶۷	۸۱۸۵۵	۱۳۸۴۵	۳۱۴۳۳
صادرات غیرنفتی	۱۰۷۰۵	۱۴۱۷۹	۱۶۱۰۱	۱۸۷۱۷	۴۱۳۷	۹۱۶۱
صادرات کل	۶۴۵۲۵	۷۶۱۹۰	۹۷۶۶۸	۱۰۰۵۷۲	۱۷۹۷۲	۴۰۴۹۴
واردات کالا	۴۳۳۸۱	۴۹۹۸۷	۵۸۲۴۰	۶۸۵۳۳	۱۳۸۶۳	۲۹۶۳۶
تراز تجاری با احتساب صادراتی نفت	۲۱۱۴۴	۲۶۲۰۳	۳۹۴۲۸	۳۲۰۳۹	۴۱۰۹	۱۰۸۵۸
تراز تجاری بدون احتساب صادراتی نفت	-۳۲۶۷۶	-۳۵۸۰۸	-۴۲۱۳۹	-۴۹۸۱۶	-۹۷۲۶	-۲۰۴۷۵