

به نام خدا

**ضرورت اصلاح فرایند تصویب برنامه‌های توسعه در مجلس شورای اسلامی:  
پیشنهاد دوشوری شدن لایحه برنامه**



زهرا ذاکری

**مقدمه**

بی‌تردید برنامه‌ریزی و تدوین بایسته سند برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر به‌منظور اداره خردورزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبناست. از سوی دیگر به‌نظر می‌رسد نظام برنامه‌ریزی با همین سطح موجود هم می‌تواند از ظرفیت‌های خود به یک سلسله از اصول پایه و راهگشای حداقلی پایبندی نشان داده و به پیشبرد امور کشور کمک کند. به عبارت دیگر در صورتی که کارکرد تمامی ارکان نظام برنامه‌ریزی واکاوی شده و اقدامات بایسته‌ای در زمینه اصلاح و تقویت آنها صورت پذیرد، می‌توان انتظار داشت در نهایت دستاوردهای مطلوب و اثربخش توسعه‌ای ظاهر شوند. مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان بخش بسیار مهم در نظام برنامه‌ریزی و رکن تصویب‌کننده برنامه‌های توسعه از این قاعده مستثنا نیست. لذا در بررسی حاضر پیشنهاد «دوشوری شدن بررسی لایحه برنامه» در راستای بهینه‌سازی فرایند تصویب برنامه‌های توسعه و ارتقای اثربخشی مجلس شورای اسلامی در نظام برنامه‌ریزی کشور ارائه شده است.

مشخصات گزارش



گروه توسعه و برنامه‌ریزی

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۹۶۰۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۳/۱۵

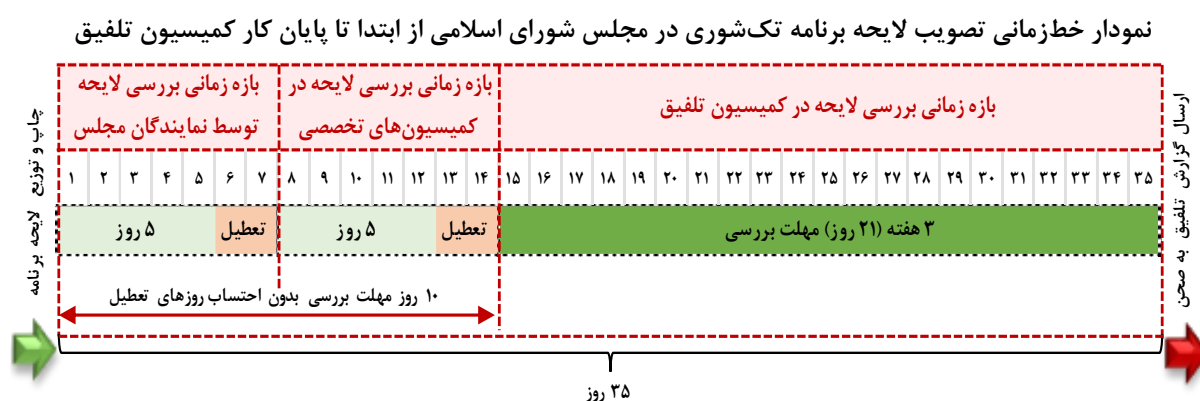


۱. واکاوی فرایند تصویب برنامه‌های توسعه در مجلس شورای اسلامی مبتنی بر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس براساس ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی، نمایندگان محترم مجلس باید از زمان چاپ و توزیع لایحه برنامه ظرف مدت پنج روز (بدون احتساب ایام تعطیل) پیشنهادهای خود در مورد کلیات و جزئیات برنامه را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط ارائه کنند. کمیسیون‌های تخصصی نیز مکلفند حداکثر ۱۰ روز پس از چاپ و توزیع لایحه نسبت به بررسی مفاد برنامه شامل: مواد، تبصره‌ها، جداول، ضمیمه و پیشنهادهای نمایندگان اقدام و گزارش خود را به کمیسیون تلفیق رسیدگی‌کننده تقدیم کنند.

در ادامه کمیسیون تلفیق موظف است به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی و کلیات و جزئیات برنامه و پیشنهادها نمایندگان حداکثر ظرف سه هفته رسیدگی و گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه کند و گزارش مسکوت‌ماندن پذیرفته نیست. چنانچه گزارش کمیسیون تلفیق مبنی بر رد کلیات لایحه باشد و در مجلس نیز کلیات لایحه به تصویب نرسد، موضوع به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف مدت یک ماه لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند و اگر کلیات لایحه به تصویب مجلس برسد، به کمیسیون تلفیق اعاده می‌شود تا ظرف مدت پانزده روز گزارش جدید را به مجلس تقدیم کند.

ناظران علمی (سیدمحسن علوی‌منش، سیدمهدی بنی‌طبا). صفحه‌آرا (نرجس امیراحمدی).

بررسی فرایند فوق نشان می‌دهد به دلیل تک‌شوری بودن لایحه برنامه، احتمال دارد پس از صرف زمان قابل ملاحظه‌ای از کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق جهت بررسی مواد و تبصره‌ها، ضائتم و سایر موارد مرتبط با لایحه برنامه، اتفاق نظر بر رد کلیات باشد و عملاً نتیجه‌ای که مقدور بود با اتخاذ فرایند بررسی دوشوری لایحه برنامه و طی یک جلسه حاصل شود، با صرف مدت زمانی حداقل معادل یک ماه صورت گرفته است. نمودار زیر این مسئله را به خوبی تبیین کرده است:



همان‌طور که مشاهده می‌شود در حال حاضر و با تک‌شوری بودن لایحه برنامه، حداقل نزدیک به یک‌ماه از زمان مجلس شورای اسلامی صرف بررسی لایحه‌ای خواهد شد که ممکن است کلیات آن رد شده و مجدداً برای اصلاح به دولت بازگردانده شود. لازم به توجه است براساس بند «ز» ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس این مدت زمان می‌تواند با تصویب هیئت رئیسه تا دو برابر نیز افزایش یابد.

تجربه برنامه ششم توسعه حکایت از آن دارد که کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه، لایحه برنامه را ابتدا در چهار کارگروه تخصصی «اقتصادی و زیربنایی»، «امور عمومی»، «اجتماعی- فرهنگی» و «امنیت، دفاعی و سیاست خارجی» مورد بررسی قرار داد و پس از برگزاری ۴۵ جلسه در کمیسیون یادشده از تاریخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۶ لغایت ۱۳۹۵/۰۹/۲۳ با اضافه کردن برخی پیشنهادهای ارائه‌شده توسط کمیسیون‌های تخصصی، کارگروه‌های فوق و نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق، ضمن اعمال اصلاحات و الحاقات بسیار زیاد نسبت به لایحه دولت، عنوان لایحه یادشده را نیز به «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶) لغایت ۱۴۰۰» تغییر داد. درنهایت پس از تصویب لایحه مذکور توسط کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۳ مصوبات این کمیسیون در قالب ۱۴۴ ماده و ۱۷ جدول در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۷ تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد [۱].

تجربه برنامه ششم نیز مؤید این مطلب است که در فرایند تک‌شوری بودن بررسی لایحه برنامه ضمن صرف وقت زیاد (حدود ۴ ماه) در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق، درنهایت عملاً تغییرات محتوایی قابل‌توجهی نیز در لایحه تقدیمی دولت (توسط کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق) ایجاد می‌شود که فرایند اخذ رأی برای رد یا تأیید کلیات لایحه را دشوار خواهد ساخت.

همچنین ادله‌های ارائه شده در ارتباط با تجربه دوشوری شدن بررسی لایحه بودجه نیز در اینجا می‌تواند موضوعیت داشته باشد [۲]. در بررسی‌های انجام شده پیرامون پیشنهاد دوشوری شدن تصویب لایحه بودجه در کشور،

چه از منظر تجربه سایر کشورها و چه از منظر واکاوی رویه‌های جاری داخلی نشان داده شده، در صورتی که مجلس به دنبال افزایش تأثیرگذاری بر جهت‌گیری‌های اصلی بودجه باشد، باید تصمیم خود درباره کلیات بودجه (رد یا تأیید) را زودتر به دولت اعلام کند و این مهم از مسیر دوشوری شدن لایحه بودجه امکان‌پذیر است [۳].

## ۲. جمع‌بندی و پیشنهادها

براساس مطالب تبیین شده در حال حاضر لایحه برنامه تک‌شوری بوده، لذا ابتدا توسط نمایندگان مجلس و کمیسیون‌های تخصصی مورد بررسی قرار گرفته و نظرهای نمایندگان و گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی برای کمیسیون تلفیق ارسال می‌شود. در ادامه کمیسیون تلفیق نیز کلیات و جزییات لایحه، گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان را مورد بررسی قرار داده و گزارش خود را تقدیم صحن مجلس می‌کند. در صحن مجلس ابتدا کلیات به رأی گذاشته می‌شود و در صورت رد کلیات، لایحه برای اصلاح و بازنگری به دولت بازگردانده شده و در صورت تصویب کلیات جزییات لایحه و گزارش تلفیق بررسی می‌شود.

فرایند مذکور از ابتدا تا پایان کار کمیسیون تلفیق، مستلزم صرف زمان حداقل یک‌ماهه بوده که امکان افزایش آن تا دوبرابر نیز وجود خواهد داشت. از سوی دیگر ورود محتوایی به مواد لایحه برنامه در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق و الحاق مواد متعدد می‌تواند اخذ رأی برای رد یا تأیید کلیات لایحه را دشوار سازد.

این درحالی است که در صورت اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و دوشوری شدن بررسی و تصویب لایحه

برنامه، کلیات لایحه ابتدا می‌تواند براساس مؤلفه‌هایی نظیر: ضرورت وجود جدول منابع و مصارف، شاخص‌های کمی برای متغیرهای کلان و مهم، توجه به عناصر کلیدی در سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری و ... در صحن مجلس به رأی گذاشته شود و در صورت تصویب کلیات فرایند بررسی‌ها در کمیسیون‌های تخصصی و مجلس آغاز شود.

لازم به توجه است پیشنهاد اصلاحی ارائه شده از مزایایی مانند: ۱. جلوگیری از دوباره‌کاری و صرفه‌جویی در وقت کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق و ۲. آگاهی دولت به‌عنوان تدوین‌کننده لایحه برنامه از مؤلفه‌های مورد نظر مجلس جهت تصویب کلیات و تلاش برای ارائه لایحه با استانداردهای مورد نظر مجلس، برخوردار خواهد بود.

## منابع و مأخذ

۱. ذاکری، زهرا و مجتبی، اسفندیاری و امید، مرادی و محمد، عطایی. مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم، شماره مسلسل ۱۷۹۹۴، ۱۴۰۰.
۲. معماریان، محمدحسین و محمدمهدی، جعفری. اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۹۰۰، ۱۴۰۰.
۳. جعفری، محمدمهدی و علیرضا، صدیقی و احمدرضا، احسانیان. آسیب‌شناسی نقش مجلس در بودجه‌ریزی با توجه به تجربه بین‌المللی و الزامات اصلاح، شماره مسلسل ۱۷۸۹۳، ۱۴۰۰.