

بررسی نقش و جایگاه ناظران مجلس در مجامع و شوراها

شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۸۴۱۷

دفاتر: مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

تیر ماه ۱۳۸۶

## به نام خدا

### فهرست مطالب

مقدمه.....	۱
۱. شرح وظایف قانونی شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف.....	۱
۲. شرایط نمایندگان ناظر در شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف.....	۵
۳. وجاهت قانونی شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف.....	۶
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۷



## بررسی نقش و جایگاه ناظران مجلس در مجامع و شوراها شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف

### مقدمه

شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف براساس برنامه دوم توسعه ایجاد شده است. در مطالعه حاضر به شرح وظایف قانونی، شرایط ناظر یا ناظران در شورای مزبور و وجاهت قانونی آن از طریق بررسی فعالیت‌های شورا پرداخته می‌شود.

### ۱. شرح وظایف قانونی شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف

تشکیل شورای بررسی و تعیین الگوی مصرف، نخستین بار به هنگام تدوین مواد قانونی برنامه پنجساله دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) مطرح شد که چارچوب کلی ساختار آن به موجب تبصره «۲۹» قانون مزبور که ذیلاً شرح داده می‌شود، در مجموعه ۱۰۱ تبصره‌ای قانون برنامه دوم به تصویب رسید.

### تبصره «۲۹» - قانون برنامه دوم توسعه

الف) به منظور ارائه الگوهای مطلوب در زمینه مصرف انرژی، غذا، دارو، پوشاک، حمل و نقل، مسکن، آب و غیره و اشاعه فرهنگ استفاده از تولیدات داخلی و مبارزه با اسراف و تبذیر و گسترش و ترویج فرهنگ کار و تولید و ساده‌زیستی متناسب با امکانات و شئون جامعه اسلامی، شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف با ترکیب ذیل تشکیل می‌گردد:

۱. ریاست جمهور (یا معاون اول رئیس جمهور) به عنوان رئیس شورا،

۲. وزیر بازرگانی،

۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی،

۴. وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی،

۵. وزیر صنایع،

۶. وزیر دادگستری،

۷. رئیس سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعلی)،

۸. رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران،

۹. وزیر نیروی ربط حسب مورد و به تشخیص و دعوت رئیس شورا،

۱۰. دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی.

ب) شورای مذکور موظف است نسبت به موارد ذیل اقدام نموده و پیشنهادهای لازم را تهیه و جهت تصویب نهایی به هیأت وزیران تقدیم نماید.

۱. تلاش در جهت کاهش تقاضا برای کالاهای وارداتی مصرفی و غیرضروری و

جلوگیری از تبلیغ این قبیل کالاها،

۲. گسترش فرهنگ قناعت و ساده‌زیستی و مبارزه با تجمل‌گرایی و اسراف و تبذیر،

۳. برنامه‌ریزی برای هدایت و تعدیل تقاضاها و ارائه پیشنهادات و طرح‌های لازم به مراجع ذی‌ربط،

۴. ارائه الگوهای مصرفی قابل قبول و مطابق امکانات و شئون جامعه اسلامی،

۵. بررسی و نظارت مستمر بر حسن اجرای الگوهای مصوب،

۶. تهیه برنامه‌های تبلیغاتی، ارشادی، آموزشی، پخش و انتشار آن‌ها از طریق رسانه‌های

عمومی و کتاب‌های درسی.





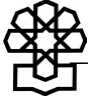
ج) کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی، بنیادها، نهادها و نیروهای نظامی و انتظامی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، (از جمله سازمان صدا و سیما، شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پتروشیمی ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان صنایع ملی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن‌ها، شرکت‌های آب و فاضلاب و مراکز تهیه و توزیع کالا) موظفند تمهیدات لازم جهت اجرای مصوبات مذکور را فراهم نمایند.

د) دولت موظف است با اعمال حمایت‌های مادی و معنوی، کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی را به رعایت الگوهای مصوب تشویق و ترغیب نماید.

قبل از تصویب تبصره «۲۹» فوق‌الذکر مندرج در قانون برنامه دوم پنجساله توسعه ۱۳۷۸-۱۳۷۴ در طول دوران تهیه و تدوین برنامه اول پنجساله<sup>۱</sup> (۱۳۶۸-۱۳۷۲) تعیین الگوی مصرف مطرح شده بود، به‌گونه‌ای که پیش‌نویسی به‌عنوان یکی از مواد برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) تهیه و در ستاد برنامه‌ریزی تهیه و تدوین برنامه اول مورد بررسی قرار گرفت. اما این برنامه علی‌رغم تلاش زیاد، به‌دلیل شرایط خاص زمانی از جمله اختلاف شدید بر سر مبانی تئوریک آن به تصویب مجلس نرسید. مع‌الوصف مطالعه پیش‌نویس یادشده برای ارائه اطلاعات تفصیلی و آشنایی با ذهنیت حاکم بر سال‌های مزبور سودمند است. براساس این پیش‌نویس:

«دولت مکلف است، الگوی مصرف مورد نظر در برنامه را با هدف کلی تأمین نیازهای انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و

۱. سال ۱۳۷۳، سال بدون برنامه تلقی می‌شود.



آزادگی انسان و با لحاظ نمودن موارد زیر تعیین و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:

۱. پیش‌بینی و طبقه‌بندی انواع نیازها به حیاتی، ضروری و غیرضروری،
۲. پیش‌بینی و تعیین کمی حداقل نیازهای حیاتی و ضروری با توجه به شناسایی و تعیین خواص عمده مصرف کالا و خدمات در رابطه با رفع این نیازها و با عنایت به نکات زیر:

الف) حداقل میزان نیاز،

ب) مصرف سرانه آخرین سال،

ج) متوسط مصرف سرانه ده ساله،

د) عادت و نرم جهانی مصرف،

ه) فرهنگ مصرفی مناطق.

۳. تأمین حداقل نیازهای حیاتی و در صورت امکان تأمین آن‌ها در حد کفایت و نیز تأمین نیازهای ضروری با توجه به امکانات کشور،

۴. رعایت اولویت‌های زیر در تأمین نیازها:

- اولویت تأمین نیازهای اولیه بر ثانویه و نیازهای جامعه بر فرد،
- اولویت تأمین نیازهای فرهنگی، اجتماعی بر نیازهای سیاسی، نظامی و بر نیازهای اقتصادی،
- اولویت تأمین نیازهای حیاتی بر ضروری و بر غیرضروری،
- اولویت تأمین نیازها از داخل بر خارج،

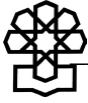


- اولویت تأمین نیازها از بخش کشاورزی بر صنعت و بر خدمات و نیز از ناحیه به‌کارگیری کالاهای سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی،  
- اولویت تأمین نیاز به کالاهای با ارزش کم‌تر،  
- اولویت تأمین نیازهای عموم مردم بر اقشار خاص ...».

اختلافات نظری در زمان تدوین این پیش‌نویس مانع از درج آن در برنامه اول توسعه شد و در برنامه دوم توسعه، تشکیل این شورا مقرر گشت.

### ۲. شرایط نمایندگان ناظر در شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف

تبصره «۲۹» قانون برنامه دوم توسعه، تاسیس شورای بررسی و تعیین الگوی مصرف را مقرر می‌دارد اما هیچگونه شرایط تجربی یا تخصصی ویژه‌ای را برای ناظران تعیین نمی‌کند. با توجه به عضویت وزرای وزارتخانه‌هایی که در جزء یک بند «الف» تبصره مزبور ذکر گردیده است (یعنی وزرای بازرگانی، اقتصاد و دارایی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، صنایع، دادگستری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان صدا و سیما و وزیر وزارتخانه ذی‌ربط حسب مورد و ...) می‌توان استنباط کرد که دو نفر از ناظران شورای مزبور عندالاقضاء می‌توانند از اعضای دو کمیسیون از کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در رابطه با وزارتخانه‌های فوق‌الذکر مانند کمیسیون‌های اقتصادی یا فرهنگی باشند که از اطلاعات، اشراف و تجارب ذی‌ربط برخوردار هستند. در هر حال باید توجه داشت با توجه به گستره موضوعات مطروحه در شورا، برخورداری از تخصص خاصی پیشنهاد نمی‌شود زیرا در هر صورت نمی‌توان از تخصص‌های مختلف بگونه‌ای که تمامی حوزه‌ها را پوشش دهد استفاده کرد.



### ۳. جاهت قانونی شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف

برنامه دوم توسعه، بعد از سپری شدن یک سال از تصویب آن، در مسیر دیگری قرار گرفت، این مسیر جدید، اختلاف نظر و دیدگاه کاملاً متضادی بود که بین دو نوع تفکر قرار می‌گرفت. تفکر اول دولت محوری و تفکر دوم، تفکر حاکمیت اقتصاد بازار را دنبال می‌کردند. تفکر نخست در تدوین تبصره «۲۹» جلوه‌گر شده و براساس آن تشخیص، تعیین و تأمین نیازهای عمومی به دولت سپرده شده بود.

آنچه که به این جنجال و مناقشه نظری دامن می‌زد، شرایط اقتصادی بسیار بد حاکم بر کشور بود؛ بحران‌های خاص سال‌های پس از جنگ و بازسازی تخریب‌های وارده، عرصه‌ها و حوزه‌های اقتصادی کشور را به‌شدت در تنگنا قرار داده بود؛ منابع موجود و قلیل، حتی توانایی نگهداشت سطح وضعیت موجود را نیز نداشت؛ کسری بودجه، بیکاری و شیوع گسترده آن، قلیل بودن منابع ارزی، تحریم‌های خارجی، نظام اداری و اجرائی فوق‌العاده ناکارآمد، حضور کم‌رنگ بخش خصوصی، ساختارهای معیوب و از همه مهم‌تر تورم ۴۹/۵ درصدی سال ۱۳۷۴ به‌عنوان نخستین سال شروع برنامه و نظایر آن، حوزه‌های اقتصادی کشور را به‌شدت در فشار و نارضایتی قرار داده بود.

گروه اقتصادی حاکم به استناد به دلایل خاص، عدم کارایی سیاست‌های دولت محوری و کنترل و نظارت دولت در تمامی عرصه‌ها را به‌عنوان مانع و چالشی بزرگ برای برون‌رفت از این تنگناها و فشارهای شدید اقتصادی موجود تشخیص دادند. در نتیجه، مروج تفکر اقتصاد بازار در مفهوم و قالبی به نام سیاست‌های



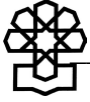
تعدیل<sup>۱</sup> شدند که مدعی است اقتصاد بازار با همه ایراداتی که ممکن است به آن وارد باشد (مثل زمان بر بودن ایجاد تعادل در اقتصاد) هزینه‌های به مراتب کم‌تر از دولت محوری و محدود کردن حقوق و آزادی‌های انتخاب در عرصه‌های اقتصادی برای رشد و توسعه کشور خواهد داشت.

این گزارش درصدد بازکاوی، نقد یا تأیید سیاست‌های تعدیل نیست، اما مهم آن است که اتخاذ سیاست‌های پذیرش حقوق و آزادی‌های انتخاب در عرصه‌های اقتصادی و رها کردن کنترل‌های قیمتی، عملاً مفاهیم مورد نظر در قالب تبصره «۲۹» را درهم ریخت و با این مبانی تئوریک، قاعدتاً محملی برای استمرار و تداوم تبصره «۲۹» به جا نگذاشت.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تبصره «۲۹» قانون برنامه دوم توسعه، حتی در دوران حیات این برنامه، نتوانست تداوم یابد. به عبارت دیگر، اتخاذ تفکری به نام سیاست‌های تعدیل عملاً بقای تبصره مزبور را ناممکن ساخت و بعدها در برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) و برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) تنفیذ نگردید.

۱. عبارت تعدیل اقتصادی در مفهوم کلی به نوعی از سیاست‌گذاری اطلاق می‌شود که معطوف به رساندن یک اقتصاد از وضعیت عدم تعادل به تعادل است. برنامه‌های تعدیل اقتصادی درمورد عدم توازن‌های ساختاری در اقتصاد بحث می‌کند. برنامه‌های کوتاه‌مدت تحت عنوان برنامه‌های تثبیت اقتصادی خوانده می‌شوند و برنامه‌های میان‌مدت به برنامه‌های تعدیل ساختاری مشهور هستند. برای مطالعه بیشتر ر.ک. به: حسن مقیمی اصفهانی، بررسی تطبیقی برنامه اول توسعه و برنامه تعدیل اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش مسلسل ۲۴۰۰۹۷۹، آذر ۱۳۷۴.



تبصره «۲۹» قانون برنامه دوم توسعه درخصوص تشکیل شورای بررسی و تعیین الگوی مصرف در حال حاضر فاقد وجاهت قانونی است و محملی برای حیات و دوام آن (به لحاظ تغییر در مبانی فکری حاکم بر برنامه‌های دوم، سوم و چهارم وجود ندارد).



شماره مسلسل: ۸۴۱۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی نقش و جایگاه ناظران مجلس در مجامع و شوراها

شورای عالی بررسی و تعیین الگوی مصرف

**Report Title:** A Brief Study of Parliamentary Oversight on High Councils: 2. High Council for Survey of Consumption Pattern.

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: بهروز تصدیقی

ناظر علمی: سیدمحمدرضا سیدنورانی، محمدحسین زارعی

مدیر مطالعه: فریده محمدعلی پور

متقاضی: لطفاء.. فروزنده (قائم مقام مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. نظارت مجلس (Parliamentary Oversight)

۲. مصرف (Consumption)

۳. اسراف و تبذیر (Lavish /Waste)

۴. الگوی مطلوب (Optimum Pattern)

منابع و مآخذ تهیه گزارش: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۴/۵