

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. فرآیند بررسی لایحه برنامه پنجم در مجلس شورای اسلامی
۴	۲. ویژگی‌های لایحه دولت
۷	۳. ویژگی‌های مصوبه کمیسیون تلفیق
۱۴	نتیجه‌گیری
۱۵	پیوست‌ها

برنامه پنجم توسعه: ویژگی‌های اساسی لایحه و مصوبه کمیسیون تلفیق

شماره مسلسل: ۱۰۴۵۴

آبان‌ماه ۱۳۸۹

دقت: مطالعات برنامه و بودجه

**برنامه پنجم توسعه:****ویژگی اساسی لایحه و مصوبه کمیسیون تلفیق****چکیده**

۱. کمیسیون تلفیق حدود ۶۱ درصد از مواد لایحه را عیناً یا با اصلاحات جزئی به تصویب رسانده است، ۲۹ درصد از مواد را اصلاح کلی و حدود ۱۰ درصد از مواد لایحه پیشنهادی دولت را حذف کرده است.

۲. الگوی نگارشی ساده و تجمیع شده، هماهنگی روش‌شناختی برخی موضوعات در برنامه، توجه به برخی مشکلات اساسی کشور و تطابق با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه از عمده‌ترین ویژگی‌های مثبت لایحه برنامه پنجم می‌باشد. در مقابل فقدان آمار و ارقام در مورد اهداف کمی، شفاف نبودن مفاهیم و عبارات برخی مواد، اصلاح نسبتاً گسترده قوانین موجود و ایجاد هزینه‌های عمدتاً غیرقابل سنجش، گسترش تشکیلات و بی‌نظمی مالی از عمده‌ترین نقاط ضعف لایحه پیشنهادی دولت بود.

۳. کمیسیون تلفیق برنامه پنجم ضمن تقویت جهت‌گیری‌های مثبت لایحه عمده موادی که با اصول قانون اساسی مغایر بود یا به دولت اختیارات بی‌ضابطه می‌داد را حذف یا اصلاح کلی کرد و ضمن توجه به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه مسکوت بود، در بسیاری موارد واژه‌ها، عبارات و محدوده احکام برنامه را شفاف کرد.

مقدمه

۴. اشکالاتی از قبیل عدم تطابق با تعاریف قانونی و کارشناسی از مفهوم برنامه، به ویژه از حیث فقدان جداول و ارقام کمی در مورد منابع و مصارف برنامه که در لایحه وجود داشت در مصوبه کمیسیون نیز ادامه پیدا کرده است.

گزارش حاضر ضمن مروری بر فرآیند بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه، ویژگی‌های مثبت و ساختاری لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق و کاستی‌های آن را بررسی کرده است.

۱. فرآیند بررسی لایحه برنامه پنجم در مجلس شورای اسلامی

لایحه برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۰ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. با توجه به تقدم بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور (که در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۴ به مجلس تقدیم گردید)، لایحه برنامه پنجم توسعه، از اوایل خردادماه ۱۳۸۹ برای طی فرآیند بررسی به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع شد. کمیسیون تلفیق برنامه پنجم از هفته پایانی خردادماه تشکیل و در جلسه چهارم (مورخ ۱۳۸۹/۲/۳۱) خود آیین‌نامه داخلی رسیدگی به لایحه برنامه پنجم و «چارچوب بررسی و تصویب احکام و مواد لایحه برنامه پنجم توسعه» (پیوست ۱) را تصویب کرد. کمیسیون مزبور پس از دو جلسه بررسی، کلیات لایحه را در جلسه ششم خود (مورخ ۱۳۸۹/۴/۷) به تصویب رساند و بررسی مواد لایحه را آغاز نمود.





لایحه پیشنهادی دولت شامل ۱۹۹ ماده بود علاوه بر آن ۹ ماده نیز تحت عنوان «بخش حقوقی و قضایی (متن پیشنهادی قوه قضائیه)» به آن ضمیمه شده بود. تا هفته اول شهریورماه کمیسیون تلفیق علاوه بر بررسی بخش حقوقی و قضایی پیشنهادی قوه قضائیه، از ۱۹۹ ماده مزبور، ۱۸۸ ماده را مورد بررسی قرار داد. در این هنگام دولت تقاضای استرداد لایحه را به دلیل تغییرات گسترده مطرح کرد. پس از بررسی اختلاف مزبور در جلسه‌ای در حضور مقام معظم رهبری، کارگروهی برای حل اختلاف تشکیل و در مورد ۱۱۳ ماده از مصوبات قبلی، اصلاحاتی را به کمیسیون پیشنهاد کرد. این اصلاحات پس از طی فرآیند آیین‌نامه‌ای، توسط کمیسیون تلفیق بررسی و بجز ۸ مورد به تصویب رسید. کمیسیون تلفیق کار خود را در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۲۱ با بررسی ۱۹۸ ماده ۱۹۹ پیشنهادی دولت و مواد پیشنهادی قوه قضائیه به پایان رساند (ماده ۷۶) مربوط به صندوق توسعه ملی با توجه به ارائه اساسنامه صندوق توسط دولت و تصویب فوریت آن در مجلس شورای اسلامی در کمیسیون تلفیق بررسی نشد).

در یک تصویر کلی نتیجه بررسی کمیسیون تلفیق را می‌توان به شکل زیر خلاصه کرد (پیوست ۲):

- ۱۲۱ ماده (۶۱/۱ درصد) از مواد لایحه دولت عیناً یا با اصلاحات جزئی به تصویب رسیده است (از این تعداد ۲۹ ماده عیناً تصویب شده است)؛
- ۵۸ ماده (۲۹/۲ درصد) با اصلاحات کلی به تصویب رسیده است؛
- ۱۹ ماده (۹/۶ درصد) حذف شده است.



۲. ویژگی‌های لایحه دولت

۲-۱. برخی ویژگی‌های مثبت ساختاری و محتوایی

- الگوی نگارشی ساده و تجمیع شده: یکی از ویژگی‌های محسوس لایحه برنامه پنجم نسبت به برنامه‌های ما قبل آن، خلاصه و کوتاه بودن عناوین و احکام، عنوان‌بندی اجزا و تجمیع تمام موارد مرتبط با هر موضوع در بخش‌های مشخص است.

- توجه به مشکلات اساسی کشور و مقوله‌های مهم: بررسی مواد مختلف برنامه پنجم و مقایسه آن با برخی مطالعات انجام شده برای شناسایی مشکلات اساسی کشور نشان می‌دهد که لایحه برنامه به اکثر این مشکلات پرداخته است. (اگرچه در مورد راه‌حل‌های ارائه شده برای حل مسائل اختلاف نظر گسترده‌ای وجود دارد). ضمن آنکه برخی مقوله‌های مهم مانند توسعه میدان‌های نفتی و توجه به انرژی‌های پاک (در حوزه انرژی)، تقویت نظام جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی و مالیاتی (در حوزه اقتصاد)، توجه خاص به مقولات مرتبط با فرهنگ ایرانی و اسلامی (در حوزه فرهنگ) و... نیز از ویژگی‌های اساسی برنامه است.

- هماهنگی روش‌شناختی برخی موضوعات در برنامه: لایحه برنامه پنجم به دلیل رعایت الگوی تقریباً هماهنگ روش‌شناختی در برخی حوزه‌ها نسبت به برنامه‌های گذشته نوآوری داشته است. نمونه بارز این هماهنگی روشی، توسعه پایگاه‌های اطلاعاتی با هدف تحول در ارائه خدمت توسط دستگاه‌های مختلف اجرایی در بخش عمومی است که در فصول مختلف برنامه مورد توجه قرار گرفته است.



- تطابق با سیاست کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه: موارد لایحه بجز چند مورد خاص (مانند صندوق توسعه ملی) با سیاست‌های کلی ابلاغ شده منطبق بود یا حداقل تناقض نداشت. اگرچه برخی از سیاست‌های کلی فاقد حکم برنامه‌ای بود و یا در پاره‌ای موارد، احکام برنامه عیناً همان سیاست‌های کلی ابلاغ شده‌اند بدون آنکه راهکار اجرایی برای دستیابی به اهداف آنها طراحی شده باشد.

۲-۲. برخی از کاستی‌های لایحه برنامه

- فقدان ارقام و جداول کمی در مورد اهداف، منابع و مصارف: هم در تعاریف نظری هم در تعریف حقوقی و قانونی از برنامه (بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه) وجود ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌ها و اعتبارات بخش‌های دولتی و خصوصی و همچنین شاخص‌ها و ارقامی که نشان‌دهنده اهداف و سیاست‌ها و مأموریت‌های برنامه باشند الزامی است. لایحه برنامه پنجم فاقد هرگونه جداول و ارقام کلان مربوط به متغیرهای مالی و بودجه‌ای، پولی، اعتباری، ارزی و سرمایه‌گذاری است و در بخش اقتصادی حتی در سطح هدف‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی نیز اهداف برنامه مورد توجه قرار نگرفته است.

- شفاف نبودن واژه‌ها، مفاهیم و عبارات: احکام لایحه مملو از واژه‌ها، مفاهیم و عباراتی بود که چون شفاف و واضح نوشته نشده بودند، بعضاً ممکن بود از طرف مجری به گونه‌ای تعبیر شوند که تأمین‌کننده نظر مقام تصویب‌کننده نباشد. ضمن آنکه می‌توانست امکان «تفسیر به رأی» را پس از تصویب به وجود آورد. به‌عنوان مثال طبق بند «ح» ماده (۱۵۳) لایحه اصلاح، تغییر و تصویب اساسنامه دستگاه‌های اجرایی



بنا به پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت وزیران مجاز خواهد بود. «دستگاه‌های اجرایی» در همه قوانین موضوعه کشور شامل دستگاه‌هایی که اساسنامه آنها توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شده است نیز می‌باشد. به عبارت دیگر حکم فوق به معنای اجازه تغییر قوانین توسط قوه مجریه است.

- اصلاح قوانین موجود یا قانونگذاری جدید: بخش قابل توجهی از مواد لایحه برنامه به اصلاح قوانین موجود پرداخته بود یا در قالب موادی مجوز اقدام برای اموری گرفته شده بود که احتیاج به تصویب قانون دائمی دارد. از سوی دیگر در مواد مختلف از لایحه برنامه پنجم برای مفادی درخواست قانونگذاری شده است که اصولاً جزو کارهای جاری و روزمره دستگاه‌هاست و نیاز به قانونگذاری جدید نداشت ضمن آنکه نقش این‌گونه موارد در دستیابی به اهداف نیز مشخص نبود.

- ایجاد هزینه‌های عمدتاً غیرقابل سنجش، گسترش تشکیلات و بی‌نظمی‌های مالی: از دیگر ویژگی‌های لایحه برنامه پنجم آن بود که بدون توجه به حجم منابع قابل تصمیم‌گیری توسط دولت (حجم منابع در دسترس پس از کسر تعهدات جاری دولت) مبادرت به تقبل و تعهد انجام مجموعه وظایفی کرده بود که هزینه‌های جدیدی را به دولت تحمیل می‌کرد (مانند بیمه زنان خانه‌دار در ماده (۴۶)، تشکیل صندوق کمک‌های توسعه‌ای جمهوری اسلامی ایران در ماده (۹۸) و...). علاوه بر این در برخی مواد لایحه مانند ماده (۸)، ماده (۱۶) و ماده (۱۶۲) دولت اجازه خواسته بود که درصدهایی از سرجمع اعتبارات بودجه را به اموری اختصاص دهد که این امر ضمن بی‌انضباطی مالی خلاف اصول پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی بود.



در مجموع بررسی ویژگی‌های لایحه دولت در مقایسه با تعاریف نظری و حقوقی برنامه نشان از آن داشت که لایحه برنامه فاقد ویژگی‌های یک برنامه میان‌مدت معمول بود. برنامه‌ریزی را می‌توان یک نوآوری در نظام تدبیر دانست که برای تنظیم عالمانه و آگاهانه اقتصاد و اجتماع و اجتناب از سلیقه‌گرایی و اداره دلخواه و بدون نقشه امور تهیه می‌شود و ضمن آن تحقق هدف‌هایی که آحاد جمعیت کشور را به سطح مطلوبی از رفاه مادی و معنوی می‌رساند تضمین می‌شود. لایحه دولت در عین پرداختن به اغلب امور و مشکلات کشور (و در برخی موارد در جزئی‌ترین سطح اجرایی)، فاقد سازوکاری برای هماهنگی و بهینگی بود. از این جهت ادعای به هم خوردن انسجام لایحه برنامه در طول بررسی کمیسیون تلفیق جای تأمل داشت. اگر لایحه پیشنهادی عرصه تقویم مقادیر و اندازه و اهداف کمی بود و احکام لایحه و اولویت‌های آن حاوی هدفگذاری‌های مشخص درجه اول مرتبط کمی بودند این ادعا می‌توانست صحت داشته باشد.

۳. ویژگی‌های مصوبه کمیسیون تلفیق

همچنان‌که ذکر شد کمیسیون تلفیق در ابتدای امر، چارچوبی را برای بررسی و تصویب احکام و مواد لایحه برنامه پنجم توسعه تصویب کرد. اگرچه همه مفاد این چارچوب در طول بررسی‌ها رعایت نشد (پیوست ۱).

در مجموع می‌توان برخی ویژگی‌های مصوب کمیسیون تلفیق را به شرح زیر می‌توان

خلاصه کرد:

۱-۳. ویژگی‌های مثبت مصوبه کمیسیون تلفیق

• تقویت جهت‌گیری‌های کلی لایحه

عمده راهبردها و سیاست‌های مورد تأکید دولت در لایحه برنامه مورد تأیید قرار گرفت یا تقویت شد. از جمله:

- در تدوین الگوی توسعه ایرانی - اسلامی همه قوا سهیم شده‌اند (ماده (۱))،

- جهت‌گیری دولت برای تعمیق فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی - ایرانی با

مشخص کردن وظایف معین تقویت شده است (ماده (۳))،

- سیاست دستیابی به جایگاه‌های علمی و فناوری در منطقه با طراحی اقدامات

مشخص تقویت شد (ماده (۱۹))،

- از کاهش تصدیگری دولت در زمینه آموزش و پرورش حمایت شد (ماده (۲۸))،

- سیاست ایجاد ثبات، پایداری و تعادل صندوق‌های بازنشستگی تقویت شد

(مواد (۳۰-۳۳))،

- رویکرد دولت در جهت تشکیل سامانه خدمات جامع و همگانی سلامت تقویت

شد (ماده (۳۶))،

- از توسعه کمی و کیفی بیمه‌های سلامت و سازوکارهای لازم برای گسترش بیمه

همگانی حمایت شد (ماده (۴۲))،

- از سیاست بسط خدمات دولت الکترونیک حمایت شد (ماده (۴۹))،

- رویکرد دولت به منظور شفافیت فرآیندهای اداری تقویت شد (ماده (۶۲))،

- رویکرد دولت به منظور تسهیل فضای کسب‌وکار تقویت شد (مواد (۶۶) و (۷۷))،

- اهداف و اقدامات دولت در تنظیم تعهدات ارزی کشور تقویت شد (ماده (۷۲))،





- رویکرد واگذاری امور به بخش‌های تعاونی و خصوصی تقویت شد (ماده ۶۰)،
- از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه نفت و نیرو در راستای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی حمایت شد (مواد ۱۲۰-۱۲۲)،
- سیاست‌های حمایت از صادرات غیرنفتی تقویت شد (ماده ۹۷)،
- از سیاست افزایش سهم درآمدهای مالیاتی نسبت به تولید ناخالص داخلی حمایت شد (ماده ۱۱۰)،
- از سیاست‌های هدفمند کردن معافیت‌های مالیاتی (ماده ۱۱۲) و اصلاح الگوی مصرف انرژی (ماده ۱۲۳) و سیاست توسعه منطقه‌ای (ماده ۱۵۹) حمایت شد،
- سیاست‌ها و راهبردهای لایحه پیشنهادی دولت در امور دفاعی، سیاسی و امنیتی (مواد ۱۷۵) و (۱۸۶) به‌طور کلی مورد تأیید قرار گرفت و در مواردی تقویت شد.
- سیاست‌های دولت با هدف افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های عمرانی (مواد ۱۹۰) و (۱۹۱) و حسابرسی عملیاتی (ماده ۱۹۵) تقویت شد.
- **اصلاح یا حذف عمده مواد مغایر با قانون اساسی یا مواردی که به دولت اختیارات غیرقانونی می‌داد.**
- برخی مواد لایحه دارای مغایرت‌هایی با برخی اصول قانون اساسی بود که در کمیسیون تلفیق عمدتاً حذف شد. از جمله:
- اختصاص حداقل یک درصد از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با تصویب هیئت وزیران به‌منظور حمایت مالی در زمینه‌های فرهنگی، هنری و اجتماعی که مغایر اصل پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی بود (ماده ۸)،



- اجازه به دولت برای حمایت مالی از تأسیس و فعالیت صندوق‌های غیردولتی به‌منظور توسعه فعالیت‌های فرهنگی، هنری و رسانه‌ای در سطح ملی و بین‌المللی که مغایر اصل پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی بود (ماده ۹)،
- اعطای کمک مالی بلاعوض و تسهیلات توسط دولت به صندوق توسعه گردشگری با ماهیت مؤسسه عمومی غیردولتی که مغایر اصل پنجاه و دوم، پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی بود (ماده ۱۲)،
- تکلیف دستگاه‌های اجرایی به اختصاص یک درصد از اعتبارات خود برای امر تربیت بدنی و ورزش که مغایر اصل پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی بود (ماده ۱۶)،
- اصلاح تغییر و تصویب اساسنامه دستگاه‌های اجرایی بنا به پیشنهاد معاونت و تصویب هیئت وزیران که این اختیار به‌طور کلی مغایر اصل هشتاد و نهم قانون اساسی بود (ماده ۵۴)،
- اجازه تهاتر بدهی دولت یا افزایش سرمایه دولت به بانک‌ها از محل بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی که مغایر اصل پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی بود (ماده ۱۵۷).
- **عطف توجه به برخی از سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه مسکوت بود.**
- در مورد برخی از سیاست‌های کلی برنامه پنجم احکام خاصی در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود. کمیسیون تلفیق درخصوص برخی از این سیاست‌ها احکام مشخصی را به تصویب رساند. از جمله:



- مقابله با جریانات انحرافی در حوزه دین و زدودن خرافات و موهومات (بند «۴» سیاست‌های کلی)،

- حضور فعال و هدفمند در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و تلاش برای ایجاد تحول در رویه‌های موجود براساس ارزش‌های اسلامی (بند «۴۰»)،

- ارتقای نقش مدیریتی ایران در توزیع و ترانزیت انرژی، افزایش ظرفیت‌های صادراتی، جذب سرمایه و فناوری‌های پیشرفته و کمک به استقرار نظام پولی، بانکی و بیمه‌ای مستقل با کمک کشورهای منطقه‌ای و اسلامی و دولت با هدف کاهش وابستگی مستقیم پولی نظام سلطه (بند «۴۱»).

- ایجاد سامانه یکپارچه نرم‌افزاری اطلاعاتی، ارتقای سطح حفاظت از اطلاعات یارانه‌ای و... (بند «۴۴»)،

● شفاف‌سازی واژه‌ها، عبارات و به‌طور کلی محدوده بسیاری از احکام لایحه

همچنان‌که ذکر شد بسیاری از احکام پیشنهادی دولت کلی و قابل تفسیر و فاقد زمانبندی مشخص بود. کمیسیون تلفیق در مجموع کیفیت احکام برنامه را از منظر شاخص‌های مانند صراحت حکم، مشخص بودن مسئولیت اجرایی و زمانبندی اجرا نسبت به لایحه دولت ارتقا داد. از جمله می‌توان به مواد (۲)، (۱۶)، (۱۸)، (۱۹)، (۲۰)، (۲۲)، (۲۴)، (۲۴)، (۳۰)، (۳۲)، (۳۶)، (۴۲)، (۴۸)، (۴۹)، (۵۶)، (۵۷)، (۶۰)، (۶۱)، (۶۲)، (۶۴)، (۶۶)، (۶۷)، (۷۲)، (۸۵)، (۱۱۰)، (۱۱۳)، (۱۱۴)، (۱۱۵)، (۱۱۸)، (۱۱۹)، (۱۲۰)، (۱۲۲)، (۱۲۳)، (۱۲۴)، (۱۳۷)، (۱۴۵)، (۱۴۷)، (۱۴۸)، (۱۵۹)، (۱۷۳)، (۱۷۵)، (۱۷۶)، (۱۷۷)، (۱۸۶)، (۱۸۷)، (۱۹۱)، (۱۹۴)، (۱۹۷)، (۱۹۸) اشاره کرد.



در مجموع عمده تأکید کمیسیون تلفیق در فرآیند بررسی لایحه بر موضوعاتی از قبیل بهبود فضای کسب‌وکار (از طریق تکلیف به دولت برای اصلاح قانون کار و قانون تأمین اجتماعی، تشکیل شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مغل تولید و سرمایه‌گذاری و...)، عدم گسترش تشکیلات دولت، برقراری انضباط مالی و پرهیز از ایجاد هزینه‌های جدید، توجه به بخش نفت و گاز و به‌ویژه اصلاح ساختار مدیریتی این بخش و... بوده است.

۲-۳. برخی کاستی‌های مصوبه کمیسیون تلفیق

● عدم تطابق با تعاریف کارشناسی و حقوقی از برنامه پنج‌ساله: همانند لایحه دولت، مصوبه کمیسیون تلفیق نیز با تعاریف نظری از برنامه پنج‌ساله فاصله دارد و با مبانی قانونی که برنامه پنج‌ساله را تعریف کرده‌اند نیز همخوانی ندارد. یک معیار مهم برای ارزیابی هر برنامه سازگاری اهداف و اولویت‌ها با ابزارها و وسایل در اختیار و منابع قابل تجهیز است. بدیهی است هر برنامه باید دربر دارنده جداول متعدد منابع و مصارف کمی باشد تا زمینه ارزیابی دقیق آن فراهم شود. تدوین و تصویب برنامه بدون جداول کمی منابع و مصارف در حکم بی‌توجه بودن به ارتباط تنگاتنگ تحقق اولویت‌ها از مجاری امکانات است و بدیهی است در این‌صورت تضمینی برای نائل شدن به اهداف مندرج در برنامه وجود نخواهد داشت. در صورتی‌که برنامه پنجم توسعه به شکل فعلی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، اولین برنامه‌ای خواهد بود که بدون جداول و اهداف کلان و کمی تصویب شده است و بدین ترتیب



حتی در سطح سیاست‌های کلی برنامه نیز اهداف کمی (به‌خصوص در حوزه امور اقتصادی) در برنامه وجود نخواهد داشت.

لازم به‌ذکر است یکی از اختلاف نظرهای عمده در کمیسیون تلفیق، لزوم یا عدم لزوم درج اهداف کمی درخصوص بخش‌های مختلف آموزش، سلامت، کشاورزی، صنعت و معدن، انرژی و... در برنامه بود. لایحه دولت به‌ندرت به درج اهداف کمی حتی در سطح اهداف کلان مبادرت کرده بود و پاسخ سؤالات در مورد اهداف کمی برنامه (به‌خصوص در سطح بخش‌ها) یا منابع لازم برای دستیابی به این اهداف و طریق تجهیز آنها را به «بسته‌های اجرایی» موکول می‌کرد. این درحالی است که بسته‌های اجرایی هنوز به‌طور کامل تهیه نشده است و مجلس شورای اسلامی نیز درحال حاضر به آنها اشرافی ندارد. در طی بررسی لایحه در کمیسیون تلفیق (قبل از بازنگری مصوبات)، اهداف کمی در حوزه علم و فناوری (ماده ۱۹)، کشاورزی (ماده ۱۳۰)، صنعت و معدن (ماده ۱۲۷) به تصویب کمیسیون تلفیق رسید که در مرحله بازنگری اهداف کمی مزبور عمدتاً حذف شد.

● وجود اشکالات اساسی در مورد برخی موضوعات مهم: در هر برنامه موادی وجود دارند که کارکرد آنها فراتر از یک حوزه معین است و بر کارکرد کلی برنامه و کشور اثربخشی دارند مانند احکامی در مورد سامان اجرایی برنامه (ماده ۱۹۲) نحوه نظارت بر برنامه (ماده ۱۸۹)، بودجه‌ریزی عملیاتی (ماده ۱۹۵)، ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار (ماده ۸۱) و... مصوبات کمیسیون تلفیق پیرامون برخی از این مواد دارای ایرادهای اساسی است (به‌عنوان مثال ماده ۱۸۹) به‌گونه‌ای تصویب شده است که طبق آن سازوکار نظارتی برنامه پنجم حتی ضعیف‌تر از برنامه چهارم و سوم توسعه خواهد بود.



علاوه‌بر موارد فوق، الحاقیه‌ای به تصویب رسیده است که طبق آن «دولت موظف است بار مالی کلیه قوانین و مقررات، ازجمله احکام قانون برنامه که مستلزم استفاده از منابع عمومی می‌باشد را در لوایح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی پیش‌بینی نماید. قوانین و مقررات یاد شده در حدود اعتبارات مندرج در قوانین بودجه سنواتی و با رعایت مراتب ابلاغ اعتبار، موافقتنامه و تخصیص ازسوی معاونت قابل اجرا خواهد بود». چنین حکمی علاوه‌بر آنکه به‌عکس هدف برنامه‌ریزی، برنامه پنج‌ساله را تابع بودجه سنواتی خواهد کرد، اجرای قوانین مصوب مجلس را رسماً تابع نظر قوه مجریه می‌نماید.

نتیجه‌گیری

به‌نظر می‌رسد در صورت تصویب کلیات، با پذیرش برخی پیشنهادهای کمیسیون‌ها و نمایندگان محترم می‌توان از فرصت تصویب برنامه در صحن علنی می‌توان برای رفع برخی اشکالات مهم مصوبه کمیسیون تلفیق استفاده نمود.



پیوست ۱. چارچوب بررسی و تصویب احکام و مواد لایحه برنامه پنجم توسعه

۱. احکام برنامه نباید مغایر با اصول قانون اساسی و اهداف سند چشم‌انداز باشد.
۲. احکام برنامه باید منطبق با سیاست‌های کلی ابلاغی بوده و به عملیاتی شدن این سیاست‌ها بیانجامد.
۳. احکام برنامه نباید به افزایش حجم دولت و رشد هزینه‌های عمومی منجر شود و عاملیت و دخالت دستگاه‌های حکومتی به‌ویژه دولت در امور غیرحاکمیتی باید به حداقل کاهش یابد.
۴. پیشنهادهایی که دارای بار مالی باشد در صورتی قابل طرح است که منبع مالی آن مشخص و از سرجمع بودجه عمومی یا بودجه کل کشور نباشد به استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی ابلاغی دارای اهداف کمی مشخص هستند.
۵. احکام برنامه باید تسهیل‌کننده فضای کسب‌وکار و مشوق اصل رقابت‌پذیری (در امور غیرحاکمیتی) باشد.
۶. در احکام برنامه انجام‌دهنده مأموریت، زمان انجام و در صورت لزوم هزینه انجام هر فعالیت باید مشخص باشد.
۷. در احکام برنامه حتی‌الامکان از احاله امور به آیین‌نامه یا دستورالعمل پرهیز و هر وظیفه یا مأموریت به‌صورت مشخص تعیین تکلیف شود.
۸. احکام برنامه باید به‌گونه‌ای تدوین شود که ثبات قوانین و مقررات برای ایجاد اعتماد عمومی حداقل برای یک دوره پنج‌ساله تضمین شود.
۹. قوانین مهم مانند اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری و هدفمند شدن یارانه‌ها در صورت لزوم اصلاح و تنفیذ شود و احکام برنامه نباید مغایر این قوانین و قوانین مهم و دائمی است.
۱۰. در احکام برنامه هرگونه امتیاز به بخش دولتی در امور تصدیگری و غیرحاکمیتی به‌ویژه در امور اقتصادی با اولویت و ترجیح باید به بخش غیردولتی نیز تعلق گیرد در غیراین‌صورت امتیاز بخش دولتی لغو شود.
۱۱. در احکام برنامه، در اعمال مقررات برای تولید کالا یا خدمت مشابه، در بخش دولتی یا



غیردولتی نباید تبعیضی باشد.

۱۲. در صورت پیشنهاد کتبی حداقل یک‌دوم اعضای حاضر، متن پیشنهاد کارگروه دولت و مرکز پژوهش‌ها و دیوان محاسبات و مجمع تشخیص مصلحت که به اتفاق آرا با لحاظ لایحه دولت و مصوبات کمیسیون‌ها به تأیید آنها رسیده است با اولویت به بحث و رأی گذاشته می‌شود در صورت تصویب، پیشنهادهای تکمیلی و غیرمغایر با مصوبه قابل طرح است.



جدول ۲. وضعیت بررسی مواد لایحه برنامه پنجم توسعه در کمیسیون تلفیق

شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات
۱	کلی	۲۶	جزئی	۵۱	جزئی	۷۶	بررسی نشده	۱۰۱	حذف
۲	جزئی	۲۷	کلی	۵۲	کلی	۷۷	جزئی	۱۰۲	جزئی
۳	کلی	۲۸	جزئی	۵۳	حذف	۷۸	حذف	۱۰۳	حذف
۴	جزئی	۲۹	عیناً	۵۴	جزئی	۷۹	جزئی	۱۰۴	جزئی
۵	جزئی	۳۰	کلی	۵۵	کلی	۸۰	جزئی	۱۰۵	جزئی
۶	جزئی	۳۱	کلی	۵۶	کلی	۸۱	جزئی	۱۰۶	عیناً
۷	عیناً	۳۲	کلی	۵۷	کلی	۸۲	عیناً	۱۰۷	جزئی
۸	حذف	۳۳	جزئی	۵۸	حذف	۸۳	عیناً	۱۰۸	کلی
۹	حذف	۳۴	عیناً	۵۹	کلی	۸۴	عیناً	۱۰۹	جزئی
۱۰	عیناً	۳۵	جزئی	۶۰	جزئی	۸۵	کلی	۱۱۰	کلی
۱۱	کلی	۳۶	کلی	۶۱	کلی	۸۶	جزئی	۱۱۱	کلی
۱۲	حذف	۳۷	کلی	۶۲	کلی	۸۷	جزئی	۱۱۲	جزئی
۱۳	جزئی	۳۸	کلی	۶۳	عیناً	۸۸	کلی	۱۱۳	کلی
۱۴	کلی	۳۹	جزئی	۶۴	جزئی	۸۹	حذف	۱۱۴	کلی
۱۵	جزئی	۴۰	جزئی	۶۵	جزئی	۹۰	کلی	۱۱۵	کلی
۱۶	حذف	۴۱	جزئی	۶۶	کلی	۹۱	کلی	۱۱۶	جزئی
۱۷	جزئی	۴۲	کلی	۶۷	جزئی	۹۲	حذف	۱۱۷	بررسی نشده
۱۸	کلی	۴۳	حذف	۶۸	حذف	۹۳	کلی	۱۱۸	کلی
۱۹	کلی	۴۴	جزئی	۶۹	جزئی	۹۴	حذف	۱۱۹	جزئی
۲۰	کلی	۴۵	عیناً	۷۰	کلی	۹۵	حذف	۱۲۰	جزئی
۲۱	حذف	۴۶	کلی	۷۱	عیناً	۹۶	جزئی	۱۲۱	جزئی
۲۲	عیناً	۴۷	عیناً	۷۲	عیناً	۹۷	جزئی	۱۲۲	کلی
۲۳	کلی	۴۸	کلی	۷۳	جزئی	۹۸	حذف	۱۲۳	کلی
۲۴	کلی	۴۹	کلی	۷۴	جزئی	۹۹	عیناً	۱۲۴	کلی
۲۵	جزئی	۵۰	عیناً	۷۵	حذف	۱۰۰	کلی	۱۲۵	جزئی



پیوست ۲

جدول ۱. آمار تغییرات لایحه برنامه پنجم به تفکیک فصول مختلف

عنوان فصل	اصلاحات جزئی	اصلاحات کلی	عیناً تصویب شده است	حذف شده است	بررسی نشده است
فرهنگ ایرانی - اسلامی	۷	۴	۲	۴	۰
سلامت	۳	۶	۱	۱	۰
اجتماعی	۶	۹	۴	۱	۰
نظام اداری - مدیریت	۵	۸	۲	۲	۰
اقتصادی	۴۲	۲۲	۱۳	۱۴	۲
توسعه منطقه‌ای	۹	۰	۴	۲	۱
دفاعی، سیاسی، امنیتی	۸	۲	۰	۲	۰
قضایی	۰	۲	۰	۰	۰
بودجه و نظارت	۴	۱	۰	۰	۶
مجموع	۸۴	۵۴	۲۶	۲۶	۹



شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات	شماره ماده	تغییرات
۱۲۶	جزئی	۱۴۰	جزئی	۱۵۴	عیناً	۱۶۸	عیناً	۱۸۲	حذف
۱۲۷	جزئی	۱۴۱	حذف	۱۵۵	جزئی	۱۶۹	جزئی	۱۸۳	جزئی
۱۲۸	جزئی	۱۴۲	جزئی	۱۵۶	حذف	۱۷۰	حذف	۱۸۴	حذف
۱۲۹	عیناً	۱۴۳	جزئی	۱۵۷	جزئی	۱۷۱	جزئی	۱۸۵	کلی
۱۳۰	جزئی	۱۴۴	جزئی	۱۵۸	عیناً	۱۷۲	جزئی	۱۸۶	کلی
۱۳۱	حذف	۱۴۵	کلی	۱۵۹	جزئی	۱۷۳	جزئی	۱۸۷	کلی
۱۳۲	جزئی	۱۴۶	عیناً	۱۶۰	جزئی	۱۷۴	بررسی نشده	۱۸۸	کلی
۱۳۳	عیناً	۱۴۷	جزئی	۱۶۱	حذف	۱۷۵	جزئی	۱۸۹	کلی
۱۳۴	حذف	۱۴۸	جزئی	۱۶۲	جزئی	۱۷۶	جزئی	۱۹۰	جزئی
۱۳۵	جزئی	۱۴۹	کلی	۱۶۳	عیناً	۱۷۷	جزئی	۱۹۱	جزئی
۱۳۶	جزئی	۱۵۰	جزئی	۱۶۴	جزئی	۱۷۸	جزئی	۱۹۲	جزئی
۱۳۷	کلی	۱۵۱	جزئی	۱۶۵	عیناً	۱۷۹	جزئی	۱۹۳	جزئی
۱۳۸	جزئی	۱۵۲	کلی	۱۶۶	عیناً	۱۸۰	جزئی	۱۹۴	بررسی نشده
۱۳۹	کلی	۱۵۳	جزئی	۱۶۷	حذف	۱۸۱	حذف	۱۹۵	بررسی نشده
								۱۹۶	بررسی نشده
								۱۹۷	بررسی نشده



شماره مسلسل: ۱۰۴۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: برنامه پنجم توسعه: ویژگی اساسی لایحه و مصوبه کمیسیون تلفیق

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: محمد قاسمی

ناظر علمی: بهزاد پورسید

مقتضی: احمد توکلی (رئیس مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه پنجساله

۲. برنامه پنجم توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۸/۵