

مستندسازی سیر تحول برنامه پنجم توسعه از لایحه تا قانون

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۲۵۷۴

شهریورماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. ساختار کلی لایحه برنامه پنجم توسعه
۴	۲. اصول حاکم بر تهیه و تدوین لایحه برنامه پنجم توسعه
۵	۳. فرآیند بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه در مجلس شورای اسلامی
۷	۴. ویژگی‌های کلی لایحه برنامه پنجم توسعه
۱۳	۵. ویژگی‌های کلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه
۱۵	۶. برخی ایرادهای مشترک بین لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق
۱۷	۷. برخی مشخصات بارز قانون برنامه پنجم توسعه
۱۹	نتیجه‌گیری
۲۱	پیوست‌ها
۲۶	منابع و مأخذ



مستندسازی سیر تحول برنامه پنجم توسعه از لایحه تا قانون

چکیده

بررسی لایحه برنامه پنجم، مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه و مصوبات صحن علنی یا همان قانون برنامه پنجم توسعه نشان‌دهنده آن است که برنامه پنجم توسعه نسبت به برخی موضوعات توجه ویژه داشته است که اهم آنها عبارت است از:

- توجه به رفع برخی مشکلات اساسی کشور و مقوله‌های مهم،
- توجه بیشتر و عدم تناقض کمتر با قوانین مادر تصویب شده،
- سعی در رعایت انطباق زیاد با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه کشور،
- توجه بیشتر به همکاری‌های منطقه‌ای (در سیاست خارجی)،
- توجه بیشتر به موضوع‌های قبل از وقوع جرم و اصلاح قوانین مربوط و تقویت زیرساخت‌ها (در بخش قضایی)،
- ایجاد صندوق توسعه ملی و تغییر نگاه به درآمدهای حاصل از نفت و گاز (در بخش انرژی)،
- توجه به تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی و توجه بیشتر به دین‌باوری و حمایت از بخش‌های غیردولتی (در بخش فرهنگ)،
- توجه بیشتر به توسعه علوم انسانی و بازنگری محتوای دروس و تدوین رشته‌های جدید (در بخش آموزش).

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد آنچه به‌عنوان لایحه دولت یا مصوبه کمیسیون تلفیق مطرح شده است فاقد ویژگی‌های برنامه پنج‌ساله متناسب با اولویت‌های اساسی کشور به‌ویژه برای دوره سرنوشت‌ساز آتی است و با وجود برخی کاستی‌های اساسی و نقاط ضعف در متن قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، از جمله فقدان جداول اهداف کلان و کمی احکام برنامه که برای اولین بار این امر اتفاق افتاده است و کم‌توجهی به مهمترین اولویت‌ها در تصویب پاره‌ای مواد مهم، لکن می‌توان امید داشت که با تصویب الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، برنامه‌های بعدی توسعه مشکلات و نواقص برنامه‌های گذشته را نداشته و رسیدن به اهداف غایی چشم‌انداز بیست‌ساله را بیشتر امکانپذیر سازند.

مقدمه

یکی از دلایل تدوین برنامه‌های میان‌مدت عمرانی یا توسعه‌ای در کشورها، درحالی که امور اداری و اجرایی آنها توسط قوانین عادی و دائمی سروسامان داده می‌شود، «اولویت‌بندی» امور و ایفای کارکردهایی است که زمینه‌ساز و پیش‌نیاز اقدامات تکاملی بعدی خواهد بود. از آنجا که برای هیچ کشوری امکان فراهم کردن یا فراهم شدن منابع فیزیکی و انسانی که جوابگوی تأمین همه خواسته‌ها و آرمان‌های مورد نظر آن باشد وجود ندارد، از طریق برنامه‌ریزی در قالب برنامه‌های توسعه‌ای تلاش می‌شود امکانات محدود کشور به تأمین بخشی از خواسته‌هایی از آن کشور که از اولویت برخوردارند اختصاص یابد و تأمین سایر خواسته‌ها هرچند مطلوب و خوب باشند به مراحل و برنامه‌های بعدی انتقال داده شود. در برنامه آنچه اصولی و کلیدی است یافتن «اولویت‌هاست و بدیهی است تعداد این اولویت‌ها باید آنقدر زیاد نباشد که «اولویت» را از معنا تهی سازد؛ زیرا با اضافه شدن اولویت‌ها، دیگر هیچ مقوله‌ای اولویت نخواهد داشت. «اولویت‌بندی» به معنای تلاش برای سازگاری «منابع مادی و انسانی» محدود با خواسته‌های عملاً نامحدود انسان‌ها و کشورهاست.

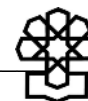
تعیین هدف، اولین و مهمترین مرحله در تنظیم و تدوین برنامه توسعه است. اگرچه همه برنامه‌ها به شکلی برای به حداکثر رساندن رفاه اجتماعی طراحی می‌شوند، لکن ضروری است که مقیاس‌های اصلی رفاه اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان کمی بیان شود.^۱

بنابراین برنامه‌ریزی عبارت است از جریان آگاهانه‌ای که چگونگی رسیدن به اهداف معین و مشخص اولویت‌دار را با توجه به وضع موجود و امکانات در دسترس در چارچوب فعالیت‌های هماهنگ و مرتبط با یکدیگر و در زمانی مشخص برای آینده پیش‌بینی می‌کند و برنامه توسعه‌سندی است که در آن شرایط مطلوب در چارچوب محدودیت‌ها و منابع ترسیم شده و خطمشی‌ها و سیاست‌های مناسب برای تحقق آن در نظر گرفته می‌شود.

به‌طور کلی یک برنامه باید فراگیر، انعطاف‌پذیر و پویا، دارای سازوکار خوداصلاحی، مشارکتی، آینده‌نگر، همگن، هدفمند، دارای پوشش جغرافیایی، دارای قابلیت اجرایی، زماندار، منسجم و هماهنگ و استفاده‌کننده از همه قابلیت‌ها و فرصت‌ها باشد.

برنامه پنجم توسعه دومین برنامه پنج‌ساله کشور در مسیر سند چشم‌انداز بیست‌ساله است و به همین علت بسیار مهم است که اهداف آن به درستی محقق شود زیرا در پایان آن نیمی از مسیر دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز طی شده و قطعاً توقع است تا در این مرحله در رسیدن به سیر متعالی آن به میانه راه رسیده باشیم.

۱. مایکل تودارو، ۱۳۷۸، ص ۴۵.



در این گزارش سعی شده است تا ضمن بررسی اجمالی ساختار لایحه برنامه پنجم توسعه و بیان برخی نکات ضعف و قوت آن به فرآیند بررسی لایحه برنامه پنجم در مجلس پرداخته و تحلیلی بر روی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ارائه داده شود. در پایان با توجه به سیر این روند بررسی، ماحصل کار مجلس شورای اسلامی و مصوبات صحن علنی پس از تأیید شورای نگهبان را که به عنوان قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شناخته می‌شود در یک بررسی مختصر مورد سنجش قرار داده تا میزان تغییرات رخ داده بر روی لایحه برنامه پنجم قدری شفاف‌تر بیان شود.

۱. ساختار کلی لایحه برنامه پنجم توسعه

دولت لایحه برنامه پنجم را تحت عنوان «لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹-۱۳۹۳)» در یک مقدمه و ۹ فصل و یک ضمیمه ۹ ماده‌ای مربوط به متن پیشنهادی قوه قضائیه و ۱۹۹ ماده تنظیم و به شرح ذیل طبقه‌بندی و نامگذاری کرده بود (پیوست ۱).

فصل اول - فرهنگ اسلامی - ایرانی	در ۱۷ ماده - مواد (۱ تا ۱۷)
فصل دوم - علم و فناوری	در ۱۱ ماده - مواد (۱۸ تا ۲۸)
فصل سوم - اجتماعی	در ۲۰ ماده - مواد (۲۹ تا ۴۸)
فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت	در ۱۷ ماده - مواد (۴۹ تا ۶۵)
فصل پنجم - اقتصادی	در ۹۳ ماده - مواد (۶۶ تا ۱۵۸)
فصل ششم - توسعه و توازن منطقه‌ای	در ۱۶ ماده - مواد (۱۵۹ تا ۱۷۴)
فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی	در ۱۲ ماده - مواد (۱۷۵ تا ۱۸۶)
فصل هشتم - حقوقی قضایی ^۱	در ۲ ماده - مواد (۱۸۷ تا ۱۸۸)
فصل نهم - نظارت	در ۱۱ ماده - مواد (۱۸۹ تا ۱۹۹)

۱. ضمیمه‌ای ۹ ماده‌ای تحت عنوان احکام برنامه پنجم توسعه - بخش حقوقی و قضایی (متن پیشنهادی قوه قضائیه) در لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۹-۱۳۹۳) آورده شده است.

۲. اصول حاکم بر تهیه و تدوین لایحه برنامه پنجم توسعه

در مقدمه لایحه برنامه پنجم آمده است که لایحه برنامه فوق نسبت به دوره‌های گذشته تغییر رویکرد و نوآوری در برنامه‌ریزی داشته است تا اهداف ذیل به‌عنوان «اهداف مرحله‌ای» محقق شود. به همین مناسبت هم این برنامه، برنامه پنج‌ساله دهه اول پیشرفت و عدالت نامیده شده است، اهداف سه‌گانه:

- تحقق دو شاخص پایه‌ای پیشرفت و عدالت،
 - توجه به دین باوری و خودباری،
 - ترسیم الگوی بومی و نقشه اسلامی - ایرانی در واقع مقدمه ورود به هدف اصلی می‌شوند که عبارت است از: حرکت شتابنده به سمت تحقق جامعه اسلامی اسوه و شاهد، با رویکرد عدالت‌محوری و مشارکت مردمی در همه عرصه‌ها. در مقدمه لایحه محورهای هدف اصلی را بعد از اجرای برنامه پنجم بدین صورت معرفی کرده است:
 - الف) خانواده، مدرسه، دانشگاه، مسجد، رسانه و اداره بر پایه هویت اسلامی و انقلابی متحول؛
 - ب) از لحاظ اقتصادی، علمی و فناوری پیشرو؛
 - ج) در رابطه با جهان به‌ویژه جهان اسلام الهام‌بخش؛
 - د) در عرصه روابط بین‌الملل دارای تعامل سازنده و مؤثر.
- علاوه بر آن در مقدمه لایحه برنامه پنجم توسعه اصول موضوع تهیه و تدوین برنامه را اینگونه بیان می‌کند.

- دستیابی به جایگاه ترسیم شده برای کشور در سند چشم‌انداز بیست‌ساله در منطقه؛
 - تحقق کامل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری؛
 - توجه به خطوط راهنمای الگوی اسلامی - ایرانی توسعه در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی؛
 - عدالت اجتماعی - دفاع از حقوق و کرامت انسانی، تأمین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد و تبعیض؛
 - جلب گسترده مشارکت مردم و مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی؛
 - ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی و اجتماعی.
- با توجه به اینکه برنامه پنجم دومین برنامه از سند چشم‌انداز است جهت اطمینان از ضمانت اجرای برنامه تمهیداتی بیان شده است که عبارتند از توجه کافی و لازم به ابعاد و ملاحظات مانند هدفمندی، انسجام و هماهنگی درونی، انطباق با شرایط بومی، شفافیت، عملیاتی بودن،



انعطاف‌پذیری، اختصار و ارائه راهکارهایی روشن و اجرایی. در همین مقدمه لایحه برنامه شرایط اجرای برنامه را به‌کارگیری سرمایه و منابع انسانی متعهد به اسلام، وفادار به آرمان‌های انقلاب و اندیشه‌های تابناک امام راحل، ولایتمدار، با اخلاص، امانتدار، صادق، چابک، با ابتکار و خلاقیت تدبیر و حکمت، با رأفت، رحمت و عاشق خدمت به ملت و با انگیزه و نشاط ضروری دانسته است.

۳. فرآیند بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه در مجلس شورای اسلامی

لایحه برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۰ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در آن تاریخ با توجه به تقدم بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور (که در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۴ به مجلس تقدیم شد) هیئت‌رئیس مجلس تصمیم گرفت تا پس از بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ به بررسی لایحه برنامه پنجم بپردازد.

لایحه برنامه پنجم توسعه، از ابتدای خردادماه ۱۳۸۹ جهت طی فرآیند بررسی به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع شد. کمیسیون تلفیق برنامه پنجم نیز از هفته آخر خردادماه تشکیل شد. در جلسات ابتدایی این کمیسیون آیین‌نامه داخلی رسیدگی به لایحه برنامه پنجم و چارچوب بررسی و تصویب احکام و مواد لایحه برنامه پنجم را تصویب کرد (پیوست ۲). کمیسیون تلفیق در جلسه ششم خود به تاریخ (۱۳۸۹/۴/۷) کلیات لایحه برنامه را تصویب و بررسی مواد لایحه را آغاز کرد. کمیسیون تلفیق برنامه تا پایان هفته اول شهریورماه با برگزاری ۴۴ جلسه در دو نوبت صبح و عصر علاوه بر بررسی بخش حقوقی و قضایی پیشنهادی قوه قضائیه (۹ ماده پیشنهادی) از ۱۹۹ ماده مزبور ۱۸۹ ماده را مورد بررسی قرار داد. در این هنگام دولت تقاضای استرداد لایحه را به دلیل تغییرات گسترده‌ای که کمیسیون تلفیق بر روی لایحه برنامه اعمال کرده بود مطرح ساخت. پس از بررسی اختلافات گوناگون در جلسه‌ای در حضور مقام معظم رهبری، کارگروهی برای حل اختلافات (با حضور معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و رئیس و نایب‌رئیس کمیسیون تلفیق برنامه) تشکیل و در مورد ۱۱۳ ماده از مصوبات قبلی و سایر مواد باقیمانده، اصلاحاتی را در قالب گزارشی^۱ به کمیسیون تلفیق پیشنهاد کردند. مجموعه اصلاحات و موارد پیشنهاد شده پس از طی فرآیند آیین‌نامه‌ای، توسط کمیسیون تلفیق بررسی (در طی ۱۳ جلسه) و بجز ۸ مورد به تصویب رسید. کمیسیون تلفیق برنامه در نهایت پس از برگزاری ۵۷ نوبت جلسه و بالغ بر حدود ۳۰۰ ساعت

۱. گزارش فوق در قالب ۳ بخش: «الف) گزارش بازنگری مصوبات کارگروه منتخب کمیسیون تلفیق، ب) گزارش پیشنهادی مربوط به مواد باقیمانده لایحه برنامه و مواد الحاقی جدید، ج) گزارش بازنگری مصوبات کمیسیون تلفیق» تهیه و در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۱۱ در اختیار نمایندگان قرار گرفت.

بررسی مستقیم، کار خود را در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۱۱ با بررسی ۱۹۸ ماده از ۱۹۹ ماده لایحه پیشنهادی دولت و ۹ ماده پیشنهادی قوه قضائیه به پایان رساند.

گزارش نهایی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه پنجم توسعه در قالب ۲۰۰ ماده و ۶۲ ماده الحاقی (مکرر) جمعاً ۲۶۲ ماده به نمایندگان محترم ارائه شد و در تاریخ ۱۳۸۹/۸/۸ بررسی لایحه برنامه پنجم (مصوبات کمیسیون تلفیق) در صحن علنی مجلس آغاز شد. در یک تصویر کلی نتیجه بررسی نهایی کمیسیون تلفیق را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد (پیوست ۳):

- ۲۹ ماده (۱۴/۶ درصد) از مواد لایحه عیناً به تصویب رسیده است،
 - ۹۲ ماده (۴۴ درصد) از مواد لایحه با اصلاحات جزئی به تصویب رسیده است،
 - ۵۸ ماده (۲۹/۲) از مواد لایحه با اصلاحات کلی به تصویب رسید،
 - ۱۹ ماده (۹/۶ درصد) از مواد لایحه حذف شده است،
 - ۱ ماده (ماده ۷۶ لایحه) بررسی نشده است،
 - ۶۳ ماده به عنوان مواد الحاقی به لایحه اولیه (۱۹۹ ماده) اضافه شده است.
- صحن علنی مجلس نیز از تاریخ ۱۳۸۹/۸/۹ تا پایان ۱۳۸۹/۹/۹ در قالب ۲۲ جلسه مجموعه مصوبات تلفیق به همراه پیشنهادهای الحاقی نمایندگان محترم را بررسی کرد و مصوبات، نهایی قلمداد شد. در این مدت زمان بالغ بر ۱۷ ماده که غالباً مراعی مانده بودند و جهت بررسی بیشتر و رفع پاره‌ای از ابهامات به کمیسیون تلفیق ارجاع داده شد. کمیسیون تلفیق نیز با برگزاری ۱۰ جلسه ضمن بررسی مواد ارجاع داده شده گزارش خود را به صحن علنی مجلس ارائه داد. مجلس نیز در سه جلسه علنی تا پایان روز چهارشنبه ۱۳۸۹/۹/۱۷ بررسی به تمام مواد لایحه برنامه پنجم را به همراه الحاقات و اصلاحات آن به پایان برد و گزارش نهایی مصوبات خویش را جهت تأیید به شورای نگهبان قانون اساسی ارجاع داد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبات فوق ۸۰ مورد ایراد قانون اساسی و عدم مطابقت با شرع را اعلام داشت. ایرادات فوق پس از بررسی در کمیسیون تلفیق در تاریخ‌های ۱۲، ۱۴ و ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ در قالب گزارش مصوبات اصلاحی کمیسیون تلفیق در مورد مواد اعاده شده از شورای نگهبان به صحن علنی مجلس ارائه شد. مجلس نیز طی برگزاری جلسات همزمان با کمیسیون تلفیق نهایتاً در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ پرونده برنامه پنجم توسعه را با

۱. ماده (۷۶) لایحه مربوط به صندوق توسعه ملی با توجه به ارائه اساسنامه صندوق توسط دولت و تصویب فوریت آن در مجلس شورای اسلامی در کمیسیون تلفیق در این مدت بررسی شد و تصمیم درخصوص آن به صحن علنی مجلس سپرده شد.
 ۲. این مواد عبارت بودند از: مواد ۲۸ مکرر ۳، ۴۳، ۵۲، ۵۵، ۶۴، ۶۸ مکرر ۱، ۷۶، ۱۰۲ مکرر ۱، ۱۰۳، ۱۰۴، ۱۰۵ بند «الف»، ۱۲۲، ۱۲۴، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۴۳، ۱۵۶ مکرر ۳ (شماره مواد براساس گزارش کمیسیون تلفیق به صحن علنی است).



۲۳۵ ماده به شرح ذیل طبقه‌بندی و نامگذاری کرده و به پایان رسانید^۱ (پیوست‌های ۴ و ۵):

فصل اول - فرهنگ اسلامی - ایرانی	در ۱۴ ماده - مواد (۱ تا ۱۴)
فصل دوم - علم و فناوری	در ۹ ماده - مواد (۱۵ تا ۲۳)
فصل سوم - اجتماعی	در ۲۲ ماده - مواد (۲۴ تا ۴۵)
فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت	در ۲۳ ماده - مواد (۴۶ تا ۶۸)
فصل پنجم - اقتصادی	در ۱۰۹ ماده - مواد (۶۹ تا ۱۷۷)
فصل ششم - توسعه و توازن منطقه‌ای	در ۱۷ ماده - مواد (۱۷۸ تا ۱۹۴)
فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی	در ۱۶ ماده - مواد (۱۹۵ تا ۲۱۰)
فصل هشتم - حقوقی قضایی	در ۲ ماده - مواد (۲۱۱ تا ۲۱۲)
فصل نهم - بودجه و نظارت	در ۲۳ ماده - مواد (۲۱۳ تا ۲۳۵).

۴. ویژگی‌های کلی لایحه برنامه پنجم توسعه^۲

۴-۱. برخی نکات مثبت (ساختاری و محتوایی)

۴-۱-۱. رعایت الگوی نگارش ساده و مختصر نویسی (تجمیع شده)

یکی از ویژگی‌های بارز و مهم لایحه برنامه پنجم نسبت به برنامه‌های توسعه‌ای گذشته، خلاصه و کوتاه بودن عناوین و احکام، عنوان‌بندی جزئی و تجمیع همه مواد مرتبط با هر موضوع در بحث‌های مشخص ذیل لایحه است.

۴-۱-۲. توجه خاص به برخی مشکلات اساسی کشور

بررسی و توجه به مواد مختلف برنامه پنجم و مقایسه آنها با برخی مطالعات انجام شده برای مشکلات اساسی کشور در حوزه‌های مختلف^۳ نشان می‌دهد که لایحه برنامه به اکثر آن مشکلات از طرق مختلف (با وجود اختلاف نظر مجلس و کارشناسان با آن راه‌حل‌ها) پرداخته است. به‌عنوان مثال در بخش حقوقی و قضایی به کاهش اطاله دادرسی، تأمین نیروی انسانی کافی و مجرب، گسترش استفاده گسترده از ابزارهای فناوری اطلاعات و ... در حوزه اجتماعی به تحول در

۱. احکامی از لایحه برنامه پنجم که در فرآیند بررسی در مجلس شورای اسلامی حذف شدند و در قانون برنامه نیامدند عبارتند از (شماره مواد براساس لایحه برنامه است): مواد (۸، ۹، ۱۲، ۱۵، ۲۱، ۲۶، ۲۸، ۴۳، ۵۳، ۵۵، ۵۹، ۶۱، ۶۵، ۶۸، ۷۰، ۷۵، ۷۸، ۷۹، ۹۱، ۹۲، ۹۵، ۹۸، ۱۱۷، ۱۵۶، ۱۵۲، ۱۴۴، ۱۶۱، ۱۶۷، ۱۸۲، ۱۸۴).

۲. در این قسمت لایحه برنامه پنجم توسعه ارائه شده توسط دولت محترم مورد سنجش قرار گرفته است.

۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مشکلات اساسی کشور در بخش‌های مختلف را در ۷۶ مورد اصلی شناسایی کرده که مقایسه تطبیقی این موارد با مواد برنامه نشان از توجه دولت به این مشکلات داشته است.

نظام آموزش و پرورش و آموزش عالی و توجه پژوهش‌های کاربردی و بنیادی، توسعه نظام چندلایه تأمین اجتماعی (دربار گیرنده سه رکن بیمه‌ای، حمایتی و تکمیلی)، در حوزه صنعت و معدن و انرژی به تکمیل زنجیره ارزش در صنایع پتروشیمی و حمایت از صنایع میانی و پایین‌دستی و ... در برخی موضوعات مهم نیز توجه خاص به مقولات مرتبط با فرهنگ ایرانی و اسلامی و تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی، تقویت نظام جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی، مالیاتی، توسعه میدان‌های نفتی و توجه به انرژی‌های پاک.

۳-۱-۴. روش شناختی هماهنگ برخی مواد برنامه

لایحه برنامه پنجم به جهت رعایت الگوی تقریباً هماهنگ روش‌شناختی در پاره‌ای از حوزه‌ها، نسبت به برنامه‌های گذشته نوآور و برجسته می‌باشد.

از جمله در موارد متعدد حمایت یا استفاده از منابع بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته. مانند: بیمه؛ تأسیس بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی خصوصی، کسب و کار، گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زایی بخش خصوصی. آموزش عالی: تأسیس دانشگاه‌های خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی؛ فرهنگ: صدور مجوز تأسیس مراکز خصوصی گردشگری و حوزه‌های تخصصی توسط بخش غیردولتی، صنعت: اعطای تسهیلات سالیانه به بخش خصوصی برای گسترش صنایع نوین، امنیتی - انتظامی، بهره‌گیری از ظرفیت بخش خصوصی در روند مدیریت انتظامی؛ در نمونه‌ای دیگر از این هماهنگی، توسعه پایگاه‌های اطلاعاتی در بخش‌های مختلف است. از جمله در شبکه علمی: ایجاد شبکه علمی کشور، مدیریت: صدور کارت هوشمند ملی چندمنظوره برای آحاد مردم، امنیت: سند امنیت فضای تبادل اطلاعات (افتا)، بورس: پایگاه اطلاعاتی مدیران بازار سرمایه کشور، سلامت: استقرار سامانه پرونده الکترونیکی سلامت ایرانیان.

۴-۱-۴. توجه خاص به برخی اولویت‌ها

نمونه بارز این موارد، توجه به فرهنگ اسلامی - ایرانی است که در نخستین فصل برنامه به آن اختصاص یافته، توجه به مسائل فرهنگی نیز از اولویت‌های ویژه تدوین‌کنندگان برنامه پنجم بوده است. مکلف کردن دولت در اولین ماده برنامه به تدوین «الگوهای توسعه اسلامی - ایرانی»، تصویب و اجرای نقشه مهندسی فرهنگی کشور در شورای عالی انقلاب فرهنگی، تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم و جدید، تأکید بر تثبیت جایگاه مسجد، تصریح به نقش ولایت فقیه و رهبر معظم انقلاب اسلامی که در قانون برنامه چهارم به نوعی مسکوت مانده بود، ساماندهی فضای رسانه‌ای کشور، علاوه بر موارد فوق تأسیس صندوق توسعه ملی، توجه ویژه به انرژی‌های پاک، توسعه



دولت الکترونیک، توسعه میدان‌های نفتی و برداشت صیانتی از مخازن نفت و گاز، تقویت نظام جمع‌آوری اطلاعات اقتصادی - مالیاتی و توسعه مدیریت جامع (به هم پیوسته) و توسعه پایدار منابع آب در کشور، ایجاد بانک اطلاعات جامع موقوفات، توجه ویژه به بهبود فضای کسب و کار، توجه خاص برخی مشکلات امور قضایی کشور و ...

۴-۱-۵. توجه و عدم تناقض با قوانین مادر تصویب شده

لایحه برنامه پنجم درحالی تدوین و به مجلس عرضه شده است که با بررسی‌های به عمل آمده تناقضات خاصی با برخی قوانین مهم و مادری که در سال‌های اخیر مصوب شده است، ندارد. از جمله این قوانین عبارتند از قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ...

۴-۱-۶. انطباق زیاد با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه

مواد لایحه تا حد زیادی با سیاست‌های کلی ابلاغ شده منطبق هستند یا تناقضی نداشته‌اند. هرچند برخی از سیاست‌های کلی فاقد حکم برنامه‌ای بوده و یا در پارهای مواد احکام عیناً همان سیاست‌های کلی ابلاغ شده هستند. لیکن از مهمترین موارد سیاست‌های کلی که در لایحه فاقد حکم بوده‌اند می‌توان موارد زیر را برشمرد: تکمیل و اجرای نقشه جامع علمی کشور، ایجاد بازار رقابتی برای ارائه خدمات بیمه درمانی، تکمیل بانک اطلاعات مربوط به اقشار دو دهک پایین درآمدی و بهنگام کردن مداوم آن، تأمین برخورداری آحاد جامعه از اطلاعات اقتصادی، تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل، کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی به حداکثر ۳۵ درصد در پایان برنامه برسد.

۴-۱-۷. رویکرد متفاوت به برخی مسائل دارای اهمیت

برنامه پنجم به دلیل تغییر دیدگاه و رویکرد در مواجهه با بعضی مسائل و موضوعات مهم کشور، دارای اهمیت می‌باشد. از آن جمله می‌توان موارد زیر را بیان کرد:

- **تغییر رویکرد در بخش قضایی:** توجه بیشتر به موضوع‌های قبل از وقوع جرم و اصلاح قوانین به منظور جلوگیری از وقوع جرم.

- **تغییر رویکرد در سیاست خارجی:** توجه بیشتر به همکاری‌های منطقه‌ای، استفاده از همه ظرفیت‌های موجود برای کاهش حضور نظامیان بیگانه در منطقه و حمایت مؤثر از مسلمانان و ملت‌های مظلوم به ویژه ملت فلسطین.

- **تغییر رویکرد در تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن (به صورت عملی):** از منبع تأمین بودجه عمومی به منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و ایجاد صندوق توسعه ملی با

تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی.

- تغییر رویکرد در بخش فرهنگ: توجه بیشتر به دین‌باوری و حمایت از بخش‌های غیردولتی (خصوصی و تعاونی).

- تغییر رویکرد در بخش آموزش: توجه بیشتر به توسعه علوم انسانی و بازنگری محتوای دروس و تدوین رشته‌های جدید در راستای تقویت این علوم با توجه به ارزش‌های دینی و هویت اسلامی - ایرانی.

۸-۱-۴. ذکر برخی موضوعات موجود در برنامه‌های توسعه‌ای گذشته

برخی موضوعات مهم و اثرگذاری که در قوانین برنامه‌های توسعه چهارم و سوم ذکر شده بودند مجدداً با رویکردهایی متفاوت و بعضاً با تغییراتی کاربردی در لایحه برنامه پنجم بیان شده‌اند؛ از جمله مجموعه احکام (مواد) مشابهی که دارای سابقه در قوانین چهارم و سوم توسعه هستند (۶۷ ماده) و مجموعه احکام یا موادی که تقریباً به صورت کامل در برنامه‌های چهارم و سوم توسعه وجود داشته (۱۳ مورد) و عیناً در لایحه برنامه پنجم مجدداً آورده شده‌اند.^۱

۲-۴. برخی کاستی‌ها و نکات منفی

۱-۲-۴. اطلاعات ناقص و به‌روز نبودن اسناد پشتیبان لایحه

اسناد پشتیبان هر برنامه چرایی‌های تصمیم‌گیری را مشخص و ناظر به انتخاب اهداف و سیاست‌های انتخابی در قالب احکام برنامه است. وجود اطلاعات کمی، آماری به‌روز، قابل سنجش و در اختیار گذاردن آنها به نمایندگان محترم مجلس از ضروریات لوایح برنامه است. متأسفانه درخصوص لایحه برنامه پنجم مراحل تدوین و تهیه آن بدون اطلاع‌رسانی لازم به عموم طی شد و بدیهی است که اطلاعات آماری لازم از اوضاع و روندهای موضوعی متنوع در اقتصاد و فرهنگ و امور اجتماعی تا بهار ۱۳۸۹^۲ منتشر نشده بود. لایحه برنامه هم به صورتی که ارائه شد فاقد هر نوع اطلاعات آماری و کمی مناسب جهت پی بردن به شرایط موجود و هدف برنامه و فاصله وضع موجود با آن بوده است.

۱. جهت مطالعه بیشتر می‌توان به گزارش: درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۳): مقایسه تطبیقی لایحه برنامه پنجم توسعه با قانون برنامه‌های چهارم و سوم توسعه (ویرایش اول) دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۲۰۰، اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۹ مراجعه کرد.

۲. حدود پنج ماه بعد از ارائه لایحه برنامه پنجم توسعه اطلاعات فوق آن هم در قالب گزارشی محدود و حاوی ارقامی بسیار کلی و قدیمی (به‌روزترین اطلاعات تا پایان سال ۲۰۰۸ میلادی) بوده است به مجلس تقدیم شد.



۲-۲-۴. فقدان ارقام، اعداد و جداول کمی

ارقام مربوط به درآمدها و هزینه‌ها و اعتبارات در بخش‌های دولتی و خصوصی و همچنین شاخص‌ها و ارقامی که نشان‌دهنده اهداف، رسالت‌ها و مأموریت‌های حین اجرای برنامه باشند از لوازم هر برنامه توسعه‌ای است. متأسفانه لایحه برنامه پنجم فاقد هرگونه جداول و ارقام کلان و اطلاعات مربوط به رشد، اشتغال، بیکاری، تورم، متغیرهای پولی، مالیاتی، بودجه‌ای، مالی، اعتباری، ارزی، سرمایه‌گذاری و ... است. به عبارتی وضعیت بودجه‌های سالیانه در طی سال‌های اجرای برنامه مشخص نیست و بیان نشده است که کشور اصولاً چه قدر درآمد دارد یا به چه مقدار می‌خواهد در عرصه‌ها و زمینه‌های مختلف اولویت‌دار برنامه هزینه کند.

۳-۴. شفاف نبودن واژه‌ها و عبارات

شفاف و واضح نبودن برخی واژه‌ها، عبارات و مفاهیمی که در بسیاری از قوانین و مصوبات وجود دارد متأسفانه در لایحه برنامه پنجم نیز به چشم می‌خورد. این امر باعث می‌شود که عبارات فوق از طرف مجریان به گونه‌ای تعبیر شود که تأمین‌کننده و مقصود نظر تصویب‌کنندگان امر (مجلس) نباشد. این خود منشأ به وجود آمدن ابهامی می‌شود که امکان پیگیری اجرایی مصوبات و احکام برنامه به شیوه خاص توسط مجریان را فراهم نمی‌سازد و منجر به تفسیر به رأی شدن برخی مصوبات از جانب اجراکنندگان قانون می‌شود. به عنوان مثال عباراتی همانند «طرح‌های مهم و جدید»، «نظامنامه پیوست فرهنگی»، «جریان‌های غیررسمی تجاری»، «دوره زمانی محدود»، «رضایت مشتری»، «نظام بیمه» و بسیاری عبارات دیگر که نه تنها از مضمون آنها اطلاعاتی وجود ندارد، بلکه حد و مرز آنها، مفهوم و مقصود آن عبارات و قابل تفسیر بودن آنها و حتی جزء وظیفه ذاتی بودن دستگاه‌ها و تهیه آنها به زمان‌های بعد بر ابهامات مجریان افزوده است.

۴-۴. ناهماهنگی میان تکالیف دستگاه‌های دولتی با منابع مالی در دسترس

در لایحه برنامه پنجم در حدود ۵۰ درصد از احکام، تکالیفی برای دستگاه‌های دولتی تعریف شده است که به منابع مالی نیاز دارد، بسیاری از این تکالیف بودجه‌ای فراتر از منابع موجود و در دسترس و منابع برآورد شده در چارچوب منابع و مصارف عمومی دولت را می‌طلبد^۲ که با توجه

۱. جهت اطلاع بیشتر رجوع کنید به گزارش:

درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۵): وظایف و تکالیف دولت در لایحه برنامه پنجم، مرکز پژوهش‌های مجلس دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۶۶، ۱۳۸۹.

۲. درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۷): «برآورد منابع و مصارف عمومی دولت در برنامه پنجم (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۶۸، ۱۳۸۹.

به روند کنونی مدیریت بخش عمومی کشور دولت منابع آزاد برای برعهده گرفتن وظایف جدید ندارد و قطعاً ایجاد توازن بودجه‌ای در طول پنج سال آتی دشوار خواهد بود؛ بنابراین دولت‌ها مجبور خواهند شد تا آگاهانه و به ناچار بخشی از احکام برنامه را در اولویت اجرایی خود نگذاشته و کنار بگذارند.

۴-۵. به‌کارگیری واژه دولت به معنای عام

در لایحه برنامه پنجم در بسیاری از احکام که تکالیفی برای دولت در آنها تعیین شده است یا اختیاراتی به دولت داده شده است از واژه «دولت» به معنای عام استفاده شده است. به عبارتی با استفاده از واژگان حقوقی و فنی دقیق باید احکام برنامه به گونه‌ای صریح بیان شوند که دستگاه مسئول پاسخگو معلوم شده تا امکان ارزیابی عملکرد فراهم باشد.

۴-۶. ذکر وظایف جاری دستگاه‌ها

در قسمت‌هایی از لایحه پیشنهادی موادی ذکر شده است که اصولاً جزء کارهای جاری و روزمره دستگاه‌های اجرایی بوده و غالباً در اساسنامه یا قوانین تشکیل دستگاه‌ها، آن وظایف ذکر شده است. این مواد ضمن آنکه حجم برنامه را افزایش داده نقش آنها در دستیابی به اهداف برنامه مشخص نیست و به عبارتی اگر انجام چنین وظایف ذاتی دستگاه‌ها در شرایط فعلی ضروری هم به نظر رسد، لکن چون در حیطه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی است و می‌توانند به انجام آن بپردازند ذکر مجدد آنها تأثیری در سرعت انجامشان ندارد.

۴-۷. تنوع و کثرت اسناد مورد نیاز اجرای برنامه^۱

طبق لایحه برنامه جهت اجرای برنامه به تهیه حدود یکصد «آیین‌نامه»، «دستورالعمل»، «سند»، «سازوکار»، «ضابطه»، «اساسنامه»، «برنامه»، «چارچوب»، «سند راهبردی» و برخی عناوین دیگر نیازمندیم. با توجه به تجارب گذشته خصوصاً برنامه چهارم توسعه قانونگذاری و اجرا را نباید معطل اموری که هم فاقد حد و مرز مشخص و تعریف دقیق حقوقی هستند و هم مضمون و محتوای آنها نامشخص است، ساخت.

۱. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش: درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۶): پیش‌نیازهای اجرایی برنامه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۶۷، ۱۳۸۹.



۵. ویژگی‌های کلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه^۱

کمیسیون تلفیق برنامه سعی کرد با توجه به چارچوبی که برای بررسی و تصویب احکام و مواد لایحه برنامه پنجم توسعه تصویب کرده بود (پیوست ۲) در قالب آن، به بررسی لایحه پرداخت و گزارش مصوبات خود را بعد از برگزاری حدود ۶۰ جلسه فشرده به صحن علنی ارائه داد.

۵-۱. برخی ویژگی‌های مثبت مصوبه کمیسیون تلفیق

- 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.^۲ از جمله:

- اختصاص حداقل یک درصد از سرجمع اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با تصویب هیئت وزیران به منظور حمایت مالی در زمینه‌های فرهنگی، هنری و اجتماعی که مغایر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی بود (ماده (۹)).
- تکلیف دستگاه‌های اجرایی به اختصاص یک درصد از اعتبارات خود برای امر تربیت بدنی و ورزش که مغایر اصول 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 به طور کلی مغایر اصل هشتاد و نهم قانون اساسی بود (ماده (۵۴)).
- اجازه تهاوتر بدهی دولت یا افزایش سرمایه دولت به بانک‌ها از محل بازپرداخت تسهیلات اعطایی از محل حساب ذخیره ارزی که مغایر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی بود (ماده (۱۵۷)).
- 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)).
 - از کاهش تصدیگری دولت در زمینه آموزش و پرورش حمایت شد (ماده (۲۸)).
 - 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)).

۱. تلخیصی از گزارش: برنامه پنجم توسعه ویژگی اساسی لایحه و مصوبه کمیسیون تلفیق، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۴۵۴، ۱۳۸۹ و مطالعات و دریافت‌های نگارنده.
۲. شماره مواد در این قسمت براساس گزارش کمیسیون تلفیق برنامه به صحن علنی است.

- اهداف و اقدامات دولت در تنظیم تعهدات ارزی کشور تقویت شد (ماده (۷۲)).
- 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 امنیت (مواد (۱۷۵) و (۱۸۶)) به‌طور کلی مورد تأیید قرار گرفت و در مواردی تقویت شد، - توجه به برخی از سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه مسکوت بود.
- کمیسیون تلفیق برنامه درخصوص برخی از سیاست‌های کلی برنامه که احکام خاصی در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود احکام مشخص و مهمی را به تصویب رساند. از جمله:
 - ایجاد سامانه یکپارچه نرم‌افزاری اطلاعاتی، ارتقای سطح حفاظت از اطلاعات یارانه‌ای (بند «۴۴»);
 - ارتقای نقش مدیریتی ایران در توزیع و ترانزیت انرژی، افزایش ظرفیت‌های صادراتی، کمک به استقرار نظام پولی، بانکی و بیمه مستقل با کمک کشورهای منطقه‌ای و اسلامی و ... (بند «۴۱»);
 - حضور فعال و هدفمند در سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و تلاش برای ایجاد تحول در رویه‌های موجود براساس ارزش‌های اسلامی (بند «۴۰»);
 - مقابله با جریانات انحرافی در حوزه دین و زدودن خرافات و موهومات (بند «۴» سیاست‌های کلی);
 - شفاف‌سازی واژه‌ها، عبارات و به‌طور کلی محدوده بسیاری از احکام لایحه.
- کمیسیون تلفیق در مجموع کیفیت بسیاری از احکام برنامه (بیش از ۵۰ ماده) را از منظر شاخص‌هایی مانند صراحت حکم، مشخص و معلوم بودن مسئولیت اجرایی (شخص یا دستگاه) و زمان‌بندی اجرای حکم نسبت به لایحه دولت ارتقا داد.^۱

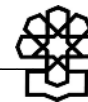
۲-۵. برخی کاستی‌ها و ضعف‌های مصوبه کمیسیون تلفیق

۱-۲-۵. وجود اشکالات اساسی در برخی مصوبات

در هر برنامه موادی وجود دارند که کارکرد آنها فراتر از یک حوزه معین 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.^۲

۱. ازجمله می‌توان به مواد (۲، ۱۶، ۲۰، ۲۴، ۳۲، ۴۸، ۴۹، ۶۶، ۸۵، ۱۱۰، ۱۱۳، ۱۱۵، ۱۱۸، ۱۲۰، ۱۳۷، ۱۴۸، ۱۷۳، ۱۷۶، ۱۸۷، ۱۹۱، ۱۹۴، ۱۹۷، ۱۹۸) اشاره کرد.

۲. به‌عنوان مثال ماده (۱۸۹) به‌گونه‌ای تصویب شده است که طبق آن سازوکار نظارتی برنامه پنجم حتی از برنامه چهارم و سوم توسعه ضعیف‌تر خواهد بود.



۲-۲-۵. عدم تطابق با تعاریف کارشناسی و حقوقی از برنامه پنج‌ساله

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. یکی از اختلاف‌نظرهای 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 و مشخص حتی در سطح اهداف کلان مبادرت کرده بود و اهداف کمی برنامه (به‌خصوص در سطح بخش‌ها) یا منابع لازم برای دستیابی به این اهداف و طریق تجهیز آنها را به «بسته‌های اجرایی» موقوف کرده بود که این بسته‌ها نیز هنوز به‌طور کاملی تهیه نشده است و مجلس شورای اسلامی نیز در حال حاضر به آنها اشرافی ندارد.^۱

۲-۳-۵. گرایش افراطی در واگذاری امور آموزشی، بهداشتی، درمانی و فرهنگی به بخش خصوصی دولت اختیارات لازم را طبق قانون مدیریت خدمات کشوری به‌ویژه مواد (۱۳)، (۱۶)، (۱۷) و (۱۸) برای واگذاری امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی با رعایت اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی در اختیار دارد. با وجود این موارد، کمیسیون تلفیق در مواد (۲۶)، (۲۸)، (۲۸) مکرر (۱)، (۵۵) و (۱۷۷) مجوزهای متعددی در این ارتباط برخلاف قوانین موجود صادر کرده بود.

۶. برخی ایرادهای مشترک بین لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق

۶-۱. فقدان راهبردهایی برای جلوگیری از تکرار ناموفق بودن برنامه‌های قبلی به‌ویژه

برنامه چهارم توسعه

عنصر هدفمندی جزء اصلی و تفکیک‌ناپذیر یک برنامه توسعه است و اهداف با توجه به اولویت‌های کشور تعیین می‌شوند. بنابراین انتظار بر این است که تدوین‌کنندگان برنامه پنجم توسعه به روشنی توضیح دهند که اولویت‌ها و اهداف کشور در طول دوران برنامه پنجم توسعه چیست؟ مهمترین اهداف برنامه پنجم طبق سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری عبارت است از: نرخ رشد اقتصادی ۸ درصد، نرخ بیکاری ۷ درصد، ارتقای سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی به یک‌سوم در

۱. در طی بررسی 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 رسید که در مرحله بازنگری، اهداف کمی مزبور عمدتاً حذف شدند.

پایان برنامه (۳۳ درصد)، کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه (ضریب جینی) حداکثر ۳۵ درصد در پایان برنامه، افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به ۳ درصد تولید ناخالص داخلی که نه تنها لایحه برنامه و نه مفاد مصوبه کمیسیون تلفیق، برنامه عملیاتی و احکام لازم برای تغییر شرایط نهادهای کشور برای دستیابی به اهداف مزبور را دربر ندارد.

۲-۶. بی‌توجهی به «ملاحظه سند چشم‌انداز» درباره نحوه تدوین و تصویب برنامه

ذیل سند چشم‌انداز ملاحظه مهمی درباره نحوه تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است.^۱ برنامه (لایحه و مصوبات کمیسیون تلفیق) به‌گونه‌ای تهیه نشده است که امکان ارزیابی متناسب سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز برحسب شاخص‌های معین در طول سنوات اجرای آن فراهم باشد.

۳-۶. منطبق نبودن برخی احکام با ضوابط قانونی

عناصر اصلی برنامه طبق بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه عبارتند از:

- هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی،
- منابع مالی دولت و شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی که صرف عملیات عمرانی می‌شود،
- اعتبارات عمرانی و جاری دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای وصول به آن هدف‌ها.

همانند لایحه دولت، مصوبه کمیسیون تلفیق نیز، هم با تعاریف نظری از برنامه پنج‌ساله فاصله زیاد دارد و هم با مبانی قانونی که برنامه پنج‌ساله را تعریف کرده‌اند همخوانی ندارد. به عبارتی 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 این صورت تضمینی برای نائل شدن به اهداف مندرج در برنامه وجود نخواهد داشت.

۱. ملاحظه: «در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آنها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به‌صورت کامل مراعات شود».



۴-۶. وجود اشکالات اساسی در مورد برخی موضوعات مهم مانند نحوه اجرای برنامه، نظارت بر برنامه و ...

در هر برنامه موادی وجود دارد که کارکرد آنها فراتر از یک حوزه معین است و بر کارکرد کلی برنامه و کشور اثرگذار هستند، مانند احکامی که سامان اجرایی برنامه را تعیین می‌کنند از جمله: ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار (ماده ۸۱)، وظیفه کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی درخصوص تهیه برنامه‌های اجرایی و عملیاتی نو در قالب بسته‌های اجرایی (ماده ۱۹۲)، نحوه نظارت برنامه (ماده ۱۸۹)، بودجه‌ریزی عملیاتی (ماده ۱۹۵)، 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).

۷. برخی مشخصات بارز قانون برنامه پنجم توسعه

در مجموع عمده تأکید کمیسیون تلفیق برنامه در فرآیند بررسی لایحه و بالطبع آن صحن علنی مجلس، بر موضوعاتی از قبیل بهبود فضای کسب و کار (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 مخل 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 ...، توجه ویژه به بخش فرهنگی خصوصاً در قالب تدوین و تصویب الگوی توسعه اسلامی - ایرانی با همکاری سه قوه و ... بوده است.

صحن علنی مجلس در موارد مختلفی پاره‌ای از مصوبه‌های کمیسیون تلفیق را حذف یا با اصلاح اساسی مصوب کرد و به قانون برنامه پنجم تبدیل نمود. از مهمترین آنها می‌توان به موارد ذیل نام برد:

- برخی گرایش‌های افراطی برای واگذاری برخی فعالیت‌های دولت در حوزه آموزش، بهداشت و سلامت و امور فرهنگی با حذف مواد (۲۶)، (۲۸) و (۲۸) مکرر (۱)، (۵۵) و (۱۱۷) تعدیل شد.^۱
- برخی جهت‌گیری‌ها، تصمیمات مثبت و مفید دولت و کمیسیون تلفیق از جمله موارد زیر در قالب مواد قانون برنامه پنجم توسعه ذکر و تقویت شد:^۲

۱. شماره مواد فوق براساس شماره مواد در مصوبه نهایی کمیسیون تلفیق برنامه است.

۲. شماره مواد فوق براساس شماره مواد در قانون برنامه پنجم توسعه است.

- اهمیت به تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی با مشارکت همه قوا (ماده (۱))،
 - موظف کردن دولت به انجام اقداماتی از قبیل تدوین لایحه نظام جامع رسانه‌ها، تقویت رسانه‌های ماهواره‌ای و اینترنتی هم‌سو و مقابله با رسانه‌های معارض خارجی و ... با هدف ساماندهی فضای رسانه‌ای کشور و مقابله با تهاجم فرهنگ بیگانه و ناهنجاری‌های رسانه‌ای (ماده (۱۰))،
 - تأکید بر تحول بنیادین در آموزش عالی به‌ویژه در رشته‌های علوم انسانی، تحقق جنبش نرم‌افزاری و ... (ماده (۱۵))،
 - برنامه‌ریزی جهت افزایش سهم تحقیق و پژوهش از تولید ناخالص داخلی سالیانه به میزان ۰/۵ درصد به‌گونه‌ای که تا پایان برنامه به ۳ درصد (۳٪) برسد (ماده (۱۶))،
 - تأکید بر آموزش‌های فنی و حرفه‌ای (ماده (۲۱))،
 - تغییر و ارتقای نظام درمانی کشور در چارچوب بیمه پایه درمان، پزشک خانواده، نظام ارجاع، راهنمای درمانی و ... (ماده (۳۴))،
 - بسط خدمات دولت الکترونیک، صنعت فناوری اطلاعات، سواد اطلاعاتی و ایجاد توسعه شبکه ملی اطلاعات و مراکز داده داخلی امن و پایدار و ... (ماده (۴۶))،
 - تهیه و تدوین اساسنامه صندوق توسعه ملی و تصویب آن (ماده (۸۴))،
 - اصلاح نظام مالیاتی از طریق سیاست‌های مختلف (ماده (۱۱۹))،
 - تأکید بر حفظ محیط زیست و مدیریت زیست‌بوم (ماده (۱۸۷))،
 - تهیه طرح جامع بانک‌های دیجیتالی در کشور و طرح جامع نظام ملی تعیین صلاحیت امنیتی مشاغل (ماده (۲۰۶))،
 - عدم موافقت با حذف خرید تضمینی و جایگزینی آن با قیمت تضمینی (ماده (۲۲۴))،
 - تأکید بر تولید صیانتی از میدان‌های نفتی و گاز (ماده (۲۲۹))،
 - برخی احکامی که قوانین دائمی کشور را اصلاح می‌کرد و غیر برنامه‌ای بود حذف شد.
- از جمله: ماده ۲۳۰ (مصوبه تلفیق) که زمان بهره‌مندی از مزایا حداقل سن بازنشستگی را تغییر می‌داد، ماده ۶۵ (مصوبه تلفیق) که به مسائلی از جمله ترتیب و تنظیم ساعات کار کارکنان دولت، اعطای مرخصی تشویقی به کارکنان، نحوه اعلام تعطیلات علاوه‌بر تعطیلات رسمی و بازخرید مرخصی کارکنان می‌پرداخت.
- برخی مصوبات صحن علنی تکالیفی را برعهده دولت گذاشت که دارای بار مالی است از جمله:
 - ماده (۲۲) مبنی بر مکلف کردن دولت به پرداخت مابه‌التفاوت اعتبارات مصوب و تخصیص‌یافته موضوع قانون بازسازی و مقاوم سازی مدارس بدون استحکام از محل منابع عمومی یا حساب ذخیره ارزی،



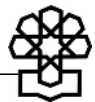
- ماده (۳۴) با تخصیص زدن به قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، ۱۰ درصد خالص کل وجوه حاصل از اجرای این قانون را به بخش سلامت اختصاص داد.
 - ماده (۴۴) تأمین ۱۰۰ درصد هزینه‌های درمانی ایثارگران توسط دولت.
- بررسی بر روی مصوبات صحن علنی نشان می‌دهد که در نهایت تعداد تکالیف و وظایف نهاده شده برعهده دولت نسبت به لایحه به مقدار زیادی افزایش یافته است که این می‌تواند نشان‌دهنده تأکید مجلس بر ضمانت اجرایی داشتن احکام فوق و اهمیت آن موارد تأکیدی باشد (پیوست ۶).
- در یک تصویر کلی نتیجه مصوبات نهایی صحن علنی مجلس (قانون برنامه پنجم توسعه) را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد (پیوست ۷):
- ۸ ماده (۴ درصد) از مواد قانون عیناً همانند لایحه به تصویب رسیده است.
 - ۱۲۰ ماده (۵۱ درصد) از مواد قانون با اصلاحات جزئی مواد لایحه به تصویب رسیده است.
 - ۳۵ ماده (۱۵ درصد) از مواد قانون با اصلاحات کلی مواد لایحه به تصویب رسیده است.
 - ۳۱ ماده از مواد لایحه حذف شده و در قانون ذکری از آنها نشده است.
 - ۷۲ ماده (۳۰ درصد) از مواد قانون مواد الحاقی (جدید) نسبت به لایحه می‌باشند که به تصویب رسیده است.

نتیجه‌گیری

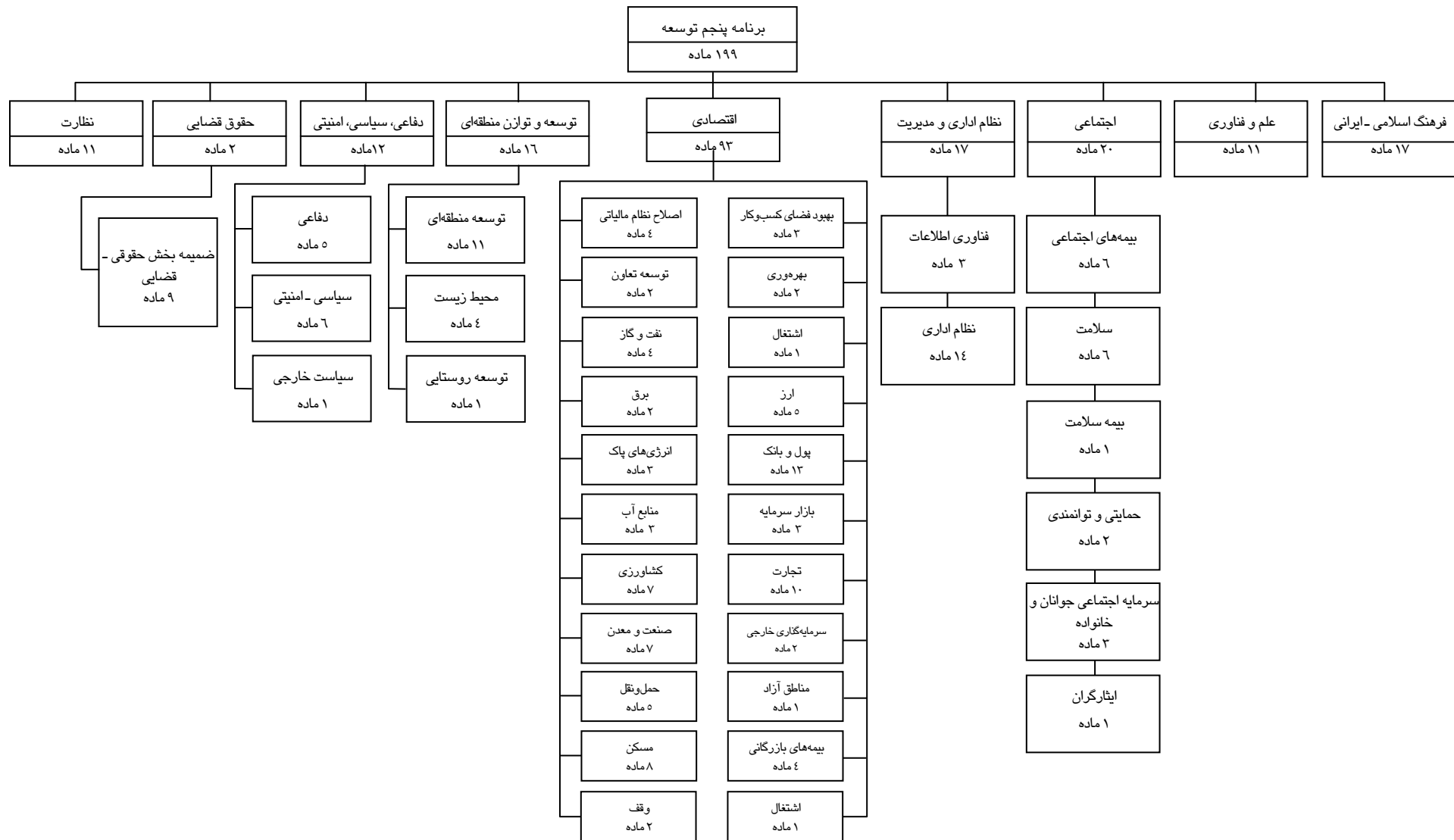
واقعیت‌های پیش‌روی کشور از قبیل بهره‌وری نیروی کار و سرمایه، بی‌سابقه‌ترین سطح عرضه نیروی کار (به‌ویژه نیروی کار تحصیلکرده) در پنج سال آتی، تشدید محدودیت‌های مالی دولت و کمبود شدید منابع آزاد برای تصمیم‌گیری و سرمایه‌گذاری، عدم بهبود شاخص‌های توزیع درآمد به‌رغم پیگیری سیاست‌های متعدد در چند سال گذشته و مواردی از این قبیل نشان می‌دهد که در وضعیت کنونی، اختلاف در مورد مرجع هدفگذاری و تعیین اولویت و ... اهمیت چندانی ندارد، آنچه مهم است نقش و جایگاه برنامه در حل مسائل اساسی کشور است. پنج سال بعد معلوم نیست که چه کسی رئیس قوه مجریه است یا چه کسانی در مجلس حضور دارند.

آنچه مهم است وضعیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور در آن زمان است که باید در مجموع کشور را به آرمان‌های سند چشم‌انداز نزدیک کرده و رضایت خاطر مردم را فراهم کند. با توجه به نکات ذکر شده و درک شرایط موجود به‌نظر می‌رسد آن چیزی که به‌عنوان لایحه دولت یا مصوبه کمیسیون تلفیق مطرح شده است فاقد ویژگی‌های برنامه پنج‌ساله متناسب با اولویت‌های اساسی کشور به‌ویژه برای دوره سرنوشت‌ساز آتی است. هرچند بسیاری از کاستی‌ها و نقاط

ضعف آنها در مصوبات نهایی صحن علنی برطرف شد و پاره‌ای از مسائل مهم و نکات مثبت از جمله توجه بیشتر و رفع تناقض با قوانین مادر تصویب شده، انطباق زیاد قانون با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم توسعه کشور، توجه بیشتر به همکاری‌های منطقه‌ای، توجه بیشتر به موضوع‌های قبل از وقوع جرم و اصلاح قوانین مربوط و تقویت زیرساخت‌ها، ایجاد صندوق توسعه ملی و تغییر نگاه به درآمدهای حاصل از نفت و گاز، توجه به تدوین الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و توجه بیشتر به دین‌باوری و حمایت از بخش‌های غیردولتی و... مورد تأکید و توجه خاص قرار گرفته، لکن این مشکل اساسی همچنان باقی است که قانونی توسعه‌ای تصویب شد که اولین برنامه‌ای خواهد بود که فاقد جداول اهداف کلان و کمی است و بدین ترتیب در سطح سیاست‌های کلی برنامه نیز اهداف کمی (به خصوص در حوزه امور اقتصادی) در برنامه وجود نخواهد داشت؛ به عبارتی تعیین مهم‌ترین اولویت‌ها متناسب با منابع محدود در آن رعایت نشده است. لکن می‌توان امیدوار بود که با تصویب الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، برنامه‌های بعدی توسعه علاوه بر عملیاتی‌تر بودن و توجه لازم به کیفیت همراه با کمیّت رسیدن به اهداف، مشکلات و نواقص برنامه‌های گذشته را نداشته و رسیدن به اهداف غایی سند چشم‌انداز بیست‌ساله را بیشتر امکان‌پذیر سازند.



پیوست ۱. ساختار شکلی عناوین موضوعی و مواد لایحه برنامه پنجم توسعه



پیوست ۲. چارچوب بررسی و تصویب احکام و مواد لایحه برنامه پنجم توسعه (آیین‌نامه داخلی کمیسیون تلفیق برنامه پنجم)

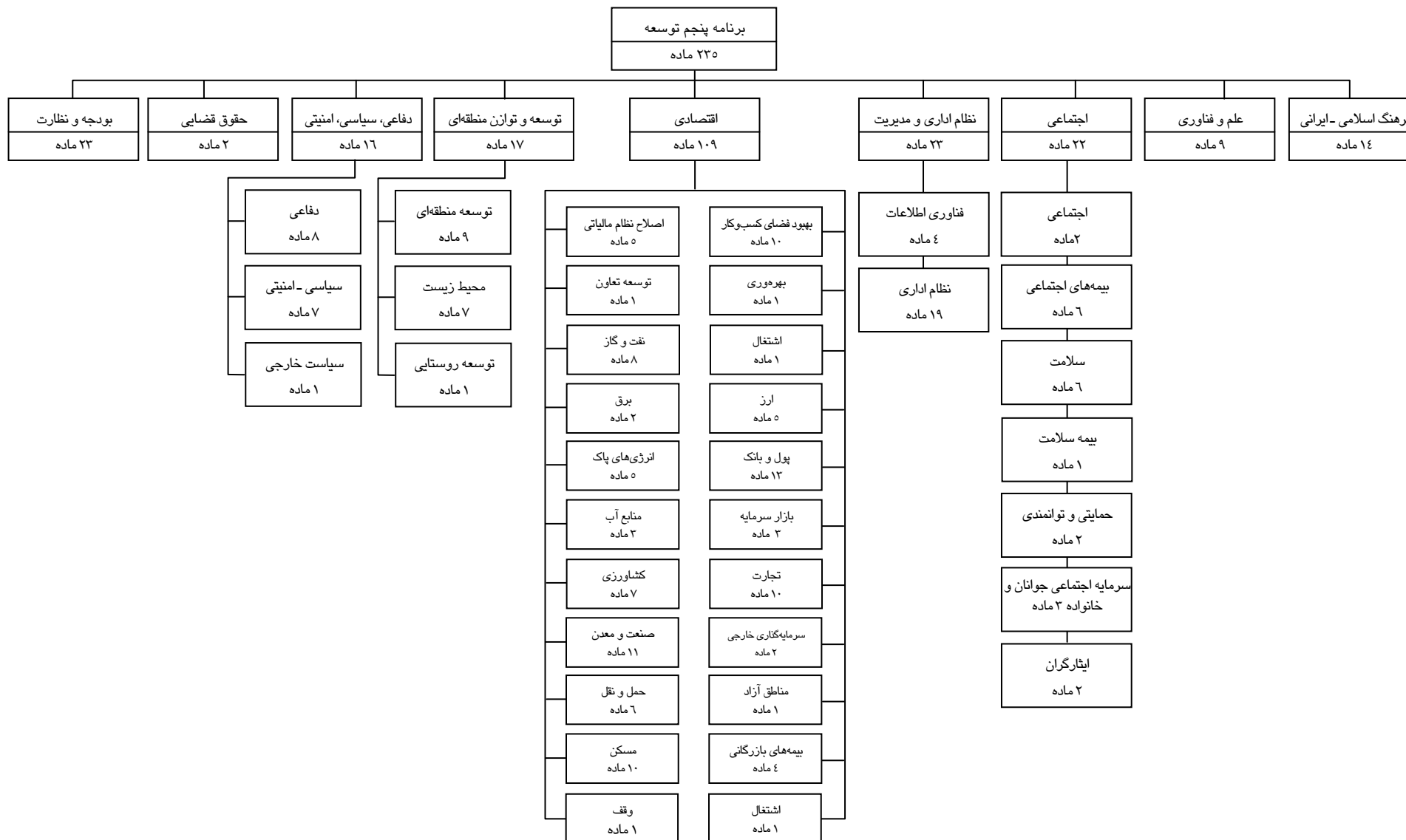
۱. احکام برنامه نباید مغایر با اصول قانون اساسی و اهداف سند چشم‌انداز باشد.
۲. احکام برنامه باید منطبق با سیاست‌های کلی ابلاغی بوده و به عملیاتی شدن این سیاست‌ها بیانجامد.
۳. احکام برنامه نباید به افزایش حجم دولت و رشد هزینه‌های عمومی منجر شود و عاملیت و دخالت دستگاه‌های حکومتی به‌ویژه دولت در امور غیرحاکمیتی 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 به‌استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی ابلاغی دارای اهداف کمی مشخص هستند.
۵. احکام برنامه باید تسهیل‌کننده فضای کسب و کار 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 باید به‌گونه‌ای تدوین شود که ثبات قوانین و مقررات برای ایجاد اعتماد عمومی حداقل برای یک دوره پنج‌ساله تضمین شود.
۸. قوانین مهم مانند اجرای سیاست‌های اصل چهارم 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.
۹. 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 غیر این صورت امتیاز بخش دولتی لغو شود.
۱۰. در احکام برنامه، در اعمال مقررات برای تولید کالا یا خدمت مشابه، در بخش دولتی یا غیردولتی نباید تبعیضی باشد.
۱۱. 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 و در صورت تصویب، پیشنهادهای تکمیلی و غیرمغایر با مصوبه قابل طرح است.



پیوست ۳. آمار تغییرات لایحه برنامه پنجم به تفکیک فصول مختلف بعد از بازنگری در کمیسیون تلفیق
(گزارش ارائه شده به صحن علنی مجلس)

عنوان فصل	اصلاحات جزئی	اصلاحات کلی	عیناً (لایحه) تصویب شده است	حذف شده است	بررسی نشده است
فرهنگ ایرانی - اسلامی	۹	۴	۱	۳	۰
سلامت	۳	۶	۱	۱	۰
اجتماعی	۶	۹	۵	۰	۰
نظام اداری - مدیریت	۶	۷	۲	۲	۰
اقتصادی	۴۰	۲۵	۱۸	۹	۱
توسعه منطقه‌ای	۱۲	۰	۲	۲	۰
دفاعی، سیاسی، امنیتی	۸	۲	۰	۲	۰
قضایی	۰	۲	۰	۰	۰
بودجه و نظارت	۸	۳	۰	۰	۰
مجموع	۹۲	۵۸	۲۹	۱۹	۱

پیوست ۴. ساختار شکلی عناوین موضوعی و مواد قانون برنامه پنجم توسعه





پیوست ۵. روند بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مجلس شورای اسلامی^۱
(دوره هشتم - اجلاس دوم ۱۳۸۸-۱۳۸۹)
(دوره هشتم - اجلاس سوم ۱۳۸۹-۱۳۹۰)

شماره جلسات	تاریخ	توضیحات
۱۶۰	۱۳۸۸/۱۰/۲۰	ارائه لایحه برنامه پنجم توسعه به مجلس
-	۱۳۸۸/۱۱/۴	اعلام وصول دریافت لایحه برنامه پنجم توسعه توسط هیئت رئیسه مجلس (جهت بررسی آن بعد از لایحه بودجه سال ۱۳۸۹)
۱۶۴	۱۳۸۸/۱۱/۶	بیانات نایب رئیس مجلس درخصوص تصمیمات متأخذه در رابطه با رسیدگی به لوایح بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور و برنامه پنجم توسعه
-	خردادماه ۱۳۸۹	ارجاع لایحه برنامه پنجم توسعه به کمیسیون‌های تخصصی جهت طی فرآیند بررسی کارشناسی
۲۴۶	۱۳۸۹/۸/۸	تصویب کلیات برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۲۴۷ الی ۲۷۱	۱۳۸۹/۸/۹ الی ۱۳۸۹/۹/۹	ادامه رسیدگی به لایحه برنامه پنجم توسعه و تصویب موادی از آن
۲۷۱	۱۳۸۹/۹/۱۷	تصویب لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران
۲۷۸ الی ۲۸۰	۱۳۸۹/۱۰/۱۵ و ۱۴ و ۱۵	تصویب و رسیدگی به اصلاحات کمیسیون درخصوص لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (جهت تأمین نظر شورای محترم نگهبان) و ارجاع بعضی از مواد آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲۸۰	۱۳۸۹/۱۰/۱۵	پایان بررسی برنامه پنجم توسعه

پیوست ۶. تعداد اختیارات و تکالیف دولت در لایحه و مصوبه کمیسیون تلفیق

عنوان	لایحه	مصوبه اولیه تلفیق	مصوبه نهایی تلفیق (شامل الحاقات)	مصوبه نهایی تلفیق (بدون الحاقات)	مصوبه صحن علنی
مکلف است	۶۰	۱۰۴	۹۸	۸۵	۹۲
موظف است	۵۹	۱۱۴	۱۳۳	۱۱۵	۱۵۰
مجاز است، اجازه داده می‌شود، می‌تواند و ...	۱۲۶	۱۱۱	۱۹۶	۱۶۵	۱۷۳

۱. جهت مطالعه دقیق‌تر روند بررسی برنامه پنجم توسعه، آیین‌نامه داخلی مجلس هشتم در این خصوص ملاحظه شود.

پیوست ۷. آمار تغییرات قانون برنامه پنجم توسعه به تفکیک فصول مختلف نسبت به لایحه

عنوان فصل	اصلاحات جزئی	اصلاحات کلی	عیناً لایحه	حذف شده از لایحه	جدید در قانون	جمع هر فصل
فرهنگ ایرانی - اسلامی	۸	۴	۱	۳	۱	۱۴
سلامت	۶	۳	۰	۲	۱	۱۰
اجتماعی	۱۱	۶	۱	۳	۳	۲۱
نظام اداری - مدیریت	۵	۴	۲	۷	۱۲	۲۳
اقتصادی	۶۰	۱۲	۴	۱۴	۳۳	۱۰۹
توسعه منطقه‌ای	۱۴	۱	۰	۲	۳	۱۸
دفاعی، سیاسی و امنیتی	۹	۰	۰	۰	۶	۱۵
قضایی	۰	۱	۰	۰	۱	۲
بودجه و نظارت	۷	۴	۰	۰	۱۲	۲۳
مجموع	۱۲۰	۳۵	۸	۳۱	۷۲	۲۳۵

منابع و مأخذ

۱. لایحه برنامه پنجم توسعه.
۲. قانون برنامه پنجم توسعه.
۳. مصوبات کمیسیون تلفیق درخصوص لایحه برنامه پنجم توسعه.
۴. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، بازتاب، مؤسسه عالی پژوهش و برنامه‌ریزی توسعه، ۱۳۷۸.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، برنامه پنجم توسعه و ویژگی اساسی لایحه و مصوبه کمیسیون تلفیق، شماره مسلسل ۱۰۴۵۴، ۱۳۸۹.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۶): پیش‌نیازهای اجرایی برنامه، شماره مسلسل ۱۰۳۶۷، ۱۳۸۹.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مقایسه تطبیقی لایحه برنامه پنجم توسعه با قانون برنامه‌های چهارم و سوم توسعه (ویرایش اول)، شماره مسلسل ۱۰۲۰۰، ۱۳۸۹.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۷)، برآورد منابع و مصارف عمومی دولت در برنامه پنجم، شماره مسلسل ۱۰۲۶۸، ۱۳۸۹.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۵)، وظایف و تکالیف دولت در لایحه برنامه پنجم، شماره مسلسل ۱۰۲۶۶، ۱۳۸۹.



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

شماره مسلسل: ۱۲۵۷۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مستندسازی سیر تحول برنامه پنجم توسعه از لایحه تا قانون

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین: ایمان تهرانی

ناظران علمی: محمد قاسمی، محسن فاتحی‌زاده

مقتضای: معاونت اقتصادی

ویراستار ادبی: فرزاد جعفری

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی
۲. لایحه برنامه پنجم توسعه
۳. قانون برنامه پنجم توسعه
۴. مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۶/۲۷