



مشخصات طرح

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۳۰

شماره چاپ:

۶۳۳

تاریخ چاپ:

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات حقوقی

مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۳۱۴۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۵/۲۲

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تشکیل شورای عالی اقتصاد مقاومتی کشور»

مقدمه

طرح «تشکیل شورای عالی اقتصاد مقاومتی» در تاریخ ۴ تیرماه ۱۳۹۲ در قالب طرحی یک‌فوریتی تقدیم هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی شد. در طرح مذکور که به امضای ۶۰ تن از نمایندگان رسیده است پیشنهاد شده است شورای عالی اقتصاد مقاومتی به‌منظور هماهنگی و به‌کارگیری اثربخش همه ظرفیت‌های دولتی و غیردولتی با ترکیب ویژه‌ای تشکیل شود. ریاست شورای مذکور با رئیس‌جمهور خواهد بود. همچنین براساس تبصره «۱» این طرح در هریک از قوا شورای راهبری اقتصاد مقاومتی و در هریک از وزارتخانه‌ها، نهادها و سازمان‌های دولتی مرتبط ستاد ویژه اقتصاد مقاومتی زیر نظر بالاترین مقام دستگاه تشکیل می‌شود. تبصره «۳» نیز تشکیل کارگروه‌های مشابهی را در سطح استان‌ها پیشنهاد می‌دهد. براساس تبصره «۶» این طرح مصوبات این شورا با رعایت سیاست‌های کلی نظام و قوانین کشور برای سایر مجامع و شوراهای تصمیم‌گیری و کلیه دستگاه‌ها لازم‌الاجرا می‌باشد و با امضای رئیس‌جمهور ابلاغ می‌گردد.

دلایل موافقان

براساس آنچه که در مقدمه طرح مذکور آمده است دلایل طراحان را می‌توان ذیل دو عنوان اساسی زیر خلاصه و بیان کرد:

۱. نیاز به مشارکت و هماهنگی کلیه قوا در اقتصاد مقاومتی: از آنجا که تصمیمات و تدابیر کلان اقتصادی، همه نظام را تحت تأثیر قرار می‌دهد هماهنگی کلیه اجزای نظام و بهره‌گیری از کلیه ظرفیت‌های مدیریتی کشور می‌تواند گامی مهم و اثربخش در جهت رفع موانع اقتصاد مقاومتی و حل معضلات اساسی کشور باشد.

۲. نیاز به ساختار تصمیم‌گیری مناسب در اقتصاد مقاومتی: دستیابی به اهداف اقتصاد مقاومتی و سیاست استکبارستیزی (با عنایت به این نکته مهم که اقتصاد مقاومتی پدیده‌ای زودگذر نیست و مبین رویکردی پایدار برای اداره اقتصاد کشور است) نیازمند تدوین و ایجاد ساختارهای لازم در نظام تصمیم‌گیری است. به گفته طراحان، تصویب این طرح ساختار مذکور را - که ساختاری فراگیر و منسجم در کلیه سطوح مدیریتی نظام است - ایجاد خواهد کرد و زمینه اتخاذ تدابیر هماهنگ و هدفمند را فراهم خواهد آورد.

ارزیابی دلایل موافقان

براساس مبانی نظری و نیز تجربیات گذشته کشور در تشکیل شوراهای عالی فراقوه‌ای، مطالب زیر به‌عنوان نقد دلایل موافقان طرح قابل ذکر است:

۱. آیا مشکل اقتصاد مقاومتی هماهنگی در تصمیم‌گیری است؟

اگرچه تجربه مواجهه با شرایط خاص ناشی از تحریم‌ها در دو سال اخیر، حاکی از برخی ناهماهنگی‌ها در بین مقامات مسئول کشور است، اما به نظر نمی‌رسد ناهماهنگی‌های مذکور را بتوان با ایجاد یک نهاد تصمیم‌گیری فراقوه‌ای پایان داد. در توضیح لازم است بدانیم ایده‌هایی از قبیل ایده تأسیس شورای عالی اقتصاد مقاومتی با چند پیش‌فرض قابل مناقشه همراه است: نخست اینکه حضور همه قوا و دستگاه‌های مختلف مرتبط با اقتصاد مقاومتی در این شورا منجر به اخذ تصمیمات هماهنگ خواهد شد. تجربه اقتصاد ایران نشان می‌دهد که در موارد متعددی علیرغم حضور دستگاه‌های مرتبط با یک موضوع در شوراهای عالی، همچنان اختلاف دستگاه‌ها برقرار مانده و همین اختلافات به تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات بعضاً متناقض انجامیده است. پیش‌فرض دوم، اینکه دولت سیاست‌های مصوب اعلامی از جانب این شورای عالی فراقوه‌ای را اجرا خواهد کرد. درحالی که می‌دانیم دولت‌ها معمولاً به‌واسطه جهت‌گیری‌های سیاسی و وعده‌های انتخاباتی خویش، بیش از آنکه به مصوبات شوراهای فراقوه‌ای ملتزم باشند در پی تحقق شعارها و اولویت‌های سیاسی و انتخاباتی خود هستند. پیش‌فرض سوم، اینکه نظام بوروکراسی کشور سیاست‌های مصوب را اجرا می‌کند و در واقع اقتدار بوروکراتیک وجود ندارد. این درحالی است که بسیاری اوقات علیرغم خواست باطنی و رسمی هیئت دولت و سایر مقامات سیاسی، دستگاه بوروکراسی کشور به دلیل اعتقاد نداشتن یا اولویت ندادن به یک برنامه به شیوه‌هایی ناملموس از اجرای آن سر باز می‌زند. بدین ترتیب روشن است که با ایجاد یک نهاد تصمیم‌گیری فراقوه‌ای همچنان بخش مهمی از مشکلات پیش روی اقتصاد مقاومتی تداوم خواهد یافت. بنابراین مسائل اقتصادی کشور از جمله مسائل پیش روی اقتصاد مقاومتی را باید در سطحی فراتر از تأسیس یک شورا مطالعه و علاج کرد.

۲. آیا تشکیل نهاد جدید تصمیم‌گیری برای غلبه بر موانع پیش روی اقتصاد مقاومتی ضروری است؟

تردید نیست که وقتی کشور با مسئله‌ای جدید و مهم به نام تحریم‌های گسترده مواجه می‌شود باید در نظام سیاسی کشور نهادی وجود داشته باشد که تحرکات جبهه مقابل را به‌دقت رصد و چشم‌انداز حرکت‌های آینده آن را به‌خوبی پیش‌بینی کند. به‌علاوه نهاد مذکور باید از اقتدار کافی برای تصمیم‌گیری به‌موقع و در برخی موارد فراقانونی نیز بهره‌مند باشد. اکنون این سؤال قابل طرح است که آیا کشور در حال حاضر با فقدان چنین نهادی روبرو است و تشکیل شورای عالی اقتصاد مقاومتی می‌تواند این خلأ را پر کند؟

نگاهی به شرح وظایف در نظر گرفته شده برای شورای عالی پیشنهادی و شوراهای تابعه آن نشان می‌دهد که شرح وظایف مطرح شده، بسیار مشابه با وظایف «شورای عالی امنیت ملی» و «ستاد تدابیر ویژه اقتصادی» آن است. قابل توجه است که شورای عالی امنیت ملی در سطح رؤسای قوا و برخی دیگر از مقامات عالی کشور بوده و ستاد تدابیر ویژه اقتصادی در سطح وزرا به فعالیت مشغول است. به‌علاوه ستاد تدابیر ویژه اقتصادی، کارگروه‌هایی در سطح معاونین وزرا و دستگاه‌ها نیز دارد که عملاً وظیفه تصمیم‌گیری و هماهنگی بین دستگاه‌ها در مقابله با تحریم‌ها را به‌عهده دارند، لذا به‌نظر می‌رسد، شورای اقتصاد مقاومتی، یک دستگاه موازی با شوراهای موجود است. نکته مهم درباره شورای عالی امنیت ملی آن است که این شورا صلاحیت خود را از اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اخذ کرده و حسب مورد دارای اختیارات ویژه‌ای است که در طرح ارائه شده، شورای عالی اقتصاد مقاومتی نمی‌تواند فاقد چنین اختیاراتی باشد.

به هر تقدیر با توجه به وجود شورای عالی امنیت ملی و ستاد تدابیر ویژه اقتصادی و کارگروه‌های تخصصی آن باید اذعان کرد مشکلات موجود در اجرای فرامین اقتصاد مقاومتی یا مربوط به سطحی غیر از سطح تصمیم‌گیری است و یا اینکه ناشی از کارکرد ناقص و اثربخشی اندک نهادهای تصمیم‌گیر موجود است. در هریک از این دو فرض به‌نظر نمی‌رسد تأسیس

یک نهاد جدید تصمیم‌گیری بتواند به حل مشکلات کمک چندانی نکند؛ بلکه به‌عکس ممکن است با ایجاد تداخل در وظایف سایر شوراها و اتخاذ تصمیمات موازی و بعضاً متناقض به سردرگمی مجریان سیاست‌ها و نیز فعالان اقتصادی بیانجامد. ضمن آنکه اختیارات در نظر گرفته شده در تبصره «۶» طرح تشکیل شورای عالی اقتصاد مقاومتی مبنی بر لازم‌الاجرا بودن تصمیمات این شورا برای سایر شوراهای تصمیم‌گیری و کلیه دستگاه‌ها می‌تواند در تضاد با اصل تفکیک قوا (مصرح در اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی) قلمداد شود.

بررسی حقوقی

۱. به‌موجب این ماده واحده، رؤسا و مسئولین ذیربط قوای مقننه و قضائیه در این شورا حضور دارند که به ریاست رئیس‌جمهور برگزار می‌شود و از جمله وظایف این شورا را هماهنگی بین قوای سه‌گانه ذکر کرده است. از آنجا که قوای سه‌گانه زیر نظر رهبری و مستقل از یکدیگرند و تنظیم روابط قوای سه‌گانه با مقام رهبری است، تشکیل این شورا مغایر با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی است.

۲. وظایفی در بندهای مختلف این ماده واحده برای این شورا در نظر گرفته شده که مربوط به چالش‌های اقتصادی کشور می‌باشد، از جمله «راهبری سازوکار کلان‌مدیریتی برای خنثی‌سازی مؤثر تحریم‌ها و بسیج ظرفیت‌های دولتی و غیردولتی»، «اتخاذ تدابیر ملی برای تبدیل آسیب‌ها و تحریم‌های اقتصادی به فرصت‌ها» و ... که اساساً به‌موجب اصل یکصدوهفتادوششم قانون اساسی این موارد جزء وظایف شورای عالی امنیت ملی است.

۳. تبصره «۱» تشکیل ستاد ویژه اقتصاد مقاومتی در هر دستگاه اجرایی، تشکیل کارگروه ویژه اقتصاد مقاومتی در استان‌ها و نیز راه‌اندازی دبیرخانه در محل نهاد ریاست‌جمهوری مستلزم صرف هزینه است و از آنجا که منبعی برای تأمین اعتبار برای این هزینه‌ها در نظر گرفته نشده است، مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.

۴. تبصره «۵» این ماده واحده مسئولیت نظارت بر حسن اجرای مصوبات این شورا را برعهده شورای دستگاه‌های نظارتی موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم قرار داده است؛ درحالی که چنین امری خارج از حیطه وظایف این شورا است. واگذاری چنین تکلیفی برعهده شورا نیازمند اصلاح ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجم است که تصویب آن طبق ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۵. تبصره «۶» طرح که مقرر کرده است «مصوبات شورای عالی برای سایر مجامع و شوراهای تصمیم‌گیری و کلیه دستگاه‌ها لازم‌الاجراست» از این جهت که مشخص نیست دستگاه‌ها و نهادهایی مانند شورای عالی امنیت ملی و نهادهای نظامی و امنیتی مکلف به تبعیت از تصمیمات شورا هستند یا نه دارای ابهام است و در صورت تکلیف نهادها و مراجع فوق به تبعیت از تصمیمات شورای فوق این تبصره مغایر اصول مربوطه از جمله اصل یکصدوهفتادوششم قانون اساسی است.

۶. تبصره «۷» از این جهت که تشکیل هر سه‌ماه یک‌بار جلسه مشترک مقام معظم رهبری با رؤسای قوا را مفروض گرفته است مغایر اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی است.

۷. تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون توسط شورا مغایر اصل یکصدوسی‌وهفتم قانون اساسی است که مراجع تصویب آیین‌نامه اجرایی قوانین را مشخص کرده است.

جمع‌بندی

ایده تأسیس یک نهاد تصمیم‌گیری فراقوه‌ای با هدف افزایش هماهنگی کلیه قوا و دستگاه‌های کشور و ایجاد ساختار مناسب تصمیم‌گیری در عرصه اقتصاد مقاومتی، اگرچه در مرحله نخست لازم و اجتناب‌ناپذیر جلوه می‌کند، اما واقعیت‌های موجود به‌ویژه وجود نهادهای تصمیم‌گیری موازی مانند شورای عالی امنیت ملی، ستاد تدابیر ویژه اقتصادی و کارگروه‌های آن که بعضاً از اختیارات فراقانونی نیز بهره‌مند هستند ایده مذکور را با چالش مواجه می‌سازد.

به‌علاوه بررسی‌ها و مطالعات متعددی که در سال‌های اخیر در اقتصاد ایران به انجام رسیده است نشان می‌دهد بسیاری از مشکلات اقتصاد ایران نه‌تنها با ایجاد شوراهای عالی و نهادهای جدید تصمیم‌گیری قابل حل نیست، بلکه تعدد مراجع تصمیم‌گیری بعضاً منجر به تورم قوانین و مقررات و سردرگمی مسئولان اجرایی و فعالان اقتصادی شده است. بر این اساس راه‌حل اقتصاد مقاومتی را باید در افزایش کارآیی و اثربخشی نهادهای موجود تصمیم‌گیری، مهمتر از آن اصلاح فرهنگ اقتصادی جامعه و نگرش اقتصادی مدیران میانی و نیز ترمیم ساختارهای اجرایی و نظارتی کشور جستجو کرد. همچنین به جهت ایرادات متعدد حقوقی وارد بر این طرح (از جمله چند مورد مغایرت با اصول قانون اساسی) تصویب آن توصیه نمی‌گردد.