

## بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و

فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

### ۱. کلیات

#### مقدمه

پس از نزدیک به چهار ماه تاخیر نسبت به مهلت قانونی، دولت محترم «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» یک صفحه تعاریف و اختصارات، به همراه مقدمه‌ای کوتاه و در قالب ۳۱ ماده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. پیش از این نیز در ۵ آبان ماه سال جاری، دولت لایحه دیگری را با نام لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» (شماره ثبت ۶۲۱) حاوی ۵۰ ماده به مجلس ارائه داده بود که بررسی آن در کمیسیون مشترک پایان یافته است.

#### ارزیابی کلیات لایحه

کلیات لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه را می‌توان از دو جنبه حقوقی و برنامه‌ای بررسی کرد:

#### • ارزیابی حقوقی

۱. قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) را می‌توان اولین مبنای قانونی الزام دولت در ارائه برنامه و رعایت شاخصه‌های ضروری در تدوین چنین برنامه‌هایی دانست که نسخ ضمنی یا صریح نشده است. مطابق بند ۳ ماده (۱) قانون مذکور، برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله، برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلس می‌رسد. طبق این بند، برنامه پنج‌ساله:

الف) برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تصویب می‌شود.

ب) حاوی سیاست‌ها و هدف‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی است.

ج) حاوی پیش‌بینی منابع مالی دولت و شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی است که صرف عملیات عمرانی می‌شود.

د) دربردارنده میزان اعتبارات عمرانی و جاری دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی جهت وصول به اهداف است.

فارغ از اینکه چه عنوانی برای برنامه‌های پنج‌ساله در نظر بگیریم، لازم است چنین برنامه‌ای با خصوصیات فوق برای مدت پنج‌سال تنظیم و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. بر اساس محتوای مواد ۳۱ گانه لایحه مذکور، این لایحه فاقد شرایط مذکور در ماده (۱) قانون برنامه و بودجه است و به لحاظ حقوقی مصداق برنامه پنج‌ساله نیست.

۲. به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان لایحه با آگاهی از این مسئله، عنوان احکام قانونی مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، را برای لایحه برگزیده‌اند، اما چنین عنوانی در قانونگذاری کشور سابقه ندارد. به عبارتی دولت تنها اقدام به ارائه بخشی از لایحه برنامه ششم کرده است و آن نیز فقط بخشی است که طبق تشخیص دولت نیازمند اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی است.

لایحه ارائه شده دولت که به اشتباه لایحه برنامه ششم توسعه نام گرفته است، برای اولین بار در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور بدین نحو ارائه شده و قسمت‌های مختلفی که یک برنامه توسعه‌ای شامل آنها است را دارا نیست. مضافاً بر اینکه مشخص نیست «برنامه ششم توسعه» حاوی چه اهداف و احکامی است و در چه

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۶۴۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۱۱/۴

مرجعی به تصویب رسیده است که این لایحه حاوی احکام قانونی اجرای آن باشد. اساساً جای این پرسش است که آیا بسنده کردن به ارسال احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم، نقش مجلس را در تعیین اهداف و اولویت‌های کشور نادیده نمی‌گیرد؟ علاوه بر این در بند «۱» ماده (۲) لایحه پیشنهادی دولت، زمینه تغییرات سالیانه در اهداف فراهم شده است زیرا دولت لوائح بودجه سالیانه را در چارچوب قانون برنامه و با اعمال تعدیل‌های لازم براساس تحولات شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه کند. بدین ترتیب در عمل اهداف برنامه تابع تحولات خواهد شد. همچنین از سوی دیگر به جهت ماهیت ویژه این لایحه، نسبت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹) با لایحه مذکور و سنجش انطباق/عدم انطباق یا مغایرت/عدم مغایرت این لایحه با سیاست‌های فوق، قابل ارزیابی نیست.

۳. در متن یکی از تعاریف لایحه، اصطلاح سند توسعه بدین شکل تعریف شده است: سند توسعه مجموعه‌ای است مشتمل بر؛ اهداف کلی، اهداف کمی، راهبردها و سیاست‌ها، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز آنها که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. بدین ترتیب سند برنامه به جای تصویب توسط مجلس شورای اسلامی موقوف به تصویب هیئت وزیران شده است. این در حالی است که تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی کارکردهای مهمی از جمله کارکردهای زیر دارد که توسط دولت نادیده گرفته شده است:

- ایجاد هماهنگی در سطح سیاستگذاری و کاهش درجه نااطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور برای فعالان اقتصادی،

- فراهم کردن ضمانت اجرای برنامه به‌ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی (مانند قوه قضائیه، شهرداری‌ها و...) که در محدوده قوه مجریه جای نمی‌گیرند،

- انتظام بخشی به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه،

- پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت‌های دولت به‌ویژه درباره برخی اصلاحات ساختاری و سازمانی.

- پاسخگو ساختن دولت.

۴. بر اساس ماده (۱۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی لوائحی که توسط دولت به مجلس ارائه می‌شوند باید دارای عنوان و موضوع مشخص باشند. بنابراین عدم رعایت این مهم، موجب بروز ناهماهنگی‌هایی در زمان رأی به کلیات لایحه خواهد شد. بر اساس بررسی‌های صورت گرفته لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، مجموعه‌ای از موضوعات نامنسجم و بعضاً غیرمرتبط است. ضمناً با توجه به آنکه صراحتاً در عنوان لایحه بیان شده است که این لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه است، مبنای تصمیم هیئت رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی برای ارجاع آن جهت بررسی طبق فرآیند بررسی برنامه‌های پنج ساله روشن نیست.

۵. مرز بین احکام درج شده در لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» با احکام «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» که قبلاً به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود مشخص نیست.

## • ارزیابی برنامه‌ای

از منظر برنامه‌ریزی توسعه می‌توان نکات زیر را ناظر به کلیات لایحه بیان کرد:

### ۱. فقدان ارقام و جداول کمی

برخلاف انتظارات کارشناسی از برنامه و الزامات حقوقی، لایحه ارائه شده فاقد هرگونه جداول و ارقام کمی است. عدم تصویب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط مجلس شورای اسلامی به معنای فقدان تعهد دولت به دستیابی به نتایج مشخص است. در عمل هر نتیجه‌ای که حاصل شود قابل توجه و از دیدگاه دولت مطلوب است. باید توجه داشت که در نظامنامه کنونی

برنامه ششم توسعه تصریح شده است که «اهداف و جداول منابع و مصارف» به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. علاوه بر این در جزء «۱» ماده (۳۱) لایحه دولت، زمینه تغییرات سالیانه در اهداف فراهم شده است و دولت گزارش‌های نظارتی برنامه را بر اساس اهداف اصلاح شده برنامه تهیه خواهد کرد. بدین ترتیب در عمل اهداف برنامه تابع تحولات خواهد شد.

## ۲. مشخص نبودن اولویت‌ها و تناسب مجوزها با بحران‌های اقتصادی

مهمترین دلایل حساسیت و ویژه بودن زمان حاضر و ضرورت تدوین برنامه توسعه عبارتند از:

- شرایط کنونی خاورمیانه، توانمندی ایران را برای حفظ ثبات خود می‌طلبد. برای این کار ایران باید بتواند منابع مالی و فیزیکی کافی در اختیار داشته باشد و در عین حال میان نهادهای سیاستگذار در عالی‌ترین سطح وفاق ملی درباره مهمترین اولویت‌ها و راهکارها شکل گیرد،

- جهان در مرز تغییر و دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و کشور به نقطه‌ای رسیده است که باید تصمیمی قاطع درباره سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند،

- شوک‌های پی در پی از جمله تزریق بی‌محابای منابع حاصل از نفت در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ به اقتصاد، افزایش بیش از ۵ برابری قیمت انرژی، بی‌توجهی به اصلاح ساختار بنگاه‌های تولیدی، تحریم‌های ظالمانه، افزایش شدید قیمت ارز و در نتیجه افزایش قیمت نهادهای تولید و در دو سال اخیر کاهش بیش از ۶۰ درصدی قیمت نفت موجب شده است که اقتصاد ایران - که قبل از این شوک‌ها نیز واجد اشکالات ساختاری بود - ضعیف‌تر شود،

- چشم‌انداز وضعیت ارزی کشور ویژه است. در صورتی که منابع مالی مورد انتظار به کشور وارد شود، دور جدیدی از جریان ارزی برقرار می‌شود. در مقابل اگر منابع در حد مورد انتظار نباشد، نیاز جدی به منابع ارزی می‌تواند بر جایگاه ایران در محیط منطقه اثر بگذارد.

- عدم دستیابی به اهداف برنامه‌های قبلی از یکسو موجب بروز تنگنانهایی مانند بیکاری بسیار گسترده، رکود عمیق، معضلات بی‌سابقه بخش‌های تولیدی، بحران فقر و نابرابری و ... شده و ازسوی دیگر با چشم‌انداز رفع این محدودیت‌ها و گشایش در اقتصاد ایران (با رفع تحریم‌ها) فرصت‌های بسیاری برای سرمایه‌گذاری به‌وجود آمده است. در چنین شرایطی یکی از وظایف اصلی برنامه توسعه، مشخص ساختن اولویت‌هاست (اینکه منابع محدود موجود در کدام بخش‌های اقتصادی به‌کار گرفته شود تا بهترین نتیجه حاصل شود). با ملاحظه سند موجود هیچ نشانه‌ای از اولویت‌ها در برنامه به چشم نمی‌خورد.

## ۳. ارتباط ضعیف لایحه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که میان لایحه و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ارتباط ضعیفی وجود دارد. در برخی موارد مانند صندوق توسعه ملی، حکم موجود در لایحه مغایر سیاست‌های برنامه ششم است. در برخی موارد مشاهده می‌شود که موضوعات اساسی مطرح شده در سیاست‌های کلی مورد غفلت قرار گرفته‌اند. همین موضوع درباره ارتباط لایحه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز وجود دارد. ممکن است گفته شود که در برنامه ششم این ارتباط‌ها وجود دارد و نباید در احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه به دنبال این ارتباط گشت. آن‌گاه این پرسش‌ها مطرح خواهد شد که اولاً محتوای «برنامه ششم توسعه» چیست و در چه مرجعی تصویب شده است و ثانیاً چگونه می‌توان از ارتباط بین اقدام‌های اجرایی در طول برنامه با احکام سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه اطمینان حاصل کرد.

## نتیجه‌گیری

بر اساس ارزیابی‌های حقوقی و برنامه‌ای فوق، لایحه تقدیمی نه به لحاظ نظری و کارشناسی و نه به لحاظ قوانین کشور، لایحه برنامه توسعه نیست. این لایحه که مجموعه‌ای از احکام و مجوزهای نامنسجم است، نسبت روشنی با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ندارد. از لحاظ شرایط خطیر و فرصت‌های پیش‌روی اقتصاد ایران و جمهوری

اسلامی نیز لایحه مذکور بیانگر هدف، راهبرد یا سیاست مشخصی نیست.

با توجه به اینکه جمهوری اسلامی ایران در یک نقطه عطف و موضع تصمیم‌های راهبردی قرار دارد و داشتن قانون برنامه، ضمن ایجاد همگرایی میان دولت و مجلس، مبنایی برای نظارت بر مسیر میان‌مدت کشور فراهم می‌آورد، پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها رد کلیات لایحه کنونی، تمدید یک‌ساله دوره برنامه پنجم توسعه و اعطای فرصت ۶ ماهه به دولت محترم برای ارائه لایحه برنامه‌ای با چارچوب‌های مشخص است. عمده‌ترین انتظارات از برنامه ششم را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- برنامه ششم، برنامه‌ای فراتر از رویکردها و نگاه قوه مجریه به مسائل باشد و راه‌حل‌های حاکمیت برای مدیریت مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را دربر داشته باشد و زمینه مواجهه خردورزانه با تحولات بین‌المللی را فراهم کند،
- ترمیم وابستگی‌های راهبردی و مقاوم‌سازی اقتصاد ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،
- زمینه‌سازی برای اصلاح نظام انگیزشی در اقتصاد ایران از طریق «ایجاد نهادهای مشوق رشد و توسعه اقتصادی و سیاسی» و «اصلاح تدریجی نهادهای موجود»،
- اهمیت دادن به مسائل و بحران‌هایی که زندگی بلندمدت ایرانیان را در معرض خطر قرار می‌دهد و ارائه راهکار برای آنها، از جمله محدود شدن منابع حیاتی مانند آب، وضعیت ناهنجار استفاده از منابع انرژی، امنیت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی، محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی، وجود زمینه‌های فسادزا و ... ،
- تغییر رویکرد نسبت به نقش منابع برای دستیابی به اهداف برنامه ضروری است. بدون شک با توجه به تعدد مسائل و اهداف و حجم منابع در اختیار، کشور نیازمند اولویت‌بندی است؛ بیان نحوه انتخاب اولویت‌ها و اثبات سازگاری بین آنها از جمله وظایف دولت است. راهبرد اصلی برای جبران کمبود منابع، افزایش کارآیی منابع در دسترس از طریق مجموعه‌ای از اقدامات مانند بهبود محیط کسب‌وکار، اصلاح نظام‌های مالیاتی و بانکی، نحوه گزینش و اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت، نحوه سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی از محل منابع داخلی و ... در مجموع اصلاحات ساختاری و نهادی است تا شرایط استفاده از تمام ظرفیت‌های کشور فراهم شود.

شاید مهمترین آسیب تصویب لایحه کنونی، پایه‌گذاری بدعتی برای ارائه متونی فاقد مبنا تحت عنوان لایحه برنامه (یا حتی موارد مشابه) توسط دولت‌های آتی است.

