

بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم
توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»

۲. ارزیابی اجمالی

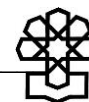
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۸۱
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۴	۱. بررسی حقوقی استدلال‌های قوه مجریه درباره عدم الزام به ارائه برنامه
۱۰	۲. بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم از دیدگاه برنامه‌ریزی میان‌مدت
۱۹	نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۲۱	پیوست



بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»

چکیده

برنامه‌ریزی و تدوین سند برنامه توسعه، یکی از مهمترین ابزارهای نظام تدبیر به منظور اداره خردورزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد مبناست. در صورتی که برنامه‌ریزان با تمهید لوازم و رعایت اصول و فلسفه‌های بنیادی برنامه‌ریزی نظیر «وجود مطالعات پشتیبان قابل اتکا»، «رعایت اصل هماهنگی در تمامی سطوح» و در نظر گرفتن «ملاحظات آینده‌شناختی»، در سند برنامه توسعه اقدام به اولویت‌بندی مسائل پیش‌روی کشور نموده و با تبیین دیدگاه خود به مسائل مذکور، اهداف و راهبردهای مشخصی در پیش گیرند؛ انتظار می‌رود تحقق اهدافی که آحاد جمعیت کشور را به سطح مطلوبی از رفاه مادی و معنوی می‌رساند، تضمین گردد.

در حال حاضر نیز با توجه به شرایط خطیر کشور، به سهولت می‌توان نشان داد که امروز بیش از هر زمان دیگری در تاریخ معاصر، کشورمان نیازمند یک برنامه پربار، اندیشیده و متکی به همه ظرفیت‌های انسانی موجود است.

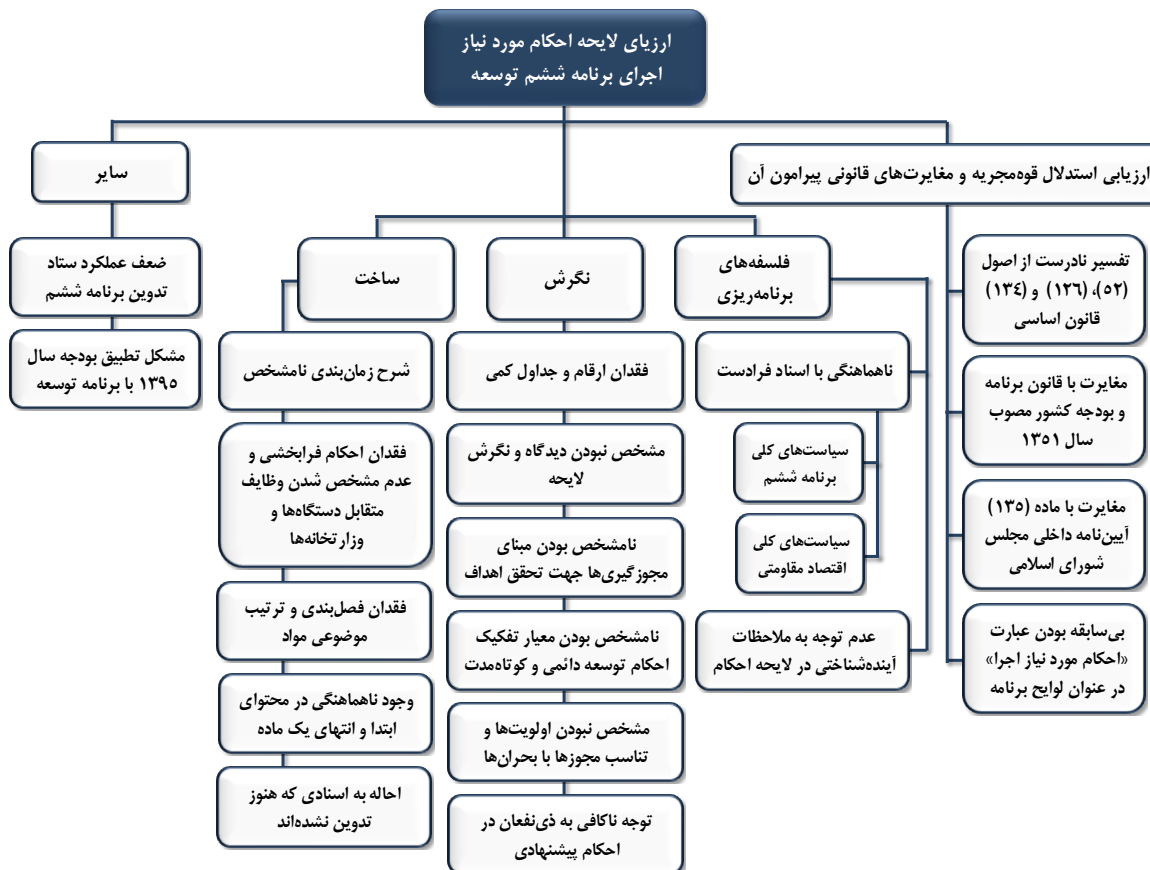
در این ارتباط، قوه مجریه لایحه برنامه ششم توسعه را تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»، در یک صفحه تعاریف و اختصارات، به همراه مقدمه‌ای مختصر و در قالب ۳۱ ماده در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرده است.

استفاده از عبارت «احکام مورد نیاز اجرای برنامه» در عنوان لایحه فوق، تفاوت معنایی و محتوایی قابل تأملی نسبت به لوایح برنامه‌های پیشین ایجاد کرده است. به گونه‌ای که قوه مجریه با تقدیم لایحه مذکور، تنها قسمتی از لایحه برنامه ششم توسعه که نیازمند اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی بوده را ارائه کرده است. از سوی دیگر شاهد دیگر این مدعا، تعریف ارائه شده از «سند توسعه» در بخش تعاریف و اختصارات لایحه پیشنهادی قوه مجریه می‌باشد که آنچه از لایحه برنامه انتظار می‌رود را به عنوان «سند توسعه» معرفی کرده است. بر اساس تعاریف ارائه شده، سند مذکور تنها نیازمند تصویب در هیئت وزیران بوده و ضرورتی برای تصویب آن در مجلس شورای اسلامی وجود نخواهد داشت.

بنابراین می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که لایحه ارائه شده دولت به اشتباه لایحه برنامه ششم توسعه نام گرفته؛ همچنین نکته قابل توجه این است که تقدیم لایحه برنامه به این شکل، برای اولین بار

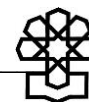
در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور رخ داده است. در این گزارش به ارزیابی کلی لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» پرداخته شده است و نمودار زیر نتایج ارزیابی لایحه مذکور را در سطوح مختلف نمایش می‌دهد.

نمودار ۱. نکات اساسی پیرامون ارزیابی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه



مأخذ: مطالعات تحقیق.

بر اساس اطلاعات ارائه شده در نمودار فوق، بررسی لایحه احکام نشان می‌دهد، لایحه تقدیمی نه به لحاظ نظری و کارشناسی و نه به لحاظ قوانین کشور، لایحه «برنامه توسعه» نیست. این لایحه شامل مجموعه‌ای از احکام و مجوزهای نامنسجم است که نسبت روشنی با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نداشته و از لحاظ توجه اصولی به شرایط خطیر و فرصت‌های پیش‌روی اقتصاد ایران نیز، بیانگر اهداف، راهبردها یا سیاست‌های مشخصی نیست و اولویت‌های پنج‌سال آتی خود را برای پیشرفت و توسعه، به صراحت بیان نکرده است. بنابراین با توجه به کاستی‌ها و تناقض‌های بنیادی این لایحه و اینکه جمهوری اسلامی ایران در شرایط کنونی در یک نقطه عطف و در 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، الزام دولت به ارائه لایحه تمدید یک‌ساله دوره برنامه پنجم توسعه به مجلس شورای اسلامی و اعطای فرصت ۶ ماهه به دولت محترم برای ارائه لایحه برنامه توسعه با چارچوب‌های مشخص است.

لازم به ذکر است که اجرای مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که ناظر به نحوه بررسی و تصویب لوایح برنامه است (نظیر مهلت‌های بررسی، تشکیل کمیسیون تلفیق و ...) نسبت به لایحه حاضر نادرست و مغایر این قانون است.

انتظار می‌رود لایحه برنامه ششم توسعه:

- فراتر از رویکرد یک قوه به مسائل پیش روی کشور باشد و با تعامل و مشارکت تمامی قوا و ذینفعان تهیه و تدوین شود،

- در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی باشد،

- زمینه‌ساز اصلاح نظام انگیزشی و ایجاد نهادهای مشوق رشد، تولید و اشتغال مولد باشد،

- برای گستره وسیع ناهماهنگی‌های اختلال‌زای موجود راهکارهای مناسب ارائه دهد،

- به شکل بایسته به بحران‌های تهدیدکننده بقای ملی نظیر: «محدودیت منابع آب»، «ناهنجاری

مصرف انرژی»، «بهره‌وری اندک فعالیت‌های اقتصادی»، «مشکلات نظام بانکی»، «محدود شدن عدالت محوری» و «وجود زمینه‌های فسادزا» بپردازد،

- برای مسائل اساسی کشور نظیر: «رکود»، «اشتغال»، «اصلاح قیمت‌های انرژی»، «هدفمندی‌سازی

پارانه‌ها»، «ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی» و ... تعیین تکلیف صریح و بنیادی صورت پذیرد،

- نسبت به ذهنیت منبع محور در برنامه، تغییر رویکرد داشته باشد.

مقدمه

بررسی تاریخی سابقه تدوین برنامه‌های میان‌مدت در ایران نشان می‌دهد، دولت بر اساس یک سنت دیرین، مجموعه‌ای از احکام مختلف، بایدها و نبایدها، اختیارات گوناگون و غیره را به‌عنوان لایحه برنامه‌های توسعه تدوین و جهت تصویب به مجلس تقدیم کرده است. حاصل تداوم این جهت‌گیری تاکنون، حداقل ۱۰ برنامه است که طی یک دوره شصت‌وپنج ساله (با لحاظ فاصله‌هایی که وجود داشته و با در نظر گرفتن عمر هفت‌ساله برخی از برنامه‌ها) در اقتصاد ایران نقش‌آفرینی کرده است. البته واکاوی این مسئله که برنامه‌های ده‌گانه مذکور تا چه اندازه در طول یکدیگر بوده‌اند و تا چه میزان اهداف آنها محقق شده و موجب بروز دستاوردهای توسعه‌ای گشته‌اند، نیازمند بررسی‌های دقیق و جداگانه است. بی‌تردید برنامه‌ریزی در کشور جزء لاینفک اداره منطقی جامعه و به ویژه اقتصاد ملی بوده و به

موجب اصل چهل‌وسوم^۱ و چهل‌وچهارم^۲ قانون اساسی که نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی ترسیم کرده، از چنان اهمیتی برخوردار است که نه تنها در حیطة تصمیم‌گیری فقط یکی از قوای سه‌گانه نمی‌باشد؛ بلکه ضروری است در تهیه، تنظیم و اجرای آن قوای سه‌گانه و مردم نیز مشارکت داشته باشند^۳.

اگرچه جهت‌گیری‌های قوه مجریه در تدوین و ارائه لایحه برنامه ششم توسعه تفاوت‌هایی با روندهای گذشته داشته است، اما در حال حاضر با ارائه لایحه‌ای با عنوان «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» به مجلس شورای اسلامی، ضروری است با تکیه بر تجربیات برنامه‌های پیشین و با دقت نظر کافی به بررسی لایحه پیشنهادی پرداخته شود.

با عنایت به مطالب فوق، در این گزارش لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» با ضوابط تعاریف حقوقی و ویژگی‌های عمومی یک برنامه میان‌مدت، مقایسه شده و برخی ویژگی‌های کلی آن مورد واکاوی و آسیب‌شناسی قرار گرفته است. در نهایت نیز پیشنهادهایی جهت نحوه بررسی لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم» در مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

۱. بررسی حقوقی استدلال‌های قوه مجریه درباره عدم الزام به ارائه برنامه

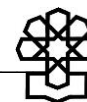
به نظر می‌رسد قوه مجریه بر اساس استدلال‌هایی که از مواد مختلف قانون اساسی و سایر قوانین فرداست دارد، اقدام به تدوین و ارائه لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» به شیوه کنونی کرده است. در این قسمت به واکاوی استدلال‌های دولت و مغایرت‌های قانونی که در اثر شیوه برخورد قوه مجریه با لایحه برنامه توسعه ششم ایجاد می‌گردد، پرداخته شده است.

۱. اصل چهل‌وسوم: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادگی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیراستوار می‌شود:

– ... تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قراردادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد....

۲. اصل چهل‌وچهارم: نظام اقتصادی جمهور اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سد‌ها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

۳. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: «درباره برنامه ششم توسعه (۶): فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸، آذرماه ۱۳۹۲.



۱-۱. تفسیر نادرست از اصول یکصدویست و ششم^۱ و یکصدوسی و چهارم^۲ قانون اساسی

مطابق اصل یکصدویست و ششم قانون اساسی «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد ...». از سوی دیگر مطابق اصل یکصدوسی و چهارم همین قانون «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند».

آنچه که از دو اصل مذکور در بادی امر در خصوص «برنامه» مشخص می‌شود تفاوت میان «برنامه کشور» در اصل یکصدویست و ششم و «برنامه و خط‌مشی دولت» در اصل یکصدوسی و چهارم است. به عبارت دیگر مطابق اصول مذکور، مسئولیت رئیس جمهور در خصوص «برنامه» ناظر به دونوع «برنامه» است. در خصوص «برنامه کشور» (اصل یکصدویست و ششم) وی «مسئولیت امور» آن را بر عهده دارد و در خصوص «برنامه دولت» (اصل یکصدوسی و چهارم)، «مسئولیت تعیین» آن را به عهده دارد.

اما تفاوت این دو نوع مسئولیت در این است که در «برنامه کشور» رئیس جمهور به دلیل جایگاهی که دارد و به اقتضای آنکه انجام چنین برنامه‌ای در سطح کشور و کلیه قوا، نیازمند مسئول واحدی است، این مسئولیت را عهده‌دار شده است. البته این بدان معنا نیست که رئیس جمهور می‌تواند در خصوص «برنامه کل کشور» رأساً و بدون توجه به نظامات حقوقی به ایفای این مسئولیت بپردازد.

نظیر چنین امری را می‌توان در مسئولیت رئیس قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی قوه قضائیه (اصل یکصدوپنجاه و هفتم قانون اساسی) دانست. در این خصوص مسئولیت این مقام اداره این امور است و این به منزله آن نیست که بتواند در مقام ایفای این مسئولیت به اراده خود به ایجاد دادگاه و تشکیلات قضایی و یا تعیین جرم و مجازات بپردازد. مسئولیت رئیس جمهور نسبت به برنامه کشور نیز، به همین ترتیب است و مطابق قانون اساسی، وی مسئول این برنامه بوده و نمی‌توان این مسئولیت را به مقامی بجز رئیس جمهور داد.

از سوی دیگر برنامه مذکور در اصل یکصدویست و ششم ناظر به کل کشور است و نمی‌تواند اختصاص به قوه مجریه داشته باشد؛ لذا بدون تردید با مصوبه هیئت وزیران نمی‌توان برای سایر قوا برنامه تعیین نمود و آنچه هیئت وزیران می‌تواند به عنوان برنامه تعیین کند، همان برنامه دولت است که در اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی بدان اشاره شده است و سایر قوا نیز در حوزه خود می‌توانند از چنین صلاحیتی برخوردار باشند؛ همان‌گونه که قوه قضائیه در حیطة صلاحیت خود اقدام به تهیه برنامه کرده است؛ لکن آنچه مسلم است، این است که چنین برنامه‌هایی با «برنامه کشور» متفاوت است.

۱. اصل یکصدویست و ششم: رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.

۲. اصل یکصدوسی و چهارم: ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

بنابراین اگرچه مسئول «برنامه کشور» رئیس‌جمهور است، اما وی نمی‌تواند خارج از نظامات قانونی به ایفای این مسئولیت پردازد و باتوجه به حیطه این برنامه که ناظر به کل کشور و قوای حاکمه می‌باشد، لازم است این برنامه از طریق قانون لازم‌الاجرا برای کلیه قوا ظهور یابد تا مجموعه قوا را مکلف به رعایت آن نماید و ترتیب آن نیز در قوانین عادی مشخص شده است.

۲-۱. مغایرت با اصل یکصدودهم قانون اساسی

مطابق بند «۱» و «۲» اصل یکصدودهم قانون اساسی تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها از جمله صلاحیت‌های رهبری محسوب گردیده است. مطابق ذیل همین اصل، رهبری می‌تواند برخی از اختیارات خود را به دیگری تفویض کند. مقام رهبری نیز نظارت بر اجرای این سیاست‌ها را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده است. این نهاد نیز در این خصوص مقرراتی را تصویب نموده است که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است.

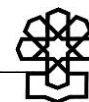
مطابق ماده (۲) این مقررات «قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد» همان‌گونه که مشاهده می‌شود بند مزبور به صراحت اشاره به «قانون برنامه» داشته و به‌نوعی مؤیدی بر پذیرفته شدن قالب قانونی برای برنامه محسوب می‌گردد.

مؤید این موضوع را می‌توان در نظرات شورای نگهبان نیز مشاهده کرد. با این توضیح که این شورا در بند «ب» نظر (مرحله اول) خود به شماره ۱۳۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ در خصوص لایحه برنامه پنجم توسعه مصوب مجلس اعلام نموده «در تاریخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران با سیاست‌های ابلاغی، اهم مغایرت‌ها را طی نامه شماره ۴۵۰۱/م مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۲ به این شورا ارسال کرده که عیناً به شرح زیر منعکس می‌گردد: اهم مواد و بندهای سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه برای تحقق آنها برنامه ارائه نشده یا برنامه در مغایرت با آنها قرار دارد عبارتند از:.....» که در ادامه به ۶ مورد تصریح شده است.

بنابراین لازم است کلیه سیاست‌های کلی ناظر به برنامه در قانونی تحت این عنوان ذکر شود و پیش‌بینی این سیاست‌ها در سندی تحت عنوان برنامه ششم (همان‌گونه که در مقدمه لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه آمده است) وافی به مقصود نمی‌باشد و در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و مقررات نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌هاست.

۳-۱. مغایرت با قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱

قانون برنامه و بودجه کشور را می‌توان اولین مبنای قانونی الزام دولت در ارائه برنامه و رعایت شاخصه‌های



ضروری در تدوین چنین برنامه‌هایی دانست. قانون مذکور که در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۱۰ به تصویب رسیده است قانونی معتبر بوده و هیچ دلیلی مبنی بر نسخ ضمنی و یا صریح آن وجود ندارد.

بندهای «۲» الی «۴» ماده (۱) این قانون به ارائه تعاریف و مشخصات برنامه‌های «بلندمدت»، «عمرانی پنج‌ساله» و «سالانه» پرداخته است. مطابق بند «۳» ماده مذکور منظور از برنامه عمرانی پنج‌ساله، «برنامه جامعی است که برای مدت پنج‌سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد».

بنابراین فارغ از اینکه چه عنوانی برای برنامه‌های عمرانی پنج ساله اتخاذ کنیم لازم است چنین برنامه‌ای با خصوصیات فوق برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. البته بند فوق مرجع تهیه و ارائه آن را مشخص ننموده؛ بلکه این موارد در فصل چهارم قانون مذکور مورد تبیین قرار گرفته است و علاوه بر پیش‌بینی مرجع ابتکار این برنامه، در ماده (۸) خود مقرر داشته «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید».

بنا بر مفاد قانونی فوق که هم‌اکنون نیز مجری و معتبر است، اولاً دولت مکلف به ارائه لایحه برنامه حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه می‌باشد؛ ثانیاً لایحه مزبور باید متضمن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی مدت پنج سال و منابعی و هزینه‌هایی که مصروف این اهداف می‌شود باشد. لازم به ذکر است که تفاوت موجود در عنوان برنامه مذکور در قانون برنامه و بودجه که از آن به «برنامه عمرانی پنج ساله» تعبیر شده است با «برنامه‌های توسعه پنج ساله»، نمی‌تواند نافی تکلیف دولت در رعایت الزامات ناظر بر این برنامه باشد. زیرا در ذیل تعریف ارائه شده از «برنامه‌های عمرانی پنج ساله» اولاً تصریح شده که ضمن چنین برنامه‌ای «اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی» طی مدت پنج سال مشخص می‌گردد و بدون تردید اهداف مذکور اعم از برنامه عمرانی صرف می‌باشد و ثانیاً به «اعتبارات جاری» نیز در کنار «اعتبارات عمرانی» برای نیل به اهداف مذکور تصریح شده است و براساس بند «۶» ماده (۱) همین قانون منظور از اعتبارات جاری «اعتباراتی است که در برنامه عمرانی پنج ساله به صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک جهت تامین هزینه‌های جاری دولت و همچنین هزینه نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش‌بینی می‌شود».

لذا برنامه‌های توسعه‌ای که هم‌اکنون در نظام تقنینی ما وجود دارد ناظر به همان برنامه عمرانی پنج ساله بوده و لازم است دربردارنده تمام الزامات آن باشد.

درخصوص شبهاتی که ناظر به قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و احتمال نسخ ضمنی آن در

برخی مجامع علمی مورد اشاره قرار گرفته است، ذکر نکات ذیل ضروری است:

۱. وجود نخست‌وزیر هیچ ملازمه منطقی و عقلی با الزام دولت به ارائه لایحه برنامه در قانون مزبور ندارد و اینکه چون نخست‌وزیر هم‌اکنون در نظام سیاسی ایران وجود ندارد، لذا ارائه برنامه برای تصویب به مجلس وجهی نخواهد داشت؛ فاقد هرگونه ارتباط است؛ زیرا هم‌اکنون نیز تهیه لایحه مطابق اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی برعهده دولت بوده و هر جا که تکلیفی به ارائه لایحه وجود دارد باید این امر از سوی دولت صورت بگیرد.

۲. تغییر وضعیت نظام قانونگذاری از مجلسین به مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به منزله نسخ قانون مزبور باشد؛ زیرا مجلس شورای اسلامی هم‌اکنون جایگزین مجلسین سابق شده و تغییر و اصلاح قوانین مصوب مجلسین سابق نیز برعهده این نهاد است. برای مثال لایحه قانونی راجع به شهرداری‌ها که در تاریخ یازدهم تیرماه یک‌هزار و سیصد و سی و چهار به تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین رسیده بود، پس از انقلاب بارها توسط مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفته است.

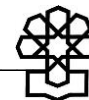
۳. عدم اجرای قانون مزبور در ده سال اول و دو سال میان برنامه اول و دوم نمی‌تواند منجر به زائل شدن تکلیف دولت به اجرای این قانون شود.

۴. میان سیاست‌های کلی نظام که مطابق اصل یکصد و نهم قانون اساسی باید از سوی مقام رهبری تعیین شود با سیاست‌هایی اقتصادی و اجتماعی که مطابق بند «۳» ماده (۱) قانون مزبور باید در برنامه‌های پنج ساله ذکر شود تفاوت موضوعی وجود دارد؛ علاوه بر این در موارد متعددی پس از انقلاب نیز تعیین سیاست‌ها و راهبردها در حوزه‌های مختلف به نهادهای گوناگون سپرده شده است و این‌گونه سیاست‌ها نه هم‌ردیف سیاست‌های کلی نظام است و نه نفی‌کننده آنها. برای مثال در ماده (۱۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ مقرر داشته «دستگاه‌های مرتبط در عرصه تجارت بین‌الملل موظفند به منظور مبارزه با قاچاق کالا و ارز در فرآیند مذاکرات مقدماتی موافقتنامه‌های تجاری، حمل‌ونقل و گمرکی، سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب ستاد را رعایت نمایند». بدون شک این «سیاست‌ها» با سیاست‌های کلی مذکور در اصل یکصد و نهم قانون اساسی متفاوت است.

۴-۱. مغایرت با مواد (۱۸۴) و (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مواد (۱۸۴) و (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به نحوه بررسی و تصویب «برنامه توسعه کشور» پرداخته و نحوه رسیدگی و تصویب چنین لوایحی را به صورت تفصیلی پیش‌بینی کرده است. در این راستا ماده (۱۸۴) قانون مذکور در مقام بیان نحوه رسیدگی به برنامه توسعه به «لوايح برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» اشاره نموده است.

لذا از این حکم می‌توان به صراحت برداشت نمود که لازم است برنامه‌ها توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در قالب لایحه در مجلس بررسی و تصویب شود و تهیه سندی تحت



این عنوان و تصویب آن توسط مرجعی بجز قوه مقننه در تعارض آشکار با این حکم قانونی است. البته ممکن است این گونه گفته شود که این ماده اشاره‌ای به الزام دولت به ارائه لایحه برنامه ننموده است و تکلیف دولت صرفاً براساس ماده (۱۸۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در رابطه با ارائه لایحه بودجه می‌باشد. در پاسخ باید گفت که تصریح به ارائه لایحه بودجه در زمان مشخص به منزله نفی تکلیف دولت در ارائه لایحه برنامه براساس قوانین و احکام موجود نیست و هرگاه به نحوه بررسی «لایحه برنامه توسعه» تصریح می‌گردد؛ این بدان معناست که ضرورتاً باید این موضوع در قالب لایحه ارائه شود و تکلیف ارائه لایحه و رعایت زمان ارائه آن نیز مطابق قانون برنامه و بودجه کشور مشخص شده است و لذا ضرورتی به ذکر مجدد آن در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نبوده است.

شایان ذکر است، که درج عنوان «لایحه برنامه» در این قانون، دلالت بر وجود این مفهوم در ادبیات قانونی کشور داشته و بر عدم نسخ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ اشاره دارد.

۵-۱. بی‌سابقه بودن عبارت «احکام مورد نیاز اجرا» در عنوان لوایح برنامه توسعه

به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان لایحه با آگاهی، عنوان «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» را برای لایحه برگزیده‌اند، اما چنین عنوانی در قانونگذاری کشور بی‌سابقه است. به عبارتی قوه مجریه تنها اقدام به ارائه بخشی از لایحه برنامه ششم کرده است که طبق تشخیص آن قوه نیاز به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی داشته است.

لایحه ارائه شده قوه مجریه که به اشتباه لایحه برنامه ششم توسعه نام گرفته، برای اولین بار در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور به این نحو ارائه شده و فاقد موضوعات مختلفی است که باید یک برنامه توسعه‌ای شامل آنها باشد. به علاوه مشخص نیست «برنامه ششم توسعه» حاوی چه اهداف و احکامی است، در چه مرجعی به تصویب رسیده، سازوکارهای نظارت بر آن (چه از نظر سطح انطباق با سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی و چه از نظر تحقق اهداف بخشی، منطقه‌ای، فرابخشی و ...) چگونه است، که لایحه پیشنهادی حاوی احکام قانونی اجرای آن باشد.

علاوه بر این در بند «۱» ماده (۲) لایحه پیشنهادی قوه مجریه، زمینه تغییرات سالیانه در اهداف فراهم شده است؛ زیرا قوه مجریه لوایح بودجه سالیانه را در چارچوب قانون برنامه و با اعمال تعدیل‌های لازم بر اساس تحولات شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تهیه می‌کند؛ بدین ترتیب در عمل اهداف برنامه تابع تحولات خواهد شد و مسئله پاسخگویی را نیز بی‌وجه خواهد ساخت.

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 یا عدم انطباق و مغایرت یا عدم مغایرت این لایحه با سیاست‌های فوق، قابل ارزیابی نیست.

۲. بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم از دیدگاه برنامه‌ریزی میان‌مدت

در این بخش با توجه به تعریف حقوقی ارائه شده از یک سو و با عنایت به فلسفه‌های بنیادی برنامه‌ریزی^۱ و اصول حاکم بر نگرش و ساخت برنامه^۲ از سوی دیگر، به بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه پرداخته شده است. در ادامه مهمترین موارد پیرامون لایحه مذکور ارائه شده است.

۲-۱. بی‌توجهی به اسناد پشتیبان

یکی از اساسی‌ترین نکات در ارتباط با لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم» این است که وجود اسناد پشتیبان به‌عنوان یکی از حیاتی‌ترین اصول و فلسفه‌های بنیادین برنامه‌ریزی مغفول باقی مانده است. انتظار می‌رفت قوه مجریه قبل از ارائه لایحه، طرز نگاه خود به مسائل و بحران‌های پیش روی کشور را به‌صورت شفاف بیان کرده و با انتشار عمومی اسناد مذکور در مسیر دستیافتن به وفاق ملی پیرامون موضوعاتی نظیر: «شناخت مسائل مهم توسعه کشور»، «ناهماهنگی‌های موجود و مسیر برون‌رفت از دام ناهماهنگی‌ها»، «ضمانت اجرایی برنامه» و ... عمل کند.

بدین ترتیب صرف‌نظر از نحوه برخورد قوه مجریه با برنامه و تدوین لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم به شکلی نامتعارف، در آستانه بررسی لایحه مذکور، هنوز مشخص نیست کشور در چه شرایطی قرار دارد و مهمترین مسائل توسعه‌ای پیش‌روی آن چیست؟

۲-۲. ناهماهنگی با اسناد فرادست

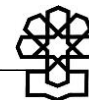
از جمله بنیادی‌ترین فلسفه‌های برنامه‌ریزی هم‌راستا ساختن جهت‌گیری‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است. بنابراین انتظار می‌رفت لایحه پیشنهادی قوه مجریه، چنانچه در مقدمه آن نیز تأکید شده است، در راستای تعاریف ارائه شده در قانون اساسی برای برنامه توسعه، سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باشد.

۲-۲-۱. مشخص نبودن ارتباط میان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» با «برنامه توسعه»

با توجه به اظهارات صریح قوه مجریه مبنی بر برنامه نبودن سند احکام ارائه شده جهت اجرای برنامه و نحوه ارائه لایحه به‌صورت «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه»، ضروری است ابتدا سند برنامه یا همان «سند توسعه» که در قسمت تعاریف لایحه فوق ذکر شده است، تقدیم مجلس شورای

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: «فراتحلیل مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (درباره برنامه پنجم توسعه)»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۴۲۵۹، مردادماه ۱۳۹۴.

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: «درباره لایحه چهارم توسعه (۴): ارزیابی نگرش و ساخت»، معاونت پژوهشی، شماره مسلسل: ۶۸۹۶، اسفندماه ۱۳۸۲.



اسلامی شود و تبیین گردد هر کدام از مجوزهای درخواستی به منظور تحقق کدام یک از احکام برنامه توسعه در سند برنامه است.

از سوی دیگر بر اساس تعریف ارائه شده در ارتباط با سند توسعه در قسمت تعاریف و اصطلاحات لایحه پیشنهادی دولت، می توان این گونه برداشت کرد که قوه مجریه تدوین این سند را در انحصار خود دانسته و تنها در مواردی که نیاز به مجوزهای قانونی دارد، خود را ملزم به همکاری با مجلس دانسته است. حال آنکه با توجه به برنامه ریزی مورد نظر قانون اساسی، برنامه از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم گیری قوه مجریه نبوده و ضروری است در تهیه، تنظیم و اجرای آن قوای سه گانه و مردم (از طریق شوراها) مشارکت فعال داشته باشند. بنابراین به نظر می رسد قوه مجریه در نحوه برخورد با تدوین و تقدیم لایحه به مجلس، نه تنها به مفاد قانون اساسی پایبند نبوده، بلکه حقوق قوه مقننه در این زمینه را نیز رعایت نکرده است. این در حالی است که تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی کارکردهای مهم از جمله موارد زیر را دارد:

- ایجاد هماهنگی در سطح سیاستگذاری و کاهش درجه نااطمینانی نسبت به سیاستهای میان مدت کشور برای فعالان اقتصادی،
- فراهم کردن ضمانت اجرایی برنامه به ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی (مانند قوه قضائیه، فعالان بخش عمومی غیردولتی، شهرداریها و ...) که در محدوده قوه مجریه جای نمی گیرد،
- انتظام بخشی به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه،
- پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت های دولت به ویژه درباره برخی اصلاحات ساختاری و سازمانی،
- پاسخگو ساختن دولت.

۲-۲-۲. ارتباط ضعیف لایحه احکام ارائه شده با سیاست های کلی برنامه ششم توسعه

بررسی های انجام شده حکایت از آن دارد که میان احکام ارائه شده و سیاست های کلی برنامه ششم توسعه ارتباط ضعیفی وجود دارد، به طوری که از دیدگاه شکلی حدود ۶۴ درصد از سیاست های کلی برنامه ششم در احکام ارائه شده مغفول باقی مانده است و لایحه مذکور تنها ۳۶ درصد از سیاست های کلی برنامه ششم را پوشش می دهد.^۱ از سوی دیگر مشاهده می شود ۲۶ درصد از مواد لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» در راستای هیچ یک از سیاست های کلی برنامه ششم توسعه نمی باشد. برای مثال می توان به مواد (۱)، (۸)، (۱۰)، (۱۶)، (۱۸) و (۲۷) اشاره کرد.

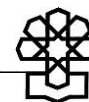
به علاوه در برخی موارد مشاهده می شود که موضوعات اساسی مطرح شده در سیاست های کلی مورد غفلت قرار گرفته اند. از جمله این موارد می توان به موضوعات زیر اشاره کرد:

- بند «۱۳» سیاست های کلی در ارتباط با افزایش سهم انرژی های تجدیدپذیر و نوین

۱. رجوع شود به جدول ۲ پیوست.

- (جهت‌گیری‌های زیست‌محیطی)؛
- بند «۱۸» سیاست‌های کلی در ارتباط با افزایش مستمر ضریب بازیافت و برداشت نهایی از مخازن و چاه‌های نفت و گاز (صیانت از منابع بین‌نسلی)؛
 - بند «۲۲» سیاست‌های کلی در ارتباط با برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴ (در راستای کاهش نابرابری و ایجاد عدالت)؛
 - بند «۳۸» سیاست‌های کلی در ارتباط با توسعه فناوری فضایی (در راستای حفظ و بهره‌برداری حداکثری از نقاط مداری کشور)؛
 - بند «۳۹» سیاست‌های کلی در ارتباط با ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد (تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد)؛
 - بند «۴۱» سیاست‌های کلی در ارتباط با توانمندسازی و خوداتکایی مردم مناطق محروم (رفاه اجتماعی)؛
 - بند «۴۹» سیاست‌های کلی در ارتباط با حاشیه‌نشینی شهری؛
 - بند «۵۸» سیاست‌های کلی در ارتباط با پیش‌گیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز.
- ۲-۲-۳. مشخص نبودن نسبت لایحه احکام ارائه شده با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی**
- در متن سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به صراحت بیان شده است که این برنامه باید با تکیه بر اولویت‌های اساسی سیاست‌های کلی، که یکی از آنها سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، تدوین شود. هنگامی که از اقتصاد مقاومتی صحبت می‌شود، دو معنای خاص و عام به ذهن متبادر می‌گردد:
- معنای خاص: رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصادی در مقابل تکانه‌ها.
 - معنای عام: الگوی توسعه اقتصادی ایران که در شرایط تحریم‌ها مطرح شد، اما این قابلیت را دارد که با تکامل و اصلاح، سیاست‌ها و نهادهای اقتصادی را نیز راهبری کند.
- با توجه به اینکه بر حسب نظر مقام سیاستگذار، برنامه‌ریز ملزم شده است که اقتصاد مقاومتی را زیربنای برنامه‌ریزی قرار دهد و همچنین در مقدمه لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه نیز به صراحت ذکر شده که این لایحه با ابتنا بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تهیه شده است، لازم است که تمامی بندهای ذیل سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در برنامه ظهور و بروز داشته باشد. بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که تنها ۲۴ درصد از مواد لایحه پیشنهادی قوه مجریه مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است.^۱
- بررسی لایحه نشان می‌دهد که مقام برنامه‌ریز، نسبت به بندها و یا قسمت‌هایی از بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تغافل کرده است؛ شاهد مثال این ادعا، عدم ارائه موادی راجع به موارد زیر می‌باشد:

۱. رجوع شود به جدول ۲ پیوست.



- چشم‌انداز صنعت نفت: در این لایحه در ارتباط با نگاه قوه مجریه به صنعت نفت ماده‌ای ذکر نشده است. مواردی از قبیل تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز، برداشت صیانتی از منابع و ... در لایحه مغفول مانده است.

- چشم‌انداز تجاری کشور: در حال حاضر، یکی از مجاری آسیب‌پذیری اقتصاد کشور، واردات گسترده کالاهای اساسی، کالاهای واسطه یا واردات از مبدأ کشورهای محدود است. در لایحه مورد بحث، راجع به استراتژی تجاری بحثی به میان نیامده است. در مورد گسترش کالاهای صادراتی نیز موضوعی مطرح نشده است. همچنین ذیل مقوله چشم‌انداز تجاری کشور، دو موضوع مهم که ارتباط وثیق با مقاوم‌سازی اقتصاد دارند عبارتند از: امنیت غذایی (بند «۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی)، تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای وارداتی (بند «۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی). در مورد این سیاست‌ها نیز، ماده یا بندی ارائه نشده است.

اما با نگاهی به شرایط اقتصادی مهم پسابرجام و احتمال انعقاد قراردادهای اقتصادی میان ایران و سایر کشورها، نکته بسیار مهم که غفلت نسبت به آن، باعث بروز آسیب‌پذیری می‌شود این است که این باید به‌گونه‌ای منعقد شوند که ایران تبدیل به واردکننده کالاهای مصرفی نشود. به‌عبارت دیگر، انعقاد قراردادهای اقتصادی باید به‌گونه‌ای باشد که از یک طرف، منجر به افزایش صادرات و از طرف دیگر واردات کالاهای با فناوری بالا همراه با انتقال دانش فنی شود. سؤال این است که با توجه به اهمیت چنین موضوعاتی برای پنج سال آتی، چرا لایحه نسبت به این موارد ساکت است؟

نکته دیگر اینکه در موادی از لایحه، عباراتی به‌عنوان هدف ذکر شده‌اند که این اهداف، ذیل اقتصاد مقاومتی جانمایی می‌شود؛ اهدافی نظیر قطع وابستگی بودجه به نفت، مردمی کردن اقتصاد، اصلاح و تقویت نظام مالی کشور، تحقق اقتصاد دانش‌بنیان و غیره. اما در ذیل مواد مورد نظر، پیشنهادهای راهکارهایی مطرح شده است که به‌صورت حداقلی، اهداف فوق‌الذکر را برآورده خواهد کرد. به‌عنوان مثال، ذیل ماده (۱) می‌توان گفت که قطع وابستگی بودجه به نفت الزامات متعددی دارد و صرفاً با طرح موضوع ممنوعیت معافیت‌های مالیاتی و همچنین موضوع درآمدهای حاصل از عوارض، نمی‌توان به هدف فوق‌الذکر (قطع وابستگی بودجه به نفت) دست پیدا کرد.

۲-۳. عدم توجه به ملاحظات آینده‌شناختی در لایحه احکام

یکی دیگر از فلسفه‌های بنیادین برنامه‌ریزی، مسئله ملاحظات آینده‌شناختی است. در این راستا انتظار می‌رفت در لایحه ارائه شده، ابتدا شناخت قوه مجریه از مهمترین روندهای آتی سرنوشت‌ساز برای توسعه ملی ارائه شود و سپس با عنایت به ملاحظات آینده‌شناختی و اینکه براساس آن ملاحظات «چه روندهایی باید متوقف شود؟»، «چه روندهایی باید استمرار پیدا کند؟» و «چه روندهایی باید ایجاد شود؟» برنامه‌های مشخصی ارائه گردد. به بیان دیگر به‌نظر می‌رسد به‌دلیل توجه ناکافی به ملاحظات مذکور در گذشته،

هماهنگی‌های لازم (منطقه‌ای، ملی، کوتاه‌مدت، بلندمدت و ...) نیز ایجاد نشده و در نتیجه تراکم‌های ناشی از عدم هماهنگی‌ها، علیرغم فعالیت‌های پرهزینه، دستاورد قابل ملاحظه‌ای حاصل نشده است. بررسی لایحه پیشنهادی حکایت از آن دارد که مشخص نیست قوه مجریه از طریق این مواد چگونه خود را برای مواجهه با تحولات آتی آماده خواهد کرد و عملاً سازوکار اولویت‌بندی احکام ارائه شده به چه صورت خواهد بود.

۲-۴. توجه ناکافی به ارائه ارقام و جداول کمی

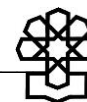
برخلاف انتظارات کارشناسی از برنامه و الزامات حقوقی، در لایحه پیشنهاد شده به ارائه جداول و ارقام کمی، توجه بایسته صورت نگرفته است. بنابراین عدم تصویب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسط مجلس شورای اسلامی به معنای فقدان تعهد قوه مجریه به دستیابی به نتایج مشخص است و در عمل هر نتیجه‌ای که حاصل شود قابل توجیه و از دیدگاه قوه مجریه 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 بند «۱» ماده (۳۱) لایحه قوه مجریه، زمینه تغییرات سالیانه در اهداف فراهم شده است و قوه مجریه گزارش‌های نظارتی برنامه را براساس اهداف اصلاح شده برنامه تهیه خواهد کرد. بدین ترتیب در عمل اهداف برنامه تابع تحولات خواهد شد.

۲-۵. مشخص نبودن دیدگاه و نگرش لایحه

براساس اصول تحلیل محتوا، هنگام بررسی هر سند باید بتوان دیدگاه و نگرش کلی آن را تشخیص داد. حال آنکه در بررسی سند احکام ارائه شده جهت اجرای برنامه ششم توسعه، تشخیص نگاه مسلط امکان‌پذیر نمی‌باشد. به عبارت دیگر مشخص نیست احکام فوق‌الذکر به دنبال تحقق چه هدفی هستند؟ به نظر می‌رسد امکان اولویت‌بندی بسیاری از اهداف استخراج شده از مواد لایحه وجود نداشته و از سوی دیگر نسبت آنها با مسائل و بحران‌های اساسی که بقای کشور را تهدید می‌کند، به شکل شفاف مشخص نیست.

۲-۶. نامشخص بودن مبنای مجوزگیری‌ها جهت تحقق اهداف

بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد، قوه مجریه درخصوص اخذ مجوزهای قانونی برای اجرای تصمیمات در طول دوران برنامه، از مبنای مشخص و قابل دفاعی پیروی نمی‌کند. به طوری که در برخی موارد اقدام به کسب مجوز برای مسائل بسیار جزئی و کم‌اهمیت (لیست داروهای مجاز کشور) نموده و در بسیاری از موارد اساسی نظیر مجوزهای مرتبط با سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع نفت و گاز (قراردادهای نفتی) سکوت کرده است. این درحالی است که یکی از مهمترین مجراهای آسیب‌پذیری اقتصاد، نوع نگاه برنامه به درآمدهای نفتی است.



۲-۷. نامشخص بودن معیار تفکیک احکام توسعه دائمی و کوتاهمدت

با توجه به لایحه‌ای که تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» که در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۵ توسط مجلس شورای اسلامی، اعلام وصول شده است،^۱ به نظر می‌رسد تنها معیار انتخاب احکام برنامه به‌عنوان احکام دائمی، تکرار آنها در برنامه‌های توسعه قبلی می‌باشد، حال آنکه با توجه به محتوای مواد لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه (نظیر ماده (۲۷) مربوط به افزایش سرمایه بانک‌های کشاورزی، ملی و سپه، که ماهیت برنامه‌ای نداشته و حتی قبل از شروع برنامه ششم تحقق می‌یابد)، ضروری است بازنگری‌های جدی در این زمینه صورت پذیرد. به‌علاوه نحوه ارتباط لایحه احکام تنظیم و لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه مبهم بوده و ضروری است توضیحات تکمیلی جهت شفاف‌سازی ارائه گردد.

۲-۸. مشخص نبودن اولویت‌ها و تناسب مجوزها با بحران‌های اقتصادی

مهمترین دلایل حساسیت و ویژه بودن زمان حاضر و ضرورت تدوین برنامه توسعه عبارت است 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 امروز 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 نهاده‌های 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 تنگناهایی مانند بیکاری بسیار گسترده، رکود عمیق، معضلات بی‌سابقه بخش‌های تولیدی، بحران فقر و نابرابری و ... شده و از سوی دیگر با چشم‌انداز رفع این محدودیت‌ها و گشایش در اقتصاد ایران (با رفع تحریم‌ها) فرصت‌های بسیاری برای سرمایه‌گذاری به وجود آمده است.

۱. کمیسیون مشترک برای بررسی آن در مجلس تشکیل گردید و مصوبات آن در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۴ نهایی گردیده است.

در چنین شرایطی یکی از وظایف اصلی برنامه توسعه، مشخص ساختن اولویت‌ها، به منظور تخصیص بهینه منابع است. با ملاحظه سند موجود هیچ نشانه‌ای از اولویت‌ها در برنامه به چشم نمی‌خورد.^۱ برای مثال می‌توان به مواد (۱۱)، (۱۹) و (۲۲) اشاره کرد که به ترتیب اقدام به اعطای اجازه جهت «خرید خدمات از بخش خصوصی»، «تسهیل فرآیند صدور مجوز برای انتشار آثار هنری و فرهنگی» و «اقدامات لازم جهت مبارزه با مواد مخدر» می‌نماید. حال آنکه نسبت این مسائل با بحران‌هایی که بقای ملی را با مخاطره مواجه ساخته‌اند، مشخص نیست.

همچنین در موارد اندکی که اشاراتی به برخی بحران‌های اساسی نظیر «بحران آب» و «طرح‌های عمرانی» شده است؛ توجهات به شکلی سطحی بوده و نسبت به پیش‌نیازها و اصلاحات نهادی مورد نیاز بی‌توجهی صورت گرفته است.

۹-۲. توجه ناکافی به ذی‌نفعان در احکام پیشنهادی

در لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، نه تنها ردپای حضور فعال و مشارکت ذی‌نفعان (در سطوح ملی و منطقه‌ای) وجود ندارد؛ رویکرد مداخله‌آمیز قوه مجریه در بخش‌های خارج از بدنه دولت نیز قابل مشاهده است.

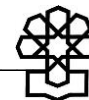
برای نمونه در ماده (۱) لایحه پیشنهادی عنوان شده است: «عوارض موضوع بند «الف» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، مربوط به هر استان، به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به نسبت شاخص‌ها و ضرایبی که به موجب آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد مشترک سازمان و وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بین شهرداری‌ها و دهیاری‌های آن استان توزیع می‌گردد». در این ارتباط توجه به چند نکته ضروری است:

- مضمون این ماده در واقع دست‌اندازی دولت به منابع شهرداری‌ها و دهیاری‌هایی است که ماهیت عمومی غیردولتی دارند.

- براساس متن ماده مذکور، درآمد عوارض به نسبت شاخص‌ها و ضرایبی بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع خواهد شد؛ حال آنکه تا زمان تصویب آیین‌نامه مربوطه هیچ اطلاعی از نسبت‌های توزیعی در دسترس نخواهد بود؛ به عبارت دیگر مشخص نیست چه درصدی از درآمد عوارض به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تعلق خواهد گرفت.

- اگرچه در متن ماده به «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» اشاره شده است، اما با واکاوی دقیق مشاهده می‌شود، برای این نهاد استانی (که براساس قانون متولی برنامه و بودجه استانی است)،

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۳۹۴، بهمن ۱۳۹۴.



تنها وظیفه اجرایی و توزیعی در نظر گرفته شده است.

علاوه بر موارد فوق، مواد لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» نسبت به برخی موضوعات مهم نظیر «سرمایه اجتماعی»، «رضایت‌مندی عمومی» و «گسترش نهادهای مدنی» که توسعه را از رشد اقتصادی صرف (فیزیکی) متمایز می‌سازد، حرف مشخصی ندارد. از سوی دیگر در راستای عدم توجه کافی به «سرمایه انسانی»، وجوه انسانی کار نیز نادیده گرفته شده و لایحه احکام در تناقضی آشکار، به‌منظور مواجهه با بحران اشتغال، به تضعیف حقوق نیروی کار پرداخته است. همچنین در برابر مفاهیمی مانند توسعه کار شایسته که در برنامه چهارم توسعه مطرح شده بود، این لایحه اساساً نگاهی یک‌سویه به مقوله کار داشته؛ که تنها در قالب دستمزد خلاصه می‌شود.

۲-۱۰. شرح زمانبندی نامشخص

بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم از منظر وجود یا عدم وجود ویژگی زمانبندی نشان می‌دهد در اکثر مواد و بندها، صرفاً زمانبندی، معطوف به تدوین آیین‌نامه توسط دستگاه‌های اجرایی است و زمانبندی‌های ناظر به عملکرد به‌ندرت یافت می‌شود؛ برای مثال می‌توان به بند «۱-الف»، «۱-ج»، «۱-د»، «۱-ه» از ماده (۱۰)، بند «۱» از ماده (۱۵)، بند «۲» و «۳» از ماده (۲۰) اشاره کرد. همچنین در بعضی مواد که دستگاه‌های اجرایی موظف به تدوین آیین‌نامه شده‌اند نیز، زمانبندی مشخصی برای تدوین آیین‌نامه‌های مذکور ارائه نشده است؛ برای مثال می‌توان به بند «۵» از ماده (۱۵)، بند «۲» از ماده (۲۳)، بند «۲» و «۳» از ماده (۲۴) اشاره کرد.

۲-۱۱. فقدان احکام فرابخشی و عدم تعیین وظایف متقابل دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها

یکی دیگر از نکات مغفول در لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، مشخص نبودن وظایف هریک از وزارتخانه‌ها در جهت تحقق اهداف برنامه در طول پنج سال و نسبت احکام درخواست شده با این وظایف است. در این ارتباط، مبنایی که وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها را نسبت به دیگر وزارتخانه‌ها مشخص سازد، در لایحه پیشنهادی مغفول است. به نظر می‌رسد احکام این لایحه براساس شرح وظایف وزارتخانه‌ها ارائه شده‌اند و احکام فرابخشی که به تعیین نسبت بخش‌ها در ارتباط با یکدیگر اختصاص دارد در این لایحه مغفول هستند.

۲-۱۲. فقدان فصل‌بندی و ترتیب موضوعی مواد

با وجود ارائه ۳۱ ماده در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ مواد مذکور از هیچ ترتیب خاصی در چینش پیروی نکرده و قانونگذار قادر به ارزیابی رویکرد قوه مجریه نسبت به هر یک از بخش‌ها (در قالب همین مجوزهای موجود) هم نخواهد بود.

۱۳-۲. وجود ناهماهنگی در محتوای ابتدا و انتهای یک ماده

بررسی لایحه احکام ارائه شده نشان می‌دهد در برخی موارد ناهماهنگی‌های قابل ملاحظه‌ای در ساختار یک ماده وجود دارد. برای مثال در بند «۳» ماده (۱۴) بیان شده است: «تمامی دستگاه‌های اجرایی مجازند علاوه بر اعتبارات پژوهشی که ذیل دستگاه در قوانین بودجه سالیانه منظور شده است، حداقل دو درصد از اعتبارات هزینه‌ای بجز فصل یک و شش و حداقل دو درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود را برای امور پژوهشی و توسعه فناوری اختصاص دهند». حال آنکه به کارگیری عبارت «مجازند» در کنار قید «حداقل دو درصد» محل تأمل است.

در برخی موارد نیز اگرچه در عنوان ماده به قوه مجریه «مجاز» داده شده است، اما بندهای ماده مذکور ماهیت «تکلیف» داشته‌اند. مواد (۲۱) و (۲۲) مثال‌هایی برای این مسئله هستند.

۱۴-۲. احاله به اسنادی که هنوز تدوین نشده‌اند

در برخی مواد لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، به اسنادی اشاره شده است که بعضاً هنوز تدوین نشده و یا در حال تدوین هستند. برای مثال در ماده (۲۲) به «سند راهبردی طرح ملی مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر» اشاره شده است، این در حالی است که بنابه اظهارات قائم مقام دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر،^۱ تا تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ سند مذکور تکمیل نشده و در حال تدوین است.

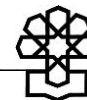
۱۵-۲. ضعف عملکرد ستاد تدوین برنامه ششم توسعه

با توجه به هزینه‌کرد منابع انسانی، مالی و زمان قابل توجه در ستاد تدوین برنامه ششم توسعه، ضمن وجود ضعف‌های جدی در محتوای مصوبات این ستاد، تغییرات قابل ملاحظه‌ای نیز در لایحه احکام برنامه نسبت به مصوبات ستاد مشاهده می‌شود. به طوری که ۲۴ تبصره (۵۳ درصد) از ۴۵ تبصره مصوبات ستاد برنامه به طور کامل حذف شده، در ۹ تبصره (۲۰ درصد) تغییراتی اعمال شده و تنها ۱۲ تبصره (۲۷ درصد) مصوبات ستاد برنامه عیناً در لایحه پیشنهادی قوه مجریه ارائه شده است. این مسئله می‌تواند نمایانگر عدم کارایی سازوکار تهیه و تدوین پیش‌نویس برنامه ششم، متناسب با خواسته‌های قوه مجریه باشد.

۱۶-۲. مشکل تطبیق بودجه سال ۱۳۹۵ با برنامه توسعه

با توجه به اینکه قانون برنامه پنجم به اتمام رسیده و «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» هنوز در مجلس به تصویب نرسیده است و از سوی دیگر احتمال تصویب لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم نیز تا پایان سال ضعیف است؛ بنابراین می‌توان گفت بودجه سال ۱۳۹۵، یک بودجه بدون توجه به ضوابط سیاست‌های کلی برنامه ششم است.

۱. دکتر علیرضا جزینی.



نتیجه‌گیری و پیشنهادات

براساس ارزیابی‌های حقوقی و برنامه‌ای صورت گرفته، «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه»، فاقد استانداردهای حقوقی و نظری لازم برای یک برنامه توسعه بوده و ناقص بسیاری از اصول بنیادین فلسفه برنامه‌ریزی است. این لایحه مجموعه‌ای از احکام و مجوزهای نامنسجمی است که نسبت روشنی با اسناد فرادست نظیر «مواد (۴۳) و (۴۴) قانون اساسی»، «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه» و «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» ندارد.

به‌علاوه لایحه پیشنهادی قوه مجریه از منظر اصول حاکم بر نگرش و ساخت برنامه‌های توسعه نیز، کاستی‌های بسیار جدی داشته و به‌عبارت دیگر «دیدگاه»، «مأموریت»، «اهداف»، «راهبردها» و «سیاست‌های» لایحه مذکور با توجه به شرایط خطیر و فرصت‌های پیش‌روی اقتصاد ایران نامشخص است. از سوی دیگر در این لایحه به شکل غیرمتعارفی نقش کارگزاران اقتصادی که از برنامه اثر می‌پذیرند و بر برنامه اثر می‌گذارند نیز نادیده گرفته شده است. با عنایت به موارد فوق‌الذکر به نظر می‌رسد ارائه لایحه برنامه به این شکل می‌تواند پایه‌گذار بدعتی جهت ارائه متون فاقد مبنا تحت عنوان لایحه شود که بی‌تردید عواقب و خسارت‌های جبران‌ناپذیری برای اقتصاد ملی به‌همراه خواهد داشت.

بنابراین 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 قوه مجریه و مجلس، مبنایی برای نظارت بر مسیر میان‌مدت کشور فراهم می‌آورد، پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها رد کلیات لایحه کنونی، الزام دولت به ارائه لایحه تمدید یک‌ساله دوره برنامه پنجم توسعه به مجلس شورای اسلامی و اعطای فرصت ۶ ماهه به دولت محترم برای ارائه لایحه برنامه‌ای با چارچوب‌های مشخص است.

لازم به ذکر است که اجرای مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که ناظر به نحوه بررسی و تصویب لوایح برنامه است (نظیر مهلت‌های بررسی، تشکیل کمیسیون تلفیق و ...) نسبت به لایحه حاضر نادرست و مغایر این قانون 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 بوده و راه‌حل‌های حاکمیت برای مدیریت مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را در بر داشته باشد و زمینه مواجهه خردورزان با تحولات بین‌المللی را فراهم کند.^۱
- ترمیم وابستگی‌های راهبردی و مقاوم‌سازی اقتصاد ایران در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.

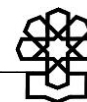
- زمینه‌سازی برای اصلاح نظام انگیزشی در اقتصاد ایران از طریق «ایجاد نهادهای مشوق رشد و

۱. همچنین تصویب قانون برنامه توسط مجلس لازمه اصل تفکیک قوا و رعایت آن توسط مجموعه حاکمیت می‌باشد، در غیر این صورت نمی‌توان الزامی را برای سایر قوا جهت رعایت برنامه مصوب هیئت وزیران مقرر نمود.

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، اهمیت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی، محدود شدن عدالت محوری 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 کسب و کار، 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.



جدول ۱. موضوع مواد لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» همراه با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مربوط

ماده لایحه	موضوع	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ^۱
۱	مالیات بر ارزش افزوده و عوارض آلاینده‌گی	-	-
۲	- همسو کردن بودجه‌های سنواتی با برنامه - سهم صندوق توسعه ملی - بودجه‌ریزی عملیاتی	۳۹	-
۳	نظام مالی و استفاده از تسهیلات خارجی	۵	-
۴	- نظام جامع تأمین مالی - انتشار اوراق بهادار جهت تسویه بدهی‌های دولت - انتشار صکوک	۵	-
۵	پرداخت تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی	۱۹، ۱۰-۲	-
۶	فضای کسب و کار	۲	-
۷	اصلاح نظام اداری	۷	۱۶
۸	حفاظت از محیط زیست	-	-
۹	هدفمندی یارانه‌ها قیمت آب و انرژی	۱۴	۴
۱۰	آب و بهره‌وری آب در کشاورزی	-	-
۱۱	افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد	-	۱
۱۲	زیرساخت‌های تجارت خارجی و ترانزیت	۴	۱۰
۱۳	ایجاد زیرساخت‌های حمل و نقل ریلی	-	-
۱۴	- اقتصاد دانش بنیان - آموزش و پرورش - آموزش عالی	۸۰، ۷۹، ۷۸	۱ و ۲
۱۵	- بخش سلامت، توسعه کمی و کیفی - جذب نیروی کار جوان توسط بخش خصوصی	۴۲، ۴-۴۳	-
۱۶	- بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - اورژانس	-	-
۱۷	- ارتباطات و فناوری اطلاعات - توسعه دولت الکترونیک	۱-۷۷، ۳۴، ۳۲، ۳۱	۱۶
۱۸	رشد بهره‌وری و چرخه مدیریت بهره‌وری	-	۳
۱۹	بسترسازی فرهنگی	۷۳، ۷۱	-
۲۰	میراث فرهنگی و گردشگری	۷۲، ۵۱	-

۱. در بررسی رابطه بین هر یک از مواد لایحه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، هر نوع ارتباط اعم از «ارتباط حداقلی» و «حداکثری» لحاظ شده است. اما چنانچه ارتباط هر یک از بندهای ذیل مواد لایحه با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مورد بررسی دقیق قرار گیرد، نتیجه تا حدودی متفاوت خواهد بود.

ماده لایحه	موضوع	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ^۱
۲۱	- عدالت منطقه‌ای - اختصاص ۲ درصد منابع صادرات نفت و گاز طبیعی	۱۹	۳
۲۲	مبارزه با مواد مخدر	۵۷	-
۲۳	نظارت بانک مرکزی بر بازار و مؤسسات پولی و بانکی و اعتباری	۹	۱۹
۲۴	امور قضایی مرتبط با نهاد خانواده و زندان‌ها	۶۵، ۶۴، ۵۶	-
۲۵	هماهنگی قدرت‌ها در زمینه سیاست‌های خارجی	۶۳، ۶۲، ۶۰، ۵۹	۱۲
۲۶	اهمیت نهاد خانواده و جایگاه زنان	۴۶	-
۲۷	افزایش سرمایه بانک‌های کشاورزی، ملی و سپه	-	-
۲۸	طرح مقابله با شرایط اضطراری نیروگاه‌ها و تأسیسات هسته‌ای	-	۲۲
۲۹	توان دفاعی کشور	۵۳، ۵۲، ۵۱-۵۳	-
۳۰	تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	-	-
۳۱	نظارت بر حسن اجرای احکام برنامه	-	-

مأخذ: مطالعات تحقیق.

جدول ۲. بررسی درصد انطباق مواد و بندهای لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

سیاست‌های کلی	مرتبط		نامرتب		قابل تفسیر ^۱	
	درصد	فراوانی	درصد	فراوانی	درصد	فراوانی
برنامه ششم توسعه	۳۶٪	۳۵	۴۴٪	۴۳	۲۰٪	۱۹
اقتصاد مقاومتی	۲۴٪	۲۶	۶۶٪	۷۱	۹٪	۱۰

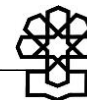
مأخذ: همان.

جدول ۳. بررسی مواد و بندهای لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» از منظر دستگاه مسئول

عنوان	فراوانی	درصد فراوانی
دستگاه مسئول مبهم دارد	دولت	۱۹
	دستگاه‌های اجرایی	۲۳
دستگاه مسئول مشخص دارد	۵۲	۴۸
دستگاه مسئول ندارد	۱۴	۱۳

مأخذ: همان.

۱. منظور از عبارت «قابل تفسیر»: نخست، وجود واژگان و عبارات مشترک در مواد و سیاست‌های کلی و دوم، استنباط وجود ارتباط از محتوای ماده نسبت به سیاست‌های کلی است.



جدول ۴. بررسی مواد لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» از منظر ماهیت تکلیفی و تجویزی مواد و بندها

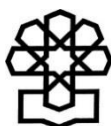
ماهیت مواد و بندها	فراوانی	درصد فراوانی
تکلیفی	۳۹	۳۵
تجویزی	۲۳	۲۱
نامشخص	۴۸	۴۴

مأخذ: همان.

جدول ۵. بررسی مواد لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» از منظر بار مالی مواد و بندها

بار مالی	فراوانی	درصد فراوانی
دارد	۵۵	۵۱
ندارد	۵۲	۴۹

مأخذ: همان.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ۲. ارزیابی اجمالی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین کنندگان: زهرا ذاکری، ایمان تهرانی، مهدی رزم‌آهنگ و حسین رجب‌پور

همکاران: حامد ناظمی، سیدمجتبی حسینی‌پور و حسن امجدیان

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی و سیدمحسن علوی‌منش

متقاضی: کمیسیون تلفیق

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه

۲. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه

۳. اقتصاد مقاومتی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۲