



## رویکرد پیشنهادی مجلس دهم در مواجهه با لایحه برنامه ششم توسعه

### مقدمه

بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته است. این وضعیت ایجاب می‌کند که حرکت‌های آینده کشور با ظرافت، دقت و عمق بیشتری برگزیده شود تا فرصت‌های موجود به تهدید مبدل نشده و فرصت‌های برپا داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد. با توجه به تقدیم لایحه برنامه ششم توسعه (ویرایش جدید) در مردادماه ۱۳۹۵ به مجلس دهم، واکاوی لایحه مذکور می‌تواند به‌عنوان یک مرحله اساسی در تبیین مشکلات کشور و شناسایی ساختارهای معیوبی که خود موجب ایجاد یا تداوم مشکلات مذکور شده‌اند، به حساب آید. در حال حاضر پس از نقدهای وارده از سوی نهادهای مختلف از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس به لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم، دولت محترم با اضافه کردن سه ماده و چهار جدول در ابتدای لایحه قبلی و برخی تغییرات شکلی جزئی، مجدداً لایحه مذکور (که بسیاری از مشکلات و ایرادات سابق آن به قوت خود باقی است) را تقدیم مجلس دهم کرده است. در این گزارش مختصر ابتدا به‌صورت اجمالی لایحه برنامه ششم مورد بررسی قرار گرفته و سپس سناریوهای مطلوب جهت مواجهه با لایحه برنامه ششم توسعه ارائه شده است.

### ۱. لایحه برنامه ششم توسعه (ویرایش جدید)

لایحه برنامه ششم توسعه که طی نامه شماره ۶۱۹۲۶۸ مورخ ۱۳۹۵/۵/۴ به امضای جناب آقای دکتر محمدباقر نوبخت، خطاب به جناب آقای دکتر لاریجانی رئیس محترم مجلس شورای اسلامی ارسال شده، در پنج بخش قابل طبقه‌بندی است: **بخش اول اهداف:** این بخش شامل ماده (۱) بوده و در آن اهداف کمی کلان و بخش‌های اقتصادی به‌منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۸ درصد و ضریب جینی ۰/۳۴ در سال پایانی برنامه و برخی اهداف کمی دیگر تعیین شده‌اند.

**بخش دوم منابع مالی و سرمایه‌گذاری:** این بخش شامل ماده (۲) است و در آن منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف برنامه ششم در قالب دو جدول برآورد شده است.

**بخش سوم اولویت‌ها و مسائل محوری:** ماده (۳) در این قسمت قرار داشته و مسائل محوری برنامه در چهار اولویت: «موضوعات خاص راهبردی شامل آب و محیط زیست»، «موضوعات خاص مکان‌محور شامل توسعه سواحل مکران و حاشیه شهرها»، «موضوعات خاص بخشی پیش‌روی اقتصاد شامل معدن و صنایع معدنی، گردشگری، ترانزیت و حمل‌ونقل ریلی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، انرژی» و «موضوعات خاص کلان فرابخشی شامل محیط کسب‌وکار، اشتغال، تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، توانمندسازی محرومین و فقرا» می‌باشد. علاوه بر موارد فوق در ماده (۳) لایحه برنامه ششم توسعه، طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با مسائل محوری مذکور و برنامه‌ها و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در بودجه‌ریزی سالیانه نیز اولویت‌دار معرفی شده‌اند.

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:  
۲۲۰۱۴۹۳۷

تاریخ انتشار:  
۱۳۹۵/۵/۱۷

گردشگری، ترانزیت و حمل‌ونقل ریلی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، انرژی» و «موضوعات خاص کلان فرابخشی شامل محیط کسب‌وکار، اشتغال، تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، توانمندسازی محرومین و فقرا» می‌باشد. علاوه بر موارد فوق در ماده (۳) لایحه برنامه ششم توسعه، طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با مسائل محوری مذکور و برنامه‌ها و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در بودجه‌ریزی سالیانه نیز اولویت‌دار معرفی شده‌اند.

**بخش چهارم احکام مورد نیاز:** این بخش شامل مواد (۴) تا (۳۵) بوده و به احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه پرداخته است. این بخش عمدتاً مشابه با لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه است.

**بخش پنجم پیوست:** در قسمت پیوست لایحه برنامه برنامه‌های ملی، طرح‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۵ ارائه شده است.

براساس بررسی‌های صورت گرفته، تغییرات اندکی در لایحه برنامه ششم توسعه نسبت به لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه ایجاد شده است که اغلب ماهیت شکلی دارند. البته ضروری است در ارتباط با جداول کمی اضافه شده (مواد ۱ تا ۳) در لایحه برنامه ششم توجه شود که جداول مذکور هویت مشخصی ندارند و معلوم نیست با چه منطقی‌گزینش شده‌اند از روی چه مکانیسمی به‌وجود آمده‌اند و منطق رفتاری آنها به چه صورت است؟ در سند برنامه منتشره توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیز الگوی مشخصی ارائه نشده است. از سوی دیگر منحصر به فرد بودن راه‌حل‌های ارائه شده برای مواجهه با مشکلات پیش روی کشور نیز محل تردید است.

در ادامه برخی از مهمترین کاستی‌های لایحه برنامه ششم توسعه (ویرایش جدید) مورد واکاوی قرار گرفته است:

**- بی‌توجهی به مسائل اساسی پیش‌روی کشور:** لایحه برنامه ششم توسعه در احکام خود برای مهمترین مسائل و بحران‌های کشور، راهکار متناسبی ارائه نکرده و تنها به برخی الزام‌ها یا سیاست‌های بعضاً امتحان شده بسنده کرده است. به‌طور مثال راهکار حل اشتغال در این لایحه تنها در ماده (۲۱) و منحصر به دو سال عدم پرداخت سهم کارفرما و بیمه بیکاری شده است.

**- بی‌توجهی به وضعیت موجود کشور و امکان‌پذیری برنامه:** جداول کمی ارائه شده در ابتدای لایحه این تصور را متبادر می‌سازد که گویی تا امروز عملکردی نزدیک به اهداف تعیین شده داشته‌ایم، تمامی زیرساخت‌ها و پیش‌نیازها آماده است و قرار است تنها اندکی وضعیت گذشته را بهبود بخشیم. این‌گونه برنامه‌ریزی در عمل ناکارآمد است و تنها دستاورد آن برای دولت تعهدی بزرگ است که امکان‌پذیری آن نیز محل تردید است.

**- بی‌توجهی به بند «۱» قانون برنامه پنجم توسعه و نامشخص بودن نسبت لایحه برنامه ششم توسعه با الگوی توسعه**

**اسلامی - ایرانی**

**- نامشخص بودن روش تعیین اولویت‌ها:** مشخص نیست اولویت‌های معرفی شده بر چه مبنایی انتخاب شده‌اند. برای مثال مشخص نیست کدام بخش خصوصی قرار است در مکران به فعالیت بپردازد و چه انگیزه‌ای برای جذب سرمایه در این منطقه وجود دارد؟ و یا چرا برخی اولویت‌هایی که در اسناد پیشین دولت ذکر شده بود مانند بحران صندوق‌های تأمین اجتماعی حذف شده است؟

**- نامشخص بودن نسبت مواد لایحه با اقتصاد مقاومتی:** اقتصاد مقاومتی حاوی یک نوع نگاه از آینده به حال است. به‌عبارت دیگر اقتصاد مقاومتی تهدیدهایی که می‌تواند در آینده کشور را دچار بحران کند، شناسایی کرده و با هدف افزایش تاب‌آوری و کاهش صدمات احتمالی برنامه‌ریزی می‌کند. حال آنکه لایحه برنامه تقدیمی از این ویژگی برخوردار نیست و مشخص نیست افزوده سیاست‌های اتخاذی با فرض تحقق آنها چیست و چقدر ضریب مقاومت کشور را بالا می‌برد؟

**– نامشخص و مبهم بودن نحوه تأمین منابع مالی مورد نیاز تحقق برنامه:** در مورد منابع مورد نیاز برنامه و ترکیب ذکر

شده برای متوسط سالیانه قابل توجه است که:

۱. منابع مذکور در جداول ۲ و ۴ غیرقابل اتکا به منظر می‌رسد. این مسئله چه در خصوص منابع داخلی و چه در ارتباط با منابع خارجی موضوعیت دارد. برای مثال با توجه به اینکه دولت در حال حاضر بدهی قابل ملاحظه‌ای دارد، همچنان تلاش دارد با انتشار اوراق بدهی از بازار سرمایه و بازارهای مالی کشور منابعی به دست آورد که این امر افزودن بار اضافی بر دوش اقتصاد ملی محسوب می‌شود.

۲. رقم مربوط به صندوق توسعه ملی نیز از نظر منطق فعالیت صندوق و هم از نظر مقدار منابع ذکر شده محل تردید است.

۳. حتی اگر به صورت خوشبینانه فرض شود که منابع مالی سالیانه ارائه شده در لایحه به درستی و در زمان مورد نیاز تأمین شود، هنوز ارتباط بین تشکیل سرمایه ثابت ناخالص با ارقام ذکر شده و رشد اقتصادی و تورم نامشخص است.

**– نامشخص بودن ارتباط اهداف، اولویت‌ها و طرح‌های مطرح شده در لایحه:** با توجه به طبقه‌بندی جدید ارائه شده در

لایحه برنامه ششم توسعه، اهداف و اولویت‌هایی به طور جداگانه مطرح شده‌اند که نسبت اولویت‌های معرفی شده حتی با فرض اینکه مبنای علمی برای انتخاب آنها وجود داشته است، با اهداف برنامه تبیین نشده است. از سوی دیگر هم ردیف با اولویت‌های برنامه ششم، طرح‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی نیز اولویت‌دار معرفی شده‌اند، حال آنکه انتظار می‌رود اهداف، اولویت‌ها و پروژه‌های عملیاتی در طول یکدیگر و در راستای توسعه برگزیده شوند. در خصوص هدفی مانند رشد ۲۲ درصدی صادرات غیرنفتی، بیکاری ۷ درصد و رشد بهره‌وری ۲/۸ درصدی چه احکام و تدابیری اندیشیده شده است؟ همچنین این ابهام وجود دارد که ارتباط بین پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و اهداف و اولویت‌های لایحه برنامه ششم توسعه چگونه برقرار خواهد شد؟

**۲. پیشنهادی جهت مواجهه با برنامه ششم توسعه**

با توجه به کاستی‌های ذکر شده در ارتباط با لایحه برنامه ششم توسعه، می‌توان گفت لایحه مذکور ویژگی‌های یک برنامه توسعه را نداشته و در شرایط خطیر کنونی آنطور که شایسته است به مسائل اساسی پیش روی کشور نپرداخته است. بنابراین انتظار می‌رود کلیات لایحه برنامه ششم توسعه، به علت کاستی‌های جدی که در بخش‌های پیشین تبیین گردید، توسط مجلس مورد پذیرش قرار نگیرد.

همچنین انجام وظیفه نمایندگی ایجاب می‌کند که واکنش نمایندگان پس از رد کلیات لایحه، به ترتیبی عامل ایجاد نظم در دولت شود. بنابراین در ارتباط با جداول کمی ارائه شده توسط دولت، مجلس باید عنایت داشته باشد که معیارهای ارائه شده توسط دولت باید قابل ردیابی باشد و به هیچ وجه به سال پایانی برنامه موقوف نشود.

همچنین ضروری است انواع منابع قابل تجهیز با رویکرد واقع‌بینانه و قابل دستیابی تعیین شده و سپس مأموریت اصلی برنامه رفع انواع محدودیت‌ها و اصلاح مسائلی است که می‌توانند موجبات افزایش کارایی منابع در دسترس را فراهم کند.

شایان ذکر است، در صورت عدم رد کلیات لایحه برنامه ششم توسعه توسط مجلس محترم و با توجه به کاستی‌های فراوان لایحه مذکور، مجلس مجبور به دخالت در محتوای برنامه خواهد شد. به عبارت دیگر تصویب کلیات لایحه برنامه، محملی برای انبوهی از خواسته‌های ناسازگار استانی، منطقه‌ای و دستگاهی خواهد شد که نه تنها موجب بروز پراکندگی و ناهماهنگی‌های متناقض با فلسفه برنامه‌ریزی می‌گردند، اغلب با بار مالی نیز همراه هستند که این مسئله می‌تواند عدم همراهی دولت را به همراه داشته باشد.

از سوی دیگر تجربه اظهار نظر شورای نگهبان در ارتباط با لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور، حکایت از وجود محدودیت برای دخالت مجلس دارد، بنابراین نمی‌توان انتظار داشت، تلاش‌های همراه با حسن نیت نمایندگان محترم مجلس، بتواند کاستی‌های جدی لایحه برنامه ششم توسعه را مرتفع سازد.