درباره برنامه ششم توسعه (۱۶)
پیشنهادی برای نحوه مواجهه مجلس دهم
با لایحه برنامه ششم توسعه

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۴۶

مردادماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

به‌نام خدا

فهرست مطالب

چکیده ۱
مقدمه ۳
۱. تبیین وضعیت کشور در آستانه ورود به برنامه ششم توسعه و لزوم حرکت بر مبنای برنامه ۴
۱-۱. مواجهه با مسائل حیاتی اقتصاد ایران ۴
۱-۲. وضعیت محیط خارجی کشور از منظر سیاسی و اقتصادی ۴
۱-۳. وضعیت بازار نفت در جهان ۵
۱-۴. وضعیت محیط داخلی اقتصاد کشور ۵
۱-۵. چشم‌انداز مالی کشور ۶
۲. دیدگاه قوه مجریه در مورد جایگاه مجلس در برنامه‌های توسعه ۶
۳. روند طی شده تدوین و تقدیم لوایح مرتبط با برنامه ششم توسعه ۷
۳-۱. لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور ۹
۳-۲. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) ۱۰
۳-۳. سند برنامه ششم توسعه ۱۱
۳-۴. لایحه برنامه ششم توسعه (ویرایش جدید) ۱۳
۴. پیشنهادی برلی مواجهه با لایحه برنامه ششم توسعه ۱۹
پیوست ۲۲
منابع و مآخذ ۲۴

درباره برنامه ششم توسعه (۱۶)
پیشنهادهایی برای نحوه مواجهه مجلس دهم با لایحه برنامه ششم توسعه

چکیده

بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی 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 برخی فرصت‌های برباد داده شده گذشته، تا حد زیادی جبران گردد.

با در نظر گرفتن شرایط خطیر کنونی کشور و اهمیت برنامه‌های توسعه در برون‌رفت از دام توسعه‌نیافتگی، انتظار می‌رفت دولت با استفاده از فرصت تمدید یک‌ساله برنامه پنجم توسعه، برنامه توسعه‌ای برازنده وضعیت کشور را ارائه می‌کرد و از تقدیم دوباره احکام پراکنده‌ای که در گذشته مدون کرده است، خودداری می‌نمود. اکنون و پس از نقدهای وارده به لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم، دولت محترم با اضافه کردن سه ماده و چهار جدول در ابتدای لایحه احکام و برخی تغییرات جزئی، مجدداً لایحه مذکور را تقدیم مجلس دهم کرده است.

در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت لایحه جدید نیز ویژگی‌های یک برنامه توسعه را نداشته و در شرایط خطیر کنونی آن‌طور که شایسته است به مسائل اساسی پیش روی کشور نپرداخته است. با ارائه لایحه برنامه ششم به شکل کنونی، مجلس شورای اسلامی در موقعیت دشواری قرار گرفته است:

از یک‌سو **در صورت عدم رد کلیات لایحه** برنامه ششم توسعه توسط مجلس محترم و با توجه به کاستی‌های لایحه مذکور، مجلس مجبور به دخالت در محتوای برنامه خواهد شد. به‌عبارت دیگر تصویب کلیات لایحه برنامه، محملی برای انبوهی از خواسته‌های ناسازگار استانی، منطقه‌ای و دستگاهی به‌وجود خواهد آورد که نه تنها موجب پراکندگی و ناهماهنگی (متناقض با فلسفه برنامه‌ریزی) و ایجاد بار مالی می‌گردد بلکه این مسئله می‌تواند عدم همراهی دولت در مرحله اجرا را به همراه داشته باشد.

همچنین تجربه اظهارنظر شورای نگهبان درباره لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، حکایت از وجود قیودی برای دخالت مجلس دارد و لذا نمی‌توان انتظار داشت، تلاش‌های همراه با حسن نیت نمایندگان محترم مجلس، بتواند کاستی‌های جدی لایحه برنامه ششم توسعه را مرتفع سازد.

از طرف دیگر، **با رد کلیات لایحه برنامه ششم توسعه**، ارائه مجدد لایحه به ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۵ و انتهای دوره دولت یازدهم موکول خواهد شد و اصرار دولت برای ارائه برنامه در چارچوب کنونی

به مجلس شورای اسلامی، می‌تواند منجر به فقدان وجود برنامه‌ای مصوب (هر چند ناقص) در کشور شود.

دو راهبرد توسط کارشناسان پیشنهاد شده است:

راهبرد اول: عدم تغییر کلی محتوای لایحه برنامه ششم توسعه توسط مجلس شورای اسلامی. طبق این راهبرد پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با مدنظر قرار دادن سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی توسط مقام معظم رهبری و تعیین اهداف کمّی (درباره بندها و موضوعاتی که امکانپذیر است) ضمن مذاکره با دولت چند جدول یا بند به جداول پیشنهادی دولت اضافه کند (پیوست). بدین‌ترتیب با عدم دخالت در تهیه برنامه، مجلس صلاحیت‌های نظارتی خود را به‌طور کامل حفظ خواهد کرد و دولت را موظف به پاسخگویی درباره اهداف و ارقام پیشنهادی می‌کند.

راهبرد دوم: همکاری مجلس و دولت به عنوان اجزای اساسی نظام برنامه‌ریزی، جهت اصلاح لایحه پیشنهادی به‌گونه‌ای که ویژگی‌های حداقلی برنامه را داشته باشد. برای تحقق این مهم پیشنهاد می‌شود:

گام اول: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ضمن رایزنی با کمیسیون‌های تخصصی و سازمان برنامه و بودجه، محورهای مهم و اولویت‌هایی که باید در برنامه ششم توسعه مدنظر قرار گیرند را تعیین کنند و کمیته‌های مشترک اصلاح برنامه ششم توسعه، متشکل از دولت و مجلس به منظور بررسی لایحه برنامه و تعیین تکلیف موضوعات اساسی پیش روی کشور تشکیل شود.

دستور کار این کمیته‌ها بررسی ابعاد موضوعاتی نظیر آب، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، فقر، بیکاری و اشتغال، نابرابری‌های منطقه‌ای و بدهی‌های دولت است که باید در لایحه برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گیرد. توافق درباره راهکارهای مشخص جهت حل‌وفصل معضلات مزبور نیز در این کمیته‌ها انجام خواهد شد.

گام دوم: براساس تفاهم صورت گرفته، دولت متعهد شود مصوبات کمیته‌های مشترک را به لایحه برنامه ششم توسعه اضافه کند.

بدین ترتیب در صورت تحقق راهکار میانی پیشنهادی، مزایای ذیل قابل انتظار است:

- چالش‌ها و مشکلات اساسی کشور بدون راهکار باقی نمی‌ماند.
- از آنجا که پیشنهادهای اصلاحی کمیته‌های مشترک مورد تأیید دولت بوده و همراه با لایحه برنامه ششم تقدیم مجلس می‌شود، بنابراین با ایراد مخالفت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی (مبنی‌بر داشتن بار مالی) مواجه نخواهد شد.

در عین حال که نمایندگان محترم مجلس می‌توانند پیشنهادهای اصلاحی خود را نسبت به لایحه ارائه دهند، اما با محدود ساختن حوزه پذیرش پیشنهادات به اولویت‌های تعیین شده و ضرورت تبیین

ارتباط و اثربخشی آنها بر حل مشکلات اساسی کشور، از ارائه پیشنهادهای پراکنده جلوگیری خواهد شد.

مقدمه

بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته است، به‌ویژه آنکه در کمتر دوره‌ای برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه سیاسی مطلوب تا این حد حساس و جدی بوده است. این درحالی است که از یک طرف به‌دلایل گوناگون ازجمله مباحث مربوط به حل‌وفصل منازعه هسته‌ای، کانون‌های تفکر در کشور به‌صورت فرعی درگیر موضوع برنامه ششم توسعه شده‌اند و از طرف دیگر اختلاف‌نظرهایی به‌ویژه در سطح مقامات سیاستگذار و تصمیم‌گیر درباره لزوم برنامه‌ریزی، نوع برنامه، نقش قوه مجریه و قوه مقننه در برنامه توسعه و ... وجود دارد.

به استناد گزارش‌های کارشناسی و تحلیلی متعدد می‌توان ادعا کرد شرایط کشور هم از لحاظ مسائل، چالش‌ها و در عین حال ظرفیت‌های داخلی و هم از لحاظ شرایط پیرامونی هیچ‌گاه تا این اندازه پر اهمیت نبوده است. درحال حاضر، اقتصاد و جامعه ایران در چنان وضعیت حساسی قرار گرفته که شاید بتوان گفت در تاریخ معاصر این مرزوبوم کم‌سابقه است و در کمتر دوره‌ای، برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مطلوب تا این حد حساس، جدی و ضروری بوده است. همین موقعیت موجب اهمیت مضاعف برنامه‌ریزی در این شرایط ویژه می‌گردد.

در ادامه به‌منظور تبیین اهمیت برنامه‌ریزی در کشور، ابتدا به بررسی وضعیت کشور در آستانه ورود به برنامه ششم توسعه و لزوم حرکت برمبنای برنامه پرداخته شده و سپس دیدگاه قوه مجریه نسبت به جایگاه مجلس در برنامه‌های توسعه و مسیر طی شده تدوین و تقدیم لوایح مرتبط با برنامه ششم توسعه توسط دولت، ویژگی‌های آنها و روند بررسی‌های صورت گرفته در مجلس به صورت مختصر مورد واکاوی قرار گرفته و در نهایت پیشنهادهای مرکز پژوهش‌های مجلس در ارتباط با نحوه مواجهه مجلس دهم با برنامه ششم توسعه ارائه شده است.

۱. تبیین وضعیت کشور در آستانه ورود به برنامه ششم توسعه و لزوم حرکت برمبنای برنامه

همان‌گونه که در ابتدا ذکر شد بحث‌های مربوط به برنامه ششم توسعه در زمانی مطرح می‌شود که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته است. مهمترین دلایل حساسیت و ویژه بودن زمان حاضر و ضرورت تدوین برنامه توسعه عبارتند از:

۱-۱. مواجهه با مسائل حیاتی اقتصاد ایران

درحال حاضر، اقتصاد و جامعه ایران با مسائلی مواجه است که حیات بلندمدت جامعه ایرانی در گرو یافتن راه‌حل برای آنهاست. پرداختن به این مسائل با توجه به اهمیتی که برای تداوم زندگی ایرانیان و توسعه اقتصادی کشور دارد حتی نیازمند برنامه‌هایی فراتر از برنامه‌های متعارف توسعه است، اما در شرایط کنونی انتظار می‌رود که برنامه ششم توسعه به شکل بایسته‌ای به آنها توجه کند. ازجمله مهمترین مسائل کشور می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- محدود شدن منابع حیاتی مانند منابع آبی کشور،
- بحران‌های زیست‌محیطی،
- وضعیت ناهنجار استفاده از منابع انرژی،
- افت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی،
- محدود شدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی،
- نابرابری منطقه‌ای،
- بزرگ و ناکارآمد شدن بخش عمومی،
- بحران بدهی‌های دولت،
- معضل تراز مالی صندوق‌های بازنشستگی،
- وجود زمینه‌های فسادزا در شئون مختلف زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور،
- کوچک شدن نقش و جایگاه اقتصاد ایران در جهان.

۲-۱. وضعیت محیط خارجی کشور از منظر سیاسی و اقتصادی

در زمان حاضر، خاورمیانه در تب و تاب ویژه‌ای قرار دارد که توانمندی ایران را برای حفظ ثبات خود می‌طلبد. اگر ایران بتواند در مقام محور ثبات عمل کند، بسیاری از ناآرامی‌های محیطی در منطقه محدود خواهد شد. برای این‌کار ایران باید بتواند منابع مالی و فیزیکی کافی در اختیار داشته باشد. بنابراین می‌توان گفت در کمتر دوره‌ای از تاریخ برنامه‌ریزی کشور، برنامه‌ریزی برای دستیابی به جایگاه سیاسی مطلوب، تا به این سطح، حساس و پراهمیت بوده است.

۳-۱. وضعیت بازار نفت در جهان

بازار نفت جهان پس از سپری کردن چرخه‌ای از قیمت‌های بالا و رسیدن به اشباع، دوره رکود را طی می‌کند که چشم‌انداز آن، محدود شدن کاربرد سوخت‌های فسیلی را به‌عنوان یکی از گزینه‌های نه چندان نامحتمل در خود جای داده است. این بدان معناست که جهان در مرز دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و ایرانِ وابسته به نفت به نقطه‌ای رسیده است که باید تصمیمی قاطع در مورد سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند. در این تصمیم، «قطع وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی»، «کارآمدسازی مصرف انرژی در کشور» و «افزایش سهم انرژی‌های پاک» در شمار اجزای تفکیک‌ناپذیر و البته اولویت‌دار قرار دارد.

ایران امروز، بیش از سایر کشورهای جهان، به گزینش سیاست‌های انرژی‌های پاک و پایدار نیازمند است؛ زیرا در دو دهه اخیر که جهان این تحولات را تجربه کرده، کشور اصلاحات چندانی برای رسیدن به جایگاه برتر در زمینه نقش انرژی در توسعه ملی، انجام نداده است. تحولات بازار نفت سبب شده که چشم‌انداز آینده برای ایران، روشن‌تر شود و امروز به باور عمومی متخصصان بازسازی بازار انرژی (تولید، انتقال، توزیع، مصرف و صادرات) محوری اجتناب‌ناپذیر برای پایداری زندگی اقتصادی ایران است.

۴-۱. وضعیت محیط داخلی اقتصاد کشور

برای نشان دادن ویژگی محیط داخلی اقتصاد ایران به برخی حقایق آشکار شده می‌توان استناد کرد ازجمله آنکه از بهار ۱۳۹۱ تا زمان تدوین این گزارش (تیرماه ۱۳۹۵)، اقتصاد ایران جز در یک مقطع کوتاه در سال ۱۳۹۳ در یک رکود کم‌سابقه به سر می‌برد. درآمد ملی سرانه ایرانیان طی دو سال نخست رکود بیش از ۲۱ درصد کاهش یافته و ارزش پول ملی به یک‌سوم سقوط کرده است که نشان از مقاوم نبودن ساخت اقتصاد ملی دارد. هم‌اکنون آخرین آمارهای اشتغال کشور حکایت از کاهش تعداد شاغلان در تابستان ۱۳۹۴ نسبت به دوره اوج رکود یعنی تابستان ۱۳۹۲ دارد. این شاخص‌ها با روند کمبود تقاضای مؤثر برای بنگاه‌های داخلی و کاهش میزان تولید، کاملاً سازگار است.

در مواجهه با این کمبود تقاضا با کاهش درآمدهای نفتی دولت، توان تحریک رشد و اشتغال‌آفرینی دولت نیز به‌صورت محسوسی آسیب دیده است و هزینه‌های عمرانی دولت نسبت به قیمت‌های سال ۱۳۹۰ کاهش ملموسی را نشان می‌دهد. در چنین شرایطی، به جهت تجارت بین‌الملل نیز گرچه فشارهای خارجی موجب مثبت شدن تراز تجاری کشور شده است، اما هم واردات و هم صادرات کاهش یافته است. بدین ترتیب بخش واقعی اقتصاد ایران به‌طور خاص نیازمند یک برنامه کاملاً ویژه و مؤثر از منظر توسعه می‌باشد.

۵-۱. چشم‌انداز مالی کشور

وضعیت ارزی کشور نیز در شرایط کنونی چشم‌اندازی ویژه دارد. از یک‌سو برگشت منابعی که به هر شکل در جریان تحریم هسته‌ای، در زمان مقرر در اختیار دولت وقت قرار نگرفته و محوری برای برنامه‌ریزی‌های مختلف توسط دولت کنونی شده بود در حدود مورد انتظار تحقق نیافته است. ازسوی دیگر چشم‌انداز بازار نفت به‌گونه‌ای است که دوره برنامه ششم توسعه را به دوره دشوار در تأمین منابع ارزی بدل خواهد ساخت.

با عنایت به پنج مؤلفه فوق به‌نظر می‌رسد برنامه ششم توسعه، نقشی کلیدی در ساماندهی به وضعیت کشور برای رسیدن به مرزهای مطلوب برعهده دارد و می‌تواند کشور را به سمت حرکت در مسیر توسعه پایدار و اصلاح مشکلات کلیدی سوق دهد؛ از طرف دیگر عدم تشخیص صحیح اولویت‌ها، عدم توجه کافی به منابع محدود در دسترس و اقدامات جزیره‌ای، مقطعی، کوتاه‌مدت و غیرکارشناسی نتیجه‌ای جز تعمیق معضلات فعلی نخواهد داشت.[۱]

۲. دیدگاه قوه مجریه در مورد جایگاه مجلس در برنامه‌های توسعه

مروری بر اسناد مربوط به تهیه برنامه ششم توسعه که توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت منتشر شده بیانگر آن است که در طول دو سال اخیر درباره نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی، این ایده در دولت تقویت شده که جایگاه مجلس شورای اسلامی، تصویب برخی مجوزهای قانونی است و بخش‌های دیگر برنامه (حتی اهداف کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اهداف کمی، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز) توسط هیئت وزیران تصویب خواهد شد.

حال آنکه برنامه توسعه تنها برنامه اداره ارکان اجرایی کشور نیست و تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی کارکردهای مهمی دارد که ازجمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- 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 که در محدوده قوه مجریه جای نمی‌گیرند،
- انتظام‌بخشی 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.

---

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به: درباره برنامه ششم توسعه (١٤) ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی، شماره مسلسل: ١٤٦٣٤، ١٣٩٤.

بنابراین با توجه به شرایط خطیر کشور لازم است به برنامه ششم توسعه به‌عنوان سند وفاق ملی که برآمده از مشارکت همه ارکان و قوای کشور، کلیه ذینفعان و ذیربطان توسعه نگریسته شود.

به عبارتی نوع برخورد دولت با برنامه ششم و ارائه لایحه‌ای که حتی در عنوان آن نیز جای تأمل وجود دارد، نشان‌دهنده آن است که استنباط حقوقی متفاوتی از نحوه ارائه لایحه برنامه توسعه در دولت حکمفرماست که این استنباط محل بحث و مناقشه بوده و می‌تواند محدودکننده اختیارات و جایگاه قانونی مجلس در فرآیند یک برنامه توسعه باشد.

۳. روند طی شده تدوین و تقدیم لوایح مرتبط با برنامه ششم توسعه

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فعالیت جدی در زمینه تهیه برنامه ششم توسعه را از اوایل سال ۱۳۹۳ آغاز کرد. در مردادماه سال ۱۳۹۳ سندی تحت عنوان «نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران» توسط معاونت برنامه‌ریزی آن سازمان (که در آن زمان هنوز تحت عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی فعالیت می‌کرد) منتشر شد. در این سند نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه معرفی گردید. نظام برنامه‌ریزی مشتمل بر موارد زیر بود:

- مبانی حاکم بر تدوین برنامه ششم توسعه،
- ویژگی‌های برنامه ششم توسعه،
- محتوای برنامه ششم توسعه،
- فرآیندهای تدوین برنامه،
- ساختار تدوین برنامه.[۱]

سند مزبور در مردادماه سال ۱۳۹۴ مورد بازنگری قرار گرفت.[۲] صرفنظر از برخی تغییرات جزئی، عمده‌ترین نکات درباره برنامه ششم توسعه در اسناد مزبور عبارت است از:

۱. رویکرد اصلی برنامه ششم در هر دو سند، «جامع‌نگر با نگاه ویژه به موضوعات خاص» بیان شده است.

۲. سطح تفصیل برنامه برای بخش و فرابخش در حد برنامه راهبردی، برای هریک از موضوعات خاص در سطح برنامه راهبردی و عملیاتی و برای هریک از استان‌ها در سطح تهیه سند توسعه استان بیان شده است. ضمناً برنامه عملیاتی بخشی و فرابخشی و استان‌ها پس از تصویب قانون برنامه ششم تهیه خواهد شد.

عمده‌ترین تفاوت‌ها بین این دو سند مزبور عبارتند از:

- محتوای «لایحه برنامه ششم توسعه» در بازنگری سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم

---

۱. معاونت برنامه‌ریزي، معاونت برنامه‌ریزي نظارت راهبردي رئیس‌جمهور، گزارش ۷، مردادماه ۱۳۹۳.
۲. معاونت هماهنگي برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزي کشور، مردادماه ۱۳۹٤.

توسعه که در مردادماه سال ۱۳۹۴ مورد بازنگری قرار گرفت نسبت به سند قبلی تغییر کرده است به‌گونه‌ای که در ابتدا قرار بود که لایحه برنامه ششم توسعه شامل موارد زیر باشد:

الف) مجموعه احکام،

ب) جداول کمّی برنامه شامل اهداف کلان اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و جداول پیش‌بینی منابع،

ج) موضوعات خاص (درصد برنامه عملیاتی)،

د) برنامه راهبردی بخش و فرابخش.

در بازنگری سند فوق در مردادماه سال ۱۳۹۴ تأکید شده است که لایحه برنامه فقط شامل «احکام برنامه ششم» است و تصویب تصویر کلان برنامه و جداول کمّی شامل اهداف و جداول منابع و مصارف و برنامه‌های عملیاتی موضوعات خاص توسط هیئت وزیران صورت خواهد گرفت.[۱]

بخشی از تغییرات در نظامنامه مزبور ناشی از تغییر و تحول سازمانی و احیای مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بود و تغییر زمانبندی ارائه لایحه نیز به زمان ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴/۴/۹) و لزوم زمانبندی مجدد فعالیت‌های پیش‌بینی شده قبلی برای تهیه لایحه، نسبت داده شده است.

با این وجود لایحه ارائه شده ازسوی دولت تفاوت‌های جدی با مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم داشت. به عبارتی مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم توسعه با تغییرات زیادی در هیئت وزیران مواجهه شده : ۲۴ تبصره (۵۳ درصد) از ۴۵ تبصره مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم به‌طور کامل حذف شده، در ۹ تبصره (۲۰ درصد) تغییراتی اعمال شده و تنها ۱۲ تبصره (۲۷ درصد) مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم عیناً در لایحه پیشنهادی قوه مجریه ارائه شده بود.

همچنین نحوه ارائه لایحه برنامه ششم توسعه ازسوی دولت به مجلس شورای اسلامی، حکایت از برخورد متفاوت قوه مجریه با مسئله برنامه‌ریزی و تدوین لایحه برنامه دارد. به‌طوری که ابتدا در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۴ اقدام به ارائه «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» کرد. در ادامه این مسیر دولت در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» را در ۳۱ ماده و با عنوانی متفاوت از عناوین برنامه‌های توسعه قبلی تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده و در نهایت با برگزاری «همایش تبیین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اولین برنامه اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۴، سند برنامه و اسناد پشتیبان آن را رونمایی کرد. در ادامه وضعیت بررسی‌های صورت گرفته درباره هر یک از لوایح مذکور در مجلس شورای اسلامی ارائه شده است:

---

۱. **همان**، ص ۱۹.

۱-۳. لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور

بنا به ادعای صورت گرفته ازسوی قوه مجریه، در این لایحه به‌منظور کاهش حجم لایحه برنامه ششم توسعه، احکامی که ماهیت دائمی داشته و در برنامه‌های توسعه پیشین تکرار شده‌اند، به صورت لایحه تنظیم، به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است. البته واکاوی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم، نشان می‌دهد برخی از مواد ارائه شده در این لایحه نیز ماهیت دائمی دارند و بنابراین می‌توان گفت دلیل مطرح شده جهت ارائه لوایح جداگانه قانع‌کننده نیست.[۱]

بررسی لایحه ۵۰ ماده‌ای مذکور در آذرماه ۱۳۹۴ در کمیسیونی با عنوان کمیسیون مشترک (با حضور نمایندگانی از همه کمیسیون‌های مجلس) آغاز گردید و در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ گزارش یک‌شوری «لایحه تنظیم برخی از احکام توسعه کشور» به‌عنوان مصوبات کمیسیون مشترک چاپ شد. به‌علاوه کمیسیون مشترک در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۹ گزارش یک‌شوری مواد الحاقی مصوبات کمیسیون مذکور، بالغ بر ۷۴ ماده الحاقی به لایحه تنظیم را نیز منتشر و تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است. بررسی لایحه مذکور از روز دوشنبه ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ در دستور کار جلسات علنی مجلس شورای اسلامی قرار گرفت و در نهایت نتایج بررسی‌های صورت گرفته در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۸ تقدیم شورای نگهبان شد.

شورای نگهبان نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ مصوبات مجلس شورای اسلامی را بررسی کرده و نتایج جلسه مذکور را طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۹ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد.[۲] نظرات شورای نگهبان به‌شرح زیر است: «علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است، نظر به اینکه علاوه‌بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده است، با عنایت به اینکه قریب به ۷۰ ماده به‌عنوان مواد الحاقی به آن افزوده شده است، از آنجا که لایحه دولت با مصوبه مجلس ماهیتاً اختلاف فاحشی پیدا کرده و موارد اضافه شده، به‌خصوص مواد الحاقی از مصادیق طرح موضوع اصل هفتادوچهارم قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل هفتادوپنجم نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد». مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۳۹۵ با حذف برخی مواد و ادغام برخی دیگر از مواد الحاقی با مواد پیشنهادی لایحه دولت اقدام به رفع ایرادات شورای نگهبان کرد.

---

۱ . شایسته‌تر این می‌بود که دولت محترم به‌جای آنکه هر کدام از احکام ذکر شده در «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» که با ادعای ماهیت دائمی بدان گونه به مجلس ارائه شد، به‌گونه‌ای عمل می‌کرد که برای هر ماده یا مجموعه مواد انتخاب شده به‌عنوان احکامی با ویژگی دائمی، در قانون حاکم مرتبط جایابی شده و با نظر کارشناسی دستگاه‌های مربوط در قالب لوایحی جداگانه و به‌عنوان اصلاحیه یا الحاقیه به قوانین مادر و مربوط خود آن ارائه می‌شد.

۲ . لازم به توضیح است که نتیجه تصمیم‌گیری درخصوص نحوه رفع ایرادات و ابهامات شورای نگهبان درخصوص این لایحه، بر نوع برخورد مجلس و دولت درخصوص لایحه برنامه ششم توسعه تأثیرگذار خواهد بود و به سرانجام رساندن لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور قبل از ورود به لایحه برنامه ششم حائز اهمیت است.

۲-۳. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه دارای ۳۱ ماده است و براساس مطالب ارائه شده در بخش تعاریف و اختصارات آن، لایحه ارائه شده برنامه توسعه نبوده و «سند توسعه: مجموعه‌ای مشتمل بر اهداف کلی، راهبردها، راهکارها و سیاست‌ها، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز آنها است» که بعداً به تصویب «هیئت وزیران» می‌رسد.

بنابراین می‌توان گفت دولت با ارائه لایحه احکام، تلاش داشت برای «سند توسعه‌ای» از مجلس شورای اسلامی کسب مجوز کند، که تا زمان ارائه لایحه محتوای آن نامشخص بوده و براساس تعاریف ارائه شده در لایحه احکام، توسط هیئت وزیران به تصویب خواهد رسید.

باید توجه داشت که افق برنامه پنجساله عمدتاً فراتر از عمر دولت‌هاست. بدین‌ترتیب همواره این احتمال وجود دارد که دولت تصویب‌کننده در بخشی از زمان اجرای برنامه، دولت فعلی نباشد. بنابراین در صورت تصویب لایحه احکام توسط مجلس شورای اسلامی، مجوزهایی به دولت فعلی داده خواهد شد تا با استفاده از آن یک برنامه رفتاری مدون کند که قطعاً فراتر از دوره عمر دولت یازدهم خواهد بود.

ازسوی دیگر با توجه به تأکید دولت بر عدم نیاز به تصویب سند توسعه (سند برنامه ششم توسعه) در مجلس شورای اسلامی، یک سؤال اساسی ایجاد می‌شود که اگر تصویب مجلس وجود نداشته باشد و به‌عبارت دیگر برنامه توسعه «قانون» نباشد، کدام مجوز به یک دولت اجازه می‌دهد که برای دولت احتمالی دیگر برنامه توسعه نوشته و مصوب کند؟ همچنین مشخص نیست تکلیف سایر قوا، سازمان‌های عمومی غیردولتی، شهرداری‌ها و ... چه خواهد شد؟

پس از برگزاری انتخابات دهمین دوره مجلس در اسفندماه ۱۳۹۴، مجلس نهم تشکیل کمیسیون تلفیق بودجه ۱۳۹۵ را در اولویت قرار داد. با خاتمه یافتن بررسی بودجه ۱۳۹۵ در کمیسیون تلفیق، از اواخر فروردین‌ماه کمیسیون تلفیق برنامه ششم نیز به‌صورت رسمی تشکیل شد. در دو جلسه مورخ ۲۴ و ۲۸ فروردین‌ماه مقرر شد مواد لایحه دولت، پیشنهادهای نمایندگان و کمیسیون‌ها در کنار اهداف و راهبردهای مندرج در سند توسعه برنامه ششم (منتشره سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) مدنظر قرار گیرد.[۱]

کمیسیون تلفیق برنامه لایحه مذکور را ابتدا در چهار کارگروه تخصصی «فرابخشی»، «تولیدی و زیربنایی»، «اجتماعی- فرهنگی» و «امنیتی- دفاعی» مورد بررسی قرار داد و در ادامه با اضافه کردن برخی پیشنهادهای اعضای کارگروه‌های فوق، نمایندگان محترم، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و مطالب استخراجی از سند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-

۱. در این مرحله مرکز پژوهش‌هاي مجلس شوراي اسلامي مخالفت خود را با این رویکرد اعلام کرد.

۱۳۹۵) انتشار یافته توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارشی تلفیقی مشتمل بر ۱۸۷ بند تهیه کرد و به بررسی فشرده آنها در زمان محدود باقی مانده از عمر مجلس نهم پرداخت. در نهایت گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که با تشخیص هیئت رئیسه مجلس نهم به‌دلیل عدم وقت کافی برای بررسی، در دستور کار آن مجلس قرار نگرفت و عملاً اقدامات چند ماه صورت گرفته در فرآیند بررسی برنامه ششم در مجلس نهم به سرانجام نرسید.

۳-۳. سند برنامه ششم توسعه

اگرچه دولت محترم تاکنون به شکل رسمی سندی با عنوان «سند برنامه ششم توسعه» را تقدیم مجلس شورای اسلامی نکرده است، اما به‌منظور ارائه تصویری شفاف‌تر از عملکرد دولت، در اینجا مستندات منتشر شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مستنداتی که در همایش «تبیین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اولین برنامه اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» به‌عنوان سند برنامه و اسناد پشتیبان آن ارائه شده‌اند مورد بررسی قرار گرفته است.

بررسی کلیه مستنداتی که دولت انتشار داده یا توزیع کرده است، بیانگر عدم وجود و یا امکان ردیابی جهت‌گیری مشخص در مستندات مذکور بوده و نشان می‌دهد اغلب، مطالبی نامنسجم در آنها درج شده است، به‌گونه‌ای که هر دستگاهی به‌صورت جزیره‌ای عمل کرده است. در ادامه برخی از مهمترین کاستی‌ها و غفلت‌های مستندات مورد بررسی ارائه شده است:

- **آرزومحور بودن سند برنامه:** پیش از هر چیز به نظر می‌رسد که تهیه‌کنندگان سند هر آنچه خوب بوده است را به‌صورت نامنسجم و جدا از هم در این سند گنجانده‌اند و این سند ۴۴۴ صفحه‌ای طوری نگاشته شده است که مسائلی که در طول ۶۵ سال سابقه برنامه‌ریزی در کشور حل نشده‌اند را قرار است در عرض ۵ سال حل کند!.

- **نامشخص بودن نحوه مواجهه با بحران‌های اساسی پیش‌رو و جایگاه توسعه‌ای کشور در سال‌های آینده:** در مستندات ارائه شده توسط دولت، تصویر مناسبی از وضعیت کشور از منظر مشکلات اساسی و بایسته‌های پیرامون آن و تحلیلی از چرایی و چگونگی شکل‌گیری این روند واگرایی وجود ندارد. بنابراین مشخص نیست در سال‌های آینده، اقتصاد کشور چه هویت توسعه‌ای را خواهد پذیرفت.

- **نامشخص بودن رویکرد و اهداف کلی:** برخلاف برنامه‌های قبلی، این برنامه فاقد رویکرد مشخصی بوده و حتی اهداف کلی آن نیز مشخص نیست. ترکیب بخشی و فرابخشی سند برنامه به‌گونه‌ای است که هر بخش به‌صورت مجزا دارای اهداف کلی، راهبردها و سیاست‌هاست. در بین دو حوزه فرابخشی

و پنج حوزه بخشی که خود شامل ۱۲ زیر حوزه فرابخشی و ۱۷ زیر حوزه بخشی است، انبوهی از اهداف، اقدامات و راهبردها وجود دارد که ارتباط آنها با یکدیگر مشخص نیست.

– **ابهام در نحوه ارتباط برنامه‌های ۱۲گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی با برنامه ششم توسعه:** در کنار مبهم بودن نحوه اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در چارچوب مستندات مورد بحث، تأمین منابع مالی برنامه‌های موازی اقتصاد مقاومتی (۱۲ برنامه ملی) و رابطه آنها با سند انتشار یافته با عنوان سند برنامه ششم توسعه نیز نامشخص است.

– **ایجاد تعهدات مالی گسترده برای دولت و نامشخص بودن نحوه تأمین منابع:** برنامه‌ای قابل اجراست که «منابع قابل دسترس»، «تعهدات» و «منابع قابل تصمیم‌گیری» در آن مشخص باشد. منابع لازم برای تأمین حجم انبوه بدهی‌های دولت، طرح‌های در دست اجرا و قوانینی مانند قانون رفع موانع تولید که تعهدات مالی گسترده‌ای را به‌همراه دارد، در مستندات تفکیک نشده است. همچنین مستندات مورد بحث، توضیحات مشخصی ندارد که نشان دهد منابع قابل تصمیم‌گیری به چه میزان است و چگونه با این حجم از منابع می‌توان به رشد اقتصادی ۸ درصد دست یافت.[۱]

– **بی‌توجهی به مسئله کسب مجوز در بسیاری از راهبردها:** بسیاری از راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اساسی ارائه شده در سند برنامه ششم توسعه، نیازمند قانونگذاری و کسب مجوز است که این مسئله در لایحه احکام مغفول باقی‌مانده است. همچنین در برخی موارد احکام ارائه شده در سند با مجوزهای درخواست شده در لایحه مغایرت دارد.[۲]

– **نادیده گرفتن ماهیت فراقوه‌ای بعضی سیاست‌ها:** برخی از سیاست‌های ارائه شده در سند برنامه ششم توسعه، ماهیت فراقوه‌ای داشته و نیازمند کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی می‌باشد، در حالی که در لایحه ارائه شده ازسوی دولت این مسئله مورد عنایت قرار نگرفته است.[۳]

– **نامشخص بودن دستگاه متولی و پاسخگو:** در بسیاری از موارد، دستگاه متولی و پاسخگو در ارتباط با هر یک از سیاست‌ها و اقدامات اجرایی مشخص نشده است و این مسئله می‌تواند منجر به

---

۱. به‌طور مثال صرفاً در راهبرد «تقویت اقتصاد دانش‌بنیان» و ذیل سیاست «تقویت و توسعه نظام نوآوري و فناوري» ۱۲ اقدام اساسي مورد توجه قرار گرفته است، که سه سیاست این بخش با لفظ «حمایت مالي» آغاز شده، دو اقدام مسئله «خرید» کالا یا خدمت را مورد توجه قرار داده و یك اقدام هم «تأمین و پرداخت بخشي از هزینه‌هاي ثبت مجوز» را توسط دولت توصیه کرده است که به معناي وجود بار مالي در نیمي از اقدامات اساسي این سند است، همچنین بند دیگري نیز به اعطاي معافیت مالیاتي مي‌پردازد و در مجموع ذیل همین بند، تعهدات مالي فراوان براي دولت به‌وجود آمده است در حالي که سقفي براي اعطاي اعتبارات در نظر گرفته نشده و نوع رابطه سند با منابع مالي موجود بودجه مشخص نیست.

۲ . به‌طور مثال در مورد راهبرد «گسترش و تعمیق نظام مالي و تخصیص کارآمد منابع مالي» ذیل سیاست «ارتقاي نقش نهادهاي مالي و پولي با تأکید بر شفاف‌سازي و هدایت منابع مالي به سمت تولید» اقدام اساسي «اعطاي تسهیلات بانکي یارانه‌اي به طرح‌هاي اشتغالزاي سرمایه‌گذاري غیردولتي و لحاظ شدن یارانه نرخ سود در بودجه دولت به‌منظور تأمین مابه‌التفاوت نرخ سود مورد عمل بانك‌ها و نرخ سود ترجیحي پروژه و بخش‌هاي اقتصادي مورد حمایت دولت» مورد توجه قرار گرفته است. این ماده هم داراي بار مالي و تبعات براي بودجه سالیانه بوده و هم در برنامه‌هاي توسعه قبلي (مواد (۸) و (۳۹) برنامه چهارم و ماده (۱۱۸) برنامه پنجم) احکام مشابه آن نیاز به کسب مجوز از مجلس داشته است، درحالي که در این برنامه مجوزي براي آن درخواست نشده است.

۳. به‌طور مثال ذیل راهبرد «تقویت نظام اعتبارسنجي مشتریان به‌منظور کاهش ریسك‌هاي مترتب بر فعالیت بانك‌ها و مدیریت مطالبات غیرجاري بانك‌ها» ۱۲ اقدام اساسي ذکر شده است که یکي از آنها «ایجاد دادگاه‌هاي تخصصي مسائل امور بانکي در قوه قضائیه» است که معناي آن تعیین وظیفه براي یك قوه دیگر بوده و ماهیت فراقوه‌اي راهبردهاي برنامه توسعه را نیز نشان مي‌دهد.

مخدوش شدن نحوه اجرا، ضمانت‌های مربوط به آن و البته مسئله نظارت بر برنامه شود.

۴-۳. 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:

۱. **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، تعیین شده‌اند.

۲. **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 شماره ۳ و ۴ برآورد شده است.

۳. **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 مکان محور 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،
- موضوعات خاص کلان فرابخشی شامل محیط کسب و کار، اشتغال، تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، توانمندسازی محرومین و فقرا.

علاوه‌بر 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.

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

۵. **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 ایجاد شده است که اغلب ماهیت شکلی داشته‌اند. تغییرات مذکور در جدول زیر نمایش داده شده است:

جدول ۱. تغییرات ایجاد شده در لایحه برنامه ششم توسعه نسبت به لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه

ردیف	موارد اضافه شده در لایحه برنامه ششم توسعه
۱	**در بخش مقدمه لایحه برنامه اشاره شده، این لایحه در راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله بوده است و اهداف، پیش‌بینی منابع مالی، اولویت‌ها و احکام مورد نیاز نیز در چارچوب برنامه ششم تنظیم و ارائه شده است.**
۲	**ماده (۱):** **به‌منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۸ درصد و ضریب جینی ۰/۳۴ در سال پایانی برنامه، اهداف کمی کلان و بخش‌های اقتصادی به تفکیک جداول (۱) و (۲) تعیین می‌شوند.**

جدول شماره (۱) تصویر شاخص‌های مهم اقتصاد کلان در برنامه ششم توسعه در لایحه برنامه ششم

ردیف	نام شاخص	واحد اندازه‌گیری	۱۳۹۴	۱۳۹۹	متوسط در برنامه ششم (درصد)
۱	تولید ناخالص داخلی	هزار میلیارد ریال به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۲۰۵۲	۳۰۱۵	(متوسط رشد سالانه) ۸
۲	تولید سرانه	میلیون ریال به ازای هر نفر به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۲۵/۹	۳۵/۸	(متوسط رشد سالانه) ۶/۷
۳	بهره‌وری کل عوامل تولید	شاخص (۱۳۹۴=۱۰۰)	۱۰۰	۱۱۵	(متوسط رشد سالانه) ۲/۸
۴	نرخ بیکاری	درصد	۱۱	۷	(متوسط برنامه) ۹/۲
۵	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	هزار میلیارد ریال به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۵۲۸	۱۰۸۰	(متوسط رشد سالانه) ۱۵/۴
۶	هزینه‌های مصرفی بخش خصوصی	هزار میلیارد به قیمت ثابت ۱۳۸۳	۱۰۳۶	۱۳۷۶	(متوسط رشد سالانه) ۵/۸
۷	صادرات غیرنفتی کالا و خدمات (بدون میعانات گازی)	میلیون دلار	۴۲۰۸۶	۱۱۲۶۸۹	(متوسط رشد سالانه) ۲۱/۸
۸	واردات کل	میلیون دلار	۶۶۵۵۸	۱۴۳۳۴۲	(متوسط رشد سالانه) ۱۶/۶
۹	نقدینگی	هزار میلیارد ریال	۱۰۱۷	۲۳۲۷	(متوسط رشد سالانه) ۱۸
۱۰	نرخ تورم	درصد	۱۱/۳ (مرکز آمار)	۸/۹	(متوسط برنامه) ۹/۸

جدول شماره (۲) تصویر متغیرهای اقتصادی بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه ششم در لایحه برنامه ششم

(درصد)

شاخص‌ها	کشاورزی	نفت	معدن	صنعت	آب، برق و گاز	ساختمان	حمل و نقل و انبارداری	ارتباطات	سایر خدمات	جمع
متوسط رشد سالانه ارزش‌افزوده (درصد)	۵	۹/۳	۸/۸	۹/۳	۸/۳	۶/۴	۸/۳	۱۹/۴	۵/۸	۸
متوسط رشد سالانه اشتغال (درصد)	۱/۹	۲/۱	۴/۶	۳/۴	۵/۹	۳/۷	۵	۹/۵	۴/۶	۳/۹
متوسط رشد سالانه سرمایه‌گذاری (درصد)	۸/۲	۳۱/۹	۱۸/۸		۲۰/۸	۱۹/۱	۱۵/۷	۴۴	۱۳/۳	۱۵/۴
متوسط رشد سالانه بهره‌وری کل عوامل تولید (درصد)	۲/۳	۵	۲/۷	۴/۵	۲/۴	۲/۲	۲/۳	۷/۵	۰/۶	۲/۸

ردیف	موارد اضافه شده در لایحه برنامه ششم توسعه

ماده (۲):

منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف برنامه ششم به شرح جداول (۳) و (۴) برآورد می‌شوند:

جدول شماره (۳) منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم توسعه به تفکیک روش‌های مختلف تأمین در لایحه برنامه ششم

عنوان	مبلغ (هزار میلیارد ریال)	سهم از کل (درصد)
منابع بخش عمومی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۵۰	۱۴/۵
صندوق توسعه ملی	۵۷۸	۸
بازار سرمایه	۹۵۰	۱۳/۱
تسهیلات بانکی	۱۸۰۰	۲۴/۸
از محل آورده بخش خصوصی	۲۴۰	۳/۳
منابع داخلی شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی	۱۰۲۰	۱۴/۱
منابع مالی خارجی	۱۶۰۷	۲۲/۲
جمع	**۷۲۴۳**[1]	**۱۰۰**

جدول شماره (۴) برآورد منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در برنامه ششم توسعه در لایحه برنامه ششم

(هزار میلیارد ریال)

عنوان شاخص/ هدف کمی	۱۳۹۴	۱۳۹۹	متوسط رشد سالانه برنامه
درآمدهای عمومی	**۱۱۲۹/۹**	**۳۶۶۴/۷**	**۲۶/۵**
درآمدهای مالیاتی	**۸۰۶**	**۲۹۳۳**	**۲۹/۵**
سایر درآمدها	**۳۲۳/۷**	**۷۳۱/۵**	**۱۷/۷**
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	**۶۴۶**	**۱۱۷۸/۲**	**۱۲/۸**
منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی	**۶۴۱/۳**	**۱۱۱۲/۶**	**۱۱/۷**
فروش اموال منقول و غیرمنقول	**۴/۷**	**۱۵/۵**	**۲۶/۸**
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	**۰**	**۵۰**	**۶۶/۷**
واگذاری دارایی‌های مالی	**۲۶۱/۲**	**۵۱۷/۷**	**۱۴/۷**
فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی	**۱۰۰**	**۵۰۰**	**۳۸**
فروش سهام شرکت‌های دولتی	**۱۱۰**	**۰**	**-**
سایر دارایی‌های مالی	**۵۱/۲**	**۱۷/۷**	**-۱۹/۱**
کل منابع	**۲۰۳۷/۱**	**۵۳۶۰**	**۲۱/۳**
اعتبارات هزینه‌ای	**۱۶۵۲/۷**	**۳۴۷۱**	**۱۶**
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	**۳۱۴/۴**	**۱۴۳۴**	**۳۵/۵**
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	**۷۰**	**۴۵۵/۳**	**۴۵/۴**
کل مصارف	**۲۰۳۷/۱**	**۵۳۶۰**	**۲۱/۳**

۳

۱. لازم به توضیح است که عدد مذکور (۷۲۴۳) به میزان دو هزار میلیارد ریال از جمع کل منابع مالي سالانه سرمایه‌گذاري برنامه ششم که به صورت تفکیك شده در ستون مربوطه ارائه شده، کمتر است.

ردیف	موارد اضافه شده در لایحه برنامه ششم توسعه
۴	**ماده (۴) بند «۲» قسمت الف:** **عوارض موضوع بندهای «ب»، «ج» و «د» ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و همچنین عوارض ارزش‌افزوده گاز طبیعی و عوارض شماره‌گذاری خودروها موضوع بند «ج» ماده (۴۳) قانون مذکور به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. وجوه مذکور حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به نسبت بیست درصد (۲۰٪) سهم کلانشهرها، پنجاه درصد (۵۰٪) سایر شهرها و سی درصد (۳۰٪) روستاها براساس شاخص‌هایی که به موجب دستورالعملی که مشترکاً توسط سازمان و وزارت کشور ابلاغ می‌شود، محاسبه و بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها توزیع می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری، به حساب فرمانداری شهرستان مربوطه واریز خواهد شد تا حسب مقررات و مصوبات کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان‌ها صرف امور عمران و آبادانی شهرها، روستاها و شهرک و نواحی صنعتی** (بجای همان روستاها) **آن شهرستان شود.**
۵	**ماده (۶) بند «۲»:** **بانک‌ها، دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی که اوراق بهادار برای تأمین مالی آنها منتشر می‌شود باید اطلاعات مورد نیاز سرمایه‌گذاران را به دستورالعملی که به تصویب شورای بورس (بجای شورای پول و اعتبار) می‌رسد، منتشر نمایند.**
۶	**ماده (۲۶):** **در راستای اجرایی کردن سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر و سیاست‌های کلان برنامه ششم توسعه، کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات کشوری (بجای نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران)، مکلفند ضمن اجرای دقیق تکالیف مندرج در سند راهبردی طرح ملی مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر، روان‌گردان‌ها و پیش‌سازها با رویکرد اجتماعی و با محوریت پیشگیری از اعتیاد، درمان، بازتوانی و کاهش آسیب، صیانت و حمایت اجتماعی، مقابله با عرضه مواد مخدر و روانگردان‌ها و پیش‌سازها و بازنگری در عناوین مجرمانه و مجازات‌های مرتبط اقدام لازم را به‌عمل آورند.**

جدول ۲. تغییرات ایجاد شده در لایحه برنامه ششم توسعه نسبت به لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه

ردیف	موارد حذف شده در لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه
۱	**ماده (۲) بند «۲»:** سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت خام، میعانات گازی و خالص صادرات گاز در سال سوم برنامه ۳۰ درصد (۳۰٪) تعیین می‌شود که سالانه حداقل ۲ واحد درصد به این سهم اضافه شود. بانک مرکزی مکلف است تا پایان هر سال نسبت به واریز این وجوه اقدام کند.
۲	**ماده (۱۳) بند «ج»:** **ج) مالیات بر ارزش‌افزوده خدمات حمل‌ونقل ریلی (به‌استثنای مسافری)، با نرخ صفر محاسبه می‌شود.**
۳	**ماده (۳۰):** **قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن برای دوره برنامه ششم تنفیذ می‌شود.**

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

– **بی‌توجهی به وضعیت موجود کشور و امکانپذیری برنامه**: جداول کمّی 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. یکی از پیامدهای این‌گونه برنامه‌ریزی برای دولت تعهدی بزرگ است که امکانپذیری آن نیز محل تردید است. بنابراین دولت باید اثبات کند که لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه در گام نخست امکان پذیر است و در گام بعد مطلوب مردم است.

– **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؟

– **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 در راستای افزایش تاب‌آوری و کاهش صدمات احتمالی الگوریزی 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 بودن ارتباط مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با مواد لایحه:** در لایحه برنامه درخواست شده است که برنامه‌ها و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در بودجه‌ریزی سالیانه از اولویت برخوردار شوند. توضیح اینکه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (متشکل از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی) در تاریخ ۱۶ فروردین‌ماه ۱۳۹۵ پروژه‌های دارای اولویت را تصویب و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کرده است. حال سؤال اساسی این است که چگونه مجلس می‌تواند اولویت تأمین مالی این پروژه‌ها را تصویب کند، در حالی که در روند تصویب و گزینش این پروژه‌ها (در قالب بودجه سالیانه) هیچ نقشی نداشته است.

– **ارائه اهداف مرتبط با اقتصاد مقاومتی در مواد لایحه بدون توجه به الزامات آن:** 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... اما در ذیل مواد مورد نظر، پیشنهادات و راهکارهایی مطرح شده است که به‌صورت حداقلی، اهداف فوق‌الذکر را برآورده خواهد کرد. برای مثال قطع وابستگی بودجه به نفت[1] 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.

---

۱. صدر ماده (٤) لایحه برنامه ششم.

راجع به تحقق اقتصاد دانش بنیان هم مثال‌هایی از این دست وجود دارد[۱]؛ دو نوع رویکرد در مورد این هدف قابل مشاهده است: نخست، رویکرد بودجه‌ای و دوم: رویکرد معطوف به تدوین آیین‌نامه توسط دستگاه‌های اجرایی. تجربه انباشته کشور نشان می‌دهد که اتخاذ رویکرد بودجه‌ای به مسائل بنیادین کشور، نه تنها نتوانسته است مشکلات را مرتفع سازد، بلکه بعضاً به‌دلیل پدید آمدن ساختارها و سازمان‌های جدید به تبع تزریق وجوه، مسئله بحرانی‌تر شده است. در رویکرد دوم نیز، در راستای تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، تمامی دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند طی زمانبندی‌های تعیین شده، آیین‌نامه و اسناد راهبردی خود را تدوین کنند؛ سؤال این است که چرا چنین اسناد و آیین‌نامه‌هایی پیش از اجرای برنامه ششم تدوین نشده‌اند؟ و اینکه چند درصد از این آیین‌نامه‌ها در زمان مقرر و با کیفیت مطلوب نگاشته خواهد شد؟ تجربه عملکرد برنامه چهارم نشان می‌دهد که حتی تا پایان برنامه، کمتر از ۵۰ درصد از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها تدوین شدند.

- **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. رقم نیاز در سال‌های مختلف برنامه، متفاوت است. بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که ترکیب متوسط معنا داشته باشد. به عبارتی آیا دولت می‌خواهد ابعاد بخش خصوصی و بخش دولتی در طول برنامه ثابت فرض کند؟

۲. محاسبه نیاز به منابع بر اساس رقم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص به قیمت‌های جاری است، در حالی‌که نباید فرض شود که دولت منابع لازم برای سرمایه‌گذاری را به‌صورت نقدی در زمان سرمایه‌گذاری می‌پردازد.

۳. مبنای ترکیب برگزیده برای منابع مورد نیاز نامشخص است و دولت در واقع برآوردهای خود را که ارقامی فرضی است، مبنا قرار داده است. با این اوصاف تضمینی برای تحقق ارقام منابع نه از نظر مقدار و نه از نظر ترکیب وجود ندارد.

۴. نظر به اینکه چرخه سرمایه‌گذاری دیده نشده است، جریان بازپرداخت منابع هم نامشخص است و این خود عاملی است که ارقام را فاقد منطق و توجیه می‌سازد. از سوی دیگر باتوجه 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 به‌دست آورد که این امر افزودن بار اضافی بر دوش اقتصاد ملی محسوب می‌شود.

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

۶. حتی اگر 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.

---

۱. ماده (۱۷) از لایحه برنامه ششم.

– **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 به‌طور 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. ازسوی 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. 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؟

۴. پیشنهادی برای مواجهه با لایحه برنامه ششم توسعه

باتوجه به اینکه ازجمله مهمترین وظایف مجلس شورای اسلامی تصویب برنامه‌ها و نظارت بر فرآیند اجرای آنهاست، مرکز پژوهش‌های مجلس توجه ویژه‌ای به موضوع برنامه ششم توسعه داشته و در دوره مجلس نهم گزارش‌های متعددی درباره برنامه ششم توسعه، لوایح تقدیمی دولت و نقد اسناد پشتیبان آن منتشر کرده است.[۱]

نکته قابل تأمل در ارتباط با برنامه ششم توسعه این است که با توجه به فرصت حاصل از تمدید یک‌ساله برنامه پنجم توسعه، در صورتی که دولت اراده‌ای مبنی‌بر تدوین لایحه برنامه توسعه داشت، باید برنامه توسعه‌ای برازنده وضعیت اقتصاد کشور را ارائه می‌کرد و از تقدیم دوباره مطالبی که در گذشته مدون کرده است با هر انشای جدید، خودداری می‌کرد. به عبارت دیگر انتظار می‌رفت، لایحه جدید برنامه شامل موارد زیر باشد:

– نگاه به آینده که بر اساس آن تهدیدهای آینده مد نظر قرار بگیرد.

– برنامه‌ریزی با عنایت به برگشت از آینده به حال که رویکرد اقتصاد مقاومتی است. تهدیدهای موجود در زمان حاضر شامل محورهای زیر است:

- کوچک شدن نقش ایران در جهان (بحث دیپلماسی حضور ایران در جهان و محورهایی که باید مد نظر باشد، شامل بحث‌های اقتصادی و نحوه حفظ منافع ملی کشور، ...)،
- کاهش ملموس در منابع حیاتی (آب، محیط‌زیست، معادن کشور، ...)،
- ناهنجارشدن استفاده از منابع انرژی (تغییر الگوی استفاده از انرژی‌های فسیلی، برنامه استفاده از انرژی‌های نو، کاهش شدت انرژی، اصلاح الگوی پالایش، ...)،

---

۱ . جهت مطالعه بیشتر به سلسله گزارش‌هایي با عنوان کلي «درباره برنامه ششم توسعه » و «بررسي لایحه احکام مورد نیاز اجراي برنامه ششم»، قابل دسترس در سایت مرکز پژوهش‌ها مراجعه فرمایید.

- افت جدی کارآیی و بهره‌وری در فعالیت‌ها و فعالان اقتصادی (ارتقای بهره‌وری، افزایش قدرت رقابت، دانش‌بنیان کردن زندگی اقتصادی، اصلاح سرمایه‌گذاری‌ها، ...)،
- محدودشدن عدالت‌محوری در زندگی اقتصادی (اشتغال، مشارکت حداکثری آحاد مردم در زندگی اقتصادی، رفاه جامعه و کاهش تفاوت‌های موجود، ...)،
- بزرگ و ناکارآمدشدن زیاده از حد دولت (اصلاح ساخت بودجه، کاهش کسری بودجه بدون افزودن بار بر نسل‌های آینده، رسیدگی به بدهی‌های دولت، کوچک و کارآمدکردن ساخت دستگاه دولت، ...).

قدر مسلم این است که اگر همین محورها که در سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مطرح شده است، برای برنامه ششم مد نظر قرار می‌گرفت، انتظار می‌رفت بعد از پایان این برنامه وضعیت اقتصاد بسیار بهتر از زمان حاضر باشد. این در حالیست که دولت محترم با اضافه کردن سه ماده و چهار جدول در ابتدای لایحه احکام و برخی تغییرات شکلی جزئی، مجدداً لایحه مذکور (که بسیاری از مشکلات و ایرادات سابق آن به قوت خود باقیست) را تقدیم مجلس دهم کرده است.

نظر به وجود کاستی‌های جدی فوق، می‌توان گفت لایحه جدید نیز ویژگی‌های یک برنامه توسعه را نداشته و در شرایط خطیر کنونی آن طور که شایسته است به مسائل اساسی پیش روی کشور نپرداخته است و کلیات آن قابل پذیرش نیست. با تقدیم لایحه به شکل کنونی مجلس شورای اسلامی در موقعیت دشواری قرار گرفته است:

از یک‌سو، 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 می‌کردند، بلکه اغلب دارای بارمالی نیز هستند و این مسئله می‌تواند عدم همراهی دولت را به همراه داشته باشد. همچنین تجربه اظهار نظر شورای نگهبان در ارتباط با لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (لایحه احکام دائمی 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.

از دیگر سو در صورت **رد کلیات** لایحه برنامه ششم توسعه، ارائه مجدد لایحه به ماه‌های پایانی سال ۱۳۹۵ و انتهای دوره دولت یازدهم موکول خواهد شد که با توجه به عدم تمایل دولت برای ارائه برنامه به مجلس شورای اسلامی، می‌تواند منجر به فقدان برنامه‌ای مصوب (هر چند ناقص) در کشور شود.

دو راهبرد توسط کارشناسان پیشنهاد شده است:

راهبرد اول عدم تغییر کلی محتوای لایحه برنامه ششم توسعه توسط مجلس شورای اسلامی. طبق این راهبرد پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی با مد نظر قرار دادن سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی توسط مقام معظم رهبری و تعیین اهداف کمّی (درباره بندها و موضوعاتی که امکانپذیر است) ضمن مذاکره با دولت چند جدول یا بند به جداول پیشنهادی دولت اضافه کند (پیوست ۱). بدین‌ترتیب با عدم دخالت در تهیه برنامه، مجلس صلاحیت‌های نظارتی خود را به‌طور کامل حفظ خواهد کرد و دولت را موظف به پاسخگویی درباره اهداف و ارقام پیشنهادی می‌کند.

راهبرد دوم همکاری مجلس و دولت به‌عنوان اجزای اساسی نظام برنامه‌ریزی، جهت اصلاح لایحه پیشنهادی به‌گونه‌ای که ویژگی‌های حداقلی برنامه را داشته باشد. برای تحقق این مهم پیشنهاد می‌شود:

گام اول: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ضمن رایزنی با کمیسیون‌های تخصصی و سازمان برنامه و بودجه، محورهای مهم و اولویت‌هایی که باید در برنامه ششم توسعه مد نظر قرار گیرند را تعیین کنند و کمیته‌های مشترک اصلاح برنامه ششم توسعه، متشکل از دولت و مجلس به منظور بررسی لایحه برنامه و تعیین تکلیف موضوعات اساسی پیش روی کشور تشکیل شود.

دستور کار این کمیته‌ها بررسی ابعاد موضوعاتی نظیر آب، صندوق‌های بیمه و بازنشستگی، فقر، بیکاری و اشتغال، نابرابری‌های منطقه‌ای و بدهی‌های دولت است که باید در لایحه برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گیرد. توافق درباره راهکارهای مشخص جهت حل و فصل معضلات مزبور نیز در این کمیته‌ها انجام خواهد شد.

گام دوم: بر اساس تفاهم صورت گرفته، دولت متعهد شود مصوبات کمیته‌های مشترک را به لایحه برنامه ششم توسعه اضافه کند.

بدین ترتیب در صورت تحقق راهکار میانی پیشنهادی، مزایای ذیل قابل انتظار است:

- چالش‌ها و مشکلات اساسی کشور بدون راهکار باقی نمی‌ماند.
- از آنجا که پیشنهادهای اصلاحی کمیته‌های مشترک مورد تأیید دولت بوده و همراه با لایحه برنامه ششم تقدیم مجلس می‌شود، بنابراین با ایراد مخالفت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی (مبنی‌بر داشتن بار مالی) مواجه نخواهد شد.

در عین حال که نمایندگان محترم مجلس می‌توانند پیشنهادهای اصلاحی خود را نسبت به لایحه ارائه دهند، اما با محدود ساختن حوزه پذیرش پیشنهادها به اولویت‌های تعیین شده و ضرورت تبیین ارتباط و اثربخشی آنها بر حل مشکلات اساسی کشور، از ارائه پیشنهادهای پراکنده جلوگیری خواهد شد.

پیوست

مواد پیشنهادی برای تحقق راهبرد اول مواجهه مجلس شورای اسلامی با لایحه برنامه ششم توسعه

ماده (۱)

به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است طی سال‌های برنامه ششم (۱۳۹۹-۱۳۹۵) سیاستگذاری‌های کلان، بخشی، منطقه‌ای و بودجه‌ریزی سالانه را به‌گونه‌ای تنظیم نماید که شاخص‌های کمّی زیر محقق شود:

الف) اقتصاد کلان

۱. متوسط نرخ رشد اقتصادی ۸ درصد (بند «۱»)

۲. کاهش نرخ بیکاری به ..... درصد در پایان برنامه (بند «۱»)

۳. کاهش رتبه بین‌المللی ایران در سهولت کسب وکار به کمتر از ..... تا پایان برنامه (بند «۲»)

۴. واریز ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات به صندوق توسعه ملی و افزایش سالانه ۲ درصد به آن (بند «۱۰»)

۵. تحقق ضریب جینی ۰٫۳۴ در پایان برنامه (بند «۲۲»)

ب) تجارت خارجی

۶. سهم ..... درصدی کشورهای منطقه در تجارت ایران تا پایان برنامه (بند «۴»)

۷. بهره‌گیری از پیمان پولی در خصوص ..... درصد از ارزش تجارت خارجی تا پایان برنامه (بند «۴»)

۸. رشد سرمایه‌گذاری خارجی تحقق یافته، سالانه به میزان ..... درصد نسبت به سال ابتدای برنامه (بند «۸»)

ج) تأمین مالی

۹. افزایش سهم بازار سرمایه در تأمین مالی بنگاه ها به ..... درصد (بند «۵»)

۱۰. سهم ..... بنگاه‌های کوچک و متوسط در تسهیلات بانکی طی سال‌های برنامه (بند «۶»)

۱۱. تکمیل نظارت ۱۰۰ درصدی بانک مرکزی بر مؤسسات پولی و اعتباری تا پایان سال سوم برنامه (بند «۹»)

۱۲. کاهش نسبت مطالبات غیرجاری بانک‌ها به ..... درصد در پایان برنامه (بند «۹»)

د) بخش انرژی

۱۳. کاهش ..... درصدی شدت انرژی به‌طور متوسط (بند «۱۱»)

۱۴.سهم ..... درصدی میادین مشترک در تولید نفت در پایان برنامه (بند «۱۲»)

۱۵.سهم ..... درصدی انرژی‌های تجدیدپذیر در پایان برنامه (بند «۱۳»)

۱۶.سهم ..... درصدی نیروگاه‌های پراکنده و کوچک از کل تولید برق در پایان برنامه (بند «۱۳»)

۱۷.واگذاری جمع‌آوری ۱۰۰ درصد گازهای همراه تولید نفت به بخش خصوصی تا پایان برنامه (بند «۱۵»)

۱۸. رشد سالانه ..... درصدی زنجیره پایین‌دستی نفت و گاز (بند «۱۶»)

۱۹.افزایش سالانه ..... درصد ضریب بازیافت مخازن نفت و گاز (بند «۱۸»)

هـ) صنعت و معدن

۲۰.افزایش مستمر نرخ رشد ارزش‌افزوده بخش‌های صنعت، معدن و صنایع معدنی (بند «۲۶»)

۲۱.متوسط افزایش سالانه ..... درصد، ضریب نفوذ فناوری‌های پیشرفته در صنایع راهبردی (بند «۲۸»)

۲۲. تکمیل ۱۰۰ درصدی زنجیره ارزش‌افزوده در خصوص مواد معدنی منتخب تا پایان برنامه (بند «۲۹»)

و) سایر بخش‌ها

۲۳. رسیدن سهم ریل در حمل بار و مسافر به‌ترتیب به ..... و ..... درصد از حمل مسافر و حمل بار در پایان برنامه (بند «۲۴» و «۲۵»)

ماده (۲)

دولت مکلف است تا پایان شهریور هر سال گزارشی از تحقق شاخص‌های فوق و آسیب‌شناسی عدم تحقق آنها در سال گذشته و همچنین مراعات تکالیف زیر (مندرج در سیاست‌های کلی برنامه ششم) به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید:

۱. بهره‌گیری مناسب از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی در تحقق اقتصاد مقاومتی (بند «۳»)

۲. دانش‌بنیان نمودن صنایع بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و انتقال فناوری به‌منظور افزایش خودکفایی (بند «۱۷») و دانش‌بنیان نمودن شیوه تولید و محصولات صنعتی و خدمات وابسته به آن، نشان‌سازی تجاری و تقویت حضور در بازارهای منطقه و جهان (بند «۲۷»)

۳. افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی (بند «۱۹»)

۴. توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور در محور چابهار – خرمشهر (بند «۲۱») و توسعه بازارهای دریایی و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت (بند «۲۳»)

۵. استقرار نظام جامع و کارآمد آمار و اطلاعات کشور (بند «۳۱»)

۶. ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط (بند «۳۹»)

۷. استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه تأمین اجتماعی کشور (بند «۴۰») و توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی (بند «۴۱»)

منابع و مآخذ

۱. «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» پیشنهادی برای رویکرد مجلس به لایحه احکام برنامه ششم، شماره مسلسل ۱۴۷۷۶، ۱۳۹۵.

۲. درباره برنامه ششم توسعه (۱۴) ضرورت‌ها و رویکرد پیشنهادی، شماره مسلسل ۱۴۶۳۴، ۱۳۹۴.

۳. سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اولین برنامه اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۵-۱۳۹۹).

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

۵. لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور.

۶. لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» (ویرایش جدید).

شناسنامه گزارش	مرکز پژوهش‌ها مجلس شورای اسلامی	شماره مسلسل: ۱۴۹۴۶

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۱۶) پیشنهادی برای نحوه مواجهه مجلس دهم با لایحه برنامه ششم توسعه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تدوین‌کنندگان: زهرا ذاکری، ایمان تهرانی، حسین رجب‌پور، مهدی رزم‌آهنگ

ناظران علمی: محمد قاسمی، سیداحسان خاندوزی، سیدمحسن علوی‌منش

مشاوران: فیروزه خلعتبری، فرشاد مؤمنی، بهروز هادی‌زنوز

ویراستار تخصصی: ـــــ

ویراستار ادبی: ـــــ

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ششم توسعه

۲. برنامه میان‌مدت

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۲۴