

**مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه
ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری
اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶):
از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه
در مجلس نهم و دهم**

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۷۹۹۴
دی‌ماه ۱۴۰۰



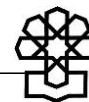
| شماره مسلسل: ۱۷۹۹۴ | شناسنامه گزارش |
|--|----------------|
| <p>عنوان گزارش: مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶): از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم</p> <p>نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد توسعه و بین‌الملل) تهیه و تدوین: زهرا ذاکری همکاران: مجتبی اسفندیاری، امید مرادی، محمد عطایی مدیر مطالعه: سیدمحسن علوی‌منش ناظران علمی: موسی شهبازی غیائی، فرشاد مؤمنی، مهدی رزم‌آهنگ اظهار نظر کنندگان: سیدسجاد پادام (دفتر مطالعات اجتماعی)، جمال محمودلی سامانی، الهه سلیمانی مورچه خورتی (دفتر مطالعات زیربنایی)، سیده‌مریم موسوی (گروه انرژی، صنعت و معدن)، فاطمه‌سادات میراحمدی، محمدرضا شمس، بهادر غلامی (دفتر مطالعات سیاسی)، علی عبدالاحد، محمدصالح عطار، رضا نیازی شهرکی، میثم عظیمی (دفتر مطالعات حقوقی)، مجتبی اسلامیان (دفتر مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، جلیل محبی (معاونت مطالعات حکمرانی) ویراستار تخصصی: — ویراستار ادبی: مهدیه قمچیلی</p> <p>واژه‌های کلیدی: ۱. برنامه ششم توسعه ۲. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه ۳. قانون برنامه ششم توسعه</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۲۰</p> | |



به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---|----|
| خلاصه مدیریتی..... | ۱ |
| مقدمه | ۹ |
| ۱. فرایند تدوین برنامه ششم توسعه..... | ۱۱ |
| ۱-۱. روند تدوین سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام و تأیید و ابلاغ مقام معظم رهبری..... | ۱۱ |
| ۱-۲. روند تدوین لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور..... | ۱۵ |
| ۱-۳. تدوین لایحه برنامه ششم توسعه در سازمان برنامه و بودجه کشور؛ ساختار اجرایی و روند زمانی..... | ۱۵ |
| ۱-۳-۱. ساختار و اعضای ستاد تدوین برنامه ششم توسعه..... | ۱۵ |
| ۱-۳-۲. مستندات ستاد برنامه ششم توسعه..... | ۱۶ |
| ۱-۴. آسیب‌شناسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه..... | ۳۰ |
| ۱-۴-۱. آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه..... | ۳۱ |
| ۱-۴-۲. آسیب‌شناسی لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور..... | ۳۲ |
| ۱-۴-۳. آسیب‌شناسی لایحه برنامه ششم توسعه کشور..... | ۳۳ |
| ۲. فرایند تصویب برنامه ششم توسعه..... | ۴۵ |
| ۲-۱. روند تصویب لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور..... | ۴۵ |
| ۲-۲. روند تصویب لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه..... | ۴۶ |
| ۲-۲-۱. روند بررسی لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس نهم..... | ۴۷ |
| ۲-۲-۲. روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس دهم..... | ۵۴ |
| ۲-۲-۳. روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام..... | ۶۹ |
| ۲-۳. آسیب‌شناسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه..... | ۷۱ |
| جمع‌بندی و پیشنهادها..... | ۷۳ |
| منابع و مأخذ..... | ۷۷ |



مستندسازی و بررسی تجربه تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶):
از سیاست‌های کلی تا قانون برنامه در مجلس نهم و دهم

خلاصه مدیریتی

مستندسازی، به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی مدیریت دانش، تهیه مجموعه‌ای از اسناد و مدارک است که سیر تکوین و تکامل یک فعالیت یا پروژه را از آغاز تا پایان همراه با تحلیل و ارزشیابی نشان می‌دهد. مستندسازی ابزاری است که امکان استفاده و به‌کارگیری تجربیات فردی و گروهی را برای بهبود و توسعه یک فرایند فراهم می‌کند و با ذخیره تجربیات موجود، هزینه‌های تجربی ناشی از آزمون و خطا در آینده را کاهش می‌دهد.

بر این اساس، بهره‌برداری مطلوب از تجربیات حاصل از یک رویداد کلان ملی در سطح «فرایند تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه کشور» و بررسی جوانب مختلف آن، ضرورتی انکارناپذیر بوده که نیازمند مستندسازی و دستیابی به نتایجی است که می‌تواند در بهبود فرایند تدوین برنامه‌های آتی راهگشا باشد. بر این اساس در گزارش حاضر، به‌منظور مستندسازی برنامه ششم توسعه، ضمن تشریح روند «تدوین» و «تصویب» برنامه یادشده به‌صورت مجزا، هریک از این مراحل آسیب‌شناسی شده و درنهایت پیشنهادهایی به‌منظور بهبود فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه کشور ارائه شده است:

الف) بررسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

فرایند تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، از ابتدای خردادماه ۱۳۹۳ با تدوین پیش‌نویس اولیه برنامه مشتمل بر ۶ سرفصل و ۳۳ بند، توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری آغاز شد که این پیش‌نویس در قالب مستندات برنامه ششم توسعه در مردادماه ۱۳۹۳ با تأکید بر غیرقابل استناد بودن انتشار یافت. ۶ سرفصل پیش‌نویس یادشده شامل «امور فرهنگی»، «امور علم و فناوری»، «امور اقتصادی»، «امور اجتماعی»، «امور سیاسی، امنیتی و اداری» و «امور حقوقی و قضایی» بوده است.

لکن با توجه به تقدم سیاست‌های کلی برنامه در فرایند تدوین، طبق اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رهبر معظم انقلاب اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت

نظام طی نامه‌ای به ریاست‌جمهور محترم، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را بر پایه محورهای سه‌گانه «اقتصاد مقاومتی»، «پیشتازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی». در قالب ۸ سرفصل مشتمل بر «امور اقتصادی»، «امور فناوری اطلاعات و ارتباطات»، «امور اجتماعی»، «امور دفاعی و امنیتی»، «امور سیاست خارجی»، «امور حقوقی و قضایی»، «امور فرهنگی» و «امور علم، فناوری و نوآوری»، در تاریخ ۹ تیرماه ۱۳۹۴ به انضمام سیاست‌های کلی محیط‌زیست ابلاغ فرمودند.

در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه، قوه مجریه با هدف کاهش حجم لایحه برنامه، برخی از احکام را با این استدلال که ماهیت دائمی دارند و در برنامه‌های مختلف توسعه تکرار می‌شوند از لایحه برنامه تفکیک نمود و در قالب لایحه‌ای مجزا تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» ارائه کرد. این لایحه در نهایت با عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در بهمن‌ماه ۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

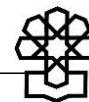
همچنین، دولت محترم لایحه برنامه ششم توسعه را تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)»، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. استفاده از عبارت «احکام مورد نیاز اجرای برنامه» در عنوان این لایحه، حکایت از وجود تفاوت‌های معنایی و محتوایی قابل تأمل نسبت به لوایح برنامه‌های پیشین داشت. در واقع دولت در قالب لایحه مذکور تنها آن دسته از احکامی را ارائه کرده بود که به‌زعم خود به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی نیاز داشت. شایان ذکر است، اتخاذ چنین رویکردی توسط دولت برای اولین بار در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور رخ داده است.

لایحه یادشده با عنایت به همزمانی آن با ماه‌های پایانی مجلس نهم و آغاز کار مجلس دهم، در هر دو دوره نهم و دهم مجلس بررسی شد و در نهایت، در مجلس دهم به تصویب رسید. لذا به دلیل شرایط مذکور و همچنین نحوه برخورد متفاوت دولت با برنامه ششم، نسخه‌های مختلفی از این لایحه به مجلس شورای اسلامی ارائه شد که به شرح زیر هستند:

- لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» به شماره ۱۳۹۵۷۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۶ و شماره ثبت ۶۴۵ مشتمل بر «تعاریف و اختصارات»، «مقدمه» و «۳۱ ماده» (ارائه شده به دوره نهم مجلس)؛

- لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» به شماره ۳۷۵۵۹/۵۳۱۰۷ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۳۱ و شماره ثبت ۱۰۴ مشتمل بر «تعاریف و اختصارات»، «مقدمه» و «۳۱ ماده» (ارائه شده به دوره دهم مجلس)؛

- لایحه «برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» - ویرایش جدید» به شماره ۶۱۹۲۶۸ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۴ مشتمل بر «اهداف»، «منابع مالی و سرمایه‌گذاری»، «اولویت‌ها و مسائل محوری» و «احکام مورد نیاز» در قالب ۳۵ ماده و «پیوست: برنامه‌های ملی، طرح‌ها و



پروژه‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» (ارائه شده به دوره دهم مجلس)؛
- لایحه «برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» ویرایش جدید» به شماره ۵۰۷۱۹/۶۹۷۸۱ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۰۹ مشتمل بر «اهداف»، «منابع مالی و سرمایه‌گذاری»، «اولویت‌های و مسائل محوری» و «احکام مورد نیاز» در قالب ۳۵ ماده و «پیوست: برنامه‌های ملی، طرح‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» (ارائه شده به دوره دهم مجلس).

ب) آسیب‌شناسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

نگاه آسیب‌شناسانه به فرایند تدوین برنامه ششم توسعه و ارزیابی و تحلیل نقادانه آن حاوی نکات بااهمیتی است که می‌تواند مورد توجه پژوهشگران، صاحب‌نظران، مسئولان و برنامه‌ریزان کشور قرار گیرد. مهم‌ترین این موارد به شرح زیر است:

- یکی از مواردی که در آسیب‌شناسی فرایند تدوین برنامه ششم مورد توجه قرار گرفته است، رویکرد دولت در تفکیک احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ارائه لایحه‌ای مجزا تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» است. در این زمینه، شایسته‌تر آن بود که دولت محترم به جای ارائه احکام با ماهیت دائمی در قالب لایحه فوق‌الذکر، به‌گونه‌ای عمل می‌کرد که برای هر ماده یا مجموعه مواد انتخاب شده به‌عنوان احکامی با ویژگی دائمی، در قوانین حاکم مرتبط جایابی شده و با نظر کارشناسی دستگاه‌های مربوطه، در قالب لوایحی جداگانه و به‌عنوان اصلاحیه یا الحاقیه قوانین مادر و مربوط به خود آنها، ارائه می‌شدند.

- واکاوی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم حاکی از آن است که بالغ بر ۶۰ درصد از مواد ارائه شده در لایحه مذکور نیز ماهیت دائمی داشته‌اند. این موضوع از یک سو، با استدلال مطرح شده جهت ارائه لوایح جداگانه (لایحه تنظیم و لایحه احکام مورد نیاز) تناقض داشت و از سوی دیگر، می‌تواند به‌لحاظ موقتی بودن ماهیت برنامه‌های میان‌مدت، محل تأمل باشد.

- بررسی‌های انجام‌شده در خصوص لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم، حکایت از آن دارد که تنها در ۴۸ درصد از احکام لایحه، دستگاه‌های مسئول مشخص شده و مابقی بندها یا دارای دستگاه مسئول نیستند یا به‌صورت مبهم از «دولت» و «دستگاه اجرایی» نام برده شده است.

- صرفاً در حدود ۶۸ درصد از احکام «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم»، ماهیت «تکلیفی» داشته‌اند؛ در ۲۴ درصد موارد به دستگاه‌های مسئول «اجازه» انجام امور مربوطه اعطا شده است و وضعیت ۸ درصد احکام مورد بررسی، از منظر تکلیف یا اجازه، نامشخص ارزیابی می‌شود.

- در مورد تطابق اهداف و اقدامات اجرایی پیش‌بینی‌شده در لایحه احکام مورد نیاز، توجه به این

نکته حائز اهمیت است که در این لایحه بالغ بر ۵۴ هدف کلی، برای ۳۵ ماده و ۱۰۷ بند، ذکر شده که این تعداد و گستردگی اهداف و عدم اولویت‌بندی آنها نشان‌دهنده عدم شناسایی مسائل اساسی کشور از سوی دولت است. در نتیجه می‌توان انتظار داشت برنامه مربوطه رافع بحران‌های کشور نباشد و به غیراجرایی بودن اقدام‌ها منجر شود.

- تقریباً ۵۱ درصد از احکام پیشنهادی در لایحه احکام مورد نیاز حاوی بار مالی برای دولت بوده‌اند که با توجه به وضعیت مالی دولت، تجربه برنامه‌های گذشته و بررسی روندهای آینده، قابل پیش‌بینی بود که تأمین منابع مورد نیاز، به‌عنوان چالش جدی در انجام وظایف و تکالیف برنامه، پیش‌روی دولت قرار گیرد.

- ارائه لایحه برنامه ششم توسعه تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» که در واقع صرفاً اشاره به ارائه آن دسته از احکامی دارد که به‌زعم دولت نیازمند اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی‌اند، رویکرد بی‌سابقه‌ای در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور بود.

- لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، به‌واسطه ارائه بخشی از احکام که طبق تشخیص دولت به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی نیاز دارند فاقد موضوعات مختلفی بود که باید یک برنامه توسعه‌ای شامل آنها باشد. بنابراین به‌دلیل ماهیت ویژه این لایحه، نسبت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ مقام معظم رهبری) با برنامه مذکور و سنجش انطباق یا عدم انطباق و مغایرت یا عدم مغایرت آن با سیاست‌های کلی قابل ارزیابی نیست.

- از سوی دیگر، لایحه احکام مورد نیاز برنامه ششم توسعه از منظر اصول برنامه‌ریزی میان‌مدت کاستی‌هایی داشت که توجه به آنها در تدوین برنامه‌های توسعه از ضرورت بالایی برخوردار است. مهم‌ترین این کاستی‌ها به‌شرح زیر است:

- ناهماهنگی با اسناد فرادست،
- مشخص نبودن ارتباط آن با «برنامه توسعه»،
- ارتباط ضعیف آن با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه،
- مشخص نبودن ارتباط آن با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،
- بی‌توجهی به ملاحظات آینده‌شناختی،
- توجه ناکافی به ارائه ارقام، داده‌ها و شاخص‌های کمی مورد نیاز،
- مشخص نبودن دیدگاه و نگرش لایحه از منظر منطق اولویت‌گذاری‌ها و یا مسکوت گذاشتن آنها،
- نامشخص بودن مبنای مجوزگیری‌ها برای تحقق اهداف (کسب مجوز برای برخی موارد جزئی و در عین حال مسکوت بودن در قبال اخذ مجوزهای لازم برای برخی موارد اساسی)،
- نامشخص بودن معیار تفکیک احکام توسعه دائمی و کوتاه‌مدت،



- مشخص نبودن اولویت‌ها و تناسب مجوزها با چالش‌های اساسی اقتصاد کشور،
- توجه ناکافی به ذی‌نفعان در احکام پیشنهادی،
- شرح زمان‌بندی نامشخص،
- فقدان احکام فرابخشی و عدم تعیین وظایف متقابل دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها،
- فقدان فصل‌بندی و ترتیب موضوعی مواد،
- احاله به اسنادی که هنوز تدوین نشده‌اند،
- مشکل تطبیق بودجه سال ۱۳۹۵ (سال اول برنامه) با برنامه توسعه.

ج) بررسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران فرایند تصویب دو لایحه ارائه‌شده توسط دولت تحت عناوین «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» و «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» به شرح زیر بوده است:

– روند تصویب لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور

بررسی لایحه ۵۰ ماده‌ای تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور در آذرماه ۱۳۹۴ در کمیسیون با عنوان کمیسیون مشترک در مجلس نهم آغاز و در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ گزارش یک‌شوری «لایحه تنظیم برخی از احکام توسعه کشور» به‌عنوان مصوبات کمیسیون مشترک چاپ شد. کمیسیون مشترک در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۰۹ گزارش یک‌شوری مواد الحاقی مصوبات خود بالغ بر ۷۴ ماده الحاقی به لایحه تنظیم را نیز تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. بررسی لایحه مذکور در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۸، با اعمال اصلاحاتی به تصویب رسید و با عنوان «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» تقدیم شورای نگهبان شد.

شورای نگهبان با عنایت به اینکه نمایندگان مجلس شورای اسلامی قریب به ۷۰ ماده به‌عنوان مواد الحاقی به لایحه ۵۰ ماده‌ای دولت افزوده بودند و لایحه دولت ماهیتاً اختلاف فاحشی با مصوبه مجلس پیدا کرده بود، مصوبه یادشده را مغایر با قانون اساسی شناخت.

در ادامه، مجلس دهم از تیرماه ۱۳۹۵ اقدام به رفع ایرادهای مورد نظر شورای نگهبان کرد که درنهایت بعد از چند مرحله اصلاح و تصویب ازسوی مجلس و اعلام مغایرت ازسوی شورای نگهبان، لایحه یادشده در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از تأیید در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ تحت عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» ازسوی مجلس شورای اسلامی به دولت ابلاغ شد.

– روند تصویب لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و

فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه ابتدا در مجلس نهم ارائه و در کمیسیون تلفیق برنامه

مورد بررسی قرار گرفت، اما با پایان دوره نهم مجلس، بررسی‌های مذکور در صحن علنی مطرح نشد. در این زمینه، دولت در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸، «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» را در ۳۱ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. لذا با عنایت به برگزاری انتخابات مجلس دهم و همچنین اولویت بیشتر بررسی بودجه سال ۱۳۹۵ در اسفندماه ۱۳۹۴، کمیسیون تلفیق برنامه ششم از اواخر فروردین‌ماه ۱۳۹۵ به صورت رسمی در مجلس نهم تشکیل شد.

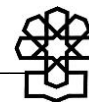
کمیسیون تلفیق برنامه، لایحه مذکور را ابتدا در چهار کارگروه تخصصی «فرابخشی»، «تولیدی و زیربنایی»، «اجتماعی- فرهنگی» و «امنیتی- دفاعی» مورد بررسی قرار داد و در ادامه با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و اضافه کردن برخی پیشنهادهای اعضای کارگروه‌های فوق، نمایندگان محترم و سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) انتشار یافته توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت سندی تلفیقی مشتمل بر ۲۴ سرفصل کلی و ۱۸۷ بند تهیه کرد و در ادامه نسبت به بررسی سند یادشده اقدام نمود. در نهایت گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس نهم در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۱۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که با تشخیص هیئت رئیسه مجلس نهم به دلیل نبود وقت کافی برای بررسی در دستور کار آن مجلس قرار نگرفت و عملاً اقدام‌های چندماهه در فرایند بررسی برنامه ششم، در مجلس نهم به سرانجام نرسید.

با روی کار آمدن مجلس دهم، دولت مجدداً این لایحه را با اندکی تغییر در قالب ۳۵ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. پس از بررسی اجمالی لایحه مذکور در کمیسیون‌های تخصصی، کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه مجلس دهم، لایحه مذکور را ابتدا در چهار کارگروه تخصصی «اقتصادی و زیربنایی»، «امور عمومی»، «اجتماعی- فرهنگی» و «امنیت، دفاعی و سیاست خارجی» مورد بررسی قرار داد و در ادامه با اضافه کردن برخی پیشنهادهای کارگروه‌های فوق، کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان محترم عضو کمیسیون تلفیق برنامه، لایحه دولت را به همراه مواد پیشنهادی در صحن این کمیسیون به رأی نمایندگان عضو گذاشت.

با توجه به پراکنده بودن مواد تصویب شده در کمیسیون تلفیق برنامه، مرکز پژوهش‌های مجلس به منظور ایجاد هماهنگی، رفع تناقض‌ها و ارائه یک ساختار قابل قبول، اقدام به طبقه‌بندی مصوبات مذکور کرد و آنها را در سرفصل‌های بیست‌گانه و در قالب چهار گزارش تقدیم هیئت رئیسه کمیسیون تلفیق نمود. در نهایت پس از برگزاری ۴۵ جلسه در کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه از تاریخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۶ لغایت ۱۳۹۵/۰۹/۲۳، مصوبات این کمیسیون در قالب ۱۴۴ ماده و ۱۷ جدول در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۷ تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد.

در خصوص مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجالس نهم و دهم، چند نکته قابل

ذکر است:



- مداخله محتوایی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در لایحه برنامه ششم، که به دلیل ساختار لایحه تقدیمی دولت و کاستی‌های فراوان آن دور از انتظار هم نبود، در برخی موارد موجب ظهور خواست‌های منطقه‌ای و تسلط نگاه‌های کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور شد که نتیجه آن انحراف منابع و سیاستگذاری‌ها از چالش‌های اساسی کشور بود.
- مشاهدات صورت‌گرفته در صحن کمیسیون تلفیق و واکاوی مصوبات آن حکایت از آن دارد که روند بررسی لایحه برنامه توسعه نیازمند بازنگری‌های جدی است. به عبارت دیگر ضروری است سازوکاری اندیشیده شود که از هرگونه طرح آنی پیشنهادی الحاقی در صحن کمیسیون تلفیق، که اغلب فاقد پشتوانه کارشناسی لازم هستند، جلوگیری شود.
- با توجه به مدت زمان نسبتاً طولانی که به بررسی لایحه برنامه توسعه در کمیسیون تلفیق اختصاص می‌یابد، مشاهده می‌شود که در روزهای پایانی کار کمیسیون تعداد پیشنهادهایی که تصویب نشده‌اند و یا نمایندگان از طرح آنها انصراف داده‌اند بسیار قابل توجه بوده است. بنابراین طبقه‌بندی و اولویت‌گذاری موضوعات و مواد تصویب شده در کارگروه‌های تخصصی به منظور طرح در کمیسیون تلفیق برنامه بسیار حائز اهمیت است.
- مصوبات کمیسیون تلفیق از تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۸ لغایت ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ با برگزاری ۴۸ جلسه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت و نهایتاً آنچه به تصویب نمایندگان رسید تحت عنوان «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» در تاریخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ به شورای نگهبان تقدیم شد.
- پس از تقدیم مصوبه مجلس به شورای نگهبان، این شورا در ۳۸ بند، ایرادها و ابهام‌هایی را نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی وارد کرد که اهم آنها به شرح زیر بوده است:
- عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام در برخی مواد برنامه و مغایرت با بند «۱» اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی،
- مغایرت برخی مواد برنامه با اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی در خصوص عدم امکان واگذاری اختیار قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به غیر،
- مغایرت برخی مواد برنامه با دستورات مقام معظم رهبری در موضوعات مختلف نظیر مسئولیت انحصاری صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران در صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن،
- لزوم توجه به رعایت موازین شرعی در برخی مواد برنامه مثلاً در پیش‌بینی راهکارهای تأمین مالی خارجی (فاینانس)،
- ابهام عدم ارائه تعریف برای برخی مفاهیم و اصطلاحات ارائه شده در برخی مواد برنامه،
- لزوم اصلاحات ویرایشی در برخی مواد به‌ویژه در زمینه رعایت اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی

و استفاده از واژه‌های فارسی.

همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مغایرت‌های مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را احصا و برای شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان نیز طبق رویه، نظر مجمع را عیناً به پیوست نظرات خود به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد تا مجلس ایرادها را مرتفع کند.

در این راستا، مجلس شورای اسلامی طی چند مرحله مکاتبه با شورای نگهبان، اصلاحات مدنظر شورای یادشده را اعمال نمود و در نهایت در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ نسبت به تصویب نهایی «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» اقدام و مفاد مصوبه خود را در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ به شورای نگهبان ارسال کرد.

در این راستا شورای نگهبان طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ خطاب به ریاست مجلس شورای اسلامی اعلام کرد در مصوبه یادشده در خصوص برخی ایرادهای شورا اصلاحاتی صورت نگرفته و ایرادهای یادشده کماکان به قوت خود باقی است. لذا با عنایت به اصرار مجلس شورای اسلامی بر برخی نظرات خود که مغایر با نظر شورای نگهبان بود، لایحه یادشده به همراه سوابق و مستندات مربوطه در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۹ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد.

موارد اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ مجمع مورد بررسی قرار گرفت و پس از اعمال اصلاحاتی، مصوبه مربوطه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ تحت عنوان «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»، توسط ریاست محترم مجلس شورای اسلامی به ریاست جمهوری محترم اسلامی ایران ابلاغ گردید.

د) آسیب‌شناسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

بروز برخی آسیب‌ها و چالش‌های فرایند تصویب برنامه ششم توسعه به دلیل عدم تمایل دولت به ارائه لایحه کامل برنامه ششم و بدعت این نهاد در ارائه بخشی از احکام به‌عنوان احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم بود که در نهایت به مداخله محتوایی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در لایحه برنامه ششم منجر شد. این موضوع آسیب‌هایی به همراه داشت که مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

- تسلط یافتن نگاه‌های کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور،
- نبود ظرفیت و فرصت لازم و کافی برای مجلس در خصوص تشخیص اولویت‌ها و نیازهای برنامه‌ای کشور،
- طرح آنی پیشنهادهای الحاقی که اغلب پشتوانه کارشناسی لازم را نداشتند،
- ظهور برخی مطالبات منطقه‌ای.

نتیجه نهایی موارد فوق‌الذکر، انحراف منابع و سیاستگذاری‌ها از چالش‌های اساسی کشور بود.



علاوه بر این، نقیصه نبود معیار مشخص در تفکیک احکام دائمی از احکام کوتاهمدت در تدوین دو لایحه پیشنهادی دولت (لایحه تنظیم و لایحه احکام مورد نیاز) در مجلس نیز ادامه یافت و علی‌رغم تصویب «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، احکامی با ماهیت دائمی و گاهی غیربرنامه‌ای در قانون برنامه ششم توسعه نیز به تصویب رسید.

ه) پیشنهادها

اکنون که سال پایانی برنامه ششم توسعه در حال سپری شدن است به نظر می‌رسد بهره‌گیری از تجربیات به‌دست آمده در فرایند تدوین و تصویب این برنامه، بتواند در آستانه آغاز تدوین برنامه هفتم توسعه، آموزه‌های گران‌سنگی را به‌منظور ارتقای کیفی و اثربخشی برنامه آتی توسعه کشور در اختیار مسئولان و دست‌اندرکاران امر قرار دهد. از این رو، بر مبنای بررسی‌های صورت‌گرفته، به‌منظور بهبود عملکرد فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه کشور پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه می‌گردد:

- دقت نظر کافی مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام، به‌عنوان مرجع تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه توسعه، برای تعیین سیاست‌های کلی مسئله‌محور و متمرکز بر چالش‌ها و اولویت‌های اصلی کشور؛

- پایبندی دولت محترم نسبت به تدوین لایحه برنامه توسعه با کیفیت، مبتنی بر آنچه در قوانین مربوطه تصریح شده به‌صورتی که لایحه مذکور دارای ویژگی‌هایی نظیر «تمرکز بر مسائل و اولویت‌های اساسی کشور»، «قابلیت اجرا شدن در دوره مورد نظر»، «آرزومحور نبودن و تناسب داشتن با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور»، «توجه بایسته به ملاحظات آینده‌شناختی»، «برقراری هماهنگی و همسویی کامل میان اجزای مختلف آنها»، «شفافیت»، «توجه کافی به ذی‌نفعان در جهت جلب مشارکت عمومی جامعه در فرایند توسعه کشور»، «ارائه اهداف کمی، قابلیت ارزیابی»، «مشخص بودن دستگاه‌های مسئول»، و «برخورداری از زمان‌بندی مشخص و منطقی» باشد.

مقدمه

با وجود ابزارهای متعدد مدیریتی و توسعه فناوری در عصر حاضر، هنوز هم نمی‌توان به‌سادگی از اهمیت تجربیات در بهبود عملکرد یک سیستم یا یک فرایند غفلت کرد. تجربه، دانشی است که طی سال‌های متمادی فعالیت به‌دست می‌آید و مهم‌ترین عامل یادگیری و حافظه سازمانی تلقی می‌گردد. به‌عبارت دیگر، تجربه باعث می‌شود دانش ذهنی افراد که در رفتار و درک ایشان نهفته به دانش صریح که مستند، عمومی و قابل انتقال است تبدیل شود.

در این راستا، بهره‌برداری مطلوب از تجربیات حاصل از یک رویداد کلان ملی در سطح فرایند تدوین

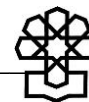
و تصویب برنامه‌های توسعه کشور و بررسی جوانب مختلف آن، نیازمند ثبت جزئیات مسئله به‌عنوان یک واقعه تاریخی و تحلیل صحیح و دقیق ابعاد و زوایای مختلف آن است که در این صورت می‌توان انتظار داشت دستاوردها و نتایج به دست آمده، به‌عنوان ابزاری کارآمد، راهگشای مسئولان و تصمیم‌گیران کشور در تدوین برنامه‌های آتی باشد.

بر این اساس، افزایش دانش سازمانی و پیشروی در مسیر یادگیری مستلزم استقرار فرایندی پایدار و پویا برای ثبت، ارزیابی و ذخیره فعالیت‌ها و تجربیات به شیوه‌ای نظام‌مند و انتقال صحیح آنها به ذی‌نفعان است. از این فرایند تحت عنوان «مستندسازی» یاد می‌شود. شایان ذکر است، مستندسازی در سازمان‌های امروزی از چنان اهمیتی برخوردار است که به‌عنوان یکی از ارکان اساسی مدیریت دانش مورد توجه قرار دارد.

مستندسازی تهیه مجموعه‌ای از اسناد و مدارک است که سیر تکوین و تکامل یک فعالیت یا پروژه را از آغاز تا پایان همراه با تحلیل و ارزشیابی نشان می‌دهد. در واقع مستندسازی ابزاری است که امکان استفاده و به‌کارگیری تجربیات فردی و گروهی را برای توسعه سازمانی فراهم می‌سازد و با ذخیره تجربیات موجود، هزینه‌های تجربی ناشی از آزمون و خطا در آینده را تا حد زیادی کاهش می‌دهد. مستندسازی شامل فرایند شناسایی، گردآوری، طبقه‌بندی، ارزشگذاری، پالایش و در دسترس قرار دادن سوابق یا اسناد موجود و همچنین خلق متون جدید برای تجربیات شفاهی افراد درخصوص موضوع مورد نظر است.

بدین ترتیب، در برهه زمانی کنونی که سال پایانی برنامه ششم توسعه سپری می‌شود و به‌زودی فرایند تدوین برنامه هفتم آغاز خواهد شد، مستندسازی برنامه ششم توسعه و ثبت و تحلیل وقایع و تجربیات مربوط به تدوین و تصویب برنامه یادشده می‌تواند دربردارنده نکات و درس‌های ارزشمندی برای برنامه آتی باشد.

بنابراین در گزارش حاضر تلاش می‌شود در راستای مستندسازی برنامه ششم توسعه، بازخوانی اسناد و مدارک مربوط به فرایند تدوین و تصویب برنامه مذکور و بهره‌گیری از تجارب شفاهی موجود صورت پذیرد. ساختار کلی گزارش به این‌گونه است که بعد از ارائه مقدمه، فرایند تدوین برنامه ششم توسعه در چهار سرفصل کلی «روند تدوین سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه»، «روند تدوین لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»، «روند تدوین لایحه برنامه ششم توسعه در سازمان برنامه» و «آسیب‌شناسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه» تبیین شده است. در ادامه فرایند تصویب برنامه ششم توسعه در سه سرفصل کلی «روند تصویب لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»، «روند تصویب لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» و «آسیب‌شناسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه» به شکل تفصیلی مورد بررسی قرار گرفته و درنهایت جمع‌بندی و پیشنهادها برای به‌کارگیری در برنامه هفتم توسعه ارائه شده است.



۱. فرایند تدوین برنامه ششم توسعه

در این قسمت از گزارش، فرایند تدوین برنامه ششم توسعه در قالب «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه»، «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» و «لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه» واکاوی شده و در نهایت تحلیل آسیب‌شناسانه از فرایند تدوین برنامه ششم توسعه ارائه شده است.

۱-۱. روند تدوین سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام و

تأیید و ابلاغ مقام معظم رهبری

فرایند تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور از ابتدای خردادماه ۱۳۹۳ با تدوین پیش‌نویس اولیه برنامه توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری آغاز شد که این پیش‌نویس در قالب مستندات برنامه ششم توسعه در شهریورماه ۱۳۹۳ با تأکید بر غیرقابل استناد بودن آن انتشار یافت.^۱ پیش‌نویس یادشده شامل ۳۳ بند در ۶ سرفصل مختلف به شرح زیر بوده است:^۲

- امور فرهنگی،
- امور علم و فناوری،
- امور اقتصادی،
- امور اجتماعی،
- امور سیاسی، امنیتی و اداری،
- امور حقوقی و قضایی.

در ادامه، براساس اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی، رهبر معظم انقلاب اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، طی نامه‌ای به ریاست محترم جمهور، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را بر پایه محورهای سه‌گانه «اقتصاد مقاومتی»، «پیشسازی در عرصه علم و فناوری» و «تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی»، در تاریخ ۹ تیرماه ۱۳۹۴ ابلاغ فرمودند. در متن نامه یادشده آمده است:

«در تدوین این سیاست‌ها تلاش شده است با در نظر گرفتن واقعیت‌های موجود در صحنه داخلی و خارجی، مجموعه‌ای به‌عنوان سیاست‌های کلی که مبنای تنظیم قانون پنج‌ساله ششم خواهد بود، تعیین شود که در یک دوره پنج‌ساله کاملاً دست‌یافتنی باشد».^۳

این سیاست‌ها شامل ۸۰ بند بود و در قالب ۸ سرفصل «اقتصادی»، «فناوری اطلاعات و ارتباطات»،

۱. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، شهریورماه ۱۳۹۳.

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه اولیه»، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، شهریور ۱۳۹۳.

۳. ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ۹ تیرماه ۱۳۹۴.

«اجتماعی»، «دفاعی و امنیتی»، «سیاست خارجی»، «حقوقی و قضایی»، «فرهنگی» و «علم، فناوری و نوآوری» تنظیم شد که در ادامه به‌طور مختصر به برخی از بندهای هر سرفصل اشاره شده است:^۱

الف) امور اقتصادی

- رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا به‌گونه‌ای که با بسیج همه امکانات و ظرفیت‌های کشور، متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه محقق شود؛
- بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها؛
- مشارکت و بهره‌گیری مناسب از ظرفیت‌های نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آنها در تحقق اقتصاد مقاومتی؛
- توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری و شبکه‌ای کشور به‌ویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و ترانزیتی و انعقاد پیمان‌های پولی دو و چندجانبه با کشورهای طرف تجارت در چارچوب بندهای «۱۰»، «۱۱» و «۱۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛
- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن؛
- تأمین مالی فعالیت‌های خرد و متوسط به‌وسیله نظام بانکی؛
- اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر بازار مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی و مالی در جهت ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات؛
- برنامه‌ریزی برای دستیابی به ضریب جینی ۰/۴۳.

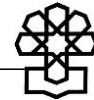
ب) امور فناوری اطلاعات و ارتباطات

- کسب جایگاه برتر منطقه در توسعه دولت الکترونیک در بستر شبکه ملی اطلاعات؛
- حضور هدفمند در تعاملات بین‌المللی فضای مجازی؛
- توسعه محتوا در فضای مجازی براساس نقشه مهندسی فرهنگی کشور تا حداقل پنج‌برابر وضعیت کنونی و بومی‌سازی شبکه‌های اجتماعی؛
- افزایش سهم سرمایه‌گذاری زیرساختی در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات تا رسیدن به سطح کشورهای برتر منطقه.

ج) امور اجتماعی

- ارتقای سلامت اداری و اقتصادی و مبارزه با فساد در این عرصه با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد و تصویب قوانین مربوط؛

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه»، ۹ تیرماه ۱۳۹۴.



- استقرار نظام جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد و چندلایه تأمین اجتماعی کشور؛
- اجرای سیاست‌های کلی سلامت؛
- تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه به نقش سازنده آنان؛
- ارتقای کیفیت و اصلاح ساختار بیمه‌های تأمین اجتماعی پایه (شامل بیمه درمان، بازنشستگی، از کار افتادگی و...) برای آحاد مردم؛
- توسعه تربیت‌بدنی و ورزش همگانی.

د) امور دفاعی و امنیتی

- افزایش ظرفیت‌های قدرت نرم و دفاع سایبری و تأمین پدافند و امنیت سایبری برای زیرساخت‌های کشور در چارچوب سیاست‌های کلی مصوب؛
- مبارزه همه‌جانبه با موادمخدر و روان‌گردان‌ها در چارچوب سیاست‌های کلی ابلاغی و مدیریت مصرف با هدف کاهش ۲۵ درصدی اعتیاد تا پایان برنامه؛
- پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز از مبادی ورودی تا محل عرضه آن در بازار.

ه) امور سیاست خارجی

- اولویت دادن به دیپلماسی اقتصادی با هدف توسعه سرمایه‌گذاری خارجی، ورود به بازارهای جهانی و دستیابی به فناوری برای تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و سند چشم‌انداز؛
- ایجاد زمینه‌های لازم به‌منظور جلب سرمایه و توان علمی و تخصصی ایرانیان خارج از کشور در توسعه ملی و تأثیر بر سیاست‌های نظام سلطه در دفاع از منافع ملی؛
- توسعه کمی و کیفی رسانه‌های فرامرزی با زبان‌های رایج بین‌المللی.

و) امور حقوقی و قضایی

- حمایت قضایی مؤثر در تضمین حقوق مالکیت و استحکام قراردادها به‌منظور توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری خارجی؛
- توسعه ثبت رسمی اسناد و املاک و مالکیت‌های معنوی و ثبت رسمی مالکیت‌های دولت و مردم بر املاک و اراضی کشور در نظام کاداستر و گسترش فناوری‌های نوین در ارائه خدمات ثبتی؛
- بازنگری در قوانین به‌منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم.

ز) امور فرهنگی

- ارائه و ترویج سبک زندگی اسلامی-ایرانی و فرهنگ‌سازی درباره اصلاح الگوی مصرف و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی؛

- تلاش شایسته برای تبیین ارزش‌های انقلاب اسلامی و دفاع مقدس و دستاوردهای جمهوری اسلامی؛
- اجرای نقشه مهندسی فرهنگی کشور و تهیه پیوست فرهنگی برای طرح‌های مهم.

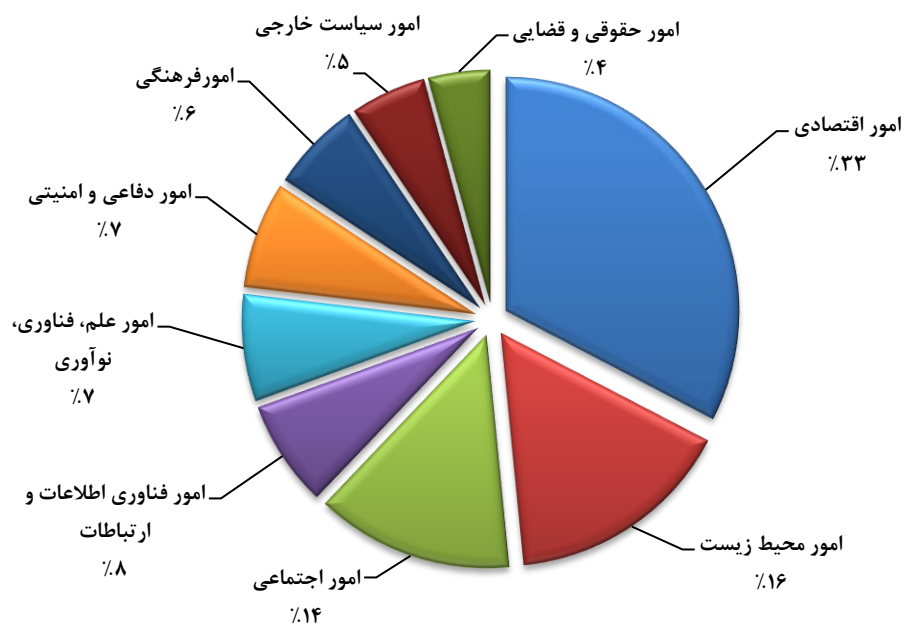
ح) امور علم، فناوری و نوآوری

- افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور؛
- اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش و تأکید بر درون تحصیلی کودکی و نوجوانی؛
- توسعه علوم پایه و تحقیقات بنیادین، نظریه‌پردازی و نوآوری در چارچوب سیاست‌های کلی علم و فناوری و نقشه جامع علمی کشور؛
- تنظیم رابطه متقابل با اشتغال و متناسب‌سازی سطوح و رشته‌های تحصیلی با نقشه جامع علمی کشور و نیازهای تولید و اشتغال.

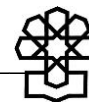
شایان ذکر است، به دلیل نبود سیاست‌های مربوط به «محیط‌زیست» در ابلاغیه فوق‌الذکر، مقام معظم رهبری در نامه‌ای به رؤسای قوا، سیاست‌های کلی محیط‌زیست را نیز در ۱۵ بند ابلاغ فرمودند. «تقویت دیپلماسی محیط‌زیست» و «تأکید بر گسترش اقتصاد سبز» دو بند مهم و تأثیرگذار از این ابلاغیه برای رفع مشکلات منطقه‌ای محیط‌زیستی و بهبود شرایط و همچنین عقب نیفتادن از تحولات تکنولوژیکی اقتصاد سبز در اقتصاد جهانی هستند.

با توجه به توضیحات فوق، در نهایت سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مشتمل بر ۹ سرفصل و ۹۵ بند شد که وضعیت توزیع این بندها برحسب سرفصل‌های مربوطه در نمودار زیر نشان داده شده است:

نمودار ۱. سهم هریک از سرفصل‌های ۹ گانه از بندهای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (درصد)



مأخذ: براساس ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی محیط‌زیست.



با عنایت به نمودار فوق، می‌توان به اهمیت بیشتر برخی سرفصل‌ها به نسبت سایر فصول در ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و به تبع آن در تدوین برنامه یادشده پی برد. همچنان که مشخص است امور اقتصادی دارای بالاترین میزان توجه و اهمیت در بین سایر فصول است.

۲-۱. روند تدوین لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور

در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه، قوه مجریه با هدف کاهش حجم لایحه برنامه مذکور، برخی از احکام برنامه را با این استدلال که ماهیت دائمی دارند و در برنامه‌های مختلف توسعه تکرار می‌شوند از لایحه برنامه تفکیک نمود و در قالب لایحه‌ای مجزا تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد که در نهایت با عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (فرایند بررسی و تصویب این لایحه در ادامه تشریح می‌گردد). شایان ذکر است، واکاوی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم نشان می‌دهد برخی از مواد ارائه شده در لایحه مذکور نیز همچنان دارای ماهیت دائمی‌اند که این موضوع چندان با رویکرد دولت در ارائه لوایح جداگانه سازگار نیست.

۳-۱. تدوین لایحه برنامه ششم توسعه در سازمان برنامه و بودجه کشور؛ ساختار اجرایی و

روند زمانی

در این بخش از گزارش، فرایند تدوین لایحه برنامه ششم توسعه در سازمان برنامه و بودجه کشور ذیل دو زیربخش «تبیین ساختار و اعضای ستاد تدوین برنامه ششم توسعه» و «مستندات ستاد برنامه ششم توسعه» تشریح می‌شود:

۳-۱-۱. ساختار و اعضای ستاد تدوین برنامه ششم توسعه

ستاد تدوین برنامه یکی از ارکان نظام تدوین برنامه ششم توسعه است^۱ که زیرمجموعه‌ای از معاونت وقت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور است و امور مربوط به برنامه‌های توسعه پنج‌ساله را تحت نظر دارد. این ستاد وظیفه راهبری و هماهنگی تهیه و تدوین برنامه را براساس سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی برعهده دارد. در زمان تدوین برنامه ششم توسعه، ریاست این ستاد برعهده محمداقبر نوبخت، به‌عنوان رئیس وقت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سازمان برنامه و بودجه فعلی)، بوده است. تعدادی از اعضای ستاد مذکور بدین شرح‌اند:^۲

۱. برای آشنایی با سایر ارکان نظام تدوین برنامه مراجعه شود به: «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵»، معاونت هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.

۲. برای آشنایی بیشتر با اعضا و وظایف ستاد تدوین برنامه مراجعه شود به: همان.

جدول ۱. ترکیب برخی از اعضای ستاد تدوین برنامه ششم توسعه

| ردیف | نام افراد | سمت در زمان تدوین برنامه ششم |
|------|------------------------------|---------------------------------------|
| ۱ | دکتر محمدباقر نوبخت | رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور |
| ۲ | دکتر عبدالرضا رحمانی فضلی | وزیر کشور |
| ۳ | دکتر ولی‌الله سیف | رئیس کل بانک مرکزی |
| ۴ | دکتر علی طیب‌نیا | وزیر امور اقتصادی و دارایی |
| ۵ | دکتر محمد فرهادی | وزیر علوم، تحقیقات و فناوری |
| ۶ | مهندس بیژن نامدار زنگنه | وزیر نفت |
| ۷ | مهندس محمدرضا نعمت‌زاده | وزیر صنعت، معدن و تجارت |
| ۸ | دکتر فروزنده | مشاور رئیس‌جمهور |
| ۹ | دکتر مسعود نیلی | مشاور رئیس‌جمهور |
| ۱۰ | دکتر سیدمحمدحسن ابوترابی‌فرد | نایب رئیس اول مجلس شورای اسلامی |
| ۱۱ | دکتر محمدرضا باهنر | نایب رئیس مجلس شورای اسلامی |
| ۱۲ | دکتر فرهاد دژپسند | معاون هماهنگی برنامه و بودجه (دبیر) |

مأخذ: نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه.

۲-۳-۱. مستندات ستاد برنامه ششم توسعه

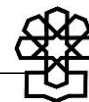
ستاد برنامه در حین تدوین برنامه ششم توسعه، مستنداتی را تهیه و منتشر کرده است. این مستندات، فرایند تهیه برنامه ششم توسعه از زمان تهیه پیش‌نویس سیاست‌های کلی تا مصوبات نهایی این ستاد را شامل می‌شود. در بخش اول مستندات یادشده، با عنوان نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه، ابتدا ساختار برنامه ششم توسعه به‌طور مختصر شرح داده شده و تغییراتی را که ساختار برنامه در طول مدت تهیه آن داشته نیز تا حدودی بازگو شده است. در بخش دوم به دستورالعمل اجرایی تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه پرداخته شده و در نهایت در بخش سوم مختصراً مصوبات ستاد برنامه برای لایحه برنامه ششم توسعه مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه به بررسی اجمالی بخش‌های فوق‌الذکر پرداخته می‌شود.

۱-۲-۳-۱. نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه

«نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵»^۱ آخرین سند از مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که در مردادماه ۱۳۹۴ ارائه شده است. این سند بازنگری سند «نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵»^۲ است که توسط دبیرخانه برنامه ششم توسعه، معاونت هماهنگی برنامه و بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه شده است. علت این بازنگری، ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه از سوی مقام معظم

۱. همان.

۲. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، شهریورماه ۱۳۹۳.



رهبری بوده که متعاقباً توسط رئیس‌جمهور به ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام شده است^۱ لذا تغییراتی از جمله تغییر عنوان گزارش از «نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه...» به «نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه...» و جابه‌جایی‌هایی در فصول و عناوین بخش‌های گزارش و غیره مشاهده می‌شود.^۲

برنامه ششم توسعه سومین برنامه از سند چشم‌انداز بیست‌ساله بود و مسئولیت بزرگی را برعهده داشت زیرا باید عقب‌ماندگی‌های برنامه‌های قبلی نیز در آن جبران می‌شد. به‌علاوه، همزمانی ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با آغاز فرایند تدوین برنامه ششم توسعه و همچنین ارائه لایحه «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی» از سوی دولت به مجلس در آستانه تدوین برنامه از جمله موارد قابل توجه و تأثیرگذار بر فرایند تدوین برنامه یادشده بود.^۳

در ابتدای سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه، یادآوری می‌شود که برابر اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی، سرآغاز تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه، ابلاغ سیاست‌های کلی از سوی مقام معظم رهبری است و قانون پایه و نظام‌مند برای تهیه و تدوین برنامه، قانون برنامه و بودجه مصوب اسفندماه ۱۳۵۱ است؛ لذا برنامه ششم توسعه نیز بر همین اساس تدوین شده است. در جدول زیر، فرایند تدوین برنامه‌های توسعه از منظر قوانین مربوطه در گزارش سازمان برنامه و بودجه تشریح شده است که برخی اصلاحات مورد نیاز آن در پاورقی صورت گرفته است:

۱. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵، معاونت هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، ص ۴.

۲. در ادامه به سایر تغییرات و اصلاحیه‌ها در خلال متن اشاره شده است.

۳. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵، معاونت هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، ص ۴.

جدول ۲. فرایند تدوین برنامه‌های توسعه از منظر قوانین مربوطه

| ردیف | مراحل تدوین برنامه | مرجع تصویب | ماده قانونی |
|------|---|--|---------------------------------------|
| ۱ | تعیین سیاست‌های کلی برنامه | مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام | اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی |
| ۲ | تعیین اهداف کلی برنامه‌های عمرانی (توسعه میان‌مدت) | شورای اقتصاد - هیئت وزیران ^۱ | بند «۱» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه |
| ۳ | تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه | شورای اقتصاد - هیئت وزیران ^۲ | بند «۲» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه |
| ۴ | تصمیم‌گیری در خصوص چارچوب کلان برنامه | شورای اقتصاد - هیئت وزیران ^۳ | بند «۳» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه |
| ۵ | پیشنهاد برنامه | دستگاه‌های اجرایی | ماده (۷) قانون برنامه و بودجه |
| ۶ | ایجاد هماهنگی بخشی و منطقه‌ای در شوراهای مشترک | کمیته مشترک برنامه‌ریزی ^۴ | ماده (۱۰) قانون برنامه و بودجه |
| ۷ | تلفیق برنامه بر اساس اولویت‌ها | شورای اقتصاد - دولت ^۵ | ماده (۷) قانون برنامه و بودجه |
| ۸ | بررسی و تأیید برنامه | شورای اقتصاد - دولت ^۶ | ماده (۸) قانون برنامه و بودجه |
| ۹ | تصویب برنامه (هدف‌ها، سیاست‌ها، منابع مالی دولت، شرکت‌ها، بخش غیردولتی برای سرمایه‌گذاری، اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) | مجلس شورای اسلامی | بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه |

مأخذ: نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.

در سند «نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه» به این نکته توجه شده است که عوامل بازدارنده در فرایند تهیه و تدوین، تصویب، اجرا و نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه منجر به بروز مشکلاتی می‌شوند که شناسایی آسیب‌های هر کدام از آنها برای بهبود عملکرد برنامه‌ها ثمربخش است. در این جهت، به آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در حوزه‌های اهداف، محتوا،^۷ فرایند تصویب، اجرای برنامه‌ها و نهایتاً نظارت و ارزشیابی پرداخته شده است.^۸ قابل توجه است که در سند «نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه (ویرایش شهریورماه ۱۳۹۳)»، پنج برنامه توسعه بعد از انقلاب (از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۴) مرور شده و اهداف و چارچوب‌های هریک از آنها بیان شده است.^۹

در سند فوق‌الذکر (ویرایش شهریورماه ۱۳۹۳) بیان شده است که به‌منظور برداشت واحد از واژگان

۱. مرجع تصویب پیش از انقلاب شورای اقتصاد بوده که پس از انقلاب همه مصوبات آن به هیئت وزیران واگذار شده است.
 ۲. بررسی برعهده شورای اقتصاد است اما تصویب برعهده هیئت وزیران می‌باشد.
 ۳. اظهارنظر در این خصوص برعهده شورای اقتصاد است اما تصویب آن برعهده هیئت وزیران می‌باشد.
 ۴. این کمیته مرجع مشورتی است و نه مرجع تصمیم‌گیری نهایی.
 ۵. ابتدا شورای اقتصاد آن را تأیید می‌کند اما مرجع تصویب نهایی هیئت دولت است.
 ۶. شورای اقتصاد در این مرحله نقشی ندارد و مرجع تصویب و ارسال لایحه برنامه بر اساس قانون دولت است.
 ۷. این عنوان در گزارش نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه، شهریور ۱۳۹۲، «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی» بیان شده است.
 ۸. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۵-۱۳۹۹»، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، صص ۷ و ۸.
 ۹. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۵-۱۳۹۹، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، شهریورماه ۱۳۹۳، صص ۶ تا ۸ (در نسخه مربوط به بازنگری مردادماه ۱۳۹۴ این سند، این بخش حذف شده است).



کلیدی به کار رفته در اسناد برنامه، این واژگان تعریف و مشخص می‌شوند. واژگانی همچون سیاست‌های کلی نظام، برنامه، برنامه توسعه، برنامه‌ریزی، نظام برنامه‌ریزی، اهداف کلی، اهداف کمی برنامه، جهت‌گیری‌های اصلی، راهبردها، سیاست (خط‌مشی)، برنامه عملیاتی، توسعه، برنامه توسعه، موضوعات خاص، سیاست‌های اجرایی، نظریه پایه توسعه استان و ضوابط ملی آمایش سرزمین.^۱ اضافه و کم شدن برخی تعاریف از سند مذکور مانند اضافه شدن تعاریف اهداف آرمانی، تصویر کلان برنامه، سند راهبردی، برنامه‌ریزی عملیاتی موضوعات خاص و حذف تعاریفی مانند جهت‌گیری‌های اصلی، سیاست‌های اجرایی، نظریه پایه توسعه استان و غیره از جمله اصلاحات و تغییرات سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه (بازنگری مردادماه ۱۳۹۴) نسبت به سند نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه (شهریورماه ۱۳۹۳) محسوب می‌شوند.^۲

به‌طور معمول فرایند تدوین و تصویب برنامه توسعه کشور در چارچوبی صورت می‌گیرد که به نظام برنامه‌ریزی موسوم است. این چارچوب باید ضمن توجه به هدفمندی، انسجام و هماهنگی درونی، نتایج نظام برنامه‌ریزی را که همان برنامه توسعه می‌باشد دنبال نماید.^۳

همواره هر نظام برنامه‌ریزی از سه جز اصلی شامل «ساختار»، «محتوا» و «فرایند» تشکیل شده است که برنامه ششم توسعه نیز از این قاعده مستثنا نبود. بر این اساس ابتدا اصول حاکم بر تدوین برنامه و جهت‌گیری‌های اصلی که منبعث از جهت‌گیری‌های سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و سیاست‌های کلی برنامه می‌باشد مشخص شده است. سپس براساس محتوایی که کلیات آن در برنامه ششم توسعه مد نظر برنامه‌ریزان بود مراحل تدوین برنامه تعیین شد و گام بعدی نظام مذکور تعیین ساختار و فرایند مناسب تدوین برنامه بود.^۴

براساس سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه (بازنگری مردادماه ۱۳۹۴)، مجموعه چارچوب نظام تدوین برنامه ششم توسعه در ۴ بخش به شرح زیر ارائه شده است:

الف) رویکردها و ویژگی‌های تدوین برنامه ششم توسعه

از مهم‌ترین رویکردها و ویژگی‌های تدوین برنامه ششم توسعه می‌توان بابتنا به اسناد بالادستی، محورهای حاکم بر اقتصاد مقاومتی، جامع‌نگری برنامه با نگرش ویژه به موضوعات خاص و آمایش سرزمین و تعادل منطقه‌ای.^۵

ب) محتوای چارچوب تدوین برنامه

محتوای چارچوب تدوین برنامه شامل اجزا و فعالیت‌هایی است که به‌صورت گام‌به‌گام برای تهیه و تدوین

۱. همان، صص ۱۴ تا ۱۷.

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵»، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، صص ۹ تا ۱۳.

۳. همان، ص ۱۴.

۴. همان، ص ۱۵.

۵. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: همان، ص ۱۵.

برنامه ششم توسعه انجام شده است. این اجزا شامل ۱۱ مرحله و به ترتیب زیر است:

- تهیه نظامنامه و تدوین برنامه ششم توسعه،
- تحلیل عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود،
- پیش‌بینی آینده، ظرفیت‌ها و چالش‌های پیش‌رو،
- تهیه سند راهبردی توسعه،
- برآورد تأمین و تجهیز منابع،
- الزامات تحقق اهداف و سیاست‌ها،
- تدوین احکام برنامه،
- تهیه برنامه عملیاتی و موضوعات خاص،
- تهیه برنامه عملیاتی بخش/فرابخش،
- تهیه سند توسعه استان،
- تهیه برنامه عملیاتی استان.

همچنین محتوای چارچوب تدوین برنامه شامل حد تفصیل برنامه^۱ است که میزان شرح و بسط

برنامه را مشخص می‌کند:^۲

جدول ۳. حد تفصیل برنامه

| رویکرد اصلی برنامه ششم: جامع‌نگر با نگاه ویژه به موضوعات خاص | |
|--|---|
| (ب) پس از تصویب قانون برنامه ششم - در سطح برنامه عملیاتی بخش/فرابخش - در سطح برنامه عملیاتی استان‌ها | (الف) تدوین لایحه برنامه ششم: - در سطح برنامه راهبردی برای بخش/فرابخش - در سطح برنامه راهبردی و سپس عملیاتی برای هر یک از موضوعات خاص - در سطح تهیه سند توسعه استان برای هر یک از استان‌ها |

مأخذ: نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.

ج) فرایند تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه

در این بخش، فرایند تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه تشریح شده که شامل ۱۱ مرحله بوده است.

البته در سند اولیه (ویرایش شهریورماه ۱۳۹۳) این فرایند شامل ۴ مرحله بوده^۳ که در بازنگری مردادماه

۱. حد تفصیل برنامه در این سند با تغییراتی نسبت به نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه، شهریور ۱۳۹۳، ارائه شده است.
۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵»، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، صص ۱۵ و ۱۶.

۳. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵»، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، شهریورماه ۱۳۹۳، صص ۲۳ الی ۲۶.



۱۳۹۴ تغییراتی در آن اعمال شده است. مراحل ۱۱ گانه فرایند تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه به شرح زیر است:

- مرحله اول: تهیه و پیشنهاد سیاست‌های کلی،
- مرحله دوم: ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه،
- مرحله سوم: اصلاح فرایندها و ساختار تهیه برنامه ششم توسعه،
- مرحله چهارم: تهیه اسناد و پیش‌نویس احکام برنامه،
- مرحله پنجم: تهیه اسناد برنامه (این مرحله همزمان با شروع مرحله سوم انجام می‌شود و همزمان با مرحله چهارم در شورای اقتصاد و دولت بررسی و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود)،
- مرحله ششم: تلفیق و تهیه پیش‌نویس لایحه و اسناد برنامه،
- مرحله هفتم: دریافت نظرات صاحب‌نظران،
- مرحله هشتم: تصویب لایحه،
- مرحله نهم: تصویب قانون برنامه،
- مرحله دهم: تهیه برنامه‌های عملیاتی بخش/فرابخش،
- مرحله یازدهم: تهیه برنامه‌های عملیاتی استان.^۱

د) اسناد برنامه ششم توسعه

اسناد برنامه ششم توسعه مشتمل بر موارد زیر است:

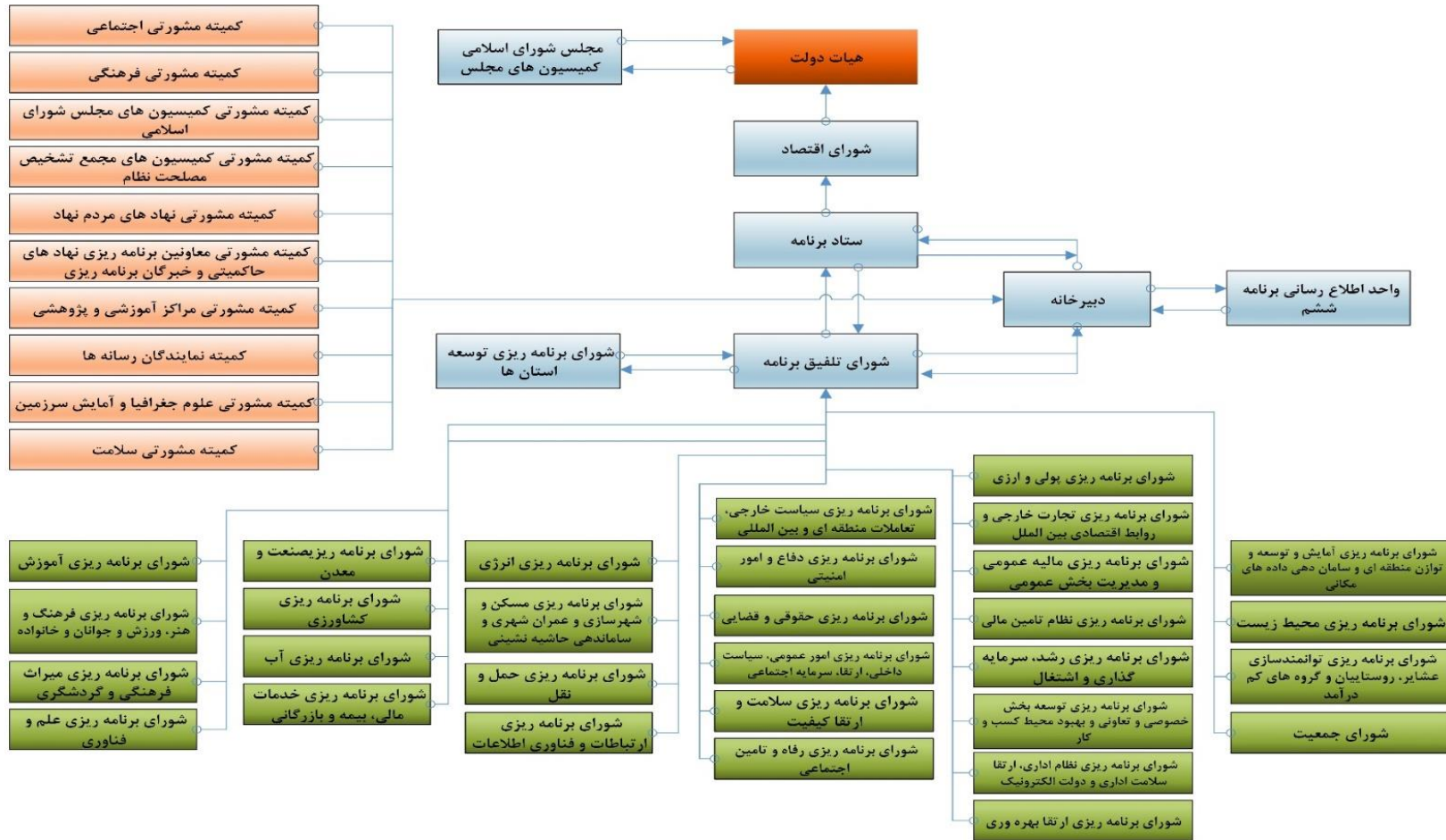
۱. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سایر سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری نظیر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری، سیاست‌های کلی علم و فناوری و سیاست‌های کلی جمعیت،
۲. برنامه ششم توسعه: شامل لایحه احکام برنامه ششم توسعه و سند برنامه (تصویب هیئت دولت)،
۳. اسناد پشتیبان برنامه ششم توسعه.^۲

در آخرین بخش از سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه، به ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه و تهیه اسناد برنامه اشاره شده که در نمودار زیر تشریح شده است:

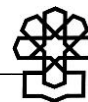
۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۵-۱۳۹۹، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، صص ۱۷ تا ۱۹.

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: همان، صص ۱۹ و ۲۰.

نمودار ۲. ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه و تهیه اسناد برنامه



مأخذ: نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.

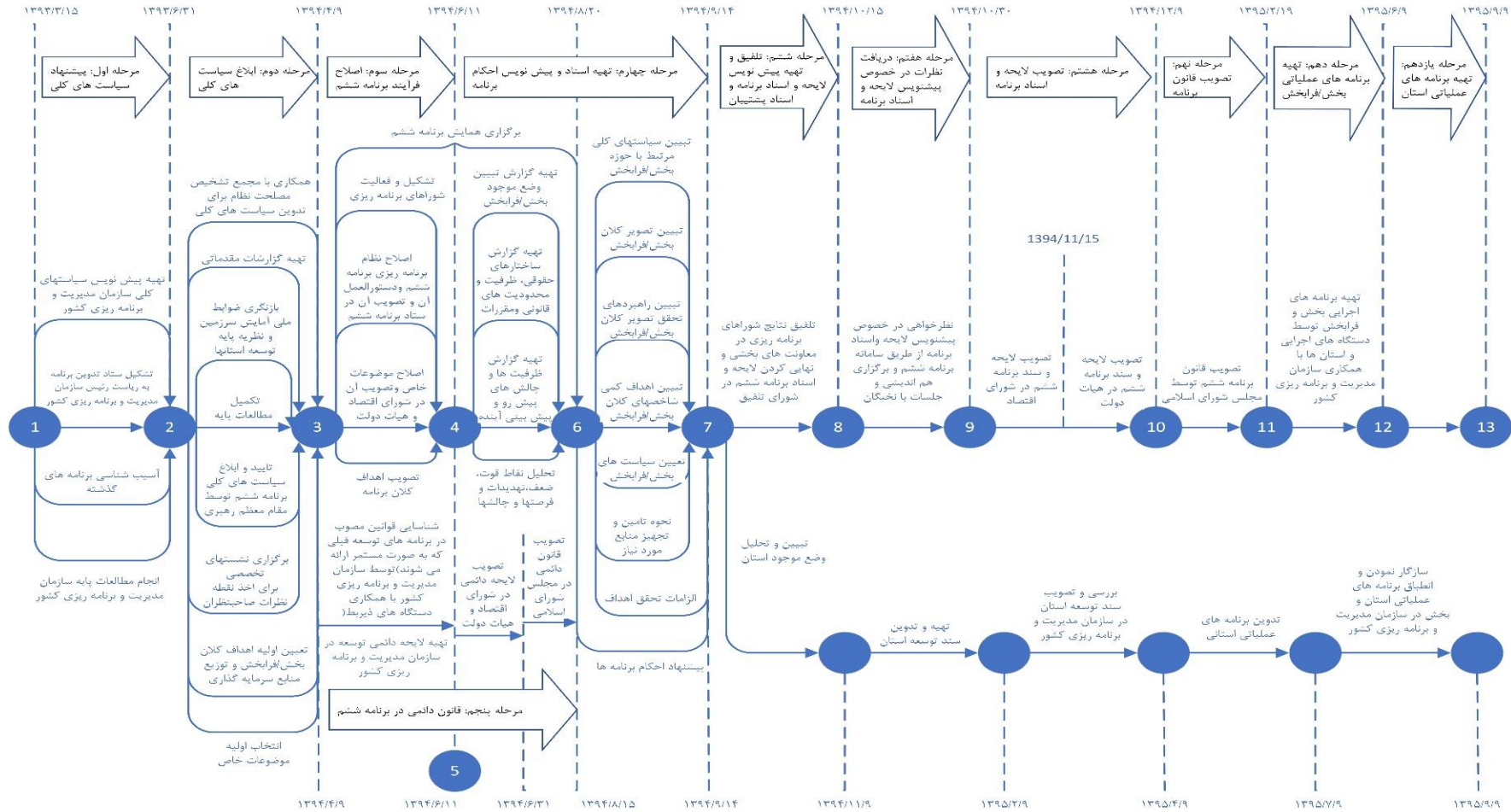


در سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه (مردادماه ۱۳۹۴) برخلاف ویرایش پیشین (شهریورماه ۱۳۹۳)، ساختار تهیه پیش‌نویس برنامه ششم توسعه و ساختار تعیین موضوعات خاص و پروگرام‌ها که پیش‌تر به موازات ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه و تهیه اسناد برنامه بیان شده بودند حذف شده‌اند. همچنین ساختار تدوین لایحه برنامه ششم توسعه و تهیه اسناد برنامه نیز تغییراتی داشته است.^۱

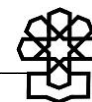
سند یادشده در ادامه به تشریح ترکیب اعضا و وظایف ستاد تدوین برنامه ششم توسعه، شورای تلفیق برنامه و شوراهای برنامه‌ریزی به‌عنوان ارکان نظام برنامه پرداخته است.^۲ در انتهای سند نیز نمودار «زمانبندی فرایندهای تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه» ارائه شده که به‌لحاظ زمانبندی فرایندهای تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه، نسبت به سند قبل از خود (ویرایش شهریورماه ۱۳۹۳) تغییرات عمده‌ای داشته است.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: همان، صص ۲۸ تا ۳۰.
 ۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: همان، صص ۲۲ تا ۲۳.

نمودار ۳. زمانبندی تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه



مأخذ: نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.



۲-۳-۱. دستورالعمل اجرایی تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه

پس از گذشت نزدیک به یک سال از ارائه سند اولیه «نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵» در شهریورماه ۱۳۹۳ توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، در مردادماه ۱۳۹۴ سند «دستورالعمل اجرایی تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه»^۱ از سوی معاونت هماهنگی برنامه و بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه شد. در این سند بیان شده که به‌منظور تهیه برنامه ششم توسعه، هفت مرحله زیر در قالب ۳ دستورالعمل مختلف انجام شده است:^۲

الف) تهیه گزارش عملکرد گذشته، تبیین وضع موجود بخش و فرابخش

در این قسمت با تکیه بر گزارش‌های کارشناسی دستگاه‌های اجرایی مربوطه، وضعیت و روند برنامه‌های بخش و فرابخش در سال‌های برنامه چهارم و پنجم بررسی و میزان تحقق اهداف سند چشم‌انداز در قیاس با کشورهای حوزه سند مورد ارزیابی قرار گرفته است. همچنین مهم‌ترین دلایل موفقیت و عدم موفقیت‌ها و چالش‌های فعلی تبیین گردیده و بر عناصر اصلی برنامه شامل بهره‌وری، رقابت‌پذیری و غیره تأکید شده است.

ب) تهیه گزارش پیش‌بینی آینده، ظرفیت‌ها و چالش‌های پیش‌رو

در این قسمت ابتدا پیش‌بینی نسبت به ادامه وضعیت موجود و فاصله آن با شرایط مطلوب انجام شده که درنهایت با مقایسه اهداف سند چشم‌انداز و واقع‌نگری شرایط کشور، نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها مشخص و بدین ترتیب موانع و پتانسیل‌های توسعه شناسایی شده است.

ج) تهیه تصویر کلان

تصویر کلان شامل اهداف و خطوط کلی حرکت است که پس از تأیید ستاد تدوین برنامه و تصویب شورای اقتصاد به همه شوراها و برنامه‌ریزی ابلاغ شده است.

د) بازنگری ضوابط ملی آمایش سرزمین

در راستای اعمال رویکرد آمایش سرزمین، در نظام برنامه‌ریزی ششم، تعریف موضوعات خاص (پروگرام‌های آمایشی) مکان‌محور و تدوین برنامه عملیاتی تحقق آنها و همچنین اعمال رویکرد آمایش در برنامه‌های راهبردی و عملیاتی بخش‌ها توسط دستگاه‌های ذی‌ربط مورد توجه بود. در این راستا، باید مجموعه اسناد آمایش که قابلیت ایفای نقش به‌عنوان راهنمای بخش را داشتند تهیه و در دسترس قرار داده می‌شدند.

ه) تهیه سند راهبرد بخش/فرابخش

شوراها و برنامه‌ریزی باید اسناد راهبردی بخش/فرابخش را براساس گزارش عملکرد گذشته و ظرفیت‌های

۱. همان.

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: همان، صص ۲ الی ۵.

آینده تهیه می‌کردند. شایان ذکر است برنامه عملیاتی بخش/فرابخش پس از تصویب قانون برنامه تهیه می‌شوند.

(و) تعیین برنامه عملیاتی موضوعات خاص

با توجه به آسیب‌شناسی‌های انجام شده برنامه توسعه کشور، مقرر شد در مورد موضوعات خاص، همراه با سند راهبردی، برنامه عملیاتی نیز برای دستیابی به اهداف مورد نظر تهیه شود.

(ز) تهیه اسناد توسعه استان

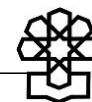
شورای برنامه‌ریزی استان‌ها باید براساس نتایج سند راهبردی بخش/فرابخش و ضوابط ملی آمایش سرزمین و سند چشم‌انداز توسعه استان‌ها، سند توسعه استان را تهیه می‌کرد. برنامه عملیاتی استان‌ها پس از تصویب سند توسعه استان و پس از تهیه عملکرد برنامه عملیاتی بخش/فرابخش و در تطابق با آنها تهیه می‌شود.

هفت مرحله بالا با عنایت به سه دستورالعمل موجود یعنی «دستورالعمل تهیه گزارش و سند راهبردی بخش/فرابخش»، «دستورالعمل تهیه سند موضوعات خاص» و «دستورالعمل اجرایی نظام تدوین برنامه ششم توسعه استان‌ها»، با توجه به موضوع هرکدام از دستورالعمل‌ها^۱ به تفکیک بیان شده‌اند.^۲ گفتنی است این موضوعات در شورای برنامه‌ریزی مطرح و پیگیری شده است.

۳-۲-۳-۱. لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه

بنابر شواهد موجود، ستاد برنامه از مردادماه ۱۳۹۴ الی دی‌ماه ۱۳۹۴ مشغول تهیه «لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه» و نهایتاً تصویب آن بوده است.^۳ این لایحه به‌صورت ماده‌واحد تهیه شده بود. در این ماده‌واحد اشاره شده که در راستای تحقق سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و با رویکرد توسعه همه‌جانبه، پایدار، دانش‌بنیان، عدالت‌بنیان، مردم‌بنیان و غیره، دستگاه‌های اجرایی برای تحقق برنامه ششم توسعه، ضمن اجرای احکام این قانون و اسناد مربوط که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدامات لازم را به‌عمل آورند.^۴ سپس برای تحقق ماده‌واحد لایحه، ۴۵ تبصره با موضوعات و عناوین مختلف بیان و اقدام‌های لازم و مورد نیاز برای نیل به آن اهداف ذکر شده‌اند.^۵ عناوین و موضوعات کلی این ۴۵ تبصره به‌طور مختصر در جدول زیر ارائه شده است:

۱. باید توجه داشت تفاوت اندکی بین هفت مرحله ذکر شده در سه دستورالعمل فوق وجود دارد.
 ۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: «دستورالعمل اجرایی تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت هماهنگی برنامه‌وبودجه»، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.
 ۳. تاریخ در خود لایحه ذکر نشده است، اما با استناد به نمودار ۲ و نمودار ۱، این شواهد تأیید می‌شوند.
 ۴. لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه، ستاد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
 ۵. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: همان.



جدول ۴. عنوان و محتوای کلی تبصره‌های لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه توسط ستاد برنامه

| تبصره | عنوان و محتوای کلی تبصره |
|-------|--|
| «۱» | صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و قطع وابستگی به نفت تا پایان برنامه ششم توسعه |
| «۲» | تأمین شرایط و فعال‌سازی منابع مالی و اصلاح و تقویت نظام مالی کشور |
| «۳» | شرایط استفاده از تسهیلات مالی خارجی |
| «۴» | تنظیم تعهدات ارزی کشور |
| «۵» | ابزارهای تأمین مالی |
| «۶» | سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی |
| «۷» | کاهش تصدی دولت در صنعت بیمه |
| «۸» | بدهی‌های ارزی |
| «۹» | اصلاح نظام اداری |
| «۱۰» | برنامه عملیاتی جامع مدیریت جمعیت و مهاجرت |
| «۱۱» | جلوگیری از تخریب و آلودگی محیط‌زیست، بهره‌مندی از محیط‌زیست مطلوب |
| «۱۲» | توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم و تحقق توسعه پایدار |
| «۱۳» | افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و تعیین نقش ملی در مناطق |
| «۱۴» | ارتقای عدالت اجتماعی، افزایش بهره‌وری در مصرف آب و انرژی، هدفمندی یارانه‌ها و توسعه نقش مردم در اقتصاد |
| «۱۵» | مقابله با بحران کم‌آبی و تولید پایدار در بخش کشاورزی |
| «۱۶» | رهگیری و کنترل اصالت انواع کالاهای دارویی، پزشکی، بهداشتی و غذایی |
| «۱۷» | کنترل کیفی محصولات کشاورزی و دامی |
| «۱۸» | ارتقای مشارکت جوامع محلی و توانمندسازی آنان در امر حفظ و احیای منابع طبیعی |
| «۱۹» | مردمی‌شدن اقتصاد و افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی |
| «۲۰» | توسعه درون‌زا، ارتقای توان تولید ملی، اقتصاد دانش‌بنیان |
| «۲۱» | گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز خدمات تجارت خارجی و افزایش ترانزیت |
| «۲۲» | مجموع تغییرات طرح‌های تفصیلی موضوع ماده (۵۱) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری |
| «۲۳» | اقتصاد دانش‌بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال |
| «۲۴» | جلوگیری از بروز بحران و کنترل و کاهش مشکلات صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی |
| «۲۵» | احکام اجرای قوانین برای صندوق‌های بازنشستگی |
| «۲۶» | سیاست‌های کلی سلامت |
| «۲۷» | تغییر ساختار اداره بیمارستان‌های وابسته به دانشگاه‌های علوم پزشکی |
| «۲۸» | ممنوعیت تبلیغات علیه سلامت نظام پولی و بانکی کشور |
| «۲۹» | افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد و مدیریت منسجم روابط خارجی کشور |
| «۳۰» | سرمایه‌گذاری در پروژه‌های فیبر نوری و زیرساختی بین‌المللی، توسعه خدمات دولت الکترونیک |
| «۳۱» | تأمین منابع مالی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای |
| «۳۲» | ساماندهی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی |
| «۳۳» | ترغیب کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار بیکار جوان |
| «۳۴» | تحقق هدف کمی سهم ۳۵٪ بهره‌وری از رشد ۸٪ اقتصاد در طول سال‌های برنامه |
| «۳۵» | تعالی و مقاوم‌سازی فرهنگی و بسترسازی فرهنگی |
| «۳۶» | اهمیت و ضرورت مرمت بناهای تاریخی و فرهنگی و احیای بافت‌های ارزشمند |
| «۳۷» | انجام اقدامات لازم جهت پنج‌برابر شدن تعداد گردشگران خارجی تا پایان برنامه ششم توسعه |
| «۳۸» | افزایش رقابت‌پذیری، عدالت، خوداتکایی، انگیزه وصول درآمدهای مالیاتی منطقه‌ای و سرزمینی |

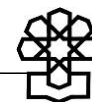
| تبصره | عنوان و محتوای کلی تبصره |
|-------|---|
| «۳۹» | اعطای مجوز به شهرداری‌ها جهت مشارکت در امور مربوطه در راستای استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری و منطقی نمودن اندازه دولت |
| «۴۰» | سیاستگذاری، هماهنگی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نظامی و انتظامی در زمینه آسیب‌های اجتماعی |
| «۴۱» | واردات انواع کالاها به شرط رعایت استانداردها و یا ضوابط فنی و ایمنی و بهداشتی قرنطینه‌ای |
| «۴۲» | نظارت کامل بانک مرکزی بر بازار مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ارتقای شفافیت بازارهای مالی و مؤسسات مالی |
| «۴۳» | الزام پیروی کلیه دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح از مصوبات ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی |
| «۴۴» | قوانینی جهت اجرا نمودن احکام ذکر شده و نظارت بر حسن اجرای آنها |
| «۴۵» | افزایش دقت، سرعت و کیفیت در ارائه خدمات قضایی و کاهش اطاله دادرسی و ایجاد فرصت برابر برای دسترسی آحاد مردم به خدمات قضایی |

مأخذ: لایحه پیشنهادی برنامه ششم توسعه، ستاد برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

شایان ذکر است در سند نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه (بازنگری مردادماه ۱۳۹۴) تأکید شده که لایحه برنامه فقط شامل «احکام برنامه ششم توسعه» است و تصویب تصویر کلان برنامه و جداول کمی شامل اهداف و جداول منابع و مصارف و برنامه‌های عملیاتی موضوعات خاص توسط هیئت وزیران صورت خواهد گرفت.^۱

همان‌طور که قبلاً نیز اشاره شد، لایحه برنامه ششم توسعه در دوره‌های نهم و دهم مجلس شورای اسلامی بررسی شد و در نهایت در مجلس دهم به تصویب رسید. لذا به دلیل شرایط مذکور و نحوه برخورد متفاوت دولت با برنامه ششم توسعه، نسخه‌های مختلفی از لایحه برنامه در اختیار مجلس قرار گرفت که نهایتاً لایحه‌ای با عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) - ویرایش جدید» در دستور کار مجلس قرار گرفت. در نمودار زیر لوایح مختلف ارائه‌شده به مجلس شورای اسلامی در خصوص برنامه ششم توسعه نشان داده شده است:

۱. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴، ص ۱۹.



نمودار ۴. لوایح ارائه شده برای احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه



لایحه برنامه ششم توسعه که طی نامه شماره ۶۹۷۸۱/۵۰۷۱۹ مورخ ۱۳۹۵/۰۶/۰۹ به مجلس

شورای اسلامی ارسال شده در پنج بخش طبقه‌بندی شده است:

۱. بخش اول: اهداف

در ماده (۱) لایحه، اهداف کمی کلان و پیش‌بینی عملکرد بخش‌های اقتصادی به‌منظور دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالیانه ۸ درصد و ضریب جینی ۰/۳۴ در سال پایانی برنامه بیان شده است.

۲. بخش دوم: منابع مالی و سرمایه‌گذاری

در ماده (۲) لایحه، منابع مورد نیاز برای دستیابی به اهداف برنامه ششم توسعه در قالب دو جدول ارائه شده است.

۳. بخش سوم: اولویت‌ها و مسائل محوری

ماده (۳) در این بخش قرار داشته و مسائل محوری برنامه ذیل چهار اولویت به‌شرح زیر بیان شده‌اند:

- موضوعات خاص راهبردی شامل آب و محیط‌زیست،
- موضوعات خاص مکان‌محور شامل توسعه سواحل مکران و حاشیه شهرها،
- موضوعات خاص بخش‌های پیش‌روی اقتصاد شامل معدن و صنایع معدنی، گردشگری، ترانزیت

و حمل‌ونقل ریلی، فناوری اطلاعات و ارتباطات، و انرژی،

- موضوعات خاص کلان‌فرابخشی شامل محیط کسب‌وکار، اشتغال، تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، توأمندسازی 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 شده است.

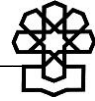
۵. پیوست

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 ویرایش آخر لایحه برنامه ششم توسعه نسبت به ویرایش‌های قبلی لایحه ایجاد شده که اغلب ماهیت شکلی داشته است.

۴-۱. آسیب‌شناسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه

برنامه‌ریزی و تدوین سند برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر به‌منظور اداره خردورزانه امور و اجتناب از رفتارهای ناهماهنگ، متعارض، سلیقه‌ای و فاقد میناست. 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 نسبت 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 شود.

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 به برنامه‌ای پربار، اندیشیده و متکی به همه ظرفیت‌های انسانی موجود نیاز دارد. بنابراین، بررسی آسیب‌شناسانه تجربیات گذشته و بررسی دقیق عملکرد نظام برنامه‌ریزی کشور در مستندسازی برنامه ششم توسعه بسیار حائز اهمیت است. به‌عبارت دیگر، نگاه آسیب‌شناسانه به فرایند تدوین برنامه ششم توسعه و ارزیابی و تحلیل نقادانه آن حاوی نکات مهمی است که می‌تواند مورد توجه پژوهشگران، صاحب‌نظران، مسئولان و برنامه‌ریزان کشور قرار گیرد. ازجمله مهم‌ترین این موارد به‌شرح زیر است:



۱-۴-۱. آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

الف) یک نکته در مورد سیاست‌های کلی برنامه آن است که هیچ الزام قانونی مبنی بر تدوین و ارائه سیاست‌های کلی برنامه وجود ندارد. در اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی نیز که به مسئله سیاست‌های کلی می‌پردازد، به سیاست‌های کلی برنامه اشاره مستقیمی ندارد. بنابراین با اینکه از قانون برنامه دوم توسعه پس از انقلاب، سیاست‌های کلی برنامه به یکی از ارکان تدوین برنامه تبدیل شده، برخی معتقدند هیچ ضرورت و الزام قانونی در خصوص آن وجود نداشته، کمابینه برنامه اول توسعه پس از انقلاب بدون سیاست‌های کلی برنامه تدوین شده است؛ البته در مقابل، برخی قائل به الزام قانونی تدوین این سیاست‌های کلی هستند. در هر حال، انجام وظیفه دولت برای تقدیم لایحه برنامه منوط به ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه نیست.

ب) با توجه به اینکه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی حدود یک‌سال و نیم پیش از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغ شد و در آن زمینه اقدامات روشنی صورت نگرفت بهتر آن بود که مجمع تشخیص مصلحت نظام مبنای برنامه ششم توسعه را بر پایه اقتصاد مقاومتی قرار می‌داد و به‌عنوان سیاست‌های کلی این برنامه تنها در یک پاراگراف ذکر می‌کرد: «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، همان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است». مزیت این کار علاوه بر اجرایی شدن بیشتر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و اعتبار دادن به آن، حاکم شدن «تنها یک برنامه» بر نظام تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و اجرا در کشور بود و همزمان با برنامه ششم توسعه برنامه‌های اقتصاد مقاومتی به شکل مجزا دنبال نمی‌شد.

ج) نگاه کارشناسی حاکم در زمان تدوین برنامه ششم توسعه آن بود که بهتر است برای اولین بار نظام برنامه‌ریزی کشور از برنامه‌ریزی «جامع» به «هسته‌ای» تغییر کند. تصور کارشناسان آن بود که با توجه به مشکلات حاد کشور بهتر است منابع محدود قابل برنامه‌ریزی ایران به رفع این مشکلات خاص اختصاص یابد. نکته جالب‌تر آنکه در مورد این مشکلات خاص نیز توافقی میان اقتصاددانان از طیف‌های مختلف وجود داشت که برخی از این مشکلات به‌عنوان «برچالش» و برخی به‌عنوان «بحران» یاد می‌کردند. اصلی‌ترین این مشکلات خاص، برچالش‌ها یا بحران‌ها عبارت بودند از:

۱. مسئله آب،
۲. مسئله محیط‌زیست،
۳. ناترازی شبکه بانکی،
۴. بدهی‌های دولتی،
۵. بیکاری،
۶. ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی.

د) در شرایطی که چنین وفاق کارشناسی در کشور به‌وجود آمده بود، ابلاغ ۸۰ بند سیاست‌های کلی

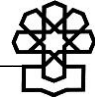
برنامه ششم توسعه، فرصت تمرکز بر چالش‌های اساسی کشور را از بین برد و امکان تغییر نظام برنامه‌ریزی جامع به هسته‌ای را ناممکن ساخت.

۲-۴-۱. آسیب‌شناسی لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور

الف) دولت براساس ماده (۸) قانون برنامه و بودجه موظف بود ۶ ماه پیش از پایان هر برنامه عمرانی پنج‌ساله^۱، لایحه برنامه بعد را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. بدین ترتیب با توجه به پایان قانون برنامه پنجم در اسفندماه ۱۳۹۴، دولت موظف بود شهریورماه ۱۳۹۴ لایحه برنامه ششم را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد، اما دولت به‌جای ارائه لایحه برنامه ششم به تقدیم لایحه احکام دائمی اجرای برنامه‌های توسعه مبادرت ورزید که به‌زعم برخی کارشناسان این امر ناشی از آن بود که مجلس نهم از نظر سیاسی با دولت دهم همراه نبود و دولت می‌خواست از یک سو با ارائه این لایحه به‌نحوی وظیفه قانونی خود را به‌صورت ظاهری انجام دهد و مجلس را مجاب کند، و ازسوی دیگر برنامه ششم را در مجلسی همراه‌تر با خود به تصویب برساند.

ب) یکی از آسیب‌های جدی قوانین برنامه کشور، همانند قوانین بودجه، ورود احکامی است که اصولاً ماهیت دائمی دارند و باید در قوانین دائمی مربوطه مورد اصلاح قرار گیرند، اما در قوانین موقت بودجه و برنامه از طریق لابی نمایندگان دستگاه‌های اجرایی با نمایندگان مجلس به این قوانین افزوده می‌شود. در قوانین بودجه کشور وجود این احکام دائمی که باید در بودجه سال‌های بعد نیز تکرار می‌شد حجم بالایی از تبصره‌های غیرمرتبط با بودجه بود که نهایتاً دولت مجبور شد لایحه‌ای تحت عنوان «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» ارائه دهد و آنها را دائمی کند. متأسفانه پس از گذشت چند سال از تصویب قانون مذکور، احکام دائمی دیگری جایگزین احکام مربوطه شد و کار به جایی رسید که دولت لایحه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲» را ارائه داد. همین چالش در مورد قوانین برنامه نیز وجود داشت برای مثال در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه، ترکیب شورای پول و اعتبار اصلاح شد. مشکل بزرگی که این نوع قانونگذاری به‌وجود می‌آورد از یک سو ضعف کارشناسی احکام به‌دلیل ضیق وقت در زمان تصویب قوانین برنامه و بودجه و ازسوی دیگر بی‌نظمی شدید در قانونگذاری کشور است. در این صورت اگر شهروندی بخواهد قوانین یک حوزه را بداند علاوه‌بر قانون مربوطه باید قوانین برنامه و بودجه و این قوانین نوظهور را نیز مطالعه کند تا مطمئن شود نسبت به قوانین آن حوزه آگاهی کامل به‌دست آورده است. متأسفانه دولت دهم به‌جای آنکه از ورود این احکام دائمی در برنامه ششم توسعه حداقل در تدوین لایحه برنامه جلوگیری کند، خود به دائمی کردن این احکام نامرتبط با برنامه تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام توسعه کشور» پرداخت و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز مخالفت شدید خود را با کلیات این لایحه به‌دلایل مذکور اعلام کرد.

۱. بعد از انقلاب اسلامی «برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله» در اسناد به «برنامه‌های پنج‌ساله توسعه» تغییر نام یافت.



ج) علاوه بر اقدام بسیار نادرست دولت در دائمی کردن احکام غیرمرتبط برنامه در لایحه مذکور، در مجلس شورای اسلامی نیز احکامی بسیار نامرتبطتر با احکام برنامه به واسطه پیشنهادهای مطروحه به‌ویژه از سوی نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی خواسته‌هایی که سال‌ها نتوانسته بودند از طریق اصلاح قوانین اصلی کشور به تصویب برسانند در این آشفته بازار به تصویب رساندند و در این میان احکامی نیز خارج از دستگاه‌های اجرایی به لایحه اضافه شد که برای مثال می‌توان به «تعیین روز شهادت امام حسن عسگری (ع) به‌عنوان یکی از روزهای تعطیلی رسمی» اشاره کرد.

د) یکی از موارد قابل ذکر در آسیب‌شناسی فرایند تدوین برنامه ششم، رویکرد دولت در تفکیک احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ارائه لایحه‌ای مجزا تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» است. در این زمینه، شایسته‌تر آن بود که دولت محترم به‌جای ارائه احکام با ماهیت دائمی در قالب لایحه فوق‌الذکر، به‌گونه‌ای عمل می‌کرد که برای هر ماده یا مجموعه مواد انتخاب شده، به‌عنوان احکامی با ویژگی دائمی، در قوانین حاکم مرتبط جایابی می‌شد و با نظر کارشناسی دستگاه‌های مربوطه در قالب لوایحی جداگانه و به‌عنوان اصلاحیه یا الحاقیه قوانین مادر و مربوط به خود آنها ارائه می‌گردید.

۳-۴-۱. آسیب‌شناسی لایحه برنامه ششم توسعه کشور

الف) واکاوی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه حاکی از آن است که بالغ بر ۶۰ درصد از مواد ارائه شده در لایحه مذکور نیز ماهیت دائمی داشته‌اند. این موضوع از یک سو، با استدلال مطرح شده جهت ارائه لوایح جداگانه (لایحه تنظیم و لایحه احکام مورد نیاز) تناقض دارد و از سوی دیگر، می‌تواند به‌لحاظ موقتی بودن ماهیت برنامه‌های میان‌مدت محل تأمل باشد.

ب) بررسی‌های انجام‌شده در خصوص لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه حکایت از آن دارد که تنها در ۴۸ درصد از احکام لایحه، دستگاه‌های مسئول مشخص شده و مابقی بندها یا دارای دستگاه مسئول نیستند یا به‌صورت مبهم از «دولت» و «دستگاه اجرایی» نام برده شده است.

ج) صرفاً حدود ۶۸ درصد از احکام «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه»، ماهیت «تکلیفی» داشته‌اند؛ در ۲۴ درصد موارد، به دستگاه‌های مسئول «اجازه» انجام امور مربوطه اعطا شده است و وضعیت ۸ درصد احکام مورد بررسی، از منظر تکلیف یا اجازه، نامشخص ارزیابی می‌شود.

د) در مورد تطابق اهداف و اقدامات اجرایی پیش‌بینی‌شده در لایحه احکام مورد نیاز، توجه به این نکته اهمیت دارد که در لایحه مذکور بالغ بر ۵۴ هدف کلی برای ۳۵ ماده و ۱۰۷ بند ذکر شده که این تعداد و گستردگی اهداف و عدم اولویت‌بندی آنها نشان‌دهنده عدم شناسایی مسائل اساسی کشور از سوی دولت است. در نتیجه می‌توان انتظار داشت که برنامه مربوطه رافع بحران‌های کشور نباشد و به‌غیراجرایی بودن اقدام‌ها منجر شود.

ه) تقریباً ۵۱ درصد از احکام پیشنهادی در لایحه احکام مورد نیاز حاوی بار مالی برای دولت بوده‌اند

که با توجه به وضعیت مالی دولت، تجربه برنامه‌های گذشته و بررسی روندهای آینده، قابل پیش‌بینی بود که تأمین منابع مورد نیاز به‌عنوان چالش جدی در انجام وظایف و تکالیف برنامه، پیش‌روی دولت قرار گیرد.^۱

و) همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، 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)»، به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. 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. در واقع قوه مجریه با تقدیم لایحه مذکور، تنها آن دسته از احکامی را که به‌زعم خود نیاز به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی داشتند ارائه کرده بود. شاهد دیگر این مدعا، تعریف ارائه شده از «سند توسعه» در بخش تعاریف و اختصارات لایحه پیشنهادی قوه مجریه است که آنچه از لایحه برنامه انتظار می‌رود را به‌عنوان «سند توسعه» معرفی کرده بود. براساس تعاریف ارائه شده، سند مذکور تنها نیازمند تصویب در هیئت وزیران بود و ضرورتی برای تصویب آن در مجلس شورای اسلامی وجود نداشت.

ز) نکته قابل توجه این است که تقدیم لایحه برنامه به این شکل برای اولین بار در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور رخ داده بود. به‌نظر می‌رسد قوه مجریه براساس استدلال‌هایی که از مواد مختلف قانون اساسی و سایر قوانین فرداست داشت اقدام به تدوین و ارائه لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» کرده بود،^۲ اما اتخاذ چنین رویکردی با مغایرت‌های قانونی متعددی مواجه است که اهم آنها عبارتند از:

• **تفسیر نادرست از اصول یکصد و بیست و ششم (۱۲۶) و یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون**

اساسی: طبق اصل یکصد و بیست و ششم (۱۲۶) قانون اساسی، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد». از سوی دیگر طبق اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) همین قانون، «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور 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 یکصد و بیست و ششم (۱۲۶) و «برنامه و خط‌مشی دولت» در اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی است. به‌عبارت دیگر طبق اصول مذکور، مسئولیت رئیس‌جمهور در خصوص «برنامه»

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: گزارش بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»^۲. واکاوی اهداف، اقدامات و دستگاه‌های مسئول، شماره مسلسل: ۱۴۷۲۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

۲. براساس اظهارات آقای حجت‌الاسلام مصطفی پورمحمدی (وزیر دادگستری وقت) در همایش تبیین برنامه ششم توسعه، در محل سالن اجلاس سران کشور، در قانون اساسی هیچ اشاره‌ای به برنامه مقطعی مانند برنامه پنج‌ساله یا ده‌ساله نشده است و طبق قانون، دولت هیچ الزامی به ارائه برنامه به مجلس یا نهادهای دیگر ندارد. وی تنها مستند قانونی برنامه‌های پنج‌ساله را قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ پیش از انقلاب می‌داند و معتقد است قانون اساسی ناسخ احکام آن قانون است. بنابراین در زمینه برنامه‌ریزی برای نخستین بار دولت طبق قانون اساسی عمل کرده و تنها احکامی که نیازمند تصویب مجلس بوده به مجلس ارائه نموده است (خبرگزاری ایسنا، ۴ اسفندماه ۱۳۹۴).



ناظر به دو نوع «برنامه» است. وی در خصوص «برنامه کشور» (موضوع اصل یکصد و بیست و ششم (۱۲۶) قانون اساسی) «مسئولیت امور» را و در خصوص «برنامه دولت» (موضوع اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی) «مسئولیت تعیین» آن را برعهده دارد.

اما تفاوت این دو نوع مسئولیت در این است که در «برنامه کشور» رئیس‌جمهور 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. اما این بدان معنا نیست که رئیس‌جمهور می‌تواند در خصوص «برنامه کل کشور» رأساً و بدون توجه به نظامات حقوقی به ایفای این مسئولیت بپردازد.

نظیر چنین امری را می‌توان مسئولیت رئیس قوه قضائیه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی قوه قضائیه (اصل یکصد و پنجاه و هفتم (۱۵۷) 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 رئیس‌جمهور نسبت به برنامه کشور نیز به همین ترتیب است و طبق قانون اساسی، وی مسئول این برنامه است و نمی‌توان این مسئولیت را به مقامی بجز رئیس‌جمهور داد.

از سوی دیگر برنامه مذکور در اصل یکصد و بیست و ششم (۱۲۶) قانون اساسی 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 کرد و آنچه هیئت وزیران می‌تواند به‌عنوان برنامه تعیین کند همان برنامه دولت است که در اصل یکصد و سی و چهارم (۱۳۴) قانون اساسی بدان اشاره شده است و سایر قوا نیز در حوزه خود می‌توانند از چنین صلاحیتی برخوردار باشند؛ همان‌گونه که قوه قضائیه در حیطه صلاحیت خود اقدام به تهیه برنامه کرده، لکن آنچه مسلم بوده این است که چنین برنامه‌هایی با «برنامه کشور» متفاوت‌اند.

بنابراین اگرچه مسئول «برنامه کشور» رئیس‌جمهور است، اما وی نمی‌تواند خارج از نظامات قانونی به ایفای این مسئولیت بپردازد و با توجه 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 مربوطه مشخص شده است.^۱

• مغایرت با اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی: طبق بند «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم

(۱۱۰) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها از جمله صلاحیت‌های رهبری محسوب شده است. طبق همین اصل، رهبری می‌تواند برخی از اختیارات خود را به دیگری تفویض کند. مقام معظم رهبری نیز نظارت بر اجرای این سیاست‌ها را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض فرموده‌اند. این نهاد نیز در این خصوص مقرراتی را تحت عنوان «مقررات نظارت بر حسن اجرای

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، ۲. ارزیابی اجمالی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۶۸۱، ۱۳۹۴.

سیاست‌های کلی نظام» تصویب نموده که به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده است. طبق ماده (۲) این مقررات، «قوانین و مقررات، به‌خصوص 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 به‌صراحت اشاره به «قانون برنامه» دارد و به نوعی مهر تأییدی بر پذیرفته شدن قالب «قانونی» برای برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود.

مؤید این موضوع را می‌توان در نظرات شورای نگهبان نیز مشاهده کرد. با این توضیح که شورای یادشده در بند «ب» نظر (مرحله اول) خود را به شماره ۱۳۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۰۶ درخصوص لایحه برنامه پنجم توسعه مصوب مجلس شورای اسلامی اعلام نموده است: «در تاریخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص 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 به‌شرح 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 ۶ مورد تصریح شده است:

• **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، قانونی معتبر بوده است و 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 «سالیکه» پرداخته است. طبق بند «۳» ماده مذکور، منظور از برنامه عمرانی پنج‌ساله «برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال 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 میان‌مدت اتخاذ شود 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 تبیین شده است و علاوه بر پیش‌بینی مرجع ابتکار این برنامه، در ماده (۸) مقرر داشته «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس، تقدیم نماید».



بنابر مفاد قانونی فوق که هم‌اکنون نیز در جریان و معتبر است، اولاً دولت مکلف به ارائه لایحه برنامه حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه است؛ ثانیاً لایحه مزبور باید متضمن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی مدت پنج سال و منابع و هزینه‌هایی که مصروف این اهداف می‌شود باشد.

شایان ذکر است که تفاوت موجود در عنوان برنامه مذکور در قانون برنامه و بودجه که از آن به «برنامه عمرانی پنج‌ساله» تعبیر شده است با «برنامه‌های توسعه پنج‌ساله» نمی‌تواند نافی تکلیف دولت در رعایت الزامات ناظر بر این برنامه باشد زیرا در ذیل تعریف ارائه شده از «برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله»، 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 اشاره شده است و براساس بند «۶» ماده (۱) همین قانون، منظور از اعتبارات جاری «اعتباراتی است که در برنامه عمرانی پنج‌ساله به‌صورت کلی و در بودجه عمومی دولت به تفکیک، جهت تأمین هزینه‌های جاری دولت و همچنین هزینه نگهداشت سطح فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی دولت پیش‌بینی می‌شود». لذا برنامه‌های توسعه‌ای که هم‌اکنون در نظام تقنینی کشور وجود دارد ناظر به همان برنامه عمرانی پنج‌ساله بوده و لازم است دربردارنده تمام الزامات آن باشد.^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 به‌صورت تفصیلی پیش‌بینی کرده است. در این راستا، ماده (۱۸۴) قانون مذکور در مقام بیان نحوه رسیدگی به برنامه توسعه، به «لوائح برنامه توسعه**

۱. درخصوص شبهاتی که ناظر به قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و احتمال نسخ ضمنی آن در برخی مجامع علمی مورد اشاره است، ذکر نکات ذیل ضروری است:

اولاً وجود نخست‌وزیر هیچ ملازمه منطقی و عقلی با الزام دولت به ارائه لایحه برنامه در قانون مزبور ندارد و از آنجاکه نخست‌وزیر هم‌اکنون در نظام سیاسی ایران وجود ندارد، ارائه برنامه برای تصویب به مجلس وجهی نخواهد داشت و فاقد هرگونه ارتباط است زیرا هم‌اکنون نیز تهیه لایحه طبق اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی برعهده دولت است و هرچا که تکلیفی به ارائه لایحه وجود دارد باید این امر ازسوی دولت صورت بگیرد.

ثانیاً تغییر وضعیت نظام قانونگذاری از مجلسین به مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به‌منزله 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 ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ به تصویب کمیسیون‌های مشترک مجلسین رسیده بود پس از انقلاب بارها توسط مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفته است.

ثالثاً عدم اجرای قانون مزبور در ده سال اول پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷ تا ۱۳۶۷) و دو سال میان برنامه اول و دوم (سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴) نمی‌تواند منجر به زائل شدن تکلیف دولت به اجرای این قانون شود.

رابعاً میان سیاست‌های کلی نظام که طبق اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی باید ازسوی مقام معظم رهبری تعیین شود با سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی که طبق بند «۲» ماده یکم (۱) قانون مزبور باید در برنامه‌های پنج‌ساله ذکر شود تفاوت موضوعی وجود دارد؛ علاوه بر این در موارد متعددی پس از انقلاب نیز تعیین سیاست‌ها و راهبردها در حوزه‌های مختلفی به نهادهای گوناگون سپرده شده 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 ۱۳۹۲/۱۰/۰۳ مقرر شده است «دستگاه‌های مرتبط در عرصه تجارت بین‌الملل موظفند به‌منظور مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در فرایند مذاکرات مقدماتی موافقتنامه‌های تجاری، حمل‌ونقل و گمرکی، سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب ستاد را رعایت نمایند». بدون شك این «سیاست‌ها» با سیاست‌های کلی مذکور در اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی متفاوت است.

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» اشاره نموده است. لذا از این حکم می‌توان به صراحت برداشت نمود که لازم است برنامه‌های 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 (هیئت وزیران)، در تعارض آشکار با این حکم قانونی است. البته ممکن است این‌گونه گفته شود که این ماده اشاره‌ای به الزام دولت به ارائه لایحه برنامه نکرده و تکلیف دولت صرفاً براساس ماده (۱۸۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در رابطه با ارائه لایحه بودجه است. در پاسخ باید گفت که تصریح به ارائه لایحه بودجه در زمان مشخص به‌منزله نفی تکلیف دولت در ارائه لایحه برنامه براساس قوانین و احکام موجود نیست و هرگاه به نحوه بررسی «لایحه برنامه توسعه» تصریح می‌گردد بدان معناست که ضرورتاً باید این موضوع در قالب لایحه ارائه شود و تکلیف ارائه لایحه و رعایت زمان ارائه آن نیز طبق قانون برنامه و بودجه کشور، مشخص شده و لذا ضرورتی به ذکر مجدد آن در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نبوده است.

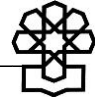
شایان ذکر است که درج عنوان «لایحه برنامه» در این قانون دلالت بر وجود این مفهوم در ادبیات قانونی کشور داشته و بر عدم نسخ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ اشاره دارد.

ح) لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه به‌واسطه ارائه بخشی از احکام که طبق تشخیص دولت به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی نیاز دارند فاقد موضوعات مختلفی است که باید یک برنامه توسعه‌ای شامل آنها باشد. به‌علاوه مشخص نیست «برنامه ششم توسعه» حاوی چه اهداف و احکامی است، در چه مرجعی به تصویب رسیده و 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 تا لایحه پیشنهادی حاوی احکام قانونی اجرای آن باشد.

ط) ازسوی دیگر، لایحه احکام مورد نیاز برنامه ششم توسعه از منظر اصول برنامه‌ریزی میان‌مدت دارای کاستی‌هایی بود که توجه به آنها در تدوین برنامه‌های توسعه از ضرورت بالایی برخوردار است. ازجمله مهم‌ترین این کاستی‌ها عبارت‌اند از:

- **ناهماهنگی با اسناد فرادست:** یکی دیگر از اصول بنیادین 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 توسعه و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی باشد.

- **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 لایحه یادشده و نحوه ارائه آن در قالب «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه»، ضروری بود ابتدا سند برنامه یا همان



«سند توسعه» که در قسمت تعاریف لایحه فوق ذکر شده است تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شد و مشخص می‌گردید که هر کدام از مجوزهای درخواستی، به‌منظور تحقق کدام یک از احکام برنامه توسعه در لایحه یادشده گنجانده شده است.

از سوی دیگر، براساس تعریف ارائه شده درخصوص سند توسعه در قسمت تعاریف و اصطلاحات لایحه پیشنهادی دولت، این‌گونه استنباط می‌شود که قوه مجریه تدوین این سند را در انحصار خود می‌داند و تنها در مواردی که نیاز به مجوزهای قانونی دارد خود را ملزم به همکاری با مجلس می‌داند. حال آنکه با توجه به برنامه‌ریزی مورد نظر قانون اساسی، برنامه از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری قوه مجریه نبوده و ضروری است در تهیه، تنظیم و اجرای آن، قوای سه‌گانه و مردم (از طریق شوراها) مشارکت فعال داشته باشند. بنابراین به‌نظر می‌رسد قوه مجریه در نحوه برخورد با تدوین و تقدیم لایحه به مجلس نه‌تنها به مفاد قانون اساسی پایبند نبوده، بلکه حقوق قوه مقننه در این زمینه را نیز رعایت نکرده است. درحالی که تصویب برنامه در مجلس شورای اسلامی، کارکردهای مهمی دارد، از جمله:

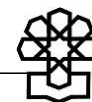
- ایجاد هماهنگی در سطح سیاستگذاری و کاهش درجه ناطمینانی نسبت به سیاست‌های میان‌مدت کشور برای فعالان اقتصادی،
- فراهم کردن ضمانت اجرایی برنامه به‌ویژه درباره اجزایی از بخش عمومی (مانند قوه قضائیه، شهرداری‌ها و ...) که در محدوده قوه مجریه جای نمی‌گیرد،
- انتظام‌بخشی به کارکردهای دولت در چارچوب اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه،
- پیشگیری از تفسیرهای مختلف درباره صلاحیت‌های دولت به‌ویژه درباره برخی اصلاحات ساختاری و سازمانی،
- پاسخگو کردن دولت.

• ارتباط ضعیف لایحه احکام ارائه شده با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه:

بررسی‌های انجام شده حاکی از آن است که میان احکام ارائه شده و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ارتباط ضعیفی وجود دارد؛ به‌طوری که از نظر شکلی حدود ۶۴ درصد از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در احکام ارائه شده مغفول باقی‌مانده است و لایحه مذکور تنها ۳۶ درصد از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه را پوشش می‌دهد. از سوی دیگر، مشاهده می‌شود ۲۶ درصد از مواد لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» در راستای هیچ‌یک از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیست. به‌علاوه در برخی موارد مشاهده می‌شود که موضوعات اساسی مطرح شده در سیاست‌های کلی مورد غفلت قرار گرفته‌اند. از جمله این موارد می‌توان به موضوعات زیر اشاره کرد:

- بند «۱۳» سیاست‌های کلی در ارتباط با افزایش سهم انرژی‌های تجدیدپذیر و نوین (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 نقاطمداری 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.
- **مشخص نبودن نسبت لایحه احکام ارائه شده با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی:** در متن سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به‌صراحت بیان شده 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 می‌شود؛ اقتصاد مقاومتی در معنای خاص معادل «رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصادی در مقابل تکانه‌ها» و در معنای عام «الگوی توسعه اقتصادی ایران که در شرایط تحریم‌ها» مطرح شده، اما این قابلیت را دارد که با تکامل و اصلاح، سیاست‌ها و نهادهای اقتصادی را نیز راهبری کند در نظر گرفته می‌شود.
- با توجه به اینکه برحسب 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 به‌صراحت ذکر شده که این لایحه با ابتننا بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تهیه شده، لازم است 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 دولت مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است.
- بر این اساس، برخی بندها و یا قسمت‌هایی از بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در تدوین لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه مغفول مانده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
- **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: واردات گسترده کالاهای اساسی، کالاهای واسطه یا واردات از مبدأ کشورهای محدود، همواره یکی از مجاری آسیب‌پذیری اقتصاد کشور بوده است. در لایحه مورد بحث، درباره استراتژی تجاری بحثی به میان نیامده و در مورد گسترش کالاهای صادراتی نیز موضوعی مطرح نشده است. در حالی که پیش‌بینی سازوکاری برای اجتناب از تبدیل کشور به واردکننده صرف کالاهای مصرفی و همچنین افزایش صادرات کشور در کنار واردات کالاهای با فناوری بالا و انتقال دانش فنی، امری ضروری محسوب می‌شد.

همچنین ذیل مقوله چشم‌انداز تجاری کشور، درخصوص دو موضوع مهم که ارتباط وثیقی با مقاوم‌سازی اقتصاد دارند یعنی امنیت غذایی (بند «۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) و تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای وارداتی (بند «۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) ماده یا بندی ارائه نشده 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، مردمی‌کردن اقتصاد، اصلاح و تقویت نظام مالی کشور، تحقق اقتصاد دانش‌بنیان و غیره. اما در ذیل مواد مورد نظر، پیشنهادها و راهکارهایی مطرح شده است که به‌صورت حداقلی اهداف فوق‌الذکر را برآورده خواهد کرد.^۱

• **بی‌توجهی به ملاحظات آینده‌شناختی:** 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، 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 تراحم‌های ناشی از عدم هماهنگی‌ها، علی‌رغم صرف هزینه‌های فراوان، 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.

• **توجه ناکافی به ارائه ارقام، داده‌ها و شاخص‌های کمی:** برخلاف انتظارات کارشناسی از برنامه و الزامات حقوقی، در لایحه پیشنهادی دولت توجه بایسته‌ای به ارائه جداول مربوط به ارقام و شاخص‌های کمی صورت نگرفته است. بنابراین تصویب نشدن اهداف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه در مجلس شورای اسلامی به‌معنای فقدان تعهد قوه مجریه به دستیابی به نتایج مشخص بوده و در عمل هر نتیجه‌ای

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به گزارش: «بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۲. ارزیابی اجمالی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۶۸۱، ۱۳۹۴.

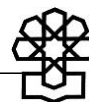
که حاصل شود قابل توجیه و از دیدگاه قوه مجریه مطلوب است. باید توجه داشت که در نظام‌نامه کنونی برنامه ششم توسعه تصریح شده است که «اهداف و جداول منابع و مصارف» به تصویب «هیئت وزیران» خواهد رسید. علاوه بر این در بند «۱» ماده (۳۱) لایحه قوه مجریه، زمینه تغییرات سالیانه در اهداف فراهم شده است و قوه مجریه گزارش‌های نظارتی برنامه را براساس اهداف اصلاح شده برنامه تهیه خواهد کرد. بدین ترتیب در عمل اهداف برنامه تابع تحولات گردیده و مسئله پاسخگویی نیز بی‌وجه می‌شود.

• **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 نیست. 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 ندارد و از سوی دیگر نسبت آنها با مسائل و بحران‌های اساسی که بقای کشور را تهدید می‌کنند به طور شفاف مشخص نیست.

• **نامشخص بودن مبنای مجوزگیری‌ها جهت تحقق اهداف:** بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه نشان می‌دهد قوه مجریه در خصوص اخذ مجوزهای قانونی برای اجرای تصمیمات در طول دوران برنامه از مبنای مشخص و قابل دفاعی پیروی نکرده است. به طوری که در برخی موارد اقدام به کسب مجوز برای مسائل بسیار جزئی و کم‌اهمیت (لیست داروهای مجاز کشور) نموده و در بسیاری موارد اساسی نظیر مجوزهای مرتبط با سرمایه‌گذاری و توسعه صنایع نفت و گاز (قراردادهای نفتی) سخنی به میان نیامده است. در حالی که یکی از مهم‌ترین مجراهای آسیب‌پذیری اقتصاد، نوع نگاه برنامه به درآمدهای نفتی است.

• **نامشخص بودن معیار تفکیک احکام توسعه دائمی و کوتاه‌مدت:** با توجه به لایحه‌ای که دولت تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد به نظر می‌رسد تنها معیار انتخاب احکام برنامه به‌عنوان احکام دائمی، تکرار آنها در برنامه‌های توسعه قبلی بوده است؛ نداشتن معیار مناسب برای تفکیک احکام دائمی سبب گردیده بخشی از احکام با ماهیت دائمی در لایحه احکام مورد نیاز وجود داشته باشند. در این زمینه وجود حکمی نظیر ماده (۲۷) در لایحه احکام مورد نیاز برنامه‌های توسعه که بر افزایش سرمایه بانک‌های کشاورزی، ملی و سپه دلالت داشت و علاوه بر دائمی بودن از ماهیت برنامه‌ای نیز برخوردار نبود قابل تأمل است.

• **مشخص نبودن اولویت‌ها و تناسب مجوزها با بحران‌های اقتصادی:** در سال‌های اخیر و همزمان با دوره تدوین و اجرای برنامه ششم توسعه کشور، تحولات اساسی در سطح ملی و بین‌المللی صورت گرفته که بر حساسیت و اهمیت این برنامه افزوده است که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:



- شرایط خاورمیانه توانمندی ایران برای حفظ ثبات خود را می‌طلبد. در این راستا، علاوه بر در اختیار داشتن منابع مالی و فیزیکی کافی، ایجاد وفاق ملی در میان عالی‌ترین نهادهای سیاستگذاری کشور درباره مهم‌ترین اولویت‌ها و راهکارها ضرورتی انکارناپذیر می‌نمود.
- جهان در مرز تغییر و دگردیسی از لحاظ جایگاه انرژی‌های فسیلی قرار دارد و کشور در نقطه‌ای قرار گرفته که باید هرچه سریع‌تر تصمیمی قاطع درباره سیاست‌های انرژی خود اتخاذ کند.
- شوک‌های پی در پی از جمله تزریق بی‌محابای منابع حاصل از نفت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ به اقتصاد، افزایش بیش از ۵ برابری قیمت انرژی، بی‌توجهی به اصلاح ساختار بنگاه‌های تولیدی، تحریم‌های ظالمانه بین‌المللی، افزایش شدید نرخ ارز و در نتیجه افزایش قیمت نهادهای تولید و همچنین کاهش بیش از ۶۰ درصدی قیمت نفت در سال‌های منتهی به تدوین برنامه ششم توسعه موجب شده است اقتصاد ایران (که پیش از این شوک‌ها نیز ایرادهای ساختاری داشت) 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 موجب بروز تنگناهایی مانند بیکاری گسترده، رکود عمیق، معضلات بی‌سابقه بخش‌های تولیدی، بحران فقر و نابرابری و ... شده است.
- در چنین شرایطی یکی از وظایف اصلی برنامه توسعه مشخص نمودن اولویت‌ها به منظور تخصیص بهینه منابع بود. لکن با بررسی سند موجود، هیچ نشانه‌ای از اولویت‌ها در برنامه به چشم نمی‌خورد.^۱ برای مثال می‌توان به مواد (۱۱)، (۱۹) و (۲۲) لایحه اشاره کرد که به ترتیب اقدام به اعطای اجازه جهت «خرید خدمات از بخش خصوصی»، «تسهیل فرایند 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، توجهات به شکلی سطحی بوده و پیش‌نیازها و اصلاحات نهادی مورد نیاز مغفول مانده است.
- **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، بلکه رویکرد مداخله‌آمیز قوه مجریه در بخش‌های خارج از بدنه دولت نیز قابل مشاهده است.
- از سوی دیگر به دلیل عدم توجه کافی به «سرمایه انسانی»، وجوه انسانی توسعه نیز نادیده گرفته شده و لایحه احکام در تناقضی آشکار، به منظور مواجهه با بحران اشتغال، به تضعیف حقوق نیروی کار پرداخته

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»، شماره مسلسل ۲۲۰۱۴۶۴۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

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.

• **شرح زمانبندی نامشخص:** بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه 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) و بند «۲» و «۳» از ماده (۲۰) اشاره کرد.

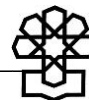
همچنین در برخی مواد که دستگاه‌های اجرایی موظف به تدوین آیین‌نامه شده‌اند نیز زمانبندی مشخصی برای تدوین آیین‌نامه‌های مذکور ارائه نشده است؛ برای مثال می‌توان به بند «۵» از ماده (۱۵)، بند «۲» از ماده (۲۳) و بند «۲» و «۳» از ماده (۲۴) اشاره کرد.

• **فقدان احکام فرابخشی و عدم تعیین وظایف متقابل دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها:** یکی دیگر از کاستی‌های 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 درخواست‌شده با این وظایف است. در این ارتباط، مبنایی که وظایف هریک از وزارتخانه‌ها را نسبت به دیگر وزارتخانه‌ها مشخص کند مغفول مانده است. به نظر می‌رسد احکام این لایحه براساس شرح وظایف وزارتخانه‌ها ارائه شده‌اند و توجهی به احکام فرابخشی نشده است که به تعیین نسبت بخش‌ها در ارتباط با یکدیگر اختصاص دارد.

• **فقدان فصل‌بندی و ترتیب موضوعی مواد:** با وجود ارائه ۳۵ 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 هریک از بخش‌ها (در قالب همین مجوزهای موجود) نخواهد بود.

• **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 ۱ و ۶ و حداقل دو درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود را برای امور پژوهشی و توسعه فناوری اختصاص دهند». حال آنکه به‌کارگیری 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.

• **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 تدوین‌اند. برای



مثال در ماده (۲۲) به «سند راهبردی طرح ملی مبارزه همه‌جانبه با مواد مخدر» اشاره شده؛ این درحالی است که بنا به اظهارات قائم مقام وقت دبیرکل ستاد مبارزه با مواد مخدر،^۱ تا تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۹ سند مذکور تکمیل نشده و درحال تدوین بود.

• **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 از ۴۵ تبصره مصوب ستاد برنامه (۵۳ درصد) 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 توسعه، متناسب با خواسته‌های قوه مجریه باشد.

• **مشکل تطبیق بودجه سال ۱۳۹۵ با برنامه توسعه:** با توجه به آنکه در سال ۱۳۹۵ دوره برنامه پنجم توسعه به اتمام رسیده بود و ازسوی دیگر، لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه نیز تا پایان سال تصویب نشد، می‌توان گفت بودجه سال ۱۳۹۵ بودجه‌ای بدون توجه به ضوابط سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه بود.^۲

۲. فرایند تصویب برنامه ششم توسعه

بررسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه ذیل سه زیربخش تحت عناوین «روند تصویب لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»، «روند تصویب لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» و «آسیب‌شناسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه» صورت می‌پذیرد:

۲-۱. روند تصویب لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور

بررسی لایحه ۵۰ ماده‌ای تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور در آذرماه ۱۳۹۴ در کمیسیون با عنوان کمیسیون مشترک (با حضور نمایندگان از همه کمیسیون‌های مجلس) آغاز شد 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 ۱۳۹۴/۱۲/۰۹ گزارش یک‌شوری مواد الحاقی مصوبات کمیسیون مذکور، بالغ بر ۷۴ ماده الحاقی به لایحه تنظیم را نیز منتشر و تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. بررسی لایحه مذکور از روز دوشنبه ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ در دستور کار جلسات علنی مجلس شورای

۱. دکتر علیرضا جزینی.

۲. بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ۲. ارزیابی اجمالی، شماره مسلسل ۱۴۶۸۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.

اسلامی قرار گرفت و در نهایت در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۸ تحت عنوان «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به تصویب مجلس رسید و در تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۰۱ تقدیم شورای نگهبان شد. شورای نگهبان نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷ مصوبات مجلس شورای اسلامی را بررسی نمود و برای اولین بار در تاریخ خود با ایراد «قلب لایحه به طرح» لایحه مذکور را رد و نتایج جلسه مذکور را طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۹ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد.^۱ نظرات شورای نگهبان به شرح زیر بوده است: «علی‌رغم اشکالات و ابهامات متعددی که بر این مصوبه وارد است، نظر به اینکه علاوه بر اصلاحات و الحاقاتی که در متن لایحه تقدیمی دولت توسط مجلس به عمل آمده، کلاً در ۵۰ ماده به تصویب رسیده، 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 هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل هفتاد و پنجم (۷۵) نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد».

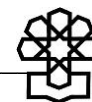
در ادامه، مجلس دهم از تیرماه ۱۳۹۵ با حذف برخی مواد و ادغام برخی دیگر از مواد الحاقی با مواد پیشنهادی لایحه دولت به رفع ایرادات شورای نگهبان اقدام کرد^۲ که در نهایت بعد از چند مرحله اصلاح و تصویب از سوی مجلس و اعلام مغایرت از سوی شورای نگهبان، لایحه یادشده در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از تأیید در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ تحت عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» از طریق مجلس شورای اسلامی به دولت ابلاغ شد.

۲-۲. روند تصویب لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه

از نظر قانونی و مبتنی بر بندهای ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، پس از تقدیم لایحه برنامه به مجلس شورای اسلامی، این لایحه باید به‌صورت یک‌شوری رسیدگی شود. نمایندگان مجلس پس از دریافت لایحه ۵ روز زمان دارند تا پیشنهادهای خود در مورد کلیات و جزئیات برنامه را به کمیسیون‌های تخصصی ارائه کنند و کمیسیون‌های تخصصی نیز ۱۰ روز از زمان چاپ و توزیع لایحه وقت دارند که پیشنهادهای خود را به کمیسیون تلفیق برنامه ارائه دهند. کمیسیون تلفیق برنامه، که متشکل از ۹ نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه مجلس و ۳ نفر از هر یک از کمیسیون‌های تخصصی دیگر است،

۱. 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 بود و به سرانجام رساندن لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور قبل از ورود به لایحه برنامه ششم توسعه حائز اهمیت بود.

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: گزارش «درباره برنامه ششم توسعه (۱۶) پیشنهادی برای نحوه مواجهه مجلس دهم با لایحه برنامه ششم توسعه»، شماره مسلسل ۱۴۹۴۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.



سه هفته فرصت دارد لایحه را بررسی و گزارش نهایی خود را به صحن تقدیم کند. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه ابتدا در مجلس نهم ارائه شد و در کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه مورد بررسی قرار گرفت، اما با پایان دوره نهم مجلس، بررسی‌های مذکور در صحن علنی مطرح نشد و در نتیجه با روی کار آمدن مجلس دهم مجدداً لایحه برنامه تقدیم مجلس شد و مورد بررسی قرار گرفت. در این قسمت از گزارش، فرایند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در دوره‌های نهم و دهم مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد واکاوی قرار گرفته و مهم‌ترین نکات مربوطه ارائه شده است.

۱-۲-۲. روند بررسی لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس نهم

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 تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. پس از برگزاری انتخابات دهمین دوره مجلس در اسفندماه ۱۳۹۴، هرچند لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس تقدیم شده بود اما با توجه به عدم بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به واسطه انتخابات، مجلس نهم تشکیل کمیسیون تلفیق لایحه بودجه ۱۳۹۵ را در اولویت قرار داد و روزهای پایانی سال ۱۳۹۴ مجلس به تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ پرداخت و فرصتی برای بررسی لایحه برنامه ششم توسعه فراهم نشد.

در اولین روز کاری سال ۱۳۹۵ (۴ فروردین) آقای حجت‌الاسلام ابوترابی نائبرئیس اول مجلس نهم، با دعوت از کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس خواستار آن بود که مرکز پژوهش‌ها با استفاده از سند پشتیبان برنامه و مطالعات خود به تکمیل لایحه دولت پرداخته و امکان تصویب آن را در مجلس نهم میسر کند. کارشناسان مرکز پژوهش‌ها با رد این درخواست وی را متقاعد ساختند که اولاً این کار ناممکن است زیرا سند پشتیبان دولت نیز سند قابل اتکایی نبوده و سیاست‌ها و احکام آن آنقدر زیاد است که در بازه زمانی پنج‌ساله قابل اجرا نیست و ثانیاً در صورت انتخاب میان آن احکام دولت می‌تواند با اشاره به اینکه این احکام مورد قبول وی نیست از اجرای آن استنکاف ورزد.

پس از انصراف آقای ابوترابی از این امر، در دو جلسه مورخ ۲۴ و ۲۸ فروردین‌ماه، علی‌رغم مخالفت برخی نمایندگان و مرکز پژوهش‌ها با نگارش برنامه توسط مجلس، مقرر شد مواد لایحه دولت، پیشنهادهای نمایندگان و کمیسیون‌ها در کنار اهداف و راهبردهای مندرج در سند پشتیبان برنامه ششم توسعه (منتشر شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) برای اصلاح و بازنویسی متن برنامه مد نظر قرار گیرد و بدین ترتیب از اواخر فروردین‌ماه ۱۳۹۵، کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه نیز به صورت رسمی تشکیل شد.

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 همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اقدام به اضافه کردن برخی پیشنهادها اعضای کارگروه‌های فوق، نمایندگان محترم و درج برخی مفاد از سند پشتیبان برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (انتشار یافته توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) کرد و در نهایت سندی تلفیقی مشتمل بر ۲۴ سرفصل کلی و ۱۸۷ بند تهیه کرده و در ادامه نسبت به بررسی سند یاد شده اقدام کرد.

جدول ۵. سرفصل‌های کلی سند تلفیقی مورد بررسی

در کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجلس نهم

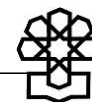
| ردیف | بخش | ردیف | بخش |
|------|--|------|---------------------------------|
| ۱ | اقتصاد کلان | ۱۳ | انرژی |
| ۲ | بودجه و مالیه عمومی | ۱۴ | مسکن و شهرسازی |
| ۳ | تجارت خارجی | ۱۵ | حمل و نقل |
| ۴ | نظام تأمین منابع مالی | ۱۶ | علم و فناوری |
| ۵ | محیط کسب و کار و خصوصی سازی | ۱۷ | ارتباطات و فناوری اطلاعات |
| ۶ | توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی فقرا | ۱۸ | سلامت، بیمه سلامت و کیفیت زندگی |
| ۷ | نظام اداری و مبارزه با فساد | ۱۹ | بیمه اجتماعی و امور حمایتی |
| ۸ | بازرگانی داخلی | ۲۰ | آموزش عمومی و عالی |
| ۹ | کشاورزی | ۲۱ | فرهنگ و هنر و ورزش |
| ۱۰ | آب | ۲۲ | سیاست داخلی |
| ۱۱ | محیط زیست | ۲۳ | دفاعی و امنیتی |
| ۱۲ | صنعت و معدن | ۲۴ | حقوقی و قضایی |

مآخذ: مجموعه تلفیقی گزیده سند و لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه و مصوبات کارگروه‌های کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه (شامل اصلاحیه‌ها، بندهای الحاقی و پیشنهادها الحاقی به لایحه اجرای احکام مورد نیاز برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹))

شایان ذکر است حین فرایند بررسی بندهای مذکور، برخی پیشنهادها ثبت شده نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق نیز مورد بررسی قرار گرفت. همچنین تلاش شد تا حد امکان نظرات نهادهای اثرگذار در کمیسیون، نظیر «مرکز پژوهش‌های مجلس»، «دولت»، «دیوان محاسبات»، «اتاق بازرگانی»، «اتاق تعاون» و «اتاق اصناف» ارائه شود. در ادامه مهم‌ترین مواردی که به لایحه تقدیمی دولت در سند تلفیقی اضافه و در کمیسیون تلفیق نیز تصویب شد، به تفکیک سرفصل‌های مربوطه، ارائه شده است:

الف) اقتصاد کلان

- اضافه کردن «گسترش پوشش بیمه‌های بازنشستگی» به عنوان یکی از موارد مصرف منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی و آب،
- مکلف ساختن دولت به انجام اقدامات لازم در راستای کاهش تلفات کل شبکه برق کشور (تولید،



انتقال و توزیع) تا میزان متوسط جهانی، افزایش راندمان نیروگاه‌های تولیدکننده برق حرارتی، افزایش ظرفیت‌های جدید و استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های بخش، افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی و افزایش ضریب بازیافت مخازن نفتی،

- مکلف شدن قوه قضائیه به اجرایی نمودن چرخه مدیریت بهره‌وری،
- انجام اقداماتی برای توسعه بخش تعاون به ۲۵ درصد اقتصاد ملی،
- جلوگیری از سوزاندن گازهای همراه نفت و برگزاری مزایده جهت واگذاری طرح‌های جمع‌آوری گازهای مذکور به بخش خصوصی در مدت محدود،
- مکلف کردن شرکت‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به ثبت و تسلیم اظهارنامه در سامانه مالیاتی و بهره‌مند شدن آنها از معافیت مالیاتی، مشروط به انجام صادرات.

ب) بودجه و مالیه عمومی

- تکلیف دولت به افزایش نسبت درآمدهای مالیاتی به کل منابع بودجه عمومی به حد ۵۳/۸ درصد افزایش و کاهش نسبت اعتبارات هزینه‌ای به کل مصارف بودجه عمومی به حد ۶۳/۷ درصد تا پایان برنامه ششم توسعه،
- لزوم ارائه عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی در دو سال قبل در تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی در لویح بودجه سالیانه،
- معافیت مالیاتی هزینه‌هایی که توسط خیرین اعم از حقیقی و حقوقی و بخش‌های مردمی برای مشارکت صرف احداث و تکمیل فضاها، اماکن و باشگاه‌های ورزشی شود،

ج) نظام اداری و مبارزه با فساد

- تعیین تکلیف صندوق بازنشستگی فولاد،
- تشکیل وزارتخانه عمران و توسعه روستاها (جهاد سازندگی)،
- قاعده‌مند کردن سامانه‌های اطلاعاتی موجود در کشور و تجمیع آنها ذیل یک سازمان (مرکز آمار ایران)،
- تکلیف دولت به کاهش نابرابری و ایجاد عدالت به نحوی که اختلاف حقوق بازنشستگان و موظفین و مستمری‌بگیران طی سنوات مختلف با شرایط تحصیلی، سنوات و سایر متغیرهای خدمتی در پایان برنامه ششم توسعه از ۲۰ درصد تجاوز نکند،
- واگذاری اختیار صدور مجوز برگزاری نمایشگاه‌های بین‌المللی تخصصی داخلی و خارجی به اتاق‌های سه‌گانه کشور شامل اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، اتاق تعاون مرکزی و اتاق اصناف ایران.

د) کشاورزی

- معاف بودن صنایع تبدیلی و تکمیلی در مراحل تولید محصولات کشاورزی تا یک مرحله پس از تولید از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده،
- تکلیف دولت به توسعه صنایع کشاورزی و زنجیره عرضه و ارتقای بهره‌وری آب و خاک کشاورزی و ...

هـ) آب

- تکلیف وزارت نیرو به پرداخت خسارت از محل مبلغ فروش به کشاورزان حقابه‌دار، در صورت فروش حقابه کشاورزان،
- اضافه شدن وزارت جهاد کشاورزی و تشکل‌های آب‌بران به وزارت نیرو جهت تعیین ضوابط قیمتگذاری آب.
- تکلیف وزارت نیرو به تولید آب شرب با شاخص TDS (سختی آب) حداکثر تا ۵۰۰ TDS.
- ممنوعیت هرگونه انتقال آب بین حوزه‌های داخلی بدون توجه به تأمین کامل نیازهای پایین دست و حقابه زیست‌محیطی به‌استثنای تأمین آب شرب.

و) محیط زیست

- افزایش سهم استفاده از موتورسیکلت‌های برقی به ۲۰ درصد دستگاه‌های موجود در راستای بهبود سلامتی و جلوگیری از آلودگی هوا.

ز) صنعت و معدن

- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به تهیه نقشه‌های پایه زمین‌شناسی، شناسایی، پی‌جویی و اکتشاف عمومی ظرفیت‌های (پتانسیل‌های) معدنی اعم از هیدروکربوری و غیرهیدروکربوری کشور.

ح) انرژی

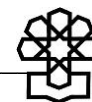
- تکلیف وزارتخانه‌های نفت و صنعت، معدن و تجارت به تدوین نقشه راه زنجیره ارزش کامل محصولات پتروشیمی از نقطه آغاز تا محصول نهایی.

ط) حمل و نقل

- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است خرید خارجی تجهیزات مورد نیاز را به‌گونه‌ای سازماندهی کند که به‌ازای انجام خریدهای خارجی، انتقال فناوری به داخل کشور صورت پذیرد،
- معافیت مالیاتی خدمات حمل و نقل ریلی (به‌استثنای مسافری) از شمول مالیات بر ارزش افزوده،
- مجاز شمردن شرکت راه‌آهن برای مشارکت با بخش خصوصی، جهت ایجاد مجتمع‌های چندمنظوره اقامتی و خدمات پذیرایی، پارکینگ طبقاتی و واحدهای تجاری در مجاورت ایستگاه‌ها در زمین‌های تحت تملک یا بهره‌برداری خود،
- شمول قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی، مصوب ۱۳۷۰/۰۷/۰۷ برای شرکت فرودگاه‌های کشور و شرکت‌های فرودگاهی تابعه آن،
- تکلیف دولت به تهیه سیاست‌ها و برنامه اجرایی لازم در خصوص توسعه صنایع دریایی و به‌طور کلی حوزه دریا.

ی) علم و فناوری

- لزوم برنامه‌ریزی به‌منظور بهره‌برداری بیشتر از توانمندی‌های جهاد دانشگاهی،



- تکلیف دولت به افزایش اعتبارات پژوهش و فناوری در بودجه سالیانه (در هر سال حداقل به میزان ۰/۳ درصد تولید ناخالص داخلی).

- تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی به تأمین داخلی، معادل حداقل ۱۰ درصد از ارزش کالاها و تجهیزات راهبردی با فناوری متوسط به بالای مورد نیاز که قبلاً از خارج تأمین می‌شده است.

ک) ارتباطات و فناوری اطلاعات

- تکلیف وزارت راه و شهرسازی به استقرار سیستم یکپارچه اطلاعات مکانی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز آن و ایجاد ساختار مناسب برای به اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی توسط کلیه دستگاه‌های مرتبط.

ل) سلامت، بیمه سلامت و کیفیت زندگی

- منوط کردن تصویب قوانین و مقررات و طرح‌های بزرگ توسعه‌ای جدید به دارا بودن پیوست سلامت و رعایت کامل آن در طول دوره اجرا و بهره‌برداری،

- قرار گرفتن ۱ درصد منابع گمرکی درخصوص کالاهای تجملی، کالاهای اداری مشابه تولید داخلی، کالاهای آرایشی، خودرو، مکمل‌های غذایی (نیروزها)، پوشاک، کالای آسیب‌رسان به سلامت (طبق لیست وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی) و عروسک و اسباب‌بازی در اختیار جمعیت هلال احمر به‌منظور صرف در زمینه مقابله با حوادث و سوانح،

- اولویت استخدام مردان متأهل دارای فرزند و سپس مردان متأهل فاقد فرزند در کلیه بخش‌های دولتی مشمول ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری،

- تکلیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به ایجاد بیمه تأمین اجتماعی زنان متأهل خانه‌دار حداقل دارای ۳ فرزند، در قالب نظام چندلایه تأمین اجتماعی،

- تمدید قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت صرفاً برای بانوان متأهل دارای حداقل ۲ فرزند تا پایان برنامه ششم توسعه،

- اختصاص اعتبارات عمرانی توسط دولت به‌منظور تأمین خوابگاه‌های مناسب برای دانشجویان متأهل، ایجاد تمهیدات لازم از سوی دولت جهت افزایش نرخ باروری کل تا پایان برنامه به ۲/۱ درصد،

- ممنوعیت فعالیت پزشکان، دامپزشکان، داروسازان و PHDهای رشته‌های پیراپزشکی پروانه‌دار که در استخدام پیمانی یا رسمی مراکز آموزشی-درمانی دولتی و عمومی غیردولتی هستند، به‌استثنای هیئت علمی با دوازده سال سابقه خدمت آموزشی و مرتبه دانشیاری و اعضای غیردرمانی بهداشتی با سابقه هجده سال سابقه بهداشتی و درمانی از فعالیت در مراکز تشخیصی، درمانی و بیمارستان‌ها اعم از خصوصی و خیریه،

- ارتقای زیرساخت‌های بهداشتی و توزیع عادلانه آن در سطح کشور از جمله منابع آب سالم آشامیدنی و اجرای شبکه فاضلاب شهری به میزان ۵ درصد تا سال آخر برنامه،

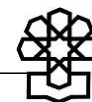
- بهبود ملموس شاخص‌های بهداشتی و درمانی از جمله سوء تغذیه، افزایش فعالیت فیزیکی، کاهش مصرف دخانیات، کاهش فشار خون، قند خون و کلسترول، دسترسی به تسهیلات بهداشتی به میزان ۵ درصد تا سال آخر برنامه،
- تکلیف وزارت بهداشت به ارائه تسهیلات و مشوق‌های ویژه‌ای به منظور حمایت از ماندگاری نیروی انسانی متخصص در مناطق محروم،
- مکلف شدن وزارت بهداشت نسبت به تدوین و اجرای آیین‌نامه‌های اعطای مجوز به مراکز عرضه داروهای سنتی، تولیدکنندگان این مواد و همچنین مراکز ارائه خدمات طب سنتی،
- ایجاد پایگاه اطلاعات منابع دارویی و تجهیزات پزشکی،
- تکلیف وزارت بهداشت به بالاتر بردن سطح استاندارد تأیید مواد اولیه دارویی وارداتی،
- اجباری شدن انجام مشاوره ژنتیک برای ثبت ازدواج.

م) بیمه اجتماعی و امور حمایتی

- معافیت افراد تحت پوشش سازمان‌ها و نهادهای حمایتی (کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی) از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای کلیه واحدهای مسکونی اختصاص یافته به آنها فقط برای یک بار،
- افزایش سطح برنامه‌های پیشگیرانه جهت کاهش خطرپذیری ناشی از حوادث و سوانح و پوشش کامل (۱۰۰ درصدی) خدمات امداد، نجات، حوادث و سوانح در کل کشور،
- تجهیز تمامی استان‌ها به بالگرد امدادی، احداث پایگاه جامع امداد هوایی تهران و کاهش زمان متوسط حضور سریع و به موقع و مؤثر عوامل امدادی هنگام بروز حوادث و سوانح به ۸ دقیقه در سال پایان برنامه،
- افزایش سالیانه ۱ درصد پایگاه‌های امدادی در سطح کشور و تجهیز انبارهای امدادی متناسب با جمعیت کل کشور به میزان ۱۰ درصد اقلام امدادی در تهران و ۲ درصد در سایر استان‌ها،
- اجازه به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی جهت صدور مجوز فعالیت موقت پنج‌ساله برای اشخاص حقیقی تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) و همچنین مشمولین دریافت مقرری بیمه بیکاری و متقاضیان مشاغل خانگی،
- تکلیف دولت به پرداخت مستمری ماهیانه برای خانواده‌های محروم و اشخاص از کارافتاده بی درآمد، از طریق وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حداکثر تا یک سال پس از تصویب این قانون.

ن) آموزش عمومی و عالی

- تکلیف آموزش و پرورش طی برنامه ششم توسعه به دریافت ۱ درصد از سود پرداختی به سپرده‌های بانکی و واریز آن به حساب خزانهداری کل کشور. معادل درآمد حاصل از اجرای این قانون از محل ردیفی که به همین منظور در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار



- می‌گیرد تا براساس مفاد موافقتنامه متبادله با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مصرف نماید،
- تکلیف شهرداری‌های کلان‌شهرها به مشارکت در تأمین، تجهیز و نگهداری مدارس دولتی،
 - تکلیف وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار، تعاون و رفاه اجتماعی به بازنگری در محتوای رشته‌های تحصیلی، اعتباربخشی مدارک، گواهینامه‌ها و مؤسسات آموزشی تابعه و تدوین یا بازنگری در آیین‌نامه ارتقا و ارزیابی مربیان و اساتید مرتبط با حوزه فعالیت خود.

س) فرهنگ و هنر و ورزش

- تکلیف دولت به اختصاص هزینه‌های تهیه و ساخت ۵۰ سریال فاخر و الف ویژه، علاوه بر اعتبارات معمول، به سازمان صدا و سیما از ابتدای برنامه ششم توسعه،
- تکلیف دولت جهت ارائه لایحه طرح تعالی خانواده و جمعیت،
- تکلیف دولت به منظور تخصیص هزینه سرانه طلاب حوزه‌های علمیه در طول این برنامه براساس سرانه آموزشی، خدمات پژوهشی، تحقیقاتی و فناوری دانشگاه‌ها، مؤسسات و مراکز آموزشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری،
- تشکیل «شورای عالی اجتماعی و فرهنگی کشور» به ریاست رئیس‌جمهور و نایب‌رئیس وزیر کشور.

ع) دفاعی و امنیتی

- تنفیذ قانون خدمات ایثارگران و تبصره‌ها و اصلاحات بعدی آن،
- تکلیف دولت نسبت به برقراری و پرداخت مستمری به رزمندگان معسر دارای حداقل ۶ ماه سابقه حضور در جبهه به طریقی که مستمری ماهیانه آنها کمتر از ۷۵ درصد حداقل دستمزد هر سال در طول اجرای برنامه ششم توسعه نباشد،
- تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول این قانون به پرداخت ماهیانه مبلغی معادل ۲۵ درصد حداقل حقوق کارکنان دولت که هر سال توسط دولت تعیین می‌شود به‌عنوان فوق‌العاده ایثارگری به خانواده‌های شهدا و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر و آزادگان شاغل و بازنشسته،
- تکلیف صندوق‌های بازنشستگی به تعیین حقوق بازنشستگی خانواده‌های شهدا، جانبازان و آزادگان مشمول قانون حالت اشتغال اعم از کشوری و یا لشگری معادل آخرین حقوق و مزایای دریافتی و معاف نمودن آن از سقف محدودیت حداکثر ۷ برابر حداقل،
- طرح انسداد مرز در مناطق مرزی با توجه به شرایط اقلیمی مناطق با استفاده از سامانه‌های دیگر هوشمند و در اختیار قرار دادن توان اطلاعاتی واجا براساس طرح‌های مصوب ستاد کل نیروهای مسلح،
- تکلیف دولت به جلوگیری از نفوذ و مختل نمودن سیستم‌های نرم‌افزاری کشور از طریق سازمان پدافند غیرعامل.

درنهایت گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه ششم توسعه (در مجلس نهم) در تاریخ

۱۳۹۵/۰۲/۱۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که با تشخیص هیئت رئیسه مجلس، به دلیل نبود وقت کافی برای بررسی، در دستور کار آن مجلس قرار نگرفت و عملاً اقدامات چندماهه صورت گرفته در فرایند بررسی برنامه ششم توسعه در مجلس نهم به سرانجام نرسید.^۱ با توجه به وجود احکامی در قانون برنامه پنجم توسعه که معتبر بودن آنها همچنان نیاز بود، مجلس نهم با ارائه طرحی یک ماده‌ای به تمدید یک‌ساله این قانون مبادرت ورزید.

۲-۲-۲. روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس دهم

در این بخش روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق مجلس دهم و سپس در صحن علنی مجلس تشریح می‌شود:

۲-۲-۲-۱. روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در کمیسیون‌های تخصصی و

کمیسیون تلفیق مجلس دهم

همان‌طور که اشاره شد، اگرچه لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» در مجلس نهم ارائه شده و در کمیسیون‌های تخصصی و نیز کمیسیون تلفیق برنامه مورد واکاوی قرار گرفته بود، اما با پایان کار دوره نهم مجلس بررسی‌های مذکور نافرجام باقی ماند. با روی کار آمدن مجلس دهم، دولت مجدداً این لایحه را در تاریخ ۱۳۹۵/۰۳/۳۱ تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد، اما پس از مدتی نسخه جایگزین لایحه را با اندکی تغییر و در قالب ۳۵ ماده در تاریخ ۱۳۹۵/۰۶/۰۹ به مجلس تقدیم نمود و این نسخه در کمیسیون‌ها مورد بررسی قرار گرفت. یکی از تغییرات اصلی لایحه جدید، افزودن محوری مهم تحت عنوان منابع و مصارف برنامه بود؛ شایان ذکر است که در بررسی لایحه قبلی در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس نهم، فقدان چنین محور مهمی مورد انتقاد نمایندگان مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفته بود.

پس از تقدیم لایحه برنامه ششم به مجلس دهم، مرکز پژوهش‌های مجلس مخالفت خود را با کلیات لایحه اعلام کرد. مرکز با اذعان به برداشت نادرست دولت از قانون اساسی معتقد بود که دولت در عمل لایحه برنامه را ارائه نداده و به‌ویژه برای مقابله با ابرچالش‌های موجود کشور راهکاری بیان نکرده است. در میان ۶ ابرچالش مورد توافق اقتصاددانان در لایحه احکام مورد نیاز تنها به چالش بیکاری اشاره شده و راهکار آن نیز عدم اخذ حق بیمه برای استخدام فارغ‌التحصیلان جدید ذکر شده بود که قاعدتاً برای چنین ابرچالشی راهکار محسوب نمی‌شد.

منطق مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در کمیسیون‌های تخصصی که به بررسی کلیات

۱. گزارش «صورت‌جلسات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجلس نهم»، شماره مسلسل ۱۴۸۹۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.

۲. شماره ثبت ۱۰۴، شماره چاپ ۱۱۵. شایان ذکر است که نسخه جایگزین لایحه با اعمال تغییراتی (اضافه شدن جداول ۱: تصویر شاخص‌های مهم اقتصاد کلان در برنامه ششم توسعه، جدول ۲: تصویر متغیرهای اقتصادی بخش‌های اقتصادی در دوره برنامه ششم، جدول ۳: منابع مالی سالانه سرمایه‌گذاری برنامه ششم توسعه به تفکیک روش‌های مختلف تأمین مالی و جدول ۴: برآورد منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در برنامه ششم توسعه و ماده‌ای با عنوان اولویت‌ها و مسائل محوری)، در قالب ۳۵ ماده و در تاریخ ۱۳۹۵/۰۶/۰۹ مجدداً تقدیم مجلس شد و در کمیسیون‌ها مورد بررسی قرار گرفت.



لایحه می‌پرداختند مورد پذیرش قرار گرفت، اما پیش از رأی‌گیری تذکری مهم از سوی رؤسای کمیسیون‌ها مطرح شد مبنی بر اینکه «براساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اگر کمیسیون تخصصی فرعی با کلیات یک لایحه یا طرح مخالفت کند، امکان ارائه پیشنهادات اصلاحی به کمیسیون اصلی را ندارد» و از آنجایی که در بررسی لایحه برنامه، کمیسیون «تلفیق برنامه» کمیسیون اصلی بوده و کمیسیون‌های تخصصی مجلس کمیسیون فرعی محسوب می‌شوند، برخی از نمایندگان معتقد بودند که در موضوع رد یا پذیرش کلیات برنامه، باید به این نکته مهم توجه شود. همچنین در جلساتی که همزمان در کمیسیون‌های مجلس برگزار شد و قرار بود در این جلسات در مورد لایحه دولت تصمیم‌گیری شود رؤسای کمیسیون‌ها بالاتفاق بیان کردند که جلسه‌ای با حضور دکتر لاریجانی (ریاست وقت مجلس) تنظیم شده و قرار است در آن جلسه در خصوص لایحه مذکور تصمیم‌گیری شود؛ بنابراین در ۸ کمیسیون تخصصی که بررسی کلیات برنامه صورت گرفت رأی‌گیری در مورد کلیات لایحه دولت مراعات‌گذاشته و منوط به جلسه با ریاست مجلس شد. گویا در جلسه ریاست مجلس با رؤسای کمیسیون‌های تخصصی توافق شده بود که کلیات لایحه مورد تأیید قرار گیرد و مجلس، خود به اصلاح لایحه بپردازد.

در مواجهه با این توافق بار دیگر مرکز پژوهش‌های مجلس از طریق ریاست وقت (دکتر کاظم جلالی) این پیام را به ریاست مجلس اعلام داشت که **اولاً** پیشنهادات واصله از سوی کمیسیون‌ها بسیار بالا و اولویت‌بندی میان پیشنهادات واصله بسیار دشوار خواهد بود **ثانیاً** احتمالاً دولت به دلیل عدم مشارکت خود در تدوین احکام اضافه شده به برنامه توسط مجلس شورای اسلامی، از اجرای آنها سرپیچی خواهد نمود. انتقاد مرکز از سوی ریاست مجلس مورد بی‌توجهی قرار گرفت، اما در عمل ارسال پیشنهادهای قابل‌ملاحظه کمیسیون‌های تخصصی برای کمیسیون تلفیق موجب شد جناب آقای دکتر لاریجانی چاره‌ای جز ارسال نامه به مقام معظم رهبری جهت تعیین تکلیف در این زمینه نداشته باشد.

مقام معظم رهبری در پاسخ بیان کردند که اولویت آن است که دولت به اصلاح لایحه برنامه اقدام کند اما از سوی دیگر اذن دادند در صورتی که دولت از اصلاح لایحه استنکاف ورزد مجلس خود به اصلاح و تکمیل لایحه بپردازد. همین موضوع موجب شد تا ریاست مجلس در اولین جلسه کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجلس دهم حضور یافته و نامه رهبری را تبیین نماید. در مواجهه با این سخنان، جناب آقای دکتر نوبخت ریاست وقت سازمان برنامه و بودجه، به این مسئله اشاره داشتند که «در صورتی که دولت بخواهد به اصلاح این لایحه بپردازد نیازمند ۴ الی ۵ ماه وقت برای اصلاح و تصویب برنامه در هیئت وزیران است و با توجه به اینکه دوره قانونی دولت دهم در آن زمان به پایان می‌رسد و مشخص نیست که رئیس‌جمهور و دولت بعدی آقای دکتر روحانی باشد یا خیر، بهتر آن است که در همین مجلس به اصلاح و تکمیل لایحه پرداخته شود». وی با بیان اینکه «من خود فرزند مجلس هستم» گفت من خود شخصاً در جلسات حضور خواهم یافت و با کمک نمایندگان محترم کمیسیون تلفیق به اصلاح لایحه برنامه ششم مبادرت خواهیم ورزید.

پس از بررسی اجمالی لایحه مذکور در کمیسیون‌های تخصصی مجلس دهم، کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه، لایحه مذکور را ابتدا در چهار کارگروه تخصصی «اقتصادی و زیربنایی»، «امور عمومی»، «اجتماعی- فرهنگی» و «امنیت، دفاعی و سیاست خارجی» مورد بررسی قرار داد و پس از برگزاری ۴۵ جلسه در کمیسیون یادشده از تاریخ ۱۳۹۵/۰۵/۲۶ لغایت ۱۳۹۵/۰۹/۲۳ با اضافه کردن برخی پیشنهادهای ارائه‌شده توسط کمیسیون‌های تخصصی، کارگروه‌های فوق و نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق، ضمن اعمال اصلاحات و الحاقات بسیار زیاد نسبت به لایحه دولت، عنوان لایحه یادشده را نیز به «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶) لغایت ۱۴۰۰» تغییر داد.

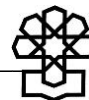
با توجه به تعدد پیشنهادات مطروحه، در نهایت کمیسیون تلفیق برای جمع‌بندی کار به سهمیه‌بندی پیشنهادهای کمیسیون‌های تخصصی پرداخت و در کل، احکام در کمیسیون تلفیق به شکلی نامنظم بررسی شد. این مسئله موجب شد تا برخی احکام و مواد به شکل کلی یا جزئی، چندباره به تصویب برسند و در نتیجه بعد از اتمام کار کمیسیون تلفیق برنامه ششم نیاز به دسته‌بندی و تنظیم احکام و پالایش مصوبات چندباره احساس می‌شد. فصل‌بندی و دسته‌بندی احکام، ابتدا توسط مرکز پژوهش‌های مجلس صورت گرفت و آنگاه در جلساتی با حضور رئیس، سخنگو و برخی اعضای کمیسیون تلفیق و نمایندگانی از سازمان برنامه و بودجه و مرکز پژوهش‌ها به پالایش احکام و موارد تکراری پرداخته شد. در نهایت پس از تصویب لایحه مذکور توسط کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۳ مصوبات این کمیسیون در قالب ۱۴۴ ماده و ۱۷ جدول در تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۷ تقدیم هیئت رئیسه مجلس شد.^۱

از جمله مهم‌ترین موارد اضافه شده به لایحه تقدیمی دولت در کمیسیون تلفیق مجلس دهم، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

الف) اولویت‌های برنامه ششم توسعه

- اضافه شدن حاشیه شهرها، بافت‌های فرسوده و بافت‌های تاریخی و مناطق روستایی به موضوعات خاص مکان‌محور،
- اضافه شدن توسعه و کاربست علم و فناوری و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی- اسلامی به موضوعات خاص بخشی،
- اضافه شدن فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)، پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، بیمه‌های اجتماعی، بهره‌وری و فضای مجازی، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض و ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی به موضوعات خاص فرابخشی،
- اضافه شدن توسعه آمادگی دفاعی و امنیتی به اولویت‌های برنامه.

۱. گزارش «صورت‌جلسات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجلس دهم»، شماره مسلسل ۱۵۲۳۳، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.



ب) اقتصاد کلان

- تکلیف دولت به اندازه‌گیری کارایی و بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی و واحدهای عملیاتی در هر سال برنامه و ارائه گزارش به مجلس شورای اسلامی (ماده (۲۲)).

ج) بودجه و مالیه عمومی

- تکلیف دولت به فراهم آوردن سازوکار اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور و قانون برنامه و بودجه تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه (ماده (۶))،

- ممنوعیت ایجاد هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی توسط کلیه دستگاه‌های اجرایی (ماده (۶))،

- منوط کردن اعطای مجوز هر نوع استخدام، افزایش مبنای حقوقی و ... که متضمن بار مالی برای دولت باشد به تأمین در قانون بودجه کل کشور (ماده (۶))،

- تکلیف سازمان برنامه و بودجه به تکمیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ماده (۲۸)).

د) نظام پولی، بانکی و تأمین منابع مالی

- تکلیف دولت به بازپرداخت بدهی حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی در طول برنامه،
- مکلف کردن وزارت امور اقتصادی به ایجاد پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه و پیمان‌های پولی با کشورهای طرف تجاری به‌گونه‌ای که مبادلات صورت گرفته از طریق پیمان پولی دوجانبه در سال اول برنامه ده درصد مبادلات کشور را پوشش داده و هر ساله ده درصد رشد نماید (ماده (۸))،

- تکلیف بانک مرکزی به تکمیل و توسعه پایگاه داده ملی اعتبارسنجی جهت کاهش ۵ درصد نسبت به تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات تا سال چهارم برنامه (ماده (۲۷))،

- تکلیف دولت به اختصاص منابع مالی، تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین جهت کاهش آسیب‌پذیری سکونت‌گاه‌های روستایی از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (ماده (۲۷))،

- تکلیف دولت نسبت به پیش‌بینی اعتبار و ایجاد ردیف مستقل پرداخت خسارت به بیمه‌شدگان محصولات کشاورزی در لوایح بودجه ((۲۷))،

- تکلیف بانک مرکزی به استقرار سامانه‌های نظارتی برخط در سال اول برنامه (ماده (۲۷))،

- تکلیف دولت به افزایش سرمایه بانک کشاورزی (ماده (۳۱))،

- تکلیف دولت به حمایت از ایجاد صندوق توسعه نهادهای مکمل بازارهای پول،

- تکلیف بانک مرکزی به ایجاد و راه‌اندازی بازار بین‌بانکی اسلامی تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه.

ه) توازن منطقه‌ای، توسعه روستایی و توانمندسازی فقرا

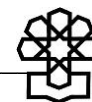
- تکلیف بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان میراث فرهنگی به تهیه و اجرای طرح بهسازی و احیای حداقل ۳۰۰ روستای دارای بافت تاریخی تا پایان برنامه (ماده (۲۴))،

- تکلیف دولت به تهیه چارچوب آمایش سرزمین ملی و استانی در سال اول برنامه (ماده (۲۵))،

- منوط شدن ایجاد مناطق آزاد و ویژه به تأمین کلیه زیرساخت‌های مورد نیاز و صرفاً تا سقف ۱۰۰۰ هکتار برای مناطق آزاد و ۲۰۰ هکتار برای مناطق ویژه (ماده (۲۵))،
- معافیت افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه‌های انشعاب آب و ... برای یک‌بار (ماده (۲۵))،
- اختصاص ۵ تا ۸ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاها ((۲۵))،
- تکلیف وزارت راه و شهرسازی به احیا و بهسازی سالیانه حداقل ۲۷۰ محله (ماده (۲۵))،
- تکلیف دولت به تدوین و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه (ماده (۲۵))،
- تکلیف دولت به تثبیت جمعیت در روستاها و توسعه اشتغال در روستا از محل فروش معادن و عوارض حاصله (ماده (۲۵)).

(و) نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد

- تکلیف دولت به همکاری با معاونت قوانین مجلس جهت تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار (ماده (۱۱))،
- تکلیف دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و ... به رعایت قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی در قراردادهای برون‌سپاری و کارمعیین به‌طوری که کارکنان این قراردادها از تمامی امکانات رفاهی که دیگر کارکنان بهره‌مند هستند استفاده نمایند (ماده (۱۱))،
- تعیین پاداش پایان خدمت کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ... حداقل معادل پنج‌برابر حداقل حقوق و مزایای موضوع ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری در ازای هر سال خدمت (ماده (۱۱))،
- تکلیف دولت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا ظرف مدت یک‌سال از شروع قانون برنامه (ماده (۱۱))،
- تکلیف دولت به احداث مجتمع‌های اداری مورد نیاز شهرستان‌های جدیدالتأسیس و تأمین نیروی انسانی مورد نیاز آنها تا سال سوم اجرای قانون برنامه (ماده (۱۱))،
- تکلیف دولت به برقراری عدالت در نظام پرداخت به‌طوری که اختلاف حقوق و برخورداری از امکانات شاغلین، بازنشستگان، مستمری‌بگیران و ... در پایان برنامه از بیست درصد تجاوز نکند (ماده (۱۱))،
- واگذاری صدور مجوز برگزاری نمایشگاه‌های بین‌المللی و تخصصی داخلی و خارجی به اتاق‌های سه‌گانه کشور (ماده (۱۱))،
- مجوز به دولت جهت تعیین حقوق کارکنان دولت در حدود اعتبارات هزینه‌ای و حداقل متناسب با نرخ تورم سالیانه (ماده (۱۱))،
- تکلیف دولت به پیش‌بینی اعتبار و برقراری مستمری برای جانبازان زیر ۲۵ درصد و رزمندگان معسر



با حداقل ۶ ماده حضور در جبهه (ماده (۱۱)).

ح) کشاورزی

- تکلیف دولت به توسعه کشاورزی حفاظتی، توسعه کشت نشایی، به‌نژادی، به‌زراعی و ...
- تکلیف دولت به خرید تضمینی به‌موقع محصولات کشاورزی،
- تکلیف دولت به سرمایه‌گذاری در زمینه انجام امور تحقیقاتی و تجهیز مراکز جهاد کشاورزی،
- تکلیف دولت به توسعه کشت محصولات سالم و ارگانیک،
- ممنوعیت رهاسازی، تولید، واردات و مصرف محصولات تراریخته، بدون مجوز مراجع قانونی و رعایت مقررات و موازین ملی و بین‌المللی،
- اخذ عوارض از انواع چربی‌های وارداتی دارای اسید آمینه‌های اشباع و ترانس بیش از حد مجاز و نوشابه‌های گازدار و صرف منابع حاصله در افزایش سرانه مصرف شیر،
- تکلیف دولت به تأمین الزامات منابع مورد نیاز انجام واکسیناسیون دام‌های سبک و سنگین،
- تکلیف دولت به ایجاد زیرساخت شناسه‌گذاری، برنامه الکترونیکی کالاها و نهاده‌های کشاورزی و دامی،
- تکلیف دولت به حمایت از توسعه ظرفیت صادراتی صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی،
- تکلیف دولت به تکمیل زنجیره تولید محصولات کشاورزی.

ط) آب

- الزام به تخصیص عوارض حاصل از چشمه‌های آب معدنی و درمانی در محدوده شهرهایی که ظرفیت گردشگری دارند به شهرداری‌ها و دهیاری‌های همان منطقه (ماده (۱۴))،
- تأکید بر اصلاح نظام بهره‌برداری آب آشامیدنی و ارتقای بهره‌وری استحصال و مصرف معادل ۳۰ درصد (ماده (۱۴))،
- لزوم تأمین ۳۰ درصد آب آشامیدنی مناطق جنوبی کشور از طریق شیرین کردن آب دریا تا پایان برنامه ششم توسعه (ماده (۱۴))،
- مجاز شمردن دولت در تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به اجرای سایت جمع‌آوری، تصفیه، بازچرخانی و مدیریت پساب و فاضلاب (ماده (۱۴))،
- تکلیف دولت به استفاده از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در اجرای شبکه فاضلاب شهرهای کشور (ماده (۱۴))،
- تکلیف دولت به استفاده از منابع حاصل از فروش پساب فاضلاب در جهت توسعه و تکمیل طرح‌های فاضلاب شهری (ماده (۲۵)).

ی) محیط‌زیست

- تکلیف دولت به افزایش کشت گیاهان دارویی به نحوی که در پایان برنامه به ۲۵۰,۰۰۰ هکتار برسد (ماده (۱۲))،

- تکلیف دولت برای ارائه طرح جامع مقابله با ریزگردها تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه (ماده (۱۲))،

- تکلیف دولت به اعطای تسهیلات جهت از رده خارج کردن سالیانه ده درصد از موتور سیکلت‌های بنزینی و جایگزین کردن موتور سیکلت‌های برقی (ماده (۱۲))،

- تکلیف دولت به کاهش سالیانه ۲۰ درصد از بهره‌برداری چوب‌های جنگل (ماده (۱۲)).

ک) انرژی، صنعت و معدن

- تکلیف دولت به تعیین قیمت خوراک گاز مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشگاهی و پتروشیمی حداکثر یک ماه پس از ابلاغ قانون برنامه،

- الزام تشکیل شورای معادن در هر استان،

- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به تهیه نقشه‌های پایه زمین‌شناسی،

- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به تکمیل زیربنایها و زیرساخت‌های مورد نیاز برای معادن بزرگ و زیرساخت‌های عمومی صنایع معدنی،

- تکلیف دولت به اتخاذ سیاست‌هایی برای کاهش شدت مصرف انرژی،

- تکلیف دولت به حمایت هدفمند از صنایع اولویت‌دار و توسعه صادرات غیرنفتی.

ل) حمل‌ونقل و مسکن

- بهره‌مندی شرکت فرودگاه‌های کشور و شرکت‌های فرودگاهی تابعه و شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران از مزایای قانون توسعه صنعت ایرانگردی (ماده (۱۶))،

- موظف شدن دولت به بازنگری در تخفیفات تکلیفی و معافیت در زمینه بهره‌برداری از خدمات ناوبری هوایی و ... (ماده (۱۶))،

- تکلیف دولت به اختصاص یک درصد منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت در قالب بودجه‌های سنواتی به وزارت راه و شهرسازی به منظور تکمیل و اجرای پروژه‌های حمل‌ونقل ریلی (ماده (۱۷))،

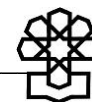
- تمدید اجرای قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت تا پایان برنامه ششم توسعه (ماده (۱۷))،

- تکلیف دولت به اصلاح اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران (ماده (۱۷))،

- تکلیف شرکت راه‌آهن به واگذاری بخشی از پروژه‌های ساخت، تجهیز و ... با روش‌هایی نظیر مشارکت، ساخت و ... به بخش خصوصی و تعاونی (ماده (۱۷))،

- تکلیف دولت به تضمین تسهیلات به طوری که تا پایان برنامه، دو هزار دستگاه واگن و تجهیزات به خطوط ریلی شهری اضافه شده باشد (ماده (۱۷))،

- تکلیف دولت به دریافت هزار ریال از هر کیلوگرم آهن وارداتی جهت توسعه و نوسازی شبکه ریلی



ماده (۱۷)،

- تکلیف دولت به تأمین اعتبار مورد نیاز احداث و بهسازی آسفالت راه‌های روستایی بالای ۲۰ خانوار
ماده (۱۷)،

- تکلیف دولت به حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در صنعت هوایی کشور (ماده (۱۷)،

- اعمال معافیت مالیاتی برای سفارش ساخت هواپیما و بالگرد به سازندگان داخلی (ماده (۱۷)،

- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به ساماندهی خرید خارجی تجهیزات مورد نیاز صنعت حمل‌ونقل ریلی به طوری که انتقال فناوری به داخل صورت گیرد (ماده (۱۷)).

م) آموزش عمومی، آموزش عالی و علم و فناوری

- تکلیف دولت به پیش‌بینی زیرساخت‌های لازم برای اجرای پروژه‌های ماهواره‌ای ملی (ماده (۱۸)،

- مجاز شمردن دستگاه‌های اجرایی به واگذاری مالکیت فکری، دانش فنی و ... به دانشگاه‌ها و مؤسسات طرف قرارداد (ماده (۱۸)،

- اعطای مجوز به دانشگاه پیام‌نور جهت ایجاد واحدهای بین‌المللی به منظور ارائه آموزش‌های مجازی (ماده (۱۸)،

- تخصیص سه میلیارد دلار از محل حساب ذخیره ارزی به مقاوم‌سازی مدارس و فضاهای پرورشی وزارت آموزش و پرورش با اولویت مناطق محروم (ماده (۱۸)،

- لحاظ نمودن کلیه هزینه‌های صورت گرفته توسط اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی برای احداث، توسعه، تکمیل و تجهیز فضاهای آموزش و پرورش و ... به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی (ماده (۱۸)،

- تکلیف سازمان به انجام برنامه‌ریزی‌های لازم جهت تسهیل اشتغال فارغ‌التحصیلان دانشگاه (ماده (۱۸)).

ن) ارتباطات و فناوری اطلاعات

- تکلیف دولت به بهره‌برداری از سامانه‌های مالیات الکترونیک، معاملات دولتی الکترونیکی و سلامت الکترونیک (ماده (۲۱)،

- تکلیف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به افزایش خدمات و معافیت دفاتر ICT روستایی (ماده (۲۱)،

- تکلیف دولت به ایجاد سامانه پدافند سایبری در سطح ملی (ماده (۲۱)،

- تکلیف وزارت آموزش و پرورش و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به ایجاد امکان دسترسی الکترونیک به کتب درسی به صورت رایگان برای کلیه دانش‌آموزان شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر و روستاها و حاشیه شهرهای بزرگ (ماده (۲۰)،

- تکلیف شرکت پست به راه‌اندازی خدمات برای خود و دیگر اپراتورها در ایستگاه‌های راه‌آهن، بنادر، فرودگاه‌ها و ... (ماده (۲۱)).

س) بیمه اجتماعی، امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی

- تکلیف دولت به همکاری با شهرداری‌ها جهت تکمیل مراکز و اردوگاه‌های نگهداری و بازپروری اجباری

معتادان متجاهر و بی‌خانمان (ماده (۲۶))،

- تکلیف نیروی انتظامی به کشف و شناسایی اموال منقول و غیرمنقول قاچاقچیان موادمخدر در داخل و خارج کشور و ضبط این اموال توسط قوه قضائیه و واريز ۵۰ درصد از وجوه حاصل از فروش آنها به‌عنوان درآمد عمومی به خزانه جهت تقویت مبارزه با قاچاق مواد مخدر (ماده (۲۶))،
- تکلیف دولت به تشکیل پایگاه اطلاعات درمان برخط بیمه‌شدگان کشور در سال اول برنامه (ماده (۱۹))،
- تکلیف سازمان به تهیه آیین‌نامه یکسان‌سازی مأخذ کسر حق بیمه تا پایان سال اول برنامه (ماده (۱۹))،
- تکلیف دولت به ایجاد وحدت‌رویه بین بیمه‌های درمانی و صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای طی سال اول برنامه (ماده (۱۹))،
- محسوب نمودن مشاغل آتش‌نشانی و پرتونگاری در زمره مشاغل سخت و زیان‌آور و تکلیف هیئت وزیران به ارائه آیین‌نامه نحوه اجرای مفاد این قانون.

ع) امور ایثارگران

- تکلیف دولت به اختصاص ردیف متمرکزی در بودجه‌های سنواتی جهت ارتقای برخورداری مناطق عملیاتی دفاع مقدس،
- تکلیف دولت به لایروبی سالیانه ۲۵ درصد از ا روند تا پایان سال چهارم برنامه،
- تکلیف همه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به اختصاص ۲۰ درصد از اعتبارات فرهنگی خود به ترویج فرهنگ ایثار و شهادت،
- تکلیف دولت به پرداخت کلیه مطالبات معوق خانواده معظم شهدا و ایثارگران در دو سال اول برنامه،
- تکلیف دولت به رفع تبعیض در پرداخت مستمری به آزادگان ارتشی و آزادگان غیرارتشی،
- ممنوعیت مازاد اعلام کردن ایثارگران شاغل در دستگاه‌های اجرایی،
- تکلیف بانک مرکزی به ارائه تسهیلات مسکن با سود ۴ درصد به تعداد ۵۰ هزار نفر رزمندگان دارای حداقل ۶ ماه سابقه جبهه و جانبازان کمتر از ۲۵ درصد جانبازی و آزادگان زیر ۶ ماه اسارت.

ف) فرهنگ، هنر و ورزش

- تکلیف دولت به افزایش سهم در تأمین بودجه سازمان صدا و سیما حداقل به میزان ۰/۷ درصد بودجه عمومی (ماده (۲۳))،
- تکلیف دولت به اختصاص ۰/۲۷ درصد از کل مالیات بر ارزش افزوده (۹ درصد) برای توسعه ورزش مدارس، ورزش همگانی و ... (ماده (۲۳))،
- تکلیف وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها به تخصیص اراضی مناسب برای احداث مساجد و خانه عالم در جوار مسجد (ماده (۲۳))،
- تکلیف وزارت جهاد کشاورزی به واگذاری اراضی ملی غیرکشاورزی به‌استثنای اراضی واقع در مناطق



چهارگانه محیط‌زیست و خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها به بخش غیردولتی جهت احداث و توسعه اماکن ورزشی به ارزش معاملاتی (ماده (۲۳))،

- تکلیف دولت به تأمین و اختصاص اعتبارات لازم جهت راه‌اندازی و گسترش رسانه‌های نوین و ساخت ۱۰ سریال فاخر و الف ویژه و ۵۰ سریال الف و ... در ردیف بودجه مستقل به سازمان صدا و سیما (ماده (۲۳))،
- تکلیف دولت به تأمین اعتبار جهت تحقق «کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج»، «کنترل و کاهش نرخ طلاق»، «ارتقای معیشت و اقتصاد خانواده از طریق مشاغل خانگی»، «مقابله با جنگ نرم در عرصه خانواده»، «افزایش نرخ باروری به حداقل ۲/۵ درصد» و ... (ماده (۳۰)).

ص) سیاسی، دفاعی و امنیتی

- تکلیف دستگاه‌های اطلاعاتی به ارتقای کمی و کیفی ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های اطلاعاتی، امنیتی و ... (ماده (۳۳))،
- تکلیف دستگاه‌های اطلاعاتی به پیشگیری و مبارزه با فساد و اختلال در امنیت اقتصادی و ... (ماده (۳۳))،
- تکلیف دستگاه‌های اطلاعاتی به ارتقا و روزآمدسازی بانک جامع اطلاعاتی کشور (ماده (۳۳))،
- تکلیف دستگاه‌های اطلاعاتی به توسعه دیپلماسی دفاعی و امنیتی پویا (ماده (۳۳))،
- تکلیف دولت به تأمین اعتبار و تنظیم مقررات جهت استفاده از ظرفیت مازاد صنعت دفاعی و غیردفاعی با مشارکت بخش خصوصی (ماده (۳۳))،
- تکلیف دولت به برنامه‌ریزی‌های لازم به‌منظور توسعه سیاسی و مورد حمایت قرار گرفتن احزاب و تشکل‌های سیاسی مطابق ضوابط قانونی مصوب مجلس شورای اسلامی تا پایان برنامه ششم توسعه (ماده (۱۰۵)).

ق) حقوقی و قضایی

- اجازه به شروع عملیات اجرایی ۴۰,۰۰۰ متر مربع ساختمان جدید به قوه قضائیه (ماده (۲۸))،
- تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به راه‌اندازی و سازماندهی دفتر املاک کشور به‌صورت الکترونیک (ماده (۲۸))،
- تکلیف سازمان امور مالیاتی و تأمین اجتماعی به اتصال به سامانه ثبت الکترونیک معاملات ظرف مدت دو سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون برنامه (ماده (۲۸))،
- تکلیف قوه قضائیه به ارائه گزارش سالیانه از نحوه اجرای قانون رسیدگی به دارایی مقامات به مجلس شورای اسلامی (ماده (۲۸))،
- تکلیف قوه قضائیه به فراهم کردن سیستم بازرسی کارآمد با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین (ماده (۲۸))،
- تکلیف قوه قضائیه به ایجاد سامانه سجل محکومیت‌های مالی (ماده (۲۸))،
- تکلیف دولت به پرداخت هزینه بیمه درمانی کارکنان شورای حل اختلاف و افراد تحت حمایت‌های قانونی و ... (ماده (۲۸))،
- تکلیف قوه قضائیه به ارائه لایحه جامع مسئولیت مدنی تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه (ماده (۲۸))،

- الزام به واريز كلييه وجوهي كه به‌عنوان جزا يا جريمه نقدي اخذ مي‌شود به خزانه (ماده (۲۸)).
با توجه به پراکنده بودن مواد تصويب شده در كميسيون تلفيق برنامه، مركز پژوهش‌هاي مجلس به‌منظور ايجاد هماهنگي، رفع تناقض‌ها و ارائه ساختاري قابل قبول، مصوبات مذکور را طبقه‌بندي و در سرفصل‌هاي بيست‌گانه زير و در قالب چهار گزارش تقديم هيئت رئيسه كميسيون تلفيق كرد.

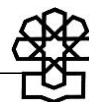
جدول ۶. سرفصل‌هاي كلي مصوبات كميسيون تلفيق برنامه ششم توسعه در مجلس دهم

| ردیف | بخش | ردیف | بخش |
|------|--|------|--|
| ۱ | اقتصاد کلان | ۱۱ | حمل و نقل و مسکن |
| ۲ | بودجه و ماليه عمومي | ۱۲ | آموزش عمومي و عالي و علم و فناوري |
| ۳ | نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی | ۱۳ | ارتباطات و فناوري اطلاعات |
| ۴ | محیط کسب‌وکار، خصوصي‌سازي و مناطق آزاد | ۱۴ | سلامت، بيمه سلامت و زنان و خانواده |
| ۵ | توازن منطقه‌اي، توسعه روستايي و توانمندسازي فقرا | ۱۵ | بيمه اجتماعي، امور حمايتي و آسيب‌هاي اجتماعي |
| ۶ | نظام اداري، شفافيت و مبارزه با فساد | ۱۶ | امور ايتارگران |
| ۷ | کشاورزی | ۱۷ | فرهنگ، هنر و ورزش |
| ۸ | آب | ۱۸ | سياسي و دفاعي و امنيتي |
| ۹ | محيط‌زيست | ۱۹ | حقوقی و قضايي |
| ۱۰ | انرژی، صنعت و معدن | ۲۰ | نظارت و ارزشيابي برنامه |

مأخذ: گزارش كميسيون تلفيق درمورد لايحه برنامه ششم توسعه اقتصادي، اجتماعي و فرهنگي جمهوري اسلامي ايران قسمت اول تا چهارم، شماره چاپ ۳۱۰.

در خصوص مصوبات كميسيون تلفيق برنامه ششم توسعه در مجالس نهم و دهم، چند نکته قابل تأمل است:

- مداخله محتوایی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در لايحه برنامه ششم توسعه (که به دليل ساختار لايحه تقديمي دولت و کاستي‌هاي فراوان آن دور از انتظار هم نبود) در برخي موارد موجب ظهور خواست‌هاي منطقه‌اي و تسلط نگاه‌هاي کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور شد که اين مسئله مي‌تواند با انحراف منابع و سياستگذاري‌ها از بحران‌هاي اساسي کشور، عواقب نگران‌کننده‌اي در پي داشته باشد.
- مشاهدات صورت‌گرفته در صحن كميسيون تلفيق و واکاوي مصوبات آن حکايت از آن دارد که روند بررسي لايحه برنامه توسعه نيازمند بازنگري‌هاي جدی است. به عبارت ديگر ضروري است سازوڪاري انديشيده شود که از هرگونه طرح آني پيشنهادهاي الحاقی در صحن كميسيون تلفيق، که اغلب فاقد پشتوانه کارشناسي لازم هستند، جلوگیری شود.
- علی‌رغم زمان نسبتاً طولانی که به بررسي لايحه برنامه توسعه در كميسيون تلفيق اختصاص مي‌يابد مشاهده مي‌شود که در روزهاي پاياني کار كميسيون، تعداد پيشنهادهايی که تصويب نشده‌اند و يا نمايندگان از طرح آنها انصراف داده‌اند بسيار قابل توجه بوده است. بنابر اين به نظر مي‌رسد طبقه‌بندي



و اولویت‌گذاری موضوعات و مواد تصویب شده در کارگروه‌های تخصصی جهت طرح در کمیسیون تلفیق برنامه بسیار حائز اهمیت باشد. در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌منظور تدوین گزارش‌های طبقه‌بندی شده برای تسهیل بررسی‌های صورت گرفته در کمیسیون تلفیق مجلس نهم و صحن علنی مجلس دهم اقدام‌های اثرگذاری انجام داده است.

۲-۲-۲-۲. روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در صحن مجلس دهم

مصوبه کمیسیون تلفیق در صحن علنی مجلس شورای اسلامی با برگزاری ۴۸ جلسه متوالی از تاریخ ۱۳۹۵/۰۹/۲۸ لغایت ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ مورد بررسی قرار گرفت. در نهایت، مصوبه یادشده با انجام اصلاحاتی به تصویب نمایندگان محترم مجلس رسید و در راستای اجرای اصل نودوچهارم (۹۴) قانون اساسی نزد شورای نگهبان ارسال شد.

از جمله مهم‌ترین تغییراتی که در صحن علنی مجلس شورای اسلامی بر روی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه ایجاد شد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- برخی مغایرت‌های موجود در مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه با «سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه»، «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، «سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» و «سیاست‌های کلی نظام اداری» در صحن علنی برطرف شد.
- به‌جای استفاده از واژه‌هایی نظیر «قوانین مربوطه و ...»، در مصوبات صحن علنی به‌عنوان دقیق قوانین مورد نظر و تاریخ تصویب آنها اشاره شده است.
- در برخی موارد نظیر انتشار اوراق بهادار و ...، تصویب و اجازه مجلس شورای اسلامی به‌منظور افزایش قدرت نظارتی مجلس اضافه شده است.
- به‌منظور تمرکززدایی، برخی اختیارات و منابع به استان‌ها اختصاص یافت.
- باتوجه به ادعای دولت مبنی بر ایجاد بار مالی ۵۱۲۰ هزار میلیارد ریالی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه و مبنی بر جلسه هیئت رئیسه مجلس با سازمان برنامه و بودجه، برخی تعدیلات درخصوص بار مالی حوزه‌های «راه- ریل و آسفالت»، «منابع تأمین بدهی دولت به تأمین اجتماعی»، «اینترگران»، «کشاورزی و محیط‌زیست» و «خوراک پتروشیمی» صورت گرفت.
- به‌طور کلی، ماده ۱۸ از مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در صحن علنی مجلس حذف شد که در ادامه به‌صورت اجمالی مرور می‌شوند:
- بخشی از حذفیات صورت گرفته مربوط به احکام فاقد پشتوانه و منطق قوی است که به‌عنوان پیشنهاد الحاقی در کمیسیون تلفیق به لایحه افزوده شده بود. در این خصوص می‌توان به «تجمیع ۱۲ نوع قرارداد بانکی در ۶ نوع قرارداد» ماده (۲۱) و «بازتعریف و گسترش انواع بانکداری» ماده (۱۷) اشاره کرد.
- برخی از احکام حذف شده در صحن علنی به‌دلیل مغایرت آنها با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی مبنی بر عدم امکان واگذاری اختیار قانونگذاری توسط نمایندگان مجلس به‌غیر بوده است. برای

مثال می‌توان به تهیه و تدوین نظام نوین تعاون و همکاری جمعی (ماده (۲۸)) یا تدوین برنامه‌های ارتقای سلامت اجتماعی و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی با رویکرد توسعه محلی (ماده (۹۵)) اشاره کرد. به عبارت دیگر به دلیل نامشخص بودن ماهیت برنامه‌های مذکور و سازوکار اجرایی آنها عملاً اختیار قانونگذاری به دولت واگذار می‌شد.

- مصوباتی که دارای نقاط اشتراک با «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» بودند در صحن علنی مجلس حذف شدند. از جمله این موارد می‌توان به «تنقیح قوانین و مقررات مرتبط با کسب‌وکار» (ماده (۲۶)) و «تعیین قیمت خوراک گاز و مایع تحویلی به واحدهای صنعتی، پالایشی و پتروشیمی» (ماده (۴۰)) اشاره کرد.

- از دیگر احکام حذف شده اصلی توسط صحن علنی مجلس می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- «اجباری نمودن دریافت گواهینامه مهارت و تخصص برای نیروی کار» (ماده (۴))،
- «بازنگری و غربالگری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای موجود و توقف طرح‌های فاقد شرایط لازم» (ماده (۷))،

- «منع هرگونه استفاده از منابع بانک مرکزی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیردولتی در قوانین بودجه سنواتی» (ماده (۱۹))،

- «تعیین سقف برای متراژ مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی جدید» (ماده (۲۷))،

- «تعیین سبب روستای هدف گردشگری» (ماده (۳۲))،

- «ایجاد سقف برای پاداش پایان خدمت» (ماده (۳۴))،

- «ممنوعیت پرداخت هرگونه تسهیلات بانکی به کارکنان بانک‌ها به جز تسهیلات مسکن و ضروری» (ماده (۳۵))،

- «جرمانگاری پرداخت هرگونه وجهی خارج از ضوابط مقرر برای حقوق و دستمزد کارکنان دولت» (ماده (۳۸))،

- «برداشت و انتقال آب از دریاچه‌های بسته به‌ویژه خزر، تالاب‌ها و سایر زیستگاه‌های حساس کشور برای تأمین آب شرب در شرایط بحران» (ماده (۴۵))،

- «واگذاری تصدی تمام امور برق (تولید و انتقال) هر استان به بخش خصوصی» (ماده (۶۲))،

- «جایگزینی خودروهای دیزلی با خودروهای دوگانه‌سوز یا پایه گازسوز» (ماده (۶۸))،

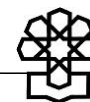
- «تعیین شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای» (ماده (۷۰))،

- «خذ حقوق گمرکی از آهن‌آلات وارداتی و اختصاص آن به توسعه و نوسازی شبکه ریلی» (ماده (۷۱))،

- «تهیه برنامه جامع شهری» (ماده (۷۷))،

- «وضع مقررات بازدارنده ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدوده شهرها و روستاها و تخریب

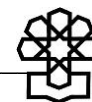
آنها با همکاری قوه قضائیه» (ماده (۷۸))،



- «اختصاص ۳ درصد از سود قابل تقسیم شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به پژوهش‌های مسئله‌محور و تجاری‌سازی پژوهش» (ماده (۸۰))،
 - «تکلیف کسب درآمد مازاد بر اعتبارات هزینه‌ای توسط دانشگاه‌ها با ایجاد شرکت‌های دانش‌بنیان» (ماده (۸۱))،
 - «اختصاص ۰/۲۵ درصد درآمد مشمول مالیات کارکنان دستگاه‌های اجرایی برای صندوق رفاه دانشجویان» (ماده (۸۱))،
 - «تسری برخی امتیازات ایثارگران بالای ۵۰ درصد به جانبازان با ۲۵ درصد جانبازی» (ماده (۱۰۶))،
 - «اجازه افزایش سالیانه ۴۰ هزار متر مربع ساختمان جدید برای قوه قضائیه» (ماده (۱۳۰))،
 - «تأمین هزینه بیمه درمانی کارکنان شورای حل اختلاف» (ماده (۱۳۷))،
- همچنین برخی احکام نیز (عمدتاً در قالب بندهای الحاقی) به مصوبات کمیسیون تلفیق افزوده شد که اصلی‌ترین موضوعات آن عبارتند از:
- در صحن علنی مجلس در راستای رعایت اصل پنجاه‌دوم (۵۲) قانون اساسی و پیش‌بینی منابع مالی جهت تحقق اهداف مواد برنامه، در بیش از ۵۰ بند و ماده عبارت «در قالب بودجه‌های سنواتی» اضافه شده است،
 - در برخی موارد به‌منظور جلوگیری از ایجاد زمینه‌های بروز فساد، با افزودن رویه‌های قانونی مورد نیاز، برخی اصلاحات بر روی احکام پیشنهادی کمیسیون تلفیق برنامه صورت پذیرفت،
 - «افزایش بهره‌گیری از سرمایه‌گذاری خارجی» (ماده (۴))،
 - «واگذاری امر توزیع سی درصد (۰/۳۰) از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کشور به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها» (ماده (۷))،
 - «انتقال صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» (بند «ه» ماده (۱۳))،
 - «تهیه طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور» (ماده (۳۱))،
 - «احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه‌های روستایی روستاهای بالای بیست خانوار جمعیت و مناطق عشایری» (ماده (۳۲))،
 - «افزایش سقف پرداختی به مقامات و مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی از ۱/۵ برابر حداقل حقوق و مزایای ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری به ۲ برابر و امکان افزودن ۳۰ درصدی حقوق و دستمزد برای مشاغل تخصصی در واحدهای عملیاتی و مناطق مرزی و محروم برای شورای حقوق و دستمزد» (ماده (۳۸))،
 - «بخشودگی سود و کارمزد و جریمه وام‌های دریافتی کشاورزان خسارت‌دیده از حوادث غیرمترقبه و امهال اصل وام آنان به مدت سه سال» (ماده (۴۳))،

- «افزایش سرمایه بانک کشاورزی از محل فروش املاک مازاد وزارت کشاورزی و افزایش سهم دولت» (ماده (۴۳))،
 - «اقدام برای تثبیت، استمرار و افزایش حقابه رودخانه‌های مشترک و مرزی مانند هیرمند و تأمین حقابه زیست‌محیطی آنها و برخی اقدامات زیست‌محیطی دیگر» (ماده (۴۸))،
 - «درج سهم سازمان هدفمندی‌سازی یارانه‌ها از دریافتی‌ها و مصارف مرتبط آن در ردیف‌های مستقل بودجه سنواتی و ارائه گزارش تفصیلی آن هر ۶ ماه یک‌بار» (ماده (۴۹))،
 - «ایجاد شرکت حمل‌ونقل ریلی مسافری حومه‌ای» (ماده (۶۴))،
 - «انتقال سازمان بیمه سلامت از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» (ماده (۸۷))،
 - «تعیین منبع تأمین مالی پرداخت ۲۰ درصد حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار به خانوارهای مددجویان تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از محل درآمد هدفمندی یارانه‌ها با حذف خانوارهای پردرآمد» (ماده (۹۴))،
 - «تشکیل شورای عالی اجتماعی کشور» (ماده (۹۵))،
 - «بازنشستگی زنان شاغل دارای حداقل ۲۰ سال سابقه کار براساس تعداد سال‌های کارکرد و پرداخت حق بیمه» (ماده (۹۷))،
 - «قرار گرفتن اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صدا و سیما تحت پوشش بیمه بیکاری» (ماده (۱۰۷))،
 - «تعیین موارد استفاده افزایش اعتبار سازمان صدا و سیما و لزوم ارائه گزارش سالیانه به مجلس» (ماده (۱۰۸))،
 - «اختصاص بخشی از منابع درآمدی مالیات بر ارزش افزوده برای ازدواج و اشتغال جوانان» (ماده (۱۰۹))،
 - «برنامه‌ریزی برای توسعه سیاسی با حمایت از احزاب و تشکل‌های سیاسی» (ماده (۱۲۰))،
- علاوه بر موارد فوق، در ارتباط با ماده (۴۸) نیز اگرچه در مصوبات کمیسیون تلفیق به ممنوعیت مطلق بهره‌برداری از چوب جنگل‌ها اشاره شده بود، اما در مصوبات صحن علنی این ممنوعیت تنها شامل بهره‌برداری تجاری و صنعتی شده و زمان اجرای این حکم نیز به ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه تغییر یافته است. همچنین با استثنا شدن جمع‌آوری و بهره‌برداری از جنگل‌ها با هدف بهداشت، حفاظت و پرورش جنگل از درختان پیر، خشک سرپا، افتاده، لاپی، آفت‌زده و غیرقابل احیا و نیز در صورت اجرای طرح‌های عمرانی مصوب، در عمل، حکم ممنوعیت بهره‌برداری از جنگل‌ها تضعیف شده است.^۱

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: گزارش «تطبیق مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه با مصوبات صحن علنی در مجلس دهم»، شماره مسلسل ۱۵۴۰۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.



۲-۲-۲. روند بررسی و تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در شورای نگهبان و مجمع تشخیص

مصلحت نظام

پس از تقدیم «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» توسط مجلس شورای اسلامی به شورای نگهبان، این شورا نسبت به بررسی لایحه یادشده اقدام کرد و در ۳۸ بند، ایرادها و ابهام‌هایی را نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی وارد کرد که برخی از این موارد ناظر به اصول قانون اساسی و برخی مربوط به سیاست‌های کلی نظام بود.

در این زمینه، این احتمال وجود داشت که همانند لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مجدداً شورای نگهبان ایراد «قلب لایحه به طرح» را مطرح نماید و بر این اساس نسبت به رد کلیات مصوبه مجلس اقدام کند. لکن این مسئله با توجه به اذن مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه جناب آقای دکتر علی لاریجانی، ریاست محترم وقت مجلس شورای اسلامی، مرتفع شد.

شایان ذکر است عمده ایرادهای وارده از سوی شورای نگهبان به مصوبه مجلس شورای اسلامی با انجام اصلاحاتی قابل رفع بوده و برخی ایرادها نیز تنها ناظر به لزوم رعایت اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی مبنی بر عدم استفاده از واژه‌های غیرفارسی در اسناد و متون رسمی کشور بود. به‌طور کلی، اهم ایرادها و ابهام‌های شورای نگهبان به‌شرح زیر بوده است:

- عدم رعایت سیاست‌های کلی نظام در برخی مواد برنامه و مغایرت با بند «۱» اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی،

- مغایرت برخی مواد برنامه با اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی در خصوص عدم امکان واگذاری اختیار قانونگذاری مجلس شورای اسلامی به‌غیر،

- مغایرت برخی مواد برنامه با دستورات مقام معظم رهبری در موضوعات مختلف نظیر مسئولیت انحصاری صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران در صدور مجوز و تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و نظارت بر آن،

- لزوم توجه به رعایت موازین شرعی در برخی مواد برنامه مثلاً در پیش‌بینی راهکارهای تأمین مالی خارجی (فاینانس)،

- ابهام عدم ارائه تعریف برای برخی مفاهیم و اصطلاحات ارائه شده در برخی مواد برنامه،

- لزوم اصلاحات ویرایشی در برخی مواد به‌ویژه در زمینه رعایت اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی و استفاده از واژه‌های فارسی.

شایان ذکر است یکی از الزامات قانون اساسی که باید در مصوبات مجلس رعایت شود، تضمین «سیاست‌های کلی نظام» موضوع بند «۱» اصل یکصدودهم (۱۱۰) است که با توجه به تفویض اختیار صورت گرفته از سوی مقام معظم رهبری، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شده است. در این راستا، طبق ماده (۷) مقررات «نظارت بر حسن اجرای

سیاست‌های کلی نظام»، این نظارت در خصوص سیاست‌های کلی در قوانین برنامه به این صورت است که مجمع موارد مغایرت مصوبات مجلس را به شورای نگهبان اعلام می‌کند و شورای نگهبان براساس نظر مجمع اعمال نظر می‌کند. شورای نگهبان، طبق رویه، نظر مجمع را عیناً به پیوست نظرات خود برای مجلس ارسال می‌کند تا مجلس ایرادها را مرتفع کند.

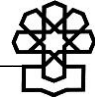
صلاحیت ذاتی شورای نگهبان در اعلام مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام امری متفاوت از روند اعلام نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط این شورا است. در همین رابطه مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ مقرر کردند که «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را -بلاخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه- با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهند کرد».

بر این اساس، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مغایرت‌های مصوبات با سیاست‌های کلی نظام را احصا و برای شورای نگهبان ارسال کرد. این شورا نیز نظر مجمع را عیناً همراه با ایرادهای ۳۸ بندی خود در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد. بدین ترتیب مبتنی بر مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و نیز استعلام‌های صورت گرفته از مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی مکلف بود مغایرت‌های مصوبات با سیاست‌های کلی نظام را که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تشخیص داده شده و از طریق شورای نگهبان واصل گردیده بود را رفع ایراد کند.

در این راستا، مجلس شورای اسلامی اصلاحات مد نظر شورای نگهبان را طی چند مرحله مکاتبه با آن انجام داد و در نهایت در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ نسبت به تصویب نهایی «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» اقدام و مفاد مصوبه خود را در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ به شورای نگهبان ارسال کرد.

در این راستا شورای نگهبان طی نامه‌ای در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۸ خطاب به ریاست مجلس شورای اسلامی اعلام نمود در مصوبه یادشده برخی از ایرادهای شورا با توجه به آنکه اصلاحاتی در خصوص آنها صورت نگرفته است کماکان به قوت خود باقی است. لذا با عنایت به اصرار مجلس شورای اسلامی بر برخی نظرات خود که مغایر با نظر شورای نگهبان بود لایحه یادشده به همراه سوابق و مستندات مربوطه در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۹ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد.

بدین ترتیب طبق نامه شماره ۹۴۳۳۳/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام خطاب به ریاست مجلس شورای اسلامی، «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و



فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ مجمع مورد بررسی قرار گرفت و طی ۴ ماده به شرح زیر به تصویب رسید:

ماده (۱)- بند «۱» ماده (۴) به این شکل اصلاح گردید:

جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های لازم برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری از جمله تأمین منابع مالی مورد نیاز سرمایه‌گذاری از جمله تأمین منابع مالی خارجی تا متوسط سالانه سی میلیارد دلار، از خطوط اعتباری بانک‌های خارجی در قالب تأمین مالی خارجی (فاینانس) خودگردان **با اولویت تأمین مالی اسلامی**، پانزده میلیارد دلار به شکل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و بیست میلیارد دلار قراردادهای مشارکتی خارجی.

در این زمینه، شورای نگهبان اطلاق تأمین مالی خارجی (فاینانس) را نسبت به مواردی که مستلزم رباست خلاف موازین شرع شناخته بود.

ماده (۲)- نظر مجلس شورای اسلامی درخصوص ماده (۱۶) عیناً به تصویب رسید.

در این ارتباط، ماده (۱۶) لایحه برنامه ششم توسعه ناظر بر ترکیب شورای پول و اعتبار بود که شورای نگهبان این ماده را با توجه به عضویت اعضای غیر قوه مجریه مغایر با اصل شصتم (۶۰) قانون اساسی شناخته بود.

ماده (۳)- نظر شورای نگهبان درخصوص ماده (۳۸)، عیناً به تصویب رسید.

در ماده مذکور، سقف حقوق پرداختی به مقامات، مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی «حداکثر دوبرابر حداکثر حقوق و مزایای مستمر قابل پرداخت به کارکنان موضوع تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری» تعیین شده بود که شورای نگهبان اطلاق ماده (۳۸) را در تعارض با نظام اداری صحیح تشخیص داده و لذا مغایر بند «۱۰» اصل سوم (۳) قانون اساسی دانسته بود.

ماده (۴)- نظر شورای نگهبان درخصوص بند «۲» ماده (۱۴۲) عیناً به تصویب رسید.

این بند درخصوص تهیه گزارش نظارت بر برنامه ششم توسعه توسط دیوان محاسبات کشور بود که شورای نگهبان اطلاق آن را در مواردی که نظارت مربوط به اعتبارات بودجه نیست مغایر اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی شناخته بود.

با عنایت به اصلاحات نهایی فوق‌الذکر، مصوبه مربوطه از سوی مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۵ تحت عنوان «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» از سوی ریاست محترم مجلس شورای اسلامی به ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران ابلاغ گردید.

۲-۳. آسیب‌شناسی فرایند تصویب برنامه ششم توسعه

بررسی‌ها حکایت از آن دارد که فرایند بررسی و تصویب برنامه ششم توسعه نیز با آسیب‌ها و چالش‌هایی

همراه بوده است که یکی از مهم‌ترین این چالش‌ها در نتیجه بدعت دولت در ارائه صرفاً بخشی از احکام برنامه که به تشخیص دولت نیازمند اخذ مجوز از مجلس بودند در قالب «لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه» بود.

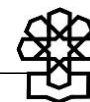
اتخاذ این رویه توسط دولت ضمن آنکه باعث نامشخص بودن دیدگاه و نگرش لایحه یادشده درخصوص برنامه توسعه کشور شده و ارتباط برنامه را با سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی غیرشفاف کرده بود، با توجه به مغایرت‌های قانونی متعدد در نهایت منجر به مداخله محتوایی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در لایحه برنامه ششم توسعه شد.

درواقع، بررسی لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس شورای اسلامی روندی متفاوت با برنامه‌های توسعه پیشین بود و به دلیل عدم تمایل دولت به ارائه لایحه کامل برنامه و کفایت به ۳۵ ماده (که به زعم دولت دارای احکامی بود که باید از مجلس مجوز می‌گرفت) نهایتاً بخش عمده‌ای از مصوبات (حدود ۱۰۹ ماده) در مجلس به لایحه افزوده شد.

بدین ترتیب مشارکت مجلس در تدوین برنامه ششم توسعه، از یک سو باعث طولانی‌تر شدن فرایند تصویب برنامه شد و از سوی دیگر، آسیب‌ها و چالش‌های قابل توجهی را متوجه این برنامه کرد. در این زمینه، ظهور مطالبات منطقه‌ای، تسلط یافتن نگاه‌های کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور و طرح آنی پیشنهادهای الحاقی که اغلب فاقد پشتوانه کارشناسی لازم بودند از جمله مهم‌ترین آثار مداخله گسترده نمایندگان محترم مجلس در تدوین محتوای لایحه برنامه بود که نتیجه نهایی آن انحراف منابع و سیاستگذاری‌ها از بحران‌های اساسی کشور بود.

علاوه بر این، دیگر اقدام دولت در تفکیک احکام با ماهیت دائمی در قالب «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» نیز چالش‌هایی را در فرایند تصویب به دنبال داشت. همان‌گونه که در آسیب‌شناسی فرایند تدوین مورد اشاره قرار گرفت، یکی از چالش‌های این حوزه، نبود معیار مشخص در تفکیک احکام دائمی از احکام کوتاه‌مدت بود. با توجه به ورود محتوایی مجلس به لوایح دوگانه دولت، این نقیصه همچنان ادامه یافت و علی‌رغم تصویب قانونی تحت عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» احکامی با ماهیت دائمی و گاهاً غیربرنامه‌ای، بدون توجه به ماهیت میان‌مدت برنامه‌های توسعه، در قانون برنامه ششم توسعه کشور به تصویب رسید.

همچنین در بررسی نقطه‌نظرات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام درخصوص برنامه توسعه کشور، انتظار می‌رفت شورای نگهبان در مورد احکام با ماهیت دائمی و همچنین احکام دارای بار مالی، مواضع قاطع‌تری اتخاذ کند و از گنجانیدن آنها در قانون برنامه جلوگیری به عمل آورد تا قوانین برنامه، محملی برای اصلاح قوانین دائمی نباشد. همچنین شایسته بود که این شورا تمهیداتی اتخاذ نماید که مصوبات مجلس هم‌راستایی بیشتری با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی داشته باشند.



جمع‌بندی و پیشنهادها

برنامه‌ریزی و تدوین سند برنامه توسعه یکی از مهم‌ترین ابزارهای نظام تدبیر به‌منظور 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 نمایند 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 شود.

در این مسیر، مستندسازی تجربیات گذشته به‌منظور بهره‌برداری مطلوب از آنها و بهبود مداوم فرایند برنامه‌ریزی به‌ویژه در سطح ملی مهم و ضروری تلقی می‌گردد. بر این مبنای، در گزارش حاضر به‌منظور مستندسازی برنامه ششم توسعه، ضمن تشریح روند «تدوین» و «تصویب» برنامه یادشده به‌صورت مجزا، تحلیل آسیب‌شناسانه هریک از این مراحل نیز ارائه شده است.

بررسی فرایند تدوین برنامه ششم توسعه حکایت از آن داشت که دولت یازدهم در تدوین برنامه یادشده دو رویکرد جدید را نسبت به رویه‌های معمول در تدوین برنامه‌های قبلی در پیش گرفت که هریک آثاری خاص خود را بر فرایند برنامه‌ریزی توسعه کشور بر جای گذاشتند. رویکرد نخست، ارائه یک لایحه ۵۰ ماده‌ای تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» به‌صورت مجزا و فارغ از لایحه مربوط به برنامه ششم توسعه بود. این اقدام با هدف کاهش حجم لایحه برنامه و با این استدلال که برخی احکام دارای ماهیت دائمی بوده و در برنامه‌های مختلف توسعه تکرار می‌شوند صورت پذیرفت. بدین ترتیب دولت در اقدامی بی‌سابقه، احکامی را که به‌زعم خود دارای ماهیت دائمی بودند از لایحه برنامه ششم توسعه تفکیک و در قالب لایحه فوق‌الذکر به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد که درنهایت تحت عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به تصویب رسید.

این درحالی است که به‌صورت طبیعی انتظار می‌رود احکام برنامه‌های توسعه، به‌لحاظ ماهیت میان‌مدت خود، موقتی باشند. لکن تکرار برخی احکام در برنامه‌های متعدد و درنهایت تصویب قانونی تحت عنوان احکام دائمی برنامه‌های توسعه حکایت از بی‌توجهی برنامه‌ریزان کشور به ماهیت موقتی بودن برنامه‌های توسعه و یا عدم موفقیت برنامه‌های پیشین در تحقق احکام و در نتیجه تکرار آنها در برنامه‌های بعدی دارد.

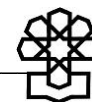
البته علی‌رغم جدی بودن مسئله‌ای که در این خصوص مورد توجه دولت محترم قرار گرفته بود (ماهیت دائمی برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور و تکرار آنها در برنامه‌های مختلف) شایسته‌تر آن بود که به‌جای ارائه احکام با ماهیت دائمی در قالب «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»، هر ماده یا

مجموعه مواد لایحه مذکور در قوانین حاکم مرتبط جایابی شده و با نظر کارشناسی دستگاه‌های مربوطه در قالب لوایحی جداگانه و به‌عنوان اصلاحیه یا الحاقیه قوانین مادر و مربوط به خود آنها ارائه می‌شدند. همچنین دولت محترم، لایحه برنامه ششم توسعه را تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» ابتدا در قالب ۳۱ ماده به مجلس نهم و سپس با اندکی تغییر و در قالب ۳۵ ماده به مجلس دهم تقدیم نمود. استفاده از عبارت «احکام مورد نیاز اجرای برنامه» در عنوان لایحه مذکور به این دلیل بود که دولت تنها آن دسته از احکامی را که به‌زعم خود به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی نیاز داشت ارائه کرده بود و در نظر داشت سایر ضوابط و مقررات مورد نیاز سند برنامه توسعه را از طریق تصویب در هیئت وزیران تأمین کند. اتخاذ چنین رویکردی توسط دولت، که برای اولین بار در تاریخ نظام برنامه‌ریزی کشور رخ داده بود، ناشی از تفسیر نادرست از اصول یکصدویست‌وششم (۱۲۶) و یکصدوسی‌وچهارم (۱۳۴) قانون اساسی (دایر بر مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه کشور و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت توسط هیئت وزیران) و همچنین مغایر با برخی اسناد و قوانین فرادستی از جمله اصل یکصدودهم (۱۱۰) قانون اساسی، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، قانون برنامه و بودجه کشور و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بود.

لایحه یادشده، به‌واسطه ارائه بخشی از احکام که طبق تشخیص دولت نیاز به اخذ مجوزهای قانونی از مجلس شورای اسلامی داشتند، فاقد موضوعات مختلفی بود که باید یک برنامه توسعه‌ای شامل آنها می‌شد. بنابراین به‌دلیل ماهیت ویژه آن دارای کاستی‌هایی بود که توجه به آنها از ضروریات تدوین برنامه‌های توسعه محسوب می‌گردید. از جمله مهم‌ترین کاستی‌های لایحه مذکور به‌شرح زیر بود:

- مشخص نبودن ارتباط لایحه با «برنامه توسعه»،
- ارتباط ضعیف با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه،
- مشخص نبودن نسبت آن با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،
- بی‌توجهی به ملاحظات آینده‌شناختی،
- توجه ناکافی به ارائه ارقام، داده‌ها و شاخص‌های کمی،
- مشخص نبودن دیدگاه و نگرش لایحه،
- فقدان احکام فرابخشی و عدم تعیین وظایف متقابل دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها،
- احاله به اسنادی که هنوز تدوین نشده‌اند.

مورد دیگری که به‌عنوان یکی از آسیب‌های فرایند تدوین برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفت ماهیت دائمی بیش از ۶۰ درصد از مواد لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه علی‌رغم ابتکار دولت در تفکیک احکام دائمی برنامه‌های توسعه و ارائه «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» بود. این موضوع از یک سو با استدلال مطرح شده جهت ارائه لوایح جداگانه (لایحه تنظیم و لایحه احکام مورد نیاز) تناقض داشت و از سوی دیگر، به‌لحاظ موقتی بودن ماهیت برنامه‌های میان‌مدت محل تأمل بود.



رویکرد خلاصه‌گویی دولت در خصوص دو لایحه ارسالی به مجلس (لایحه تنظیم و لایحه احکام مورد نیاز) به نوعی موجب ورود نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به فرایند تدوین لایحه شد. به‌گونه‌ای که لایحه ۵۰ ماده‌ای تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور، که از تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ در دستور کار جلسات علنی مجلس نهم قرار گرفته بود، با الحاق قریب به ۷۰ ماده به تصویب رسید و تحت عنوان «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» تقدیم شورای نگهبان شد که این شورا به‌دلیل اختلاف فاحش مصوبه مجلس با لایحه اولیه دولت (قلب لایحه به طرح) مصوبه یادشده را مغایر با قانون اساسی دانست. درنهایت با بررسی مجدد لایحه مذکور در مجلس دهم و بعد از چند مرحله اصلاح آن توسط دولت و مجلس، این لایحه در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ به تأیید شورای نگهبان رسید و تحت عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و مشتمل بر ۷۳ ماده تصویب شد.

لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه نیز که علی‌رغم بررسی در کمیسیون تلفیق مجلس نهم، به‌دلیل عدم مهلت کافی، به سرانجام نرسیده بود مجدداً با تغییراتی اندک و در قالب ۳۵ ماده در مجلس دهم اعلام وصول گردید و ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق و در ادامه در صحن علنی مجلس مورد بررسی قرار گرفت. بر این اساس، با توجه به عدم تمایل دولت به ارائه لایحه کامل برنامه ششم توسعه و کفایت به ۳۵ ماده (که به‌زعم دولت دارای احکامی بود که باید از مجلس مجوز می‌گرفت) نهایتاً بخش عمده‌ای از مصوبات (حدود ۱۰۹ ماده) در مجلس به لایحه مذکور افزوده شد و با تغییر عنوان آن به «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» تقدیم شورای نگهبان شد که پس از چند مرحله رفت و برگشت میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، درنهایت با تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» به تصویب رسید. شایان ذکر است درخصوص این لایحه، برخلاف لایحه احکام دائمی، با توجه به رایزنی‌های صورت‌گرفته و اذن مقام معظم رهبری، شورای محترم نگهبان ایراد «قلب لایحه به طرح» را وارد نکرد و عمدتاً اصلاحاتی به‌منظور رفع مغایرت با موازین شرعی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام را مورد توجه قرار داد.

بدین ترتیب مشارکت مجلس در فرایند تدوین برنامه ششم توسعه، از یک سو باعث طولانی‌تر شدن فرایند تصویب برنامه شد و از سوی دیگر، آسیب‌ها و چالش‌های قابل‌توجهی را متوجه این برنامه کرد؛ از جمله: ظهور خواست‌های منطقه‌ای، طرح آئی پیشنهاد‌های الحاقی فاقد پشتوانه کارشناسی و تسلط نگاه‌های کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور. این چالش‌ها می‌توانند موجب انحراف منابع و سیاستگذاری‌ها از بحران‌های اساسی کشور و همچنین نارسایی در اجرای احکام برنامه توسط دولت و در نتیجه عدم تحقق اهداف توسعه‌ای مورد نظر شوند.

با توجه به آنکه سال پایانی برنامه ششم توسعه در حال سپری شدن است و در ماه‌های آتی باید فرایند تدوین برنامه هفتم توسعه کشور آغاز گردد، بر مبنای بررسی‌های صورت‌گرفته و با عنایت به مطالب

فوق‌الذکر، پیشنهادهایی به شرح زیر به منظور بهبود عملکرد فرایند تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه و با هدف افزایش کیفیت و اثربخشی برنامه یادشده ارائه می‌گردد:

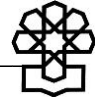
- مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام، به‌عنوان مرجع تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه توسعه، نقشی کلیدی در ترسیم مسیر کلی برنامه و تعیین جهت‌گیری‌های آن دارد. بنابراین نیاز است در مجمع مذکور، دقت نظر کافی برای تعیین سیاست‌های کلی مسئله‌محور صورت پذیرد که بر چالش‌ها و اولویت‌های اصلی کشور متمرکز باشند و از ورود به جزئیات پیشگیری به‌عمل آید تا با حفظ شأن و منزلت سیاست‌های کلی، در مقام راهبری برنامه توسعه کشور، اثربخشی این سیاست‌ها افزایش یابد.

- دولت محترم ضمن درک صحیح از موقعیت خطیر کشور و نقش بنیادین برنامه‌های توسعه در حل و فصل بحران‌ها و بهبود شاخص‌های توسعه‌ای کشور، به وظیفه خود در تدوین لایحه برنامه توسعه کشور مبتنی بر آنچه در قوانین مربوطه تصریح شده پایبند باشد و نسبت به تدوین لایحه‌ای باکیفیت اقدام نماید. در این زمینه، انتظار می‌رود لایحه پیشنهادی دولت محترم به‌عنوان یک لایحه مطلوب از ویژگی‌های زیر برخوردار باشد:

- بر مسائل و اولویت‌های اساسی کشور متمرکز باشد،
 - قابلیت اجرا در دوره میان‌مدت را داشته باشد،
 - آرزومحور نباشد و متناسب با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور باشد،
 - در راستای سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی باشد،^۱
 - ضمن اولویت‌بندی دقیق مسائل اساسی کشور، در ارتباط با آنها راهگشا باشد،^۲
 - به ملاحظات آینده‌شناختی توجه داشته باشد،
 - هماهنگی و هم‌سویی کامل میان اجزای مختلف آن برقرار باشد،
 - شفاف باشد،
 - توجه کافی به ذی‌نفعان داشته باشد و در جهت جلب مشارکت عمومی جامعه در فرایند توسعه کشور گام بردارد،
 - با ارائه اهداف کمی، قابلیت ارزیابی داشته باشد،
 - دستگاه‌های مسئول، صراحتاً مشخص باشند و درخصوص احکام فرابخشی، وظایف متقابل دستگاه‌ها تبیین شده باشد،
 - از زمانبندی مشخص و منطقی برای احکام مربوطه برخوردار باشد.
- نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی ضمن اشراف به اهمیت نقش نظارتی خویش در ارتباط

۱. اسناد پشتیبان حوزه دفاعی و امنیتی در اختیار نهادی پژوهشی قرار گیرد.

۲. توجه مکفی به مسائلی نظیر شوک قیمت نفت، تحریم‌ها، آثار بیماری کووید ۱۹ بر اقتصاد و ... صورت پذیرد و بایسته‌های لازم برای حل و فصل اثربخش موارد مذکور در برنامه هفتم توسعه لحاظ شود.



با ترسیم مسیر توسعه کشور در سال‌های آتی، با اولویت بخشیدن به منافع ملی از گنجاندن خواست‌های منطقه‌ای و حاکم شدن نگاه کوتاه‌مدت بر برنامه توسعه کشور جلوگیری نمایند. لذا نیاز است بیش از تلاش در جهت تغییر محتوای لایحه و اضافه کردن احکام و پیشنهادهایی که اجرایی نبوده و صرفاً به صورت شکلی به بدنه لایحه اضافه می‌شوند و معمولاً اراده و توان لازم در دولت برای تحقق بخشیدن به آنها وجود ندارد به دنبال تقویت نقش نظارتی خود در فرایند اجرای برنامه توسعه به منظور افزایش تحقق‌پذیری اهداف توسعه‌ای کشور باشند.

- با توجه به جایگاه کلیدی مجلس محترم شورای اسلامی و شورای محترم نگهبان در فرایند تصویب برنامه توسعه، انتظار می‌رود این دو نهاد ضمن نظارت بایسته بر فرایند یادشده درخصوص پیشگیری از ورود احکام با ماهیت غیربرنامه‌ای، ناسازگار با اولویت‌ها و توان کشور و مغایر با منافع ملی و سیاست‌های کلی نظام اهتمام ویژه‌ای بورزند و از این طریق از تحمیل وظایف خارج از توان دولت و بدون دستاورد توسعه‌ای که صرفاً به حجیم شدن سند برنامه منجر می‌شوند جلوگیری شود.

منابع و مأخذ

۱. ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ۹ تیرماه ۱۳۹۴.
۲. تهرانی، ایمان و دیگران. «بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)». ۳. واکاوی اهداف، اقدامات و دستگاه‌های مسئول»، شماره مسلسل ۱۴۷۲۰، ۱۳۹۴.
۳. دفتر مطالعات اقتصادی، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۴)، «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹): ۱. کلیات»، شماره مسلسل ۲۲۰۱۴۶۴۹.
۴. ذاکری، زهرا و دیگران. «بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)». ۲. ارزیابی اجمالی»، شماره مسلسل ۱۴۶۸۱، ۱۳۹۴.
۵. ذاکری، زهرا و دیگران. «درباره برنامه ششم توسعه (۱۶) پیشنهادی برای نحوه مواجهه مجلس دهم با لایحه برنامه ششم توسعه»، شماره مسلسل ۱۴۹۴۶، ۱۳۹۵.
۶. ذاکری، زهرا. «صورت‌جلسات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجلس نهم»، شماره مسلسل ۱۴۸۹۸، ۱۳۹۵.
۷. ذاکری، زهرا. «تطبیق مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه با مصوبات صحن علنی در مجلس دهم»، شماره مسلسل ۱۵۴۰۹، ۱۳۹۶.
۸. «گزارش صورت‌جلسات کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه در مجلس دهم»، شماره مسلسل ۱۵۳۳۳، ۱۳۹۵.
۹. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، شهریورماه ۱۳۹۳.
۱۰. مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، معاونت هماهنگی برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بازنگری مردادماه ۱۳۹۴.

