



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

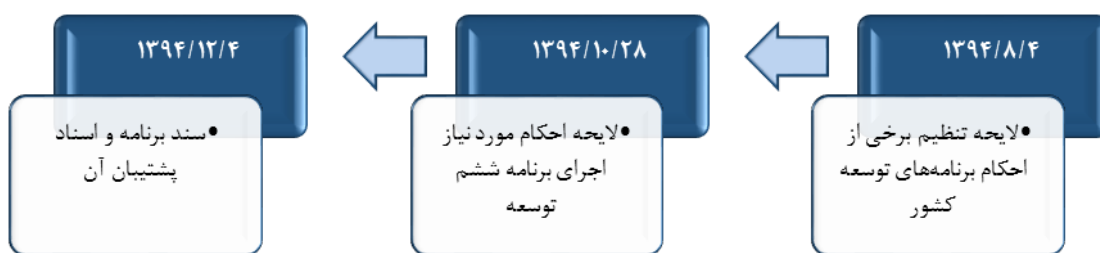
۵. پیشنهادی برای رویکرد مجلس به لایحه احکام برنامه ششم

مقدمه

بررسی روند طی شده در سال اخیر در ارتباط با ارائه لایحه برنامه ششم توسعه از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی، حکایت از برخورد متفاوت قوه مجریه با مسئله برنامه‌ریزی و تدوین لایحه برنامه دارد. به طوری که دولت محترم با رویکردی نامألوف ابتدا در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۴ اقدام به ارائه «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» نمود. در ادامه این مسیر دولت در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸ «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» را در ۳۱ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده و در نهایت با برگزاری «همایش تبیین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اولین برنامه اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۴، سند برنامه و اسناد پشتیبان آن را رونمایی کرد. در این گزارش به منظور طرح پیشنهاداتی برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی جهت مواجهه با لوایح ارائه شده به خصوص لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه، به ارائه تصویری شفاف از محتوا و کاستی‌های پیرامون هریک از موارد مذکور پرداخته شده است.

۱. واکاوی لوایح پیشنهادی دولت به مجلس پیرامون برنامه ششم توسعه و مشکلات پیرامون آنها

همانطور که اشاره شد بررسی اقدامات دولت پیرامون برنامه ششم توسعه در سه گام قابل بررسی است:



معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۴۷۷۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۱/۱۷

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

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

۲-۱. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

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

بنابراین می‌توان گفت دولت با ارائه لایحه احکام، تلاش دارد برای «سند توسعه‌ای» از مجلس شورای اسلامی کسب مجوز کند، که تا زمان ارائه لایحه محتوای آن نامشخص بوده و براساس تعاریف ارائه شده در لایحه احکام، توسط هیئت وزیران به تصویب خواهد رسید. به نظر می‌رسد، قوه مجریه توجه نداشته است که افق برنامه پنج‌ساله عمدتاً فراتر از عمر دولت‌ها است بدین ترتیب و همواره این احتمال وجود دارد که دولت تصویب‌کننده بودجه در بخشی از زمان اجرای برنامه، دولت حاکم نباشد. بنابراین در صورت تصویب لایحه احکام توسط مجلس شورای اسلامی، مجوزهایی به دولت فعلی داده خواهد شد تا با استفاده از آن یک برنامه رفتاری مدون کند که قطعاً ورای دوره عمر دولت یازدهم خواهد بود.

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

۲-۱. سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

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

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

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

– **نامشخص بودن رویکرد و اهداف کلی:** برخلاف برنامه‌های قبلی این برنامه فاقد رویکرد مشخصی بوده و حتی اهداف کلی آن نیز مشخص نیست. ترکیب بخشی و فرابخشی سند برنامه به‌گونه‌ای است که هر بخش به‌صورت مجزا ارای اهداف کلی، راهبردها و سیاست‌هاست. در بین دو حوزه فرابخشی و پنج حوزه بخشی که خود شامل ۱۲ زیر حوزه فرابخشی و ۱۷ زیر حوزه بخشی است، انبوهی از اهداف، اقدامات و راهبردها وجود دارد که ارتباط آنها با یکدیگر مشخص نیست. در جدول زیر اهداف کلی برنامه‌های توسعه پیشین ارائه شده است:

جدول اهداف اصلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

برنامه	هدف اصلی
برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	بازسازی سرمایه‌های فیزیکی و انسانی
برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۱۳۷۸)	تأکید بر رشد اقتصادی
برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	اصلاح ساختار اقتصادی
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۹)	توسعه مبتنی بر دانایی
برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	پیشرفت همراه با عدالت
برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹)	؟

- **ابهام در نحوه ارتباط برنامه‌های ۱۲ گانه مصوب ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی با برنامه ششم توسعه:** در کنار مبهم بودن نحوه اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در چارچوب مستندات مورد بحث، تأمین منابع مالی برنامه‌های موازی اقتصاد مقاومتی (۱۲ برنامه ملی) و رابطه آنها با سند انتشار یافته با عنوان سند برنامه ششم توسعه نیز نامشخص است.
- **ایجاد تعهدات مالی گسترده برای دولت و نامشخص بودن نحوه تأمین منابع:** قوانینی مانند قانون رفع موانع تولید، تعهدات مالی گسترده‌ای را به همراه دارد که در مستندات ذکر شده هیچ اشاره‌ای به آنها نشده است. همچنین مستندات مورد بحث، توضیحات مشخصی ندارد که نشان دهد منابع مالی مورد نیاز برنامه چگونه تأمین می‌شود و چطور دولت به رشد اقتصادی ۸ درصد دست می‌یابد.^۱
- **بی‌توجهی به مسئله کسب مجوز در بسیاری از راهبردها:** بسیاری از راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات اساسی ارائه شده در سند برنامه ششم توسعه، نیازمند قانونگذاری و کسب مجوز است که این مسئله در لایحه احکام مغفول باقی مانده است. همچنین در برخی موارد احکام ارائه شده در سند با مجوزهای درخواست شده در لایحه مغایرت دارد.^۲
- **نادیده گرفتن ماهیت فراقوه‌ای بعضی سیاست‌ها:** برخی از سیاست‌های ارائه شده در سند برنامه ششم توسعه، ماهیت فراقوه‌ای داشته و نیازمند کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی می‌باشد، در حالی که در لایحه ارائه شده از سوی دولت این مسئله مورد عنایت قرار نگرفته است.^۳
- **نامشخص بودن دستگاه متولی و پاسخگو:** در بسیاری از موارد، دستگاه متولی و پاسخگو در ارتباط با هر یک از سیاست‌ها و اقدامات اجرایی مشخص نشده است و این مسئله می‌تواند منجر به مخدوش شدن نحوه اجرا، ضمانت‌های مربوط به آن و البته مسئله نظارت بر برنامه شود.

۱. به‌طور مثال صرفاً در راهبرد «تقویت اقتصاد دانش‌بنیان» و ذیل سیاست «تقویت و توسعه نظام نوآوری و فناوری» ۱۲ اقدام اساسی مورد توجه قرار گرفته است، که سه سیاست این بخش با لفظ «حمایت مالی» آغاز شده، دو اقدام مسئله «خرید» کالا یا خدمت را مورد توجه قرار داده و یک اقدام هم «تأمین و پرداخت بخشی از هزینه‌های ثبت مجوز» را توسط دولت توصیه کرده است که به معنای وجود بار مالی در نیمی از اقدامات اساسی این سند است، همچنین بند دیگری نیز به اعطای معافیت مالیاتی می‌پردازد و در مجموع ذیل همین بند، تعهدات مالی فراوان برای دولت به‌وجود آمده است در حالی که سقفی برای اعطای اعتبارات در نظر گرفته نشده و نوع رابطه سند با منابع مالی موجود بودجه مشخص نیست.

۲. به‌طور مثال در مورد راهبرد «گسترش و تعمیق نظام مالی و تخصیص کارآمد منابع مالی» ذیل سیاست «ارتقای نقش نهادهای مالی و پولی با تأکید بر شفاف‌سازی و هدایت منابع مالی به سمت تولید» اقدام اساسی «اعطای تسهیلات بانکی یارانه‌ای به طرح‌های اشتغالزای سرمایه‌گذاری غیردولتی و لحاظ شدن یارانه نرخ سود در بودجه دولت به‌منظور تأمین مابه‌التفاوت نرخ سود مورد عمل بانک‌ها و نرخ سود ترجیحی پروژه و بخش‌های اقتصادی مورد حمایت دولت» مورد توجه قرار گرفته است. این ماده هم دارای بار مالی و تبعات برای بودجه سالیانه بوده و هم در برنامه‌های توسعه قبلی (مواد ۸) و (۲۹) برنامه چهارم و ماده (۱۱۸) برنامه پنجم احکام مشابه آن نیاز به کسب مجوز از مجلس داشته است، درحالی که در این برنامه مجوزی برای آن درخواست نشده است.

۳. به‌طور مثال ذیل راهبرد «تقویت نظام اعتبارسنجی مشتریان به‌منظور کاهش ریسک‌های مترتب بر فعالیت بانک‌ها و مدیریت مطالبات غیرجاری بانک‌ها» ۱۲ اقدام اساسی ذکر شده است که یکی از آنها «ایجاد دادگاه‌های تخصصی مسائل امور بانکی در قوه قضائیه» است که معنای آن تعیین وظیفه برای یک قوه دیگر بوده و ماهیت فراقوه‌ای راهبردهای برنامه توسعه را نیز نشان می‌دهد.

– **ناسازگاری درونی سند برنامه توسعه:** سند برنامه ارائه شده هم تناقض‌های درونی متعددی دارد و هم به دلیل فقدان انسجام میان بخش‌های مختلف، جهتگیری‌هایی مغایر با موازین شناخته شده توسعه دارد. بنابراین تا زمان پالایش و اصلاح جدی، حتی به عنوان برنامه عملیاتی درون قوه مجریه نیز قابل توصیه نمی‌باشد و از این زاویه نیز به نظر می‌رسد باید به دولت محترم فرصت داد تا اصلاحات و تکمیل‌های جدی در این سند اعمال نماید.^۱

۲. ملاحظاتی پیرامون رویکرد قوه مجریه به برنامه ششم توسعه و پیشنهاد جهت نحوه مواجهه مجلس شورای اسلامی با لایحه ارائه شده

باید توجه داشت براساس قانون اساسی هیئت دولت نمی‌تواند قانونگذار باشد و وظیفه تصویب قوانین برعهده مجلس شورای اسلامی است، بنابراین تصویب سند توسعه در هیئت وزیران مداخله در وظایف قوه مقننه محسوب می‌شود. به علاوه شورای اقتصاد نیز براساس بند «۱۰» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه، وظیفه «بررسی و اظهارنظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله که توسط سازمان تهیه می‌شود، جهت طرح و تصویب در هیئت وزیران را برعهده دارد». مفهوم این بند حکایت از آن دارد که شورای اقتصاد باید پیش از ارائه سند برنامه به هیئت وزیران آن را تصویب کند و هیئت وزیران سند مصوب شورای اقتصاد را بررسی و تصویب خواهند کرد. حاصل این فرآیند لایحه‌ای خواهد بود که برای قانون شدن باید به مجلس تقدیم شود. بنابراین تردیدی نیست که دولت نمی‌تواند قانون تصویب کند و عنوان قانون باید تأیید و تصویب مجلس شورای اسلامی را به همراه داشته باشد.

همچنین در رویکرد فعلی به تدوین برنامه، به نظر می‌رسد دولت تفاوت برنامه برای قوه مجریه با برنامه برای کل کشور را به کلی نادیده گرفته است و در این ارتباط به دلیل اینکه سند برنامه ارائه شده نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از قوه مجریه تعیین تکلیف کند، بخش‌های مهم و سرنوشت‌ساز کشور بلاتکلیف و رها شده باقی خواهند ماند.

ازسوی دیگر محدوده حضور مجلس هم در قانون مشخص شده است. براساس ماده (۹) قانون برنامه و بودجه «برنامه‌های کلی عملیات اجرایی بخش‌های مختلف شامل نوع و حجم عملیات و اعتبارات مربوط در قالب برنامه عمرانی فوق به تصویب کمیسیون‌های مجلسین خواهد رسید». به این ترتیب سندی که مجلس باید مصوب کند شامل نوع برنامه، حجم عملیات مورد بحث در برنامه و اعتبارات مربوط به عملیات مورد بحث است. مطالب فوق به روشنی نشان می‌دهند که مجلس فقط یک سند کلی را مصوب نمی‌کند و ضروری است جزئیات اجرایی نیز به تصویب مجلس برسند. به عبارت دیگر برنامه توسعه باید مستندات پیوستی داشته باشد که در آنها جزئیات عملیات آورده شده باشد و این جزئیات نیز باید به تصویب مجلس برسند تا بتواند مبنای کار برنامه‌های توسعه و در ادامه بودجه‌های سالیانه باشد.

باید توجه داشت که در عین حال که ضروری است قانون برنامه ششم توسعه در مجلس شورای اسلامی به تصویب برسد، مداخله مجلس در تدوین جزئیات برنامه هم مجاز نیست؛ زیرا این مداخله به معنای انجام وظایف قوه مجریه است که با اصل تفکیک قوا مغایرت دارد و به استناد تجربیات گذشته ضمانت اجرای برنامه را نیز حتی از سطح کنونی نازل تر خواهد ساخت.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی ضمن رد کلیات لایحه احکام مورد نیاز برای اجرا یا عودت آن برنامه پنجم توسعه را یک سال تمدید کرده و دولت را موظف کند حداکثر شش ماه پیش از زمان خاتمه برنامه پنجم، سند لایحه برنامه ششم توسعه را با تمام جزئیات ذکر شده در قوانین جاری کشور، به مجلس تقدیم نماید.

۱. به‌طور مثال در راهبرد «گسترش و تعمیق مالی و تخصیص کارآمد منابع» که شامل پنج سیاست است، در سیاست «ارتقای نقش نهادهای مالی و پولی با تأکید بر شفاف‌سازی و هدایت منابع به سمت تولید» ۹ اقدام اساسی ذکر شده است که از یک‌سو بر «اعطای تسهیلات یارانه‌ای به طرح‌های اشتغالزای سرمایه‌گذاری غیردولتی و لحاظ شدن نرخ سود در بودجه دولت به منظور تأمین مابه‌التفاوت نرخ سود مورد عمل بانک‌ها و نرخ سود ترجیحی پروژه و بخش‌های اقتصادی مورد حمایت دولت» و ازسوی دیگر بر «اصلاح رابطه مالی دولت با بانک‌ها از طریق کاهش تکالیف و اجتناب از تأمین مالی سیاست‌های حمایتی دولت از منابع بانک‌ها و ایفای نقش مؤثر حاکمیتی» تأکید دارد که بیانگر تناقض در اقدامات اجرای یک سیاست است؛ این تناقض در سایر احکام برنامه نیز وجود دارد و مثلاً ذیل راهبرد «تقویت مؤلفه‌های توسعه پایدار» برنامه خواهان «اعطای مشوق‌های ملی از جمله یارانه سبز، تسهیلات ارزان‌قیمت و ...» شده است که با توصیه‌های سیاست بالا مغایرت دارد.