

## پیشنهاد تمدید یکساله قانون برنامه ششم توسعه کشور



### مقدمه

حدود یک سال از مهلت قانونی برنامه ششم توسعه باقی مانده و اقداماتی در راستای تدوین سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام آغاز شده است. در این زمینه این سؤال مطرح است که از نظر قانونی چه زمانی باید به تدوین برنامه هفتم توسعه پرداخت و در نهایت مبتنی بر شرایط موجود چه پیشنهادی می‌توان در مورد زمان تدوین برنامه هفتم توسعه مطرح ساخت.

### زمان قانونی تدوین برنامه هفتم توسعه

اصلی‌ترین قانون در مورد برنامه‌های توسعه، قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ است. در این قانون سه برنامه: ۱. درازمدت، ۲. عمرانی پنج‌ساله و ۳. یکساله برای کشور تعریف شده که با یکدیگر هماهنگ بوده و در یک راستا قرار دارند. تنها حکم قانونی در مورد زمان تهیه برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی (توسعه) ماده (۸) قانون مذکور است که بیان می‌دارد: «دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید». همچنین هر چند در ماده (۷) قانون مذکور آمده است: «سازمان [برنامه و بودجه] باید قبل از پایان هر دوره برنامه عمرانی پنج‌ساله برنامه دوره بعد را براساس پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات خود و تلفیق آنها با در نظر گرفتن اولویت‌ها تهیه و به شورای اقتصاد تسلیم نماید تا پس از بررسی و تأیید برای طرح در هیئت وزیران ارسال دارد»، اما در این ماده ظرف زمانی خاصی مشاهده نمی‌شود و تنها برای قانونگذار مهم آن بوده که ۶ ماه پیش از پایان هر دوره برنامه پنج‌ساله، برنامه جدید برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

البته تجربه برنامه‌های توسعه پیشین نشان می‌دهد که حدود یک سال پیش از پایان یک برنامه توسعه پنج‌ساله، دولت با محوریت سازمان برنامه و بودجه، تلاش برای تدوین برنامه توسعه بعدی را آغاز می‌کند؛ به‌عنوان نمونه «فرایند تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از ابتدای خردادماه سال ۱۳۹۳ توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری آغاز گردید»<sup>۱</sup>. اما همان‌طور که بیان شد مدت زمان قانونی مشخصی برای این امر در قوانین پیش‌بینی نشده است.

معاونت پژوهش‌های  
اقتصادی  
دفتر: مطالعات  
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۴۵۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱/۱۶



برخی اسناد سرآغاز تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه را ابلاغ سیاست‌های کلی آنها از سوی مقام معظم رهبری برمی‌شمرند؛<sup>۱</sup> البته سیاست‌های کلی یک مفهوم جدید در ادبیات حقوق عمومی کشور و مربوط به دوران پس از انقلاب است و بنابراین در قانون برنامه و بودجه و در تبیین چگونگی تهیه برنامه‌های پنج‌ساله نامی از آن به میان نیامده است. برخی معتقدند «در یکی از فرامین امام خمینی رحمه... علیه در سال ۱۳۶۷، نخستین بار اصطلاح سیاست‌های کلی نظام در قالب فرمان «سیاست‌های کلی نظام در دوران بازسازی کشور» از سوی ایشان استفاده شد و در ادبیات سیاسی حقوقی کشور وارد شد»<sup>۲</sup> و در مرحله بازنگری قانون اساسی تدوین سیاست‌های کلی به‌عنوان یکی از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری به اصل یکصد و دهم (۱۱۰) آن اضافه شد. بنابراین در نظام برنامه‌ریزی ایران پیش از انقلاب سیاست‌های کلی برنامه وجود نداشت. پس از انقلاب و بعد از یک وقفه و پس از جنگ تحمیلی، اولین برنامه توسعه برای سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۶۸ تدوین شد و آن برنامه نیز دارای سیاست‌های کلی نبود، اما از برنامه دوم توسعه یک سند بالادستی برای برنامه‌های توسعه تهیه شد با عنوان «سیاست‌های کلی برنامه» و این امر در برنامه‌های بعدی توسعه نیز تکرار شد.

بدین ترتیب، هرچند اصل یکصد و دهم (۱۱۰) قانون اساسی تنها اشاره به سیاست‌های کلی دارد و لزومی به ارائه سیاست‌های کلی برای برنامه‌های توسعه از آن استنباط نمی‌شود، اما عرف برنامه‌های توسعه کشور از برنامه دوم تا ششم توسعه این بوده که دارای سیاست‌های کلی بوده و احتمالاً این سنت در تدوین برنامه هفتم توسعه نیز رعایت خواهد شد. آنچه مشخص است آنکه وقتی در مورد نفس ارائه سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه الزام قانونی وجود ندارد، قاعدتاً در مورد ظرف زمانی این امر نیز الزام قانونی وجود نداشته و تنها به حکم اینکه به‌عنوان یک سند بالادستی برای قوانین برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود، باید پیش از آغاز به تدوین این برنامه‌ها به ارائه آنها پرداخت.

بنابر آنچه ذکر شد، تنها ظرف زمانی (یا مهلت قانونی) که قانونگذار برای تدوین برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی (توسعه) ذکر کرده، ارائه آنها ۶ ماه پیش از پایان هر دوره برنامه است. با توجه به اینکه دوره زمانی قانون برنامه ششم توسعه از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ است بنابراین دولت مکلف است تا قبل از پایان شهریور سال ۱۴۰۰ لایحه برنامه ششم توسعه را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

### مقتضیات زمانی تدوین برنامه هفتم توسعه

همان‌طور که در بخش پیش اشاره شد، زمان قانونی ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه تا قبل از پایان شهریور سال ۱۴۰۰ است، اما باید توجه داشت که دوره فعالیت دولت دوازدهم نیز در سال ۱۴۰۰ و پیش از شهریور آن سال پایان می‌یابد. بدین ترتیب حتی در صورتی که دولت خود را مکلف بداند که تدوین لایحه برنامه هفتم توسعه را آغاز کرده و شرایطی را فراهم کند تا دولت بعد بتواند در مهلت قانونی مقرر (شهریور ۱۴۰۰) لایحه برنامه هفتم توسعه را به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد؛ در عمل، دولت سیزدهم، برنامه دولت دوازدهم را باید اجرا کند.

این مسئله یکی از مشکلات نظام برنامه‌ریزی کشور است که از آن با عنوان «عدم تقارن تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ریزی کشور» نام می‌برند. مطابق این آسیب‌شناسی در عین حال که براساس اصل یکصد و بیست و ششم (۱۲۶) قانون اساسی،<sup>۳</sup> رئیس‌جمهور مسئول امور برنامه کشور می‌باشد، اما با توجه به عدم تطابق دوره تهیه برنامه‌های توسعه و طول دوره ریاست‌جمهوری «هر برنامه الزاماً دو

۱. همان.

۲. محسن ابوالحسنی، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم «سیاست‌های کلی نظام»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.

۳. رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.

دولت و دو مجلس را ملاقات خواهد کرد<sup>۱</sup> و با توجه به گرایش‌ها و رویکردهای متفاوت دولت‌ها و مجالس، این امر موجب اختلال‌هایی در اجرای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله می‌شود.

نقطه اوج بروز این مسئله را می‌توان در تدوین و اجرای قانون برنامه چهارم توسعه مشاهده کرد. برنامه‌ای که در دولت هشتم تهیه شد، اما در دولت نهم با ایراد به نظریه مبنای آن و ارائه طرح‌های اقتصادی جایگزین در عمل کنار گذاشته شد. با توجه به اینکه برنامه‌های پنجم و ششم توسعه که تدوین‌کنندگان آن دولت‌هایی بودند که خود مسئولیت اجرای آنها را نیز برعهده داشتند، اما در عمل آنها را اجرا نکردند، لذا با قیاس اولویت می‌توان نحوه اجرای برنامه‌ای که توسط دولتی دیگر تهیه شود را تصور نمود.

به‌طور کلی، «نتایج اجرای سه برنامه توسعه اخیر که به‌نوعی با کنار گذاشتن برنامه چهارم توسعه توسط دولت نهم آغاز می‌شود، نشان می‌دهد که کیفیت برنامه‌پذیری دولت‌ها به‌شدت کاهش یافته و هشدار می‌دهد که این عدم اتکا به برنامه به افزایش توفیقات اقتصادی منجر نشده است»<sup>۲</sup>. در این سه برنامه توسعه «دولت‌ها تمایل هرچه بیشتری یافته‌اند تا سیاست‌های خود را بدون توجه به برنامه و به‌ویژه بی‌توجه به مبنای مهم آن یعنی در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به منابع و مصارف فعلی و آتی و نیز تأثیرات بخشی و فرابخشی سیاست‌ها اجرا کنند. سیاست‌هایی مانند واگذاری سهام عدالت، تصویب پروژه‌های عمرانی در سفرهای استانی، تسهیلات‌دهی صندوق مهر امام رضا (ع)، تسهیلات‌دهی به بنگاه‌های زودبازده، طرح مسکن مهر و سهمیه‌بندی بنزین در دولت نهم، هدفمندسازی یارانه‌ها در دولت دهم و برنامه خروج غیرتورمی از رکود، طرح تحول سلامت، تسهیلات‌دهی برای خرید خودرو و وام‌گیری خارجی برای پروژه‌های عمرانی در دولت یازدهم، همچنین انتشار گسترده اوراق خزانه برای تأمین کسری بودجه مهم‌ترین این طرح‌ها محسوب می‌شود که با وجود داشتن بار مالی گسترده و طول عمر میان‌مدت و پیامدهای بلندمدت، هیچ برنامه هماهنگ‌کننده‌ای ضمیمه اجرای آنها نبوده است»<sup>۳</sup>.

البته علاوه بر اینکه دولت‌ها برنامه‌هایی خارج از برنامه‌های توسعه و بدون هماهنگی لازم با آنها، تدوین و اجرا می‌کنند مطابق آنچه در بالا بیان شد، همگرایی و هماهنگی لازم نیز بین اجرای سایر سیاست‌های کلی نظیر اقتصاد مقاومتی و برنامه توسط دولت صورت نمی‌گیرد. توضیح اینکه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اولین سندی که مرتبط با این سیاست‌ها بود تحت عنوان «مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» در تابستان ۱۳۹۳ منتشر شد. این برنامه جامع که توسط دبیرخانه شورای اقتصاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تدوین و طراحی شد، هیچ‌گاه وارد فاز اجرایی نشد؛ چراکه کارسپاری هر یک از بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به یک دستگاه یا وزارتخانه خاص (مطابق آنچه در برنامه اولیه اقتصاد مقاومتی انجام شده بود) کافی نبود<sup>۴</sup>. در ادامه «برنامه جدیدی در تابستان ۱۳۹۴ تحت عنوان «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» ارائه شد»<sup>۵</sup> شامل برنامه ملی ارتقای بهره‌وری، برنامه ملی پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد و غیره که «ذیل هر یک از برنامه‌های ملی، چند طرح و ذیل هر طرح چندین پروژه

۱. آسیب‌شناسی عدم تقارن تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ریزی کشور، عزیزخانی، فاطمه، پاسبانی صومعه، ابوالفضل، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۵۰۲، ص ۲.  
۲. آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی (۱): مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران، رجب‌پور، حسین، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۹۸، شماره مسلسل ۱۶۷۸۶، ص ۲.  
۳. همان، ص ۲۲.  
۴. مهدی رزم‌آهنگ، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۱۹۵، ص ۲.  
۵. همان، ص ۲.

تعریف شده است.<sup>۱</sup> تبدیل و تقلیل سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در مقام اجرا به اجرای برخی پروژه‌ها موجب شد تا آنچه از این سیاست‌های کلی انتظار می‌رفت که همانا افزایش مقاومت اقتصادی کشور باشد محقق نشود اما در عین حال این برنامه‌های ملی و طرح‌ها و پروژه‌های ذیل آن در سال‌های برنامه ششم توسعه خارج از برنامه به کار خود ادامه داد.

### هزینه‌های تدوین برنامه‌های توسعه

قابل ذکر است که تدوین برنامه‌های توسعه دارای هزینه‌های مختلف برای کشور است که مناسب نیست در صورتی که احتمال می‌رود دولت بعد برنامه دولت قبل را کنار بگذارد، بر کشور تحمیل شود. براساس برآوردها تدوین برنامه پنجم توسعه در سال ۱۳۹۳ حدود ۲۴ میلیارد تومان هزینه داشت<sup>۲</sup> و تنها برای تدوین (و نه تصویب) برنامه ششم توسعه رئیس سازمان برنامه در جلسات مختلف مدعی بود «۸۵۰ هزار نفر - ساعت» کار کارشناسی شده است که اگر دو دور بررسی آن در مجالس نهم و دهم را نیز در نظر بگیریم، هزینه مالی صرف شده آن بسیار بیشتر از این میزان خواهد شد.

علاوه بر هزینه‌های مالی تدوین و تصویب قوانین برنامه‌های توسعه، کنار گذاشته شدن آنها موجب سرخوردگی بدنه کارشناسی کشور و کم‌اهمیت‌تر شدن جایگاه قوانین برنامه توسعه می‌شود؛ اتفاقی که به نظر می‌رسد از برنامه چهارم توسعه آغاز شده و برنامه‌های توسعه هم‌ردیف طرح‌ها و برنامه‌های عادی دیگر کشور شده است.

### مسئله تحریم و تدوین برنامه‌های توسعه

در طول سال‌های پس از انقلاب تحریم‌ها همواره گریبانگیر اقتصاد ایران بوده، اما آغاز تحریم‌های مرتبط با پرونده هسته‌ای طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰، اقتصاد و شرایط برنامه‌ریزی کشور را دستخوش تغییر قرار داد. خروج ایالات متحده از برجام در اردیبهشت ۱۳۹۷ نیز موجب شد تا برنامه ششم توسعه که در سال ۱۳۹۵ و در دوره اجرای برجام بدون سناریوسازی نسبت به بازگشت تحریم‌ها تدوین و تصویب شده بود در اجرا با مشکل مواجه شود. بنابراین به نظر می‌رسد در مورد برنامه هفتم توسعه نیز باید اولاً به سناریوسازی پرداخت و ثانیاً با توجه به اینکه تحریم، آسیب‌پذیری‌های اقتصاد کشور را هدف قرار داده است، باید مبارزه با تحریم و مقابله با شکنندگی‌های اقتصادی کشور را مبنای برنامه هفتم توسعه قرار داد.

هرچند نظر مرکز پژوهش‌های مجلس آن است که تحریم به دلیل تصلب ساختار حقوقی آن، وجود موانع انتفاع حقیقی از رفع تحریم‌ها و همچنین منتفی بودن رفع تحریم‌های ایران براساس دکترین امنیتی و اقتصادی ایالات متحده آمریکا، همچنان پابرجا بوده و تأکید مقام معظم رهبری مبنی بر «ضرورت برنامه‌ریزی کشور با فرض ماندگاری تحریم‌ها» نیز در همین راستاست؛ اما، به نظر می‌رسد، تمدید یکساله قانون برنامه ششم توسعه، این حُسن را دارد که این بازه یکساله در روشن‌تر شدن میزان ماندگاری تحریم‌ها و لزوم پرداختن به آن در برنامه هفتم توسعه، اجماع بیشتری میان کارشناسان و بدنه مدیریتی کشور فراهم می‌آورد.

۱. همان، ص ۴.

۲. فاطمه عزیزخانی و ابوالفضل پاسبانی صومعه، آسیب‌شناسی عدم تقارن تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ریزی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۵۰۲، ص ۱۶.

## جمع‌بندی و پیشنهاد

با توجه به موارد ذکر شده و نیز ظرف زمانی قانونی، باید لایحه برنامه هفتم توسعه تا پایان شهریورماه ۱۴۰۰ به مجلس شورای اسلامی ارائه شود. از طرف دیگر، دولت‌ها معمولاً حدود یک سال برای تهیه برنامه زمان‌گذاشته و هزینه‌های فراوانی خرج می‌کنند. از سوی دیگر با وجود عدم الزام قانونی، اما طبق یک رویه مجمع تشخیص مصلحت نظام از برنامه دوم توسعه، به ارائه سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه پرداخته و می‌توان این انتظار را داشت که در ماه‌های پیش رو سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه ارائه شود. با عنایت به موارد فوق و با توجه به پایان فعالیت قانونی دولت دوازدهم در شهریورماه ۱۴۰۰ و آسیب عدم تقارن تقویم برنامه‌ریزی و سیاسی کشور، پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس آن است که برنامه ششم توسعه کشور یک سال تمدید شود. بدین ترتیب دولت آینده خود برنامه خود را با توجه به شرایط کشور تهیه کرده و خود ملزم به اجرای آن می‌شود. موضوع دیگری که لزوم تمدید یک ساله قانون برنامه ششم توسعه را نشان می‌دهد این است که فارغ از اینکه احکام برنامه باید زمان‌دار بوده و از جنس احکام دایمی نباشند، در قانون برنامه ششم توسعه مشابه برخی قوانین قبلی احکامی وجود دارد که در صورت عدم تمدید قانون و عدم تصویب قانون برنامه هفتم، مشکلات حقوقی زیادی از جمله بروز تفاسیر اجرایی متعدد و بعضاً ایجاد خلا قانونی خواهد شد. بدین ترتیب، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی از طریق ارائه لایحه دولت یا طرح یک ماده‌ای و فوریتی به تمدید یک‌ساله «قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» بپردازد.