

درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱. ویژگی‌های احکام و اهم تکالیف



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۰۰۱

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱. ویژگی‌های احکام و اهم تکالیف

نام دفتر: دفتر مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)
نوع گزارش: نوع گزارش: راهبردی ■، نظارتی □، طرح و لایحه □

تهیه و تدوین کنندگان: رضا بختیاری‌نژاد، سیدمحسن علوی‌منش
همکاران: زهرا ذاکری، توفیق حسین‌زاده، سایر کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس
اظهار نظر کنندگان: محمد عبدالحسین‌زاده
ناظر علمی: سیدمهدی بنی‌طبا
ویراستار ادبی: سیده مرضیه موسوی‌راد
صفحه‌آرا: منیره حاجی محمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم توسعه

۲. قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۳/۵/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۶/۲۵



به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۱.....	بیان/شرح مسئله.....
۲.....	نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی.....
۲.....	پیشنهاد راهکارهای تقنینی/ نظارتی یا سیاستی.....
۳.....	۱. مقدمه.....
۴.....	۲. بررسی شکلی قانون برنامه هفتم پیشرفت و ویژگی‌های احکام.....
۵.....	۲-۱. بررسی ساختار احکام.....
۷.....	۲-۲. بررسی انواع احکام.....
۱۲.....	۲-۳. بررسی زمان‌بندی احکام.....
۱۳.....	۲-۴. بررسی تکلیفی بودن یا ارشادی بودن احکام.....
۱۴.....	۲-۵. بررسی بار مالی احکام.....
۱۵.....	۲-۶. بررسی درجه اهمیت احکام.....
۱۵.....	۲-۷. بررسی دستگاه‌های مسئول احکام.....
۱۷.....	۲-۸. بررسی کمیسیون‌های ناظر بر اجرای احکام.....
۱۸.....	۳. اهم احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....
۱۸.....	۳-۱. مهم‌ترین احکام بخش رشد اقتصادی.....
۱۸.....	۳-۲. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح نظام بانکی و مهار تورم.....
۱۹.....	۳-۳. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح ساختار بودجه.....
۲۰.....	۳-۴. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح نظام مالیاتی.....
۲۰.....	۳-۵. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه‌ای).....
۲۰.....	۳-۶. مهم‌ترین احکام بخش تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد.....
۲۱.....	۳-۷. مهم‌ترین احکام بخش امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی.....
۲۱.....	۳-۸. مهم‌ترین احکام بخش نظام مدیریت یکپارچه منابع آب.....
۲۲.....	۳-۹. مهم‌ترین احکام بخش انرژی.....
۲۲.....	۳-۱۰. مهم‌ترین احکام بخش طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید.....
۲۳.....	۳-۱۱. مهم‌ترین احکام بخش توسعه مسکن.....
۲۳.....	۳-۱۲. مهم‌ترین احکام بخش گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور.....

۳-۱۳. مهم‌ترین احکام بخش توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال).....	۲۴
۳-۱۴. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای نظام سلامت.....	۲۴
۳-۱۵. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه.....	۲۴
۳-۱۶. مهم‌ترین احکام بخش زن، خانواده و جمعیت.....	۲۴
۳-۱۷. مهم‌ترین احکام بخش میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی.....	۲۵
۳-۱۸. مهم‌ترین احکام بخش سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی.....	۲۵
۳-۱۹. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای نظام آموزشی.....	۲۵
۳-۲۰. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی.....	۲۶
۳-۲۱. مهم‌ترین احکام بخش سیاست خارجی.....	۲۶
۳-۲۲. مهم‌ترین احکام بخش دفاعی و امنیتی.....	۲۶
۳-۲۳. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح نظام اداری.....	۲۶
۳-۲۴. مهم‌ترین احکام بخش تحول قضائی و حقوقی.....	۲۷
۳-۲۵. مهم‌ترین احکام بخش ساختار راهبری برنامه.....	۲۷
۴. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۲۸
منبع و مأخذ.....	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. ساختار کلی قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.....	۵
جدول ۲. پراکندگی انواع مختلف احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در فصول مختلف آن.....	۹
جدول ۳. تکالیف دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....	۱۶

فهرست شکل‌ها

نمودار ۱. انواع مختلف احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....	۸
نمودار ۲. ساختار زمانی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....	۱۲
نمودار ۳. ساختار زمانی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....	۱۳
نمودار ۴. ماهیت تکلیفی یا ارشادی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....	۱۴
نمودار ۵. ساختار احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت از منظر بار مالی.....	۱۴
نمودار ۶. درجه اهمیت احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت.....	۱۵



درباره «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» ۱. ویژگی‌های احکام و اهم تکالیف

چکیده

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۵ زیرفصل، ۱۲۰ ماده و ۴۸۱ بند در تاریخ ۱۴۰۳/۴/۴ برای اجرا در بازه زمانی ۱۴۰۳-۱۴۰۷ ابلاغ شده است. [۱]

با بررسی مواد قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت می‌توان هزار و سیصدوپانزده حکم احصا کرد. بررسی ساختار این احکام و شناسایی دستگاه‌های اجرایی هر حکم هدف اصلی این گزارش است. لذا گزارش حاضر در دو بخش تنظیم شده است: در بخش اول گزارش، ساختار قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مورد بررسی شکلی قرار می‌گیرد، انواع احکام تفکیک می‌شود و سپس احکام از منظر ویژگی‌هایی همچون زمان‌بندی، تکلیفی یا ارشادی بودن، داشتن بار مالی و درجه اهمیت (اثرگذاری بر چالش‌های اصلی کشور و ضرورت اجرا) و درنهایت دستگاه مسئول مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در بخش دوم، احکامی که بر اساس چالش‌های کشور نسبت به سایر احکام درجه اهمیت بیشتری دارند بیان می‌شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران پس از بیش از دوسال تلاش در مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت سیزدهم و مجلس یازدهم نهایتاً در تاریخ ۱۴۰۳/۴/۴ برای اجرا در بازه زمانی ۱۴۰۳-۱۴۰۷ ابلاغ شد. این قانون مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۵ زیرفصل، ۱۲۰ ماده و ۴۸۱ بند است. مقایسه شکلی قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت با لایحه ارائه شده توسط دولت، نشان‌دهنده آن است که اگرچه تعداد فصول و زیرفصل‌ها و عناوین آنها و همچنین تعداد مواد و حتی بندها تغییر قابل‌توجهی نکرده است، لکن تعداد اجزا از ۸۶ به ۳۰۲ و تعداد تبصره‌ها از ۵۵ به ۱۶۸ و تعداد اهداف کمی از ۱۶۲ به ۳۳۰ مورد افزایش یافته و دو ماده به انتهای قانون الحاق شده که موضوع این مواد به‌ترتیب تعیین ساختار راهبری برنامه و مشخص کردن موضوعات اساسی است که دولت باید ظرف یک‌سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون برای آنها برنامه مشخصی ارائه کند.

نقطه نظرات/یافته‌های کلیدی

مواد قانون برنامه هفتم پیشرفت قابل تفکیک به هزار و سیصد و پانزده حکم است که از منظر ویژگی‌های مختلف به شرح ذیل هستند:

- از نظر نوع احکام، ۳۳۰ مورد «اهداف کمی»، ۵۱۰ مورد «اقدام عملیاتی دستگاه‌ها»، ۴۸ مورد «اقدام قانونی (ارائه لایحه)»، ۴۴ مورد «پیش‌بینی موضوعات در قوانین بودجه سنواتی»، ۱۱۲ مورد «تدوین آیین‌نامه اجرایی»، ۳۱ مورد «تدوین دستورالعمل»، ۲۵ مورد «طراحی سامانه»، ۶۴ مورد «تدوین برنامه»، ۱۴ مورد «تدوین سند»، ۱۳۵ مورد «تهیه گزارش اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها» و دو مورد «تدوین اساسنامه» است.

- ۳۱.۴ درصد برابر با ۴۱۳ حکم فاقد زمانبندی مشخص هستند و برای ۶۸.۶ درصد احکام برابر با ۹۰۲ حکم به صراحت زمانبندی مشخص شده است که موعد اجرای ۲۰۰ حکم تا پایان سال ۱۴۰۳، ۷۶ حکم تا پایان سال ۱۴۰۴، ۱۶ حکم تا پایان سال ۱۴۰۵ و ۲۹۰ حکم نیز تا پایان اجرای برنامه است. همچنین در خصوص گزارشها یا اقدامات ادواری ۶ مورد به صورت ماهانه، ۷ مورد فصلی، ۷۱ مورد شش ماهه و ۲۲۶ مورد سالانه هستند که در فواصل قابل نظارت و پیگیری هستند.

- ۹۴.۸ درصد احکام معادل ۱۲۴۷ مورد از احکام ماهیت «تکلیفی» دارند و تنها ۶۸ مورد از احکام معادل ۵.۲ درصد احکام دولت یا دستگاه‌های مسئول مجاز به انجام کاری شده‌اند و ماهیت ارشادی دارند.

- ۶۰.۹ حکم معادل ۴۶ درصد از احکام قانون برنامه واجد بار مالی بوده و لذا لازم است در قوانین بودجه سنواتی مورد توجه قرار گیرد و در مقابل آن ۷۰۶ حکم یعنی ۵۴ درصد فاقد بار مالی است.

- از منظر اثرگذاری بر مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی کشور و نیز قابلیت اجرا با توجه به محدودیت مالی و اجرایی کشور، ۴۸۴ حکم معادل ۳۷ درصد از احکام دارای درجه اهمیت زیاد و ۶۹۲ مورد معادل ۵۳ درصد دارای درجه اهمیت متوسط و در نهایت ۱۳۹ حکم معادل ۱۰ درصد از احکام قانون برنامه نیز واجد اهمیت اندکی شناسایی شده‌اند.

- دستگاه‌های اصلی و همکار مسئول همه احکام حتی اگر به صراحت در قانون ذکر نشده باشد، شناسایی شده است که بر این اساس سازمان برنامه و بودجه با ۱۰۸ حکم دارای بیشترین میزان تکلیف قانونی است و علاوه بر آن در اجرای ۱۰۸ حکم نیز به عنوان همکار نقش دارد. پس از آن وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی موظف به اجرای ۱۰۲ حکم هستند و به ترتیب در اجرای ۶۰ و ۲۸ تکلیف قانونی نیز همکاری خواهند داشت.

همچنین در بخش دوم گزارش مهم‌ترین احکام قانون برنامه هفتم به تفکیک فصول، برشمرده شده است که مرور آنها دید مناسبی نسبت به برنامه ایجاد خواهد کرد.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی/ نظارتی یا سیاستی

با توجه به نتایج حاصل از این گزارش همچون تعداد بالای تکلیف قانونی دستگاه‌های اجرایی و حجم ۴۶ درصدی احکام واجد بار مالی نسبت به کل احکام، تدوین «برنامه تأمین مالی اجرای احکام برنامه» که در بند (ب) ماده ۱۱۸ قانون هم مورد تأکید قرار گرفته است و فرصت شش ماهه از ابلاغ برای آن در نظر گرفته شده است، بسیار حائز اهمیت خواهد بود، بدیهی



است در این برنامه دولت باید تجهیز منابع مالی جدید را هم پیگیری و برنامه را در سناریوهای مختلف شرایط داخلی و خارجی تدوین نماید.

در هر صورت با توجه به اینکه برنامه هفتم پیشرفت میثاق دولت و مجلس است، خط قرمز آن است که احکام برنامه به صورت گزینشی توسط مجریان اجرا نشود و لازم است در صورت ضرورت اولویت بندی یا بازبینی تکالیف برنامه هفتم این موضوع با توافق نمایندگان مجلس و دولت انجام شود.

۱. مقدمه

برنامه‌ریزی پیشرفت و توسعه به‌عنوان یکی از ارکان اصلی پیشبرد کشور به سمت اهداف خود شناخته می‌شود. برنامه‌های پیشرفت و توسعه ایران در دوره‌های میان‌مدت و پنج‌ساله دربرگیرنده احکامی مختلفی در موضوعات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و زیست‌محیطی است. با فرا رسیدن دوره اتمام برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، تکاپو برای تدوین سیاست‌های کلی و در ادامه لایحه برنامه هفتم قوت گرفته بود. ازسویی موفقیت اندک برنامه ششم توسعه^۱ و همچنین تلقی از برنامه هفتم به‌عنوان اولین برنامه پس از بیانیه گام دوم انقلاب، دست‌اندرکاران را بر آن داشت که با توجه به درس‌آموخته‌های برنامه‌ریزی در دوره‌های گذشته، لایحه برنامه هفتم، به‌نحوی تدوین شود که تا جای ممکن مبتلا به آسیب‌های پیشین در نظام برنامه‌ریزی موجود نشود.

به همین منظور سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اولویت «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۲۱ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد و دولت سیزدهم نیز لایحه برنامه هفتم توسعه را در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد و فرایند رسیدگی به آن در مجلس آغاز شد. کمیسیون تلفیق برنامه هفتم گزارش خود را در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۱۳ به صحن مجلس شورای اسلامی ارائه داد که بررسی آن در صحن علنی تا ۱۴۰۲/۹/۱ به طول انجامید و در این تاریخ اولین مصوبه مجلس به شورای محترم نگهبان و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد و درنهایت پس از چندین مرحله رفت و برگشت بین مجلس و نهادهای فوق‌الذکر، آخرین بار قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۱، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از آنکه ازسوی مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای اصل (۱۱۲)^۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۲۰۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۳ در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۰۲ موافق با مصلحت نظام

۱. رجوع شود به «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ویرایش اول)». به شماره مسلسل ۱۸۳۰۹.

۲. اصل (۱۱۲): مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

۳. ماده (۲۰۰): پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود. اگر این مصوبه هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی‌که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس‌مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهارنظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس‌مجلس اعلام نماید.

تشخیص داده شد^۱ و مطابق با اصول (۱۲۳)^۲ و (۱۳۱)^۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در تاریخ ۱۴۰۳/۴/۴ از طرف ریاست مجلس شورای اسلامی به سرپرست قوه مجریه ابلاغ گردید و فرایند تدوین برنامه هفتم که از مرحله تدوین سیاست‌ها تا ابلاغ قانون بیش از دو سال به طول انجامیده بود به پایان رسید.

یکی از اصلی‌ترین آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور در قبل و بعد از انقلاب، آسیب «وجود برنامه‌های موازی» در کشور است. بدین معنا که تنها یک برنامه در کشور حاکم نبوده و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه تنها یکی از برنامه‌های دولت و بلکه کم اهمیت‌ترین آنها بوده است. تأکید رئیس‌جمهور محترم مبنی بر اجرای قانون برنامه هفتم پیشرفت، این آسیب اصلی را هدف قرار داده و تا حد زیادی مرتفع ساخته است و مطمئناً پایبندی بر این امر، گام بسیار بلندی در بهبود عملکرد برنامه هفتم و گفتمان‌سازی «برنامه محوری» در کشور است. البته تحقق بهتر برنامه هفتم نیازمند توجه به سایر آسیب‌های مهم نظام برنامه‌ریزی کشور است، از جمله لزوم محاسبه مالی مناسب برنامه، سناریونویسی، مسئله محوری و تمرکز بر چالش‌های اصلی کشور، آگاه‌سازی و همراه‌سازی مردم و نخبگان با آن و در آخر نظارت مؤثر بر اجرای برنامه توسط دولت و مجلس.

با بررسی مواد قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت می‌توان هزار و سیصد و پانزده حکم احصا کرد. بررسی ساختار این احکام و شناسایی دستگاه‌های اجرایی هر حکم هدف اصلی این گزارش است. لذا گزارش حاضر پس از مقدمه در دو بخش تنظیم شده است. در بخش اول گزارش، ساختار قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مورد بررسی شکلی قرار می‌گیرد، انواع احکام تفکیک می‌شود و سپس احکام از منظر ویژگی‌ها شامل زمان‌بندی، تکلیفی یا ارشادی بودن، داشتن بار مالی، و درجه اهمیت (قابلیت اجرا و اثربخشی در طول دوران برنامه) و در نهایت دستگاه مسئول مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در بخش دوم مهم‌ترین احکام احصا شده کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بیان می‌شود.

۲. بررسی شکلی قانون برنامه هفتم پیشرفت و ویژگی‌های احکام

قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۵ زیرفصل، ۱۲۰ ماده و ۴۸۱ بند ابلاغ شده است. بررسی شکلی قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت نشان‌دهنده آن است که اگرچه تعداد فصول و زیرفصل‌ها و عناوین آنها و همچنین تعداد مواد و حتی بندها تغییر قابل توجهی نکرده است، لکن در مقایسه با لایحه برنامه تعداد اجزا از ۸۶ به ۳۰۲ و تعداد تبصره‌ها از ۵۵ به ۱۶۸ و تعداد اهداف کمی از

۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام با تأیید بند «الف» ماده (۱۱) و اصلاح بند «پ» و تبصره «۲» بند «ج» ماده (۸)، بند «ت» ماده (۱۰) و تبصره «۱» بند «ت» ماده (۱۰۲) قانون برنامه هفتم پیشرفت، آن را موافق با مصلحت نظام تشخیص داد.

۲. اصل (۱۲۳): رئیس‌جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.

۳. اصل (۱۲۱): در صورت فوت، عزل، استعفا، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس‌جمهور و یا در موردی که مدت ریاست جمهوری پایان یافته و رئیس‌جمهور جدید بر اثر موانعی هنوز انتخاب نشده و یا امور دیگری از این قبیل، معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت رهبری، اختیارات و مسئولیت‌های وی را برعهده می‌گیرد و شورایی متشکل از رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه و معاون اول رئیس‌جمهور موظف است ترتیبی دهد که حداکثر ظرف مدت پنجاه روز رئیس‌جمهور جدید انتخاب شود. در صورت فوت معاون اول و یا امور دیگری که مانع انجام وظایف وی گردد و نیز در صورتی که رئیس‌جمهور، معاون اول نداشته باشد مقام رهبری فرد دیگری را به جای او منصوب می‌کند.



۱۶۲ به ۳۳۰ مورد افزایش یافته است.

همچنین دو ماده به انتهای قانون الحاق شده است که عملاً در حکم فصل ۲۵ قانون هستند؛ موضوع این مواد به ترتیب تعیین ساختار راهبری برنامه و مشخص کردن موضوعات اساسی است که دولت باید ظرف یک سال پس از لازم الاجرا شدن این قانون برای آنها برنامه مشخصی ارائه کند.

۲-۱. بررسی ساختار احکام

جدول زیر ساختار کلی قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت را از منظر موضوعات و تعداد مواد، بندها و تبصره‌ها نشان داده است.

جدول ۱. ساختار کلی قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران^۱

ردیف	فصل	زیر فصل	ماده	بند	جزء	تبصره
۱	اصطلاحات					
۲	رشد اقتصادی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۲
		تجهیز منابع	۱	۳	۰	۰
		محیط کسب و کار	۱	۷	۲	۳
		مردمی سازی اقتصاد	۱	۶	۷	۱
		اشتغال	۱	۴	۳	۷
۳	اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		ساختار مالی نظام بانکی	۱	۷	۱۱	۵
		نظارت بر مؤسسات اعتباری و بازارهای غیرمتشکل پولی	۱	۶	۲	۲
		سیاست های پولی	۱	۶	۱۱	۲
		سیاست های ارزی	۱	۳	۲	۰
۴	اصلاح ساختار بودجه	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		کلیات بودجه	۱	۳	۳	۲
		درآمد نفت و گاز	۱	۳	۶	۳
		مولدسازی	۲	۴	۰	۴
		سایر درآمدها	۱	۳	۰	۱
		اعتبارات هزینه ای	۱	۶	۲	۱
		طرح های تملک دارایی های سرمایه ای	۵	۱۸	۷	۲
		تعهدات و بدهی ها	۱	۵	۰	۱
		شرکت های دولتی	۱	۴	۰	۰
۵	اصلاح نظام مالیاتی					
۶	اصلاح صندوق های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه ای)					
			۲	۱۳	۸	۸

۱. مشابه این جدول برای لایحه هفتم و گزارش کمیسیون تلفیق برنامه به ترتیب در گزارش های شماره ۱۹۰۵۱ و ۱۹۲۷۲ استخراج شده است.

ردیف	فصل	زیر فصل	ماده	بند	جزء	تبصره
۷	تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد		۲	۶	۲	۱
۸	امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی		۵	۱۰	۱۴	۳
۹	نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		نظام مدیریتی آب	۱	۸	۲	۳
		مدیریت مصرف و بهره‌وری آب	۱	۷	۱۱	۵
		منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی	۱	۸	۲	۲
		بازچرخانی پساب	۱	۴	۰	۰
۱۰	انرژی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		نظام راهبری انرژی	۱	۴	۰	۰
		تولید و سیاست (دیپلماسی) انرژی	۲	۴	۲	۱
		مصرف انرژی	۱	۵	۷	۲
۱۱	طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید		۲	۱۰	۴۴	۱۴
۱۲	توسعه مسکن	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		مسکن حمایتی	۱	۵	۸	۶
		مسکن روستایی	۱	۵	۲	۱
		مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری	۱	۶	۰	۲
		سایر روشهای ساخت	۱	۵	۰	۰
		تأمین منابع مالی	۱	۲	۳	۱
		ارتقای بهره‌وری	۱	۳	۰	۱
۱۳	گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		مدیریت گذر (ترانزیت)	۱	۹	۱۳	۱
		مشوقها و حمایت‌ها	۱	۴	۰	۰
		زیرساخت	۱	۴	۰	۱
		اقتصاد دریامحور	۴	۱۲	۰	۱
۱۴	توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		شبکه ملی اطلاعات	۱	۶	۰	۶
		اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۲	۱۰	۹	۳
۱۵	ارتقای نظام سلامت	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		ارتقای کیفیت خدمات	۱	۷	۶	۰
		راهبری نظام سلامت	۱	۱۰	۳	۱
		دارو و تجهیزات پزشکی	۲	۱۲	۰	۱
		بیمه سلامت	۱	۸	۸	۱
۱۶	ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه		۵	۲۵	۵	۱۱
۱۷	زن، خانواده و جمعیت		۳	۱۰	۹	۴
۱۸	میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی		۲	۱۱	۸	۳
۱۹	سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی		۳	۱۶	۸	۶
۲۰	ارتقای نظام آموزشی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		سرمایه انسانی	۱	۷	۰	۲
		کیفیت و عدالت تربیتی	۱	۱۱	۰	۲



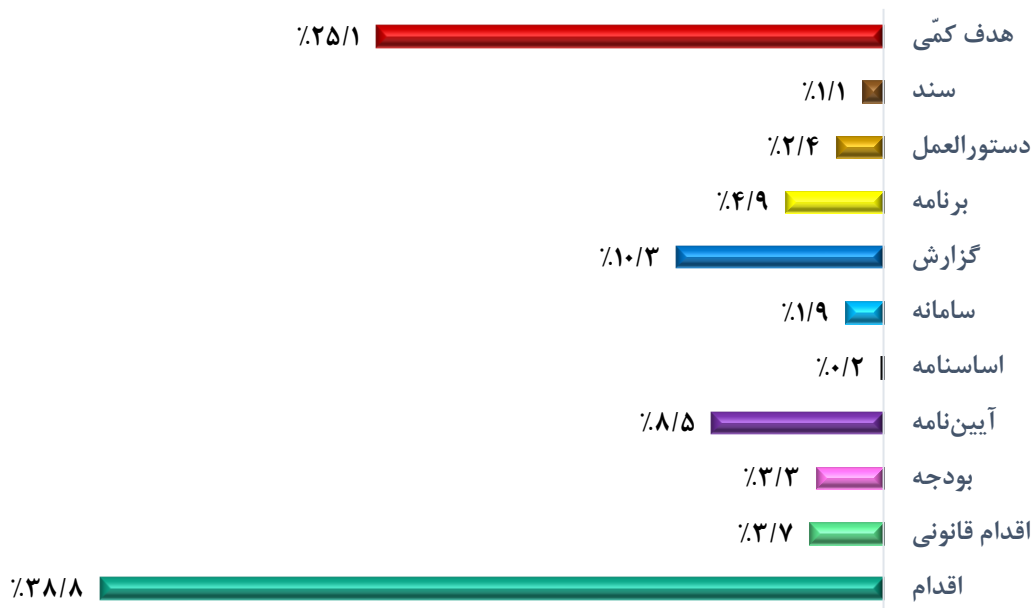
ردیف	فصل	زیر فصل	ماده	بند	جزء	تبصره
		بازماندگان از تحصیل	۱	۳	۰	۰
		نظام مدیریتی	۱	۲	۶	۰
		آموزش و پرورش به مثابه امر ملی	۱	۱۰	۵	۱
۲۱	ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		تحقیقات و پژوهش	۱	۳	۰	۰
		آموزش	۲	۳	۰	۳
		مرجعیت علمی	۲	۶	۰	۳
		منابع مالی	۱	۵	۶	۱
۲۲	سیاست خارجی	دیپلماسی سیاسی	۱	۰	۳	۲
		سیاست (دیپلماسی) اقتصادی	۱	۹	۰	۰
۲۳	دفاعی و امنیتی		۲	۱۵	۱۴	۷
۲۴	اصلاح نظام اداری	اهداف کمی	۱	۰	۰	۱
		ساختار دولت	۱	۳	۵	۳
		سرمایه انسانی دولت	۱	۵	۳	۲
		هوشمندسازی و دولت الکترونیک	۳	۱۲	۰	۶
		ارزیابی عملکرد و ارتقای رقابت پذیری	۱	۰	۰	۰
		نظام بهره‌وری	۱	۲	۰	۲
۲۵	تحول قضائی و حقوقی		۶	۲۸	۴	۴
۲۶	ساختار راهبری برنامه		۳	۶	۲۶	۳
۲۷	تجمع		۱۲۰	۴۸۱	۳۰۲	۱۶۸

مأخذ: مطالعات تحقیق بر اساس قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.

همان‌طور که مشاهده می‌شود مجموع بندها، اجزاء و تبصره‌های این قانون برابر با ۹۵۱ مورد است؛ درحالی که در لایحه دولت ۵۴۵ مورد بوده است.

۲-۲. بررسی انواع احکام

مواد قانون برنامه هفتم پیشرفت قابل تفکیک به هزار و سیصدوپانزده حکم است؛ این احکام انواع مختلفی دارد و شامل مواردی نظیر «اهداف کمی» ۳۳۰ مورد، «اقدام عملیاتی دستگاه‌ها» ۵۱۰ مورد، «اقدام قانونی (ارائه لایحه)» ۴۸ مورد، «پیش‌بینی موضوعات در قوانین بودجه سنواتی» ۴۴ مورد، «تدوین آیین‌نامه اجرایی» ۱۱۲ مورد، «تدوین اساسنامه» دو مورد، «طراحی سامانه» ۲۵ مورد، «تهیه گزارش اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها» ۱۳۵ مورد، «تدوین دستورالعمل» ۳۱ مورد، «تدوین برنامه» ۶۴ مورد و «تدوین سند» ۱۴ مورد است.

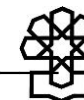


نمودار ۱. انواع مختلف احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

مأخذ: همان

نمودار فوق بیانگر این موضوع است که حدود ۳۹ درصد احکام این قانون شامل اقدامات عملیاتی دستگاه‌های مختلف است و حدود یک‌چهارم احکام آن نیز دربرگیرنده اهداف کمی است. پراکندگی انواع مختلف احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در فصول مختلف این قانون نیز در جدول شماره ۲ ارائه شده است.

بیشترین تعداد احکام احصاء شده به‌ترتیب در فصل دهم «طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید» ۹۸ مورد، فصل چهاردهم «ارتقای نظام سلامت» ۷۹ مورد، فصل نهم «انرژی» ۷۷ مورد، فصل نوزدهم «ارتقای نظام آموزشی» ۷۶ مورد و فصل بیست‌وچهارم «تحول قضائی و حقوقی» ۷۴ مورد است. کم‌ترین تعداد احکام احصاء شده نیز به‌ترتیب به فصل چهارم «اصلاح نظام مالیاتی» ۹ مورد، فصل ششم «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» ۱۳ مورد، فصل پنجم «اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنج‌های)» ۱۵ مورد، فصل بیست‌ویکم «سیاست خارجی» ۱۹ مورد و فصل شانزدهم «زن، خانواده و جمعیت» ۳۲ مورد اختصاص دارد.

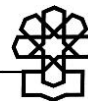


جدول ۲. پراکندگی انواع مختلف احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت در فصول مختلف آن

فصل	مجموع	هدف کمی	اقدام	اقدام قانونی	بودجه	آیین‌نامه	اساسنامه	سامانه	گزارش	برنامه	دستورالعمل	سند
مقدمه	۱	۰	۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰
فصل ۱- رشد اقتصادی	۶۹	۱۴	۲۹	۰	۱	۶	۰	۲	۱۲	۴	۱	۰
فصل ۲- اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	۴۶	۴	۲۸	۰	۱	۰	۰	۲	۶	۲	۳	۰
فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه	۷۱	۲	۳۷	۲	۴	۱۵	۰	۱	۵	۴	۱	۰
فصل ۴- اصلاح نظام مالیاتی	۹	۲	۴	۱	۱	۰	۰	۰	۱	۰	۰	۰
فصل ۵- اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجهای)	۱۵	۰	۲	۰	۳	۵	۰	۰	۲	۱	۲	۰
فصل ۶- تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد	۱۳	۵	۳	۱	۲	۰	۰	۰	۲	۰	۰	۰
فصل ۷- امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی	۶۲	۲۹	۲۰	۲	۴	۱	۰	۱	۴	۱	۰	۰
فصل ۸- نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	۶۴	۸	۳۰	۲	۴	۷	۰	۱	۹	۲	۰	۱
فصل ۹- انرژی	۷۷	۴۴	۱۵	۱	۰	۷	۲	۱	۶	۱	۰	۰
فصل ۱۰- طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید	۹۸	۳۶	۴۱	۰	۲	۵	۰	۰	۷	۳	۲	۲
فصل ۱۱- توسعه مسکن	۶۶	۷	۲۹	۶	۳	۸	۰	۲	۱۱	۰	۰	۰
فصل ۱۲- گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور	۶۳	۱۳	۲۸	۴	۱	۶	۰	۰	۷	۱	۲	۱

فصل	مجموع	هدف کمی	اقدام	اقدام قانونی	بودجه	آیین‌نامه	اساسنامه	سامانه	گزارش	برنامه	دستورالعمل	سند
فصل ۱۳- توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۴۰	۱۵	۱۱	۳	۰	۳	۰	۰	۴	۲	۰	۲
فصل ۱۴- ارتقای نظام سلامت	۷۹	۱۱	۳۷	۳	۵	۹	۰	۲	۸	۱	۱	۲
فصل ۱۵- ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه	۷۳	۳۰	۲۱	۴	۳	۷	۰	۱	۵	۰	۲	۰
فصل ۱۶- زن، خانواده و جمعیت	۳۲	۹	۸	۳	۰	۱	۰	۲	۴	۴	۱	۰
فصل ۱۷- میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۳۳	۸	۱۴	۱	۰	۳	۰	۰	۳	۱	۱	۲
فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی	۴۲	۵	۱۸	۱	۲	۲	۰	۱	۸	۳	۲	۰
فصل ۱۹- ارتقای نظام آموزشی	۷۶	۲۱	۳۰	۵	۳	۴	۰	۱	۵	۴	۲	۱
فصل ۲۰- ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی	۵۸	۲۲	۱۶	۳	۱	۱۰	۰	۰	۴	۰	۱	۱
فصل ۲۱- سیاست خارجی	۱۹	۰	۱۴	۰	۰	۱	۰	۰	۲	۰	۱	۱
فصل ۲۲- دفاعی و امنیتی	۳۴	۰	۲۲	۰	۳	۳	۰	۰	۳	۰	۲	۱
فصل ۲۳- اصلاح نظام اداری	۶۷	۷	۳۲	۲	۰	۴	۰	۲	۱۳	۲	۵	۰
فصل ۲۴- تحول قضائی و حقوقی	۷۴	۳۸	۱۷	۳	۱	۵	۰	۶	۱	۱	۲	۰
ساختار راهبری برنامه	۳۴	۰	۳	۱	۰	۰	۰	۰	۳	۲۷	۰	۰
تجمع	۱۳۱۵	۳۳۰	۵۱۰	۴۸	۴۴	۱۱۲	۲	۲۵	۱۳۵	۶۴	۳۱	۱۴

مأخذ: همان



همچنین در هر کدام از انواع مختلف احکام قانون برنامه نیز فصول مختلفی دارای بیشترین تعداد هستند؛ برای مثال فصل نهم «انرژی» با ۴۴ مورد بیشترین تعداد «هدف کمی» را دارد و پس از آن فصول بیست و چهارم «تحول قضائی و حقوقی» و دهم «طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید» به ترتیب ۳۸ و ۳۶ «هدف کمی» دارند. فصل دهم «طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید» نیز با ۴۱ مورد دارای بیشترین «اقدام عملیاتی دستگاه‌ها» است و فصول چهاردهم «ارتقای نظام سلامت» و سوم «اصلاح ساختار بودجه» با ۳۷ مورد در مرتبه بعدی قرار دارند.

بیشترین تعداد «پیش‌بینی موضوعات در قوانین بودجه سنواتی» نیز به فصل چهاردهم «ارتقای نظام سلامت» با ۵ مورد اختصاص دارد و فصول سوم «اصلاح ساختار بودجه»، هفتم «امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی» و هشتم «نظام مدیریت یکپارچه منابع آب» نیز با ۴ مورد پس از آن قرار دارند. همچنین فصل سوم «اصلاح ساختار بودجه» با ۱۵ مورد در «تدوین آیین‌نامه اجرایی» پیش‌تاز است و پس از آن فصل بیستم «ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی» با ۱۰ مورد و فصل چهاردهم «ارتقای نظام سلامت» با ۹ مورد قرار دارند.

در فصل یازدهم «توسعه مسکن» با ۶ مورد بیشترین «اقدام قانونی (ارائه لایحه)» پیش‌بینی شده است. در فصل بیست و چهارم «تحول قضائی و حقوقی» ۶ مورد «طراحی سامانه» پیش‌بینی شده است، فصل بیست و سوم «اصلاح نظام اداری» با ۱۳ مورد در «تهیه گزارش اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها» و ۵ مورد در «تدوین دستورالعمل» رتبه اول را در اختیار دارد و در نهایت در ماده (۱۱۹) این قانون در قسمت «ساختار راهبری برنامه» بر تهیه ۲۷ برنامه تأکید شده که از باقی فصول بیشتر است.

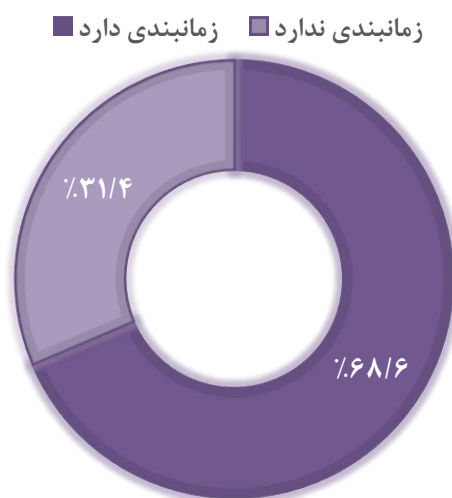
در گزارش «ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از مواد و احکام لایحه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور با استفاده از تجربه برنامه ششم توسعه»، ویژگی‌هایی برای احکام قانون برنامه شناسایی شده بود که برخی از آنها به شرح ذیل بودند:

- قابلیت اجرا و اثربخشی در طول دوران برنامه؛
- ماهیت میان مدت احکام برنامه و دائمی نبودن احکام پیشنهادی؛
- عدم ارائه احکام غیر ضرور در قالب تکرار قوانین موجود و بیان مسائل بدیهی؛
- عدم نقض اصل (۸۵) قانون اساسی یا ابهام؛
- داشتن اهداف کمی قابل ارزیابی به همراه راهبرد مشخص برای تحقق آنها؛
- مشخص بودن دستگاه مسئول.
- برخورداری از زمان‌بندی تعیین شده جهت اجرا؛
- وجود ماهیت تکلیفی و عدم اکتفا به مواد ارشادی.

در ادامه گزارش، احکام قانون برنامه از منظر زمان‌بندی، تکلیفی یا ارشادی بودن، داشتن بار مالی، و درجه اهمیت (قابلیت اجرا و اثربخشی در طول دوران برنامه) و نهایتاً دستگاه مسئول مورد بررسی قرار خواهد گرفت

۳-۲. بررسی زمان‌بندی احکام

در بیان ساختار کلی قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ذکر این نکته نیز دارای اهمیت است که احکام برنامه می‌بایست از زمان‌بندی مشخص جهت اجرا برخوردار باشد؛ به عبارت دیگر باید مشخص باشد چه بخشی از احکام در هر سال از اجرای قانون برنامه محقق خواهد شد تا ظرفیت نظارت‌پذیری برنامه افزایش یابد. از میان هزار و سیصد و پانزده حکم احصاء شده در ۶۸.۶ درصد برابر با ۹۰۲ حکم به صراحت زمان‌بندی حکم مشخص شده است اما ۳۱.۴ درصد برابر با ۴۱۳ حکم فاقد زمان‌بندی مشخص است.

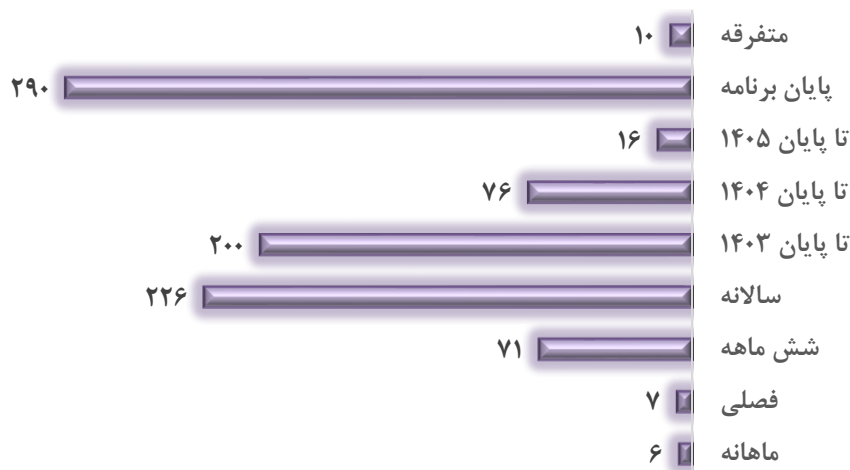
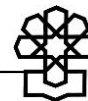


نمودار ۲. ساختار زمانی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

مأخذ: همان

البته در بند «ب» ماده (۱۲۰) این قانون برای مواردی نظیر آیین‌نامه، برنامه، دستورالعمل، بسته اجرایی، شیوه‌نامه و سایر موارد یا ایجاد سامانه‌های رقومی که در متن قانون فاقد زمان‌بندی مشخص است ضرب الاجل تعیین شده است: «آیین‌نامه‌های مورد نیاز این قانون در مواردی که مدت خاصی برای تصویب آن پیش‌بینی نشده است، حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. همچنین دولت یا دستگاه‌های اجرائی در مواردی که موظف به تهیه و ابلاغ برنامه، دستورالعمل، بسته اجرایی، شیوه‌نامه و سایر موارد و یا ایجاد سامانه‌های رقومی شده‌اند ولی مدت خاصی برای آن پیش‌بینی نشده است، مکلفند تا پایان سال ۱۴۰۳ نسبت به تهیه و تصویب آن، اقدام نمایند.»

البته عبارت «و سایر موارد» در متن این ماده دارای ابهام است و مشخص نمی‌شود که آیا شامل باقی انواع احکام برنامه نیز می‌شود یا خیر چراکه ۳۲۰ مورد انواع «اقدام عملیاتی دستگاه‌ها»، «اقدام قانونی (ارائه لایحه)» و «گزارش اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها» نیز فاقد زمان‌بندی مشخص است. همچنین مشخص نیست که آیا از لحاظ فنی ظرفیت و توانمندی لازم از جانب مجریان برای اجرای تمامی موارد بند «ب» ماده (۱۲۰) وجود دارد؟



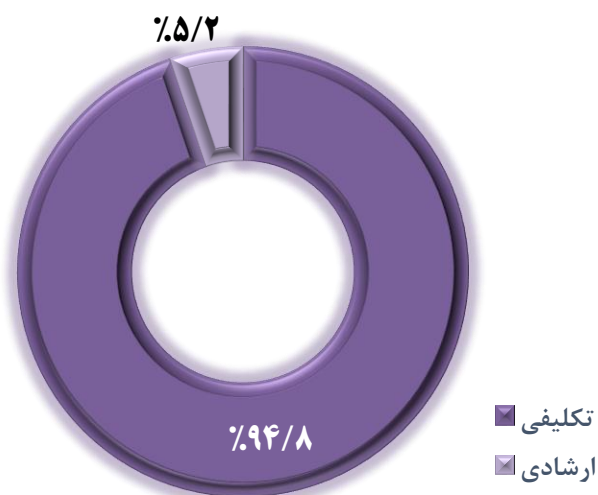
نمودار ۳. ساختار زمانی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

مأخذ: همان

همانطور که در نمودار شماره ۳ مشاهده می‌شود از میان ۹۰۲ حکمی که به صراحت زمانبندی آن اعلام شده است؛ ۶ مورد به‌صورت ماهانه، ۷ مورد فصلی، ۷۱ مورد شش ماهه و ۲۲۶ مورد سالانه قابل نظارت و پیگیری است. همچنین موعد اجرای ۲۰۰ حکم تا پایان سال ۱۴۰۳، ۷۶ حکم تا پایان سال ۱۴۰۴، ۱۶ حکم تا پایان سال ۱۴۰۵ و ۲۹۰ حکم نیز تا پایان اجرای برنامه است. گفتنی است که در مواردی نیز زمان‌بندی اجرای احکام برنامه مشروط به اقدامات دیگر یا به صورت رویه‌ای مداوم است که تحت عنوان متفرقه محاسبه گردیده است. برای مثال جزء «۱» بند «ب» ماده (۳۵) مبنی بر ممنوعیت رهاسازی و کشت محصولات تراریخته در اراضی کشور یک ممنوعیت دائم در طول سال‌های برنامه است.

۴-۲. بررسی تکلیفی بودن یا ارشادی بودن احکام

یکی از ویژگی‌های شکلی مورد انتظار از احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت وجود ماهیت تکلیفی آنها و عدم اکتفا به موارد ارشادی است چراکه اکتفا به ارشاد هیچگونه الزامی برای اجرا به همراه نخواهد داشت و در عمل احکام ارشادی نظارت پذیر نیز نخواهند بود. بررسی قانون برنامه هفتم حکایت از آن دارد که ۹۴.۸ درصد یعنی هزار و ۲۴۷ مورد از احکام ماهیت «تکلیفی» دارند و تنها ۶۸ مورد از احکام معادل ۵.۲ درصد دولت یا دستگاه‌های مسئول مجاز به انجام کاری شده‌اند.



نمودار ۴. ماهیت تکلیفی یا ارشادی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

مأخذ: همان

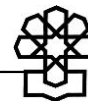
۵-۲. بررسی بار مالی احکام

علاوه بر زمان‌بندی و ماهیت تکلیفی، واکاوی احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت از منظر بار مالی نیز به دلیل محدودیت منابع مالی قابل برنامه‌ریزی ضروری است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۶۰۹ حکم معادل ۴۶ درصد از احکام قانون برنامه واجد بار مالی است و در مقابل آن ۷۰۶ حکم یعنی ۵۴ درصد فاقد بار مالی است.



نمودار ۵. ساختار احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت از منظر بار مالی

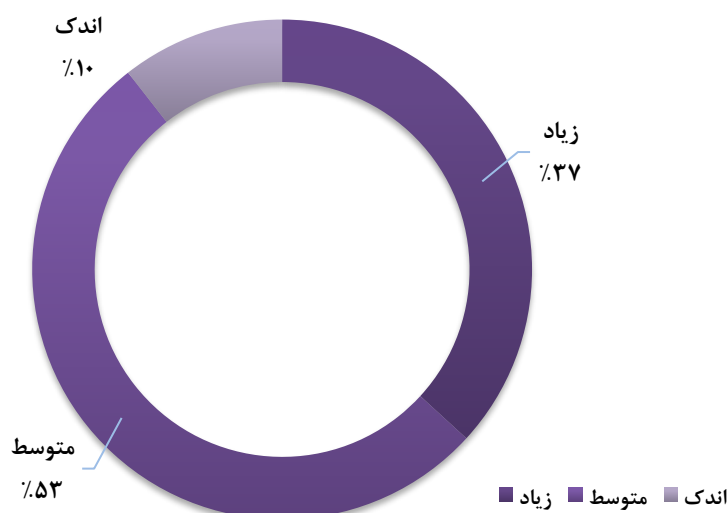
مأخذ: همان



۲-۶. بررسی درجه اهمیت احکام

اثرگذاری بر مهم‌ترین چالش‌های پیش روی کشور و نیز قابلیت اجرا با توجه به محدودیت مالی و اجرایی کشور، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های مورد انتظار از احکام برنامه است لذا بررسی نسبت احکام قانون برنامه با مسائل و مشکلات اساسی کشور دارای اهمیت می‌باشد. به همین دلیل کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تلاش کردند تا احکام برنامه را از حیث قابلیت اثربخشی بر این چالش‌ها در طول دوران برنامه مورد ارزیابی قرار دهند و آنها را در سه درجه اهمیت زیاد، متوسط و اندک دسته‌بندی نمایند.

از میان ۱۳۱۵ حکم احصاء شده؛ ۴۸۴ مورد معادل ۳۷ درصد از احکام دارای درجه اهمیت زیاد و ۶۹۲ مورد معادل ۵۳ درصد دارای درجه اهمیت متوسط است و در نهایت ۱۳۹ حکم معادل ۱۰ درصد از کل احکام قانون برنامه نیز اهمیت اندکی دارد.

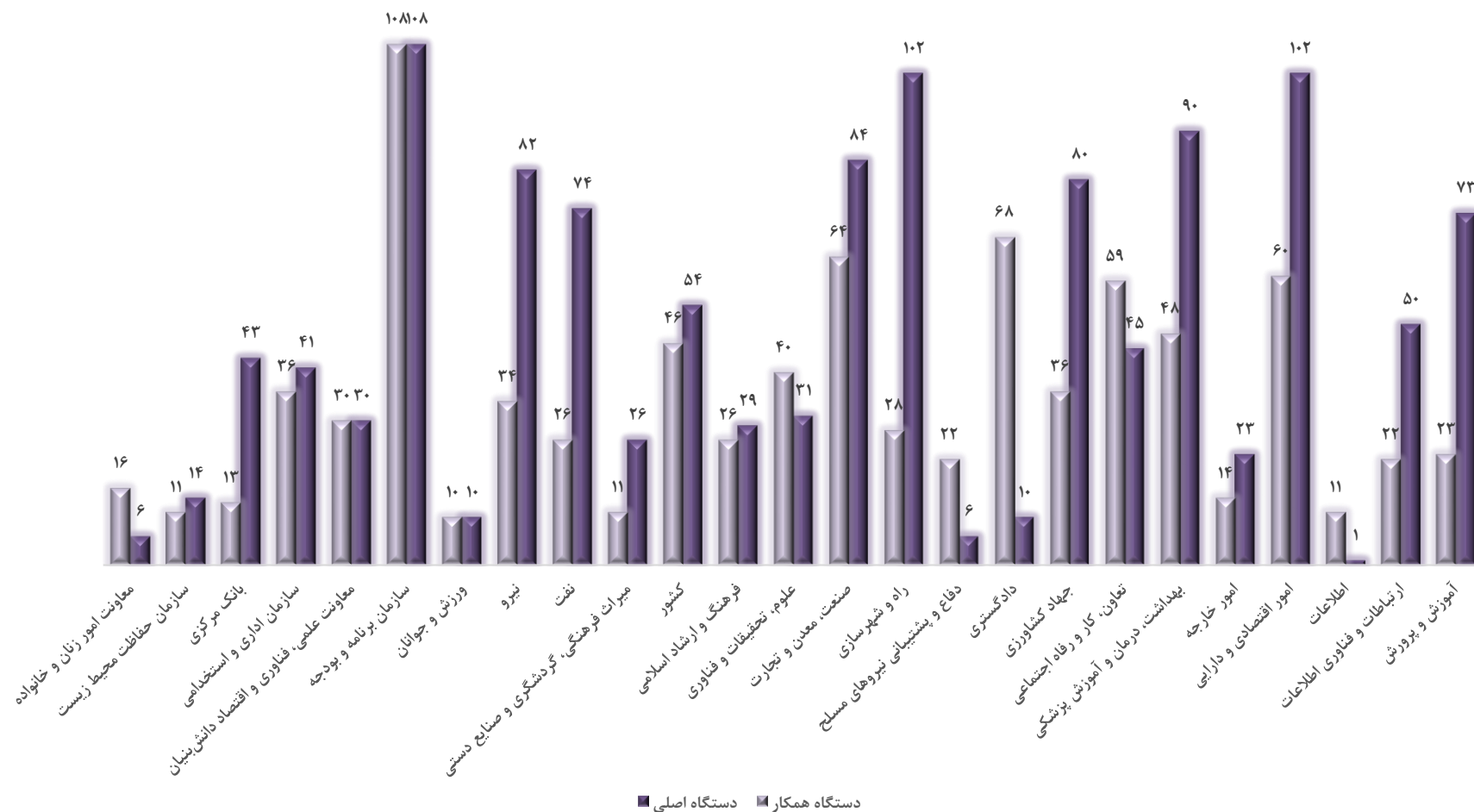


نمودار ۶. درجه اهمیت احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

مأخذ: همان

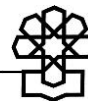
۲-۷. بررسی دستگاه‌های مسئول احکام

در قانون برنامه توسعه نیز مانند همه قوانین باید دستگاه یا نهادهای مسئول اجرای حکم، به‌طور کامل و شفاف بیان شده باشد. مستند این امر بندهای «۱۳» و «۱۸» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. بنابراین عباراتی نظیر دولت مکلف است مبهم بوده و مسئولیتی برای دستگاه مشخصی ایجاد نخواهند کرد و در عمل فرایند نظارت در طول سال‌های اجرای برنامه را خدشه‌دار خواهد کرد یا حداقل زمانی را تا تعیین دستگاه مشخص از برنامه می‌کاهد. به همین دلیل مرکز پژوهش‌های مجلس به شناسایی دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مسئول اجرای احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت مبادرت ورزیده است که نتیجه آن در جدول ۳ قابل مشاهده است:



نمودار ۷. تکالیف دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

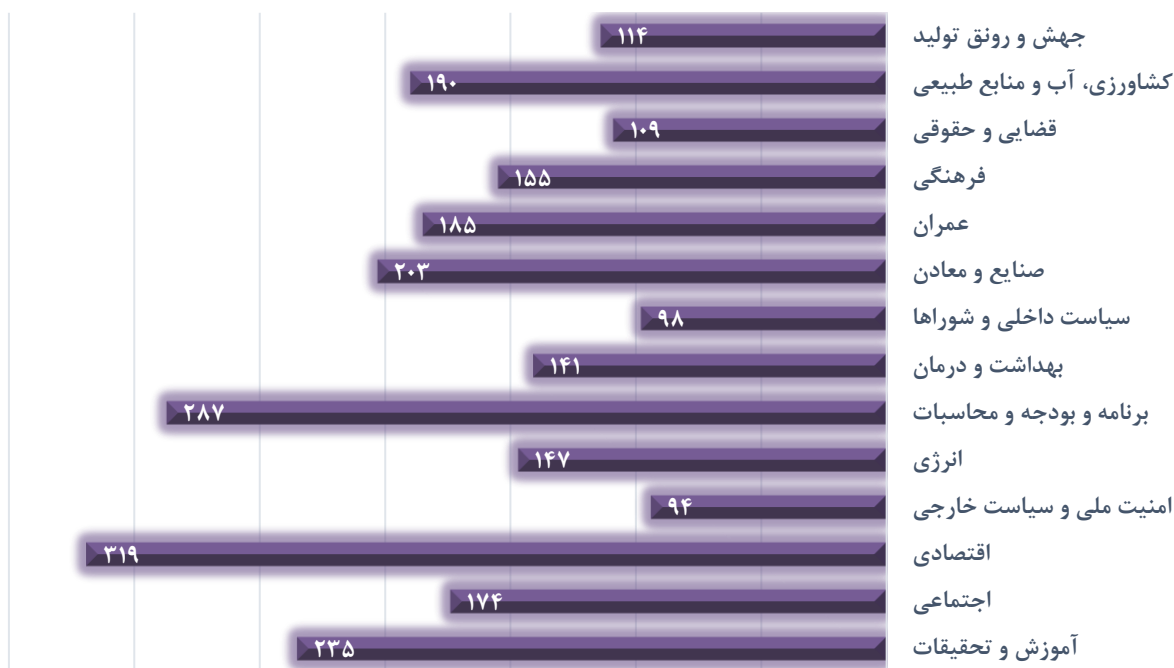
مأخذ: همان.



همانطور که در نمودار شماره هفت مشاهده می‌شود؛ بررسی احکام قانون برنامه هفتم نشان می‌دهد که سازمان برنامه و بودجه با ۱۰۸ حکم دارای بیشترین میزان تکلیف قانونی است و علاوه بر آن در اجرای ۱۰۸ حکم نیز به عنوان همکار نقش دارد. پس از آن وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی موظف به اجرای ۱۰۲ حکم هستند و به ترتیب در اجرای ۶۰ و ۲۸ تکلیف قانونی نیز همکاری خواهند داشت. همچنین وزارت اطلاعات نیز تنها دارای یک تکلیف قانونی است و از این حیث کم‌کارترین دستگاه در برنامه هفتم پیشرفت خواهد بود، هرچند که در اجرای ۱۱ حکم همراه سایر دستگاه‌های اجرایی خواهد بود. پس از آن نیز وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و معاونت امور زنان و خانواده با ۶ تکلیف قانونی و به ترتیب ۲۲ و ۱۶ تکلیف به همکاری در رتبه بعدی قرار دارند.

۸-۲. بررسی کمیسیون‌های ناظر بر اجرای احکام

یکی از وظایف کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور و دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های اجرایی است. بنابراین با بررسی برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت احکام مرتبط با هر کمیسیون جهت پیگیری و نظارت احصاء گردیده است.



نمودار ۸. احکام مرتبط با کمیسیون‌های تخصصی مجلس در قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

مأخذ: همان.

همانطور که در نمودار شماره هفت مشاهده می‌شود؛ بررسی احکام قانون برنامه هفتم نشان می‌دهد که پیگیری و نظارت بر اجرای ۳۱۹ حکم برنامه مرتبط با کمیسیون «اقتصادی» مجلس شورای اسلامی است و پس از آن کمیسیون‌های «برنامه و بودجه و محاسبات» و «آموزش و تحقیقات» به ترتیب با ۲۸۷ و ۲۳۵ حکم وظایف سنگینی

در نظارت بر اجرای احکام برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت بر عهده دارند.

۳. اهم احکام قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت

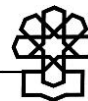
در این قسمت از مطالعه حاضر مهم‌ترین تکالیفی که در قالب احکام مختلف در فصول ۲۴گانه قانون برنامه هفتم پیشرفت ارائه شده، تبیین می‌گردد:

۳-۱. مهم‌ترین احکام بخش رشد اقتصادی

- تدوین برنامه ارتقای بهره‌وری به تفکیک بخش‌های مختلف به‌منظور افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید با محوریت سازمان برنامه و بودجه؛ تبصره ماده (۲).
- تدوین برنامه سالانه تأمین مالی رشد اقتصادی؛ بند «الف» ماده (۳).
- ایجاد بستر مناسب برای سرمایه‌گذاری عموم مردم در طرح (پروژه)‌های دارای بازدهی یا ارزآوری بالا؛ بند «ب» ماده (۳).
- اتخاذ تدابیر مناسب برای جلوگیری از بیش‌اظهاری در واردات و کم‌اظهاری در صادرات کالاها اعم از اصلاح سیاست‌های ارزی و زیرساخت‌های تبادل ارزی و تکلیف به گمرک به صدور شناسه اختصاصی تعرفه (تی. اس. سی) برای مهم‌ترین اقلام؛ بند «پ» ماده (۴).
- یکپارچه‌سازی فرایندهای وصول حق بیمه و مالیات در سازمان مالیاتی؛ بند «ت» ماده (۴).
- الکترونیکی نمودن فرایند صدور مفاصاحساب؛ بند «ت» ماده (۴).
- واگذاری سهام دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و کلیه صندوق‌های بازنشستگی در شرکت‌ها؛ جزء «۱» و «۲» بند «الف» ماده (۵).
- مشخص کردن شرکت‌های دارای سهام‌داری داخلی؛ جزء «۲» بند «ب» ماده (۵).

۳-۲. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح نظام بانکی و مهار تورم

- ارائه برنامه افزایش سرمایه مؤسسات اعتباری به بانک مرکزی؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۸).
- ترتیبات افزایش سرمایه مؤسسات اعتباری غیردولتی؛ جزء «۲» بند «الف» ماده (۸).
- ترتیبات افزایش سرمایه بانکهای دولتی؛ جزء «۱-۳» بند «الف» ماده (۸).
- نظارت بر تجدید ارزیابی بانک‌های دولتی و معافیت مالیاتی تجدید ارزیابی دارایی‌های بانک‌های دولتی؛ جزء «۲-۳» بند «الف» ماده (۸).
- ایجاد «سامانه املاک و مستغلات شبکه بانکی» و «سامانه سهام‌داری شبکه بانکی» به‌منظور خروج دارایی‌های غیر نقدشونده از ترازنامه بانک‌ها؛ جزء «۱» بند «ب» ماده (۸).



- تأسیس شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی؛ بند «پ» ماده (۸).
- پرداخت سپرده‌های تضمین شده سپرده‌گذاران در مؤسسات اعتباری در حال گزیر؛ جزء «۱» بند «ث» ماده (۸).
- تسهیل سالم‌سازی نظام بانکی با تمهید منابع مالی برای جبران تعهدات و پرداخت بدهی‌های مؤسسات اعتباری در حال گزیر؛ بند «ج» ماده (۸).
- اضافه‌شدن «تبانی» در پرداخت تسهیلات کلان بانکی، از جمله تأمین مالی ترجیحی برای سهام‌داران خصوصی و سایر اشخاص مرتبط با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، و عدم بازپرداخت تسهیلات کلان بانکی» به‌عنوان مصداق اخلال در نظام اقتصادی؛ تبصره «۳» بند «ج» ماده (۸).
- تبدیل یک بانک به بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران برای تأمین مالی پایدار طرح‌های کلان توسعه‌ای و ایجاد بانک‌های توسعه‌ای بخشی؛ بند «ج» ماده (۸).
- بازپرداخت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به مؤسسات اعتباری؛ جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۰).
- افزایش نسبت تسهیلات به سپرده برای استان‌های محروم و کم‌برخوردار؛ جزء «۱» بند «پ» ماده (۱۰).
- هدایت منابع بانکی به سمت تولید؛ جزء «۲» بند «پ» ماده (۱۰).
- فراهم کردن زیرساخت اتصال سامانه‌های داخلی مؤسسات اعتباری به سامانه سمات؛ بند «ت» ماده (۱۰).
- ثبات‌بخشی به نرخ ارز و تکریمی کردن تورم و جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانک‌ها به سمت فعالیت‌های مولد؛ بند «پ» ماده (۱۱).

۳-۳. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح ساختار بودجه

- تکلیف سازمان به تدوین و ارائه قوانین بودجه سنواتی به‌صورت برنامه‌محور (حاوی برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی)؛ بند «پ» ماده (۱۳).
- اختصاص سه درصد درآمد نفت و گاز به مناطق نفت‌خیز و کمتر توسعه‌یافته؛ بند «الف» ماده (۱۴).
- افتتاح حساب سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور و واریز حداقل شصت درصد (۶۰٪) از عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی؛ جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۴).
- تخصیص ۴۰ درصد عواید حاصل از صادرات و فروش داخلی کلیه محصولات فرعی گازی برای پالایش، انتقال و توزیع گاز طبیعی و نگهداشت تأسیسات مربوط و نیز گازرسانی به شهرها و روستاهای باقیمانده کشور؛ جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۴).
- اختصاص منابع حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» به تأمین مالی یا ارائه ضمانت برای طرح‌هایی نظیر اکتشاف یا توسعه میادین جدید نفت و گاز یا نگهداشت و افزایش تولید میادین موجود کشور با اولویت میادین مشترک به ویژه فشارافزایی میدان گازی مشترک پارس جنوبی و سایر موارد مصرح در متن ماده قانون؛ جزء «۳» بند «ب» ماده (۱۴).
- تکلیف وزارت نفت به عقد قرارداد مجزا با شرکت ملی نفت و سایر به تفکیک میدان / مخزن نفت و گاز با هدف تفکیک وظایف تصدی‌گری از حاکمیتی؛ بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۵).

- تکلیف وزارت نفت به واگذاری حداقل پنج درصد (۵٪) از توان تولید نفت کشور به شرکت‌های متقاضی غیردولتی؛ بند «ب» ماده (۱۵).
- اختصاص ۶۰٪ از گاز تولیدی از میادین جدید و ۱۰۰٪ گاز تولیدی از طرح‌های جمع‌آوری گازهای مشعل (فلر) به سرمایه‌گذاران آنها؛ تبصره‌های «۲» و «۳» بند «ب» ماده (۱۵).
- توضیح نحوه و میزان تأدیه بدهی دولت بابت تسهیلات؛ بند «ث» ماده (۱۸).
- رعایت سقف مجاز صدور تضمین نامه و تعهد نامه (حداکثر چهل درصد (۴۰٪) از تولید ناخالص داخلی)؛ بند «الف» ماده (۲۴).
- تدوین گزارش عملکرد رعایت سقف مجاز بدهی؛ بند «الف» ماده (۲۴).
- درج و تأدیه تعهدات دولت در لوایح بودجه؛ بند «الف» ماده (۲۴).
- ارائه اطلاعات برای پایش سنجش پایداری بدهی‌های بخش عمومی؛ بند «پ» ماده (۲۴).
- تبدیل بدهی معوق پیمانکاران به اوراق بهادار؛ بند «ت» ماده (۲۴).
- تهیه برنامه قابل معامله کردن اوراق بدهی در بازار سرمایه؛ بند «ت» ماده (۲۴).
- پرداخت بدهی‌های حسابرسی شده دولت به شهرداری‌ها، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و سازمان تأمین اجتماعی و قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء؛ بند «ث» ماده (۲۴).

۳-۴. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح نظام مالیاتی

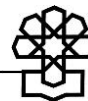
- شفاف‌سازی حمایت‌های مالیاتی با تهیه فهرست تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی و گمرکی؛ بند «ب» ماده (۲۷).
- ارائه برخط اطلاعات مورد درخواست سازمان امور مالیاتی کشور در اجرای قوانین مالیاتی؛ بند «ث» ماده (۲۷).

۳-۵. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (اصلاحات مدیریتی، مالی و سنجه‌ای)

- تأدیه بدهی حسابرسی شده دولت به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر؛ بند «الف» و «ب» ماده (۲۸).
- تکلیف صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشکری و تأمین اجتماعی به واگذاری سهام مدیریتی خود در شرکت‌های زیر مجموعه؛ بند «ت» ماده (۲۸).
- نظارت بر واگذاری سهام مازاد صندوق‌ها بازنشستگی؛ بند «ت» ماده (۲۸).
- اصلاح معافیت‌های پرداخت حق بیمه برای دهک‌های بالای درآمدی؛ بند «خ» ماده (۲۸).

۳-۶. مهم‌ترین احکام بخش تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد

- ارائه اقلام ضروری، در قالب بسته معیشتی پایه به خانوارهای کم‌درآمد به‌صورت کالا برگ الکترونیکی مازاد بر یارانه‌های قانونی؛ بند «الف» ماده (۳۱).



- راه‌اندازی پنجره واحد خدمات الکترونیکی و پرونده الکترونیکی رفاهی؛ بند «ب» ماده (۳۱).
- پرداخت ۲۰ درصد حداقل دستمزد به مددجویان تحت پوشش کمیته امداد و سازمان بهزیستی کل کشور؛ بند «ث» ماده (۳۱).
- پیش‌بینی منابع مورد نیاز برای حمایت از اشتغالزایی کمیته امداد و سازمان بهزیستی؛ بند «ج» ماده (۳۱).

۷-۳. مهم‌ترین احکام بخش امنیت غذایی و ارتقای تولید محصولات کشاورزی

- تهیه برنامه تولید بهینه (الگوی کشت) محصولات موضوع ماده (۳۱) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی به منظور حمایت‌های قیمتی و غیرقیمتی؛ بند «الف» ماده (۳۳).
- ساماندهی حمایت از کشاورزان متناسب با میزان رعایت برنامه تولید بهینه (الگوی کشت)؛ بند «ب» ماده (۳۳).
- تکمیل و اجرای طرح‌های پیشران کشاورزی؛ جزء «۲» بند «ت» ماده (۳۳).
- بهره‌برداری از سامانه کشاورزی هوشمند پیشرفته آبیاری زیرسطحی؛ جزء «۳» بند «ت» ماده (۳۳).
- پیش‌بینی اعتبار لازم در بودجه‌های سنواتی برای رساندن نسبت کفایت سرمایه بانک کشاورزی به حداقل هشت درصد؛ بند «چ» ماده (۳۳).
- تسهیلات‌دهی به بخش کشاورزی معادل ۵ برابر میزان افزایش سرمایه؛ بند «ج» ماده (۳۳).

۸-۳. مهم‌ترین احکام بخش نظام مدیریت یکپارچه منابع آب

- اخذ عوارض محصولات کشاورزی و غذایی پر آب بر صادراتی خلاف الگوی کشت؛ بند «پ» ماده (۳۸).
- احیاء قنوات و افزایش بهره‌وری آب و محصولات کشاورزی، اجرای طرح(پروژه)های آبخیزداری و الگوی کشت؛ بند «پ» ماده (۳۸).
- نصب شمارشگر(کنتور)های هوشمند چاه‌های آب کشاورزی؛ بند «پ» ماده (۳۸).
- افزایش حجم آب استحصالی کشور؛ بند «ح» ماده (۳۸).
- اصلاح تعرفه مشترکان آب مصرفی؛ بند «الف» ماده (۳۹).
- تأمین و نصب ابزار اندازه‌گیری دارای استاندارد معتبر برای مشترکین جدید شهری و روستایی؛ جزء «۳» بند «الف» ماده (۳۹).
- تعیین تعرفه صفر آب، برق و گاز مشترکان خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور؛ تبصره بند «الف» ماده (۳۹).
- بازتخصیص آب مصرفی صنایع بزرگ آب بر در سراسر کشور و ابلاغ زمان بندی تأمین آب جایگزین با اولویت منابع آبی نامتعارف؛ بند «ث» ماده (۳۹).
- تدوین سند و نقشه راه سیاست (دیپلماسی) آب؛ بند «ج» ماده (۳۹).
- ارائه منابع آبی و اراضی مستعد برای حفر چاه آبی به وزارت نیرو؛ تبصره بند «الف» ماده (۴۰).

- خرید تضمینی آب شیرین شده در استان‌های ساحلی؛ بند «چ» ماده (۴۰).

۹-۳. مهم‌ترین احکام بخش انرژی

- عقد قراردادهای بهره‌برداری مشترک با همسایگان و همچنین عقد قراردادهای مشارکت در تولید میادین مشترک؛ بند «الف» ماده (۴۴).

- ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم برای ذخیره‌سازی گاز طبیعی از جمله مخازن زیرزمینی و روزمینی؛ جزء «۱» بند «پ» ماده (۴۴).

- تکلیف دولت به تشکیل «ستاد راهبری تجارت منطقه‌ای انرژی» و تدوین سند و نقشه راه دیپلماسی منطقه‌ای انرژی به‌منظور تبدیل ایران به مرکز مبادلات (هاب) انرژی منطقه؛ بند «ت» ماده (۴۴).

- اتخاذ تمهیدات لازم جهت توسعه احداث نیروگاه‌های خورشیدی و بادی، نیروگاه‌های خودتأمین در بخش‌های صنایع کوچک و متوسط، کشاورزی، تجاری، عمومی، اداری و خانگی، برقی‌سازی خودروها با اولویت اتوبوس‌های شهری، تاکسی‌ها، موتورسیکلت‌ها و تأمین سرمایه‌های و گرمایش ساختمان‌ها در استان‌های ساحلی جنوب کشور؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۴۶).

- تکلیف دولت به ایجاد «سازمان بهینه‌سازی و مدیریت راهبردی انرژی» از طریق تجمیع و ادغام تمام ظرفیت‌های سازمانی موجود در دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت بهینه‌سازی مصرف سوخت، ساتبا و ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت کشور؛ جزء «۲» بند «الف» ماده (۴۶).

- مردمی‌سازی بهینه‌سازی مصرف انرژی با توسعه بازار مبادله گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی؛ بند «پ» ماده (۴۶).

- عقد قرارداد با سرمایه‌گذاران دولتی و غیر دولتی برای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی؛ جزء «۳» بند «پ» ماده (۴۶).

- وضع عوارض عدم جمع‌آوری گازهای مشعل؛ بند «ث» ماده (۴۶).

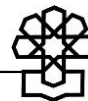
۱۰-۳. مهم‌ترین احکام بخش طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید

- تهیه و تصویب طرح‌های بزرگ اقتصادی ملی و پیشران؛ بند «الف» ماده (۴۸).

- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور به در اختیار عموم گذاشتن تمام اطلاعات پایه زمین‌شناسی (اعم از نقشه‌های زمین‌شناسی، نقشه‌های ژئوشیمی و ژئوفیزیک هوایی) و مفاد گزارش‌های اکتشاف محدوده‌ها و پهنه‌ها به‌صورت برخط؛ جزء «۲» بند «ب» ماده (۴۸).

- مکلف شدن سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری به پاسخ به استعلام‌های مربوط به طرح‌های عمرانی دولتی و طرح‌های اقتصادی سرمایه‌گذاران پروژه‌های معدنی و اکتشافی حداکثر ظرف سه ماه و در صورت رد همراه با دلایل به‌صورت کتبی؛ جزء «۱۳» بند «ب» ماده (۴۸).

- مشوق برای احداث و توسعه نیروگاه‌های تجدیدپذیر توسط بهره‌برداران معادن و یا طرف‌های قرارداد آنها در داخل



محدوده معدنی یا در جوار آن؛ جزء «۲» بند «پ» ماده (۴۸).

- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به تدوین سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»؛ بند «ت» ماده (۴۸).

- تشویق سرمایه‌گذاری از طریق محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی به کالاهای اساسی یارانه‌ای، کالاهای و خدمات انحصار طبیعی و عمومی (ارائه توسط دولت)؛ جزء «۲» بند «ث» ماده (۴۸).

- ممنوعیت تحمیل هرگونه مالیات یا وضع عوارض جدید بر روی طرح‌هایی که طی سال‌های برنامه عملیات اجرایی آنها شروع می‌شود؛ جزء «۳» بند «ث» ماده (۴۸).

- تعیین روش قیمت‌گذاری انرژی یا نرخ خوراک و سایر نهاده‌های در اختیار دولت؛ جزء «۳» بند «ث» ماده (۴۸).

- تخصیص «وراق تسویه» مبتنی بر خوراک، در طول زنجیره ارزش صنایع پایین‌دستی نفت و گاز به سرمایه‌گذاران دارای قراردادهای بلندمدت؛ بند «ج» ماده (۴۸).

- واریز وجوه حاصل از هرنوع واگذاری سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان‌های توسعه‌ای به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه زیرساخت‌ها، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، ایفای وظایف حاکمیتی در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر و آماده‌سازی بنگاه‌ها برای واگذاری؛ جزء «۱» بند «چ» ماده (۴۸).

۱۱-۳. مهم‌ترین احکام بخش توسعه مسکن

- عملیاتی کردن برنامه تولید و عرضه مسکن حمایتی؛ بند «الف» ماده (۵۰).

- کاهش ترازنامه بانک‌های متخلف در انجام ماده (۴) قانون جهش تولید مسکن؛ بند «ب» ماده (۵۴).

۱۲-۳. مهم‌ترین احکام بخش گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور

- احیاء مشوق‌ها و حمایت‌های موضوع قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی؛ بند «الف» ماده (۵۸).

- تأمین آب مصرفی صنایع مستقر در استان‌های ساحلی جنوب کشور؛ بند «ب» ماده (۶۰).

- تکلیف دولت به فعال‌سازی حداکثری ظرفیت‌های متنوع جزایر استان هرمزگان با محوریت ابوموسی با تأکید بر استقرار و ارائه خدمات برتر در سطوح فراملی، ملی و محلی و با در نظر گرفتن نظام حمل و نقل، پشتیبانی (لجستیک) و خدمات بازرگانی و توسعه مؤثر زیرساخت‌های انرژی و ارتباطات، صنعت و معدن و ایجاد توزیع خدمات اجتماعی شامل آموزش عالی، درمانی، فرهنگی، ورزشی و شناسایی و گسترش ظرفیت قلمروهای گردشگری و اقامتی و اقتصاد دریامحور؛ بند «الف» ماده (۶۱).

- تولید و تحویل نفت کوره کم سولفور و تسهیل واردات آن به منظور توسعه صنعت بانکرینگ؛ بند «الف» ماده (۶۲).

- واگذاری حق بهره برداری زمین برای بانکرینگ؛ بند «ب» ماده (۶۲).

۱۳-۳. مهم‌ترین احکام بخش توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)

- تکلیف دولت به تدوین «برنامه ملی توسعه هوش مصنوعی»؛ بند «ج» ماده (۶۵).
- تدوین سند «نظام اقتصاد رقومی (دیجیتال)»؛ بند «الف» ماده (۶۶).
- ایجاد دسترسی کسب‌وکارهای رقومی (دیجیتال) به داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات؛ بند «ج» ماده (۶۶).
- ایجاد بهابازار (بورس) تخصصی اقتصاد رقومی و دانش‌بنیان و پذیرش شرکت‌های فعال به‌منظور تأمین منابع مالی؛ بند «ج» ماده (۶۶).
- تهیه نظام سنجش سهم زیست‌بوم اقتصاد رقومی در ارزش‌افزوده کل اقتصاد کشور؛ بند «ث» ماده (۶۶).

۱۴-۳. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای نظام سلامت

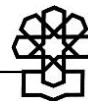
- تهیه سند نقشه راه سلامت الکترونیک کشور؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۶۹).
- تهیه برنامه افزایش ظرفیت تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی با اولویت رشته‌های پرستاری، مامائی، پیراپزشکی، داروسازی و رشته‌های حد واسط؛ بند «پ» ماده (۶۹).
- تهیه و اجرای سند جامع (خط مشی) مراقبت‌های سلامت؛ بند «ج» ماده (۶۹).
- استقرار کامل برنامه پزشک خانواده و نظام ارجاع؛ بند «ج» ماده (۷۰).
- تکمیل سامانه ردیابی، رهگیری و پایش اصالت کالاهای سلامت‌محور برای دارو و تجهیزات و ملزومات پزشکی؛ بند «پ» ماده (۷۱).
- تکلیف پزشکان متخصص بیمارستان‌های وابسته به دولت و تأمین اجتماعی، بیمارستان‌های وابسته به دستگاه‌های اجرائی و بیمارستان‌های خصوصی به ارائه خدمت به بیماران ارجاعی؛ بند «ج» ماده (۷۰).
- تأمین و ذخیره‌سازی حداقل ۶ ماه نیاز دارویی کشور؛ بند «الف» ماده (۷۱).
- تعیین سقف ریالی پرداخت از جیب بیمار؛ بند «ت» ماده (۷۳).

۱۵-۳. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه

- تهیه طرح اصلاح رویکردها، رویه‌ها، روش‌ها و مأموریت، ساختار، وظایف و تشکیلات دستگاه‌های فرهنگی؛ بند «الف» ماده (۷۵).
- راه‌اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های فرهنگ عمومی، سبک زندگی مردم، مرجعیت رسانه‌ای؛ بند «ب» ماده (۷۵).

۱۶-۳. مهم‌ترین احکام بخش زن، خانواده و جمعیت

- طراحی شاخص‌های ارزیابی وضعیت خانوار دارای سرپرست زن و بدسرپرست و سطح‌بندی حمایت‌ها و خدمات مبتنی بر مقتضیات سنی، جسمی و آزمون وسع؛ جزء «۱» بند «پ» ماده (۸۰).



- راهاندازی سامانه پنجره واحد خدمات حمایتی و توانمندسازی نهادهای حمایتی و مردمی در حوزه زنان سرپرست خانوار و بدسرپرست؛ جزء «۲» بند «پ» ماده (۸۰).
- تهیه برنامه ملی کنترل و کاهش طلاق؛ جزء «۱» بند «ت» ماده (۸۰).

۱۷-۳. مهم‌ترین احکام بخش میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی

- صدور مجوز لازم برای واردات کشتی‌های گردشگری، شناورهای تفریحی، وسایل نقلیه و تجهیزات ویژه گردشگری؛ بند «ب» ماده (۸۳).
- تفویض اختیار اعطای مجوز برای استفاده از اسکله‌های موجود برای کاربری ترکیبی گردشگری یا مسافری به شورایی در هر استان ساحلی؛ بند «ج» ماده (۸۳).

۱۸-۳. مهم‌ترین احکام بخش سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی

- تدوین برنامه پایش و کاهش آسیب‌های اجتماعی؛ بند «الف» ماده (۸۵).
- پیش‌بینی اعتبار اجرای برنامه‌های فوق‌العاده پایش و کاهش آسیب‌های اجتماعی؛ بند «الف» ماده (۸۵).
- توسعه و ارتقای ساختار مراکز فوریت‌های اجتماعی؛ بند «ت» ماده (۸۵).
- گسترش کمی و کیفی مراکز درمان و کاهش آسیب اعتیاد و ارتقای خدمات؛ جزء «۲» بند «ج» ماده (۸۵).
- تشکیل «سازمان ملی مهاجرت»؛ بند «الف» ماده (۸۶).
- گردآوری تمامی اطلاعات مهاجرین و اتباع بیگانه در یک پایگاه داده مرجع برخط و یکپارچه؛ بند «ب» ماده (۸۶).

۱۹-۳. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای نظام آموزشی

- تهیه «سند جامع سرمایه انسانی آموزش و پرورش شامل جذب، گزینش، تربیت، استخدام، نگهداشت، ارتقا، بازنشستگی و خروج از خدمت»؛ بند «الف» ماده (۸۸).
- اختصاص ردیف‌های استخدامی و تأمین اعتبار مورد نیاز آموزش و پرورش برای جذب دانشجو معلمان؛ بند «ب» ماده (۸۸).
- تکلیف وزارت آموزش و پرورش به تصویب اساسنامه صندوق ذخیره فرهنگیان با هدف تعیین وضعیت حقوقی آن و در راستای تقویت بنیه مالی فرهنگیان، رفع مشکلات معیشتی آنان، نقش‌پذیری فرهنگیان در هیئت امنای مدیریت صندوق، ایجاد شفافیت مالی و محاسباتی و رفع تعارض منافع و همچنین مکلف نمودن صندوق عرضه سهام مدیریتی خود از طریق بهابازار (بورس)؛ تبصره بند «ث» ماده (۸۸).
- تدوین «برنامه درسی متناسب با جذب بازماندگان از تحصیل»؛ بند «الف» ماده (۹۰).
- اختصاص چهل درصد نرخ گاز به تعمیر و استانداردسازی سامانه گرمایشی مدارس؛ بند «ج» ماده (۹۲).

۲۰-۳. مهم‌ترین احکام بخش ارتقای نظام علمی، فناوری و پژوهشی

- تعیین مراکز علمی شاخص و قطب‌های علمی در رشته‌های تخصصی پیشران علم و فناوری در کشور و حمایت از آن‌ها؛ بند «پ» ماده (۹۷).
- اختصاص منابع حاصل از ماده (۹۷) به اجرای قانون جهش تولید دانش‌بنیان و افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی؛ بند «پ» ماده (۹۷).
- داخلی‌سازی حداقل هرسال ده درصد (۱۰٪) از اقلام راهبردی مورد نیاز دانش‌بنیان؛ بند «ث» ماده (۹۹).

۲۱-۳. مهم‌ترین احکام بخش سیاست خارجی

- اجرای اقدامات سیاسی و سیاست‌های کلی نظام در حمایت از مستضعفین و مردم فلسطین؛ جزء «۱» ماده (۱۰۰).
- تهیه طرح جامع ارتقای کارآمدی و اثربخشی سیاست (دیپلماسی) اقتصادی؛ بند «الف» ماده (۱۰۱).
- تکلیف وزارت امور خارجه به ارتقای جایگاه جمهوری اسلامی ایران در ترانزیت منطقه‌ای و بین‌المللی سواحل مکران، تکمیل بندر چابهار، تنوع بخشی به بازارهای وارداتی و صادراتی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، بهبود تعاملات مالی و بانکی، بهبود امنیت غذایی از طریق کشت فراسرزمینی و دستیابی به نوآوری و فناوری‌های روز دنیا در تولید محصولات، ارتقای جایگاه کشور در صنعت گردشگری، اتصال شبکه‌های انرژی با کشورهای همسایه، ارتقای جایگاه کشور در زمینه تجارت، انتقال و سوآپ انرژی؛ بند «خ» ماده (۱۰۱).

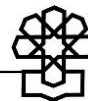
-

۲۲-۳. مهم‌ترین احکام بخش دفاعی و امنیتی

- اختصاص حداقل پنج درصد (۵٪) از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی به تقویت بنیه دفاعی؛ بند «الف» ماده (۱۰۲).
- تحویل انواع نفت خام و میعانات گازی در صورت کسری سهم ۵ درصدی بنیه دفاعی؛ بند «الف» ماده (۱۰۲).
- پشتیبانی و حمایت در احداث زیرساخت‌های نظامی، فرهنگی و رفاهی نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران در منطقه مکران و اجرای تأسیسات و زیرساخت‌های منطقه یکم دریایی در جاسک؛ جزء «۲» بند «ج» ماده (۱۰۲).

۲۳-۳. مهم‌ترین احکام بخش اصلاح نظام اداری

- بازطراحی ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی؛ بند «الف» ماده (۱۰۵).
- شناسایی و پیشنهاد حذف فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرائی و تشکیلات موازی و غیرضرور؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۱۰۵).
- استخدام نیروی انسانی صرفاً از طریق سامانه یکپارچه نظام اداری؛ بند «الف» ماده (۱۰۶).
- اتصال مراکز داده اصلی و پشتیبان دستگاه‌های اجرایی به زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند؛ بند «الف» ماده (۱۰۷).
- ایجاد، تقویت و استقرار زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند؛ تبصره «۱» بند «الف» ماده (۱۰۷).



- ارائه بیست درصد (۲۰٪) از خدمات الکترونیکی از طریق «پنجره ملی خدمات دولت هوشمند»؛ بند «ج» ماده (۱۰۷).

۲۴-۳. مهم‌ترین احکام بخش تحول قضائی و حقوقی

- ارائه اطلاعات و مستندات راجع به اموال نامشروع به مراجع ذی‌ربط؛ بند «ز» ماده (۱۱۳).
- تکلیف سازمان ثبت احوال به ابلاغ گواهی انحصار وراثت براساس داده‌ها و اطلاعات موجود از قبیل پایگاه اطلاعات سبب و نسبی، بند «ث» ماده (۱۱۳).
- تکلیف قوه قضاییه به ارائه متون نمونه قراردادی پیشنهادی برای استفاده اشخاص طرف قرارداد مبتنی بر رضایت یا عدم رضایت آنان در هر مورد از جمله موضوع، نوع قرارداد، تعهدات و شروط قراردادی در دفاتر اسناد رسمی و طبقه‌بندی آنها با اولویت وکالت‌نامه‌ها یا قراردادهای صلح با موضوع اموال غیرمنقول، خودرو و سهام شرکتها؛ جزء «۱» بند «ج» ماده (۱۱۳).

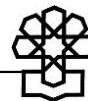
۲۵-۳. مهم‌ترین احکام بخش ساختار راهبری برنامه

- تشکیل و مدیریت شورای عالی راهبری برنامه؛ بند «الف» ماده (۱۱۸).
- تعیین ناظر مالی برای دستگاه‌های اجرایی در برنامه هفتم و ارائه گزارش عملکرد؛ بند «الف» ماده (۱۱۸).
- تهیه برنامه تأمین مالی پنج‌ساله برنامه و تقدیم آن به مجلس؛ بند «ب» ماده (۱۱۸).
- تدوین جدول کمی و روش‌های تجهیز منابع مالی برای تحقق رشد اقتصادی هشت درصد (۸٪)؛ جزء «۱» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه رفع ناترازی‌های اقتصادی کلان؛ جزء «۲» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تعیین سهم بخش خصوصی و تعاونی در رشد اقتصادی؛ جزء «۳» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه الزامات رشد بیش از بیست و پنج درصدی صادرات غیرنفتی؛ جزء «۴» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و تراز تجاری؛ جزء «۵» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تقویت سهم و الزامات پیشتازی اقتصاد دانش‌بنیان و افزایش سهم صادرات محصولات و خدمات با فناوری بالا؛ جزء «۶» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه ارتقای شاخص‌های عدالت اجتماعی؛ جزء «۷» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف، متناسب با نقش آنها در ایجاد ارزش، به ویژه در مرحله توزیع؛ جزء «۸» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه برای رفع تبعیض ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی؛ جزء «۹» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تحقق عدالت مالیاتی؛ جزء «۱۰» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه نظام تأمین مالی خرد؛ جزء «۱۱» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تقویت فرصت برابر و عادلانه در استخدام و پست‌ها از جمله مدیریتی، اقتصادی و مالی؛ جزء «۱۲» ماده (۱۱۹).

- تدوین برنامه کاهش ناترازی تجاری غیر نفتی؛ جزء «۱۳» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه کاهش ناترازی حساب سرمایه؛ جزء «۱۴» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تقویت حکمرانی و مدیریت ریال؛ جزء «۱۵» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه کاهش سوداگری در بازار ارز و مدیریت انتظارات؛ جزء «۱۶» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تعیین تکلیف بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء و موارد مشابه؛ جزء «۱۷» ماده (۱۱۹).
- برنامه شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های شرکت ملی نفت؛ جزء «۱۸» ماده (۱۱۹).
- برنامه جامع رسوخ فناوری‌های چهارگانه «اطلاعات و ارتباطات»، «زیست فناوری»، «ریزفناوری» و «انرژی‌های نو تجدیدپذیر»؛ جزء «۱۹» ماده (۱۱۹).
- تکمیل کلیه جداول برنامه شامل وضع موجود، وضع هر سال (به تفکیک) و وضع پایان پنج‌سال؛ جزء «۲۰» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور و افزایش سهم کشور در حمل و نقل دریایی گذر (ترانزیت) و تقویت شبکه حمل و نقل ترکیبی؛ جزء «۲۱» ماده (۱۱۹).
- تدوین سند جامع پیشرفت و تحول آموزش‌های غیررسمی و مهارتی فنی و حرفه‌ای بر مبنای آمایش سرزمین، تقاضای بازار کار، تغییرات فناوری‌های نوین و مشاغل آینده؛ جزء «۲۲» ماده (۱۱۹).
- تدوین و بازنگری برنامه‌های درسی، تولید محتوای آموزشی، ارتقای سهم پایان نامه‌ها و رساله‌های تقاضامحور، تولید نظریات بومی، پیوست‌نگاری شغلی، برنامه تأمین بورسیه داخل برای استعدادهای درخشان، برنامه تأمین نیروی انسانی توانمند برای تأمین نیازهای کارشناسی، اداری و مدیریتی؛ جزء «۲۳» ماده (۱۱۹).
- تدوین برنامه ارتقای سطح علمی ضابطان قضائی؛ جزء «۲۴» ماده (۱۱۹).
- تعیین طرح‌های پیشران: «حمل و نقل هوایی»، «طراحی، ساخت و تولید هواپیماهای مسافربری و ترابری»، «دالان‌های راهبردی گذر (ترانزیت) و حمل و نقل دریایی شمال جنوب و راه‌آهنی (ریلی) و جاده‌ای شمال جنوب و شرق غرب»، «طرح‌های هم‌افزایی بخش‌های صنعت و معدن و مسکن»؛ جزء «۲۵» ماده (۱۱۹).
- تهیه برنامه ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز و تکریمی کردن تورم؛ جزء «۲۶» ماده (۱۱۹).

۴. جمع‌بندی و پیشنهادها

برنامه‌ریزی توسعه به مثابه گونه‌ای مداخله‌ی نهاد دولت و گونه‌ای سیاست‌گذاری در پاسخ به مسئله هم‌پایی و پرکردن هرچه سریع‌تر شکاف توسعه بین کشورهای درحال توسعه، طرح می‌شود که لازمه آن داشتن «تصویری از چشم‌انداز آتی جامعه» است و برنامه توسعه در صدد شناسایی حوزه‌های مورد مداخله و سیاست‌گذاری دولت جهت تخصیص منابع و تنظیم امور در افق میان‌مدت است. لیکن واقعیت این است که برنامه‌های توسعه در کشور، بیش از آنکه «برنامه توسعه» باشند، «فرصت‌هایی برای قانون‌گذاری به‌منظور رسیدگی به مسائل گوناگون کشور» قلمداد شده‌اند. مسائلی



که گاه از جنس اقتضائات و ضروریات پیش‌رو بوده‌اند و گاه نیازهای قانونی دستگاه‌ها برای پیشبرد امور جاری خود و ...، بنابراین دور از انتظار نیست که برنامه‌های توسعه نتوانند کمک شایانی به پیش‌برد امر توسعه در کشور بکنند. اما به‌منظور ارتقاء اثربخشی قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت توجه به این نکته دارای اهمیت است که محدودیت منابع مالی و فرصت محدود پنج‌ساله برای اجرای برنامه در مقابل تعدد چالش‌های موجود در کشور و سیاست‌های خصمانه نظام سلطه موجب می‌شود که در اجرای احکام قانون برنامه شناسایی نسبت آن احکام با مسائل و مشکلات اساسی کشور و میزان اثربخشی آنها در رفع این چالش‌ها از اهمیت بالایی برخوردار باشد. با توجه به نتایج حاصل از این گزارش همچون تعداد بالای تکالیف قانونی دستگاه‌های اجرایی و حجم ۴۶ درصدی احکام واجد بار مالی نسبت به کل احکام، تدوین «برنامه تأمین مالی اجرای احکام برنامه» که در بند (ب) ماده ۱۱۸ قانون هم مورد تأکید قرار گرفته است و فرصت شش ماهه از ابلاغ برای آن در نظر گرفته شده است، بسیار حائز اهمیت خواهد بود، بدیهی است در این برنامه دولت باید تجهیز منابع مالی جدید را هم پیگیری و برنامه را در سناریوهای مختلف شرایط داخلی و خارجی تدوین نماید.

در هر صورت با توجه به اینکه برنامه هفتم پیشرفت میثاق دولت و مجلس است، خط قرمز آن است که احکام برنامه به صورت گزینشی توسط مجریان اجرا نشود و لازم است در صورت ضرورت اولویت بندی یا بازبینی تکالیف برنامه هفتم این موضوع با توافق نمایندگان مجلس و دولت انجام شود.

منبع و مأخذ

[۱] قانون برنامه برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران.

گزیده سیاستی

مبثنی بر احصا وظایف هریک از وزارتخانه‌ها و سازمان برنامه و بودجه در قانون برنامه هفتم پیشرفت در این مطالعه، به دولت توصیه می‌شود با توجه به عدم وجود جدول منابع و مصارف در قانون و نیز تکلیف بند «ب» ماده (۱۱۸) آن، برنامه تأمین مالی احکام برنامه در مهلت شش ماهه در نظر گرفته شده، با توجه به سناریوهای مختلف داخلی و خارجی ارائه شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۲۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir