

مخصوصاً صحن علنی

# ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

مسلسل: ۱۹۲۷۲  
کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی با همکاری همه دفاتر

مدیر مطالعه: سید مهدی بنی طبا

تهیه و تدوین کنندگان: زهرا ذاکری، رضا بختیاری نژاد، توفیق حسین زاده، محمد حسین معماریان،

محمد برزگر خسروی، سید مجتبی شهرآیینی و کلیه کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس

ناظران علمی: بهروز طهماسب کاظمی، سیدمهدی بنی طبا، سیدعباس پرهیزگاری، میثم خسروی

ویشکایی، سید محسن علوی منش

صفحه آرا: نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم توسعه

۲. چشم‌انداز ایران آینده

۳. کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه

پیوست گزارش: جدول مقایسه احکام لایحه برنامه هفتم توسعه و گزارش کمیسیون تلفیق

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۷/۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	خلاصه مدیریتی.....
۴	۱. مقدمه.....
۵	۲. بررسی شکلی ساختار مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه.....
۱۲	۳. ارزیابی محتوایی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه برنامه هفتم.....
۱۳	۳-۱. اهم مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تقویت لایحه دولت شده است.....
۱۶	۳-۲. اهم مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تضعیف لایحه دولت شده است.....
۱۸	۳-۳. ارزیابی فصل احکام الحاقی.....
۲۰	۴. ارزیابی گزارش کمیسیون تلفیق از منظر انطباق با سیاست‌های ابلاغی رهبری.....
۲۱	۵. ارزیابی ضرورت رعایت اصل (۷۵) در قوانین برنامه.....
۲۳	۶. معرفی برخی احکام با بیشترین بار مالی.....
۲۸	۷. بررسی امکان پذیری تحقق اهداف مندرج در گزارش کمیسیون تلفیق.....
۲۹	۸. گسترش تنوع نظامات اداری و استخدامی و وضع امتیازات خاص حقوق و مزایا برای برخی از کارکنان دولت.....
۳۲	۹. جمع بندی و ارائه پیشنهادات.....
۳۵	۱۰. منابع و مآخذ.....

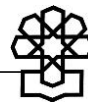
### فهرست نمودار

۸	نمودار ۱. مقایسه تعداد احکام لایحه برنامه هفتم توسعه با مصوبات کمیسیون تلفیق در فصول ۲۴گانه.....
---	--

### فهرست جداول

۵	جدول ۱. ساختار کلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه.....
۹	جدول ۲. تغییرات اهداف کمی سنج‌های عملکردی گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم نسبت به لایحه دولت.....
۱۳	جدول ۳. مصادیق مصوبات تقویت‌کننده لایحه.....
۱۶	جدول ۴. مصادیق مصوبات تضعیف‌کننده لایحه.....
۱۹	جدول ۵. مصادیق مواد فصل الحاقی که واجد آثار مطلوب است.....
۱۹	جدول ۶- مصادیق مواد فصل الحاقی که واجد آثار نامطلوب است.....
۲۱	جدول ۷. نحوه پاسخ‌گویی مصوبات کمیسیون تلفیق به موارد مغفول سیاست‌های کلی برنامه هفتم.....
۲۹	جدول ۸. اهداف کمی کلان مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه و مقایسه با برنامه ششم و میزان تحقق آن.....





## ارزیابی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه

### چکیده

بررسی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه حکایت از آن دارد که با توجه به نقاط ضعف و مغفول که در لایحه دولت وجود داشت، گزارش کمیسیون تلفیق در ۵۶ مورد با ارائه احکام مطلوبی منجر به تقویت لایحه شده است؛ البته در فرآیند رسیدگی تعداد قابل توجهی از احکام که از نظر کارشناسان مرکز دارای آثار نامطلوب است، نیز به تصویب رسیده است که تواتر این احکام در فصل مواد الحاقی بیشتر است. از سوی دیگر به دلیل فقدان جدول منابع و مصارف در لایحه تقدیمی دولت، اولاً ارزیابی تطابق منابع و مصارف لایحه دولت در مجلس ممکن نبود و ثانیاً مانعی برای تصویب تعداد قابل توجهی پیشنهاد که دارای بار مالی (افزایش هزینه یا کاهش درآمد) برای دولت بودند و بعضاً از سمت دستگاههای اجرایی پیگیری می شد، وجود نداشت. باتوجه به کاستی‌هایی که در لایحه تقدیمی دولت و مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه وجود دارد، برای ارتقای کیفیت خروجی نهایی که قانون مصوب مجلس است، ضروری است نکات ذیل در ادامه فرآیند رسیدگی در صحن علنی مجلس پیگیری شود:

۱. تصویب احکام مطلوب لایحه و مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تقویت لایحه شده است.
۲. عدم تصویب احکام نامطلوب (دارای بار مالی، فراتر از ظرفیت و غیرقابل اجرا، با نگاه بخشی یا ...) و بخشی از اهداف کمی متعدد و فاقد اولویتی که در کمیسیون تلفیق تصویب شده و منجر به تضعیف لایحه شده است.
۳. عدم تصویب احکام حاوی کلی‌گویی و فاقد تکلیف مشخص.
۴. ارجاع فصل مواد الحاقی و بخش‌هایی از مصوبات تجمیعی که بیشترین احکام الحاقی را دارند (اعم از مواد ۲۲، ۳۱، ۴۸، ۹۹ و ۱۱۸) به کمیسیون تلفیق جهت بررسی مجدد و تلخیص به دلیل فرصت محدود رسیدگی در صحن مجلس.

## خلاصه مدیریتی

## طرح مسأله

لایحه برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۸ زیر فصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند، ۸۶ جزء و ۵۵ تبصره تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و فرآیند رسیدگی به آن بر اساس ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی آغاز شد. با توجه به اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و ممنوعیت ارائه پیشنهاد اعضای کمیسیون تلفیق در حین بررسی مواد لایحه، به صلاحدید هیئت رئیسه کمیسیون حدود ۲۷ کارگروه تخصصی از نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق برای بررسی مواد مختلف لایحه برنامه تشکیل شد و ایشان در یک بازه فشرده اقدام به بررسی لایحه برنامه هفتم کرده و گزارش‌های خود را ارائه نمودند. در ادامه گزارش کارگروه‌های تخصصی مبنای بررسی جلسات کمیسیون تلفیق قرار گرفت و طی ۴۵ جلسه بررسی و نهایتاً گزارش کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۱۳ ارائه شد.

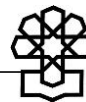
## نقاط قوت و ضعف گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم در مقایسه با لایحه دولت

بررسی شکلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد ساختار ۲۴ فصل و ۵۸ زیر فصل لایحه حفظ شده است. در حالی که تعداد بندها و تبصره‌ها به ترتیب از ۴۰۸ بند به ۵۱۷ بند، از ۸۶ جزء به ۳۲۲ جزء و از ۵۵ تبصره به ۱۷۳ تبصره افزایش یافته است. موضوع مهم اینکه در پایان گزارش یک فصل به عنوان فصل مواد الحاقی شامل ۱۲۱ ماده در موضوعات مختلف فصول دیگر اضافه شده است که ارزیابی تفصیلی آن در ادامه خواهد آمد. همچنین اگرچه به صورت شکلی تعداد مواد بدون احتساب مواد الحاقی پایانی اضافه نشده ولی بسیاری از احکام الحاقی در قالب بند، جزء و تبصره به مواد لایحه برنامه هفتم اضافه شده است. در صورتی که مجموع بندها، جزءها و تبصره‌های معادل تعداد احکام در نظر گرفته شود، مشاهده می‌گردد که تعداد احکام در لایحه برنامه هفتم توسعه معادل ۵۴۵ حکم بوده که در مصوبات کمیسیون تلفیق به ۱۰۰۸ رسیده است. از منظر اهداف کمی نیز، ۱۶۲ اهداف کمی مندرج در لایحه که قابلیت تحقق همزمان نداشته و نیازمند اولویت‌بندی بودند در گزارش کمیسیون تلفیق به ۳۵۹ هدف بدون اولویت‌بندی مشخص افزایش یافته است.

از سوی دیگر و با رویکرد واکاوی محتوایی و در مقام مقایسه گزارش کمیسیون تلفیق برنامه و لایحه برنامه هفتم توسعه می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

- با توجه به نقاط ضعف و مغفول که در لایحه دولت وجود داشت، گزارش کمیسیون تلفیق در ۵۶ مورد با ارائه احکام مطلوبی منجر به تقویت لایحه شده است؛ البته در فرآیند رسیدگی تعدادی از احکام دارای آثار نامطلوب (دارای بار مالی، فراتر از ظرفیت و غیرقابل اجرا، با نگاه بخشی یا ...) نیز به تصویب رسیده است که تواتر این احکام در فصل مواد الحاقی بیشتر است (۴۰ مورد در ۲۴ فصل و ۱۸ مورد در فصل مواد الحاقی). علاوه بر این تعداد زیادی از احکام اضافه شده واجد ابهام یا کلی گویی و یا تکرار قوانین جاری هستند.

- لایحه برنامه هفتم توسعه بدون جدول منابع و مصارف به مجلس شورای اسلامی ارائه شد و لذا از ابتدا توان اجرای این برنامه توسط دولت قابل ارزیابی نبود. متأسفانه در فرآیند بررسی و تصویب احکام برنامه در کمیسیون تلفیق نیز جدولی به لایحه افزوده نشد. فقدان این جدول باعث شد تا با تصویب کمیسیون تلفیق،



احکامی که واجد بار مالی (افزایش هزینه یا کاهش درآمد) برای دولت هستند نظیر: «افزایش سهم صداوسیما، آموزش و پرورش و قوه قضائیه از بودجه عمومی»، «اختصاص یک درصد از درآمدهای حاصل از نفت و گاز به وزارت راه»، «حذف حکم افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده»، «حذف و تغییر احکام با موضوع کاهش معافیت‌های مالیاتی»، «اضافه شدن احکام متعدد دال بر قبول انواع هزینه‌ها به عنوان هزینه قابل قبول» و «اختصاص اعتبار مالیاتی و اختصاص ده درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به امنیت غذایی» به لایحه افزوده شوند که واجد ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی و در برخی موارد اصل ۵۲ قانون اساسی هستند.

- از منظر تحقق‌پذیری لایحه برنامه هفتم و آنچه در کمیسیون تلفیق مصوب شده است نیز می‌توان گفت، براساس گزارش «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» حدود ۹ درصد از احکام قانون برنامه ششم به صورت کامل محقق شده‌اند که علت اصلی عدم تحقق سایر احکام واقع بینانه نبودن و عدم تناسب با ظرفیت‌های کشور و نیز عدم تأمین منابع مالی لازم بوده است، لذا باتوجه به موضوعیت کاستی‌های فوق‌الذکر در لایحه و مصوبات تلفیق برای برنامه هفتم توسعه، می‌توان انتظار داشت که میزان تحقق برنامه هفتم نیز مشابه برنامه‌های گذشته باشد.

#### پیشنهادات مرکز پژوهش‌ها

به‌طور کلی بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته در مطالعه حاضر می‌توان گفت برای آن‌که خروجی نهایی که قانون مصوب مجلس است، نسبت به لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه برتری داشته باشد، ضروری است نکات ذیل در ادامه فرآیند رسیدگی در صحن علنی مجلس پیگیری شود:

۱. تصویب احکام مطلوب لایحه و مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تقویت لایحه شده است.
۲. عدم تصویب احکام نامطلوب و بخشی از اهداف کمی متعددی که در کمیسیون تلفیق تصویب شده و منجر به تضعیف لایحه شده است.
۳. عدم تصویب احکام حاوی کلی‌گویی و فاقد تکلیف مشخص.
۴. ارجاع فصل مواد الحاقی و بخش‌هایی از مصوبات تجمیعی که بیشترین احکام الحاقی را دارند (اعم از مواد ۲۲، ۳۱، ۴۸، ۹۹ و ۱۱۸) به کمیسیون تلفیق جهت ارزیابی مجدد و تلخیص به دلیل فرصت محدود رسیدگی در صحن مجلس.

## ۱. مقدمه

لایحه برنامه هفتم توسعه در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۸ مشتمل بر ۲۴ فصل، ۵۸ زیر فصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند، ۸۶ جزء و ۵۵ تبصره تقدیم مجلس شورای اسلامی شد و فرآیند رسیدگی به آن بر اساس ماده ۱۸۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی آغاز شد. کمیسیون تلفیق برنامه هفتم مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۷ تیرماه ۱۴۰۲ کلیات لایحه دولت را تصویب نمود<sup>۱</sup>. موضوع مهم در فرآیند رسیدگی، تبصره «۱» الحاقی به مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس بود که در اصلاحیه مصوب ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ به تصویب رسیده و اولین بار در فرآیند رسیدگی به لایحه برنامه هفتم مورد استفاده قرار گرفته است. این تبصره اشعار می‌دارد:

تبصره «۱»- اعضای کمیسیون تلفیق نمی‌توانند در جریان رسیدگی پیشنهاد جدید مطرح کنند. در صورت ضرورت، هیئت رئیسه کمیسیون تلفیق می‌تواند کارگروه‌هایی را برای بررسی موضوعات معین تشکیل دهد. پیشنهاد آن کارگروه‌ها برای بررسی به کمیسیون تلفیق ارائه می‌شود.

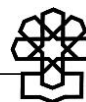
بر این اساس قبل از شروع بررسی جزئیات لایحه، با صلاحدید هیئت رئیسه کمیسیون حدود ۲۷ کارگروه تخصصی از نمایندگان عضو کمیسیون تلفیق برای بررسی مواد مختلف لایحه برنامه تشکیل شد و در یک بازه فشرده اقدام به بررسی لایحه برنامه هفتم کرده و گزارش‌های خود را ارائه نمودند. باتوجه به اینکه عملاً احکام لایحه بین کارگروه‌ها تقسیم شده بود، بر اساس تبصره فوق‌الذکر، گزارش کارگروه‌های تخصصی مبنای بررسی جلسات کمیسیون تلفیق قرار گرفت و طی ۴۵ جلسه بررسی شد. لازم به ذکر است با توجه به محدود بودن فرصت بررسی کمیسیون تلفیق برنامه به شش هفته بر اساس بندهای «ج» و «ز» ماده (۱۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز به دلیل حجیم بودن لایحه و گزارش‌های کارگروه‌های تخصصی و فراهم نشدن امکان بررسی کامل گزارش‌های همه کارگروه‌های تخصصی در جلسات کمیسیون تلفیق، بر اساس موافقت اعضای کمیسیون تلفیق، از ۱ لغایت ۸ شهریورماه کمیته‌ای متشکل از اعضا هیئت رئیسه کمیسیون و کارگروه‌های تخصصی به بررسی مواد بررسی نشده، مراعا و الحاقی پرداختند و در آخرین جلسه کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۸ بر اساس رأی گیری تجمیعی کلیه مصوبات این کمیته به تصویب رسید و در نهایت گزارش کمیسیون تلفیق در تاریخ ۱۴۰۲/۶/۱۳ ارائه شد.

در حال حاضر تلاش برای تصویب قانون برنامه توسعه‌ای با کیفیت و افق‌گشا که هم‌راستا با تأکیدات مقام معظم رهبری در مورد برنامه هفتم توسعه مبنی بر «پرهیز از کلی‌گویی»، «تبیین دقیق راه برای مسئولان اجرایی کشور» و «مسئله‌محور شدن برنامه هفتم توسعه» باشد، از ضرورت بالایی برخوردار است. لذا در مطالعه حاضر

۱. در گزارش «[اطهاری‌نظر کلی، در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه](#)» به شماره مسلسل ۱۹۰۵۱ پیشنهاد شده بود در فرآیند بررسی در مجلس اقدامات زیر در فرآیند بررسی لایحه در مجلس پیگیری شود که این موارد محقق نشده است:

- مهم‌ترین مواردی که در ارتباط با احکام لایحه برنامه هفتم ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی از دولت مطالبه کند به شرح زیر است:
- جدول برآورد منابع قابل برنامه‌ریزی در طول اجرای قانون برنامه هفتم توسعه
- اولویت‌بندی اهداف کمی مندرج در لایحه برنامه هفتم توسعه
- اسناد پشتیبان لایحه دال بر احکام تحقق اهداف کمی
- شکست اهداف کمی در پایان برنامه به اهداف کمی سالیانه
- تفکیک احکام دائمی از احکام برنامه‌ای و تصویب منقح شده احکام دائمی





مصوبات کمیسیون تلفیق از منظر شکلی و محتوایی به صورت اجمالی و مقایسه‌ای با لایحه برنامه هفتم توسعه مورد واکاوی قرار گرفته است. همچنین برآیند اثر احکام مصوب کمیسیون تلفیق برای برنامه هفتم توسعه بر مسائل کلیدی توسعه که در سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و بیانات اخیر ایشان نیز مورد تأکید قرار گرفته است، نظیر «عدالت و کاهش فاصله طبقاتی»، «ثبات بازار»، «کاهش تورم»، «ثبات نرخ ارز» و «رشد تولید» تبیین شده است. در نهایت ضمن ارائه تصویری شفاف از نقاط قوت عملکرد کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه، مهم‌ترین کاستی‌ها و احکامی که دارای آثار مخرب برای توسعه کشور هستند به اختصار بیان شده و توصیه‌های سیاستی جهت به‌کارگیری در فرایند تصویب برنامه هفتم توسعه در صحن مجلس ارائه شده است.

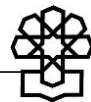
## ۲. بررسی شکلی ساختار مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه

بررسی شکلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد ساختار ۲۴ فصل و ۵۸ زیر فصل لایحه حفظ شده است، در حالی که تعداد بندها و تبصره‌ها به ترتیب از ۴۰۸ بند به ۵۱۷ بند، از ۸۶ جزء به ۳۲۲ جزء و از ۵۵ تبصره به ۱۷۳ تبصره افزایش یافته است. موضوع مهم اینکه در پایان گزارش یک فصل به عنوان فصل مواد الحاقی شامل ۱۲۱ ماده بدون دسته‌بندی موضوعی اضافه شده است که تفصیل آن در ادامه خواهد آمد. جدول زیر ساختار کلی لایحه را از منظر موضوعات و تعداد مواد، بندها و تبصره‌ها نشان داده است.

جدول ۱. ساختار کلی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه

ردیف	فصل	زیر فصل	تعداد ماده	تعداد بند	جزء	تعداد تبصره
۱	اصطلاحات					
۲	رشد اقتصادی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۱
		تجهیز منابع	۱	۵	۶	۰
		محیط کسب و کار	۱	۸	۲	۲
		مردمی‌سازی اقتصاد	۱	۴	۷	۷
		اشتغال	۱	۵	۳	۸
۳	اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		ساختار مالی نظام بانکی	۱	۱۰	۲۶	۵
		نظارت بر مؤسسات بانکی و مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی	۱	۹	۲	۱
		سیاست‌های پولی	۱	۵	۱۲	۰
۴	اصلاح ساختار بودجه	سیاست‌های ارزی	۱	۲	۰	۳
		اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		کلیات بودجه	۱	۴	۳	۰
		درآمد نفت و گاز	۱	۱	۰	۲
		مولدسازی	۲	۶	۰	۴
		سایر درآمدها	۱	۳	۰	۰

ردیف	فصل	زیر فصل	تعداد ماده	تعداد بند	جزء	تعداد تبصره
		اعتبارات هزینه‌ای	۱	۶	۰	۳
		طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۵	۱۹	۲۲	۵
		تعهدات و بدهی‌ها	۱	۴	۰	۰
		شرکت‌های دولتی	۱	۶	۰	۲
۵	اصلاح نظام مالیاتی		۲	۸	۰	۰
۶	اصلاح صندوق‌های بازنشستگی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		اصلاحات مدیریتی	۱	۴	۰	۳
		اصلاحات سنج‌های		۱۰	۵	۲
۷	تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد		۲	۱۲	۱۰	۰
۸	امنیت غذایی و ارتقا تولید محصولات کشاورزی		۵	۱۲	۶	۱۰
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	۱۰	۹	۰
		منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی	۱	۱۰	۲	۲
		بازچرخانی پساب	۱	۱	۰	۳
۱۰	انرژی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		نظام راهبری انرژی	۱	۶	۰	۰
		تولید و دیپلماسی انرژی	۲	۴	۲	۰
		مصرف انرژی	۱	۶	۷	۲
۱۱	طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید		۲	۱۱	۵۶	۹
۱۲	توسعه مسکن	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		مسکن حمایتی	۱	۵	۰	۶
		مسکن روستایی	۱	۵	۰	۰
		مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد شهری	۱	۰	۰	۰
		سایر روش‌های ساخت	۱	۴	۰	۰
		تأمین منابع مالی	۱	۵	۰	۱
		ارتقا بهره‌وری	۱	۲	۰	۱
		اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
۱۳	گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریا محور	مدیریت گذر (ترانزیت)	۱	۱۰	۱۲	۱
		مشوق‌ها و حمایت‌ها	۱	۶	۲	۰
		زیرساخت	۱	۶	۰	۱
		اقتصاد دریا محور	۴	۱۲	۵	۴
۱۴	توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		شبکه ملی اطلاعات	۱	۱۰	۰	۴
		اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۱	۷	۰	۲
		صنعت فضایی	۱	۰	۹	۱

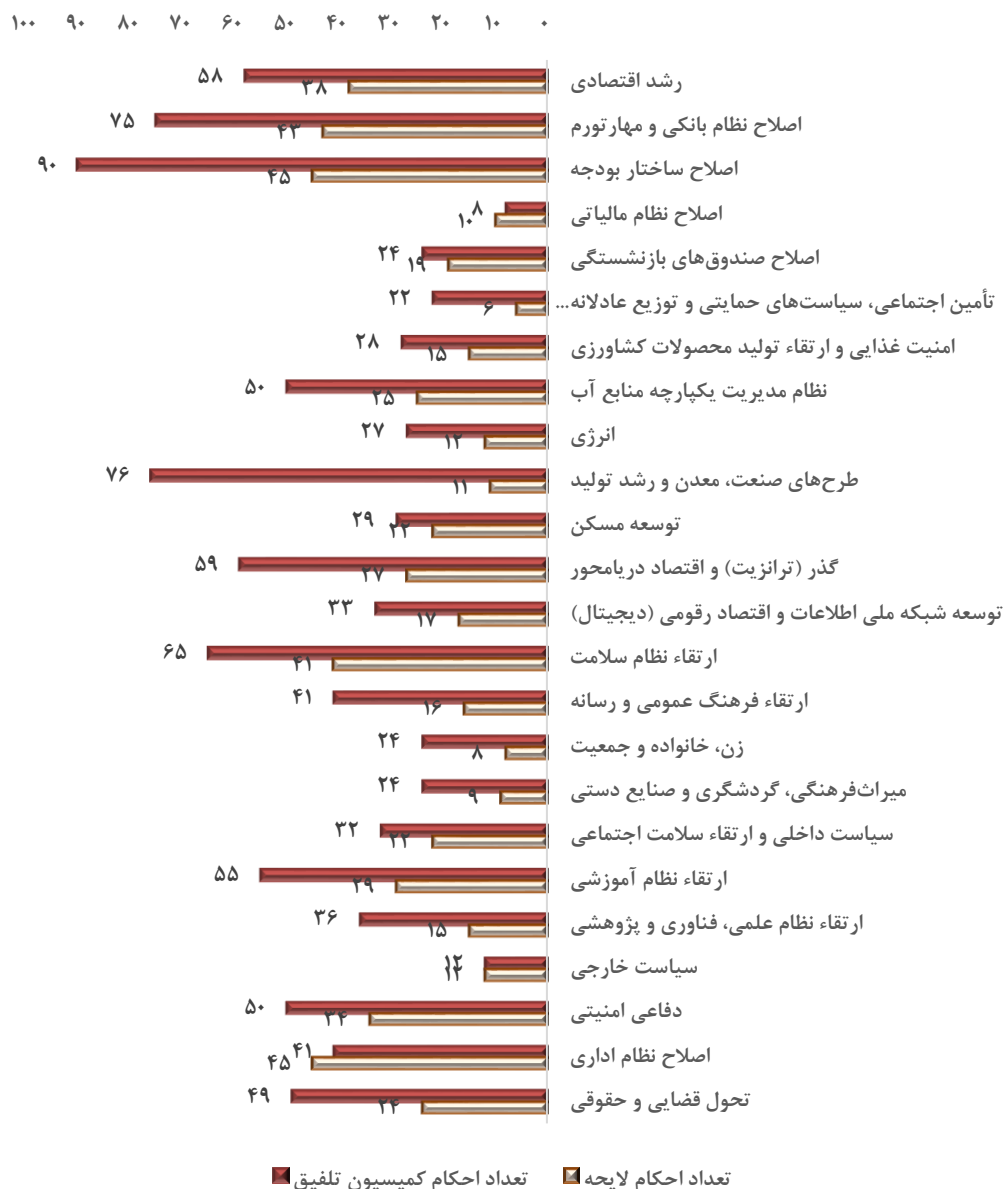


ردیف	فصل	زیر فصل	تعداد ماده	تعداد بند	جزء	تعداد تبصره
۱۵	ارتقا نظام سلامت	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		ارتقا کیفیت خدمات	۱	۴	۶	۴
		راهبردی نظام سلامت	۱	۱۵	۵	۲
		دارو و تجهیزات پزشکی	۲	۱۱	۰	۰
		بیمه سلامت	۱	۹	۹	۰
۱۶	ارتقا فرهنگ عمومی و رسانه		۵	۲۷	۳	۱۱
۱۷	زن، خانواده و جمعیت		۳	۸	۸	۸
۱۸	میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی		۲	۱۵	۵	۴
۱۹	سیاست داخلی و ارتقا سلامت اجتماعی		۳	۱۸	۹	۵
۲۰	ارتقا نظام آموزشی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		سرمایه انسانی	۱	۸	۰	۴
		کیفیت و عدالت تربیتی	۱	۱۰	۰	۲
		بازماندگان از تحصیل	۱	۳	۰	۰
		نظام مدیریتی	۱	۱۰	۲	۱
		آموزش و پرورش به مثابه امر ملی	۱	۱۲	۳	۰
۲۱	ارتقا نظام علمی، فناوری و پژوهشی	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		تحقیقات و پژوهش	۱	۰	۰	۱
		آموزش	۲	۵	۰	۷
		مرجعیت علمی	۲	۵	۰	۷
		منابع مالی	۱	۰	۱۰	۱
۲۲	سیاست خارجی	دیپلماسی سیاسی	۱	۲	۰	۱
		دیپلماسی اقتصادی	۱	۹	۰	۰
۲۳	دفاعی امنیتی		۲	۱۸	۲۸	۴
۲۴	اصلاح نظام اداری	اهداف کمی	۱	۰	۰	۰
		ساختار دولت	۱	۳	۸	۱
		سرمایه انسانی دولت	۱	۴	۰	۰
		هوشمندسازی، دولت الکترونیک	۳	۱۳	۰	۶
		ارزیابی عملکرد و ارتقا رقابت پذیری	۱	۳	۲	۱
		نظام بهره‌وری	۱	۰	۰	۰
۲۵	تحول قضائی و حقوقی		۷	۳۰	۱۴	۵
جمع						
مواد الحاقی						
تجمع						

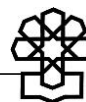
۱. دو ماده الحاقی در ۲۴ فصل متناظر با لایحه آمده است که در این بخش شمارش شده است: یک مورد در زیر فصل ارتقای کیفیت خدمات فصل نظام سلامت و یک مورد در انتهای فصل تحول قضائی و حقوقی

اگرچه به صورت شکلی تعداد مواد بدون احتساب مواد الحاقی پایانی افزایش نیافته ولی بسیاری از احکام الحاقی در قالب بند، جزء و تبصره به مواد لایحه برنامه هفتم اضافه شده است. لذا در صورتی که مجموع بندها، جزءها و تبصره‌های معادل تعداد احکام در نظر گرفته شود، مشاهده می‌گردد که تعداد احکام در لایحه برنامه هفتم توسعه معادل ۵۴۵ حکم بوده که در مصوبات کمیسیون تلفیق به ۱۰۰۸ رسیده است. نمودار زیر توزیع مقایسه‌ای احکام لایحه برنامه را با مصوبات کمیسیون تلفیق به تفکیک فصول ۲۴ گانه (بدون احتساب فصل مواد الحاقی<sup>۱</sup>) به نمایش گذاشته است.

نمودار ۱. مقایسه تعداد احکام لایحه برنامه هفتم توسعه با مصوبات کمیسیون تلفیق در فصول ۲۴ گانه



۱. فصل احکام الحاقی در انتهای گزارش نظم و ساختارمندی گزارش را با مشکل مواجه کرده است که در جمع‌بندی مجلس شورای اسلامی باید اصلاح شود.



همان طور که مشاهده می‌شود تعداد احکام در فصول اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح نظام اداری کاهش یافته و در سایر فصول با افزایش مواجه بوده است. بیشترین درصد افزایش تعداد احکام نسبت به لایحه به ترتیب در فصول «طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید»، «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد»، «زن، خانواده و جمعیت»، «میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»، «ارتقا فرهنگ عمومی و رسانه»، «ارتقا نظام علمی، فناوری و پژوهشی» و کمترین درصد افزایش تعداد احکام نسبت به لایحه در فصول «سیاست خارجی»، «اصلاح صندوق‌های بازنشستگی» و «توسعه مسکن» اتفاق افتاده است.

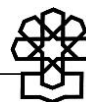
همچنین در لایحه تقدیمی دولت به مجلس شورای اسلامی ذیل ۲۲ فصل از ۲۴ فصل لایحه، ۲۳ جدول اهداف کمی وجود داشت که شامل ۱۶۲ هدف کمی و سنجه عملکردی بود، بررسی گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که تعداد جداول اهداف کمی به ۲۸ رسیده و اهداف کمی آن به ۳۵۹ مورد افزایش یافته است. البته در تعداد اهداف کمی جداول «رشد اقتصادی (فصل ۱)»، «اصلاح نظام بانکی و مهار تورم (فصل ۲)»، «اصلاح ساختار بودجه (فصل ۳)»، «اصلاح نظام مالیاتی (فصل ۴)»، «اصلاح صندوق‌های بازنشستگی (فصل ۵)»، «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد (فصل ۶)» و «توسعه مسکن (فصل ۱۱)» تغییری ایجاد نشده و تعداد اهداف کمی جدول «اصلاح نظام اداری (فصل ۲۳)» نیز ۳ مورد کاهش یافته است.

همچنین ۵ جدول در رابطه با موضوعاتی چون «مدیریت پسماند»، «بهینه‌سازی انرژی»، «عملکرد صداوسیما جمهوری اسلامی ایران»، «شاخص بهره‌وری (به تفکیک بخش)» و «افزایش بهره‌وری (به تفکیک موضوع)» ذیل مواد مختلف برنامه افزوده شد که به طور کلی حاوی ۴۹ مورد هدف کمی است. تعداد تغییرات جداول اهداف کمی و سنجه‌های عملکردی گزارش کمیسیون تلفیق برنامه نسبت به لایحه دولت و اهم شاخص‌های الحاقی به شرح جدول ذیل می‌باشد.

جدول ۲. تغییرات اهداف کمی سنجه‌های عملکردی گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم نسبت به لایحه دولت

ردیف	عنوان	تعداد	مهم‌ترین اهداف کمی الحاقی برای سال پایانی برنامه
۱	مدیریت پسماند جزء «۲» بند الحاقی «۳» ماده (۲۲)	۵	میزان تبدیل پسماندهای عادی به مواد و انرژی از کل پسماندهای عادی تولیدی در کل کشور: ۸۰ درصد (پایان برنامه)
			میزان کاهش دفن پسماندهای ویژه صنعتی از کل پسماندهای ویژه صنعتی تولیدی در کل کشور: ۷۰ درصد (پایان برنامه)
			میزان کاهش دفن پسماندهای ویژه کشاورزی از کل پسماندهای ویژه کشاورزی تولیدی در کل کشور: ۷۵ درصد (پایان برنامه)
۲	امنیت غذایی و ارتقا تولید محصولات کشاورزی	۲۵	افزایش بهره‌وری در واحد سطح: ۲ برابر
			بهره‌وری آب کشاورزی: ۵ درصد افزایش
			اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری: ۲۰ میلیون هکتار
			کاهش فرسایش خاک: حداقل ۲۰ درصد
۳	نظام مدیریت یکپارچه منابع آب	۱	توسعه کشاورزی فراسرزمینی: دو میلیون هکتار
			حقابه محیط‌زیست: ۱۰,۷ میلیارد مترمکعب

ردیف	عنوان	تعداد	مهم‌ترین اهداف کمی الحاقی برای سال پایانی برنامه
۴	انرژی ۱ (نفت و گاز)	۱	تولید نفت خام از طریق روش‌های ازدیاد برداشت و بهبود تولید: ۱۵ درصد از کل تولید نفت خام
۵	انرژی ۲ (برق)	۵	سهام نیروگاه‌های جدیدالاحداث بدون نیاز به سوخت گاز و فرآورده نفتی: ۳۰ درصد سهام اندازه‌گیری برق مصرفی مشترکان از طریق شمارشگرهای هوشمند: ۹۰ درصد میانگین بهره‌وری نیروگاه‌های جدید: ۵۵ درصد
۶	بهینه‌سازی انرژی بند الحاقی ماده (۴۶)	۷	جمع کل بهینه‌سازی در مصرف انرژی: ۹۵۵ هزار بشکه در روز معادل نفت خام مجموع میزان کل بهینه‌سازی در انرژی ۱۲۸۵ هزار بشکه در روز معادل نفت خام
۷	صنعت، معدن و رشد تولید	۲۷	تولید سالانه انواع خودرو سواری و تجاری: ۳ میلیون دستگاه استخراج زغال‌سنگ: ۱۰ میلیون تن حداکثر نسبت تردد ناوگان حمل و نقل عمومی با سوخت فسیلی در کلان‌شهرها: ۲۰ درصد ظرفیت سالانه تولید شمش آلومینیوم: ۱,۵ میلیون تن ظرفیت سالانه تولید محصولات آلومینیومی (مفتول، لوله، مقاطع و محصولات تخت و...): ۲ میلیون تن اکتشاف ذخایر عمقی و پنهان معدنی کشور به روش ژئوفیزیک هوایی و سایر روش‌های نوین: ۲ میلیون کیلومتر خطی افزایش سالانه ساخت داخل ماشین‌آلات صنعتی و تجهیزات: ۲۵۰ میلیون دلار سهام ریلی بنادر کشور: ۲۵ درصد بنادر نسل سه و بالاتر: ۳ بنادر نسل دو: ۵
۸	گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریا محور	۵	اتصال اماکن اداری، تجاری و مسکونی به تار (فیبر) نوری: ۲۰ میلیون نقطه رشد سالانه اقتصاد فضایی کشور: ۸ درصد دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی: ۵۰ درصد بهبود رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیک: رتبه ۷۵ شاخص سهم پرداختی از جیب: ۳۰ درصد حداکثر خانوارهایی که دچار هزینه‌های تحمل‌ناپذیر می‌شوند: ۲ درصد سرانه تعداد داروخانه‌ها به‌ازای هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت: ۰,۲ درصد شاخص پایش (کنترل) سه عامل قند خون، فشار خون و چربی در بیماران دیابتیک: ۲۰ درصد
۹	توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)	۸	تولید سالانه فیلم سینمایی فاخر و ارزشمند: ۲۰ افزایش سالانه مؤسسات فرهنگی هنری چندمنظوره فعال: ۲۵ درصد
۱۰	ارتقا نظام سلامت	۱۰	ساخت سالانه سریال الف ویژه: یک
۱۱	ارتقا فرهنگ عمومی و رسانه	۹	کاهش سقط جنین غیرقانونی - نسبت به وضع سال ابتدای برنامه: ۳۰ درصد کاهش میانگین سن ازدواج: یک‌سال
۱۲	عملکرد صداوسیما جمهوری اسلامی ایران بند «الف» ماده (۷۷)	۱۶	رشد سالانه اقتصاد صنایع دستی و فرش دستبافت و صنایع وابسته: ۸ درصد افزایش تعداد شاغلین حوزه تولید صنایع دستی و فرش دستبافت و صنایع وابسته: یک میلیون نفر
۱۳	زن، خانواده و جمعیت	۶	
۱۴	میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	۲	



ردیف	عنوان	تعداد	مهم ترین اهداف کمی الحاقی برای سال پایانی برنامه
۱۵	سیاست داخلی و ارتقا سلامت اجتماعی	۱	کاهش جرم و جنایت: ۵۰ درصد
			افزایش میزان توانمندسازی زنان آسیب دیده اجتماعی: ۵۰ درصد
۱۶	ارتقا نظام آموزشی	۱۴	سهام وزارت آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت با افزایش تدریجی سالانه: ۱۵ درصد
۱۷	ارتقا نظام علمی، فناوری و پژوهشی	۱۵	سهام اختراعات تجاری سازی شده از کل اختراعات ثبت شده: ۵ درصد
			رشد فروش کالاها و خدمات دانش بنیان از تولید ناخالص داخلی نسبت به سال تصویب برنامه: ۲۰۰ درصد
			رتبه صادرات محصولات با فناوری متوسط به بالا در منطقه: ۲
			افزایش شرکت های دانش بنیان: ۳۰ هزار
۱۸	شاخص بهره‌وری (به تفکیک بخش) ماده (۱۱۱)	۹	افزایش شاخص بهره‌وری بخش نفت: ۳
			افزایش شاخص بهره‌وری بخش صنعت (ساخت): ۲
			افزایش بهره‌وری بخش آب و برق و گاز: ۲
			افزایش بهره‌وری بخش ساختمان: ۳
۱۹	افزایش بهره‌وری (به تفکیک موضوع) ماده (۱۱۱)	۱۲	ارتقای شاخص بهره‌وری خدمات دولتی: ۱۰ درصد
			افزایش بازده به هکتار محصولات کلیدی در امنیت غذایی: ۲۰ درصد
			کاهش شاخص شدت مصرف انرژی: ۲۰ درصد
			افزایش بازده سرمایه صندوق های بازنشستگی: ۱۰ درصد
۲۰	تحول قضائی و حقوقی	۲۲	ارتقای شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید شرکت های دولتی: ۵ درصد
			سرانه فضای زندان برای هر زندانی: ۱۳ متر
			افزایش دستمزد (به قیمت ثابت) زندانیان شاغل نسبت به تعداد زندانیان واجد شرایط اشتغال: ۱۰۰ درصد
			نسبت ثبت الکترونیک فوری (کمتر از پنج دقیقه) خلاصه معاملات به کل معاملات: ۱۰۰ درصد
			سرانه تعداد وکیل دارای پروانه فعال به ازای هر ۱۰۰ هزار نفر جمعیت: ۱۷۸
			نسبت تعداد ضابطان قضائی مجهز به دستگاه ضبط تصویر و صدا به تعداد کل ضابطان قضائی: ۹۵ درصد
			افزایش تعداد قاضی و کارمند دادگستری نسبت به سال اول برنامه: ۴۰ درصد
میزان دسترسی آحاد مردم به روش های جایگزین رسیدگی قضائی: ۹۰ درصد			
۲۱	جمع اهداف الحاقی	۱۹۷	

از جمله مواردی که به شکل قابل توجهی به تعداد اهداف کمی لایحه برنامه افزوده شده است می توان به موارد زیر اشاره کرد:

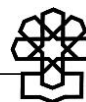
- صنعت، معدن و رشد تولید، ۲۷ مورد اضافه شده است.
- امنیت غذایی و ارتقا تولید محصولات کشاورزی، ۲۵ مورد اضافه شده است (۱ هدف به ۲۶ هدف افزایش یافته است).
- تحول قضائی و حقوقی، ۲۲ مورد اضافه شده است.
- ارتقا نظام علمی، فناوری و پژوهشی، ۱۵ مورد اضافه شده است.
- ارتقا نظام آموزشی، ۱۴ مورد اضافه شده است.

- ارتقا نظام سلامت، ۱۰ مورد اضافه شده است.
  - ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه، ۹ مورد اضافه شده است.
  - توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی (دیجیتال)، ۸ مورد اضافه شده است.
  - زن، خانواده و جمعیت، ۶ مورد اضافه شده است.
  - مدیریت گذر (ترانزیت)، ۵ مورد اضافه شده است.
- علاوه بر افزایش تعداد اهداف کمی برنامه هفتم توسعه در گزارش کمیسیون تلفیق برخی اهداف کمی تغییر کرده است که مستقل از قابل تحقق بودن یا نبودن آنها، اهم آن عبارت است از:
- در جدول انرژی ۱ (نفت و گاز)؛ کاهش مصرف نهایی از طریق اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف سوخت از ۶۲۵ به ۱۲۸۵ (معادل هزار بشکه نفت خام در روز) افزایش یافته است.
  - در جدول انرژی ۲ (برق)؛ ظرفیت منصوبه تجدیدپذیر از ۷ هزار ۳۸۸ به ۱۰ هزار مگاوات افزایش یافته است.
  - در جدول توسعه مسکن؛ دسترسی به مسکن از ۷,۵ به ۱۲ سال افزایش یافته است.
  - در جدول گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور میزان ترانزیت زمینی کالا از ایران از ۳۰ میلیون تن به ۵۰ میلیون تن افزایش یافته است.
  - در جدول ارتقا نظام سلامت؛ سرانه پزشک به جمعیت از ۲,۳ به ۲ کاهش یافته است.
  - اگرچه به تعداد اهداف کمی در جدول ارتقای فرهنگ عمومی و رسانه ۹ هدف اضافه شده ولی تمامی ۶ هدف موجود در لایحه دولت به صورت کامل تغییر کرده است.
  - به تعداد اهداف کمی در جدول سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی تنها یک هدف اضافه شده ولی تمامی ۴ هدف موجود در لایحه دولت به صورت کامل تغییر کرده است.
  - هدف کمی کاهش ۱۰ درصدی بازماندگان از تحصیل با اولویت دوره ابتدایی از جدول ارتقا نظام آموزشی حذف شده است.
  - در جدول ارتقا نظام علمی، فناوری و پژوهشی؛ رتبه ایران در شاخص نوآوری از ۴۸ به ۴۲ کاهش یافته است.
  - از جدول اصلاح نظام اداری ۳ هدف کمی حذف شده است؛ برای مثال هدف کمی پیش‌بینی شده برای «دریافت خدمات دولت بدون مراجعه حضوری، بدون ارسال مدرک و بدون مداخله انسانی» حذف شده است.

### ۳. ارزیابی محتوایی مصوبات کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه در مقایسه با لایحه برنامه هفتم

با توجه به اینکه اظهارنظر در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه و مهم‌ترین نقاط قوت و ضعف آن در گزارش «[اظهارنظر کلی در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه](#)» به شماره مسلسل ۱۹۰۵۱ و سایر گزارش‌های این مرکز منتشر شده است، در این بخش بر مقایسه مصوبه کمیسیون تلفیق با لایحه برنامه تمرکز شده و در سه بخش «مواردی که منجر به تقویت لایحه شده»، «مواردی که منجر به تضعیف لایحه شده» و «ارزیابی فصل مواد الحاقی»، اهم موارد بیان شده است:





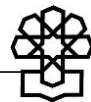
### ۱-۳. اهم مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تقویت لایحه دولت شده است

در این بخش تمرکز بر احکامی است که علی‌رغم اهمیت در لایحه دولت مغفول یا نیازمند تقویت بوده و در گزارش کمیسیون تلفیق بدان پرداخته شده است:

#### جدول ۳. مصادیق مصوبات تقویت‌کننده لایحه

مصادیق مصوبات تقویت‌کننده لایحه	حوزه تخصصی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تغییر رویکرد به افزایش بهره‌وری به‌عنوان یک از ارکان رشد اقتصادی با انتقال مأموریت پیگیری افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید از سازمان اداری و استخدامی کشور به سازمان برنامه؛ تبصره ماده (۲).</li> <li>- افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری جدید در میداين مشترک با تدقیق نحوه تسویه بدهی دولت به صندوق توسعه ملی از طریق سرمایه‌گذاری در میداين نفتی بدون واگذاری مالکیت و حاکمیت و تأمین منابع ارزی و ریالی این پروژه‌ها از منابع داخلی خود، بازار سرمایه، سرمایه‌گذاران مردمی و سرمایه‌گذاران خارجی؛ بند «ب» ماده (۳).</li> <li>- تسهیل تأمین مالی از طریق توسعه نظام وثایق و ساماندهی نحوه توثیق آنها؛ بند «ث» ماده (۳).</li> <li>- 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 «ت» ماده (۴).</li> <li>- هوشمندسازی، رفع موازی‌کاری، پیشگیری از فساد و بازرسی محوری و بهبود فضای کسب و کار با یکپارچه‌سازی فرایندهای وصول حق بیمه و مالیات در سازمان مالیاتی؛ بند «ث» ماده (۴).</li> <li>- حرکت به سمت اصلاح نظام بانکی با تمهید منابع مالی برای افزایش سرمایه بانک‌های دولتی و غیردولتی و تلاش برای رفع ناترازی نظام بانکی؛ بند «الف» و بند الحاقی ۲ ماده (۸).</li> <li>- ایجاد سازوکار خروج دارایی‌های غیر نقدشونده از ترازنامه بانک‌ها با راه‌اندازی سامانه‌های «املاک و مستغلات شبکه بانکی» و «سهامداری شبکه بانکی»؛ بند «ب» ماده (۸).</li> <li>- تسهیل سالم‌سازی نظام بانکی با تمهید منابع مالی برای جبران تعهدات و پرداخت بدهی‌های بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی در حال‌گزر؛ بند «ج» ماده (۸).</li> <li>- ارتقا ظرفیت مبارزه با فسادهای کلان تخریب‌کننده فضای اقتصادی کشور با 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 ۲ بند «ج» ماده (۸).</li> <li>- ظرفیت‌سازی برای تأمین مالی پایدار طرح‌های کلان توسعه‌ای با برنامه‌ریزی برای ایجاد «بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران»؛ بند الحاقی ۱ ماده (۸).</li> <li>- تکلیف سازمان به تدوین و ارائه قوانین بودجه سنواتی به‌صورت برنامه‌محور (حاوی برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی)؛ بند «ت» ماده (۱۳).</li> <li>- تکلیف به سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی به ارائه زمان‌بندی برای واگذاری سهام مدیریتی، استفاده از سازوکار واگذاری مدیریت، واگذاری تدریجی شرکت‌های کوچک تحت مدیریت و تعیین ضوابط برای انتصاب مدیرعامل و هیئت مدیره آنها؛ بند «پ» ماده (۲۹).</li> <li>- فراهم‌کردن زیرساخت تدریجی اصلاح مشاغل سخت زیان‌آور و دسته‌بندی آنها؛ بند «د» ماده (۲۹).</li> <li>- اصلاح تدریجی معافیت‌های پرداخت حق بیمه برای دهک‌های بالای درآمدی؛ بند «ش» ماده (۲۹).</li> <li>- تعیین شرط سن ۶۵ سال برای مرد و ۶۰ سال برای زن و سابقه بازنشستگی ۳۵ سال برای مرد و ۳۰ سال برای زن برای بیمه‌شدگان جدیدالورود و مجاز شدن مستخدمین موجود از این امکان؛ بند «خ» ماده (۲۹).</li> <li>- تکلیف به ایفای تعهدات دولت به سازمان تأمین اجتماعی (وفق بند «ه» ماده (۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی) و پیشگیری از ایجاد بدهی‌های جدید در قالب عدم ایفای تعهدات در راستای اجرای تکلیف سیاست‌های کلی برنامه هفتم مبنی بر تادیه بدهی‌ها؛ بند «ب» و تبصره بند الحاقی ماده (۲۹).</li> </ul>	اقتصاد و بخش عمومی

مصادیق مصوبات تقویت کننده لایحه	حوزه تخصصی
<p>- تشویق سرمایه‌گذاری از طریق محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی به کالاهای اساسی یارانه‌ای، کالاها و خدمات انحصار طبیعی و عمومی (ارائه توسط دولت) و تکلیف شرکت‌های پذیرفته شده در بهابازار (بورس) تهران و فرابورس ایران و شرکت‌های فرعی و زیرمجموعه به عرضه محصولات خود از طریق بهابازار (بورس) های کالایی؛ جزء «۳» بند «ج» ماده (۴۸).</p>	
<p>- 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؛ بند «الف» ماده (۱۵).</p> <p>- تکلیف وزارت نفت به واگذاری حداقل پنج درصد (۵٪) از توان تولید نفت کشور و حداقل ۱۰ درصد از توان تولید گاز کشور به شرکت‌های متقاضی غیردولتی؛ بند «ب» ماده (۱۵).</p> <p>- افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری در میداین گازی جهت بهبود ناترازی گاز طبیعی از طریق واگذاری تمامی منابع حاصل از سهم دولت از درآمد صادرات گاز طبیعی از این میداین به سرمایه‌گذار؛ جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۵).</p> <p>- اختصاص گاز تولیدی از میداین جدید و همچنین طرح‌های جمع‌آوری و بهره‌برداری از گازهای مشعل (فلر) به صنایع انرژی‌بر و پتروشیمی‌ها در صورت سرمایه‌گذاری آنها در تولید (خود تأمین)؛ جزء «۲» بند «ب» ماده (۱۵).</p> <p>- ایجاد زمینه مبادله سهمیه حامل‌های انرژی (به‌استثنای نفت گاز) به‌منظور توزیع عادلانه یارانه حامل‌های انرژی؛ بند «الف» ماده (۳۱).</p> <p>- تکلیف وزارت نفت به اندازه‌گیری و پایش لحظه‌ای مبادله مواد نفتی (نفت، گاز و مشتقات آنها) در طول زنجیره تولید و تأمین انرژی کشور؛ جزء «۲» بند «پ» ماده (۴۴).</p> <p>- 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).</p> <p>- 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 «۱» بند «الف» ماده (۴۶).</p> <p>- مردمی‌سازی بهینه‌سازی مصرف انرژی با توسعه بازار مبادله گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی؛ بند «پ» ماده (۴۶).</p> <p>- ایجاد حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی به‌منظور تضمین تسویه گواهی‌های صرفه‌جویی انرژی؛ بند «الف» ماده (۴۶).</p> <p>- وضع عوارض عدم جمع‌آوری گازهای مشعل؛ بند «ث» ماده (۴۶).</p> <p>- تکلیف وزارت صنعت، معدن و تجارت به تدوین سند «راهبرد ملی پیشرفت صنعتی و ارتقای زنجیره‌های ارزش کشور»؛ بند «ت» ماده (۴۸).</p> <p>- 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 «۴» بند «ب» ماده (۴۸).</p> <p>- مجاز شدن ورود تجهیزات و ماشین‌آلات حفاری و اکتشاف معادن نو و کارکرده (با عمر کمتر از ده سال) و خرید و انتقال دانش فنی روز دنیا؛ جزء «۱۴» بند «ب» ماده (۴۸).</p> <p>- 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 «۱۶» بند «ب» ماده (۴۸).</p> <p>- 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؛ تبصره «۱» ماده (۶۱).</p> <p>- تکلیف مرکز ملی فضای مجازی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به تدوین «برنامه ملی توسعه هوش مصنوعی»؛ بند الحاقی (۳) بند «پ» ماده (۶۵).</p>	<p>زیربنایی و تولیدی</p>



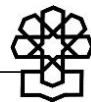
مصادیق مصوبات تقویت کننده لایحه	حوزه تخصصی
<p>- اختصاص حداقل ۵ درصد اعتبارات مصوب سازمان‌های بیمه‌گر پایه سلامت به ارتقای اصول پیشگیری در سطح جامعه در موارد خودمراقبتی (پایش عوامل خطر متابولیک)، ورزش، تغذیه سالم، بهداشت روان و مهار (کنترل) مصرف دخانیات بر اساس اطلاعات موجود در پرونده الکترونیکی سلامت؛ بند الحاقی ۴ به ماده (۷۳).</p> <p>- تکلیف به طراحی شاخص‌های ارزیابی وضعیت خانوار زنان سرپرست و بدسرپرست و سطح‌بندی حمایت‌ها در شش ماهه اول برنامه؛ جزء (۱) بند «پ» ماده (۸۰).</p> <p>- برنامه‌ریزی برای حداقل نرخ باروری دو و نیم (۲,۵) فرزند در پایان برنامه از طریق اقدامات حمایتی و راهبردهای لازم را مبتنی بر اطلس جمعیتی جهت رشد سالانه ازدواج و موالید، کاهش سالانه سقط جنین و ناباروری، کاهش میانگین سن ازدواج، کاهش فاصله بین تولد فرزندان به‌ویژه تولد فرزند اول پس از ازدواج و مدیریت مهاجرت داخلی و خارجی؛ بند «پ» ماده (۸۱).</p>	اجتماعی
<p>- تکلیف وزارت آموزش و پرورش به بازنگری اساسنامه مؤسسه صندوق ذخیره فرهنگیان در راستای نقش‌پذیری فرهنگیان در هیأت امنای و مدیریت صندوق، ایجاد شفافیت مالی و محاسباتی، رفع تعارض منافع و تعیین وضعیت حقوقی آن و الزام صندوق مزبور به واگذاری هشتاد درصد (۸۰٪) از بنگاه‌های زیرمجموعه؛ تبصره ۲ بند «ج» ماده (۸۸).</p> <p>- مشارکت نهادهای عمومی غیردولتی، شهرک‌های صنعتی، صاحبان صنایع و مشاغل اتحادیه‌های حرفه‌ای اصناف و بنگاه‌های اقتصادی، شهرک‌های صنعتی و پارک‌های علم و فناوری در راه‌اندازی هنرستان‌های جوار کارخانه و آموزش‌های فنی، حرفه‌ای و مهارتی و کاروانش در دوره متوسطه دوم؛ بند «ث» ماده (۸۹).</p> <p>- تعیین تکلیف نحوه رجحان افرادی که در امور آموزشی و پرورشی با واحدهای دولتی و غیردولتی آموزش و پرورش همکاری داشته‌اند در آزمون‌های استخدامی؛ بند الحاقی ۲ ماده (۸۹).</p> <p>- موقوف‌الاجرا شدن قانون بازگشایی مدارس در اول مهرماه هر سال و محول کردن شروع و پایان سال تحصیلی به شورای عالی آموزش و پرورش؛ تبصره بند الحاقی ۵ ماده (۹۱).</p>	فرهنگی و آموزشی
<p>- 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 فراسرزیمینی 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).</p> <p>- الزام ستاد کل نیروهای مسلح به تحول و بهینه‌سازی خدمت وظیفه عمومی و ارائه تسهیلاتی برای مشمولان دارای دو فرزند و بیشتر؛ بند «ت» ماده (۱۰۲).</p>	امور سیاسی و امنیتی
<p>- تکلیف سازمان اداری و استخدامی به شناسایی فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت‌های ذاتی دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات موازی و غیرضرور و ممانعت از تخصیص بودجه به آنها و پیشنهاد حذف آنها؛ جز ۱ بند «الف» ماده (۱۰۵).</p> <p>- تکلیف کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌های برنامه و بودجه کشور، اداری و استخدامی کشور، حفاظت محیط‌زیست کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری به تهیه برنامه تحول رقومی (دیجیتال) بخش خود و طرح (پروژه) های پیشران به‌همراه سازوکارهای تأمین مالی آن منطبق با پیشنهادها و توانمندی‌های اجرایی بخش غیردولتی، بند الحاقی «۱» ماده (۱۰۷).</p>	امور اداری
<p>- تکلیف سازمان ثبت احوال به ابلاغ گواهی انحصار وراثت موضوع ماده (۳۶۰) قانون امور حسبی مصوب ۱۳۱۹/۴/۲ را براساس داده‌ها و اطلاعات موجود از قبیل پایگاه اطلاعات سبب و نسبی و بدون نیاز به درخواست وراثت و ذی‌نفعان ظرف مدت بیست روز پس از ثبت واقعه وفات صادر و به وراثت و ذی‌نفعان، بند «ث» ماده (۱۱۳).</p> <p>- تکلیف قوه قضائیه به استانداردسازی متن قراردادهای صادره از سوی دفاتر اسناد رسمی و طبقه‌بندی آنها با اولویت وکالت‌نامه‌ها یا قراردادهای صلح با موضوع اموال غیرمنقول، خودرو و سهام شرکت‌ها و ایجاد پایگاه جامع وکالت‌نامه‌ها و قراردادهای صلح صادره با قابلیت پاسخ به استعلام؛ بند الحاقی ۱ ماده (۱۱۳).</p> <p>- انتقال سازمان ثبت‌اسناد و املاک کشور به وزارت دادگستری؛ بند الحاقی ماده (۱۱۴).</p>	امور قضائی و حقوقی

## ۲-۳. اهم مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تضعیف لایحه دولت شده است

در این بخش تمرکز بر احکامی است که حکم مندرج در لایحه مطلوب و ضروری ارزیابی می‌شده ولی در گزارش کمیسیون تلفیق، حذف شده و یا اینکه احکامی اضافه شده که واجد آثار نامطلوب خواهند بود یا ضرورتی به طرح آنها در قانون برنامه هفتم توسعه نبوده است:

## جدول ۴. مصادیق مصوبات تضعیف‌کننده لایحه

حوزه تخصصی	مصادیق مصوبات تضعیف‌کننده لایحه
اقتصاد و بخش عمومی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- تعارض در تعیین متولی قانونی پایگاه داده‌های پایه کشور اعم از اطلاعات اقامتی اشخاص حقیقی؛ بند الحاقی ۱ ماده (۵) و بند «د» ماده (۸۵).</li> <li>- در حکم اموال عمومی دانستن اموال شرکت‌های تابعه و وابسته به دستگاه‌های اجرایی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی، سازمان‌ها و صندوق‌های بازنشستگی، شرکت‌های سهام عدالت مستقل از میزان سهام این اشخاص در این شرکت‌ها؛ بند الحاقی (۲) ماده (۵).</li> <li>- سلب مسئولیت از وزارتخانه‌های بخشی و سازمان مالیاتی در جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد و الزام بانک مرکزی به ایجاد تورم منفی (تقویت ارزش پول ملی) یا تورم صفر یا کاهش ۵ ساله و مداوم نرخ ارز که غیر ممکن است و با سایر متغیرهای هدف‌گذاری شده در جداول کلان (تورم و نقدینگی) سازگار نیست؛ ذیل ماده (۱۱).</li> <li>- حذف بند «ب» ماده (۲۷) در خصوص سقف‌گذاری معافیت مالیاتی اشخاص حقیقی که در راستای انضباط بخشی و ساماندهی معافیت‌های مالیاتی اشخاص حقیقی و برقراری عدالت مالیاتی بوده است.</li> <li>- حذف تبصره بند «پ» ماده (۲۷) در خصوص تکلیف به دولت به ارائه لایحه مالیات بر مجموع درآمد خانوار ظرف مدت شش ماه.</li> <li>- تکلیف به تدوین آیین‌نامه برای تعیین نحوه توزیع عوارض آلاینده‌های صنایع و معادن با اولویت اختصاص آن عوارض به محل استقرار صنایع و معادن که در ماده (۴۰) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده اخیراً تصویب شده است؛ بند الحاقی به ماده (۲۷).</li> <li>- حذف اصلاحات سنج‌های صندوق‌های بازنشستگی برای بیمه‌پردازان فعلی که دولت در راستای حل بحران ناپایداری مالی صندوق‌های بازنشستگی پیشنهاد داده بود در فرایند اصلاح این بند؛ بند «خ» ماده (۲۹).</li> <li>- حذف بند «چ» ماده (۳۳) که در خصوص کنترل بار مالی شورای قیمت‌گذاری توسط هیأت وزیران بوده است.</li> <li>- حذف بند «پ» ماده (۵۸) که در خصوص هدفمندسازی معافیت مالیاتی واحدهای جدید مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با هدف توسعه صادرات بوده است.</li> <li>- تکلیف به تأمین بودجه تقویت بنیه دفاعی از طریق تهاجر نفت خام و میعانات گازی در صورت عدم تأمین ریالی که منجر به عدم شفافیت بودجه و اختلال در فروش نفت خواهد بود؛ بند «الف» ماده (۱۰۲).</li> </ul>
زیربنایی و تولیدی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- اضافه‌شدن اهداف متعدد، مبهم، بدون قابلیت سنجش و بعضاً جهت‌دهنده نادرست و فاقد اولویت در سطح برنامه توسعه در فصول مختلف از جمله فصل ۷.</li> <li>- تکلیف شورای رقابت به ایجاد نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های نفت و گاز و پتروشیمی، برق، کشاورزی و مواد غذایی، زمین و حمل و نقل بدون در نظر گرفتن ملاحظات ایجاد تنظیم‌گران بخشی و رفع تعارض‌های مربوطه؛ جزء «۱» بند «ج» ماده (۴۸).</li> <li>- اختصاصی‌سازی منابع بودجه سالانه با اختصاص یک درصد (۰/۱) منابع حاصل از صادرات نفت و گاز سهم دولت برای تکمیل و اجرای طرح (پروژه) های حمل‌ونقل ریلی؛ جزء ۳ بند «ث» ماده (۵۷).</li> <li>- واگذاری اختیار تصمیم‌گیری در خصوص یک درصد (۰/۱) از اعتبارات طرح‌های توسعه‌ای سالانه شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت نفت به صندوق نوآوری و شکوفایی هشتاد درصد (۸۰/٪) و صندوق علوم، تحقیقات و فناوری بیست‌درصد (۲۰/٪)؛ جزء «۸» ماده (۹۹).</li> </ul>



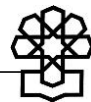
مصادیق مصوبات تضعیف کننده لایحه	حوزه تخصصی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اختصاص منابع تبصره «۱» قانون بودجه برای مصارف مختلف</li> <li>- تکلیف کلیه شرکت‌های تولیدکننده و واردکننده خودرو و موتور سیکلت به هزینه کرد یک درصد از درآمد فروش علاوه بر سایر حقوق دولتی پرداخت شده در جهت خرید آمبولانس و موتورلانس برای جمعیت هلال‌احمر؛ بند الحاقی (۱) به ماده (۶۹).</li> <li>- اختصاص چهل و دو درصد (۴۲٪) از کلیه درآمدهای خدمات ثبتی برای پیشگیری و آمادگی و افزایش تاب‌آوری در مقابل حوادث و تغییرات اقلیمی در اختیار جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی که ارتباطی با موضوع ثبت ندارد و عدم شفافیت بودجه است (البته این موضوع در حال حاضر در قانون اساسنامه هلال‌احمر هم وجود دارد)؛ بند الحاقی (۴) به ماده (۷۰).</li> <li>- تکلیف دولت به قیمت‌گذاری تجهیزات و ملزومات پزشکی مصرفی و مکمل‌های دارویی، رژیم غذایی، تغذیه‌ای و مواد اولیه دارویی و فرآورده‌های دارویی و ایمن‌ساز (واکسن) که منجر به تضعیف توان تولید خواهد شد؛ بند الحاقی (۱) به ماده (۷۱).</li> </ul>	اجتماعی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اضافه‌شدن اهداف متعدد، مبهم، بدون قابلیت سنجش و بعضاً جهت دهنده نادرست و فاقد اولویت در سطح برنامه توسعه در فصول مختلف</li> <li>- استفاده از تعابیر بدون ارائه تعریف مشخص اعم از «مسجدمحوری» در بند «ث» ماده (۷۵)، «طرح احیا و فعال‌سازی اوقاف» در بند «ج» ماده (۷۵)، «خانه‌های ترویج فرهنگ ایثار» در بند الحاقی (۲) ماده (۷۵)، «زیرساخت‌های اقلیم‌های فرهنگی» در بند الحاقی (۵) ماده (۷۵).</li> <li>- الزام دولت به تحت پوشش بیمه تأمین اجتماعی قرار دادن «اصحاب فرهنگ، هنر و رسانه» در بند الحاقی (۴) ماده (۷۵)، «خدامان مساجد» در بند الحاقی (۵) ماده (۷۶) و هزار و پانصد نفر از راهنمایان تورهای گردشگری خارجی در بند الحاقی (۵) ماده (۸۳) برخلاف منطق بند «ش» ماده (۲۹) دال بر ساماندهی بارهای مالی تحمیل شده بر صندوق‌های بازنشستگی.</li> <li>- تکلیف فعالین صوت و تصویر فراگیر مجاز به بارگذاری محتوای خود صرفاً از طریق پنجره واحد سازمان صدا و سیما که فراتر از تنظیم‌گری است؛ بند «ب» ماده (۷۶).</li> <li>- تکلیف صداوسیما به کاهش سالانه ده درصد (۱۰٪) از حجم تبلیغات آگهی بازرگانی و تکلیف دولت به جبران کاهش منابع درآمدی این سازمان؛ تبصره «۱» بند «الف» ماده (۷۷).</li> <li>- تکلیف به افزایش هفتاد و پنج درصدی (۷۵٪) سهم سازمان صدا و سیما از منابع بودجه عمومی؛ تبصره ۲ بند «الف» ماده (۷۷).</li> <li>- حذف مجوز سازمان اداری استخدامی در خصوص استخدام نیروی انسانی در وزارت آموزش و پرورش و تکلیف به استخدام حداقل معادل تعداد معلمانی که از آموزش و پرورش خارج می‌شوند؛ بند الحاقی ماده (۸۸).</li> <li>- افزایش بودجه وزارت آموزش و پرورش به ۱۵ درصد بودجه عمومی بدون تعیین نحوه تأمین آن، علی‌رغم تأکید سیاست‌ها بر رفع ناترازی بودجه؛ جدول ماده (۸۷) و الحاقی ۴ ماده (۹۱).</li> <li>- حذف تبصره ماده (۹۴) لایحه در خصوص جذب بیست درصد (۲۰٪) ظرفیت پذیرش دانشجویان کارشناسی‌ارشد و دکترای تخصصی از میان دانشجویان ممتاز و با شیوه پذیرش استاد محور برای مشارکت دادن دانشجویان پذیرفته شده در اجرای طرح‌های مرتبط با نیازهای کشور.</li> <li>- حذف منطبق کلی حاکم بر ماده (۹۶) لایحه و بندهای «الف» تا «ت» آن در خصوص اصلاح نظام تأمین مالی تحصیلات عالی.</li> <li>- تکلیف به ایجاد دانشگاه جامع اسلامی بدون رعایت فرآیندهای کارشناسی در دولت؛ تبصره ۳ بند «الف» ماده (۹۶).</li> </ul>	فرهنگی و آموزشی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اختصاص منابع حاصل از بهره‌برداری معادن معدنی در محدوده‌های امنیتی و دفاعی به تقویت زیرساخت صنایع دفاعی علاوه بر سایر منابع مالی در نظر گرفته‌شده اعم از پنج درصد (۵٪) از کل منابع بودجه عمومی؛ بند «پ» ماده (۱۰۲).</li> <li>- احکام خاص برای فرماندهی محترم انتظامی خارج از روال‌های نظام اداری - استخدامی و متفاوت از سایر کارکنان دولت، بندهای الحاقی به ماده (۱۰۳).</li> </ul>	امور سیاسی و امنیتی

حوزه تخصصی	مصادیق مصوبات تضعیف کننده لایحه
امور اداری	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حذف مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی از تعریف دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون برنامه؛ بند «پ» ماده (۱).</li> <li>- اعطای مجوز به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به منظور ایجاد «شرکت ارتباطات بین‌الملل»، بند الحاقی «۲» ماده (۶۵).</li> <li>- اعطای فوق‌العاده خدمتگزاری و فوق‌العاده سرایداری به ترتیب معادل سی و پنج درصد (۳۵٪) و پنجاه درصد (۵۰٪) از حداقل حقوق مندرج در قوانین بودجه سالانه علاوه بر حقوق و مزایای دریافتی به خدمتگزاران و خدمتگزاران سرایدار بعد از گذراندن دوره‌های کارآموزی ویژه وزارت آموزش و پرورش بدون تعیین نحوه تعیین بار مالی؛ تبصره بند «ب» ماده (۸۸).</li> <li>- مستثنی شدن قوه قضائیه از قانون مدیریت خدمات کشوری؛ ماده الحاقی (بین ماده ۱۱۶ و ۱۱۷).</li> <li>- اعطای امتیاز خاص به پست‌های حقوقی دستگاه‌های اجرایی، بند الحاقی ماده (۱۱۷).</li> <li>- اضافه شدن جداول شاخص بهره‌وری به تفکیک بخش و موضوع بدون مشخص شدن مبانی پشتیبان و بعضاً متعارض با اهداف کمی سایر بخش‌ها؛ ماده (۱۱۱).</li> <li>- حذف بند «ث» ماده (۱۰۶) در خصوص تکلیف سازمان اداری و استخدامی به تنظیم برنامه‌های آموزشی و توسعه قابلیت‌های مدیران.</li> </ul>
امور قضائی و حقوقی	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حذف بخشی از بند «پ» ماده (۱۱۳) در خصوص مکلف شدن مراجع دارای اطلاعات به ارائه کلیه اطلاعات خود در مورد اموال مدعیان اعسار یا ورشکستگی و محکوم‌علیه و بدهکار و امکان توقیف، رفع توقیف و برداشت آن‌ها به قوه قضائیه.</li> <li>- افزایش بودجه قوه قضائیه از ۲,۹ درصد به حداقل ۴ درصد از منابع بودجه عمومی دولت (منابع عمومی و اختصاصی) بدون تعیین محل تأمین منابع یا کاهش سهم چه دستگاهی؛ بند الحاقی ۲ ماده (۱۱۳).</li> </ul>

### ۳-۳. ارزیابی فصل احکام الحاقی

در پایان گزارش کمیسیون تلفیق یک فصل به عنوان فصل مواد الحاقی اضافه شده که خود شامل سه فصل محیط‌زیست (ماده الحاقی ۱ با ۱۰ بند)، مدیریت شهری (ماده الحاقی ۲ با ۵ بند) و شرکتهای دولتی (ماده الحاقی ۳ با ۱۳ بند) و نیز ۱۱۸ ماده الحاقی دیگر بدون دسته بندی موضوعی است. همچنین دو ماده الحاقی شامل یک ماده در زیر فصل ارتقای کیفیت خدمات فصل نظام سلامت و یک ماده در انتهای فصل تحول قضائی و حقوقی نیز اضافه شده‌اند که تعداد مواد الحاقی را در مجموع به ۱۲۳ ماده الحاقی می‌رساند.

بررسی‌ها حاکی از آن است که بسیاری از مواد الحاقی در واقع دربرگیرنده مسئولیت‌های حاضر دستگاه‌ها و یا بیان امور بدیهی بوده و در واقع نیازی به قانون‌گذاری در این موارد وجود ندارد و برخی از احکام نیز تکرار احکام در فصول ۲۴گانه است. در خصوص سایر موارد هم اگرچه تعداد محدودی از مواد، احکام مهم و مطلوبی هستند، لیکن فراوانی مواد دارای آثار نامطلوب بیشتر است. لذا با توجه به اینکه بر اساس توضیحی که در مقدمه داده شد عمده این مواد در جلسات رسمی کمیسیون تلفیق بحث و بررسی نشده و به صورت تجمیعی تصویب شده‌است، بنابراین پیشنهاد می‌شود فصل مواد الحاقی به کمیسیون تلفیق ارجاع شده و مورد بررسی دقیق‌تر قرار گیرد.



### جدول ۵. مصادیق مواد فصل الحاقی که واجد آثار مطلوب است

شماره ماده	برخی از مواد فصل الحاقی ها که واجد آثار مطلوب است
الحاقی ۱۸	تأمین منابع مالی برای حساب «سرمایه‌گذاری نفت و گاز کشور» جهت سرمایه‌گذاری در اکتشاف یا توسعه میادین جدید نفت و گاز و یا نگهداشت و افزایش تولید میادین موجود کشور با اولویت میادین مشترک به‌ویژه فشارافزایی میدان گازی مشترک پارس جنوبی و مشارکت در اجرای طرح‌های بهینه‌سازی و مدیریت مصرف انرژی کشور به‌ویژه کاهش ناترازی گاز طبیعی و...
الحاقی ۲۴	ارائه مشوق‌های مالیاتی برای افزایش سرمایه شرکت‌ها به‌روش صرف سهام و نیز تسهیل فرایندهای افزایش سرمایه.
الحاقی ۲۹	تعیین تکلیف فرمول نحوه محاسبه قیمت خوراک تحویلی به پتروشیمی‌ها و سایر صنایع به‌جهت عدم‌تغییر مداوم در قوانین بودجه سنواتی و مقررات دولت.
الحاقی ۷۷	تکلیف به ایجاد پایگاه اطلاعات پایه وضعیت تحصیلی آموزش عالی کشور.
الحاقی ۹۶	تکلیف به ساماندهی پذیرش دانشجو در کلیه مقاطع تحصیلی و تعیین سهمیه هر یک از کدرشته محل‌ها بر اساس آمایش منطقه‌ای و ملی.
جزء ۱ الحاقی ۱۰۶	توسعه روش‌های مشارکتی و غیرقضائی در حل و فصل دعاوی از قبیل داوری، میانجی‌گری، صلح و سازش و مذاکره.
الحاقی ۱۱۴	تکلیف قوه‌قضائیه به تعیین نحوه سنجش تمکن مالی، پذیرش کلی یا نسبی اعسار و سازوکار تقسیط هزینه دادرسی و ارائه اطلاعات مربوط به ادعای اعسار برای لحاظ شدن در اعتبارسنجی.
الحاقی ۱۲۱	تکلیف معاون حقوقی رئیس‌جمهور به اجرای اصل چهل و نهم (۴۹) قانون اساسی در خصوص مصادره ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع.

### جدول ۶. مصادیق مواد فصل الحاقی که واجد آثار نامطلوب است

شماره ماده	برخی از مواد فصل الحاقی ها که واجد آثار نامطلوب است
الحاقی ۱	نگاه تک بعدی به مساله محیط زیست و در نظر نگرفتن مسائل مربوط به تولید؛ جزء ۳ بند «ت» و بندهای «ج»، «ح»، «خ»
الحاقی ۷	مکلف کردن کلیه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به تخصیص ۱۵ درصد از ردیف مسئولیت اجتماعی خود برای توسعه ورزش بدون در نظر گرفتن حوزه فعالیت هر شرکت و اولویت‌های کشور بر اساس ملاحظات آمایش سرزمین.
الحاقی ۸	هدف‌گذاری برای رتبه کاروان ورزشی ایران در بازی‌های المپیک و پارالمپیک ۲۰۲۴ تا ۲۰۲۸ برای مثال رتبه پانزده تا بیست در المپیک ۲۰۲۴ و رتبه چهارم در بازی‌های آسیایی ۲۰۲۶ بدون در نظر گرفتن الزامات و زیرساخت‌های لازم.
الحاقی ۱۱	مکلف کردن پذیرفته شدگان دوره‌های حضوری روزانه و شبانه در تمام مقاطع تحصیلی به استعفا از مسئولیت اداری بدون در نظر گرفتن الزامات و زیرساخت‌های لازم و ملاحظات اجتماعی.
الحاقی ۲۲	تکلیف به انتقال کلیه دفاتر شرکت‌های صنعتی و معدنی که دولتی هستند یا قسمتی از سهام آن‌ها از بیت‌المال است از تهران به محل کارخانه بدون در نظر گرفتن امکان تحقق و ضمانت اجرا.
الحاقی ۳۴	تبعیض از طریق خارج کردن اعضای هیئت علمی تمام‌وقت جغرافیایی و پژوهشگران متخصص و فوق تخصص از شمول سقف حقوق و مالیات حقوق پلکانی.
الحاقی ۳۹	تفویض مفاد ماده (۲۰) قانون حفاظت در برابر اشعه موبوب ۱۳۶۸/۰۱/۲۰ مبنی بر حق اشعه که شامل مواردی مانند افزایش تا ۵۰ درصد حقوق و مزایا و... می‌شود بدون تأمین منابع لازم.
الحاقی ۴۴	تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی به ایجاد شرایط بهره‌مندی از مهدکودک در محیط یا نزدیکی محل کار کارمندان و یا پرداخت کمک هزینه مهد به میزان حداقل یک دوم هزینه متعارف بدون تأمین منابع.



شماره ماده	برخی از مواد فصل الحاقی‌ها که واجد آثار نامطلوب است
الحاقی ۴۵	ایجاد مرکز «پیشروانی خانواده و کنشگری زنان» ذیل مقام اول کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور که دارای مخاطب زنان و خانواده در جامعه مأموریتی خود هستند برای نهادینه‌سازی الگوی زن مسلمان ایرانی که منجر به توسعه ساختار دولت خواهد شد و با سیاستهای کلی نظام اداری مغایر است.
الحاقی ۴۹	تکلیف به باز طراحی مقاطع تحصیلی با تأکید بر مقطع کارشناسی به‌منظور کاهش سنوات آموزشی (کاهش واحدهای درسی) به‌منظور کاهش سن ازدواج بدون رعایت ملاحظات آموزشی.
الحاقی ۵۱	تکلیف به دولت به قبول بار مالی بازنشستگی مادران شاغل دارای حداقل ۴ فرزند با هر میزان سابقه کار با احتساب افزایش یک‌سال سنوات به‌ازای هر فرزند بدون تأمین منابع مالی.
الحاقی ۶۸	تبعیض از طریق مستثنی شدن اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از سقف حداکثر حقوق، مالیات حقوق پلکانی و واگذاری زمین در شهر محل خدمت به اعضای هیئت علمی و...
الحاقی ۷۲	محدود کردن اختیارات هیأت امنای جهت تصمیم‌گیری بر اساس میزان منابع در دسترس با حکم به اینکه مصوبات هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در مورد مزایا، امتیازات و تسهیلات نباید نسبت به قوانین و مقررات عام استعدادی کمتر باشد.
الحاقی ۷۵	تکلیف به شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی به اجرای حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) از برنامه‌های پژوهش و فناوری خود در قالب طرح‌های تحقیقاتی دانش‌آموختگان تحصیلات تکمیلی غیر شاغل.
الحاقی ۸۱	اجازه به تشکیل استان‌های جدید به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران و بدون تصویب مجلس.
الحاقی ۹۰	تعیین نهاد پیشران، صندوق مربوط و مجموعه‌های وابسته به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی بدون تعریف مشخص.
الحاقی ۱۱۶	ایجاد استثنا در فرآیندهای عمومی و تبعیض از طریق واگذاری تعیین ضوابط مربوط به تغییر و تجدیدنظر در مقام و ارتقا گروه (۱۲) تا (۲۰) قضات به وزیر دادگستری و تصویب رئیس قوه قضائیه و پرداخت از محل منابع داخلی خود.
الحاقی ۱۱۸	ایجاد استثنا در فرآیندهای عمومی و تبعیض از طریق مستثنی شدن سازمان بازرسی کل کشور از قانون مدیریت خدمات کشوری.

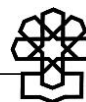
#### ۴. ارزیابی گزارش کمیسیون تلفیق از منظر انطباق با سیاست‌های ابلاغی رهبری

همان‌طور که در گزارش کلیات لایحه برنامه اشاره شد، لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر شکلی در چارچوب ۲۶ بند سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری ارائه شده و علاوه بر آن به موضوعاتی نظیر «اصلاح صندوق‌های بازنشستگی» و «توسعه مسکن» نیز پرداخته است. البته سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه قابل تفکیک به ۸۳ زیر جزء سیاستی بوده برخی از آنها در لایحه دولت مغفول باقی‌مانده است<sup>۱</sup>.

واکاوی مصوبات کمیسیون تلفیق نیز شرایط مشابهی را نمایان می‌سازد و به‌عبارت دیگر مصوبات مورد بحث از منظر شکلی پوشش حداکثری با ۲۶ بند سیاست‌های کلی برنامه هفتم داشته و حتی موضوعاتی فراتر از آنچه در سیاست‌های کلی ابلاغی مورد توجه بوده نظیر «محیط‌زیست» و «مدیریت شهری» را شامل شده است. همچنین در ارتباط با زیرجزء‌های سیاستی که در لایحه دولت مورد توجه قرار نگرفته بود، موارد زیر در مصوبات کمیسیون تلفیق اضافه شده است:

۱. در برخی موارد علت عدم ذکر احکام متناظر با سیاست‌های کلی این بوده است که در قوانین تازه مانند قانون جهش تولید دانش بنیان به آنها پرداخته شده یا این موضوعات در قالب اصلاح قوانین دائمی اعم از قانون بانک مرکزی، قانون مالیات بر عائدی سرمایه و قانون بانک‌داری جمهوری اسلامی ایران با توافق و همراهی دولت و مجلس در حال پیگیری است.





## جدول ۷. نحوه پاسخ‌گویی مصوبات کمیسیون تلفیق به موارد مغفول سیاست‌های کلی برنامه هفتم

موارد مغفول در لایحه برنامه	موارد تکمیل شده در کمیسیون تلفیق
رونق تولید با تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد (بند «۴»)،	بند الحاقی، بند «ت» ماده (۴۶)
حفظ و ارتقای ذخایر ژنتیکی به‌منظور تأمین امنیت غذایی (بند «۶»)،	ماده الحاقی (۱۰۳)
تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم. (بند «۱۰»)	بند «الف» ماده (۵۷) و بند «ت» ماده (۴۴).
تقویت همبستگی، هویت و اعتماد به نفس ملی (بند «۱۳»)،	ماده (۷۵) و ماده الحاقی (۴۱)
تجاری‌سازی نوآوری علمی و فناوری به‌ویژه در حوزه‌های اطلاعات و ارتباطات، زیست‌فناوری، ریزفناوری، انرژی‌های نو و تجدیدپذیر (بند «۲۰»)،	بندهای «ب» و «ج» ماده (۶۶) ماده الحاقی (۳۰)
ایجاد تحول و ظرفیت‌سازی ارزشی و انقلابی در نیروی انسانی در دستگاه دیپلماسی، (بند «۲۱»)،	بند «الف» ماده الحاقی (۱۴)
بازنگری در قوانین به‌منظور کاهش عناوین جرائم و کاهش استفاده از مجازات زندان (بند «۲۶»).	بند الحاقی ۱، ماده (۱۰۳)

همان‌طور که مشاهده می‌شود با اضافه‌شدن احکام جدید، گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم حداقل از منظر شکلی همپوشانی ۱۰۰ درصدی با سیاست‌های کلی ابلاغی دارد؛ اما بر اساس بررسی‌های محتوایی صورت‌گرفته، به نظر می‌رسد مانند آنچه در ارتباط با لایحه برنامه هفتم موضوعیت داشت، مصوبات کمیسیون تلفیق نیز در برخی موارد نتوانسته است اهداف اساسی مورد نظر سیاست‌های کلی ابلاغی را محقق نماید.

به‌عنوان مثال بند ۲ سیاست‌های کلی برنامه بر تک رقمی کردن تورم تأکید شده که یکی از لوازم آن کنترل کسری بودجه است. اما در مصوبات تلفیق بدون ایجاد درآمد متناظر پایدار، احکامی تصویب شده است که دارای بار مالی هستند. بنابراین اگر بخواهیم از ارزیابی شکلی عبور کرده و با بررسی محتوایی، پایبندی مصوبات تلفیق به اهداف سیاست کلی را ارزیابی کنیم بدون تردید گزارش کمیسیون تلفیق همچون لایحه برنامه هفتم نمره قابل قبولی نخواهد گرفت.

#### ۵. ارزیابی ضرورت رعایت اصل (۷۵) در قوانین برنامه

از منظر قانونی، برنامه‌های توسعه در قالب لایحه تقدیم مجلس می‌شود و اصلاحات مجلس بر این لایحه، مشمول اصل (۷۵) قانون اساسی است. در واقع تمامی اصلاحاتی که مجلس بر لوایح قانونی انجام می‌دهد مشمول حکم اصل (۷۵) است و صرفاً در خصوص لایحه بودجه، اختلاف نظر وجود دارد و شورای نگهبان در نظریه مشورتی (نه الزام‌آور) شماره ۵۵۹۵ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ خود، اصل ۷۵ را ناظر به پیشنهاد نمایندگان مجلس در خصوص لایحه بودجه ندانسته است.<sup>۱</sup>

در نتیجه، در صورتی که اصلاح مجلس بر لایحه برنامه به ایجاد بار مالی جدید (تقلیل درآمد عمومی یا افزایش

۱. اصل نودوهمینم: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه‌چهارم آنان انجام می‌شود». به‌موجب اصل ۹۸ قانون اساسی نظرات تفسیری شورای نگهبان که با تصویب سه‌چهارم اعضا اتخاذ می‌شود، لازم‌الاتباع بوده و نظر مشورتی شورای نگهبان، جنبه ارشادی دارد.

هزینه عمومی) منجر شود، صرفاً در صورتی در مجلس قابل طرح است که طریق جبران بار مالی مزبور، تعیین شود و این تصور که شورای نگهبان به برنامه‌های توسعه مصوب مجلس، ایراد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی را اعلام نکرده، دقیق نیست.

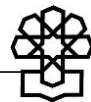
طبق بند «۸» نظر شماره ۱۶۵۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب جلسه روز سه‌شنبه نوزدهم دی‌ماه ۱۳۶۸ مجلس، «تبصره ۴۹ ... در صورتی که هزینه‌ها از درآمدهای وصولی بیشتر باشد مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است مگر اینکه طریق تأمین آن از سوی مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی گردد.» همچنین بر اساس نظر شماره ۱۷۲۲ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۸ شورای نگهبان در رابطه لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۹/۱۰/۱۳۶۸ مجلس، «تبصره‌های ۴۵ و ۵۴ به لحاظ اینکه مستلزم تقلیل درآمد عمومی و افزایش هزینه عمومی می‌باشد و در لایحه دولت پیش‌بینی نشده است با اصل ۷۵ قانون اساسی مغایر شناخته شد».

همچنین بر اساس نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۳۹۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ شورای نگهبان در مورد لایحه دو فوریتی الحاق شش تبصره به ماده (۱) قانون اصلاح ماده (۶۰) و جدول شماره (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور» مصوب جلسه مورخ نوزدهم اسفندماه یک هزار و سیصد و هشتاد و دو مجلس، «چون تبصره‌های (۴) و (۵) در لایحه دولت نبوده و موجب افزایش هزینه عمومی است و طریق تأمین آن معلوم نشده است مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد».

همین رویه در خصوص لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرا سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب جلسه مورخ بیست و دوم مهرماه یک هزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس، و طرح اصلاح بند (ک) ماده (۲۰) و بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب جلسه مورخ پنجم مهرماه یک هزار و سیصد و نود و یک مجلس تکرار شده است.

در قانون برنامه ششم توسعه، ۲۲ مرتبه بر عبارت «در قالب بودجه سنواتی» تصریح شده است تا ایراد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی بر اساس رویه‌های موجود تا آن زمان، رفع شود. توضیح اینکه با تصریح بر قید مزبور، حکم مندرج در قانون برنامه در صورتی قابل اجرا خواهد بود که در قوانین بودجه سال‌های آتی، تأمین مالی شود و در نتیجه، مغایرت با اصل (۷۵) در خصوص چنین حکمی سالبه به انتفای موضوع خواهد شد؛ در عین حال همان‌گونه که در ادامه توضیح داده خواهد شد این روش، مغایر با اصول قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری به نظر می‌رسد.

همان‌طور که اشاره شد، درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی» برای رفع مغایرت با اصل (۷۵) در صورتی که به معنای الزام دولت به پیش‌بینی بار مالی در بودجه سنواتی باشد، قابل قبول نیست؛ زیرا بر اساس نظر تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان، «درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع... طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل (۷۵) قانون اساسی محسوب نمی‌گردد». همچنین شورای نگهبان چنین الزامی را بارها مغایر با صلاحیت انحصاری دولت در تقدیم لایحه دولت موضوع صدر اصل (۵۲) قانون اساسی اعلام کرده است. در صورتی که به معنای الزام دولت به پیش‌بینی بار مالی در بودجه سنواتی



نباشد (اختیار دولت به پیش‌بینی بار مالی در بودجه سنواتی)، نقض غرض است زیرا دولت همواره اجازه دارد که در بودجه اعتباری را پیش‌بینی کند و این‌گونه تصویب قانون برنامه که فاقد الزام و صرفاً بیان توصیه و خواهش از دولت باشد، وهن نظام قانون‌گذاری و مغایر با اصول قانون‌نویسی موضوع‌بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری، به نظر می‌رسد.

در نتیجه، حکم مندرج در بند الحاقی ۹۱ مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه هفتم، مبنی بر اینکه «دولت بار مالی کلیه قوانین از جمله احکام این قانون را در لوایح بودجه سنواتی در حدود درآمدهای وصولی پیش‌بینی و اجرا می‌نماید»، در صورتی که به‌منزله الزام دولت باشد مغایر اصول (۵۲) و (۷۵) قانون اساسی بوده و در صورتی که به‌معنای اختیار دولت باشد مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و به‌معنای این است که قانون برنامه هفتم، یک قانون معلق خواهد بود که بر اساس اراده دولت، به اجرا در خواهد آمد. حکم بند الحاقی ۲ ماده (۱۱۸) مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه هفتم مبنی بر اینکه «اجرای مواد و تبصره‌های الحاقی و تغییرات لایحه که دارای بار مالی است و همچنین اجرای احکامی که براساس کاهش منابع قابلیت اجرا ندارند، منوط به تأمین منابع مالی در قالب قوانین بودجه سنواتی می‌باشد»، فروکاستن نقش تصویبی مجلس و مغایر با اصول قانون‌نویسی است.

#### ۶. معرفی برخی احکام با بیشترین بار مالی

بر اساس قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ برنامه عمرانی (توسعه<sup>۱</sup>) 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. همچنین در بندهای دیگر ماده (۱) این قانون اشاره شده‌است که برنامه‌های سالانه در واقع برش سالانه برنامه توسعه بوده و منابع مالی لازم اجرای آن‌ها در بودجه سنواتی تعیین می‌گردد.

اگرچه از زمان تصویب این قانون تاکنون ماهیت برنامه‌های توسعه در کشور تغییر یافته‌است و در عمل برنامه سالانه‌ای وجود ندارد؛ ولی باید دقت لازم را داشت که منطق ذکر شده در قانون برنامه و بودجه همچنان برقرار است. به‌عبارت دیگر برای آنکه برنامه توسعه تصویب شده قابلیت اجرایی داشته‌باشد اولاً باید منابع و مصارف آن مشخص باشد و ثانیاً منابع ذکر شده در برنامه قابلیت وصول داشته و کفاف هزینه‌های ایجاد شده را داشته‌باشد. پر واضح است که در صورت تأمین نشدن منابع لازم، نتیجه عدم اجرای برنامه خواهد بود. یکی از دلایل مهم برای این مسئله کسری ساختاری بودجه‌های سنواتی در چند سال اخیر در کشور است. لذا نمی‌توان انتظار داشت وظایف جدیدی توسط دولت در چارچوب منابع و مصارف بودجه قابل انجام باشد مگر آنکه منابع جدیدی به بودجه افزوده شود.

۱. لازم به ذکر است که واژه «عمرانی» در قانون برنامه و بودجه ترجمه واژه **Development** بوده‌است که اکنون به واژه «توسعه» ترجمه می‌شود. لذا می‌توان با استناد به این موضوع، موارد قانونی که در قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ به صورت واژه‌های «عمرانی» یا «برنامه عمرانی» آمده‌اند، برای قوانین توسعه حاضر صائب دانست.

در کنار توضیحات فوق منابع و مصارف برنامه هفتم توسعه از منظر اصلاح ساختار بودجه نیز قابل تحلیل است. همان طور که پیش از این در گزارش‌های مختلف کارشناسی این موضوع تبیین شده است<sup>۱</sup>، هدف اصلی اصلاح ساختار بودجه از نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس در کنار افزایش بهره‌وری خدمات عمومی، کاهش کسری بودجه دولت و لذا آثار مخرب آن بر متغیرهای کلان اقتصادی نظیر تورم است. در سال‌های اخیر با کنترل هزینه‌های جاری دولت و بهبود مالیات ستانی کسری تراز عملیاتی تا اندازه‌ای بهبود و مقدار حقیقی کسری بودجه کاهش یافته است. لذا باید توجه داشت در صورتی که لایحه برنامه بر کسری بودجه دولت بیافزاید اقدامی در خلاف تلاش‌های انجام شده برای اصلاح ساختار بودجه، ثبات بازار و کاهش تورم خواهد بود.

لازم به ذکر است لایحه برنامه هفتم توسعه بدون جدول منابع و مصارف به مجلس شورای اسلامی ارائه شد و لذا از ابتدا توان اجرای این برنامه توسط دولت قابل ارزیابی نبود. متأسفانه در فرآیند بررسی و تصویب احکام برنامه در کمیسیون تلفیق نیز جدولی به لایحه افزوده نشد. فقدان این جدول باعث شد تا در عمل حجم قابل توجهی از احکام که حاوی بار مالی جدید برای دولت است، توسط کمیسیون به لایحه اضافه شود. برخی از مهم‌ترین این احکام به شرح زیرند:

#### - افزایش سهم صدا و سیما از بودجه عمومی

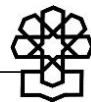
در تبصره ۲ بند «الف» ماده (۷۷) گزارش کمیسیون تلفیق آمده است: به منظور تحقق تکالیف و شاخص‌های تعیین شده در این قانون برای سازمان صدا و سیما، سازمان مکلف است در سال اول برنامه، نسبت به رشد هفتاد و پنج درصدی (۷۵٪) سهم سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران (نسبت اعتبارات کل سازمان به منابع بودجه عمومی) اقدام و نسبت مذکور را در سال‌های اجرای برنامه اعمال کند.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات صدا و سیما از منابع بودجه عمومی در جدول ۷ و جدول ۹ حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان است که معادل ۰,۷ درصد از منابع بودجه عمومی است. افزایش ۷۵ درصدی این سهم نیازمند سالانه ۱۱ هزار میلیارد تومان منابع جدید است.

#### - افزایش سهم آموزش و پرورش از بودجه عمومی

مطابق یکی از ردیف‌های جدول مندرج در ماده (۸۷) گزارش کمیسیون تلفیق، سهم وزارت آموزش و پرورش از بودجه عمومی دولت با افزایش تدریجی سالانه باید به ۱۵ درصد بودجه عمومی دولت برسد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سهم آموزش و پرورش با اعتبار حدود ۲۰۰ هزار میلیارد تومان ۱۰ درصد از بودجه عمومی دولت است. برای افزایش این سهم به ۱۵ درصد می‌بایست بودجه این وزارت خانه به مبلغ ۳۰۰ هزار میلیارد تومان برسد که با بار مالی ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی همراه است. با فرض اجرای گام به گام این هدف‌گذاری، حکم مذکور در سال اول ۲۰ هزار میلیارد تومان، در سال دوم ۴۰ هزار میلیارد تومان و در سال پنجم ۱۰۰ هزار میلیارد تومان بار مالی دارد که متأسفانه منبعی برای تأمین آن در نظر گرفته نشده است.

۱. رجوع شود به «اصلاح ساختار بودجه از نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس و نقش دولت و مجلس در اصلاحات» به شماره مسلسل ۱۷۷۷۷.



### - افزایش سهم قوه قضائیه از بودجه عمومی

در بند الحاقی ۲ ماده (۱۱۳) گزارش کمیسیون تلفیق آمده است: به منظور تقویت اعتبارات قوه قضائیه در راستای کاهش اطلاع دادرسی و سایر تکالیف و مأموریت‌های آنان دولت موظف است ضمن تثبیت سهم اعتبارات این قوه در قانون برنامه ششم (حداقل دو و نه دهم درصد ۲,۹٪)، در اجرای قانون برنامه هفتم حداقل یک و یک دهم درصد (۱,۱٪) از محل منابع بودجه عمومی دولت (منابع عمومی و اختصاصی) را از سال اول برنامه با نظر رئیس قوه قضائیه به سهم اعتبارات این قوه افزوده و در بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد.

در بند (۲۶) سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، تقویت و تثبیت سهم قوه قضائیه از بودجه عمومی مورد تأکید قرار گرفته است. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتبارات دستگاه دادگستری جمهوری اسلامی ایران برابر ۵۳ هزار میلیارد تومان و معادل ۲,۵ درصد منابع بودجه عمومی دولت است. لذا در صورت تثبیت سهم قوه از بودجه می‌بایست ۲,۵ درصد استمرار یابد. اما برای اجرایی شدن حکم مصوب کمیسیون تلفیق می‌بایست بودجه این نهاد به ۸۳ هزار میلیارد تومان (معادل ۴ درصد منابع بودجه عمومی) برسد که با بار مالی سالانه ۳۰ هزار میلیارد تومان همراه خواهد بود.

### - الزام دستگاه‌ها به خرج ۱ درصد هزینه‌های خود در امور فرهنگی

در بند الحاقی ۲ ماده (۷۶) گزارش کمیسیون تلفیق آمده است: در راستای ارتقای اخلاق و فرهنگ اسلامی، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مندرج در پیوست شماره (۳) قانون بودجه سنواتی مکلفند یک درصد (۱٪) از هزینه‌های خود را برای هم‌افزایی و ارتقای فعالیت‌ها و تولیدات فرهنگی از قبیل موضوعات قرآنی، نمایشی، جوانی جمعیت، مطبوعاتی، رسانه‌ای نوین، نشر و کتاب و تولید محتوای فرهنگی فاخر فارسی در فضای مجازی و گردشگری، توسعه و آموزش سواد رسانه‌ای اختصاص دهند.

در این حکم بدون در نظر گرفتن شرکت‌های دولتی زیان‌ده و اصول شرکت‌داری و نیاز به سرمایه‌گذاری در کشور، الزام هزینه کرد یک درصد از هزینه‌های شرکت‌ها مطرح شده است. مطابق با محاسبات اولیه ۱ درصد هزینه شرکت‌های دولتی حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. در صورت اجرای دقیق این حکم به هزینه شرکت‌های دولتی ۲۰ هزار میلیارد تومان افزوده خواهد شد که بخشی از آن تحت‌عنوان زیان و یا کاهش سهم سود در بودجه عمومی نیز منعکس می‌شود.

### - اختصاص یک درصد از درآمدهای حاصل از نفت و گاز به وزارت راه

مطابق جزء (۳) بند «ث» ماده (۵۷) گزارش کمیسیون تلفیق دولت مکلف شده است تا به منظور تکمیل و اجرای طرح (پروژه) های حمل‌ونقل ریلی شامل برقی کردن و دوخطه کردن مسیرها، توسعه ایستگاه‌ها، تراک‌بندی، انجام کامل تکالیف عقب‌مانده در حوزه ایمن‌سازی، بهسازی و بازسازی زیرساخت شبکه ریلی از جمله خطوط، ابنیه‌فنی،... همزمان با پرداخت سهم صندوق توسعه ملی نسبت به واریز یک درصد (۱٪) منابع حاصل از صادرات نفت و گاز سهم دولت پس از گردش خزانه به حساب وزارت راه و شهرسازی اقدام نماید.

در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ منابع حاصل از صادرات نفت و گاز سهم دولت حدود ۶۰۰ هزار میلیارد تومان است که اختصاص یک درصد آن به وزارت راه (علاوه بر بودجه سالانه این وزارتخانه) بار مالی ۶ هزار میلیارد تومانی برای دولت به همراه خواهد داشت.

### - حذف حکم افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده

مطابق بند ث ماده (۲۷) لایحه برنامه «از ابتدای اولین دوره مالیاتی، موضوع ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۴۰۰)، در سال دوم، نرخ موضوع ماده (۷) قانون مذکور، به‌عنوان مالیات سهم دولت هر سال یک واحد درصد تا سقف برنامه سیزده درصد (۱۳٪) اضافه می‌شود. همزمان با افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده، هر سال یک واحد درصد (۱٪) نرخ مالیات بر درآمد اشخاص حقوقی کاهش می‌یابد.»

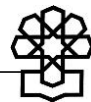
حکم فوق در فرآیند بررسی لایحه برنامه هفتم در کمیسیون تلفیق برنامه حذف شد. مطابق با برآورد کارشناسی در سال ۱۴۰۲ افزایش یک درصد مالیات بر ارزش افزوده درآمدی حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان برای دولت ایجاد خواهد کرد و پس از گذشت ۴ سال این درآمد سالانه بیش از ۱۶۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید. حذف این حکم حجم قابل توجهی از درآمد پیش‌بینی شده دولت در طول سال‌های اجرای برنامه را خواهد کاست. همچنین مطابق اطلاعات سال ۱۴۰۱، برآورد می‌شود بار مالیاتی کاهش نرخ اشخاص حقوقی پس از گذشت ۴ سال حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان باشد. بنابراین حذف بند مذکور به‌صورت خالص موجب کاهش درآمدهای مالیاتی دولت به میزان ۱۲۰ تا ۱۳۰ هزار میلیارد تومان خواهد شد.

### - حذف و تغییر احکام با موضوع کاهش معافیت‌های مالیاتی

مطابق با بند «ث» ماده (۲۷) لایحه دولت «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است، با همکاری سازمان، ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ برنامه، لوایح قانونی موردنیاز برای کاهش تخفیفات، اعتبار مالیاتی، نرخ صفر، معافیت یا بخشودگی و ترجیحات مالیاتی و گمرکی به‌نحوی انجام می‌شود که ارزش واقعی مربوط به مجموع موارد مذکور، سالانه ده درصد (۱۰٪) کاهش یابد و در پایان برنامه، پنجاه درصد (۵۰٪) نسبت به سال اول برنامه کاهش یافته باشد.» مطابق با برآوردهای در دسترس میزان معافیت‌های اشخاص حقوقی در قانون مالیات‌های مستقیم در سال ۱۴۰۱ حدود ۳۴۰ هزار میلیارد تومان است که کاهش ۵۰ درصدی آن در سال انتهایی برنامه منابعی معادل ۱۷۰ هزار میلیارد تومان را در اختیار دولت قرار خواهد داد.

همچنین مطابق برآوردهای موجود، معافیت‌های مالیات بر ارزش افزوده در سال ۱۴۰۱ بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد تومان است که کاهش ۵۰ درصدی آن در سال انتهایی برنامه منابعی معادل ۶۰ هزار میلیارد تومان را می‌تواند در اختیار دولت قرار دهد. بنابراین مجموعاً به‌واسطه این حکم، بیش از ۲۳۰ هزار میلیارد تومان منابع در اختیار دولت قرار خواهد گرفت. این حکم در کمیسیون تلفیق تغییر کرد و هدف‌گذاری مشخص دولت برای کاهش معافیت‌های مالیاتی حذف شد.

همچنین مطابق بند «ب» ماده (۲۷) میزان درآمد مالیاتی از دست‌رفته دولت از محل مجموع معافیت، نرخ صفر، اعتبار، کاهش نرخ‌های مالیاتی و بخشودگی‌های مالیاتی در خصوص مالیات بر درآمد هر شخص حقیقی نمی‌تواند بیشتر از پنج میلیارد (۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در سال باشد. این حکم به‌دنبال اعمال سقف معافیت مالیاتی برای اشخاص حقیقی بود که در کمیسیون تلفیق حذف شد. با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات کافی، تخمینی برای این سرفصل در دسترس نیست.



### - تأمین سبد معیشتی خانوارهای پنج دهک اول

در بند الحاقی ۳ به ماده (۳۱) دولت مکلف شده است به منظور حمایت و حفظ قدرت خرید خانواده‌های کم‌برخوردار (پنج دهک اول) و بازنشستگان بر اساس آزمون وسیع در سال‌های اجرای برنامه نسبت به تأمین سبد معیشتی ماهانه شامل گوشت قرمز، گوشت سفید، تخم‌مرغ، پنیر، روغن مایع و ماکارونی به میزان معین از طریق واگذاری کالابریگ الکترونیک به‌گونه‌ای عمل نماید که سهم پرداختی خانواده‌های مذکور در طول سنوات برنامه حداکثر به میزان افزایش حقوق در قانون بودجه سنواتی افزایش یابد.

مطابق محاسبات انجام شده این حکم دارای بار مالی حدود ۱۴۵ هزار میلیارد تومان در هر سال است<sup>۱</sup>. البته باید در نظر داشت که این محاسبه با فرض تداوم سیاست‌های حمایتی قبلی برای خانوارهای مشمول این طرح جدید (پرداخت یارانه‌های ۳۰۰ و ۴۰۰ هزار تومانی) محاسبه شده است و در صورتی که این سیاست به عنوان جایگزین یارانه نقدی برای اقشار هدف مطرح شود، بار مالی به شدت کاهش خواهد یافت.

### - تأمین مابه‌التفاوت وام بهسازی و نوسازی خانه‌های روستایی

مطابق با بند الحاقی (۳) ماده (۵۱) گزارش کمیسیون تلفیق دولت مکلف به تأمین مابه‌التفاوت سود تا نرخ ۵ درصد برای اعطای تسهیلات به نوسازی و بهسازی حداقل ۲۰۰ هزار خانه روستایی شده است. با توجه به مبلغ ۲۰۰ میلیون تومانی این وام و مابه تفاوت حداقل ۱۵ درصدی تا نرخ تسهیلات شبکه بانکی، سالانه حدود ۶ هزار میلیارد تومان اعتبار برای پوشش این اختلاف لازم است.

### - رایگان شدن بیمه پایه برای پنج دهک درآمدی

مطابق با مصوبه کمیسیون تلفیق در بند «الف» ماده (۷۳) لایحه برنامه، دولت مکلف به تأمین بیمه پایه حداقل پنج دهک پایین به‌صورت رایگان شده است. مطابق محاسبات دولت ۳ میلیون و ۷۰۰ هزار خانوار مشمول این حکم شده و با لحاظ هزینه ۷ درصد حداقل دستمزد و ۱۲ ماه پرداختی بیمه، هزینه سالانه در سال ۱۴۰۲ حدود ۱۶ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

### - اجرای کامل تبصره (۳) ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری

مطابق جزء (۳) بند الحاقی (۲) ماده (۱۰۲) مصوبه کمیسیون تلفیق دولت مکلف به تأمین منابع لازم برای اجرای کامل تبصره (۳) ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری با موضوع محاسبه امتیازات شغل و شاغل در نیروهای مسلح با ضریب ۲,۱ شده است. برآوردها حاکی از افزایش سرانه ۳ میلیون تومانی حقوق در اثر اعمال این حکم بوده که می‌تواند بار مالی حدود ۱۸ هزار میلیارد تومانی سالانه به‌همراه داشته‌باشد.

### - افزایش نسبت مربی به دانش‌آموز

مطابق با آخرین آمار در دسترس در سال ۱۴۰۰ نسبت تعداد دانش‌آموز به مربی تربیت بدنی ۵۶۰ نفر بوده است. در جدول مندرج در ماده (۸۷) مصوبه کمیسیون تلفیق هدف برنامه برای این شاخص ۲۸۰ نفر تعیین شده است به این

۱. بار مالی مذکور بر اساس مصرف ماهانه هر فرد در سبد طرح ملی کالابریگ الکترونیک (شیر کم‌چرب ۳ لیتر، تخم مرغ ۱ کیلوگرم، مرغ ۲ کیلوگرم، روغن ۸۱۰ گرم، گوشت قرمز ۰,۵ کیلوگرم) و هزینه منظور شده در همان طرح (مابه‌التفاوت قیمت فعلی و قیمت ثابت تا پایان سال) برای ۵۷ میلیون فرد تحت حمایت محاسبه شده است.

معنا که با لحاظ ثبات تعداد دانش‌آموز، باید تعداد مربیان تربیت بدنی دو برابر شوند. در بخش دیگری از اهداف تعیین شده در حوزه آموزش و پرورش نسبت تعداد دانش‌آموز به مربیان تربیتی ۱۵۰ تعیین شده و همچنین مقرر شده است تعداد مدارس بدون مربی تربیتی با حداقل ۷۵ دانش‌آموز به صفر برسد. برآوردها برای دستیابی به این اهداف حاکی از نیاز به به‌کارگیری حدود ۵۰۰ هزار نفر مربی جدید در آموزش و پرورش است. با لحاظ حرکت به سمت هدف در ۵ سال اجرای برنامه تنها در سال اول و برای به‌کارگیری ۱۰۰ هزار نفر نیروی جدید بار مالی اجرای حکم حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان خواهد بود. طبیعتاً در سال‌های بعد بار مالی حکم به صورت تجمیعی افزایش خواهد یافت.

#### - اختصاص ده درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به امنیت غذایی

مطابق اهداف تصویب شده در جدول ماده (۳۲) گزارش کمیسیون تلفیق برای بخش کشاورزی باید سالانه ۱۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به موضوع امنیت غذایی اختصاص یابد. در بررسی‌های اولیه مشخص شد که سهم فعلی امنیت غذایی از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اندک بوده و لذا بخش اعظم این اعتبارات برای دولت دارای بار مالی است. زیرا دولت باید اعتبار طرح‌های موجود در این حوزه را از محل دیگری تأمین نماید. رقم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ برابر ۳۷۵ هزار میلیارد تومان است که ۱۰ درصد آن یعنی ۳۷٫۵ هزار میلیارد تومان باید به امنیت غذایی اختصاص یابد و این به معنای ایجاد تکلیف جدید و بار مالی قابل توجه برای دولت است.

در کنار موارد فوق‌الذکر احکام بسیاری دیگری نیز دارای بار مالی هستند که محاسبه آن به صورت شفاف ممکن نیست. تأمین بودجه سازمان حج و زیارت از بودجه عمومی، مجوز استخدام آموزش و پرورش و تعداد بسیاری از احکامی که وظایف دولت را سنگین‌تر می‌نمایند بخشی از این احکام هستند.

عدم توجه به منابع و مصارف احکام تصویبی علاوه بر آثار تخریبی بر بودجه سالانه دولت منجر به عدم اجرای بخش قابل توجهی از احکام خواهد شد که نظیر آن در برنامه ششم توسعه مشاهده شده است.

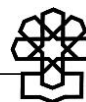
#### ۷. بررسی امکان پذیری تحقق اهداف مندرج در گزارش کمیسیون تلفیق

در شرایطی که یکی از چالش‌های اصلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، عملکرد پایین مفاد این برنامه‌ها بوده است، لازم است در گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم به این مهم توجه گردد و در همین راستا کاستی‌ها برطرف گردد، تا احکام برنامه قابلیت اجرا شدن در دوره مورد نظر را داشته باشند و نیز ضروری است مواد پیشنهادی با منابع، ظرفیت‌ها و محدودیت‌های کشور متناسب باشند.

براساس گزارش «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» میزان تحقق برنامه ششم توسعه حدود ۹ درصد

بوده است. به عبارت دیگر عدم تناسب اهداف برنامه ششم با ظرفیت‌ها و منابع کشور و نادیده گرفتن محدودیت‌های موجود، باعث بی‌اثر شدن برنامه ششم شد. در همین راستا انتظار این بود که کمیسیون تلفیق برنامه هفتم، بتواند تا حد ممکن از اهداف غیرواقع‌بینانه در لایحه جلوگیری نماید. با این حال به نظر نمی‌رسد که گزارش کمیسیون توانسته باشد، این مهم را به‌طور مناسبی پاسخ گوید. برای واکاوی این مسئله در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم،





می‌توان برخی اهداف کمی برنامه هفتم را که هدف متناظری در برنامه ششم دارند مورد توجه قرار داد. جدول زیر این مهم را تبیین کرده است.

جدول ۸. اهداف کمی کلان مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه و مقایسه با برنامه ششم و میزان تحقق آن

ردیف	موضوع	هدف در قانون برنامه ششم توسعه	هدف متناظر در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه	میزان تحقق در طی برنامه ششم توسعه
۱	رشد اقتصادی	۸ درصد	۸ درصد	متوسط رشد سالیانه تا سال ۱۴۰۰ برابر با منفی ۰,۵ درصد بوده است.
۲	رشد اشتغال	۳,۴	۳,۵ درصد سالیانه معادل یک میلیون شغل	میانگین رشد اشتغال کشور تا سال ۱۴۰۰ حدود ۰,۸ درصد بوده است.
۳	متوسط نرخ تورم	۸,۸	۹,۵ درصد (سال پایانی برنامه)	متوسط نرخ تورم تا سال ۱۴۰۰ براساس اعلام بانک مرکزی ۳۵,۵ درصد و براساس اعلام مرکز آمار ایران ۲۶,۶ درصد بوده است.
۴	رشد بهره‌وری کل عوامل تولید	۲,۸	۲,۸ درصد	متوسط رشد سالیانه تا سال ۱۳۹۹ معادل منفی ۰,۸ درصد بوده است.
۵	متوسط رشد نقدینگی	۱۷	۱۳,۸ درصد (سال پایانی برنامه)	متوسط رشد نقدینگی تا سال ۱۴۰۰ حدود ۳۰ درصد بوده است.
۶	متوسط رشد صادرات غیرنفتی	۲۱,۷	۲۳ درصد	متوسط رشد سالیانه تا سال ۱۴۰۰ معادل ۴ درصد بوده است.

مأخذ: براساس قانون برنامه ششم توسعه و گزارش ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه به شماره مسلسل، ۱۸۳۰۹.

همان‌طور که مشاهده می‌شود برخی از مهم‌ترین اهداف کمی برنامه ششم که هدف متناظری در گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم نیز دارند نه تنها اغلب به صورت حداقلی نیز محقق نشده‌اند بلکه در برخی موارد کاملاً در جهت عکس هدف مورد نظر عملکرد داشته‌اند. با توجه به اینکه تاکنون تحلیل آسیب‌شناسانه‌ای از سوی دولت و سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر واکاوی علل عدم تحقق اهداف برنامه ششم ارائه نشده است، تکرار آنها در برنامه هفتم نیز نمی‌تواند موجبات اثربخشی و تحقق را فراهم آورد و ادامه این روند می‌تواند کارکرد برنامه‌های توسعه را از مهم‌ترین رکن نظام تدبیر به الزام شکلی به یک وظیفه قانونی تقلیل دهد و عملاً موضوعیت برنامه‌ریزی توسعه در کشور را با پرسش مواجه نماید.

### ۸. گسترش تنوع نظامات اداری و استخدامی و وضع امتیازات خاص حقوق و مزایا برای برخی از کارکنان دولت

بندهای نهم<sup>۱</sup> و دهم<sup>۲</sup> اصل سوم قانون اساسی ضرورت رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح را مورد توجه قرار داده و همچنین در بند ششم سیاست‌های کلی نظام اداری بر رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید

۱. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.  
۲. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.

بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی تأکید شده است. این در حالی است که یکی از ویژگی‌های مهم نظام پرداخت عادلانه، فراگیری یا عمومیت قوانین و مقررات حاکم بر آن نظام است. به عبارت دیگر در یک نظام پرداخت مطلوب تعداد دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از دامنه شمول قوانین و مقررات عمومی و دارای قوانین و مقررات خاص، حداقل بوده و قواعد حاکم بر تعیین میزان حقوق و مزایای عموم کارکنان بخش عمومی از یک منطق واحد تبعیت می‌کند.

البته توجه به این نکته ضروری است که تأکید بر وحدت حداکثری نظام قانونی حاکم بر حوزه جبران خدمات کارکنان بخش عمومی به معنای صرف نظر از تفاوت در ویژگی‌های کارکنان، گوناگونی شغلی ایشان و همچنین اختلاف عملکردی آن‌ها نبوده، بلکه به معنای تنظیم چارچوبی واحد برای پرداخت برابر، به کارکنان دارای شرایط و ویژگی‌های برابر در دستگاه‌های اجرایی گوناگون است. در این امتداد و براساس منطق یادشده، یکی از مهم‌ترین اهداف تدوین و تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، به عنوان جامع‌ترین سند قانونی کشور در حوزه امور اداری و استخدامی، سامان‌دهی قوانین و مقررات پراکنده این حوزه، از جمله حقوق و مزایا، بوده است. این در حالی است که مستثنی شدن پیایی دستگاه‌های اجرایی مختلف از دامنه شمول این قانون و همچنین وضع برخی امتیازات و فوق‌العاده‌های خاص، خارج از چارچوب امتیازات و فوق‌العاده‌های موجود در این قانون، برای برخی از مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری، باعث شد قانون مادر حوزه اداری و استخدامی کشور پس از حدود ۱۳ سال<sup>۱</sup> از اجراء، به قانونی ناکارآمد و ضعیف مبدل گردد.<sup>۲</sup>

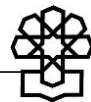
توجه به این نکته ضروری است که خروج شتابان برخی از دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، عمدتاً نه به واسطه قوت منطق و دلایل کارشناسی اقامه شده توسط ایشان، بلکه به دلیل تمایل کلیه دستگاه‌ها از برخورداری از آزادی عمل در استخدام نیروی انسانی مورد نظر و همچنین ایجاد امکان پرداخت حقوق و مزایای بیشتر بوده است و دستگاه‌هایی که از قوت چانه‌زنی بیشتری برخوردار بوده‌اند موفق به تصویب چنین احکامی شده‌اند.

نکته مهم دیگر آنکه تأکید بر ضرورت فراگیری نظام پرداخت کشور و عدم مستثنی شدن دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به معنای بی‌عیب و نقص بودن این قانون نبوده، بلکه به معنای ضرورت اعمال اصلاحات لازم در متن این قانون و پرهیز از جزیره‌ای نمودن نظام پرداخت کشور است. اساساً درباره دستگاه‌های اجرایی خارج از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری، طیف وسیعی از قوانین و مقررات خاص وجود داشته که این مسئله حدود پرداختی به مدیران و کارکنان این دستگاه‌ها را تابع میزان منابع در دسترس برای آن‌ها قرار داده است. براساس توضیحات مطرح شده متأسفانه در گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم توسعه به ملاحظات یادشده توجه کافی نشده و تعدد نظامات اداری و استخدامی کشور و همچنین امتیازات حقوق و مزایای خارج از ضوابط فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری گسترش یافته است. در ادامه اهم محورهای ناظر به این موضوع مطرح شده است:

- تصویب فوق‌العاده‌های خدمتگزاری و سرایداری و شکل‌گیری نارضایتی و توقع مساعدت مشابه برای کارکنان

۱. قانون مدیریت خدمات کشوری در مهرماه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسید و پس از تدوین آیین‌نامه‌های مربوطه در نهایت در سال ۱۳۸۸ به اجرا درآمد.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۴۰۱). راهبرد اصلاح بودجه‌ریزی و محورهای تحولی پیشنهادی در آستان تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ (ویرایش اول). شماره مسلسل: ۱۸۵۷۱.



- اداری آموزش و پرورش به دلیل احتمال بیشتر شدن حقوق و مزایای خدمتگزاران و سرایداران از کارکنان اداری با سنوات خدمتی و سابقه تحصیلی مشابه؛ تبصره بند «ب» ماده (۸۸).
- اعطای اختیار افزایش حقوق قضات به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب رئیس قوه قضائیه و احتمال ایجاد مطالبه مشابه برای افسار متناظر نظیر اعضای هیأت علمی و غیره؛ ماده الحاقی (۱۱۶).
- وضع فوق العاده‌های خاص خارج از ضوابط نظام پرداخت قانون مدیریت خدمات کشوری برای مشاغل تخصصی حقوقی و احتمال ایجاد تشتت در نظام پرداخت کشوری و بروز مطالبات مشابه برای سایر افسار؛ ماده الحاقی (۸۴).
- تنفیذ مفاد ماده (۲۰) قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب ۲۰ / ۱ / ۱۳۶۸ مشتمل بر افزایش تا پنجاه درصد حقوق و مزایا به عنوان فوق العاده کار با اشعه با وجود پیش‌بینی فوق العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف در ماده «۶۸» قانون مدیریت خدمات کشوری و احتمال بروز مطالبات مشابه برای سایر مشاغل دارای سختی کار نظیر کار با بیماران روانی، مواد شیمیایی و غیره؛ ماده الحاقی (۳۹).
- ابهام در شیوه تأمین مالی و میزان مبلغ در نظر گرفته شده جهت اعمال حمایت‌های مالی جهت کمک‌هزینه مهد کودک در دستگاه‌های اجرایی؛ بند «۲» ماده الحاقی (۴۴).
- معاف شدن اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی از سقف حقوق و مزایا و همچنین سازوکارهای پلکان‌های مالیات بر حقوق و احتمال شکل‌گیری مطالبات مشابه برای سایر افسار کارکنان دولت؛ ماده الحاقی (۶۸).
- تشدید ناکارآمدی نظامات جبران خدمات دستگاه‌های اجرایی با حذف سقف حقوق و مزایا و احتمال بروز و تشدید پدیده حقوق نجومی با توجه به عدم وجود قواعد مشخص در خصوص پرداخت‌های خارج از حکم کارگزینی مدیران و کارکنان دولت؛ بند الحاقی به بند «الف» ماده (۱۸).
- شکل‌گیری تبعیض ناروا به واسطه الزام مصوبات هیأت امناء دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در خصوص برخورداری از مزایای قوانین و مقررات عام اداری و استخدامی و عدم الزام آن‌ها به تبعیت از محدودیت‌های این قوانین و مقررات؛ ماده الحاقی (۷۲).
- مستثنی شدن سازمان بازرسی کل کشور، قوه قضائیه، مراکز جذب اعضای هیأت علمی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، صندوق شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف) شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان هواپیمایی کشوری از قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین عام اداری و استخدامی کشور؛ ماده الحاقی (۱۱۸)، ماده الحاقی بین ماده (۱۱۶) و (۱۱۷)، ماده الحاقی (۷۰)، ماده الحاقی (۷۱) و بند الحاقی «۳» به ماده (۵۸).

۱. با توجه به محدودیت ظرفیت پرداخت بند «۲» ماده «۶۸» قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص فوق العاده سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف، ضروری است در صورت لزوم نسبت به بازنگری ظرفیت‌های این فوق العاده اقدامات لازم تقنینی صورت پذیرد.

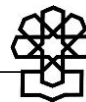
## ۹. جمع بندی و ارائه پیشنهادات

برنامه‌ریزی توسعه به مثابه گونه‌ای مداخله‌ی نهاد دولت و گونه‌ای سیاست‌گذاری در پاسخ به مسئله هم‌پایی و پرکردن هرچه سریع‌تر شکاف توسعه بین کشورهای در حال 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 به منظور 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 کنند. لایحه برنامه هفتم توسعه هم در ادامه چنین روندی و مشابه برنامه‌های توسعه قبل به مجلس محترم ارائه شد، در جمع‌بندی گزارش «[اظهارنظر کلی در خصوص لایحه برنامه هفتم توسعه](#)» ارزیابی این مرکز از لایحه دولت به شرح ذیل بوده است:

براساس بررسی‌های شکلی و برنامه‌ای صورت‌گرفته، به نظر می‌رسد لایحه برنامه هفتم توسعه تقدیمی دولت از منظر شکلی تا حد زیادی انتظارات حداقلی از یک لایحه برنامه را برآورده کرده است. اما از منظر محتوایی و کارکردی با کاستی‌هایی مواجه است.

مهم‌ترین نقاط قوت شکلی لایحه عبارتند از: «انطباق شکلی با سیاست‌های کلی برنامه هفتم»، «ارائه جدول اهداف کمی در ابتدای هر فصل» و «مشخص بودن متولی در بسیاری از احکام» و مهم‌ترین نقاط قوت لایحه عبارتند از: «توجه به مسئله محوری»، «احکام مؤثر برای حل و فصل بانک‌های ناسالم، اصلاح ساختار بودجه، رابطه مالی شرکت ملی نفت با دولت، مولدسازی دارایی‌های دولت، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت غیرسازهای موضوع آب، اصلاح نظام اداری و ارزیابی عملکرد مدیران»

همچنین از جمله مهم‌ترین نقاط ضعف شکلی لایحه برنامه هفتم توسعه می‌توان به «واقع‌بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و عدم ارتباط اهداف با احکام هر بخش»، «فقدان اهداف کمی به تفکیک هر سال»، «دائمی بودن بخش قابل توجهی از احکام و تعرض به قوانین دائمی»، «عدم وجود جدول کمی منابع و مصارف» و «ذکر نشدن شیوه نظارت بر اجرای برنامه» اشاره کرد. از جهت محتوایی هم لایحه در خصوص برخی مسائل اساسی کشور به نگاه منسجم و احکام مؤثری نرسیده است که اهم این نقاط ضعف یا مغفول عبارتند از شکل دادن به تصویر ایران آینده و تقویت حس تعلق آحاد مردم به کشور، ارتقای توانمندسازی حاکمیت در حل مسائل پیش‌رو، تعیین نسبت ایران با تحولات سریع نظم منطقه‌ای و جهانی و نقش اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی و تأثیر این نقش بر سیاست‌های صنعتی، تجاری، ترانزیت، انرژی و امنیت غذایی، استراتژی توسعه صنعتی، پیش‌بینی‌پذیر کردن اقتصاد و مسئله رشد و سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال پایدار ارزش آفرین و به تبع افزایش رفاه عمومی، توقف روندهای نابرابری‌ساز و از بین بردن فرصت‌های نابرابر اقتصادی، بهینه‌سازی مصرف انرژی و به طور کلی ناترازی انرژی در حوزه گاز (به دلیل افت فشار



پارس جنوبی و افزایش مستمر تقاضا)، برق و بنزین و ناترازی ارزی تشدیدشونده ناشی از ناترازی انرژی، نحوه مواجهه با مردم و جلب مشارکت و همکاری آنها (به‌طور خاص جوانان) در فرآیند توسعه، توزیع جمعیت در پهنه سرزمین با توجه به ملاحظات زیست محیطی اعم از فرونشست زمین و دسترسی به آب، کاهش شدید نسبت فرزندآوری و تهدید جمعیت.

در حال حاضر و پس از بررسی دقیق گزارش کمیسیون تلفیق برنامه هفتم، به نظر می‌رسد بخش قابل توجهی از موارد فوق، در خصوص این گزارش نیز صادق است<sup>۱</sup> و لذا کماکان نمی‌توان گفت گزارش کمیسیون تلفیق به معنای واقعی «برنامه توسعه کشور» است و مجدداً با برنامه توسعه به عنوان «فرصتی برای قانون‌گذاری به منظور رسیدگی به مسائل گوناگون کشور» مواجه هستیم. در چنین فضایی در مقام مقایسه گزارش کمیسیون تلفیق برنامه و لایحه برنامه هفتم توسعه می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد:

از جهت شکلی:

- تعداد احکام لایحه برنامه معادل ۵۴۵ حکم بوده و در مصوبات کمیسیون تلفیق (بدون احتساب فصل مواد الحاقی) به ۱۰۰۸ افزایش یافته و لذا لایحه به میزان قابل توجهی حجیم‌تر شده است. بیشترین درصد افزایش تعداد احکام نسبت به لایحه به ترتیب در فصول «طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید»، «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد»، «زن، خانواده و جمعیت»، «میراث‌فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»، «ارتقا فرهنگ عمومی و رسانه»، «ارتقا نظام علمی، فناوری و پژوهشی» و کمترین درصد افزایش تعداد احکام نسبت به لایحه در فصول «سیاست خارجی»، «اصلاح صندوق‌های بازنشستگی» و «توسعه مسکن» اتفاق افتاده و تعداد احکام در فصول اصلاح نظام مالیاتی و اصلاح نظام اداری کاهش یافته است. به نظر می‌رسد این افزایش حجم با اولویت اصلی که مقام معظم رهبری در طلیعه سیاست‌های کلی تحت‌عنوان «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» مطرح کرده بودند و نیز تأکید ایشان بر «مسئله محوری» چندان همخوان نیست.

- تعداد ۱۶۲ هدف کمی مندرج در ابتدای فصول لایحه (که گفته شده بود نیاز به اولویت بندی دارند و همگی قابلیت تحقق همزمان ندارند)، در گزارش کمیسیون تلفیق به ۳۵۹ هدف بدون اولویت‌بندی مشخص افزایش یافته است.

از جهت محتوایی:

- نتیجه بررسی کارشناسی آن است که گزارش کمیسیون تلفیق در موارد متعددی که ۴۸ مورد آن در جدول ۳ (مربوط به ۲۴ فصل متناظر با لایحه) و ۸ مورد آن در جدول ۵ (مربوط به فصل مواد الحاقی) فهرست شده، منجر به تقویت لایحه شده است و نیز در موارد متعددی که ۴۰ مورد آن در جدول ۴ (مربوط به ۲۴ فصل متناظر با لایحه) و ۱۸ مورد آن در جدول ۶ (مربوط به فصل مواد الحاقی) فهرست شده، منجر به تضعیف لایحه شده است. علاوه بر این تعداد زیادی از احکام اضافه شده واجد ابهام یا کلی‌گویی و یا تکرار قوانین جاری هستند.

۱. با این تفاوت که:

۱. برخی از نقاط قوت لایحه دولت که در گزارش فوق بدانها اشاره شده بود اعم از اصلاح نظام مالیاتی و نظام اداری، در کمیسیون تلفیق پیگیری نشده است.

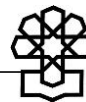
۲. برخی از نقاطی که در لایحه دولت مغفول بود یا به اندازه کافی به آنها پرداخته نشده بود در مجلس تقویت شده است اعم از لوازم اصلاح نظام بانکی، سرمایه‌گذاری در حوزه انرژی و بهینه‌سازی مصرف انرژی

- از آنجایی که لایحه برنامه هفتم توسعه بدون جدول منابع و مصارف به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، لذا از ابتدا امکان ارزیابی و توان‌سنجی دولت جهت اجرای تعهدات مطرح شده در لایحه برنامه پیشنهادی، برای مجلس وجود نداشت. متأسفانه در فرآیند بررسی و تصویب احکام برنامه در کمیسیون تلفیق نیز جدولی به لایحه افزوده نشد. فقدان این جدول باعث شد تا با تصویب کمیسیون تلفیق، تعداد قابل توجهی از احکامی که واجد بار مالی (افزایش هزینه یا کاهش درآمد) برای دولت هستند به لایحه افزوده شوند که در بخش ۵ گزارش فهرست شده‌اند و اهم آنها عبارتست از: «افزایش سهم صداوسیما، آموزش و پرورش و قوه قضائیه از بودجه عمومی که مغایر اصل (۱۲۶) قانون اساسی نیز هست»، «اختصاص یک درصد از درآمدهای حاصل از نفت و گاز به وزارت راه»، «حذف حکم افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده»، «حذف و تغییر احکام با موضوع کاهش معافیت‌های مالیاتی و اضافه شدن احکام متعدد دال بر قبول انواع هزینه‌ها به‌عنوان هزینه قابل قبول و یا اختصاص اعتبار مالیاتی» و «اختصاص ده درصد اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به امنیت غذایی». بر اساس تحلیل‌های حقوقی ارائه شده این احکام واجد ایراد اصل (۷۵) قانون اساسی و در برخی موارد اصل (۵۲) قانون اساسی هستند و علی‌القاعده از طرف شورای نگهبان با ایراد مواجه خواهند شد و با توجه به اینکه عمدتاً ذی‌نفعان در جامعه دارد، حذف آنها بعد از اعاده از شورای نگهبان هزینه اجتماعی قابل توجهی در پی خواهد داشت.

- براساس گزارش «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» حدود ۹ درصد از احکام قانون برنامه ششم به‌صورت کامل محقق شده‌اند که علت اصلی عدم تحقق احکام «واقع بینانه نبودن» و «عدم تناسب با ظرفیت‌های کشور» و «عدم تأمین منابع مالی لازم» بوده است، با توجه به مطالب پیش گفته می‌توان انتظار داشت که میزان تحقق برنامه هفتم نیز مشابه برنامه‌های گذشته باشد.

به‌طور کلی بر اساس بررسی‌های صورت گرفته در مطالعه حاضر می‌توان گفت برای آن که خروجی نهایی که قانون مصوب مجلس است (ولو نه به عنوان برنامه توسعه کشور) نسبت به لایحه دولت و مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه برتری داشته‌باشد، ضروریست است نکات ذیل در ادامه فرآیند رسیدگی در صحن علنی مجلس پیگیری شود:

۱. تصویب احکام مطلوب لایحه و مصوبات کمیسیون تلفیق که منجر به تقویت لایحه شده‌است.
۲. عدم تصویب احکام نامطلوب (دارای بار مالی، فراتر از ظرفیت و غیرقابل اجرا، با نگاه بخشی یا ...) و بخشی از اهداف کمی متعدد و فاقد اولویتی که در کمیسیون تلفیق تصویب شده و منجر به تضعیف لایحه شده است.
۳. عدم تصویب احکام حاوی کلی‌گویی و فاقد تکلیف مشخص با هدف کاهش احکام قانون.
۴. ارجاع فصل مواد الحاقی و بخش‌هایی از مصوبات تجمیعی که بیشترین احکام الحاقی را دارند (اعم از مواد ۲۲، ۳۱، ۴۸، ۹۹ و ۱۱۸) به کمیسیون تلفیق جهت ارزیابی مجدد و تلخیص به‌دلیل فرصت محدود رسیدگی در صحن مجلس.

**۱۰. منابع و مآخذ**

۱. حسینی، سیدجعفر، موسی شهبازی غیائی، مهدی امیری، فاطمه سلیمانی پورلک و سید مهدی بنی‌طبا (۱۴۰۱). «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به‌همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی»، شماره مسلسل ۱۸۵۷۵.
۲. حسن‌پور، محمدرضا و محمدحسین معماریان (۱۴۰۰) «اصلاح ساختار بودجه از نگاه مرکز پژوهش‌های مجلس و نقش دولت و مجلس در اصلاحات» شماره مسلسل: ۱۷۷۷۷.
۳. حسین‌زاده، توفیق، سید جعفر حسینی (۱۴۰۱). «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، شماره مسلسل ۱۸۳۰۹.
۴. لایحه برنامه هفتم توسعه کشور (۱۴۰۲). انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
۵. «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، سازمان برنامه و بودجه کشور.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۱)، «راهبرد اصلاح بودجه ریزی و محورهای تحولی پیشنهادی در آستانه تقدیم لایحه بودجه ۱۴۰۲ (ویرایش اول)»، شماره مسلسل: ۱۸۵۷۱.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲)، «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه: اظهارنظر کلی درخصوص لایحه»، شماره مسلسل: ۱۹۰۵۱.





## مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)