



رویاپردازی در تلفیق تعداد احکام برنامه هفتم

اشاره:

تعداد احکام برنامه هفتم توسعه در کمیسیون تلفیق حدود دو برابر شد و از ۵۴۵ حکم به ۱۰۰۸ حکم رسید. این در حالی است که در لایحه برنامه، دولت هیچ جدول منابع و مصارفی ارائه نداده بود و مشخص نبود همان ۵۴۵ حکم هم با چه منابعی قرار است اجرا شود. در ادامه کمیسیون تلفیق هم با اضافه کردن ۴۶۳ حکم دیگر به برنامه، هیچ جدول منابع و مصارفی پیش بینی نکرده و فقط احکامی را با امید به اجرا در لایحه گنجانده است. بررسی تحقق اهداف برنامه ششم نشان می دهد، آنچه به عنوان برنامه نوشته می شود عمدتاً روی کاغذ می ماند و توانی برای اجرای آن وجود نخواهد داشت.

در گزارشی که مرکز پژوهش‌های مجلس پیشتر با عنوان «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه» منتشر کرده بود میزان تحقق احکام برنامه ۹ درصد اعلام شد که علت اصلی آن واقع بینانه نبودن و عدم تناسب با ظرفیت‌های کشور اعلام شده است.

لایحه برنامه هفتم توسعه که دولت به مجلس داد دارای ۲۴ فصل، ۵۸ زیر فصل، ۱۱۸ ماده، ۴۰۸ بند، ۸۶ جز و ۵۵ تبصره بود.

کمیسیون تلفیق ۲۷ کارگروه تخصصی برای بررسی لایحه هفتم توسعه تشکیل داد و در نهایت در نیمه شهریور ماه گزارش نهایی خود را در خصوص لایحه اعلام کرد.

در ساختار لایحه بیرون آمده از کمیسیون تلفیق، ۲۴ فصل لایحه و همچنین ۵۸ زیر فصل آن حفظ شده است اما بندهای آن به ۱۷۵ بند، جزیهای آن به ۳۲۲ جز و تبصره‌های آن به ۱۷۳ تبصره افزایش پیدا کرده است.

در پایان گزارش نیز یک فصل به عنوان فصل مواد الحاقی شامل ۱۲۱ ماده در موضوعات مختلف فصول دیگر اضافه شده است.

همچنین تعداد احکام لایحه برنامه هفتم توسعه معدل ۵۴۵ حکم بوده که در مصوبات کمیسیون تلفیق با رشد تقریباً دو برابر مواجه شده و به ۱۰۰۸ حکم رسیده است.

۱۶۲ هدف کمی که در لایحه دولت قابلیت تحقق

همزمان نداشته و اولویت بندی شده بود در گزارش کمیسیون تلفیق به ۳۵۹ هدف بدون اولویت بندی مشخص افزایش پیدا کرده است.

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با توجه به اینکه لایحه دولت دارای ضعف‌هایی است، گزارش کمیسیون تلفیق در ۵۶ مورد با ارائه احکام مطلوب منجر به تقویت لایحه شده است هر چند تعداد زیاد احکام اضافه شده واجد ابهام یا کلی گویی و یا تکرار قوانین جاری هستند.

* تضاد با اصول قانون اساسی

دولت لایحه برنامه هفتم توسعه را بدون جدول منابع و مصارف برای مجلس یازدهم فرستاده که باعث شده تا ارزیابی توان دولت برای احقاق آن مشخص نباشد و کمیسیون تلفیق نیز در فرآیند بررسی و احکام برنامه هیچ جدولی به لایحه اضافه نکرده و سند را مبهم‌تر کرده است.

این در حالی است که این کمیسیون احکامی که واجد بار مالی (افزایش هزینه یا کاهش درآمد) برای دولت است را به لایحه اضافه کرده است.

از جمله این احکام می‌توان به افزایش سهم صداوسیما، آموزش و پرورش و قوه قضاییه 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



بودجه عمومی است.

در صورت تثبیت سهم قوه قضائیه از بودجه باید ۲.۵ درصد استمرار یابد. اما برای اجرایی شدن حکم مصوب کمیسیون تلفیق که حداقل ۱.۱ درصد از منابع بودجه عمومی را از سال اول برنامه به سهم اعتبارات این قوه افزوده، بودجه این نهاد به ۸۳ هزار میلیارد تومان می رسد که بار مالی سالانه ۳۰ هزار میلیارد تومانی خواهد داشت.

تامین سبد معیشتی خانوارهای پنج دهک اول، تامین مابه التفاوت وام بهسازی و نوسازی خانه‌های روستایی، رایگان شدن بیمه پایه برای پنج دهک درآمدی، افزایش نسبت مربی به دانش آموز، اختصاص ۱۰ درصد اعتبارات تملک دارایی های سرمایه‌ای به امنیت غذایی، حذف حکم افزایش تدریجی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، اختصاص یک درصد از درآمدهای حاصل از نفت و گاز به وزارت راه و ... از دیگر مصوبات کمیسیون تلفیق بوده که هر کدام بار مالی قابل ملاحظه ای برای دولت دارد.

* احکام برنامه ششم منفی تر شد

بر اساس آنچه در گزارش ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه آمده، تنها حدود ۹ درصد از احکام این قانون به صورت کامل محقق شده که علت اصلی عدم تحقق سایر احکام را می توان در واقع بینانه نبودن، عدم تناسب با ظرفیت‌های کشور و همچنین عدم تامین منابع مالی دانست که با توجه به ایراداتی که لایحه برنامه هفتم دارد و مصوباتی که کمیسیون تلفیق به آن اضافه کرده است نمی توان انتظار تحقق اهداف برنامه هفتم توسعه را داشت.

جالب آنکه برخی از مهمترین اهداف کمی برنامه ششم توسعه که توسط دولت حسن روحانی ارائه شده بود نه تنها محقق نشد بلکه در برخی موارد منفی شده‌اند و اینکه همان اهداف با همان شرایط، باز هم در لایحه برنامه هفتم توسعه از سوی دولت ابراهیم ریسی به مجلس فرستاده می شود جای تعجب دارد که بنا به گزارش مرکز پژوهش‌ها تکرار آنها در برنامه هفتم نیز نمی‌تواند موجبات اثربخشی و تحقق را فراهم آورد و حتی ادامه این روند می تواند کارکرد برنامه‌های توسعه را از مهمترین رکن نظام تدبیر به

شده که ۰.۷ درصد از منابع بودجه عمومی ست. افزایش ۷۵ درصدی این سهم نیازمند سالانه ۱۱ هزار میلیارد تومان منابع جدید است. کمیسیون تلفیق با ذکر این دلیل که سازمان صدا و سیما باید اعتباراتی جهت تحقق تکالیف و شاخص‌های تعیین شده داشته باشد، دست به افزایش اعتبارات این سازمان زده است.

* افزایش سهم آموزش و پرورش از بودجه ۱۰۰ هزار میلیارد تومانی

یکی دیگر از احکام کمیسیون اضافه شدن سهم آموزش و پرورش از ۱۰ درصد بودجه به ۱۵ درصد بودجه است.

در سال جاری بودجه آموزش و پرورش ۲۰۰ هزار میلیارد تومان پیش بینی شده است. با اضافه شدن این سهم بودجه آموزش و پرورش به ۳۰۰ هزار میلیارد تومان خواهد رسید.

مرکز پژوهش‌ها تخمین شده با فرض اجرای گام به گام این هدفگذاری، در سال اول ۲۰ هزار میلیارد تومان، در سال دوم ۴۰ هزار میلیارد تومان و در سال پنجم ۱۰۰ هزار میلیارد تومان بار مالی به تعهدات دولت اضافه می شود.

افزایش بودجه قوه قضائیه به ۸۳ هزار میلیارد تومان در قانون بودجه ۱۴۰۲ اعتبارات دستگاه دادگستری برابر ۵۳ هزار میلیارد تومان و معادل ۲.۵ درصد منابع

کاهش معافیت‌های مالیاتی، اضافه شدن احکام متعدد دال بر قبول انواع هزینه ها به عنوان هزینه قابل قبول و اختصاص اعتبار مالیاتی و اختصاص ۱۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به امنیت غذایی اشاره کرد که با اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی در تضاد هستند

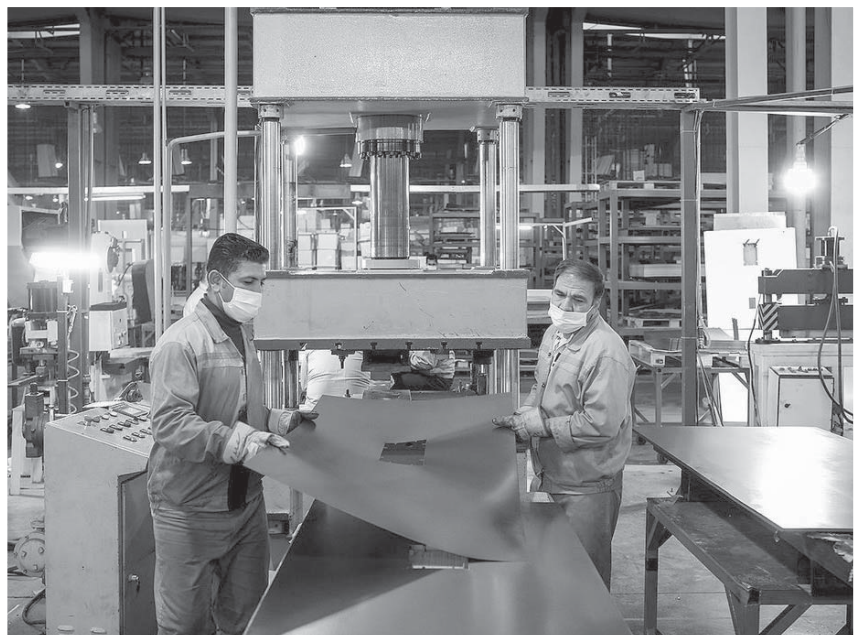
بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود.

هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. و اصل ۷۵ قانون اساسی نیز می‌گوید: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تامین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

* افزایش ۷۵ درصدی سهم صدا و سیما

در احکام کمیسیون تلفیق آمده که در سال اول برنامه توسعه هفتم سهم صدا و سیما از اعتبارات و منابع بودجه، ۷۵ درصد افزایش یابد.

در قانون بودجه امسال اعتبارات صدا و سیما از منابع عمومی بودجه حدود ۱۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی





الزام شکلی به یک وظیفه قانونی تقلیل دهد و عملاً موضوعیت برنامه ریزی توسعه در کشور را با پرسش مواجه نماید.

به نظر می‌رسد لایحه برنامه هفتم توسعه که از سوی دولت به مجلس رفته از نظر محتوای و کارکردی با کاستی‌هایی روبرو است که مهمترین آنها واقع بینانه نبودن بخش قابل توجهی از اهداف کمی و عدم ارتباط اهداف با احکام هر بخش، دائمی بودن بخش قابل توجهی از احکام و تعرض به قوانین دائمی و ذکر نشدن شیوه نظارت بر اجرای برنامه است.

باید منتظر ماند و دید نمایندگان در صحن علنی مجلس چگونه با لایحه دولت و گزارش‌های کمیسیون تلفیق برخورد می‌کنند و در نهایت پنج سال آینده توسعه کشور را چگونه ریل گذاری خواهند کرد.

✽ فرشاد مومنی - اقتصاددان: نهادهای فرادست به مسابقه شکننده دولت و مجلس ورود کنند

وجه شباهت حیرت‌انگیز بین مصوبه کمیسیون تلفیق و سند لایحه برنامه هفتم وجود دارد و آن این است که سند جدید نیز همچنان نه برنامه است و نه ربطی به توسعه دارد.

عنوان رسمی و قانونی برنامه های توسعه در ایران عبارت است از: «برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، اگر از این دریچه به موضوع نگاه کنیم، خواهیم دید که یک بی‌اعتنایی محض به وجوه غیر اقتصادی وجود دارد، به این معنا که از دل سند اینگونه برمی‌آید که بدون دست زدن به وضعیت بحرانی کشور در حیطه‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی، می‌توان موفقیت اقتصادی داشت.

این یک بدیهی اولیه عقلی است که متأسفانه نه در لایحه و نه در مصوبه کمیسیون تلفیق مطلقاً مورد توجه قرار نگرفته است و چنین ساختار اجتماعی و فرهنگی را از کج کارکردی اقتصادی می‌توان انتظار داشت بنابراین کانون‌های اصلی اصلاح در حیطه‌های غیر اقتصادی است.

اگر درخشان‌ترین آثار منتشر شده در خصوص توسعه مانند کتاب «فهم برآیند تحول اقتصادی» داگلاس نورث؟؟ را ببینیم در همان فصل ابتدایی کتاب این مساله را گوشزد کرده که چون قاعده بازی جمعی

در ساخت سیاسی و اجتماعی تعریف و تعیین می‌شود اگر برنامه توسعه برنامه‌ای برای اصلاح بنیاد کج کارکردی‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی نداشته باشد یقیناً در اصلاح اقتصادی نیز شکست خواهد خورد.

یکی دیگر از بدیهیات اولیه عقلی در امر برنامه ریزی توسعه، این است که درباره روندهای پیشین گزارشی ارائه می‌شود و در مقام توجیه ضرورت برنامه داشتن کشور توضیح می‌دهند که اگر آن روندها تداوم داشته باشد چه چشم‌انداز نگران کننده و شکننده ای برای جامعه پدید خواهد آمد.

این سند هیچ اشاره ای به چنین روندهایی ندارد یعنی تصورشان این است که کل ماجرای برنامه ریزی توسعه یعنی تخصیص و توزیع رانت‌های بی‌منطق به گروه‌ها، اشخاص و دستگاه‌های مختلف بدون اینکه هیچ تضمین و کارنامه‌ای برای تحقق آن وجود داشته باشد.

به همین قیاس در ذات اندیشه توسعه، آینده نگری وجود دارد. ما اکنون در عصر شتاب تاریخ قرار داریم، سند لایحه هفتم توسعه فرض کرده با این که شتاب پر تحولی که در عرصه علوم و فن آوری‌ها می‌گذرد اما قرار است در این پائینه بر همان چارچوب سابق بچرخد و این «کنون زدی» فاجعه بار رانتی یکی دیگر از مشخصه‌های این مساله است.

نکته مهم دیگر، از دیدگاه توسعه یکی از بنیادی‌ترین مباحث، واکاوی نظام بین‌المللی امکان پذیرکننده توسعه ملی است بنابراین در شرایط کنونی به شدت برای پیشبرد هدف توسعه نیازمند ارزیابی‌های عالمانه و عمیق از چشم‌انداز مناسبات بین‌المللی و یک ارزیابی انتقادی از کاستی‌ها و ضعف‌های فاحشی که در سه دهه گذشته در زمینه سیاست خارجی از خود نشان دادیم، هستیم.

دوستان تصور نکنند که با این سیاست خارجی می‌توان به کوچکترین بهبودی در آینده دست پیدا کرد چون هیچ بحثی در این زمینه‌ها در لایحه هفتم توسعه نمی‌بینید.

همچنین در کشور با روندهای واگرایی به غایت شدید و شکننده روبرو هستیم که مهمترین آن روند نگران کننده گسترش و تعمیق فقر، نابرابری‌های ناموجه و فساد است.

اگر دوستان همچنان فکر می‌کنند بدون هیچگونه تمهیدی در زمینه پیشگیری از فساد و مهار نابرابری‌ها می‌توان پول تخصیص داد و نتیجه درو کرد، نشان دهنده شدت خامی، بی‌اطلاعی و بی‌کیفیتی این سند است.

مساله مهم دیگری که در پخت و پز کمیسیون تلفیق صورت گرفته، دقیقاً پا را بر جای پای برنامه ششم توسعه گذاشته و هیچ اعتنایی به آن تجربه فاجعه بار نکرده است بنابراین مثل برنامه ششم با یک قوه مجریه بی‌رغبت و ناتوان از تدوین یک برنامه با

کدام بگویند مشکل در زمین قوه دیگری است و ما هر چه لازم بوده را انجام داده ایم.

بنابراین من فکر می‌کنم اگر نهادهای نظارتی فرادست مجلس و دولت در این زمینه ورود پیدا نکنند ما به یک چشم انداز بسیار وحشتناکتر از آنچه در سند برنامه ششم تجربه کردیم روبرو خواهیم شد.

برای اینکه نشان دهم این مسابقه تأسفبار و فاجعه‌آمیز برای کشور چه میزان نگرانی پدید خواهد آورد توجه شما را به این مساله جلب می‌کنم که اگر نهادهای نظارتی ما فقط به موارد مندرج در این لایحه به بحث خصوصی به‌عنوان یک نمونه دم‌دستی نگاهی بیندازند آثار سیاست‌زدگی و ظاهرسازی افراطی را هم سند لایحه برنامه بودجه و هم پخت و پز کمیسیون تلفیق خواهند دید.

حرفی که در سند راجع به خصوصی‌سازی زده شده این است که تتمه آنچه که قابل واگذاری است را هم واگذار کنیم و به شبهه دولتی‌ها نیز گفته شده باید از «شرکت‌داری» دست بردارید و تعاریف نیز به نام حمایت از سهامداران خرد کرده‌اند که جزو شوخی‌های غیرعادی است!

همچنین یک ضرب الاجل سه تا پنج ساله نیز گذاشته‌اند بدون توجه به اینکه اندازه دارای‌های شبه‌دولتی‌ها از حجم کل نقدینگی کشور فراتر رفته است در حالی که می‌دانید که کسی وجود ندارد در این شرایط که از نظر امنیت حقوق مالکیت و ثبات اقتصاد کلان و چشم اندازهای مطمئن‌امیدی وجود ندارد، وارد چنین وادی شود.

همچنین افق‌های ناامیدکننده‌ای در هم لایحه دولت و هم مصوبه کمیسیون تلفیق وجود دارد تحت عنوان مولدسازی که اکنون با نهایت خضوع نسبت به نهادهای نظارتی کشور عنوان می‌کنم که این شیوه خصوصی‌سازی اصل ۴۴ قانون اساسی را به کل نابود خواهد کرد و در نهایت هم دولت ناتوانتر شده و هم بنیه تولیدی کشور به طرز هولناکی سقوط کرده و هم کیفیت زندگی مردم کم شده است.

علائم بسیار نگران‌کننده‌ای از باز کردن راه برای نابودکردن و از کارکرد انداختن اصل ۴۵ قانون اساسی نیز در این سند مشاهده می‌شود.



کوله و بی‌نظم از طیفی از آمال و آرزوها را مطرح کرده‌اند و درست مانند سند لایحه در اهداف نه اولویتی وجود دارد و منطق رفتاری مشخصی ارائه شده و نه یک مبنای نظری قابل‌اعتنایی دیده می‌شود و نه به این واقعیت بدیهی توجه شده که تحقق هم‌زمان ۳۵۲ هدف از عهده این دولت با چنین کیفیتی و نظارت‌های این مجلس خارج است.

در شرایطی که کشور و قوه مجریه در ورطه یکی از هولناک‌ترین ابعاددهی‌های فزاینده گرفتار است، آنها چند ده مورد حکم‌های جدید که بار مالی سنگینی دارد و فراتر از ظرفیت اجرایی کشور است و نسبتی با توسعه کشور ندارد را به لایحه اضافه کرده‌اند و از همه تکان‌دهنده‌تر، شبهه‌ناک‌ترین و مشکوک‌ترین اقدام دولت سیزدهم این بوده که برای اولین بار در تاریخ برنامه ریزی ایران (البته دقیق‌تر این است که گفته شود دومین بار بعد از سند لایحه برنامه ششم) از ارائه جدول منابع و مصارف امتناع شده است و در واقع به ما گفته نمی‌شود اگر قرار است حکم‌هایی که صادر شده عینیت پیدا کند، چقدر ارز و ریال نیاز دارد و چقدر می‌توانیم آن را تامین کنیم.

من صمیمانه و خاضعانه به نهادهای فرادست مجلس و دولت هشدار می‌دهم که کشور را از ورطه اینگونه سهل‌انگاریها، بی‌تجربگی‌ها و فقدان دانش نجات دهند و توقف مسابقه شکننده بین دولت و مجلس را صادر کنند که انگار با هم مسابقه گذاشته‌اند تا هر

کیفیت روبرو هستیم و این بی‌دقتی و ناتوانی، نیروی محرکه دستکاری‌ها و مداخله افراطی مجلس می‌شود و نتیجه عملی بیخ گوش ما.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس است که اخیراً منتشر شده و در آنجا آمده از کل احکام برنامه ششم تنها ۹ درصد آن محقق شده است، یعنی ماجرای توسعه در ایران این نیست که کارهایی که دولت از آن طرفه رفته است را مجلس زورچپان اضافه کند بدون اینکه هیچ برنامه‌ای برای بسترسازی، متقاعد کردن طرفین و ارزیابی ظرفیت اجرایی و ارزی و ریالی کشور داشته باشد.

همه چیز در این سند توخالی و نمایشی است، مثلاً سند لایحه هفتم توسعه ۵۵ تبصره داشته است که در کمیسیون تلفیق به ۱۷۳ تبصره رسیده است یا تعداد احکام در لایحه برنامه ۵۴۵ حکم بوده که با دست پخت کمیسیون تلفیق به ۱۰۰۸ حکم رسیده است و این فاجعه است.

همچنین اهداف کمی سند لایحه برنامه هفتم توسعه در کمیسیون تلفیق از ۱۶۲ به ۳۵۲ رسیده است که در کنار دلسوزی‌های احتمالی و فاقد اعتبار علمی متأسفانه بیش از هر چیز رد ماجرای سیکل سیاسی مشاهده می‌شود به این معنی که در یک سال انتخاباتی قرار داریم و گویی مجلسی‌ها به همین اندازه راضی شده و آرامش پیدا می‌کنند که عنوان کنند آنچه گفتنی بود را ما گفته ایم و در واقع یک سند کج و