

«فرهنگ‌یختگان» گزارش می‌دهد: احتمالا با تعامل دولت و مجلس ابتدا بودجه سه‌دوازدهم ۱۴۰۲ بررسی می‌شود، بعد لایحه برنامه هفتم و پس از آن بودجه سال آینده کامل می‌شود

برنامه هفتم بعد از تصویب سه‌دوازدهم بودجه؟



گروه سیاست آماده نشدن برنامه ۵ ساله توسعه توسط دولت و به تبع آن تاخیر در تدوین و تصویب لایحه بودجه مسیری است که یکبار اقتصاد کشور را در اواخر دولت دهم به چالش کشیده بود و به نظر می‌رسد این چالش مجدداً دامن‌گیر مهم‌ترین برنامه اقتصادی کشور شده است. سال گذشته مجلس با این توجیه که هنوز سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه توسط رهبر انقلاب ابلاغ نشده است و طبعاً دولت نیز نمی‌تواند بدون وجود سیاست‌های کلی اقدام به تدوین برنامه هفتم توسعه کند، پذیرفت که لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ براساس آخرین برنامه توسعه موجود یعنی برنامه توسعه ششم به تصویب برسد. دولت اما اکنون که تقریباً ۴ ماه از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه نیز می‌گذرد، هنوز موفق به تدوین برنامه نشده و تلاش خود را به کار گرفته است تا لایحه بودجه ۱۴۰۲ را نیز براساس برنامه ششم توسعه تصویب کند. تلاشی که مجلس تاکنون در مقابل آن ایستاده و حاضر به وصول لایحه بودجه نشده است. براساس قانون، دولت باید نیمه اول آبان‌ماه بودجه شرکت‌های دولتی و نیمه اول آذرماه بودجه عمومی را تحویل مجلس دهد. اما این اتفاق تقریباً با یک ماه تاخیر رخ داد و آن طور که محمدرضا میرتاج‌الدینی عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس گفته، دولت لایحه بودجه را عصر روز دوشنبه (۵ دی) به مجلس شورای اسلامی ارسال کرده است. برخلاف روال هر ساله که دولت به صورت رسمی و علنی لایحه بودجه را تقدیم مجلس می‌کرد این اتفاق در مورد لایحه بودجه ۱۴۰۲ خیلی بی‌سروصدار رخ داده است تا جایی که حتی برخی نمایندگان نیز از جزئیات آن خبر ندهاند. ارسال بی‌سروصدای لایحه بودجه به مجلس می‌تواند نشان‌دهنده عدم توافق مجلس و دولت بر سر بررسی لایحه ارائه شده باشد. عدم توافقی که احتمالاً باعث شده رئیس‌جمهور تصمیم بگیرد قبل از گرفتن تاییدیه تمدید برنامه ششم توسعه خبر تقدیم لایحه بودجه را علنی نکند و منتظر جلب رضایت مجلس باقی بماند، رضایتی که علی‌رغم درخواست‌های رئیس‌جمهور تاکنون جلب نشده و آن طور که سید نظام‌الدین موسوی گفته به‌راحتی نیز جلب نخواهد شد.

برای ۹ ماه بعدی سال ۱۴۰۲ لایحه بودجه جدیدی به مجلس ارائه کند که بر مبنای برنامه هفتم تدوین شده است.

۲ روش دیگری نیز برای تصویب سه‌دوازدهم لایحه بودجه وجود دارد. در روش دوم مجلس باید تا زمان تدوین برنامه هفتم توسعه و سپس تدوین لایحه جدید بودجه براساس آن منتظر مانده و سپس با توجه به محدودیت زمان سه‌دوازدهم لایحه بودجه جدید را تصویب نموده و تصویب لایحه برای ۹ ماه بعدی را به اوایل سال بعد موکول کند. در این روش زمان به قدری از دست می‌رود که مجلس حتی در تصویب سه‌دوازدهم نیز گریزی جز تعجیل و احتمالاً بررسی کم‌دقت نخواهد داشت.

۳ پیشنهاد سوم که اکنون مورد مناقشه دولت و مجلس بوده این است که مجلس از موضع خود کوتاه آمده، همچون سال گذشته برنامه ششم توسعه را به مدت یک‌سال تمدید نماید و پیشنهاد دولت برای تصویب لایحه بودجه براساس برنامه ششم را بپذیرد. روشی که با توجه به اعلام مخالفت چندباره نمایندگان مجلس توافق بر سر آن بعید به نظر رسیده و دولت باید از فکر کردن بیشتر به آن صرف‌نظر کند.

۴ در نهایت پیشنهاد چهارمی نیز وجود دارد که عملاً تفاوت چندانی با آنچه دولت اکنون خواهان آن است ندارد. این پیشنهاد بدین شرح است که برنامه ششم توسعه تمدید نشود اما مجلس بپذیرد لایحه بودجه براساس برنامه ششم تصویب شده و برنامه هفتم توسعه که صرفاً محدود به مباحث اقتصادی نبوده و سایر ابعاد اجتماعی، فرهنگی و... را نیز شامل می‌شود بلافاصله طی دو ماه پایانی سال ۱۴۰۱ آماده شده و برای تصویب به مجلس ارائه شود. از آنجایی که مهم‌ترین و عینی‌ترین مسأله مرتبط با برنامه توسعه، لایحه بودجه سال‌بانه محسوب می‌شود به نظر می‌رسد این پیشنهاد نیز همچون پیشنهاد سوم توسط مجلس پذیرفته نشده و کنار گذاشته شود.

برنامه‌های توسعه چیست؟

ایران همچون بسیاری از کشورهایی که در دوره معاصر توانسته‌اند با تدوین برنامه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، مسیر پیشرفت و توسعه را طی کنند، برنامه‌های توسعه برای خود تدوین کرد تا پس از طی برنامه‌هایی در میان مدت یا بلندمدت به پیشرفت و توسعه دست پیدا کند. شروع این برنامه در ایران به سال ۱۳۱۶ بازمی‌گردد که دولت یک کمیسیون دائمی برای تهیه برنامه افزایش ظرفیت تولیدی کشور تشکیل داد. تا پیش از انقلاب در ایران پنج برنامه توسعه در یک بازه ۳۰ساله پیاده‌سازی شد. از سال ۱۳۵۷ تا به امروز نیز ۶ برنامه توسعه‌ای در کشور پیاده‌سازی شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد به‌طور میانگین از برنامه اول تا ششم، میانگین تحقق برنامه‌ها کمتر از ۳۵ درصد بوده است. در این برنامه ۱۳ چالش کلیدی کشور برای برطرف شدن تبیین شد اما هیچ‌کدام از این چالش‌ها برطرف نشد تا ایران که قرار بود در افق ۱۴۰۰ رتبه یک منطقه باشد، همچنان با این چالش‌ها دست‌وپنجه نرم کند.

این چالش‌ها، تدوین برنامه هفتم توسعه را با مشکل مواجه می‌کرد. برنامه هفتم توسعه هرچند قرار بود تاکنون اجرایی شده باشد اما درخواست دولت دوازدهم و مصوبه مجلس، عقب‌افتاد تا برنامه ششم توسعه برای یک سال دیگر تمدید شود. با این حال فرآیند تدوین برنامه هفتم از اوایل اردیبهشت سال ۹۹ در مجمع تشخیص مصلحت نظام آغاز شد. در اسفند ۱۴۰۰ بر مبنای رویکرد مسأله‌محوری، پیش‌نویس سیاست‌های کلی تهیه شد و توسط مقام‌معم‌رهبری برای نظر مشورتی اعضای

مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده شد. علی احمدی دبیر کمیسیون مشترک سیاست‌های کلی برنامه هفتم می‌گوید که در کنار آن ۱۳ چالش قبلی، ۵ چالش دیگر نیز در این برنامه شناسایی شده است؛ چالش‌هایی همچون «تداوم رکود، افزایش نرخ بیکاری، زیست‌محیطی، احتمال وقوع بحران آب و چالش‌های سیاسی ناشی از برنامه‌های اعمالی دولت»، ۲۰ شهرویروماه سال جاری، رهبر انقلاب سیاست‌های کلی برنامه هفتم را که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت تعیین شده است، به سران سه‌قوه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت و رئیس ستادکل نیروهای مسلح ابلاغ کردند. براساس این سیاست‌ها دولت می‌بایست لایحه آن را تدوین کرده و آن را برای بررسی و تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌کرد. ۲۱ شهرویروماه سیدابراهیم رئیسی، سازمان برنامه و بودجه را مکلف کرد هرچه سریع‌تر برنامه هفتم توسعه را متناسب با سیاست‌های کلی که از سوی مقام‌معم‌رهبری ابلاغ شد، تدوین کرده و در مسیر بررسی و تصویب در هیات دولت قرار دهد.

چرا تدوین برنامه توسعه به تعویق افتاد؟

با وجود دستور رئیس‌جمهور لایحه برنامه هفتم توسعه هنوز به صحن مجلس شورای اسلامی نرسیده است. اما پیش از آن دولت لایحه بودجه راهی مجلس کرده و همین مسأله اختلاف بین دولت و مجلس را به دنبال داشته است. مجلس باید بودجه سال ۱۴۰۲ را مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام و برنامه هفتم توسعه مورد بررسی قرار دهد و آن را تصویب کند. اگر دولت تا زمان بررسی بودجه لایحه برنامه هفتم را به مجلس نرساند، خانه‌ملت ناچار است به سمت بودجه چنددوازدهم و یا تمدید برنامه ششم که البته بعید به نظر می‌رسد، برود. دولت اما معتقد است بودجه را براساس برنامه تنظیم کرده است. سیدمحمد حسینی، معاون پارلمانی دولت معتقد است «غایرتی» بین برنامه هفتم توسعه و بودجه وجود نخواهد داشت. او می‌گوید: «افرادی که بودجه را تدوین می‌کنند در سازمان برنامه و بودجه هستند، این دو موضوع همگونی دارد.»

اکنون در شرایط فعلی که به نظر می‌رسد دولت و مجلس گزینه‌های چندانی برای مواجهه با این مشکل ندارند، این سوال پررنگ شده که چرا برنامه در موعد مقرر به مجلس شورای اسلامی ارسال نشده است؟ سازمان برنامه و بودجه مقصر این تاخیر را مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌داند. این سازمان آورده است «کار بررسی و تصویب سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه در مجمع تشخیص مصلحت نظام به درازا کشید و به همین علت سیاست‌ها بسیار دیر یعنی در روزهای آخر تابستان ابلاغ شد؛ درست زمانی که یک ماه از آغاز فعالیت‌های دولت برای تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۲ گذشته بود.»

سازمان برنامه‌بودجه می‌گوید: «دولت سیزدهم نمی‌خواهد آخرین برنامه توسعه‌ای که براساس سند چشم‌انداز نوشته می‌شود سرنوشت برنامه‌های پنجم و ماقبل با درصدهای تحقق پایین را پیدا کند، از این رو دولت علاوه بر مذاقه بیشتر بر تدوین لایحه برنامه هفتم، کار لایحه بودجه را هم جلو برد تا اداره کشور در سال آینده دچار وقفه نشود و هم‌زمان برنامه هفتم را با استفاده از ظرفیت دستگاه‌ها و کارشناسان داخل و خارج سازمان دنبال کند.»

با این وضع مشخص نیست که ارسال لایحه برنامه هفتم حتی اگر تا چند روز یا هفته آینده به مجلس ارسال شود، تصویب آن چندتر زمان ببرد. پیش‌تر حسینی‌علی حاجی‌دلگانی، عضو هیات‌رئیس مجلس شورای اسلامی گفته بود که بررسی و تصویب برنامه هفتم توسعه بین ۵ تا ۶ ماه در مجلس به طول می‌انجامد. اگر برای تصویب برنامه به این زمان نیاز باشد، احتمالاً بودجه چنددوازدهمی در سال آینده خواهیم داشت.

۱ لایحه‌های چنددوازدهمی در دوره‌ها و سال‌های بسیاری لایحه بودجه با تاخیر برای مجلس ارسال شده و همین موضوع فرآیند تصویب این لایحه در مجلس را با مشکل روبه‌رو کرده است. سال‌های پیش از انقلاب چنین تاخیری رایج بوده، اما بعد از انقلاب این رویه به کاهش یافته، با این حال در برهه پس‌انقلاب هم چندین سال در تاریخ وجود دارد که به دلایل مختلفی این لایحه دیر به دست مجلسیان رسیده و بر همین اساس مجلس به‌ناچار بودجه آن سال را به چند بخش تقسیم کرده. لایحه بودجه سال‌های ۸۹، ۹۰ و ۹۱ جزء این دسته از بودجه‌ها هستند که چنددوازدهمی تصویب شدند. البته ناگفته نماند که لایحه بودجه ۱۴۰۱ نیز به علت دیرکرد، تا مرز چنددوازدهمی شدن رفت اما نهایتاً این بودجه به صورت کامل تصویب شد. در ادامه شرحی از نحوه تصویب لایحه بودجه سال‌های ۸۹، ۹۰ و ۹۱ را می‌خوانید.

لایحه بودجه سال ۸۹

در وضعیتی مشابه امروز تاخیر در ارائه لوابیح بودجه و برنامه توسعه پنجم، مجلس ناچار کرد لایحه بودجه ۸۹ را به‌صورت سه‌دوازدهمی یعنی تا آخر خردادماه به تصویب برساند. در چنین شرایطی، لایحه بودجه برای ۹ ماه بعدی ۸۹ براساس مواردی که در برنامه پنجم تصویب شده، مصوب شد. رسیدگی به این لایحه در اواسط اسفند ۸۹ آغاز شد درحالی که چندماه پیش از آن باید این فرآیند شروع می‌شد.

لایحه بودجه سال ۹۰

تاخیر در ارائه لایحه بودجه سال ۹۰ نیز باعث شد این بودجه به‌صورت چنددوازدهمی تصویب شود. آن‌طور که گفته شده لایحه بودجه آن سال پس از ۲۲ بهمن و با تاخیر ۹ هفته‌ای ارسال شد. همین مسأله باعث شد رسیدگی به لایحه بودجه در زمان مقرر متوقف نشود؛ زیرا طبق قوانین داخلی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی ۱۵ روز زمان می‌خواهند تا لایحه را بررسی کنند و طبق قانون حداقل ۱۵ روز نیز کمیسیون تلفیق زمان بررسی دارد که معمولاً تا ۱۵ روز دیگر می‌تواند آن را تمدید کند. صرف‌نظر از زمان تمدیدی، بررسی لایحه در کمیسیون‌ها یک ماه زمان برد که تا اواخر اسفند به طول انجامید. در آن شرایط، زمان اظهار نظر شورای نگهبان، اصلاح و رفت‌وبرگشت آن به مجلس و شورای نگهبان و احتمال رفتن لایحه به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز جزو دیگر مواردی بود که زمانبندی در نظر گرفته شده را طولانی‌تر می‌کرد. در آن شرایط تنها راه باقیمانده برای مجلس تصویب چند دوازدهم بودجه بود. احمد توکلی، رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۸۹ درباره روند تاخیر و تصویب این بودجه چنین گفته بود: «بودجه یک‌دوازدهم در اواخر تیرماه بود که متأسفانه به دلیل عملکرد دولت در تاخیر لایحه بودجه ناچار به نوشیدن آن هستیم. بودجه تصویر عملیات دولت در کسب درآمد و خرج آن است. در نتیجه اولین ضرر بودجه یک‌دوازدهم این است که نمی‌تواند برنامه توسعه پنجم را رعایت کند. ضمن اینکه مبنای محاسبه بودجه یک‌دوازدهم بودجه سال ۸۹ است و نه تقاضای دولت برای سال ۱۳۹۰. بنابراین نحوه بودجه‌ریزی چه در مرحله تدوین و چه اجرا اشکال‌های اصلی دارد و لوابیح به صورت علمی و فنی تصویب نمی‌شود. در عین حال تصویب بودجه سال آینده باعث می‌شود دولت حداقل انضباط را رعایت کند، ولی وقتی بودجه این‌گونه تصویب می‌شود، حداقل دولت تا سه ماه نمی‌تواند به برنامه‌ریزی‌های خود عمل کند، لذا ثبات دولت کم می‌شود و انضباط کاری هم کاهش می‌یابد و این برای کارایی بودجه و سلامت کشور مضر است.»

اودر باره علت دیرکرد دولت در ارائه لایحه بودجه نیز گفته است: «بهانه دولت برای تاخیر در ارائه لایحه بودجه این است که برنامه پنجم توسعه دیر ابلاغ شده، درحالی که این

عذر پذیرفتنی نیست. بخش اعظمی از بودجه سال ۱۳۹۰ ادامه وضع موجود است و ۷۵ درصد بودجه عمرانی ادامه همان پروژه‌های قبلی است، ضمن اینکه ۸۰ درصد بودجه جاری نیز همان است و نمی‌تواند تغییر کند، بنابراین بخش زیادی از بودجه مشخص بوده است. همچنین حداقل دو ماه است که تکلیف بیشتر بخش‌های برنامه پنجم مشخص است و تنها دو مورد مانده بود که آن هم نمی‌توانست مانعی بر سر راه تعیین لایحه بودجه شود.»

لایحه بودجه سال ۹۱

مرکز پژوهش‌های مجلس درباره فرآیند تصویب بودجه در سال ۹۰ گزارشی ارائه داده و در آن به این اشاره کرده که: «در ایران از سال ۱۳۰۳ تا ۱۳۳۴، مجموعاً ۲۷ بار، مجلس شورای ملی بودجه چنددوازدهم تصویب کرده است. پس از آن بودجه چنددوازدهم تصویب نشده تا اینکه در سال ۱۳۵۸، به دلایل اوضاع خاص کشور، شورای انقلاب بودجه سه‌دوازدهم تصویب کرده است. بودجه‌های ۱۳۵۹ و ۱۳۶۰ نیز ابتدا دو دوازدهم تصویب شده است. پس از آن بودجه چند دوازدهم تصویب نشده تا اینکه در سال ۱۳۸۹ به دلیل تاخیر زیاد دولت در ارائه لایحه، بودجه دو دوازدهم تصویب شده است و با تاخیر دوباره دولت در سال ۱۳۹۰، بودجه ۱۳۹۰ نیز به صورت دو دوازدهم تصویب می‌شود.»

مرکز پژوهش‌ها در ادامه برخی از موارد قابل توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور را تشریح کرد و با اشاره به کاهش بیش از ۳۰ درصدی ردیف‌های متفرقه نسبت به سال قبل افزود: «یکی از اجزای بودجه عمومی کشور، ردیف‌های متفرقه است. بیشتر اعتباراتی که در ردیف‌های متفرقه گنجانده می‌شوند، بدون برنامه بوده و دستگاه اجرایی دریافت‌کننده آنها مشخص نیست. این نوع تخصیص اعتبارات که یک ویژگی مختص به بودجه‌ریزی در ایران (و برخی کشورهای با ساختار مشابه) است با اصول برنامه‌ریزی (ازجمله شفافیت و پاسخگویی) و نیز روش بودجه‌ریزی عملیاتی مغایرت دارد. فلسفه گنجانیدن اعتبارات در ردیف‌های متفرقه قاعدتاً این است که در هنگام تنظیم بودجه امکان پیش‌بینی برخی از فعالیت‌ها و برنامه‌ها وجود ندارد یا به صورت موردی در یک سال گنجانده می‌شود یا بین چند دستگاه باید تقسیم شود. بنابراین، برای برخی فعالیت‌ها و سیاست‌های پیش‌بینی نشده یا موارد خاص، در همان ابتدا اعتباراتی در نظر گرفته می‌شود. هرچند که ممکن است بخشی از این اعتبارات برای اقتصاد ایران لازم باشند، با این همه، مشکل آن است که سهم آنها از کل بودجه عمومی کشور رقم خیلی بالایی است که هر ساله با تکرار آنها در بودجه مواج هستیم. به‌طور کلی، ردیف‌های متفرقه که به مثابه یک کیسه اعتباری می‌مانند که نحوه خرج آنها به میزان زیادی خارج از ضوابط صورت می‌گیرد، انضباط مالی بودجه را مخدوش می‌کنند و شفافیت و نظارت بر آن را کاهش می‌دهند. ردیف‌های متفرقه در لایحه امسال نسبت به قانون سال گذشته بیش از ۳۰ درصد کاهش یافته است که بدون در نظر گرفتن دلیل آن! در مقایسه با افزایش حدود ۶۰ درصدی متفرقه‌ها در لایحه ۱۳۹۰ نسبت به قانون ۱۳۸۹، گامی رو به جلو است. سهم متفرقه‌ها از مصارف عمومی دولت نیز از ۲۲ درصد قانون ۹۰ به ۱۵ درصد در لایحه امسال کاهش یافته است. در نگاه کلی رقم مطلق ردیف‌های متفرقه به اندازه کافی بزرگ است که اصل شفافیت و پاسخگویی در بودجه‌ریزی را نقض کند.»

این مرکز درباره هدفمند کردن یارانه‌ها در بودجه نیز اعلام کرده بود: «طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (ماده ۱۲)، دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون و چگونگی مصرف آن را در بودجه‌های ستوانی درج کند. لایحه بودجه ۱۳۹۱ به غیر از حدود ۳ میلیارد تومان درج شده برای سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها، فاقد عدد و رقم دیگری برای اجرای طرح است. به عبارت دیگر، اعتبارات بلاهدفمند کردن یارانه‌ها از بودجه حذف شده است. در لایحه بودجه امسال، همانند سال ۱۳۹۰، دولت اجازه خواسته است که از ۲۰ درصد خالص وجوه حاصل از اجرای قانون (سهم دولت) برای پرداخت نقدی به مردم استفاده کند. عدم شفافیت فاحش در مورد مهم‌ترین طرح اقتصادی کشور و دلایل این عدم شفافیت نیاز به تامل دارد. همان‌طور که در بخش‌های قبلی گزارش ذکر شد، این شیوه نگارش بودجه، اصول متعدد بودجه‌نویسی مانند شفافیت، جامعیت و پاسخگویی را نقض می‌کند.»

لایحه بودجه سال ۹۲

اسفندماه سال ۹۱ نیز همچون سه‌مقطع زمانی قبل، مجلس در جلسه‌ای علنی لایحه سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور که به دولت اجازه دریافت پرداخت‌ها در سه ماهه اول سال ۹۲ را می‌داد، تصویب کرد. این لایحه با ۱۸۸ رای موافق، ۲۳ رای مخالف و ۱۶ رای متنع از ۲۵۲ رای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. نمایندگان موافق و مخالفی که درخصوص کلیات این لایحه نظرات خود را بیان کردند، همگی به اتفاق از نحوه ارائه بودجه با تاخیر از سوی دولت انتقاد کردند و مخالفان بیان کردند که با این روش دولت و رئیس‌جمهور ناچار این لایحه را تصویب کرده‌اند.