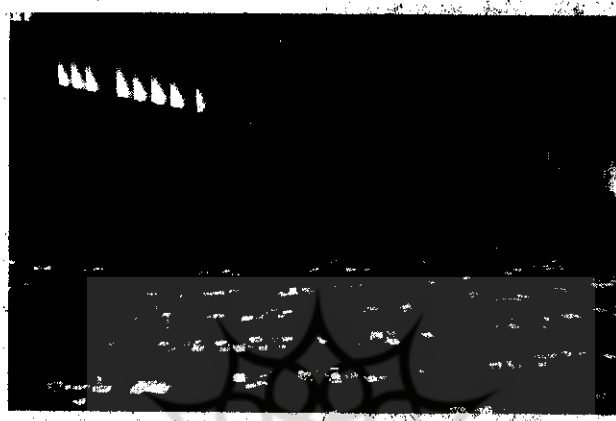




مجلس

ادغام سازمان مدیریت و برنامه ریزی در نهاد ریاست جمهوری برنامه ریزی و پارادوکس همه یا هیچ فائزه حسنی



شورای اسلامی تقدیم کند. از سوی دیگر فعالیت شورای عالی اداری که طبق قوانین برنامه ریزی و سازمان برنامه و بودجه ماده یک قانون برنامه سوم در برنامه چهارم تدویم دارد، در ماده ۱۵۴ تصریح دارد که اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه های اجرایی به استثنای وزارتخانه ها به عهده شورای عالی اداری است. به دنبال این تمارض قانونی بود که مجلس شورای اسلامی در ۱۳۸۶/۳/۲۲ قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه را تصویب کرد که پس از تأیید شورای نگهبان در ۸۶/۶/۹ به دولت ابلاغ شد. در این راستا بود که برخی از کارشناسان و نمایندگان به مصوبه شورای عالی اداری، جنبه عمدتاً سیاسی و نه حقوقی می دادند. با این فرض که چون رئیس جمهور از مصوبه مجلس با اطلاع بوده است، این تغییرات می توانست با رایزنی با مجلس انجام شود. زیرا قانون، اختیار تصمیم دولت را در رابطه با دستگاه های که با مصوبه مجلس تأسیس شده اند، منوط به اخذ مصوبه مجلس می نماید. برخی دیگر بر این نظرند که دو ماده ۱۳۹ و ۱۵۴ دو اختیار کاملاً موازی است به طوری که اختیار اجرای ماده ۱۵۴ قانون برنامه در حیطه اختیارات دولت است و اصلاح ساختار دولت بر اساس مصوبه شورای عالی امکان پذیر است. بخصوص آن که اصل تأسیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور بر اساس مصوبه شورای عالی اداری صورت گرفته است. بنابراین با توجه به اختیارات رئیس جمهور در اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور نیازی به اخذ مجوز از مجلس نیست. همچنین طبق

در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۱ در آخرین روزهای برنامه دوم توسعه در دولت آقای خاتمی بود که مقرر شد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه با تمامی وظایف و اختیارات و مسئولیت های قانونی و نیروی انسانی و امکانات ادغام، نام آن به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تغییر یابد. این اقدام به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی، برای تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان کشور و به منظور تحقق مطلوب وظایف و اختیارات رئیس جمهور انجام گرفت. دیری نپایید که در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸ شورای عالی اداری تصمیم دیگری گرفت و آن، ادغام سازمان مدیریت و برنامه ریزی در ریاست جمهوری بود تا در قالب معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازماندهی شود. بر این اساس سازمان های تابعه سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وابسته به نهاد ریاست جمهوری خواهند بود، همچنین دبیرخانه شوراهای اقتصادی، تجمیع شده و در معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی، مدیریت می شود. این ادغام نیز در راستای اصل ۱۲۶ قانون اساسی صورت گرفت و طبق مصوبه ای اعلام شد. شورای عالی اداری بر اساس مصوبه مجلس، اختیار تصمیم گیری در خصوص اصلاح ساختار دستگاه های اجرایی کشور را از طریق ادغام یا انحلال یا انتقال به خارج از مرکز عهده دار است. البته ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم، دولت را موظف می نماید که پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل ۳۰ درصد از تعداد سازمان ها و نهادهای مؤسسات را به سایر بخش ها و ادغام یا انحلال دستگاه های غیر ضروری را تا سال اول برنامه، به مجلس

در بودجه ریزی به الگوهای رفتاری دولت و تأثیر آن در تخصیص منابع به مصارف، واقعی گذارده نمی شود و از آنجا که ساختار اداری دولت بر استمرار وضع موجود است، آثار عملکردهای منفی تشکیلات و نارسایی روش ها و مدیریت نیروی انسانی بر بودجه اجتناب ناپذیر است

دی و پنجم ۱۳۸۶

اصل ۱۲۶ مسئولیت برعهده رئیس جمهور است و هر گونه مصلحت بدانند می توانند اقدام کنند و در برابر شیوه اداره و ایفای مسئولیت در برابر مجلس پاسخگو است. در راستای این اصل شورای عالی تصمیم گرفت که سازمان مدیریت و برنامه ریزی در قالب دو معاونت رئیس جمهور سازماندهی شود. طبق اصل ۱۲۴ قانون اساسی تعداد معاونان نیز تابع نظر رئیس جمهور بوده و قید و شرطی ندارد.

وظایف و اختیارات اصلی این سازمان را می توان در برنامه ریزی، بودجه ریزی و نظارت و مدیریت امور اداری و استخدانی کشور به شمار آورد. مرکز پژوهش های مجلس در گزارشی در رابطه با این ادغام سازمانی به مشکلات بودجه ریزی و برنامه ریزی اشاره کرده است:

مشکلات بودجه ریزی: ۱- فرایند تهیه، تصویب و اجرای بودجه، فاقد جامعیت اطلاعاتی و شفافیت تصمیم های اجرایی است. ۲- طبق بندی هزینه ها، موافقتنامه ها، تخصیص اعتبارات و مدیریت های اجرایی بر مبنای تعریف شده ای استوار نیست. ۳- از مسئولیت های درون مدیریت دولت و ذی بین قوای سه گانه مرز بندی های تعریف شده ای وجود ندارد. ۴- تعاریف قانونی بودجه، پاسخگوی نیازهای اجرایی و مدیریتی نیست و در آن ملاحظات کارکردی و فنی مورد توجه قرار نمی گیرد. ۵- استفاده از الگوهای اقتصادی کوتاه مدت، ناشناخته مانده و پیش بینی آثار اجرایی بودجه بر متغیرهای اقتصادی به طور جدی معمول نیست. ۶- نظام نظارتی برای پاسخگویی به مسئولیت های محاسباتی مدیران، نظارت در مراحل اجرا و سازماندهی نظارت بر عملیات اجرایی برنامه های توسعه، فاقد کارایی است. ۷- در بودجه ریزی به الگوهای رفتاری دولت و تأثیر آن در تخصیص منابع به مصارف، وقتی گذارده نمی شود و از آنجا که ساختار اداری دولت بر استمرار وضع موجود استوار است، آثار عملکردهای منفی تشکیلات و نارسایی روش ها و مدیریت نیروی انسانی بر بودجه، اجتناب ناپذیر است. ۸- تعارض و ناسازگاری سیاست های بودجه ای با هدف گذاری مصوب برنامه های میان مدت به تغییر اهداف در برنامه های

توسعه انجامیده است و سرانجام آن که بسیاری از تصمیم ها و اقدام های اجرایی، مستلزم تعدد بخشی از منابع سال های آینده کشور است که به دلیل روش ثبت حساب ها در نظام مالی کشور، میزان تمهیدات و منابع آزاد و قابل دسترسی در هر دوره زمانی برای تصمیم گیری مشخص نیست.

این گزارش نیز به برخی از مشکلات برنامه ریزی پرداخته است از جمله: ۱- با وجود بیش از ۵۵ سال سابقه برنامه ریزی، راهبرد مشخصی بر فرایند برنامه ریزی کشور حاکم نیست. ۲- یکی از ویژگی های مهم در تدوین برنامه های توسعه، ارتباط بین برنامه و کارگزاران اقتصاد ملی و روش هدایت کارگزاران اقتصادی است. در مجموع بررسی برنامه های تهیه شده نشان می دهد که مشارکت نهاد های مدنی و بخش خصوصی

در برنامه ها وجود ندارد و همسویی بخش خصوصی با سیاست های دولت تضمین نمی شود. ۳- تجربه برنامه ریزی ها در گذشته نشان می دهد که تعیین اولویت ها از طریق طرح راهبردها و سیاست های مشخص ناپذیر گرفته شده و یا اولویت های زمانی بین خواسته ها مطرح شده که آن هم در عمل تحقق نیافته است. بنابراین، بین منابع مالی مورد نیاز و منابع در دسترس، سازگاری نبوده و با توجه به عدم اولویت بندی هزینه ها به هنگام کمبود منابع، گزینش اولویت ها میسر نیست. ۴- نظام برنامه ریزی کشور هیچ پیشینی در خصوص ارتباط بین اهداف و اینکه تحقق کدام یک برای حصول دیگر اهداف ضروری است و باید از تقدم برخوردار باشد، به دست نمی دهند. ۵- نظارت بر عملکرد برنامه ها از مهمترین ارکان نظام برنامه ریزی به شمار می آید. عملاً نظارت مدونی بر تحقق اهداف برنامه صورت نگرفته و تا به حال هیچ ارگان یا مسئول دولتی در خصوص عدم تحقق اهداف برنامه، مورد بازخواست یا پرسش قرار نگرفته است. این گزارش می افزاید برخی از مشکلات ناشی از شرایط اقتصادی و اجتماعی است، اما برخی دیگر ریشه در ساختار اداری و مالی کشور دارد. این ساختارها به تدریج «بستر نهادی» را به وجود آورده اند که به بازگامی سازمان های مسئول انجامیده است. این نکته دارای اهمیت است که سازمان ها و دستگاه های اجرایی مسئول بودجه ریزی، برنامه ریزی و نظارت می توانند ادغام یا تجدید ساختار شوند، اما هیچ تغییری در رفتارهای آنها حاصل نخواهد شد، مگر آن که اصول و قواعد اصلی از جمله مقررات زیربنایی بودجه ریزی و برنامه ریزی و رویه ها و انگیزه ها تغییر کرده باشند. بدیهی است تغییر مقررات زیربنایی نیازمند طراحی نظامی در حوزه های بودجه ریزی، برنامه ریزی و امور استخدامی است. از آنجایی که این سازمان، مشاور امین و اصلی ریاست جمهوری بوده، همچنین نقش گسترده ای به سطوح نظام تدبیر در کشور دارد و وظایف گوناگونی در مجموعه قوانین به آن واگذار شده است، در تعامل با نظرات موافق و مخالف کارشناسی قرار گرفته است. رئیس جمهور در

رابطه با این تصمیم اظهار داشت: متأسفانه در گذشته مرکزی نداشته ایم که بنشیند و برای مسائل کلان کشور اندیشه کند. علی القاعده سازمان مدیریت باید این کار را انجام می داد. اما به دلیل کارهای اجرایی که بر دوش این سازمان وجود دارد، امکان اندیشه و تفکر برای این سازمان با آن وسعت وجود نداشت. کارشناسان مدافع این تغییر بر این باورند که شأن سازمان به شأن راهبردی ارتقا پیدا کرده و از این بابت پیامدهای راهگشایی را خواهد داشت، زیرا با این تصمیم، تصدی گری های اضافی سازمان مدیریت حذف شده، از سوی دیگر دانش برنامه ریزی و بودجه ریزی اشاعه خواهد یافت. آنها معتقدند که پیش از این سازمان، فقط به گلرنگاه صدور مجوز برای دستگاه های اجرایی تبدیل شده بود. همچنین برنامه ریزی

با وجود بیش از ۵۵ سال سابقه برنامه ریزی، راهبرد مشخصی بر فرایند برنامه ریزی کشور حاکم نیست

این نکته دارای اهمیت است که
سازمان ها و دستگاه های اجرایی
مسئول بودجه ریزی، برنامه ریزی
و نظارت می توانند ادغام یا
تجدید ساختار شوند، اما هیچ
تغییری در رفتارهای آنها حاصل
نخواهد شد، مگر آن که اصول
و قواعد اصلی از جمله مقررات
زیربنایی بودجه ریزی و برنامه ریزی و
رویه ها و انگیزه ها تغییر کرده باشند

دور از واقعیت‌ها بوده و همین امر باعث شده بود اهداف مورد نظر در سه برنامه پنج‌ساله توسعه کشور محقق نشود. آنان دلایل دیگری را در عدم موفقیت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ذکر می‌کنند؛ از جمله رواج بخشی‌نگری در سازمان و کم‌رنگ‌شدن نگاه فرابخشی، کاهش منزلت و جایگاه مدیران و کارشناسان سازمان به دلیل انتصاب‌های سیاسی. ضمن آن‌که به علت شرایط اقتصادی - اجتماعی در کشور، قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ اجرا نشده است.

اما منتقدان این مصوبه اشکالاتی را مطرح می‌کنند که درخور اهمیت است. آنها معتقدند انحلال یا ادغام سازمان در ریاست‌جمهوری به‌خودی‌خود نمی‌تواند موجب اصلاح امور گردد، از سویی حذف سازمان به صورت ضربتی هم موجب بروز مشکلات جدیدی خواهد شد. این دسته از منتقدان حفظ استقلال و کارایی سازمان را موکول به سازوکارهای لازم در ریاست‌جمهوری می‌کنند، هرچند ادغام می‌تواند استقلال سازمان را خدشه‌دار کند و قدرت ابراز نظر مخالف را از آنان سلب خواهد کرد، اما باید در نظر داشت که پیش از این هم سازمان از استقلال برخوردار بود و زیر نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شد و اکنون با حذف ساختار مستقل سازمانی، مجدداً زیر نظر معاون رئیس‌جمهور اداره می‌شود. منتقدان، رونق فنی سال‌های اخیر را یکی از دلایلی می‌دانند که گشودن دست دولت را در استفاده هرچه بیشتر و سریع‌تر از منابع درآمدی نفتی به‌دنبال داشته است. به‌طوری‌که دولت نهم را به این فکر واداشته که با تزریق بیشتر منابع درآمدی نفتی به اقتصاد از طریق بودجه‌های جاری و عمرانی بر مشکلات فقر و بیکاری و نابرابری فائق آید. این تفکر که منابع ارزی حاصل از نفت می‌تواند معجزه اقتصادی به بار آورد یک‌بار در دهه ۱۳۵۰ به‌دنبال رونق نفتی تجربه شده و آثار زیانباری بر اقتصاد کشور بر جای گذاشت. گزارش مرکز پژوهش‌ها در رابطه با سیاست مالی انبساطی یادآور می‌شود که این سیاست نه تنها با عدالت بین نسلی مغایر است که اگر بدون توجه به ظرفیت جذب اقتصاد صورت گیرد، نسل کنونی را به تحمل فشار و مشکلات دچار می‌سازد.

منتقدان مصوبه، دلایل دیگری را برمی‌شمارند که در گزارش به آن اشاره شده است از جمله:

- ادغام سازمان در نهاد ریاست‌جمهوری و تضعیف ارتباط آن با مراکز تولید اطلاعات به سبب شدن منطبق تصمیمات این نهاد منجر خواهد شد.

- تغییر جهت‌گیری بلندمدت راهبردی توسعه کشور به رویکردهای کوتاه‌مدت با

هدف رفع معضلات، موجب می‌شود در حوزه برنامه‌ریزی آثار مخربی پدید آید و نهاد برنامه‌ریزی در بلا تکلیفی به سر ببرد و پیوندهای آن با نظام اجرایی و نظام تدبیر تضعیف شود.

- هماهنگی بودجه‌های سالانه با برنامه‌های توسعه با دشواری روبه‌رو می‌شود، حذف یا تضعیف ابزارهای اجرای بودجه بدون در نظر گرفتن روش‌های نوین، نظارت حداقلی موجود سازمان را از بین خواهد برد و این مسئله می‌تواند موجب بی‌انضباطی مالی گسترده‌ای شود. این پرسش مطرح می‌شود که در فاصله انحلال تا ایجاد سازمان جدید یک دوره گذار خواهیم داشت، در این دوره گذار لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ چگونه تهیه خواهد شد و چه تمهیداتی برای دوران گذار اندیشیده شده است؟ بخصوص در بعد نظارت عملیاتی بر اعتبارات هزینه‌ای که از محل منابع عمومی دولت تأمین می‌شود، نظارت به شیوه جدید چگونه انجام خواهد شد.

- اشکال دیگری که منتقدان مطرح کرده‌اند این است که این ادغام می‌تواند هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی در سطح ملی و استانی را مختل نماید و عدم تبعیت از دستورالعمل‌های یکسان در امر بودجه‌ریزی و امور

اداری و استخدامی می‌تواند تبعات منفی داشته باشند؛ چه پیش از این دولت و دستگاه‌های اجرایی از خدمات مشورتی یک نهاد بی‌طرف که تحت نظر شخص رئیس‌جمهور بود و وظیفه هماهنگی را برعهده داشت، بهره‌مند می‌شدند و با اقدام جدید از آن محروم می‌شوند.

- در رابطه با نظام فنی و اجرایی، از این به بعد تشخیص صلاحیت و رتبه‌بندی مشاوران و پیمانکاران و تعیین استانداردها و معیارهای فنی برای طرح‌های عمرانی چگونه انجام خواهد شد؟ تأخیر در این امر موجب افزایش هزینه‌های اجرایی طرح‌ها و یا کاهش کیفیت می‌شود.

اقتصاد دیگر مخالفان مصوبه این است که تجربه یک‌دهه‌سال بودجه‌ریزی و شصت سال برنامه‌ریزی در کشور، سرمایه انسانی و اجتماعی را به وجود آورده است که حفظ و حراست و تقویت آن یک وظیفه ملی است، تجربه نشان داده است که هر تغییری در سازمان به خروج بیشتر نیروهای کیفی آن می‌انجامد، که این امر به صلاح کشور نیست.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نتیجه‌گیری می‌کند که بدون توجه و اصلاح زمینه‌های نهادی و صرفاً با تغییر ساختار سازمانی، نمی‌توان تغییرات اساسی در کارکرد امور (قوانین و مقررات، نظام‌های مالی و فنی و اجرایی، رویه‌های سازمانی، زمینه‌های نهادی



تجربه یک‌دهه‌سال بودجه‌ریزی و شصت سال برنامه‌ریزی در کشور، سرمایه انسانی و اجتماعی را به وجود آورده است که حفظ و حراست و تقویت آن یک وظیفه ملی است، تجربه نشان داده است که هر تغییری در سازمان به خروج بیشتر نیروهای کیفی آن می‌انجامد، که این امر به صلاح کشور نیست

دی و پنجم ۱۳۸۶

امور بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی و نظارت و امور اداری و استخدامی) به وجود آورد. گزارش در پایان می‌افزاید که فقدان دستیابی به الگوهای متناسب با نیازهای کشور موجب شده تا حل معضلات به تغییرات رونمایی محدود شود، سپس پیشنهاد تشکیل کمیته کارشناسی، درخواست دولت را مطرح کرده تا زمینه اصلاحات اساسی فراهم شود و اگر چنانچه این تصمیم اخیر نتیجه کار گروهی از پیش است، تحقیقات و مطالعات آنها منتشر شود تا پشتوانه کارشناسی دولت روشن‌شود.

چندی پیش روزنامه اطلاعات اقدام به تشکیل میزگردی پیرامون بررسی علل ناکامی برنامه‌های توسعه در ایران نموده است. در آن جلسه دکتر فرشاد مؤمنی، استاد دانشگاه به تجزیه و تحلیل وضعیت نیمه‌استعماری ایران تا پیش از انقلاب اسلامی پرداخته و ناامنی را یکی از پیامدهای گریزناپذیر شرایط نیمه‌استعماری مطرح کرده و گفته است که امروزه اختلال در امنیت سرمایه‌های اجتماعی زیان‌بارتر از ناامنی در حوزه عمومی است.

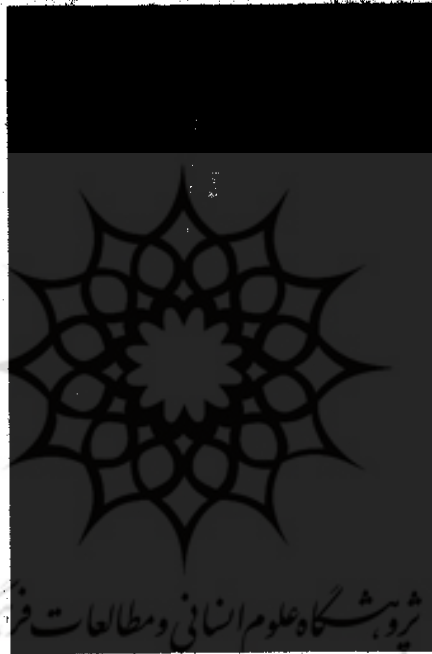
مؤمنی افزود: گرچه با قدرت یافتن دولت مرکزی در ایران، خصوصاً پیروزی انقلاب اسلامی ناامنی‌های عمومی به‌طور چشمگیر کاهش یافت، ولی ناامنی در سرمایه‌های اجتماعی هنوز هم به صورت ریشه‌دار وجود دارد. نمونه بارز این ناامنی در مجموعه برخوردی‌هایی است که با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی صورت گرفت. واقعیت این است که

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با پتانسیل بالای کارشناسی و کوهی از تجربه نظارت و تدوین برنامه خود از ناامنی و اختلال در حفظ سرمایه‌های اجتماعی ضربه‌های شدیدی خورده است که اختلال این سازمان در حکم شلیک تیر خلاص بر پیکره این مجموعه عظیم کارشناسی بود.

مؤمنی با اشاره به عمر کوتاه مدیریت در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گفت: طی ۲۸ سال گذشته، ۱۲ رئیس در سازمان برنامه تغییر کرده‌اند که با احتساب طولانی‌مدت یکی از رؤسا، عمر ریاست در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌طور متوسط ۱۸ ماه بوده است و این یعنی سازمانی که باید در ارکان کشور ثبات و برنامه‌ریزی را القا کند، به شدت دچار تزلزل مدیریت بوده است و جالب آن که از این ۱۲ نفر، تنها سه نفر فارغ‌التحصیل رشته اقتصاد بوده‌اند.

این استاد دانشگاه افزود: با وجود تمامی این مشکلات و چالش‌های فراوانی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با آن مواجه بوده به اعتقاد من سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یکی از درخشان‌ترین نهادهایی است که از

دکتر فرشاد مؤمنی: با وجود تمامی این مشکلات و چالش‌های فراوانی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با آن مواجه بوده به اعتقاد من سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یکی از درخشان‌ترین نهادهایی است که از ابتدا و اساساً ماهیت برنامه‌ریزی داشته است و در عین حال کانون یکی از برجسته‌ترین سازمان‌های انباشت ذخیره دانش در کشور است



شوشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

ابتدا و اساساً ماهیت برنامه‌ریزی داشته است و در عین حال کانون یکی از برجسته‌ترین سازمان‌های انباشت ذخیره دانش در کشور است

وی گفت: بی‌تردید انتقادات فراوانی نسبت به عملکرد سازمان و برنامه‌های تدوین شده از سوی آن وارد است، ولی برخورد صورت گرفته با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بدترین برخوردی بود که برای حل چالش‌های آن می‌توانست انتخاب شود و بدنه مدیریت اقتصادی کشور در آینده نه چندان دور و با کاهش قیمت نفت، بیش از پیش ضرورت وجود چنین نهادی را دوگ می‌کند.

مؤمنی در بخش دیگری از سخنان خود گفت: بسیاری از نارسایی‌های موجود در برنامه‌های تدوین شده از سوی سازمان مدیریت، ناشی از عوامل بیرونی بود که به این سازمان فشار آورده است. کشور ما به دلایل متعدد در حوزه مسائل بنیادین توسعه، اجرا و برنامه‌ریزی توسعه از مشکلات و محدودیت‌های فراوانی رنج برده و می‌برد و تمامی این چالش‌ها در کنار فاکتور بسیار تأثیرگذار ناامنی سرمایه‌های اجتماعی، دست به دست می‌دهد و تحقق برنامه‌های توسعه‌ای را دچار اختلال می‌کند.

وی در تبیین برخی از این مشکلات گفت: تشکیک و مقاومت در برابر اصل ضرورت برنامه‌ریزی یکی از این معضلات است و در طول انقلاب با کمال شگفتی شاهد

بودیم که دیدگاه‌های تبحرآلود مذهبی با همراهی عجیبی که دیدگاه نئوکلاسیک اقتصادی از خود نشان داده‌اند، در برابر اصل انکارناپذیر ضرورت برنامه‌ریزی برای کشور مقاومت کردند و هنوز با گذشت ربع قرن از قرن ۲۱ بر نظرات پوچ و متحجر خود پافشاری می‌کنند.

فرشاد مؤمنی همچنین گفت: بررسی سیر تدوین برنامه‌های توسعه‌ای نشان می‌دهد، همواره مهم‌ترین تصمیمات اثرگذار بر فرایند توسعه کشور در پی یک شوک برونزا و خارج از برنامه اتخاذ شده است. شوک اصلاحات ارضی پیش از انقلاب در حالی وارد شد که هنوز مرکب برنامه سوم خشک نشده بود و برنامه اول اقتصادی پس از انقلاب هم از ناحیه سیاست‌های تعدیل ساختاری ضربه خورد و همین روال باعث شد هیچ‌گاه شاهد تحقق نسبی اهداف برنامه‌های توسعه‌ای نباشیم.

وی با اشاره به اصرار برخی از کارشناسان مبنی بر نقش نفت در ناکامی برنامه‌های توسعه‌ای گفت: من اعتقادی به این ایده ندارم. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد که برخلاف نظر طرفداران نقش نفت

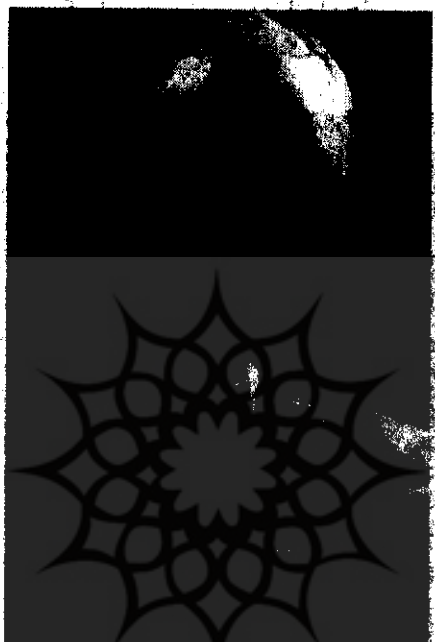
در ناکارآمدی برنامه‌های توسعه‌ای، که معتقدند به دلیل نبود وابستگی دولت‌ها به مالیات که تنظیم‌کننده رابطه ملت و دولت است، درآمدهای نفتی بلای جان اقتصاد ایران به حساب می‌آید چرا که دولت‌ها در هنگامی که از درآمدهای سرشار نفتی محروم شدند، نه تنها به مردم رو نیاورده‌اند، بلکه فشار و خشونت را افزایش داده‌اند و نشانی از تمکین دولت از خواست مردم در دولت‌ها مشاهده نمی‌شود.

این استاد دانشگاه گفت: متأسفانه مقوله برنامه‌ریزی نیز در کشور ما درگیر پارادوکس همه یا هیچ شده است و دولت‌ها با اولویت‌دهی به گرایش‌های سیاسی خود و رقابتی قبلی و بعدی، دستاوردها و سرمایه‌های گوناگونی را به راحتی نادیده می‌گیرند.

او ادامه داد: مسیر تحولات اقتصادی ایران به وضوح اینسین توجهی به تجارب دولت‌های پیشین و استفاده از دانش کارشناسان و نشان می‌دهد. در شوک نخست درآمدهای نفتی در سال‌ها پیش، بدون اعتنا به هشدارهای کارشناسان و با داعیه تسریع در آبادانی و رشد کشور به تزیینی بی‌رویه درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور دست زده شد، درحالی که این رویه برای کشور نتایج عکس به بار آورد. این نتیجه ناشی از بی‌توجهی به اصول واضح اقتصادی و در نظر گرفتن تجارب، روشن است. در جریان درخواست متمم‌های مثالی دولت از مجلس در سال گذشته نیز به توهی شاهد تکرار این اشتباه تاریخی بودیم.

او تصریح کرد: دولت در نامه‌ای به مجلس اصلاح کرد در صورتی که نمایندگان با پرداخت مبالغ مورد نیاز موافقت کنند، دولت موظف می‌شود تا ۹ هزار پروژه نیمه‌تمام کشور را تا پایان دوره مسئولیت طرفدار تمام رساند. ولتی با وجود این که مجلس به هر روی با این متمم‌ها موافقت کرد، گزارش عملکرد سال ۸۵ نشان می‌دهد، در این سال تنها ۴۲ پروژه عمرانی به اتمام رسیده، در حالی که در سال ۸۴ این رقم به ۴۷ پروژه رسیده بود. وی گفت: چنین نمونه‌هایی ثابت می‌کند که برخلاف این تصور غلط که تأمین منابع مالی برای توسعه کافی است، باید به اصول اقتصاد و برنامه‌ریزی توسعه تن داد و پذیرفت که اعتقاد و الزام به برنامه‌های تدوین شده یگانه راه حل حرکت به سوی توسعه کشور است.

با وجود انتقادات و ایرادات مطرح شده، تقدیم لایحه بودجه به مجلس شایه‌هایی را از سوی نمایندگان دامن زده است. آنها تبدیل ۶۰۰ ردیف جاری به ۶۰۰ ردیف و کاهش ردیف‌های بودجه عمرانی به سطح طرح‌های جدید عمرانی راه نادیده گرفتن قانون تلقی نموده که در نهایت باعث می‌شود دولت اختیارات خود را به وزارتخانه‌ها واگذار کند و این شیوه بودجه با حقوق نمایندگان و مجلس، به عنوان نماد مردم‌سالاری در تعارض قرار می‌گیرد. دکتر احمد توکلی، نماینده اصول‌گرای مجلس در این رابطه گفت که با



حذف ردیف‌های دستگاه‌ها، مجلس مطمئن نیست که بودجه دستگاه‌ها کاملاً در اختیارشان قرار بگیرد و هر وزیر می‌تواند تا پایان سال چند بار بودجه هر دستگاهی را تغییر دهد، یعنی هر چه وزیر تصمیم بگیرد قانون می‌شود. دکتر توکلی همچنین گفت که دولت باید مشخص کند که تصمیم دارد در طول یک‌سال چه سیاست‌هایی را اجرا کند و چه اولویت‌هایی قائل می‌شود. وی به تفاهم غیررسمی برخی از نمایندگان با معاون اول رئیس‌جمهور در رابطه با چارچوب پیشنهادی بودجه، امیدوار بود. توکلی در مصاحبه با اعتماد اظهار داشت که بودجه ترکیب ثروت و قدرت است و باید مراقب بود تا فساد مالی، پیوندهای ناروا و ناسالم سیاسی، کارچاق‌کنی و لابی‌های پشت پرده جای قانون را نگیرد. نماینده مجلس هفتم در انتقاد به شیوه بودجه‌نویسی گفته است که بودجه‌نویسی از پایین به بالا نوشته می‌شود درحالی که می‌بایست از بالا به پایین باشد، یعنی چقدر دخل داریم و بعد این بودجه را بین دستگاه‌ها تقسیم کنیم. وی در این رابطه در نقصد بودجه ۱۳۸۶ گفته است: ۷۸ درصد بودجه جاری به شش دستگاه اختصاص یافته و ۲۲ درصد به بودجه ۵۶۵ دستگاه دیگر مربوط است و از آن سو در تملک دارایی‌ها نیز ۱۶۱۷ طرح ملی در دست اجرا با ۸۹ هزار میلیارد ریال اعتبار وجود داشته، درحالی که ۵۶ طرح ملی جدید با ۱۷۵۰ میلیارد ریال اعتبار بوده است. وی افزود با حذف فصل دو قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹، قانون مدونی در مورد شیوه بررسی و تصویب بودجه وجود ندارد.

گفتنی است چهره‌های اقتصادی مجلس هفتم در برابر نخستین تغییر چارچوب لایحه بودجه ۱۳۸۷، مخالفت کردند. این لایحه در چهار آذرماه در صحن علنی با مخالفت دکتر سبحانی و دکتر احمد توکلی در آستانه پس فرستادن قرار داشت، ولی رئیس جلسه، حجت‌الاسلام ابوترابی با اشاره به مهندس باهنر اعلام کرد که لایحه برای رایزنی بیشتر، مسکوت گذاشته می‌شود. لایحه مسکوت مانده دولت شامل ۴۳ تبصره است که ۳۷ تبصره آن عیناً در بودجه ۱۳۸۶ تصویب شده و اجرا می‌شود و چهار حکم شامل تبصره‌های پیشین است و ۷۰ تبصره جدید وجود دارد.

دکتر حسن سبحانی، عضو کمیسیون برنامه و بودجه در تذکر خود اسراژ کرد که دولت در قالب لایحه از نمایندگان خواسته در مورد تمام امور کشور اظهار نظر کنند درحالی که نمایندگان نمی‌دانند در مورد چه موضوعی می‌خواهند تصمیم بگیرند و به کانه بیان کرد، پرداختن به همه آنها، یعنی نپرداختن به آن موضوعات است. دکتر احمد توکلی نیز در مخالفت تذکر شد این لایحه را به کدام کمیسیون ارجاع می‌دهند؟ در واقع باید تمام کمیسیون‌های تخصصی دخیل باشند و کمیسیون تلفیق تشکیل شود که طبق آیین‌نامه غیرقانونی است. با وجود این مخالفت‌ها، لایحه پیشنهادی دولت مبنی بر تبدیل ۴۳ تبصره بودجه‌ای به قانون، در نهایت مسکوت ماند.