

دکتر سید محمود کاشانی

وکیل پایه یک دادگستری

## نامه‌ای و نظری پیرامون برنامه چهارم توسعه

جناب آقای مهدی کروی

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

احتراماً، البته در جریان گفتگویی که با خبرگزاری دانشجویان «ایسنا» در زمینه غیرقانونی بودن رسیدگی به برنامه چهارم در مجلس ششم انجام داده‌ام و متن آن در روزنامه‌ها انتشار یافته است قرار گرفته‌اید ولی به دلیل خطراتی که این برنامه برای نظام قانونی و امنیت ملی کشور به بار می‌آورد، بر خود لازم دانستم توجه جنابعالی را به مندرجات آن جلب کنم.

برنامه پنجساله چهارم توسعه که در دی ماه سال ۱۳۸۲ به مجلس تقدیم شده است برخلاف اصول قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس و به ویژه قانون برنامه و بودجه مورخ ۱۰ فروردین ۱۳۵۱ می‌باشد که برنامه پنجساله توسعه الزاماً باید با رعایت مقررات آن تدوین و به مجلس تقدیم گردد. جنابعالی و دیگر اعضای هیأت ریسه مجلس طبق اصل ۶۷ سوگند دفاع از اصول قانون اساسی یاد کرده و به موجب ماده ۱۷ آیین‌نامه داخلی مجلس سوگند دیگری یاد کرده‌اید که حداکثر توان خود را برای اجرای آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کار برده و تعهد کرده‌اید از هرگونه اقدام مخالف آن اجتناب کنید. به ویژه در روند برگزاری انتخابات مجلس هفتم مکرراً سخن از پایبندی به قوانین و مقررات کشور رانده و دستگاه نظارت بر انتخابات را به همین عنوان مورد انتقاد قرار داده‌اید. اکنون جنابعالی و مجلس ششم در معرض آزمون دیگری قرار گرفته‌اید که پایبندی شما به قوانین کشور و سوگندهایی که یاد کرده‌اید می‌تواند

حقوق ملت ایران را حفظ کرده و از ورود آسیب جبران‌ناپذیر به این کشور جلوگیری کند. با این مقدمه توجه جناب‌عالی و دیگر اعضای هیأت رئیسه را به این واقعیت جلب می‌کنم که رسیدگی مجلس ششم به برنامه پنجساله چهارم به دلایل زیر غیرقانونی است:

### ۱- عدم رعایت ماده ۸ قانون برنامه و بودجه

بر طبق بند ۳ ماده یک قانون برنامه و بودجه، برنامه پنجساله عمرانی برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلس می‌رسد. ماده ۸ این قانون نیز مقرر داشته است که دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. تعیین مهلت مزبور از این جهت است که اولاً: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بتواند به بررسی و ارزیابی شیوه اجرا و عملکرد برنامه موجود بپردازد و برنامه پنجساله بعدی را بر پایه نتایج اجرای این برنامه تنظیم و به مجلس تقدیم کند. ثانیاً: دربردارنده این الزام قانونی برای دولت است که برنامه جدید را به گونه‌ای تقدیم کند که نمایندگان مجلس حداقل مدت ۶ ماه فرصت رسیدگی و تصمیم‌گیری درباره مندرجات آن را پیش از سپری شدن برنامه موجود در اختیار داشته باشند. این مقررات روشن بوده و جنبه امره دارند. دولت و مجلس اگر پایبند به اجرای قانون باشند نمی‌توانند آن را نادیده گرفته یا به تفسیرهای شخصی از آن بپردازند.

برنامه پنجساله سوم در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۸ به تصویب رسیده و در روزنامه رسمی منتشر شده و تا تاریخ ۱۳۸۴/۱/۲۸ دارای اعتبار است. لایحه برنامه پنجساله چهارم در دی ماه ۸۲ از سوی دولت به مجلس تقدیم شده و چاپ و توزیع آن میان نمایندگان مجلس ششم، ۱۳۸۲/۱۰/۲۷ بوده است. این لایحه زودهنگام و یک سال و سه ماه پیش از سپری شدن مدت اعتبار برنامه پنجساله سوم به مجلس تقدیم شده و در این تاریخ هنوز عملکرد برنامه پنجساله سوم روشن نبوده است. از سوی دیگر با در نظر گرفتن اینکه دوره مجلس ششم در پنجم خرداد سال ۱۳۸۳ پایان می‌پذیرد. این مجلس تنها ۴ ماه و ۹ روز برای رسیدگی به برنامه چهارم فرصت داشته و حداقل مهلت ۶ ماه مقرر در ماده ۸ قانون برنامه و بودجه برای رسیدگی و تصویب این لایحه دوجلدی و ۲۴۷ ماده‌ای در اختیار نمایندگان مجلس ششم نیست. به ویژه آنکه این لایحه همزمان با لایحه بودجه

سالانه که مورد نیاز فوری دولت بوده و اولویت داشته است به مجلس تقدیم شده و مجلس ششم تا روزهای پایانی اسفند گذشته و در سه شیفته کاری درگیر رسیدگی به آن بوده است. افزون بر آن هنگامی که این دو لایحه به مجلس تقدیم شد انتخابات مجلس هفتم در جریان بوده و نمایندگان مجلس ششم درگیر تحصن و مبارزات انتخاباتی بوده و فرصتی برای رسیدگی به برنامه چهارم برای آنان نبوده است.

مجلس ششم که این دوران سخت را پشت سر گذارده و گروه بزرگی از اعضای آن نیز استعفا داده و دارای انگیزه لازم برای انجام وظایف نمایندگی و رسیدگی به این برنامه مهم و پیچیده نیستند، چگونه می‌خواهد در ظرف یک ماه و چند روز مهلت باقیمانده از دوره این مجلس رسیدگی به این برنامه را به عهده بگیرد؟ یادآور می‌شوم که ماده ۲۱۴ آیین‌نامه داخلی مجلس، مواعد گوناگونی را برای کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون تلفیق تعیین کرده و رعایت این مواعد الزامی است.<sup>۳\*</sup> ولی کمیسیون تلفیق از پیش خود روش کار ویژه‌ای را ابداع کرده و به گفته آقای دکتر محمدباقر نوبخت حقیقی مخبر این کمیسیون، دو کمیته مختلف برای رسیدگی به برنامه چهارم تشکیل داده است که برخلاف مندرجات آیین‌نامه داخلی است. مخبر کمیسیون تلفیق همچنین در جهت شتاب بخشیدن به تصویب این برنامه افزوده است:

«توافق شد جلسات کمیته‌ها و کمیسیون تلفیق در سه شیفته باشد تا از زمان، استفاده بیشتری کنیم و فرصت مناسبی را نیز برای بررسی در صحن مجلس بگذاریم تا قبل از ۶ خرداد حتی بتوان اظهار نظر شورای نگهبان را نسبت به لایحه برنامه چهارم به دست آورد و کار رسیدگی به لایحه برنامه و تصویب آن در مجلس ششم تمام شود».<sup>۳\*\*</sup>

\* - طرح اصلاح ماده ۲۱۴ و حذف مواد ۲۱۵ تا ۲۲۲ آیین‌نامه داخلی مجلس که به منظور کوتاه کردن زمان رسیدگی به لایحه برنامه چهارم در تاریخ چهارشنبه ۳ دی ماه ۱۳۸۲ به تصویب مجلس رسید حرکت از پیش برنامه‌ریزی شده‌ای از سوی کارگردانان مجلس ششم در جهت همسویی با هدف‌های دولت در برنامه چهارم و به سستی کشیدن حداقل تضمین‌هایی بوده است که آیین‌نامه داخلی برای رسیدگی به برنامه‌های پنج‌ساله پیش‌بینی کرده بوده است. این روش‌ها با معنی و مفهوم حکومت قانون که تبعیت از قواعد و ضوابط از پیش تعیین شده است ناسازگاری کامل دارد و نشان‌دهنده عدم پابندی مجلس به حکومت قانون در این کشور می‌باشد.

\*\* - روزنامه کیهان، سه‌شنبه ۱۸ فروردین ۱۳۸۳.

شخص جنابعالی هم در گفتگو با رسانه‌ها در راستای شتاب بخشیدن رسیدگی و تصویب برنامه چهارم افزوده‌اید:

«رسیدگی به لایحه برنامه چهارم توسعه از ۶ اردیبهشت ماه به صورت سه شیفت در مجلس آغاز می‌شود...»\*.

مدیرکل دفتر برنامه‌ریزی کلان سازمان مدیریت در پاسخ این پرسش که چه الزاماتی برای تصویب این لایحه در مدت زمان باقیمانده مجلس وجود دارد می‌گوید:

«اگر این لایحه در مجلس ششم تصویب نشود، دولت باید در مجلس هفتم این لایحه را پس بگیرد و مجدداً در قالب لایحه جدید به مجلس ارایه دهد...».

با این حال اظهار تمایل بر تصویب این لایحه در مجلس ششم کرده و می‌افزاید:

«در تلاش هستیم اگر لایحه برنامه تا خردادماه در مجلس ششم تصویب شود فرصت باقیمانده ۲ الی ۳ ماهه تا زمان بررسی بودجه سال ۸۳ را به آماده‌سازی آیین‌نامه‌های اجرایی اختصاص دهیم...»\*\*.

توجیحات ارایه شده از سوی نماینده دولت نیز ناموجه است. زیرا اولاً: بر طبق ماده ۱۴۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، لوایح رسیدگی نشده در اختیار نمایندگان مجلس جدید گذارده می‌شوند و تنها به این دلیل که دوره مجلس ششم در ۵ خرداد سپری می‌شود ضرورتی در میان نیست که دولت برنامه چهارم را پس بگیرد مگر آنکه به دلیل تغییر اوضاع و احوال و یا ایرادات اصولی این برنامه، دولت بخواهد لایحه کامل‌تری به مجلس تقدیم کند. ثانیاً: یک برنامه پنجساله اگر در چارچوب قانون برنامه و بودجه که رعایت آن به موجب اصل ۵۲ قانون اساسی الزام‌آور است تنظیم شود نیازمند آیین‌نامه‌های اجرایی نیست. هیچ روشن نیست با وجود صراحت ماده ۸ قانون برنامه و بودجه که مجلس باید حداقل ۶ ماه وقت رسیدگی به یک برنامه پنجساله توسعه را داشته باشد چرا دست‌اندرکاران مجلس ششم اصرار دارند در این فرصت کوتاه و اوضاع و احوال موجود در مجلس این لایحه دو جلدی تفصیلی را از تصویب بگذرانند؟ و این در حالی است که اکنون یک سال کامل تا سپری شدن مدت اعتبار برنامه پنجساله سوم باقی مانده است و با رسمیت یافتن مجلس هفتم در ۶ خرداد ۱۳۸۳ نمایندگان این

\* - روزنامه جام‌جم، پنجمین ۲۷ فروردین ۱۳۸۳.

\*\* - روزنامه همشهری، سه‌شنبه ۱۸ فروردین ۱۳۸۲.

مجلس ۱۰ ماه و ۲۳ روز پیش روی خود فرصت دارند تا با دقت و موشکافی مندرجات این برنامه را بررسی کرده و به وظایف نمایندگی خود عمل کنند. دولت و مجلس ششم چه نفعی دارند که قوانین لازم‌الاجرای کشور را زیر پا گذاشته و حقوق نمایندگان مجلس هفتم را که با این برنامه ارتباط تنگاتنگ خواهند داشت و فرصت کافی برای رسیدگی دقیق به آن را نیز دارند ضایع کرده و ملت ایران را گرفتار بودجه‌های سالانه نامتوازن و لوایح دوفوریتی اصلاح بودجه که همه‌ساله در پایان سال به مجلس آورده می‌شوند ساخته و از داشتن یک برنامه منسجم و سنجیده پنج‌ساله محروم سازند؟

## ۲- تخلف از قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس

موضوع برنامه پنج‌ساله توسعه آنچنان که در بند ۳ ماده یک قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ تعریف شده، صرفاً تعیین هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی برای همان مدت و پیش‌بینی منابع مالی دولت و شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای دستیابی به این هدف‌هاست. برنامه چهارم با انحراف از موازین و مندرجات ماده مزبور، دارای ۲۴۷ ماده و دربرگیرنده یک سلسله موضوع‌های گوناگونی است که هر یک نیازمند تقدیم یک لایحه مستقل و جداگانه برای قانونگزاری می‌باشند. اینجانب بر آن نیستم تا همهٔ ایرادات این برنامه را در این نامه کوتاه مطرح کنم. هیچ مغز متفکری هم نمی‌تواند در این فرصت کوتاه، انبوهی از مسائل قانونگزاری را که در این مجموعه مواد پراکنده پیش‌بینی شده‌اند تجزیه و تحلیل کند. عناوین مواد و فصل‌های این برنامه شامل موارد زیر است:

برداشت از حساب ذخیره ارزی برای دولت، دادن وام به بخش خصوصی، مقررات گسترده مربوط به فروش نفت، واردات بنزین، به حال تعلیق درآوردن قوانین مربوط به نفت در دوره اجرای ماده ۳ این برنامه که دربرگیرنده مقررات مبهمی در این زمینه می‌باشد، قیمت‌گذاری در زمینه انواع فرآورده‌های نفتی، مقررات گسترده خصوصی‌سازی و شرکت‌های دولتی، تنفیذ بخش‌هایی از برنامه سوم که اعتبار آن سپری می‌شوند در حالی که مجلس حق تنفیذ ندارد، مقررات مربوط به نظام بانکی کشور، استقرارهای خارجی، قراردادهای بیع متقابل، بورس، بیمه، مسائل مربوط به

آب از جمله فروش آب به کشورهای همسایه، کشاورزی، صنعت، معدن، صنعت خودروسازی، جلب سرمایه‌گذاری خارجی به شیوه استقراض دولتی، واگذاری مسائل نفت به اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی، حمل و نقل، مقررات شهرسازی، ترک تشریفات مناقصه در قراردادهای خارجی، معلق ساختن بخش‌هایی از قانون محاسبات عمومی کشور در طول سال‌های اجرای برنامه چهارم، تجارت جهانی، مسائل مربوط به قاچاق کالا، ایجاد تکالیفی برای قوه قضاییه، بازرگانی داخلی، مناطق آزاد، ادغام شرکت‌های دولتی، مقررات مربوط به ارز نظام پژوهش و فناوری، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، محیط زیست، آمایش سرزمین، بودجه استان‌ها، ایثارگران، تعریف جرم سیاسی، مقررات کار و انجمن‌های کارگری، بخش تعاونی، توسعه فرهنگی، رسانه‌های ملی، گسترش فضاها، مذهبی و مساجد، ایران‌شناسی، گفتگوی تمدن‌ها، مسائل مربوط به زنان، حوزه‌های علوم و فناوری، صنعت جهانگردی، میراث فرهنگی، تربیت بدنی، امنیت ملی، حقوق اقلیت‌ها، تقویت بنیه دفاعی کشور، واگذاری بخشی از وظایف نیروی انتظامی به مؤسسات خصوصی، وزارت اطلاعات، جوانان، امور خارجی کشور، امور قضایی، تخصیص بودجه به قوه قضاییه، سازمان زندان‌ها، امور حاکمیتی و تصدی دولت، برنامه‌ریزی، ساختار دولت، صندوق‌های بازنشستگی، عملیات اجرایی برنامه، تنفیذ مقررات مالی دولت مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلس در مدت برنامه...

فصل یکم این برنامه زیر عنوان: «بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی» شامل ۶۵ ماده است که در آن تکالیف و تعهدات فراوانی برای وزارت‌خانه‌ها و در نهایت برای مردم به وجود می‌آید، به ویژه در بند ب ماده ۳۴ این فصل زمینه‌سازی برای استقراض‌های خارجی شده و مقرر داشته است در پایان برنامه چهارم تعهدات و بدهی‌های دولت بدون در نظر گرفتن تعهدات ناشی از بیع متقابل، بیش از ۳۰ میلیارد دلار نباشد! معنی و مفهوم همین بند ب ماده ۳۴ این است که در پایان برنامه چهارم دولت مجاز باشد صرف نظر از تعهدات خارجی ناشی از بیع متقابل، چنین رقم بزرگ بدهی خارجی را به‌گرفته ملت ایران تحمیل کند. مجلس نمی‌تواند به هیچ عنوان چنین اجازه کلی به دولت بدهد. چنین مجوزی برخلاف صریح اصل ۸۰ قانون اساسی و ماده

۲۱۲ آیین‌نامه داخلی مجلس است. همین استقراض‌های خارجی بی‌بند و بار و بازپرداخت اصل و بهره آنها سبب شده‌اند دلار ۱۷۰ تومانی در اندک زمانی به بیش از ۸۰۰ تومان افزایش یابد و پول ملی کشور که دولت و بانک مرکزی مسؤولیت حفظ ارزش آن را به عهده دارند تا این درجه تنزل کند که ناگزیر شوند اسکناس‌های ۲، ۵ و ۱۰ هزار تومانی منتشر سازند.

در ماده ۳۵ این برنامه برای قراردادهای بیع متقابل وزارت نفت که هیچ‌گاه متن آنها به مجلس تقدیم نمی‌شود و مردم و نمایندگان از تعهدات ناشی از آنها به طور کامل ناآگاه می‌مانند زمینه‌چینی شده و مقرر ساخته است دولت این گونه طرح‌ها را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی و به مجلس تقدیم کند. به این ترتیب در انعقاد این گونه قراردادهای که در حکم دادن چک سفیدامضاء به وزیر نفت است با تصویب این برنامه، دست مجلس هفتم بسته می‌شود. یک سلسله اجازه‌های دیگر در بندهای دیگر این ماده به شرکت ملی نفت ایران داده شده که همگی نیازمند وضع قانون هستند و ارتباطی به برنامه پنجساله ندارند.

در مواد ۳۶ تا ۶۵ فصل اول این برنامه مجوزهای گوناگونی به دولت داده شده و یا در مواردی به ظاهر تعهداتی برای دولت ایجاد کرده که همگی نیازمند تقدیم لوایح جداگانه و قانون‌گذاری از سوی قوه مقننه هستند. به ویژه مندرجات ماده ۶۲ با عبارات و شعارهای کلی به دولت اجازه داده قوانین شهرسازی و معماری موجود را که دارای تضمین‌های جدی برای حفظ حقوق مالکانه مردم و حفاظت از تأسیسات زیربنایی شهری است کنار گذاشته و چیزی به نام «قانون جامع شهرسازی و معماری» تدوین کند. و این در حالی است که قوانین لازم‌الاجرای شهرسازی و معماری کشور در دوران ریاست جمهوری آقای خاتمی به گونه گسترده زیرباجازده شده و طرح جامع شهر تهران که حاصل کار و تلاش ۱۰ تن از وزیران در سال ۱۳۷۰ بوده به نابودی کشیده شده است. اکنون بدون هرگونه گزارش توجیهی و با الفاظ و شعارهایی چون «هویت‌بخشی به سیمای شهر» که در پی اقدامات وزارت مسکن و شهرسازی، تهران به زشت‌ترین سیمای شهری در جهان تبدیل شده در صدد هستند قوانین اصولی و الزام‌آور موجود را که از دستاوردهای کشور ما می‌باشند به دست همان کسانی که این قوانین را مورد تجاوز قرار داده‌اند به گونه کامل کنار گذاشته

و هیچ معلوم نیست چه چیزی را جایگزین آن کنند.\*

### ۳- برجیدن بساط حکومت قانون

برنامه سوم توسعه، بخش بزرگی از قوانین لازم‌الاجرای کشور را در زمینه‌های گوناگون به آشفتگی کشانید و اکنون با تدوین برنامه چهارم بخش بزرگ دیگری از قوانین موجود به حال تعلیق درآمده و یا سرنوشت آنها در دست دولت قرار می‌گیرند.

هدف از تنظیم برنامه پنجساله در اصل، ایجاد نظم مالی در کشور و تخصیص بودجه لازم برای طرح‌های عمرانی و دستیابی به هدف‌های توسعه در یک مدت زمان پنج ساله است. به کار گرفتن روش‌های غیرقانونی در تدوین برنامه پنجساله در دولت و تصویب آنها در مجلس در سال‌های گذشته که به گونه فجیع‌تری در برنامه چهارم تکرار شده است دلیل روشن بر آن است که اصول و موازین پیش‌بینی شده در قانون برنامه و بودجه در این گونه برنامه‌نویسی رعایت نمی‌شوند. اکنون نابسامانی و آشفتگی مالی در کشور با اجرای برنامه‌های اول تا سوم به اوج خود رسیده به گونه‌ای که دولت توانایی تدوین بودجه متوازن سالانه خود را با درآمدهای واقعی ندارد. استقراض خارجی کلان به میزان ۹ میلیارد و ۳۰۰ میلیون دلار که در بند «ز» تبصره ۲۱ لایحه بودجه پیش‌بینی شده و نزدیک به ۱۰۰۰ میلیارد تومان فروش اوراق به اصطلاح مشارکت که همان استقراض داخلی است در بودجه سال ۸۳ کفایت جبران کسر بودجه دولت را نکرده است. ماده ۶۰ برنامه پنجساله سوم دولت را ملزم ساخته بود برای ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی و ریالی کشور، بخشی از درآمد حاصل از فروش نفت را به حساب ذخیره ارزی برای جبران نوسان‌های احتمالی در فروش نفت واریز کند. در بند «و» این ماده تصریح شده بود که استفاده از وجوه این حساب برای تأمین کسری بودجه عمومی دولت ممنوع است. ولی دولت برای جبران کسر بودجه خود ناگزیر شد در اسفند ماه گذشته یک لایحه دوفوریتی به مجلس تقدیم کند تا ماده

\* - کمیسیون تلفیق نیز که با شتاب فراوان به این لایحه رسیدگی کرد، موارد دیگری را که نیاز به تقدیم لایحه مستقل و وضع قانون دارند به آن افزوده و پیرایه‌ای بر آن بسته است. تصمیمات این کمیسیون منتشر نشده ولی به گفته مخبر محترم آن، از ادغام وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، سه وزارتخانه جدید تشکیل شود. (روزنامه همشهری، شنبه ۵ اردیبهشت ۱۳۸۳)



۶۰ برنامه پنجساله سوم را کنار گذارد و بتواند رقمی در حدود ۵ میلیارد دلار از این حساب را برای تأمین هزینه‌های خود برداشت کند. همین اقدام هم با نادیده گرفتن تبصره ۲ ماده ۲۲۴ آیین‌نامه داخلی مجلس انجام شد که بر طبق آن، اصلاحیه لایحه بودجه و بودجه متمم می‌بایست بر طبق مقررات معمول در این آیین‌نامه نه به صورت طرح دوفوریتی در صحن مجلس و در ظرف ۴۸ تا ۷۲ ساعت به تصویب برسد. جبران کسر بودجه با ارقام نجومی استقراض خارجی و فروش اوراق مشارکت ملت ایران را گرفتار بازپرداخت بدهی‌های سنگین و بهره‌های آن ساخته است.

پیامد این گونه بودجه‌نویسی تحمیل تورم فرساینده به ملت و تعدی آشکار به حقوق فردی و حق مالیکت مردم در جامعه است که با ادعای مردم‌سالاری ناسازگاری کامل دارد. هنگامی که دستگاه دولتی توانایی تدوین بودجه سالانه خود را طبق قانون ندارد چگونه می‌تواند برای پنج سال آینده برنه، ریزی کند و منابع مالی خود و شرکت‌های دولتی را برای طرح‌های عمرانی در چارچوب مقررات برنامه و بودجه تدوین کند؟ ریخت و پاش‌های فراوان در طرح‌های عمرانی و نداشتن یک سیاست معقول و قانونی و کلنگ‌زدن‌های بی حساب و کتاب به نام سازندگی در دوران رییس‌جمهور گذشته و کنونی میراث شومی برای این ملت به صورت ۱۰ هزار طرح ملی نیمه‌تمام و ۴۵ هزار طرح استانی نیمه‌تمام روی دست دولت به جای گذارده است و این چاه ویل با هیچ سرمایه‌گذاری پُرشدنی نیست و با این گونه برنامه‌های سالانه یا پنج‌ساله نمی‌تواند سامان یابد. با وجود شعارهای فراوان خصوصی‌سازی در برنامه پنجساله سوم، اکنون بیش از  $\frac{۲}{۳}$  بودجه کشور به شرکت‌های دولتی داده می‌شود که بخش عمده‌ای از آنها زیانده هستند. در بودجه سال ۱۳۸۳ رقم ۶۶ هزار میلیارد تومان به شرکت‌های دولتی تخصیص داده شده که ۱۱ هزار میلیارد تومان بیش از بودجه تخصیص یافته به شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۲ می‌باشد. و این در حالی است که در مورد آموزش و پرورش که بر طبق بند ۳ اصل سوم قانون اساسی از وظایف اصلی دولت است، پرسنل این دستگاه با فقر و تنگدستی دست‌بگریبانند و در لایحه بودجه سال ۸۳ که دولت به مجلس تقدیم کرد تنها رقم ۵۰ میلیارد تومان برای

ایجاد انگیزه یک میلیون و ۲۰۰ هزار تن از فرهنگیان در نظر گرفته شده است.\*

#### ۴- قانونگزاری به شیوه وزنی

بر طبق قانون برنامه و بودجه در یک برنامه پنجساله صرفاً هدف‌ها و سیاست‌های توسعه و اعداد و ارقام منابع مالی دولت و شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای دستیابی به این هدف‌ها تعیین می‌شود. به همین جهت رسیدگی به لایحه بودجه، یک شوری است. دولت و مجلس به هیچ عنوان بر طبق این قانون و اصل ۵۲ قانون اساسی حق ندارند موضوعاتی را که نیازمند قانونگزاری هستند وارد یک برنامه پنجساله یا بودجه سالانه کرده و الزامات مذکور در اصول ۶۵ و ۷۴ قانون اساسی و مقررات آمره آیین‌نامه داخلی مجلس از جمله ماده ۱۳۴ را نادیده بگیرند. بر طبق این ماده لوایح قانونی باید اولاً دارای موضوع و عنوان مشخص باشد و ثانیاً: دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد در مقدمه لایحه به طور وضوح درج شود. و ثالثاً: دارای مواد متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد. دولت همچنین اجازه ندارد مندرجات ماده ۱۳۵ آیین‌نامه داخلی را در زمینه اینکه هر لایحه قانونی باید به امضای رئیس جمهور و وزیر یا وزرای مسؤل رسیده باشد و ماده ۱۳۶ را که لایحه قانونی باید در جلسه علنی مجلس توسط وزیر مربوط یا نماینده دولت تقدیم گردد و به ویژه ماده ۱۴۳ آیین‌نامه داخلی را که تأکید کرده است بررسی و تصویب تمام طرح‌ها و لوایح دوشوری بوده و باید ترتیبات مذکور در مواد ۱۴۴ تا ۱۵۷ در بررسی و تصویب آنها رعایت شود را زیر پا گذارد. نگاهی به برنامه پنجساله چهارم که با شتاب از سوی دولت تهیه و به مجلس تقدیم شده است نشان می‌دهد که همه اصول و موازین الزام‌آور در این دو جلد کتابچه‌ای که به مجلس داده شده نادیده گرفته شده‌اند.

آنچه از سوی دولت به نام برنامه چهارم توسعه به مجلس تقدیم شده اصولاً برنامه پنجساله به مفهوم قانونی آن نیست. در این مجموعه مواد پراکنده و بی‌ارتباط به یکدیگر، هیچ گونه برنامه‌ریزی مالی پنجساله به چشم نمی‌خورد. هیچ یک از این مواد دارای ویژگی و طبیعت برنامه پنجساله نیستند و این لایحه در صورت تصویب، اوضاع نابسامان موجود را به

\* - سخنان آقای علی محمد نمازی در مخالفت با کلیات لایحه بودجه ۸۳، جلسه ۳۹۸، برگ ۲۴.

شدت آشفته‌تر خواهد کرد. این روش‌ها برآمده از اندیشه‌های میهن‌دوستانه نبوده و تجاوز به قوانین لازم‌الاجرا و نظم قانونی کشور هستند که پیامدهای آن به مراتب خطرناک‌تر از تجاوز به سرزمین یک کشور می‌باشد. هدف و جوهر این برنامه دادن اختیارات غیرقانونی و مجوزهای گسترده به کسانی است که سرنوشت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را در دست گرفته و در همین حال رها ساختن آنان از بار مسئولیت و پاسخگویی است. این روش‌ها با اصل حاکمیت ملی و پایه‌گذاری حکومت مردم‌سالار و پیش‌بینی کنترل‌ها و نظارت‌های قانونی بر اعمال مسئولان دولتی ناسازگار است. کسانی که دائماً به وجود نهادهای غیرمسئول در کشور اعتراض می‌کنند، در عمل دستگاه دولتی را که باید در مورد جزییات اعمال و رفتار خود در برابر مردم مسئول باشد به دولت غیرمسئول تبدیل می‌کنند. این شیوه قانونگذاری با فلسفه حکومت قانون و حق قانونگذاری انحصاری قوه مقننه و اصل تفکیک قوا و تضمین حقوق شهروندان در برابر اقتدار قوه مجریه که مهمترین نیازهای جامعه‌های مردم‌سالار می‌باشند ناسازگاری کامل دارد و در یک جمله به معنی نفی قانون اساسی است.

با افسوس فراوان شورای نگهبان نیز در انجام وظایف قانونی خود و برخورد مؤثر با ایرادات بنیادی مصوبات مجلس به ویژه در ارتباط با بودجه‌های سالانه و برنامه‌های پنجساله به شدت کوتاهی کرده و در مواردی هم که اعتراضات محدودی داشته است آنانی که شعار اصلاح‌طلبی می‌دهند برای دور زدن قانون اساسی، راه مجمع تشخیص مصلحت را در پیش گرفته و هدف‌های خود را از این طریق تأمین کرده‌اند.

تشریفات قانونگذاری که در همه کشورها وجود دارد، صرفاً در جهت حفظ حقوق مردم و برقراری نظم و امنیت اجتماعی و جلوگیری از بی‌ثباتی و تزلزل دایمی در زندگی اجتماعی مردم است. قانونگذاری از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین و حساس‌ترین امور کشور است. مجلس موظف است این اصول روش را در هر گونه لایحه یا طرح قانونی با دقت فراوان به مورد اجرا گذارد.

حداقل باید از تجربه تلخ گذشته عبرت گرفت. هنگامی که لایحه برنامه پنجساله سوم در سال ۱۳۷۸ در مجلس پنجم مطرح بود اینجانب در نامه ۱۶ صفحه‌ای مورخ ۲۴ آبان ۱۳۷۸ ایرادات اصولی خود را به آن برنامه مطرح کردم ولی گروه فشار در دولت و

مجلس با اصرار در مقام تصویب آن برآمدند. هنگامی که مجلس بخواهد به برنامه چهارم رسیدگی کند، نخست باید پیامدهای ناگوار و ویرانگر برنامه سوم را مورد بررسی قرار دهد. برای نمونه، ماده ۱۸۷ برنامه سوم با دخالت ناروا در امور کانون‌های وکلا، آشفتگی بی سابقه‌ای در حرفه وکالت و حق دفاع شهروندان ایجاد کرده و ماده ۱۸۹ بخش قابل توجهی از دعاوی مهم را به مراجع غیرقضائی به نام شوراهای حل اختلاف واگذار کرده است که امنیت قضائی مردم را با مشکل روبرو ساخته است. این مواد و آیین‌نامه مربوط به آنها برخلاف اصول قانون اساسی هستند و جایگاهی در یک برنامه پنجساله نداشته‌اند.

جای شگفتی است که رئیس کمیسیون تلفیق که همزمان ریاست کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس را به عهده دارد و باید پیش از دیگر نمایندگان نگران تخلف از مقررات این آیین‌نامه باشد، این همه تخلفات آشکار و بنیادی موجود در لایحه برنامه چهارم دولت از مقررات الزام‌آور آیین‌نامه داخلی را نادیده گرفته و بر پایه آنچه در رسانه‌ها انعکاس یافته است اصرار بر تصویب این لایحه در مجلس دارد. اگر ایشان از وجود این تخلفات ناآگاه هستند بر چنین مجلسی باید تأسف خورد و اگر آگاه هستند و در مقام زیر یا گذاردن قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی می‌باشند در این صورت مصیبت بزرگ‌تر است و به حال ملت ایران باید گریست.

جناب‌عالی به عنوان رئیس مجلس مسئولیت دارید. ریاست مجلس یک مقام تشریفاتی نیست. نباید اجازه دهید چنین لایحه‌ای در دستور کار مجلس قرار گیرد. و اصول قانون اساسی و مقررات آیین‌نامه داخلی مجلس و قانون برنامه و بودجه در این مجموعه پراکنده و نامربوطی که به نام برنامه پنجساله چهارم به مجلس تقدیم شده است زیر پا گذارده شوند.

جناب‌عالی نباید اجازه دهید مجلس ششم در این فرصت کوتاهی که پیش‌رو دارد برخلاف الزامات قانونی موجود در کشور وارد رسیدگی به این لایحه گردد. هر تلاشی از سوی این مجلس در تصویب این لایحه به آشفتگی بیشتر نظام مالی و توسعه واقعی و نظام قانونگزاری در کشور دامن خواهد زد و دست مجلس هفتم را نیز که فرصت کافی در یک دوره چهار ساله قانونگزاری و نظارت مؤثر بر عملکرد دستگاه‌های دولتی را

دارد خواهد بست و در این صورت، البته مسؤولیت پیامدهای شوم آن متوجه شخص جنابعالی است.

\*\*\*

### **برنامه پنجساله چهارم قابل رسیدگی در مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست**

هرچند بیش از این در نامه مورخ ۱۵ اردیبهشت ۸۳ به رییس مجلس ششم و در گفتگو با رسانه‌ها دلایل غیرقانونی بودن رسیدگی به این لایحه در مجلس ششم را تشریح کرده‌ام و همین امر دلیل کافی بر غیرقانونی بودن ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت می‌باشد ولی از آنجا که در زمینه مبنای حقوقی بازگرداندن این برنامه از مجمع به مجلس هفتم پرسش‌هایی مطرح شده اکنون با نگاهی به روند نادرست تصویب این لایحه در مجلس ششم، دلایل قانونی لزوم بازگرداندن آن به مجلس هفتم را یادآور می‌شوم. دستاورد مجلس ششم در رسیدگی شتاب‌زده و در سه شیفت کاری به لایحه برنامه چهارم چیزی جز نادیده گرفتن الزامات مقرر در قانون برنامه و بودجه و زیر پا گذاردن اصول قانون اساسی نبوده است. این لایحه به گونه‌ای زودرس و همزمان با لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ از سوی دولت به مجلس تقدیم شد و مجلس ششم در فرصت اندکی که پیش روی خود داشت در ظرف ۹ روز این لایحه ۲۴۷ ماده‌ای را تصویب کرد. اکنون شورای نگهبان در اظهارنظر تفصیلی خود بر پایه اصل ۹۴ قانون اساسی، ایرادات اصولی فراوانی را به برنامه چهارم وارد دانسته و تأکید کرده است مجلس نمی‌توانسته در چارچوب یک برنامه پنجساله دست به قانونگزاری تفصیلی در امور گوناگون بزند. افزون بر آن در این مصوبه ۱۸ مورد ابهام در قانونگزاری وجود دارد که ناشی از شتاب‌زدگی در تدوین و تصویب آن بوده و قابل اظهارنظر در شورای نگهبان نبوده است. همچنین برحسب اعلام نظر شورای نگهبان، مصوبه مجلس در ۸۹ مورد با اصول قانون اساسی ناسازگاری دارد که در جای خود در تاریخ قانونگزاری ۲۵ سال گذشته بی‌سابقه است. کمیسیون تلفیق به جای توجه به ایرادات اصولی شورای نگهبان و ترتیب اثر دادن به پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان با تخلف از مندرجات ماده ۱۸۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اصرار به فرستادن لایحه برنامه چهارم به جلسه علنی مجلس و ارجاع آن به

مجمع تشخیص مصلحت کرده است. به گفته رییس این کمیسیون: «اگر مجلس ششم، ۶ ماه دیگر هم وقت داشت باز نمی توانست اختلافات میان خود و شورای نگهبان را رفع کند» که این نمونه روشن عذر بدتر از گناه است. از سوی دیگر از آنجا که کمیسیون تلفیق دارای پیشنهادی در برابر ایرادات شورای نگهبان نبوده و صرفاً به ابقای مصوبه مجلس بسنده کرده هیأت ریسه مجلس موظف بوده است برطبق همین ماده اجازه طرح پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان را در جلسه علنی و بحث و رأی گیری درباره آنها را بدهد. در نهایت حتی اگر اکثریت نمایندگان به مصوبه خلاف قانون اساسی خود اصرار داشتند هیأت ریسه موظف بوده است بر طبق دستور الزام آور ماده ۱۸۷ آیین نامه داخلی، مصوبه دوم خود را به شورای نگهبان بفرستد و اگر این شورا هنوز بر ایرادات خود باقی بود در این صورت مصوبه خود را به مجمع تشخیص مصلحت بفرستد. کمیسیون تلفیق و هیأت ریسه مجلس چون از دوره مجلس ششم چند روز بیشتر باقی نبوده است این مواد الزام آور آیین نامه داخلی را نادیده گرفته و لایحه برنامه چهارم را که در دستور کار مجلس قرار داشته پیش از گذراندن روند قانونگزاری به مجمع تشخیص مصلحت فرستاده اند. این تصمیم نیز برخلاف نص روشن ماده ۱۸۵ آیین نامه داخلی بوده است که به موجب آن:

**«مصوبات مجلس تا زمان اعلام نظر نهایی شورای نگهبان از دستور خارج نمی شود...»**

گویا اصل ۷۱ که اختیارات مجلس در قانونگزاری را محدود به رعایت اصول قانون اساسی دانسته و اصل ۷۲ که مرجع تشخیص مغایرت مصوبات مجلس را شورای نگهبان قرار داده است از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حذف شده اند. به این ترتیب اکثریت مجلس ششم تنها به دلیل داشتن اکثریت، اقلیت را از انجام وظیفه ناکام گذارده است. مجلسی که در آن اقلیت وجود نداشته باشد یا به نظرات اقلیت ترتیب اثر داده نشود شایسته نام مجلس شوراییست.

دولت در تدوین لایحه برنامه چهارم و مجلس در رسیدگی به آن مجاز نبوده اند اصول قانون اساسی را نادیده گرفته و حاصل کار مشترک آنان حداقل در ۸۹ مورد مغایر با اصول قانون اساسی باشد. پس از روشن شدن این موارد تخلف از قانون اساسی نیز مجلس نمی تواند به جای تمکین در برابر قانون اساسی با پشت کردن به شعارهای

خود و فرار از حاکمیت قانون، راه مجمع تشخیص مصلحت را در پیش گیرد. تدوین یک برنامه پنجساله اصولاً با هدف ایجاد نظم مالی و قانونی در اجرای طرح‌های عمرانی در کشور است ولی برنامه چهارم به ابزاری برای آشفته ساختن نظام قانونی کشور تبدیل شده است.

اینک در ارجاع لایحه برنامه چهارم به مجمع تشخیص مصلحت مندرجات الزام‌آور مواد ۱۸۵، ۱۸۶ و ۱۸۷ آیین‌نامه داخلی رعایت نشده است و نمایندگان مجلس ششم با قیام و قعودهای مکرر، برنامه چهارم را به مجمع تشخیص مصلحت فرستاده‌اند. در برابر این قانون‌شکنی آشکار که شیرازه نظام قانونی کشور را به باد می‌دهد، رییس و اعضای مجمع تشخیص مصلحت مجاز نیستند در زیر پا گذاردن اصول قانون اساسی با مجلس ششم همسویی نشان داده، مشارکت و معاونت کنند. کشوری که مصلحت نظام و ملت آن در زیر پا گذاردن گسترده اصول قانون اساسی آن تشخیص داده شود قادر به ادامه حیات نیست. این بدعت خطرناکی است که مجلس ششم در واپسین روزهای کاری خود به جای می‌گذارد و این قانون‌شکنی‌ها هرگز نمی‌تواند با انگیزه‌های خیرخواهانه و حسن‌نیت همراه باشد.

همان‌گونه که در نامه مورخ ۵ اردیبهشت ماه ۸۳ به ریاست محترم مجلس شورای اسلامی اعلام کرده‌ام مجلس ششم در فرصت کوتاهی که پیش‌رو داشته نمی‌توانسته است برخلاف الزامات موجود در قوانین لازم‌الاجرای کشور وارد رسیدگی به این لایحه شود. اکنون نیز که برنامه چهارم با این همه ایرادات اصولی و مغایرت با اصول قانون اساسی روبرو شده است بر طبق ماده ۱۸۵ آیین‌نامه داخلی، این لایحه همچنان در دستور کار مجلس قرار دارد و نمایندگان مجلس هفتم مانند همه لوایح و طرح‌های باقیمانده از مجلس ششم باید به آن رسیدگی کنند و مجمع تشخیص مصلحت به هیچ عنوان نمی‌تواند به آن رسیدگی کند. آقای سیدمحمد خاتمی رییس جمهور چندی پیش لایحه تعیین حدود اختیارات رییس جمهور را که به تصویب مجلس ششم رسیده ولی شورای نگهبان آن را برخلاف اصول متعددی از قانون اساسی دانسته بود با ارسال نامه‌ای به مجلس پس گرفت. اکنون که لایحه برنامه چهارم نیز به دلیل مغایرت گسترده با اصول قانون اساسی با ایرادات متعدد شورای نگهبان روبرو شده است، در کمیسیون

تخصصی و یا در جلسه علنی قابل اصلاح نیست. بنابراین دولت موظف است این لایحه را نیز پس بگیرد و در فرصت کافی باقیمانده تا سپری شدن مدت اعتبار برنامه پنجساله سوم که ۱۰ ماه و ۱۴ روز است برنامه چهارم را بر پایه الزامات مقرر در قانون برنامه و بودجه که مورد تأکید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است تدوین کرده و بر طبق ماده ۸ این قانون حداقل ۶ ماه پیش از سپری شدن اعتبار برنامه سوم یعنی در مهرماه سال ۱۳۸۳ به مجلس هفتم تقدیم کند. در این صورت نمایندگان مجلس هفتم فرصت خواهند داشت با ارزیابی کاملی از عملکرد برنامه پنجساله سوم، لایحه برنامه چهارم را به گونه دقیق و موشکافانه رسیدگی و زمینه حل بسیاری از مشکلات نگران‌کننده موجود و پیشرفت واقعی کشور و برقراری انضباط مالی در تدوین طرح‌های عمرانی و بودجه‌های سالانه را فراهم کنند.

