

پژوهشکده تبلیغ و مطالعات اسلامی باقرالعلوم (ع)

گروه مطالعات اجتماعی



مجموعه گزارش‌های سیاست اجتماعی در ایران (۱)

گزارش
سیاستی

ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از منظر عدالت اجتماعی

مهر ۱۴۰۲

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ



گروه مطالعات اجتماعی

گزارش کارشناسی گروه مطالعات اجتماعی پژوهشکده تبلیغ و مطالعات اسلامی باقرالعلوم (علیه السلام)

عنوان گزارش: ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه

سرپرست گزارش: مجتبی نامخواه

نویسندگان: سیدعلی موسوی، کیوان سلیمانی، میثم ظهوریان، رقیه فاضل،

علی اسکندری نداف

تاریخ انتشار: مهر ۱۴۰۲

فهرست

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۷	۱- فصل اول؛ رشد اقتصادی
۷	الف- توسعه‌نیافتگی و رشد ۸ درصد
۸	ب- کار و کارگری
۹	ج- مردمی‌سازی
۱۱	د- مصادیق دولت‌فروشی از مسیرهای مختلف
۱۸	۲- فصل سوم؛ مولدسازی
۱۹	۳- فصل چهارم و پنجم؛ بیمه و بازنشستگی
۲۰	۴- فصل ششم؛ عدالت و تأمین اجتماعی
۲۰	الف- عدالت اجتماعی
۲۴	ب- تأمین اجتماعی
۲۷	۵- فصل یازدهم؛ مسکن
۲۸	۶- فصل پانزدهم؛ فرهنگ عمومی
۲۹	۷- فصل نوزدهم؛ آموزش و پرورش
۳۱	۸- شفافیت
۳۲	۹- اعتراض
۳۲	۱۰- جمع‌بندی و پیشنهادات
۳۲	الف- پیشنهادات راهبردی درباره عدالت و تأمین اجتماعی
۳۴	ب- پیشنهادات راهبردی در حوزه کار و کارگری
۳۵	ج- پیشنهادات راهبردی درباره آموزش
۳۷	منابع و مآخذ

چکیده

سیاست‌های کلی برنامه هفتم که در سال ۱۴۰۱ ابلاغ شده، دارای ۷ سرفصل و ۲۶ بند است. هدفی که رهبر انقلاب ضمن ابلاغ آن نوشته، دوباره پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت است، اما حتی پیش از رسیدن به برنامه، در خود سیاست‌های کلی نیز عدالت چندان پررنگ نیست. در برنامه نیز «عدالت» به‌عنوان اولین و مهم‌ترین قید کلان سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، نه در روح کلی و فصل‌های مختلف و تک‌تک خطوط برنامه، و نه حتی در یک فصل مستقل و متمرکز، هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی نشده است. توجه لایحه به توزیع پیشینی ثروت و امکانات، که از مهم‌ترین ابعاد عدالت است، بسیار ناکافی است و از محورهای بنیادینی نظیر توزیع منابع طبیعی، زمین، منابع مالی و اعتباری غفلت شده است. این برنامه، عدالت اجتماعی را به تأمین اجتماعی تقلیل داده و تأمین اجتماعی را نیز به سیاست‌های حمایتی حداقلی، همچون توزیع بسته معیشتی و تخفیف مالیاتی فرو کاسته و کارویژه رایج خود در زمینه بیمه را نیز حتی‌المکان محدود و سخت‌دسترس کرده است. برنامه هفتم توسعه در نقطه و زمانه‌ای متولد می‌شود که بیشتر حقوق اساسی جامعه صورت کالایی به خود گرفته و بازار آموزش، مسکن و سلامت را به ساختارهای بازتولید فزاینده تبعیض تبدیل کرده است.

انتشار متن نهایی «لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶)» ما را در برابر متنی نامقبول قرار داد که به‌وضوح به استمراربخشیدن عوارض اجتماعی و ضدعدالت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پیشین منتهی خواهد شد. در واقع ما با یک نابرنامه یا برنامه بسیار ضعیف مواجهیم؛ اما مهم‌تر از انتقادات روشی، اشکال اصلی برنامه، در مکتب کلان مسلط بر آن، یعنی سرمایه‌سالاری ایرانی متمرکز بر ایده بازار آزاد نفولبرالیستی است که برنامه را به خصوصی‌سازی، آزادسازی و سامانه‌سازی خلاصه کرده و ضد هفت مقوله «عدالت، زندگی، جامعه، انسانیت، عقلانیت، دولت و کارگران» و در حمایت از طبقه مرفه جدید، به‌ویژه نوکیسگان بخش خصولتی و خصوصی نوشته شده است.

لایحه برنامه هفتم به‌جز تأمین منابع با هدف تحقق نرخ «رشد ۸ درصد» و رشدهایی در حوزه‌های دیگر، هیچ ایده دیگری درباره چگونگی توسعه ندارد. لایحه ذیل سرفصل محیط کسب‌وکار به نقش‌آفرینان اصلی کار، یعنی کارگران و مسائل اصلی آنان هیچ اشاره‌ای نکرده اما همه هم خود را بر حمایت از اهالی مدعی مدل‌ها و روش‌های کسب‌وکار و تسهیل و تشویق آنان قرار داده است. در چنین وضعی تعریف رشد اقتصادی به‌مثابه فرایندی که در آن تأمین و تجهیز منابع برجسته‌ترین متغیر است، به‌معنای تفوق سرمایه بر کار و نیروی انسانی در روند تولید و توسعه است. امری که نیروی کار را از میدان توسعه خارج و توسعه را طبقاتی می‌سازد.

خلاصه مدیریتی

سیاست‌های کلی برنامه هفتم که در سال ۱۴۰۱ ابلاغ شده، دارای ۷ سرفصل و ۲۶ بند است. هدفی که رهبر انقلاب ضمن ابلاغ آن نوشته، دوباره پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت است، همان ترجیح‌بندی که در هر سه برنامه آمده است؛ اما اینجا دیگر چیز چشمگیری از عدالت در منابع و درآمدها نمی‌بینیم. در یک نگاه می‌توان گفت حتی، پیش از رسیدن به برنامه، در خود سیاست‌های کلی نیز عدالت چندان پررنگ نیست. برای مثال، هدف‌گیری بیشتر ناظر به رشد ۸ درصدی است که واقع‌بینانه هم نیست. دوم ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ ارز و تکریمی کردن تورم است. البته استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی و ارتقای نظام سلامت در اینجا نیز تکرار شده است؛ اما وقتی به برنامه می‌رسد، همین‌ها نیز بسیار کم می‌شود.

برنامه هفتم نخستین برنامه از دوران گام دوم انقلاب است. نوع جهت‌گیری و هدف‌گیری ما در این برنامه تعیین‌کننده میزان فهم، پذیرش و آمادگی ما برای تحقق الزامات و اقتضائات گام دوم خواهد بود. اگر این برنامه بخواهد از جنس برنامه‌های زمین‌مانده یا شکست‌خورده گذشته باشد، گسست میان ریل‌گذاری گفتمانی و ریل‌گذاری قانونی در کشور تداوم خواهد داشت؛ چنان‌که در ماجرای چشم‌انداز بیست‌ساله شاهد آن بودیم. چشم‌انداز بیست‌ساله با آنکه محصول عزم حاکمیتی بود و توانست اجماعی اولیه برای ریل‌گذاری بلندپروازانه در کشور ایجاد کند، اما در عمل در کمتر قانون یا برنامه‌ای مدنظر قرار گرفت و آن‌چنان که باید، در مدار تحول نرم‌افزاری در خط‌مشی‌گذاری کلان کشور قرار نگرفت.

اکنون که در برابر برنامه هفتم قرار گرفته‌ایم، با لحاظ تأخیر در تدوین برنامه هفتم تا اجرا شدن برنامه ششم، می‌توانیم بگوییم در وضعی به سر می‌بریم که نهاد دولت خود را از قید قانون برنامه رها کرده است؛ دورانی که در آن دولت به نهادی چنان قدرتمند تبدیل شده که میلی به تقیید خود در چارچوب برنامه ندارد. برنامه هفتم اولین برنامه در دوران پس‌برنامه و عبور از قانون برنامه است. بدون برنامه رهاکردن حوزه‌هایی مهم از مسائل اجتماعی یا عدم تحقق برنامه که بودنبود برنامه را بی‌معنا می‌کند، به‌معنای سپردن آن مسائل و حوزه‌ها به کاتالاکسی است. معنای تحقق ده درصدی برنامه ششم در هشت سال گذشته این است که در این مدت، کاتالاکسی بیش از دولت برای تنظیم‌گری امور اجتماعی امکان داشته است.

انتشار متن نهایی «لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶)» ما را در برابر متنی نامقبول قرار داد که به‌وضوح به استمرار بخشیدن عوارض اجتماعی و ضدعدالت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پیشین منتهی خواهد شد. لایحه برنامه هفتم به‌رغم طرح آرزوهای دست‌نیافتنی در زمینه رشد، هیچ ایده و برنامه‌ای برای عدالت و حتی حمایت ندارد. این در حالی است که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» به‌عنوان «اولویت اصلی» تعیین شده است. صورت‌بندی این برنامه در دولت سیزدهم، البته به‌مراتب ناپذیرفتنی‌تر است؛ چه آنکه دولتمردان سیزدهم، با تصریحی آشکارتر از همیشه، مکلف به «پیوست عدالت» برای همه لوايح خود شده‌اند و خود نیز گفتارهای متعددی درباره تعهد به عدالت ایراد کرده‌اند.

در تحلیل تصویر کلان دولت در برنامه هفتم، به موجودیتی مستقل برمی‌خوریم که به‌جای آنکه خواست و منفعت و درآمد عمومی را نمایندگی کند، در پی منفعت خود است. به همین دلیل، راهکارهایی پیش می‌نهند که بیش از آنکه معطوف به افزایش «درآمد ملی» باشد، متوجه افزایش «درآمد دولت» از طریق واگذاری اموال عمومی است. در واگذاری بنگاه‌های بزرگ دولتی، اتفاقی که در عمل می‌افتد این است

که بنگاه‌ها در یک انحصار به قیمت بسیار پایین واگذار می‌شوند. بر اثر عدم درک زمینه و نتیجه اجتماعی واگذاری‌ها در وضع نابرابر کنونی و تفوق نگاه درآمدی و سوداگرانه، منتفعان از شرایط دهه عقب‌ماندگی در عدالت، از طریق تبدیل شدن به خریداران و مالکان اموال عمومی، به مالکانی مؤثر در تعیین امر عمومی تبدیل خواهند شد. اگر مستند ماده ۳ و ۵ برنامه هفتم، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، برنامه به شکل واضحی باید نشان دهد که چگونه مسیر مسدود تعاونی‌ها در طی ۶ برنامه قبلی را از حالت انسداد خارج کرده و مسیری جدید در افق گام دوم انقلاب می‌گشاید؟

لایحه موضوع نقد با عنوان برنامه هفتم «توسعه» منتشر شده است؛ اما به هیچ ایده خاصی درباره توسعه دلالت نمی‌دهد. برنامه‌های توسعه در کلیت خود پاسخی به چگونگی توسعه هستند و بدیهی است این پاسخ براساس دیدگاه تدوین‌کنندگان، یک چارچوب کلی و هسته اصلی داشته باشد. ما باید بتوانیم به مسئله توسعه‌نیافتگی پاسخ بدهیم. اینکه اموال عمومی و شرکت و زمین بفروشیم تا منابع رشد ۸ درصدی را تجهیز و تأمین کنیم، پاسخ مسئله پیچیده توسعه‌نیافتگی نیست. لایحه برنامه هفتم به جز تأمین منابع با هدف تحقق نرخ «رشد ۸ درصد» و رشدهایی در حوزه‌های دیگر، هیچ ایده دیگری درباره چگونگی توسعه ندارد. دستگاه برنامه‌ریزی کشور، اعم از دولت و مجلس، امروزه دچار افراط در تمرکز پرترازی‌ها شده است. این امر در لایحه برنامه هفتم نیز دیده می‌شود. تمام قوای برنامه‌ریزی را صرفاً به مسئله ناترازی‌ها منحصر کرده‌اند و رویکردهای دیگر را برمی‌تابند. برای حل ناترازی‌ها نیز عمدتاً صورت مسئله‌ها را خط می‌زنند؛ چنان که در ماجرای حذف ارز ترجیحی دیدیم.

برنامه هفتم توسعه در نقطه و زمانه‌ای متولد می‌شود که بیشتر حقوق اساسی جامعه صورت کالایی به خود گرفته و بازار آموزش، مسکن و سلامت را به ساختارهای بازتولید فزاینده تبعیض تبدیل کرده است. اگر برنامه هفتم حاوی ایده و برنامه‌های مدون برای مقابله با این واقعیت نباشد، بلکه با سوءتدبیرهایی به این واقعیت‌ها دامن بزند، مسیر کالایی‌سازی حقوق اساسی جامعه به مسیری بی‌بازگشت تبدیل خواهد شد.

در زمینه آموزش و پرورش اگر مسئله کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی را مهم‌ترین راهبرد تحقق این ارزش سیاستی در دوره کنونی بدانیم، بررسی فصل آموزش در برنامه هفتم توسعه از منظر عدالت آموزشی و کیفیت آموزش دولتی اهمیت جدی‌تری دارد. مدرسه محوری به دنبال آن است که اختیارات مدیران مدارس و اختیارات مدرسه، در آموزش رسمی بیشتر شود و با حذف ساختارهای دیوان‌سالار غیرضروری به سمت تمرکززدایی از ساختار آموزش دولتی حرکت کند. راه توانمند کردن مدرسه و رشد و بلوغ او نه از دالان تفویض بودجه و رقابت مالی، بلکه از گذر احساس مسئولیت سیاسی و کلان مدرسه و سبقت در خیرات می‌گذرد. در برنامه، شاخص‌های کمی مطرح نشده و مشخص نیست چگونه قرار است کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی تحقق یابد یا نسبت تعداد مدارس غیردولتی به دولتی چگونه کم‌وزیاد شود. بی‌توجهی جدی به عدالت آموزشی و طرح کیفیت‌بخشی به مدرسه، ذیل برنامه‌ای که دارای عقبه تئوریک در اسناد بین‌المللی است و در دولت‌هایی با تضاد ایدئولوژیک و نظری کامل با دولت کنونی نیز به کار گرفته شده است، فقر و تشویش نظری برنامه را نمایان می‌کند.

در زمینه تأمین اجتماعی لایحه برنامه هفتم به دولت این امکان را می‌دهد که از استقرار نظام «جامع» تأمین اجتماعی سر باز زند. عقب‌نشینی از تکالیف حمایتی مندرج در سیاست‌های کلی و عقب‌نشینی از سطوح حمایتی برنامه ششم، برای جامعه‌ای که در حادفاصل تصویب برنامه ششم تا تدوین لایحه برنامه هفتم، در عدالت عقب مانده و یکی از بالاترین نرخ‌های جهش فقر را تجربه کرده است، بسیار خطرناک است. سیاست‌های حمایتی در برنامه هفتم، علاوه بر لاغر شدن، هیچ قشر خاصی را هدف‌گیری نمی‌کند؛ برای دولت در هیچ زمینه‌ای الزام مشخصی نمی‌آفریند و عاملیت اجرای بخش مهمی از سیاست‌ها، به تعبیر تنظیم‌کنندگان لایحه «اجتماع محور» است. این بدان معناست که در سیاست‌های حمایتی در برنامه هفتم، ارائه‌دهنده و دریافت‌کننده خدمت مشخص نیست و دولت نیز به انجام هیچ حجمی از خدمت (حمایت) ملزم نشده است! بنابراین با توجه به ناکارآمدی اجرایی نظام رفاه اجتماعی و نحیف بودن سیاست‌های لایحه توسعه هفتم در حل مسائل این حوزه، نظیر جمعیت ۳۰,۴ درصدی و حدود ۲۷ میلیونی زیر خط فقر مطلق و افزایش شکاف فقر تا ۲۷ درصد و پیدایش فقرای جدید تحت‌عنوان شاغلان فقیر، به نظر می‌رسد این برنامه در تحقق تأمین اجتماعی ناموفق خواهد بود.

در زمینه مسائل کار و کارگری لایحه ذیل سرفصل محیط کسب‌وکار به نقش‌آفرینان اصلی کار، یعنی کارگران و مسائل اصلی آنان هیچ اشاره‌ای نکرده اما همه هم خود را بر حمایت از اهالی مدعی مدل‌ها و روش‌های کسب‌وکار و تسهیل و تشویق آنان قرار داده است. تشکل‌یابی واقعی، مصونیت‌دهی به نمایندگان مطالبه‌گر تشکل‌های کارگری، تعاونی‌های کارگرمالک، ترمیم واقعی دستمزد، احیای توان چانه‌زنی و تأمین امنیت شغلی با راهکارهایی نظیر رفع قراردادهای موقتی و سایر الزامات کار شایسته، در



این برنامه مورد توجه قرار نگرفته است. تقریباً هیچ نیروی سندیکایی مؤثری برای بازیگری کارگران در تأمین حقوق اولیه‌شان وجود ندارد و حقوق اساسی مصرح در قانون اساسی در این زمینه به کلی مغفول مانده است. در چنین وضعی تعریف رشد اقتصادی به‌مثابه فرایندی که در آن تأمین و تجهیز منابع برجسته‌ترین متغیر است، به‌معنای تفوق سرمایه بر کار و نیروی انسانی در روند تولید و توسعه است. امری که نیروی کار را از میدان توسعه خارج و توسعه را طبقاتی می‌سازد. بدیهی است چنین برنامه‌ای برنامه به تهیدستان «طبقه چهار» از جمله بیکاران اجباری، کارگران و شاغلان غیررسمی و ساختمانی و فصلی، کودکان کار، بی‌خانمان‌ها و «هیچی‌ندارها» هیچ توجهی نکرده است.

در زمینه بیمه و بازنشستگی طبق منطق نظام بیمه اجتماعی، التزام به حداقل چهار اصل: «کفایت»، «عدالت»، «فراگیری» و «پایداری» در این زمینه ضروری است. با وجود ابتلای صندوق‌های بازنشستگی ایران به مسائل مهم در هر چهار محور، لایحه با غفلت مطلق از اصل کلیدی کفایت، توجه منفی به اصل مبنایی عدالت و پرداخت ضعیف به اصل ضروری فراگیری، تمرکز تک‌بعدی و ناموجهی بر وجه اقتصادی اصل پایداری، آن‌هم از مسیرهای مسئله‌زایی نظیر واگذاری و بورس‌بازی و به اسم کاهش بنگاهداری و اصلاحات سنجهای داشته است.

در زمینه مسکن، ضمن اکتفای ناموجه به تولید مسکن و غفلت از مسئله توزیع، و ذیل رویکرد محوری واگذاری مسئولیت دولت در تأمین مسکن به نهادهای توسعه‌ای، اکثریت سیاست‌ها در بهترین حالت، طبقه متوسط و افراد دارای توان مالی نسبی را هدف‌گذاری کرده و خبری از اولویت حداکثری نیازمندان انتهایی طیف و تهیدستان نیست. همچنین در این برنامه به انبوه مسائل انباشته‌شده مستاجران و ریشه‌های پیدایش بحران مسکن نظیر انبوه‌سازی‌ها و مال‌سازی بانک‌ها، توجهی نشده است. تنها برنامه دولت برای مسئله مسکن، دادن زمین و اعتبارات به نهادهای عمومی برای تولید مسکن است و در این میان، اشاره‌ای هم به مسئله خودمالکی شده است؛ گویی تمام فهم برنامه‌نویسان از این آبرمسئله، کمبود مسکن است؛ غافل از آنکه صرف تولید مسکن، آن‌هم از طریق این نهادها هیچ تضمینی برای حل مسائل مسکن نخواهد داشت.

در زمینه فرهنگ عمومی با وجود بسترسازی برنامه برای نابرابری و نارضایتی اما از طرفی نه بر فرهنگ و گفتمان عدالتخواهی، مطالبه‌گری، ظلم‌ستیزی و «برادری و برابری»؛ بلکه بر فرهنگ فردگرایانه و سودمحورانه رقابت، مقاومت، قناعت و سخت‌کوشی تأکید می‌کند و از طرف دیگر هیچ اهمیتی به بسترسازی احقاق حق بر زمین مانده اعتراض اجتماعی ندارد. همچنین برنامه نگاه منفی و شبه‌نژادپرستانه‌ای به طبقه مستضعف و قشر کارگر دارد و این امر در تأکید همیشگی بر همسویی محرومیت و آسیب‌های اجتماعی مشهود است.



مقدمه

گزارش زیر تلاش می‌کند لایحه برنامه هفتم توسعه را از منظر عدالت اجتماعی مورد ارزیابی قرار بدهد. در این ارزیابی بیشتر تمرکز بر فصول و مواد مرتبط با سیاست‌های حمایتی و اجتماعی است اما به پیامدهای اجتماعی دیگر بخش‌ها نیز پرداخته شده است.

این روزها را می‌توان دوره‌ای مهم در برنامه‌ریزی توسعه کشور دانست: از سویی برنامه پنج‌ساله ششم، پس از سه نوبت تمدید، در حال هشت‌ساله شدن است؛ از سوی دیگر اگر اهداف برنامه ششم را در زمینه شاخص‌هایی همچون رشد اقتصادی، تورم، تشکیل سرمایه ثابت، رشد صادرات غیرنفتی و مانند آن با وضع موجود بسنجیم، می‌بینیم که میان اهداف برنامه و وضع تحقق یافته هیچ نسبت منطقی برقرار نیست. در این شرایط انتشار متن نهایی «لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶)» ما را در برابر متنی نامقبول قرار داد که به وضوح به استمرار بخشیدن عوارض اجتماعی و ضدعدالت در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پیشین منتهی خواهد شد. برنامه هفتم را نمی‌توانیم برنامه پیشرفت و عدالت نام‌گذاری کنیم؛ چون نه دولت بر این مبنا پایه‌گذاری شد و نه در مجلس تفکر منسجم و عمیقی برای تحول برنامه در این راستا شکل گرفت. صورت‌بندی این برنامه در دولت سیزدهم، البته به‌مراتب ناپذیرفتنی‌تر است؛ چه آنکه دولتمردان سیزدهم، با تصریحی آشکارتر از همیشه، مکلف به «پیوست عدالت» برای همه لوایح خود شده‌اند و خود نیز گفتارهای متعددی درباره تعهد به عدالت ایراد کرده‌اند.

سیاست‌های کلی برنامه هفتم که در سال ۱۴۰۱ ابلاغ شده، دارای ۷ سرفصل و ۲۶ بند است. هدفی که رهبر انقلاب ضمن ابلاغ آن نوشته، دوباره پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت است، همان ترجیح‌بندی که در هر سه برنامه آمده است؛ اما اینجا دیگر چیز چشمگیری از عدالت در منابع و درآمدها نمی‌بینیم. در یک نگاه می‌توان گفت حتی، پیش از رسیدن به برنامه، در خود سیاست‌های کلی نیز عدالت چندان پررنگ نیست. برای مثال، هدف‌گیری بیشتر ناظر به رشد ۸ درصدی است که واقع‌بینانه هم نیست. دوم ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها، نرخ ارز و تکریمی کردن تورم است. البته استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی و ارتقای نظام سلامت در اینجا نیز تکرار شده است؛ اما وقتی به برنامه می‌رسد، همین‌ها نیز بسیار کم می‌شود.

برنامه هفتم نخستین برنامه از دوران گام دوم انقلاب است. نوع جهت‌گیری و هدف‌گیری ما در این برنامه تعیین‌کننده میزان فهم، پذیرش و آمادگی ما برای تحقق الزامات و اقتضائات گام دوم خواهد بود. اگر این برنامه بخواهد از جنس برنامه‌های زمین‌مانده یا شکست‌خورده گذشته باشد، گسست میان ریل‌گذاری گفتمانی و ریل‌گذاری قانونی در کشور تداوم خواهد داشت؛ چنان‌که در ماجرای چشم‌انداز بیست‌ساله شاهد آن بودیم. چشم‌انداز بیست‌ساله با آنکه محصول عزم حاکمیتی بود و توانست اجماعی اولیه برای ریل‌گذاری بلندپروازانه در کشور ایجاد کند، اما در عمل در کمتر قانون یا برنامه‌ای مدنظر قرار گرفت و آن چنان که باید، در مدار تحول نرم‌افزاری در خط‌مشی‌گذاری کلان کشور قرار نگرفت.

اکنون که در برابر برنامه هفتم قرار گرفته‌ایم، با لحاظ همه موارد فوق، از تأخیر در تدوین برنامه هفتم تا اجرا شدن برنامه ششم، می‌توانیم بگوییم در وضعی به سر می‌بریم که نهاد دولت خود را از قید قانون برنامه رها کرده است؛ دورانی که در آن دولت به نهادی چنان قدرتمند تبدیل شده که میلی به تقیید خود در چارچوب برنامه ندارد. برنامه هفتم اولین برنامه در دوران پس‌برنامه و عبور از قانون برنامه است. بر این اساس می‌توان پرسید: اظهار نظر درباره برنامه هفتم، آن چنان که نوشته حاضر سودای آن را دارد، چه اهمیتی دارد؟ برنامه اگرچه به جامعه امکان تقیید دولت را نمی‌دهد، به نهاد دولت امکان



ضدیت با جامعه را می‌دهد.

سرمایه‌داری و دست‌کم سرمایه‌داری ایرانی در دوره کنونی را بیش از هر چیزی می‌توان در طلب کاتالاکسی جست‌وجو و معنا کرد. کاتالاکسی که مروجان فون هابک در ایران آن را به نظم خودجوش یا خودانگیخته ترجمه کرده‌اند، نسخه کنونی نظم خودبنیاد بازار است که بازارگرایان ایرانی آن را بیش از همیشه مطرح می‌کنند. نمی‌توان انکار کرد برنامه‌های توسعه، خود، از زمینه‌های مهم تحقق سیاست‌های سرمایه‌داری در ایران بوده‌اند. بدون برنامه رهاکردن حوزه‌هایی مهم از مسائل اجتماعی یا عدم تحقق برنامه که بودونبود برنامه را بی‌معنا می‌کند، به‌معنای سپردن آن مسائل و حوزه‌ها به کاتالاکسی است. معنای تحقق ده‌درصدی برنامه ششم در هشت سال گذشته این است که در این مدت، کاتالاکسی بیش از دولت برای تنظیم‌گری امور اجتماعی امکان داشته است.

به هر طریق هر برنامه را می‌توان حداقل از چهار سطح و منظر نقد و ارزیابی کرد؛ اول، اهداف و به‌ویژه غایت مرکزی؛ دوم، مخاطبان و نقش‌آفرینان محوری؛ سوم، منطق و روش‌مندی و انسجام داخلی و چهارم، میزان امکان‌پذیری عملیاتی. برنامه‌های توسعه ایران از جمله لایحه برنامه هفتم، از هر چهار منظر قابل نقد و بررسی است و البته در همه ابعاد دارای ضعف‌های آشکار و بسیار است. از حیث میزان اجرا شدن برنامه، براساس اظهار نظر رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس تاکنون متوسط ۳۰ درصد شش برنامه پیشین اجرایی شده و براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، میزان تحقق نسبی احکام برنامه ششم ۵۰ درصد و میزان تحقق کامل حدود ۹ درصد برآورد شده است. از حیث میزان روشمندی و نظام‌مندی نیز هرچند برنامه‌های پیشین دارای قوت و ضعف بوده‌اند؛ اما برنامه هفتم را می‌توان از ضعیف‌ترین برنامه‌ها در این زمینه قلمداد کرد.

در این میان آنچه تعیین‌کننده و محوری است، مخاطب اصلی و غایت محوری برنامه است. در برنامه هفتم توسعه مبتنی بر سیاست‌های کلی آن، «هدف کلی و اولویت اصلی» «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» تعیین شده اما در این زمینه، نه تنها شاهد ضعف، که شاهد ضدیت هستیم. همچنین منطقاً مخاطب اصلی هر برنامه عدالت‌محوری باید عموم جامعه، خاصه طبقات مستضعف آن باشند؛ اما لایحه برنامه هفتم در این زمینه و در سایه ضدیت با عدالت، غفلت محسوسی نسبت به این طبقات و تمرکز ویژه‌ای بر طبقه مرفه، خاصه ذی‌نفعان بخش خصولتی و خصوصی داشته است؛ گویا برنامه، برای طبقه مرفه و خطاب به آنان طراحی و تنظیم شده است.

از کوچک کردن بیش‌ازپیش همین دولت نحیف و یک‌لاقبای فعلی تا جوارو کشیدن ته‌مانده اموال عمومی و آزادسازی شدیدتر از گذشته، همه‌وهمه، نه برنامه دولت تعدیلی هاشمی رفسنجانی و دولت آقایان خاتمی و روحانی، بلکه برنامه یک‌دست‌ترین حاکمیت نظام و فراهم‌ترین وضعیت دولت‌های بعد از انقلاب است. جالب آن است که این برنامه تمام آن نمونه‌های کوچکی را به کمال رسانده که هر کدامشان برای ایران و نظام اسلامی و مردم هزینه بسیار داشته است.

اگر چه نباید از نظر دور داشت که شرایط مستمر جنگ اقتصادی در دهه اخیر کارگزاران و برنامه‌ریزان کشور را در شرایطی استثنایی قرار داده و پیچیدگی‌های فراوانی بر وضعیت کنونی تحمیل کرده است. در موقعیت تحریم، صورت کلی مدیریت و اداره کشور به مدیریت بحران تقلیل می‌یابد و نظام برنامه‌ریزی کشور به روزمرگی فراگیر دعوت می‌گردد. مسئله‌های بدیع و تجربه‌نشده‌ای خلق می‌گردد و مسئله‌های کوچک به مسئله‌های بزرگ و بحران میل می‌کند.

مقابله با تحریم و تکیه بر ظرفیت‌های درون‌نیازمند انواعی از انقلاب‌های عمیق در ساختار دیوان‌سالاری کشور است. اگر چه بخش مهمی از دیوان‌سالاری محصول اراده کارگزاران است اما بخش قابل توجهی از آن نیز ریشه در تاریخ، جامعه، فرهنگ و تجربه‌های عمومی جوامع دارد. این واقعیتی است که دگرگونی در سازوکارهای بروکراتیک و خلق و ابداع سازه‌های جدید را زمان‌بر و دشوارتر می‌سازد.

از سوی دیگر نظام دانش ما بیشتر از سنت و مسئله خودی، برآمده از ترجمه تجارب و معارف دیگران است و به شکلی نهادینه شده، کمتر میل به شناسایی مسئله‌های جامعه ما را دارد. گو این که به گواه برخی منشورات سازمان برنامه و بودجه، بخش مهمی از ناکارآمدی‌های نظم‌های توسعه در دهه‌های اخیر محصول ابتدایی‌الگوهای مداخله دولت بر «آموزه‌های جریان اصلی علم اقتصاد» است. خلق‌الساعه بودن و بدیع بودن مسئله‌های ناشی از تحریم نیز بر دشواری وضعیت افزوده و نظام‌های دانایی را در برابر انبوهی مسئله‌های تجربه‌نشده و مطرح نشده قرار داده است.

این تنگاناهای سه‌گانه، موقعیت تدوین برنامه هفتم توسعه را به موقعیتی استثنایی و کم‌نظیر تبدیل کرده است. قطار هفتاد و پنج‌ساله برنامه‌ریزی کشور برای عمران و توسعه و کوشش‌های سه‌ونیم دهه اخیر برای توسعه و پیشرفت، به نقاط حساسی رسیده است. وصول به این نقاط البته نافی نقد برنامه‌ریزی برای توسعه نیست بلکه تقویت‌کننده ضرورت نقد و دقت است. نقدهای متن حاضر در این

بستر ایراد شده و در صدد آن است که در موقعیت خطیر کنونی اهمیت حقوق جامعه و نتایج اجتماعی سیاست‌ها را به کارگزاران و برنامه‌ریزان کشور گوشزد نماید.

۱- فصل اول؛ رشد اقتصادی

الف - توسعه‌نیافتگی و رشد ۸ درصد

لایحه موضوع نقد با عنوان برنامه هفتم «توسعه» منتشر شده است؛ اما به هیچ ایده خاصی درباره توسعه دلالت نمی‌دهد. برنامه‌های توسعه در کلیت خود پاسخی به چگونگی توسعه هستند و بدیهی است این پاسخ براساس دیدگاه تدوین‌کنندگان، یک چارچوب کلی و هسته اصلی داشته باشد. اگر دال اصلی برنامه اول تا سوم توسعه سیاست‌های تعدیل و دال اصلی برنامه چهارم برون‌زایی توسعه بود، پاسخ برنامه هفتم به پرسش از چگونگی توسعه چیست؟ ایده‌داشتن برای توسعه در تدوین برنامه پنجم اندکی به محاق رفت. سربرآوردن گفتارهای فاقد مابه‌ازای برنامه‌ای، عمدتاً حول تفاسیری نامقبول از ایده الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت، میل به اسلامی‌سازی الگوی توسعه و برجسته‌شدن مقوله عدالت، کلیاتی از چارچوب برنامه پنجم را شکل می‌داد. در برنامه ششم، همین حدود عدالت‌خواهانه برنامه پنجم نیز تقلیل یافت و در وضعی استثنایی در روابط دولت و مجلس، برنامه‌ای متولد شد که نه فقط ایده مشخصی نداشت، بلکه تدوین‌کننده آن هم نامشخص بود: نخستین برنامه توسعه‌ای که پیش از قانون‌شدن، بیشتر طرح بود تا لایحه. حال، برنامه هفتم نیز وضعی به مراتب سردرگم‌تر از برنامه ششم دارد.

امروزه کشور فرماندهی منسجم سازمانی برای پیشرفت ندارد. سازمان برنامه قطعاً سازمان پیشرفت کشور نیست؛ بلکه نهایتاً سازمان حسابداری و تنظیم دخل و خرج دولت (و نه حتی کشور) است. اکنون مسئله فقط این نیست که ما با پالسی نویسان و برنامه توسعه‌ای مواجهیم که هیچ ایده و تعریف و تصویری از پیچیدگی‌های توسعه ندارند؛ بلکه علاوه بر آن، مسئله این است که ما با نیروهای پالتیکی مواجهیم که چندان مسئله «عقب‌ماندگی» ندارند. مسئله عقب‌ماندگی که صورت‌بندی آن یکی از پروژه‌های بسیار مهم تفکر اسلامی در دوره معاصر بوده، به کلی ویران شده است. تا درک درستی از مسئله عقب‌ماندگی نداشته باشیم، از پیشرفت و اهمیت و چگونگی آن نیز درک درستی نخواهیم داشت؛ همچنان که بدون درک مسئله عقب‌ماندگی، روایت پیشرفت نیز جایگاه درستی در ذهن و زبان و طرح اجتماعی ما نخواهد یافت و اهمیت انقلاب اسلامی در سرنوشت تاریخی ما، چنان‌که باید، پدیدار نمی‌شود.

ما باید بتوانیم به مسئله توسعه‌نیافتگی پاسخ بدهیم. اینکه اموال عمومی و شرکت و زمین بفروشیم تا منابع رشد ۸ درصدی را تجهیز و تأمین کنیم، پاسخ مسئله پیچیده توسعه‌نیافتگی نیست. برنامه هفتم توسعه به پرسش‌هایی پاسخ می‌دهد که به کلی ماقبل پرسش است. پاسخ‌هایی می‌دهد که به مراتب از «نفت بفروشیم و توسعه بخریم» قهقرایی‌تر است. تصویر بسیطی که ایده توسعه را به «نفت‌فروشی برای تأمین منابع رشد اقتصادی» تقلیل می‌داد، با وجود محدودیت‌های فروش نفت در دهه اخیر، توانست خود را بازسازی کرده و فروش شرکت‌ها، اموال عمومی و زمین را جانشین محدودیت منابع نفتی کند. چنان‌که می‌دانیم و می‌بینیم، در دهه‌ای که رشدی اغلب منفی یا نزدیک به صفر را تجربه کرده‌ایم، بیشترین واگذاری‌ها در قالب خصوصی‌سازی ایجاد شده و مسیر اخیر موسوم به مولدسازی نیز این واگذاری‌ها را تشدید خواهد کرد. شرکت‌فروشی توسعه نمی‌آورد. این پاسخ‌های بسیط به پرسش پیچیده توسعه، که لایحه برنامه هفتم سراسر حامل چنین ساده‌انگاری‌هایی است، رشد اقتصادی نمی‌آورد، چنان‌که تاکنون نیاورده است.

این فصل برای تأمین و «تجهیز منابع» لازم رشد اقتصادی، بر چند مسیر عمده تأکید دارد: یکی معنای فروش محور از مولدسازی اموال و دارایی‌های عمومی با عنوان «مولدسازی و فروش اموال و دارایی‌ها»؛ منبع دیگر که طی سال‌های اخیر برداشت از آن برای مصارف بودجه‌ای متداول شده، «منابع صندوق توسعه ملی» است؛ در نهایت «تأمین مالی خارجی» در حد و اندازه متوسط سالانه «حداقل ده میلیارد یورو»، که از حدنصاب بیشترین سرمایه‌گذاری خارجی در ده سال اخیر، بیش از صد درصد بیشتر است.

دستگاه برنامه‌ریزی کشور، اعم از دولت و مجلس، امروزه دچار افراط در تمرکز بر ناترازی‌ها شده است. این امر در لایحه برنامه هفتم نیز دیده می‌شود. تمام قوای برنامه‌ریزی را صرفاً به مسئله ناترازی‌ها منحصر کرده‌اند و رویکردهای دیگر را بر نمی‌تابند. برای حل ناترازی‌ها نیز عمدتاً صورت مسئله‌ها را خط می‌زنند؛ چنان‌که در ماجرای حذف ارز ترجیحی دیدیم. در این میان، هیچ کوششی برای احیا و توسعه منابع نمی‌شود؛ گویی منابع کشور فریز شده‌اند و قرار نیست منابع جدیدی خلق شود. مردمی‌سازی اقتصادی هم، که خودش احیاکننده اقیانوس منابع مردمی است، اساساً به‌جز شعار و



همایش جای دیگری در حکمرانی ندارد. تجربه دوساله دولت سیزدهم نشان داد که نگاه صرف به ناترازی‌ها دردی از کشور را درمان و معجزه‌ای خلق نمی‌کند. بزرگ‌ترین ناترازی کشور، انجماد انبوه ظرفیت‌ها و توانمندی‌های مردمی است که اگر به جریان بیفتد، گره سایر ناترازی‌ها را خواهد گشود. لایحه برنامه هفتم به جز تأمین منابع با هدف تحقق نرخ «رشد ۸ درصد» و رشدهایی در حوزه‌های دیگر، هیچ ایده دیگری درباره چگونگی توسعه ندارد. لایحه‌ای که قرار است برنامه «توسعه» باشد، هنگامی که هیچ درک منسجم و حتی پراکنده‌ای از توسعه نداشته باشد، به ضد توسعه تبدیل می‌شود. نمی‌توان آرزوی دولتمردان برای رشد را تخطئه کرد. آنچه قابل پرسش است منابع این رشد است. تعیین منابع غیرواقعی، هدف‌گیری رشد را به آرزوی رشد تبدیل می‌کند و هنگامی که این آرزو با عدالت «توام» و تراز نشود، بر ضد آن عمل می‌کند.

ب- کار و کارگری

حدود نیمی از مردم ایران زندگی‌شان با حقوق کارگری سپری می‌شود. این در حالی است که مسائل متعددی از قبیل تشکل‌یابی، تعیین دستمزد سالانه، قراردادهای موقت، پیمانکاری و حقوق ابتدایی کارگر در سالیان اخیر با مشکلات جدی روبه‌رو شده است؛ اما در برنامه هفتم توسعه هیچ راهکاری برای حل این مسائل وجود ندارد. سؤال این است که آیا در دولتی که ادعای انقلابی بودن دارد نباید برای حل مشکلات نیمی از جامعه ایرانی چاره‌ای اندیشید؟ آیا این دولت هم بنا دارد حقوق کارگران را علی‌رغم تأکید رهبر انقلاب نادیده بگیرد؟ کارگران هرساله باید در شورای تعیین دستمزد زور بشنوند و دولت، حقوقی را که قانون اساسی برای آن‌ها برشمرده، نادیده انگارد و این قشر، شاهد کوچک شدن بیش از پیش سفره‌های خویش باشند؟ قرار نیست در این دولت هم در رابطه با شوراهای قسط که قانون اساسی برای دست‌یابی به حقوق این گروه عظیم از مردم در نظر گرفته، کاری انجام شود؟ و بسیاری موارد دیگر. برنامه هفتم به صورت کاملاً رسمی این مسائل را نادیده گرفته است و هیچ اشاره‌ای به این موارد ندارد!

تأمل برانگیز است که لایحه ذیل سرفصل محیط کسب‌وکار به نقش‌آفرینان اصلی کار، یعنی کارگران و مسائل اصلی آنان هیچ اشاره‌ای نکرده اما همه هم خود را بر حمایت از اهالی مدعی مدل‌ها و روش‌های کسب‌وکار و تسهیل و تشویق آنان قرار داده است. البته لایحه در فصل اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، قدم را از مسکوت‌گذاری هم فراتر گذاشته و روند جاری سختگیری بر کارگر و سهل‌گیری بر کارفرما را تداوم و تقویت بخشیده و از جمله افزایش حق بیمه کارگران و کاهش حق بیمه کارفرمایان را پیشنهاد داده است.

از طرفی برنامه به تهیدستان «طبقه چهار» از جمله بیکاران اجباری، کارگران و شاغلان غیررسمی و ساختمانی و فصلی، کودکان کار، بی‌خانمان‌ها و «هیچی‌نندارها» هیچ توجهی نکرده است. بدیهی است در این فضا برنامه به الزام ویژه کارخانجات و کارفرمایان به افزایش کمی و کیفی ایمنی و لوازم حفظ سلامتی و جان کارگران هیچ اهمیتی نداده است؛ کارگرانی که هر روز بیش از پنج نفرشان مظلومانه قربانی این وضعیت ظالمانه می‌شوند.

تشکل‌یابی واقعی، مصونیت‌دهی به نمایندگان مطالبه‌گر تشکل‌های کارگری، تعاونی‌های کارگرمالک، ترمیم واقعی دستمزد، احیای توان چانه‌زنی و تأمین امنیت شغلی با راهکارهایی نظیر رفع قراردادهای موقتی و سایر الزامات کار شایسته، در این برنامه مورد توجه قرار نگرفته است. بخشی از مصادیق این مسئله در جدول ۱ ارائه شده است.

ابعاد	موضوع	آدرس
نادیده‌انگاری	...بی‌توجهی به مسائل بیکاران، شاغلان غیررسمی و	۴ و ۳۱
سخت‌گیری بر کارگران و سهل‌گیری بر کارفرما	افزایش سهم بیمه کارگر از ۷ درصد به ۸ درصد	۲۹-چ
	انتقال تعهد پوشش بیمه از کارگر به کارفرما	۲۹-ت
	کاهش سهم بیمه کارفرما از ۲۳ درصد به ۲۰ درصد	۲۹-چ
	سیاست‌های انقباضی به اسم اصلاحات سنج‌های	۲۹

جدول ۱: مصادیق ضدیت با کارگران در لایحه برنامه هفتم توسعه

در لایحه برنامه هفتم، به‌صراحت، واگذاری‌ها بخشی از تأمین منابع رشد اقتصادی دیده شده است. از نظر برخی مقامات مسئول عضو در شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بالغ بر

ششصد شرکت در صف و مشمول واگذاری قرار دارند. پرسش کلیدی این است: چه میزان از نیروی کار شاغل در این شرکت‌ها طی بازه سه‌ساله به بخش خصوصی منتقل می‌شوند؟ همان‌طور که می‌دانیم، کارگرانی که سال‌های اخیر در بنگاه‌های واگذار شده مشغول کار بوده‌اند، همواره با مشکلاتی در زمینه قرارداد، دستمزد و... مواجه بوده‌اند؛ مشکلاتی که با واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی به‌وضوح تشدید شده است. پرسش اساسی این است: گذشته از تفوق کامل نگاه درآمدی، آیا برنامه هفتم برای واگذاری سه‌ساله «تمامی» شرکت‌های دستگاه‌های اجرایی پیوست اجتماعی و عدالت دارد؟ آیا برای وضع کارگران این شرکت‌ها پس از واگذاری تدبیری صورت پذیرفته است؟ این تدبیر نمی‌تواند از تدبیری عام برای «نیروی کار» خالی باشد؛ تدبیری که برنامه هفتم در غفلتی تام از آن نوشته شده و آن دادن امکانی بیشتر به جامعه و در اینجا کارگران برای تشکیل بانی و ایفای حقوق شغلی و اجتماعی خود است.

برنامه هفتم توسعه آرزوی رشد ۸ درصدی را از مسیر توجه به سرمایه دنبال می‌کند. در نگاه کلانی که این برنامه از توسعه و تولید بازنمایی می‌کند، تأمین سرمایه و «تجهیز منابع» نقش نخست را دارد و در عوض، نیروی کار هیچ جایگاهی ندارد. برنامه حاوی هیچ ایده‌ای برای ارتقای جایگاه نیروی کار نیست. در همین روزهایی که این متن نوشته می‌شود، شش کارگر بر اثر انفجار در معدن طزره جان خود را از دست دادند. پیش از این نیز در این معدن شاهد چنین حوادثی بوده‌ایم. گفت‌وگو با کارگران این معدن نشان می‌دهد نبود حداقل‌هایی از تجهیزات ایمنی، ناچار بودن کارگران به انجام چند نوبت کاری، قراردادهای ناعادلانه، فقدان سازوکارهای سندیکایی برای چانه‌زنی و تأمین حقوق چگونه وضع نیروی کار ایرانی را تحت تأثیر قرار داده است. در مدت کوتاهی پس از انفجار شهریور ۱۴۰۲ در معدن طزره، مسئولان مرتبط و غیرمرتبط بی‌آنکه اظهار نظر را به بعد از تحقیقات تکمیلی موکول کنند یا کمیته‌ای حقیقت‌یاب برای بررسی کم و کیف ماجرا تشکیل بدهند، در مصاحبه‌هایی اعلام داشتند که این حادثه‌ای طبیعی بوده و کوتاهی کارفرما در تأمین تجهیزات ایمنی نقشی در بروز حادثه نداشته است!

طزره تنها یک نمونه است؛ همچنان که چند روز بعد از طزره، وقوع حادثه در پالایشگاه دوم مجتمع گاز پارس جنوبی منتهی به مرگ یک کارگر شد، بی‌آنکه واکنشی حداقلی در مسئولان مرتبط بیافریند. نمونه‌های بسیار از این دست وقایع نشان‌دهنده ناتوانی کارگران در ایفای حداقل حقوق خود است. تقریباً هیچ نیروی سندیکایی مؤثری برای بازیگری کارگران در تأمین حقوق اولیه‌شان وجود ندارد و حقوق اساسی مصرح در قانون اساسی در این زمینه به کلی مغفول مانده است. در چنین وضعی تعریف رشد اقتصادی به‌مثابه فرایندی که در آن تأمین و تجهیز منابع برجسته‌ترین متغیر است، به‌معنای تفوق سرمایه بر کار و نیروی انسانی در روند تولید و توسعه است. امری که نیروی کار را از میدان توسعه خارج و توسعه را طبقاتی می‌سازد.

بنابراین در این وضعیت هیچ راه عادلانه‌ای جز بازنگری بنیادین در مسائل کارگران و اولویت‌دهی ویژه و فوری به کارگران و فرودستان وجود ندارد. در این زمینه طراحی، تصویب و اجرایی‌سازی قوانین و سیاست‌های ناظر به راهبردهای عدالت‌محور ضروری به نظر می‌رسد. بخشی از این راهبردها در انتهای گزارش ارائه شده است.

ج- مردمی‌سازی

مردمی‌سازی اداره کشور همچنان یکی از اصلی‌ترین و عمیق‌ترین چالش‌های امروز انقلاب اسلامی است. برنامه هفتم به این سمت چندان میل نکرد. موادی چند در آن گنجانده شد، اما رویکرد برنامه هفتم را نمی‌توانم رویکرد به مردمی‌سازی اداره کشور بنامیم؛ هم آن نگاه حسابداری و ناترازی‌مدار نمی‌گذارد که وارد این گود شویم و هم عزم و اراده دولت بر این مبنا استوار نیست. در تحلیل تصویر کلان دولت در برنامه هفتم، به موجودیتی مستقل برمی‌خوریم که به‌جای آنکه خواست و منفعت و درآمد عمومی را نمایندگی کند، در پی منفعت خود است. به همین دلیل، راهکارهایی پیش می‌نهند که بیش از آنکه معطوف به افزایش «درآمد ملی» باشد، متوجه افزایش «درآمد دولت» از طریق واگذاری اموال عمومی است. البته اگر بخواهیم اهداف و آمال برنامه هفتم توسعه را در یک جمله بیان کنیم آن گزاره این است: «دولت مایل است از تمام وظایف خود سر باز زند و در این راه تمام دارایی و اموال عمومی را به تاراج بدهد و برای تاراج این اموال هم جایی بهتر از نهادهای عمومی، مخصوصاً غیردولتی پیدا نکرده است.»

توسعه نیازمند بازاندیشی و عقلی است که به‌شیوه‌ای مستمر، فرایندهای پیموده‌شده را ارزیابی کند. اکنون در برنامه هفتم، دولت در پی آن است که از طریق واگذاری، مردمی‌سازی، خصوصی‌سازی و تهاثر اموال عمومی را واگذار و کمبود درآمد و منابع خود را جبران کند. بازاندیشی اقتضا دارد بپرسیم: واگذاری‌های انجام‌شده در چارچوب‌های پیشین، مثل واگذاری‌های در چارچوب قانون اجرای



سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تا چه میزان این مهم را محقق کرده است؟ محدودیت دولت در دسترسی به منابع نفتی، باعث نشده تا نقش دولت رانتیر تغییر کند؛ بلکه باعث شده تا برای نهاد دولت، رانت نفت به رانت زمین و اموال و دارایی‌های عمومی تبدیل شود. دولت رانتیر نفتی، نفت می‌فروخت و رانت حاصل از آن را توزیع می‌کرد؛ اکنون دولت رانتیر بدون نفت یا با محدودیت در منابع نفتی، منبع «اموال و دارایی» و منبع زمین را به منابع استحصال رانت خود افزوده است و به تعبیر دقیق‌تر، خود و کالبد و تن خود را می‌فروشد تا منابع رشد ادعایی‌اش را تجهیز کند.

رویکرد برنامه به این واگذاری‌ها یکسره درآمدی است. دولت با هدف تأمین درآمد برای تحقق رشد مذکور، اقدام به فروش اموال عمومی در اختیار خود می‌کند. در اینجا مقوله‌های کارآمدی در اداره بنگاه‌ها یا زبان‌ده‌بودن بنگاه‌هایی که دولت آن‌ها را اداره می‌کند مطرح نیست. این مقولات که قریب دو دهه سیاست خصوصی‌سازی را پیش‌تیبانی می‌کرد، اکنون به کلی کنار گذاشته شده است. آن چنان که در ماده ۳ تصریح شده است، نگاه درآمدی به واگذاری‌ها که روزگاری امری منفی تلقی شده و انکار می‌شد، در برنامه هفتم به تصریح، به‌عنوان غایت انتقال اموال و دارایی‌های عمومی مطرح شده است.

از این گذشته، واگذاری سیاست و فرایندی نیست که در اوضاع متفاوت نتایج یکسان داشته باشد. اگر بنا به گزارش‌های رسمی، واگذاری‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۷ دارای «تخلفات عدیده» بوده، دلیل نیست که نتایج نامطلوب واگذاری‌ها به همان تخلفات محدود و معدود شود. همان‌طور که می‌دانیم، نرخ تشکیل سرمایه ثابت در دهه گذشته روندی نزولی داشته، به صفر رسیده و حتی طی چند دوره متوالی منفی بوده است. این به‌معنای سربرآوردن نوعی سرمایه‌داری نامولد است که به اقتضای شرایط اقدام به تشکیل سرمایه ثابت ننموده و در پی سودآوری از مسیرهای غیرتولیدی است. واگذاری‌های گسترده‌ای که با عناوین مختلف در برنامه ششم پیش‌بینی شده است، در واقع طعمه و لقمه دادن به سرمایه‌داری نامولدی است که دهه‌ای متمایز و پرسود را تجربه کرده است. نهاد دولت در حال تبدیل ناترازی بودجه به نابرابری اجتماعی گسترده است. شاید از طریق فروش اموال بتوان منابعی را که دولت برای مصارف جاری یا حتی سرمایه‌گذاری نیاز دارد، برای مدت کوتاهی تجهیز کرد؛ اما نتایج اجتماعی و آینده این اقدامات به مراتب نامقبول‌تر و عبور از آن دشوارتر است. پروار کردن سرمایه‌داری نامولد، در آینده مهم‌ترین مانع توسعه در جامعه ما خواهد بود.

در این میان، این پرسش مطرح است که خریدار این «اموال و دارایی‌ها» چه کسانی هستند؟ تجربه قریب به دو دهه واگذاری ذیل قوانین مربوط به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، به ما می‌گوید اقلیت ثروتمند جامعه و نهادهای عمومی غیردولتی در صف اول خریداران دولت هستند. ما درباره جامعه‌ای حرف می‌زنیم که طی یک دهه اخیر، آمار زیر خط فقر آن سه‌برابر شده و بیش از یک دهه است که با تورم‌های بالا افزوده شده است. بر اثر این افزایش شکاف طبقاتی، به‌شکلی تصاعدی به ثروت صاحبان درآمد و ثروت صاحبان سرمایه‌های مستغلاتی، ارزی و مانند آن افزوده شده و به‌شکلی تنازلی از قدرت خرید نیروی کار و مزدبگیران ریالی کاسته شده است. این وضع و دهه‌ای استثنایی است که بر اثر آن فقر و شکاف طبقاتی رشدی جهش‌گونه داشته است. مفهوم «عقب‌ماندگی در عدالت» به‌خوبی این وضع را توصیف می‌کند. در این وضع، «فروش اموال و دارایی‌ها» عمومی این نابرابری را تثبیت و تعمیق می‌کند.

بر اثر عدم درک زمینه و نتیجه اجتماعی واگذاری‌ها در وضع نابرابر کنونی و تفوق نگاه درآمدی و سوداگرانه، منتفعان از شرایط دهه عقب‌ماندگی در عدالت، از طریق تبدیل شدن به خریداران و مالکان اموال عمومی، به مالکانی مؤثر در تعیین امر عمومی تبدیل خواهند شد. این‌گونه، بندها و امکان‌های لایحه برنامه هفتم برای رسمیت‌بخشیدن به «فروش اموال و دارایی‌ها» با هدف تأمین منابع رشد اقتصادی، به کلی بر ضد عدالت عمل می‌کند. بدین ترتیب شوک قیمتی، گران‌سازی و فروش اموال و دارایی‌ها نمونه‌هایی از بندها و بخش‌های ضدعدالت در لایحه برنامه هفتم است.

محدودیت دولت برای تأمین منابع جاری و نیز تجهیز منابع رشد اقتصادی را می‌توان درک کرد؛ اما آنچه با عنوان «مردمی‌سازی» و «به‌منظور جلب مشارکت بخش خصوصی» مطرح شده و دستگاه‌ها را موظف ساخته طی «سه سال» به واگذاری «تمامی» شرکت‌های خود اقدام کنند، یا آنچه در فصل «مردمی‌سازی» آمده و دستگاه‌ها را موظف ساخته طی «یک سال» همه «اموال غیرمنقول مازاد» را به فروش برسانند، ضرب‌الاجلی کوتاه‌مدت برای واگذاری دولت است. روشن است که در صورت تحقق این ضرب‌الاجل‌های سه و یک‌ساله، دولت توان راهبری یک برنامه توسعه را نخواهد داشت و این مهم‌ترین بخش ضدتوسعه در لایحه برنامه هفتم توسعه است. ما در حال از دست دادن آخرین نهادهایی هستیم که تجمیع اراده جمعی برای توسعه را ممکن می‌سازند. نابرامه هفتم در حال زادن یک نادرست است. اگر کوشش برای جبران عقب‌ماندگی در عدالت، با کوشش برای جبران توسعه‌نیافتگی توأم

نشود، نیروی سیاسی که قادر به حل مسئله اکنون ما باشد منسجم نخواهد.

د- مصادیق دولت‌فروشی از مسیرهای مختلف

سیاست حراج دولت تحت عناوین متنوع مردمی‌سازی، مولدسازی، واگذاری، خصوصی‌سازی، تهاتر، فروش، تأدیة بدهی، قرارداد با حفظ عاملیت، مشارکت و... در اکثریت مواد و بندهای برنامه و در موضوعات مختلف از نفت و گاز تا زمین و جنگل، از سلامت تا آموزش، از فرودگاه تا راه‌آهن، از کشاورزی تا صنعت فضایی و... مشهود و غالب است. بخشی از مصادیق دولت‌فروشی از مسیر خصولتی‌سازی در جدول ۲ ارائه شده است.

ابعاد	موضوع	آدرس
خصولتی‌سازی	واگذاری اموال و دارایی‌های مازاد دولت به نهادهای عمومی	۵-پ
	واگذاری توسعه، اکتشاف و بهره‌برداری میادین به شرکت‌های اکتشاف و تولید، اعم از دولتی و غیردولتی	۱۵-ب
	واگذاری نفت و گاز با واسطه صندوق توسعه	۳-ب
	جواز مشروط اعطای هرگونه کمک به بخش غیردولتی	۱۸-ب
	ممنوعیت ایجاد هرگونه تعهد مالی مازاد بر اعتبارات مصوب برای نهادهای عمومی غیردولتی	۱۸-ت
	حمایت از طرح‌ها یا پروژه‌های مشابه در بخش غیردولتی تا سقف ۱۰ درصد از سرجمع اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای یا طرح‌های سرمایه‌ای مربوط به هر دستگاه اجرایی با درخواست آن دستگاه و تأیید سازمان	۲۰-ج
	کوچک‌سازی و افزایش اثربخشی نظام آموزش، پژوهش و فناوری بخش کشاورزی و بازتعریف نقش دولت و افزایش نقش بخش غیردولتی	۳۳-ث
	توسعه دیپلماسی انرژی و حضور در بازارهای بین‌المللی از طریق شرکت‌های تابعه ذیربط یا شرکت‌های متقاضی غیردولتی	۴۴-ب
	تولید و عرضه مسکن حمایتی با رویکرد حمایت از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی	۵۰-ب
	مشارکت بخش غیردولتی در پذیرش و تربیت دانشجویان در رشته‌های علوم پزشکی	۹۶-ث
	مواجهه با آسیب‌های اجتماعی با بهره‌گیری حداکثری از مشارکت‌های مردمی و غیرمردمی	۸۵-ث
	مردمی‌سازی نظام آموزش عالی علوم پزشکی با مشارکت بخش غیردولتی	۹۶-ث
	واگذاری مشروط اراضی به نهادهای عمومی غیردولتی برای طرح‌های مسکن حمایتی	۵۴-ت
	فروش یا مولدسازی اموال غیرمنقول مازاد دولتی انتقال یافته و مکشوفه از قبیل تغییر کاربری، فروش، اجاره، معاوضه و تهاتر با دستگاه‌های غیردولتی	۱۶-پ
	واگذاری ۸۰ درصد کسنددها (لوکوموتیو) و اعطای مجوز تشکیل و سیر قطار کامل به بخش غیردولتی	۵۷-ت

جدول ۲: مصادیق دولت‌فروشی از مسیر خصولتی‌سازی در لایحه برنامه هفتم توسعه

تقلیل مردمی‌سازی به جلب مشارکت بخش خصوصی و غفلت از توسعه بخش تعاون، به‌عنوان مدل واقعی و اصلی مردمی‌سازی و اکتفا به چند اشاره تعارف‌گونه به آن، مؤید این واقعیت است. بنابراین علی‌رغم انحراف و شکست حداکثری این سیاست در سال‌های گذشته، اصرار بر گسترش و تشدید این رویه و تعیین زمان قطعی برای پایان واگذاری‌ها، به‌جای توقف و اصلاح آن‌ها، حداقل تا تحقق سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور، نه تنها هیچ توجیه عقلی و تجربی ندارد؛ بلکه همچون گذشته امکانی جز فساد و رانت ایجاد نمی‌کند و سرانجامی جز تبعیض و تضییع بیت‌المال نخواهد داشت. بخشی از



مصادیق دولت‌فروشی از مسیر خصوصی‌سازی در جدول ۳ ارائه شده است.

آدرس	موضوع	ابعاد
۵	تقلیل مردمی‌سازی به جلب مشارکت بخش خصوصی	خصوصی‌سازی
۵-الف	واگذاری تمام شرکت‌های متعلق به دستگاه‌های اجرایی، اعم از شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی، به‌استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ منع واگذاری آن‌ها تصریح شده است	
۵۷-ت	واگذاری بهره‌برداری از فرودگاه‌های کشور به‌استثنای فرودگاه امام و فرودگاه مهرآباد تهران	
۴۴-پ	جلب مشارکت بخش خصوصی در ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم برای ذخیره‌سازی گاز طبیعی	
۵۰-پ	احداث شهرک‌های مسکونی توسط بخش خصوصی	
۶۲-ب	واگذاری زمین به بخش خصوصی برای عملیات احداث زیرساخت بانکرینگ ((سوخت‌رسانی و ارائه خدمات به کشتی‌ها	
۹۶-ث	مردمی‌سازی نظام آموزش عالی علوم پزشکی با مشارکت بخش خصوصی	
۵۴-ت	واگذاری مشروط اراضی به سرمایه‌گذاران، توسعه‌گران و انبوه‌سازان برای طرح‌های مسکن حمایتی	
۱۶-پ	فروش یا مولدسازی اموال غیرمنقول مازاد دولتی انتقال یافته و مکشوفه از قبیل تغییر کاربری، فروش، اجاره، معاوضه و تهاتر با بخش خصوصی	

جدول ۳: مصادیق دولت‌فروشی از مسیر خصوصی‌سازی در لایحه برنامه هفتم توسعه



از طرفی در ایران نیز مشابه برخی الگوهای جهانی نئولیبرالیسم، به‌موازات حمایت از اقشار برخوردار و مدعیان کسب‌وکار و کاسبان شبه‌بازارهای مالی، سیاست‌های انقباضی بیش از پیش در دستور کار قرار گرفته است که ازجمله آن می‌توان به جبران اشتباهات اقشار برخوردار و مدعیان کسب‌وکار یا رفع طمع سیری‌ناپذیرشان از جیب جامعه، و همچنین سلب مسئولیت از دولت در تأمین اجتماعی که وظیفه ذاتی و حداقلی آن است، اشاره کرد. برای نمونه در فصل ۲۰ ماده ۹۶ بر پولی‌سازی آموزش عالی تأکید شده است و در فصل ۱ ماده ۶ نیز مسئولیت ایجاد اشتغال در فضا، ادبیات و معادلات کسب‌وکاری و سودمحور به نهادهای انقلابی سابق و توسعه‌ای فعلی واگذار شده است. بخشی از مصادیق کالایی‌سازی حقوق حیاتی در جدول ۴ ارائه شده است.

آدرس	مصادیق	ابعاد
۷۰-پ	ارائه خدمات بهداشتی و درمانی از طریق بخش‌های دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی در فضای رقابتی	سلامت
۹۶	پولی‌سازی آموزش عالی	آموزش
۸۹-ب	توزیع امکانات آموزشی با منطق رقابتی	
۵۰ تا ۵۵	واگذاری مسئولیت دولت در تأمین مسکن به نهادهای توسعه‌ای	مسکن
۶	واگذاری مسئولیت دولت در تأمین اشتغال به نهادهای توسعه‌ای دارای مدل کسب‌وکار	اشتغال
۲۸	کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی کشور	بازنشستگی

جدول ۴: مصادیق کالایی‌سازی حقوق حیاتی در لایحه برنامه هفتم توسعه

باید آشکار شده باشد که دولت سیزدهم نیز مانند دولت‌های قبل، در مسیر سرمایه‌سالاری رفاقتی گام برمی‌دارد. بخشی از مصادیق حمایت همه‌جانبه و یک‌سویه از نوکیسگان طبقه مرفه جدید در قالب تشویق، تسهیل، تخفیف، تخصیص و تضمین و در فضای بازارگرایی شبه‌رقابتی غیراجتماعی در جدول ۵ ارائه شده است.

ابعاد	مصادیق	آدرس
حمایت همه‌جانبه و یک‌سویه از نوکیسگان در فضای بازاری شبه‌رقابتی غیراجتماعی	فضای رقابتی خدمات بهداشتی و درمانی	۷۰-پ
	بازار رقابتی تنظیم‌شده مسکن	۵۳-پ
	فضای رقابتی در منابع طبیعی؛ نفت و گاز	۱۵-ب
	فضای رقابتی در طرح‌های عمرانی و سرمایه‌ای	۲۰
	استفاده از سازوکارهای تشویقی از قبیل اعطای یارانه، سود تسهیلات و خرید تضمینی محصولات برای تجاری‌سازی و اعطای مشوق برای توجیه مالی طرح‌های مشارکتی	۲۰-ث
	ایجاد و توسعه زیرساخت‌های صادراتی نظیر تأسیسات برون‌ساحلی (آف شور)، مراکز بارانداز و سوله برای تسهیل صدور کالاهای ایران و تأمین امنیت صادرکنندگان	۵۸-ب
	تسهیل محیط کسب و کار و تسهیل محاسبه خطر (ریسک) انجام معاملات و تعاملات مالی و تسهیل فعالیت کارآفرینان و ارتباطات بین‌المللی حوزه کسب و کار	۴
	تسهیل فرایند واگذاری	۵
	تسهیل فرایندهای سرمایه‌گذاری و تأمین نیازهای مشاوره‌ای و اجرایی طرح‌ها و فعالیت‌های گردشگری	۸۳-ب
	تسهیل، تشویق و ایجاد مدیریت یکپارچه و متمرکز و تسریع در توسعه سرمایه‌گذاری بخش گردشگری ساحلی و دریایی توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی	۸۳-ج
	ارائه حمایت‌ها و مشوق‌ها برای ایجاد یا توسعه طرح‌های کسب و کار و ایجاد اشتغال	۶۰-الف
	اعطای مشوق مالیاتی به پروژه‌های عمرانی با مشارکت بخش خصوصی و پروژه‌های عمرانی بخش راه‌ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	۲۰-پ
تخصیص تخفیف‌های پلکانی نرخ خوراک در طول زنجیره ارزش صنایع پایین‌دستی نفت و گاز	۴۸-ج	

جدول ۵: مصادیق حمایت همه‌جانبه و یک‌سویه از نوکیسگان در لایحه برنامه هفتم توسعه

مهم‌ترین سرفصل برنامه و مهم‌ترین ماده برنامه هفتم و تنها سیاستی که احتمالاً صددرصد اجرا شود، ماده ۵ برنامه توسعه هفتم است. در ابتدای این ماده آمده است که به منظور «کاهش تصدی‌گری‌های بخش‌های عمومی غیردولتی» اما در ادامه، در بخش ۳ بند «پ» این ماده راه واگذاری همه این شرکت‌ها به نهادهای عمومی را باز کرده است: «واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به نهادهای عمومی تنها پس از دو بار فراخوان عمومی و عدم استقبال بخش خصوصی از فراخوان مجاز است.» این قسمت، نه تنها هیچ تلاش و اشاره‌ای به کاهش تصدی‌های این نهادها ندارد بلکه در نهایت، واگذاری به این نهادها را آزاد کرده است. همان‌طور که در خصوصی‌سازی مشاهده کردیم، بخش مهمی از تخلفات و تخفیف‌هایی که در فرایند واگذاری‌ها انجام می‌شد به دلیل نبود خریدار یا استقبال کم خریدار به دارایی‌فروشی بود. با این تفاسیر و آن تجربه و البته رانت اطلاعاتی و توان مالی این نهادها، کاملاً محتمل است که تمامی یا اکثریت شرکت‌های خوب و گران‌نصیب این نهادها شود.

با بررسی دقیق محتوای دو ماده ۳ و ۵ فصل اول لایحه برنامه هفتم توسعه، روشن می‌شود که مردمی‌سازی اقتصاد، پوششی است بر عنوان پُر مناقشه مولدسازی و هدف آن نیز تجهیز منابع دولت برای رشد اقتصادی است. انتخاب این تعبیر نامتجانس، بسیار مناقشه‌برانگیزتر از عنوان مولدسازی است؛ چراکه خصوصی‌سازی یا به تعبیر دقیق‌تر فروش اموال دولتی به سرمایه‌داران، ربطی به توده‌های



مردم ندارد. توده‌های مردم در رقابت تورم با دستمزدهایشان، مدت‌هاست عقب مانده‌اند و پس‌انداز آنان کفاف رهن همان منزلی را که سال گذشته در آن ساکن بوده‌اند، نمی‌دهد. در این شرایط استفاده از تعبیر «مردمی‌سازی» جدای از تحریف این راهبرد ارزنده انقلابی در گام دوم انقلاب، نمک پاشیدن به زخم مردم است. این تعبیر می‌تواند تصویر مردمی دولت و رئیس‌جمهور محترم را به شدت مخدوش کند و اگر در انتخاب آن عمدی در کار نبوده، حداقل می‌توان گفت خطایی فاحش در آن رخ داده‌است.

ماده ۵ راه‌های تأمین منابع مورد نیاز رشد اقتصادی را مولدسازی، فروش اموال و دارایی‌ها و منابع صندوق توسعه ملی ذکر می‌کند. در بند الف ماده ۵ آمده‌است: «دستگاه‌های اجرایی موظفند تمامی شرکت‌های متعلق به خود اعم از شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی را به استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ منع واگذاری آنها تصریح شده است، به صورت تدریجی حداکثر تا پایان سال سوم برنامه واگذار نمایند». این البته به معنای آن نیست که این ماده به بخش نفت و گاز ورود نمی‌کند؛ در همین ماده دولت موظف شده‌است با جذب سرمایه‌های بخش خصوصی و خارجی از طریق شرکت‌های غیردولتی به توسعه و بهره‌برداری از میادین نفت و گاز مشترک بپردازد و سهمی کمتر از ۵۰ درصد داشته باشد. سهم خود را نیز طی ۵ تا ۱۰ سال به بخش غیر دولتی واگذار کند.

این ماده را شاید بتوان از جمله مواد ویژه حقوقی برنامه دانست که ضمانت‌های لازم را از جهت متولی، زمان، طراحی سناریوهای مختلف در نظر گرفته است. به تعبیری می‌توان گفت این ماده می‌تواند سرمشق سایر مواد قانون برنامه توسعه باشد. این ماده بیان می‌کند: «سازمان خصوصی‌سازی موظف به اجرای این بند بوده و در صورتی که در موعد مقرر اقدامات لازم از طریق دستگاه‌های ذیربط انجام نشود، این سازمان موظف است رأساً نسبت به انجام فرایند خصوصی‌سازی در مورد واحدهای مشمول این ماده، تا پایان برنامه اقدام نماید». قانون برنامه هفتم بدین شکل ضمانت‌های لازم را برای واگذاری اموال دولتی ولو به بخش عمومی در نظر گرفته‌است؛ این در حالی است که در دیگر بخش‌های قانون برنامه هفتم، اهتمام چندانی به برخی مواد و اهداف دیگر مشاهده نمی‌شود.

واگذاری اموال دولتی به بخش خصوصی ارزش مطلق حاکم بر این دو بند است. این حاکمیت بر اساس تحلیلی پدید آمده در مکتب سرمایه‌داری است که تجمیع سرمایه در دست سرمایه‌داران را عامل اساسی رشد اقتصادی می‌داند. در اینجا در صدد نقد ارزش مطلق خصوصی‌سازی و رابطه آن با معنای حقیقی رشد اقتصادی نیستیم بلکه سوال اساسی از منظر فقهی و حقوقی است. سوال اصلی این است که آیا چنین ماده‌ای مشروعیت فقهی و حقوقی دارد یا خیر؟

مسئله انفال زیرساختی‌ترین مسئله فقهی اقتصادی در اداره حاکمیت است. آن قدر که حتی هنگامی که در قانون کار بحث ایجاد محدودیت برای کارفرما مطرح می‌شود، امام خمینی در پاسخ منتقدان، بر اساس حق بهره‌برداری از انفال، این حق را برای حاکمیت در اعمال این شروط محفوظ می‌داند. عرف شرعی، اموال دولتی را انفال قلمداد می‌کند. این تلقی متشرعانه درست است. تلقی دیگر عرف شرعی تساوی عناوین انفال و منابع طبیعی است. این تلقی غلط است. انفال اعم از منابع طبیعی است. انفال شامل محصولات حاصل از کار نیروی انسانی نیز می‌شود. از این رو شرکت‌های دولتی جزئی از انفالند. حسب تنوعات گونه‌های انفال، احکام شرعی متفاوتی در آن شکل می‌گیرد. شرکت‌های دولتی شبیه اموال منقول در غنائم جنگی نیستند؛ در میان اموال غیرمنقول از جمله منابع اولیه طبیعی نیز نیستند؛ میزان استحصال و بهره‌وری آن نسبت به حالت اولیه منابع طبیعی همانند زمین زراعی نیز نیست بلکه اثر انسانی در بهره‌وری آن به مراتب بیشتر است. در قیاس با گونه‌های مختلف انفال، شرکت‌های دولتی نزدیک به اموال غیرمنقول همانند باغ و بناهای شهری هستند. زمینی که در بافت شهری یا روستایی در آن ساختمانی مسکونی، تجاری بنا شده یا روی آن تجهیزات صنعتی (بسته به صنایع آن دوره) نصب گردیده است، علاوه بر این زمین‌های خارج از بافت که با حفر چاه یا نهر تبدیل به باغ یا زمین زراعی شده است نیز انفالند.

بنابر تحلیل ابتدایی همه منابع طبیعی در حالت اولیه در ملک رسول الله (ص) است اما ملاک مالکیت رسول خدا (ص) بر سرزمین‌های آباد که نتیجه کار مردم است، چیست؟ واقعیت این است که فرد مالک الزاماً کسی نیست که دسترنج او زمین را به این بنا و دارایی با بهره بالا تبدیل کرده است. این آبادی نتیجه زحمت توده‌های مردم در ذیل قدرت نظام ارباب-رعیتی فئودالیت یا قبیله‌ای بوده است. در این نظام، ارباب یا رئیس قبیله، تنها مالک منابع اولیه طبیعی - یعنی زمین قلمرو خود و دارایی‌های آن - نبود بلکه وی مالک محصول نیز قلمداد می‌شد و گاه تا سر حد مالکیت بر نفوس حاضر در قلمرو زمینی خود نیز پیش می‌رفت. آنچه تاریخ اقتصادی جهان شاهد آن بوده، تداول ثروت میان طبقه‌ای از اربابان و قدرتمندان و ثروتمندان بوده‌است. قله‌های ثروت شکل گرفته با دسترنج توده‌های مردم، در میان آنان جابجا می‌شد. برای جلوگیری از این تداول ثروت اولین راهکاری که به ذهن عدالت‌خواهان

رسید، تقسیم منابع در میان کارگران بود. طرفه آن که این موهبت سوسیالیستی توسط رئیس جمهور امریکا به ایرانیان عرضه شد. در انقلاب سفید شاه عنوان «اصلاحات ارضی و توزیع سهام کارخانه‌ها میان کارگران» را به خود گرفت. امری که مخالفت با آن منشأ شکل‌گیری انقلاب اسلامی شد. طرحی که تصور می‌شد می‌تواند مانع چپاول ثروت مستضعفان باشد، خود به عامل نابودی هر چه بیشتر طبقه مستضعف تبدیل شد. دولت پول زمین‌ها را به ثروتمندان می‌داد و ثروتمندان با پولی کمتر همان زمین را از دهقان می‌خریدند. این چنین بود که دهقانان راهی شهرها می‌شدند و به کارگری و حاشیه‌نشینی در شهرهای بزرگ پر زرق و برق روی می‌آوردند. بی‌عدالتی مضاعف در کنار نابودی استقلال اقتصادی، نتیجه اصلاحات ارضی بود.

برای مقابله با تداول ثروت میان ثروتمندان خداوند متعال در قرآن چه طرحی را پیشنهاد می‌دهد؟ واقعیت این است که تنها راه، ناامیدی مطلق ثروتمندان از امکان ملکیت این منابع است. وقتی این انفال مطلقاً از آن خدا و رسول اوست، دیگر هیچ ارباب و هیچ رئیس قبیله‌ای امکان طمع کردن به آن را ندارد. خداوند همه آنچه در زمین است را برای انسان آفریده است و رسول الله (ص) خلیفه خداوند است در زمینه‌سازی بهره‌مندی انسان‌ها از نعمت‌های زمین و تلاش برای عمران و آبادی آن. مالکیت انسان حتی بر دسترنجش نیز به حکم ولایی الهی معنادار است. همانطور که به حکم ولایی رسول الله (ص) حق اختصاص زمین‌های بایر برای رقابت در بهره‌وری، برای کسی است که توانسته است آن زمین را احیا کند؛ من احیا أرضاً مواتاً فهي له. البته این حکم ولایی را می‌توان هم سنت دائمی رسول الله (ص) دانست و می‌توان سنت مقطعی حضرتش در نظر گرفت؛ اما به هر حال منطق ویژه‌ای در این نحو اختصاص حق بهره‌برداری نهفته است. تعبیر «شخص احیا کننده» از آن رو است که دوباره نظام ارباب رعیتی باز تولید نشود. لذا به حکم ولایی رسول الله (ص) همان کارگر احیا کننده نهایی، مالک است و نه کارفرما. این روح لایتغیر سنت رسول الله (ص) است در اختصاص منابع اولیه.

اما در مورد مناطق آباد مسکونی، صنعتی و زراعی و منابع ثانویه، مسئله باز هم از همین منطق پیروی می‌کند. باز هم مالک واقعی خداوند و رسول او هستند. خداوند متعال در تبیین این که چرا مجاهدین هیچ حقی از فیء یعنی همان غنائم را ندارند می‌فرماید: «وَ مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَيَّ رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أُوجِفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَ لَارِكَابٍ وَ لَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَيَّ مَنْ يَشَاءُ وَ اللَّهُ عَلَيَّ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ (حشر، ۶) و آنچه را که خدا از آنها به رسم غنیمت به رسول خود باز داد (متعلق به رسول است، زیرا) شما سپاهیان اسلام بر آن هیچ اسب و شتری نتاختید و لیکن خدا رسولانش را بر هر که خواهد مسلط می‌گرداند و خدا بر هر چیز تواناست.

این امر تنها منحصر به زمین‌های فتح شده بدون قهر و غلبه و حضور نظامی نیست. بر اساس منطق دست به دست نشدن ثروت میان ثروتمندان (حشر، ۷) و منطق ملکیت مطلق خدا و رسول بر غنائم (انفال، ۱) مسئله در زمین‌های فتح شده با ارتش نظامی - مفتوح عنوه - نیز این چنین است. البته بنا بر حکم ولایی امیرالمومنین (ع) با مشورت به خلیفه دوم، این اراضی به ملکیت همه مسلمین درآمدند. این به معنای تقسیم این اراضی میان مسلمین نبود چرا که در استدلال امام علی (ع) به این نکته ارزنده اشاره می‌کنند که این زمین «برای مسلمین نسل‌های آینده» نیز هست. از این رو تقسیم این اموال میان افراد حاضر نادرست است. البته به حکم ولایی علی (ع) درآمد فعلی این زمین‌ها به عنوان خراج، میان همه مسلمانان به شکل یکسانی تقسیم می‌شد و همه سهم یکسانی داشتند. این حکم ولایی و حکومتی ایشان می‌تواند در شرایط دیگر تغییر کند و به بخشی از مسلمین متمول هیچ حقی از خراج پرداخت نشود. در هر حال با وجود ولایی انگاشتن این حکم، باید روح آن را که ایستادن مقابل «ویژه‌خواری خواص» است، دریافت.

سوال اساسی از ماده ۳ و ۵ برنامه هفتم این است که چه ضمانت‌هایی برای جلوگیری از «ویژه‌خواری خواص» در آن در نظر گرفته شده است. آیا همان‌طور که ضمانت‌های لازم برای تحقق این ماده تا انتهای برنامه هفتم در نظر گرفته شده است، چنین ضمانت‌هایی نیز لحاظ شده است. در حالی که حساسیت علی (ع) بیش از هر چیزی ایستادن مقابل «ویژه‌خواری خواص» بود. چرا که کار اساسی حاکمیت اسلامی و برنامه‌های توسعه‌اش، ایجاد رونق به وسیله عدالت و ایستادن مقابل «تداول ثروت میان ثروتمندان» است. بنابر آیات قرآن کریم و متون روایی، برکات زمین و آسمان وقتی به روی بشریت باز می‌شود که از تداول ثروت میان ثروتمندان جلوگیری شود و نه این که با «ویژه‌خواری» زمینه «تداول ثروت میان ثروتمندان» بیش از پیش فراهم گردد.

احکام شرعی اراضی خراجیه الگویی متفاوتی از بهره‌وری را در مقابل خصوصی‌سازی ارائه می‌دهد. خصوصی‌سازی یا واگذاری زمین‌های خراجیه به متمولین و در عوض دریافت خراج از آنان اتفاق ناگواری بود که توسط خلیفه سوم زمینه‌سازی شد و با حاکمیت اموی به بازتولید کامل همان ساختار



فخودالیتته ارباب رعیتی منجر شد. البته این بازتولید این بار به نام خلیفه رسول الله بود و با رنگ و بوی اسلام معاویه، اسلام ابوسفیان، اسلام ملاحای کثیف درباری، اسلام حاکمیت سرمایه و سرمایه‌داری بر مظلومین و پابرهنگان و در یک کلمه به تعبیر دقیق امام خمینی (ره)، اسلام امریکایی. بنی‌امیه تنها برایش دریافت میزان خراج بیشتر از زمین‌ها مهم بود و لذا هر منطقه را به یکی از فرماندهان نظامی واگذار می‌کرد و او همچون مالک آن منطقه سالیانه خراجی را باید به مرکز خلافت می‌فرستاد، حال هر قدر می‌توانست سخت بگیرد، نوش جان خود و اطرافیانش.

در منطق اسلام ناب، یعنی اسلام مستضعفین و اسلام تازیانه‌خوردگان تاریخ، این علی (ع) است که به دنبال احیای سنت نبوی است. این سنت، عدالت را در لایه‌های متعددی محقق کرده است. اول قدم این عدالت، ایستادن در مقابل انتقال ملکیت این ثروت‌های عمومی بود. دوم قدم، تقسیم یکسان خراج میان همه مسلمین بود. از هر دو این‌ها عادلانه‌تر، تعامل خراجی با این اراضی به جای تعامل اجاره‌ای است. دریافت درصدی از محصول به مراتب عادلانه‌تر از گرفتن اجاره بدون در نظر گرفتن درآمد است. البته اراضی مسکونی با عقد اجاره امکان واگذاری دارد. اما بیش از همه این‌ها عمیق‌ترین لایه عدالت در شیوه توزیع حق بهره‌برداری است. توزیع غیرعادلانه حق بهره‌برداری دوباره می‌تواند به نحوی همان تداول ثروت میان ثروتمندان با گونه‌ای از مالکیت ویژه‌خواران را بازتولید کند.

تعبیر ویژه شریعت اسلامی و سنت اهل بیت علیهم السلام، این است که حق اولویت بهره‌برداری از آن همان کارگری است که در حال کار روی زمین دارای کاربری زراعی، صنعتی یا تجاری است. به طبع مسکن نیز حق اولویتش با همان کسی است که در آن ساکن است اما در قبال پرداخت حق اجاره عادلانه‌ای به حاکمیت اسلامی. این حق اولویت مادام‌العمر نیست و تحت قاعده‌ای به عنوان عقد «قباله الأرض» جای می‌گیرد. با آن که حاکمیت اسلامی وظیفه دارد این حق اختصاص را برای همه نفوس توزیع کند، اما این توزیع یکسان نخواهد بود بلکه هر کسی بر اساس توان خود از آن بهره می‌برد. حاکمیت اسلامی از سویی دیگر موظف به نظارت است که حق بهره‌برداری به اصلح به حال ارض برسد و بدین سبب امکان بازتولید نظام ارباب رعیتی بر اساس قانون اجیر و مستأجر فراهم نمی‌شود. این سنت رسول الله را می‌توان مقایسه کرد با واگذاری زمین به انبوه‌سازان و واگذاری کارخانه‌ها به ثروتمندان. انبوه‌ساز بر اساس این سیاست مالک هزاران آپارتمان خالی خواهد شد که امکان پرداخت اجاره‌اش را نیز طبقه مستضعف ندارند. ضعف الطالب و المطلوب.

از این رو حکم اولیه و سنت ابتدایی نبوی و علوی واگذاری نکردن کارخانه‌های دولتی به سرمایه‌داران بخش خصوصی است. این‌ها سرمایه‌های ملی‌اند. اما این به معنای اداره دولتی و رانت‌خواری مدیران هم نیست. آنچه مهم است واگذاری حق بهره‌برداری این سرمایه‌های ملی است. حق بهره‌برداری نیز به صورت خراجی و درصدی از محصول نهایی می‌تواند باشد. در آن زمان مأموران تخریص (اندازه‌گیری تخمینی محصول) قبل از آماده‌شدن میوه و زرع و محصول برای چیدن و ارائه در بازار، آن را رصد کرده، بر اساس آن هنگام چیدن محصول برای گرفتن خراج می‌آمدند؛ امروزه ابزارهای متنوع‌تری برای ارزیابی میزان محصول وجود دارد. اگر امروزه راه‌های مخفی‌کاری وجود دارد در آن زمان نیز چنین راه‌هایی بوده است و در اساس حاکمیت کارش محدود کردن راه‌های دور زدن قانون است نه پاک کردن صورت مسئله با رفع قانون.

بنابر تبیین مشروح فوق، طرح نهایی اسلام واگذاری حق بهره‌برداری به توده‌های کارگر و عمل‌کننده در این بنگاه‌هاست اما واقعیت امروزی این بنگاه‌های بزرگ این است که امکان چنین امری در عمل میسر نیست. باید در طی چند برنامه توسعه، شرکت‌های بزرگ و ناکارآمد را به مجموعه‌ای از خوشه‌های صنعتی پر تحرک و پر بازده تبدیل کرد. این امر ریشه در حکم ضد تجمیع سرمایه اسلامی دارد.

اسلام با تجمیع سرمایه مخالف است؛ حتی اگر این تجمیع شکل «کنز و راکد» نداشته باشد و به مالکیت‌های کلان بر املاک بزرگ تبدیل شده باشد. این امر نیازمند استدلال‌های فقهی خاص خود است اما از روح همین احکام مربوط به اراضی خراجیه می‌توان به آن دست یافت. از سویی برای توجیه عقلانی آن لازم است نکاتی عرض شود. این همراهی نکردن اسلام با تجمیع سرمایه به این دلیل است که جدا از این که تجمیع سرمایه موجب پدید آمدن انحصار می‌شود و این انحصار چه به شکل دولتی و چه به شکل خصوصی مانع اساسی رشد و رقابت و پیشرفت است، از سویی دیگر این تجمیع سرمایه‌های نجومی فاقد عقلانیت اقتصادی است. حیف و میل‌های کلان در هنگام جابجایی میلیون‌ها دلار در یک بنگاه بسیار بیشتر از جابجایی هزاران دلار در هزاران بنگاه در یک خوشه صنعتی بزرگ است. به طبع دولت نقش زیرساخت و سامان‌دهنده این شبکه بزرگ تأمین‌کننده و توزیع‌کننده را در این خوشه‌های صنعتی باید به عهده بگیرد. این چنین نقشی می‌تواند امکان شکل‌دهی به بنگاه‌های خرد قابل نظارت توسط اعضای آن به شکل تعاونی را فراهم آورد و گرنه تعاونی با صدها عضو هیچ‌گاه

نمی‌تواند خارج از قواعد الیگارشیک اداره شود.

به هر حال در برنامه هفتم توسعه باید نخست به سمت امکان‌پذیری تحقق این حکم الهی گام برداشت. اما تا زمان تحقق این امر که باید ضمانت‌های قانونی بر تحقق آن در برنامه در نظر گرفت، ناچار باید حق بهره‌برداری از این بنگاه‌ها را به صورت موقت با زمان محدود و مشخص به بخش خصوصی واگذار کرد. بر این اساس دیگر امکان فروختن زمین و تجهیزات و گرفتن وام‌های پر رانت و ورود با این نقدینگی سرگردان در بازار ملک و ارز و طلا با حفظ جسد بی‌جان شرکت فراهم نمی‌شود.

ممکن است افرادی با وجود تلاش فراوان همچنان بخشی از هزینه سالیانه‌شان اعم از اجاره منزل یا هزینه‌های جاری زندگی را نتوانند در حد کفاف پرداخت کنند و افرادی دیگر از طریق مشروع سرمایه-هایشان در حال افزایش است. به اندازه افزایش سرمایه، زکات (بین ۲,۵ تا ۱۰ درصد) تعلق می‌گیرد تا میان فقراء و مساکین و ایتمام و مستضعفین توزیع شود. علاوه بر این خمس (۲۰ درصد) پس اندازهای مردم در اختیار حاکمیت اسلامی قرار می‌گیرد تا در مصارفی همچون ایتمام، مساکین و ابن سبیل هزینه شود. البته در میان مصارف خمس، نیازمندان از اقرباء رسول الله نیز هستند چرا که از دریافت زکات محرومند. سوال اساسی این است که ضمانت‌های برنامه توسعه برای دریافت مالیات ۲۰ درصد از پس اندازهای حاصله این ثروتمندان و مالیات ۲,۵ تا ۱۰ درصد بر افزایش سرمایه این ثروتمندان چیست؟

با توجه به متواری شدن سرمایه‌داران نظام شاهنشاهی، سوال اساسی این است که سرمایه‌دارانی که چنین سرمایه‌های هنگفتی برای خرید این شرکت‌ها دارند، در سال‌های پس از انقلاب سرمایه‌هایی چنین هنگفت را از کجا آورده‌اند؟ به طبع پاسخ این است که ما چنین سرمایه‌دارانی نداریم. پاسخ اول سرمایه-گذاری خارجی است یعنی فروختن مملکت به اجنبی و از بین بردن استقلال کشور که این با قاعده نفی سبیل در تعارض است. البته خداوند را باید به واسطه تحریم‌ها شکر کرد که امروز شاهد فروختن منابع کشور به اجنبی نیستیم. اما داستان به این نقطه ختم نمی‌شود. به سرعت پاسخ مدافعان تولید سرمایه‌داری از وابستگان به مسئولان نظام می‌رسد که ناچاریم در این بازار با توجه به این که خریداری وجود ندارد، قیمت را تا جایی که خریداری هست پایین بیاوریم. اما باز هم خریداری نیست لذا باید به خریدارانی که حداقل سرمایه اولیه را دارند، رانتی برای خرید این کارخانه‌ها پرداخت کنیم. یعنی چندین طبقه رانت برای خرید این کارخانه دولتی به این فرد خواهیم داد. چنین امتیازهای میلیاردی تنها نصیب کسانی می‌شود که دارای ارتباطات نزدیکی با مسئولان کشور دارند.

حال این رانت خرید کارخانه دولتی چیست؟ به تعبیری سرمایه نقدی که بتواند وارد خرید این شرکت‌ها شود از کجا تأمین می‌شود؟ با بررسی رویه واگذاری‌های گذشته می‌توان فهمید عمده منابع این واگذاری‌ها از سوی بانک‌های عامل تأمین شده‌است. این فرصت بسیار ارزنده تنها نصیب کسانی می‌شود که یا خود از اعضای هیئت مدیره بانک‌های خصوصی باشند، یا با این اعضای هیئت مدیره در بانک‌های خصوصی یا دولتی زد و بندی داشته باشند. این افزایش نقدینگی از جیب توده‌های مردم ایران به نفع این سرمایه‌داران برای خرید کارخانه‌های دارای مالکیت دولتی پرداخت می‌شود. چنین ویژه‌خواری و رانت‌خواری چندلایه و مضاعفی حرام آشکار شرعی است و هیچ توجیهی در پیشگاه حضرت ولی عصر (عج) ندارد.

تمرکز فقهای ما بر بحث ربا، مانع از دیدن حرام آشکار دیگری است که در حوزه خلق نقدینگی توسط بانک‌های عامل شکل می‌گیرد. پس از خروج آمریکا از معاهده «برتون وودز» و از بین رفتن رابطه مستقیم ارزهای دنیا با طلا، پول معنایی جدید به خود گرفته‌است و امکان تولید این امر نه تنها توسط بانک مرکزی بلکه توسط هرکسی که توانسته باشد اعتبار بانکی برای خود فراهم کند، میسر است. بانک مرکزی بر اساس اجازه ولایی امکان تولید نقدینگی دارد اما سوال اساسی این است که حق شرعی تولید نقدینگی در بانک‌های عامل به طور عام و به خصوص بانک‌های خصوصی بر اساس کدام مستند شرعی داده شده‌است؟ ضریب فزاینده و ذخیره قانونی چه مستند شرعی‌ای دارد؟ در اساس پول خلق شده جزء انفال است و هیچ کس غیر از دولت حق خلق آن را ندارد. بانک خصوصی بنگاهی نامشروع در دزدی قانونی از اموال عمومی و انفال است. جالب است که حتی بانک مرکزی اطلاع چندانی از میزان خلق اعتبارات بانکی توسط بانک‌های عامل ندارد و این بانک‌ها از دادن گزارش سر باز می‌زنند. این برنامه برای منضبط‌تر کردن خلق اعتبارات بانکی‌ها موادی را در نظر گرفته‌است اما سوال اساسی این است که آنچه از اساس نامشروع است، آیا امکان اصلاح دارد؟ به یقین خلق نقدینگی بانکی با ماده ۳ و ۵ ارتباط نزدیکی دارد و در ترابط با هم یک نظام بانکی فاسد را می‌تواند باز تولید کند.

بر اساس ادبیات اصل ۴۴ قانون اساسی بخش خصوصی تنها مکمل فعالیت‌های اقتصاد دولتی و تعاونی است. ذیل بند ۲ اصل ۴۳ قانون اساسی، به وضوح برنامه‌های توسعه را موظف کرده در هر یک از مراحل رشد زمینه توسعه تعاونی در مقابل تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص و نیز در مقابل



تبدیل شدن دولت به کارفرمای بزرگ را فراهم کند. امری که در برنامه‌های مختلف توسعه جدی گرفته نمی‌شود و این بند از قانون اساسی را در عمل از کار می‌اندازد. مستمسک خصوصی‌سازی مواد ۳ و ۵ برنامه هفتم، ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی است. بر اساس این ذیل، مالکیت در این سه بخش را به قوانین اسلام و نیز رشد و توسعه اقتصادی کشور مقید کرده است و نیز تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را به قوانین موضوعه سپرده است.

واقعیت این است که خصوصی‌سازی با تمسک به ذیل اصل ۴۴ تولید یافته دهه ۷۰ و سیاست خصوصی‌سازی آن دوره نبود بلکه اولین قدم‌هایش در همان دهه ۶۰ برداشته شد. در تاریخ سوم بهمن‌ماه ۱۳۵۹ طبق مصوبه ۱۳۱۴۸ «لایحه قانونی راجع به اجازه خرید از خارج از کشور برای رفع بحران و کمبود کالاهای اساسی و پایین آوردن قیمت‌ها» راهی برای خروج بازرگانی خارجی از انحصار دولت باز شد. اساسنامه راه‌آهن نیز در مهر ۱۳۶۶ به شرکت سهامی خاص تبدیل شد و راه‌آهن در سال ۶۹ در عمل از ساختار دولتی خارج شد. ناکارآمدی‌های اقتصاد دولتی دهه ۶۰، در کنار فروپاشی قبله سوسیالیستی این اقتصاد یعنی اتحاد جماهیر شوروی و بلوک شرق، سرعت بهره‌بردن از ذیل اصل ۴۴ را توسعه بخشید. ولع به سمت اقتصاد سرمایه‌داری در دهه ۷۰ با سرعتی نجومی حتی به بانک خصوصی نیز رسید. به عبارتی روند خصوصی‌سازی، فرایندی بود که به تبع مد جهانی، در کشور با سرعتی بالا در حال انجام بود. این اتفاق روی زمین اقتصاد ایران، حداقل دو دهه قبل از تصویب سیاست‌های کلی ذیل اصل ۴۴ به وقوع پیوسته بود. با آنکه مجوز نخستین بانک خصوصی در بیست مرداد ۱۳۸۰ صادر شد لیکن سال‌ها قبل از ابلاغ سیاست‌های کلی، مجوزش در ماده ۹۸ قانون برنامه سوم داده شده بود!

بر اساس این سیاست‌ها هیچ تأکیدی بر چرخش اقتصاد ایران از مرکزیت دولتی به سمت بخش خصوصی سرمایه‌دار نیست. در متن سیاست‌های ابلاغی رهبر معظم انقلاب هر جا بخش خصوصی ذکر شده، بخش تعاونی نیز در کنارش به صراحت بیان شده است. هیچ بندی به طور خاص بر بخش خصوصی تأکید نمی‌کند بلکه کاملاً برعکس پس از بند الف (سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی)، بند ب (سیاست‌های کلی بخش تعاونی) ۱۱ بند کاملاً مختص به بخش تعاونی است. بنابراین اگر مستند ماده ۳ و ۵ برنامه توسعه، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است، برنامه به شکل واضحی باید نشان دهد که چگونه مسیر مسدود تعاونی‌ها در طی ۶ برنامه قبلی را از حالت انسداد خارج کرده و مسیری جدید در افق گام دوم انقلاب می‌گشاید. این برنامه باید نشان دهد چگونه این ۱۱ بند بخش ب سیاست‌های کلی را در مسیر تحقق در برنامه هفتم قرار می‌دهد. البته باید اذعان کرد که بی توجهی به بخش تعاونی در برنامه‌های توسعه تنها ریشه در منافع رانتی عده‌ای خاص ندارد بلکه بخش عمده‌ای از آن به نبود تصویر واضح و شفاف از تعاونی بازمی‌گردد.

به هر حال در مقام اجرا هیچ الزام حقوقی به تحقق بندهای مرتبط با تعاونی در برنامه‌های توسعه شاهد نیستیم. این امر خود چراغ سبزی است بر سرمایه‌داری ویژه‌خوار. الزام به واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴، بیش از آنکه بتواند سهم بخش تعاونی را در اقتصاد ایران بالا ببرد، توانست طبقه‌ای گسترده از سرمایه‌داران رانتی را در ایران پدید آورد. در نگاه اول این طبقه چون وابسته سیاسی به نظام بود، می‌توانست منافع نظام را تأمین کند اما در بحران‌ها و فتنه‌های بعدی همه شاهد بودیم که این طبقه در صف مقابل نظام قرار گرفت. ریشه این امر نیز در باطن الهی و نورانی انقلاب نهفته است.

۲- فصل سوم؛ مولدسازی

در سرفصل مولدسازی و بند «پ» ماده ۱۶، آن‌همه نقد و انتقادات در راستای مولدسازی و ضررهای فروش اموال دولت که مطرح شد کامل نادیده انگاشته شده است. حادثه از آن مولدسازی که در مصوبه شورایی سران بود، در برنامه توسعه نوشته شده است و اگر عمر آن مصوبه دو سال بود، که یک سال آن تقریباً تمام شد، با این برنامه توسعه، تبدیل به مادام‌العمر می‌شود. اصل انتقادات به مصوبه مولدسازی، بازگذاشتن دست دولت در فروش اموال عمومی است؛ اما نه تنها این اشکال که با استدلال‌های فراوان مطرح شده بود، حل نشده؛ بلکه شدیدتر و رادیکال‌تر هم شده است. اگر در آن مصوبه، «شناسایی کامل اموال غیرمنقول دولت و تعیین تکلیف آن‌ها ظرف مدت حداکثر یک سال با استفاده از روش‌های مختلف؛ از جمله واگذاری و فروش اموال مازاد و مولدسازی با مشارکت بخش خصوصی» پیش‌بینی شده بود؛ در این برنامه، برنامه‌نویسان تنها امکان فروش را پیش‌بینی و تعیین کرده‌اند و چنین نوشته‌اند: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند ظرف مدت یک سال پس از ابلاغ برنامه، نسبت به فروش اموال غیرمنقول مازاد بر استاندارد مطابق دستورالعمل هیأت عالی مولدسازی دارایی‌های دولت یا انتقال آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام نمایند.»

برنامه هفتم، حتی آن استثنائی را که برای وزارتخانه‌های بهداشت و آموزش و پرورش لحاظ شده بود، حذف کرده است. همچنین در این برنامه، اموال وزارتخانه‌ای که این کار را انجام ندهد، به وزارت اقتصاد منتقل خواهد شد. با این تصمیم، عملاً آن مصوبه نامشروع تبدیل به یک قانون رسمی خواهد شد که دیگر نه دو سال، که تا سالیان متمادی هر دولتی برای گذران نیازهای خود اموال مردم را به فروش می‌رساند. هر چند در بند بعدی برای اموال منتقل شده به وزارت اقتصاد و یا اموال کشف شده روش‌های مختلف ذکر شده است؛ بدیهی است که وزارتخانه‌ها ترجیح می‌دهند اموالشان را بفروشند و خودشان خرج کنند تا اینکه آن را به وزارت اقتصاد واگذار کنند. از سوی دیگر بدیهی است که وزارت اقتصاد هم در زمان کسری بودجه فراوان دولت، ترجیحش به درآمد پول است تا روش‌های دیگر؛ مضافاً این که نقدها به مولدسازی همچنان بر جای خود باقی است و در برنامه هفتم، هیچ توجهی به این نقدها نشده است. بخشی از مصادیق دولت‌فروشی از مسیرهای کوچک‌سازی، مولدسازی و تأدیة بدهی در جدول ۶ ارائه شده است.

ابعاد	موضوع	آدرس
کوچک‌سازی	کاهش ۱۵ درصدی مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی	۱۰۴
	فروش متمرکز حداکثر ۳۰ درصد از زمین‌های پهنه مسکونی	۵۴-ب
مولدسازی	مولدسازی ذخایر نفت و گاز با قرارداد بلندمدت با شرکت ملی نفت و سایر شرکت‌های بهره‌برداري	۱۵-الف
	تأمین مالی تولید با مولدسازی و فروش اموال و دارایی‌ها	۳-الف
	مولدسازی ذخایر نفت و گاز با واگذاری توسعه، اکتشاف و بهره‌برداری به شرکت‌های دولتی و غیردولتی	۱۵-ب
	فروش اموال غیرمنقول مازاد بر استاندارد طبق دستورالعمل هیئت عالی مولدسازی یا انتقال آن به وزارت اقتصاد	۱۶-پ
	مولدسازی اراضی و املاک حداکثر ظرف مدت سه سال از زمان واگذاری	۵۴-الف
	واگذاری نفت و گاز به واسطه صندوق توسعه	۳-ب
تأدیة بدهی با واگذاری	تسویه بدهی با صندوق توسعه با واگذاری نفت و گاز	۳-ب
	تأدیة بدهی حسابرسی شده به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر از محل سهام شرکت‌های دولتی بوری قابل‌واگذاری	۲۹-ب

جدول ۶: مصادیق دولت‌فروشی از مسیر کوچک‌سازی، مولدسازی و تأدیة بدهی در لایحه برنامه هفتم توسعه

۳- فصل چهارم و پنجم؛ بیمه و بازنشستگی

نظام تأمین اجتماعی از آخرین بخش‌های هر سیستم حاکمیتی است که در صورت ضرورت باید درباره آن، سیاست‌های محدودکننده متناسب با شرایط اتخاذ کرد. در واقع اگر شرایط خاص و سخت اقتصادی، بهانه تحدید تأمین اجتماعی باشد، از قضا این ساختار، خود، متکفل تأمین حقوق نیازمندترین آسیب‌دیدگان آن وضع بوده و مستلزم نه تضعیف، که تقویت اقدامات و حمایت‌ها است. با این حال، در شرایطی که اقتصاد ایران سه دهه ناکارآمدی و کج‌کارکردی آسیب‌زا، خاصه برای فرودستان را پشت سر گذاشته و احتمالاً سال‌های مشابهی را پیش دارد، لایحه برنامه هفتم، ناظر به کلیت تأمین اجتماعی از جمله در مسئله بیمه، رویکردی کاملاً انقباضی در پیش گرفته است و بر همین اساس، تحت عنوان «کاهش نسبت کمک‌های دولت به صندوق‌های بازنشستگی به بودجه عمومی کشور» و با تأکید بر «اصلاحات سنج‌های»، تنها هدف فصل اصلاح صندوق‌های بازنشستگی را کاهش هزینه‌ها و مشارکت و در واقع سلب مسئولیت دولت قرار داده است. این مسئله در حالی صورت گرفته است که «نظام جامع تأمین و رفاه اجتماعی» در ایران با حذف مطلق مسؤلیت رفاه‌گستری، رسالت خود را به صرف «تأمین» تقلیل داده و حتی ذیل تأمین نیز کارویژه اصلی خود را صرفاً بیمه اجتماعی تعریف کرده و در واقع سازمان تأمین اجتماعی را به یک سازمان بیمه‌گر اجتماعی تبدیل کرده است.



از سوی دیگر با ملاحظه شرایط کشور و اقشار فرودستی که ترمیم و تأمین حقوق تضییع شده آنان بر عهده حاکمیت و ساختار تأمین اجتماعی آن است، عدالت حکم می‌کند که تأمین منابع مالی این عرصه، جزو اولویت‌های اول کشور قرار بگیرد و علاوه بر رفع مسائل، فسادها، ریخت‌وپاش‌ها و ناکارآمدی‌های داخلی، راجع به حمایت بیرونی از آن نیز اقدام شود تا نাত্রازی مالی بهانه‌ای برای سرکوب بیش از پیش حقوق اولیه و حداقلی جامعه نشود.

طبق منطبق مقبول و معقول نظام بیمه اجتماعی، التزام به حداقل چهار اصل: «کفایت»، «عدالت»، «فراگیری» و «پایداری» در این زمینه ضروری است. اصل کفایت به معنای «تأمین حداقل سطح درآمد برای زندگی، شامل نیازهای اساسی زندگی همچون سلامت و بهداشت، مسکن، غذا و پوشاک» است؛ اصل عدالت و انصاف به معنای «رفتار برابر با بیمه‌شدگان با شرایط برابر» است؛ اصل فراگیری به معنای «پوشش همه افراد جامعه و تضمین آینده فرد و خانواده» است و نهایتاً اصل پایداری «تعادل منابع و مصارف برای تضمین پرداخت حقوق و لحاظ تعهدات بین‌نسلی» را در نظر دارد.

با وجود ابتلای صندوق‌های بازنشستگی ایران به مسائل مهم در هر چهار محور، لایحه با غفلت مطلق از اصل کلیدی کفایت، توجه منفی به اصل مبنایی عدالت و پرداخت ضعیف به اصل ضروری فراگیری، تمرکز تک‌بعدی و ناموجهی بر وجه اقتصادی اصل پایداری، آن‌هم از مسیرهای مسئله‌زایی نظیر واگذاری و بورس‌بازی و به اسم کاهش بنگاهداری و اصلاحات سنجهای داشته است. در واقع لایحه، با مسکوت گذاشتن مسائل اصلی بیمه‌های اجتماعی و توجه ضعیف و مبهم به پوشش بیمه رانندگان پلتفرم‌های مجازی ذیل مشاغل غیررسمی، تمرکز خود را معطوف به سیاست‌های سخت‌گیرانه با عنوان اصلاحات سنجهای کرده است.

در این موقعیت، هر چند اشکالات اساسی رویکردی و ساختاری در پیشنهادات لایحه برای اصلاح صندوق بازنشستگی نظیر «تأدیه بدهی حسابرسی شده (به صورت غیرمرکب) خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از محل سهام شرکت‌های دولتی بورسی قابل واگذاری»، «تغییر رویکرد به سمت سرمایه‌گذاری‌های بورسی» به نحوی که باید «تا پایان برنامه ۸۰ درصد دارایی‌های صندوق‌ها در قالب سهام غیرمدیریتی سودآور باشد» وجود دارد اما فارغ از این اشکالات، مسئله اصلی متن حاضر در این زمینه، اصل و انحصار ایده «اصلاحات سنجهای» لایحه است. این لایحه ذیل ماده ۲۹ فصل ۵، برخلاف قوانین بالادستی و حتی برنامه ششم، و بدون ملاحظه وضعیت اقتصادی جامعه، بر موارد متعدد مندرج در جدول ۷ تأکید کرده است.

ابعاد	موضوع	آدرس
سیاست‌های انقباضی به اسم اصلاحات سنجهای	افزایش مالیات‌برارزش افزوده از ۹ درصد به ۱۳ درصد	۲۷-پ
	افزایش حق بیمه کارگران	۲۹-چ، ح
	محدودیت بازنشستگی پیش از موعد	۲۹-ر
	افزایش سن بازنشستگی	۲۹-خ
	محدودیت سنوات ارفاقی مشاغل سخت و زیان‌آور	۲۹-د
	محدودیت سن بازنشستگی برای مشاغل سخت و زیان‌آور	۲۹-ذ
	کاهش حقوق بازنشستگی با کاهش سنوات مبنای محاسبه حقوق یا مستمری بازنشستگی	۲۹-ژ

جدول ۷: مصادیق سیاست‌های انقباضی در لایحه برنامه هفتم توسعه

۴- فصل ششم؛ عدالت و تأمین اجتماعی

الف- عدالت اجتماعی

نابرابری‌های جوامع آرام آرام رخ می‌دهد. پدیده نابرابری در مشاهدات روزمره قابل مشاهده نیست؛ تنها پس از پس از گذشت زمان متوجه آن می‌شویم که جامعه دچار «عقب‌ماندگی در عدالت» شده است. جامعه بهای این نابرابری و عقب‌ماندگی را تنها در تولید و اقتصاد نمی‌پردازد. بر خلاف این انگاره

راست‌گرایانه، مسئله اقتصاد نیست و نابرابری، اقتصادی نیست. در اثر نابرابری دموکراسی و مشارکت عمومی نیز مختل می‌شود. در اثر نابرابری دولت‌ها بیش از پیش دعوت می‌شوند به کاهش اعتبار سیاست‌های حمایتی و همین نابرابری را تشدید کرده و فرایند بازتولید نابرابری را وارد یک چرخه قهقرایی می‌کنند. نابرابری فرهنگ و امر عمومی را سخت متأثر می‌کند و در تمام شئون زندگی اجتماعی ما مداخله می‌کند.

نابرامنه توسعه هفتم ضد عدالت است. ابعادی از این برنامه هیچ امکانی برای اجرا ندارد؛ اما به لحاظ تاریخی ضدیت با عدالت را در کارنامه دولتمردان باقی خواهد گذاشت. در لایحه برنامه هفتم شاهد تفوق غایت رشد اقتصادی بر عدالت اجتماعی هستیم و به‌رغم طرح آرزوهای دست‌نیافتنی در زمینه رشد، هیچ ایده و برنامه‌ای برای عدالت و حتی حمایت وجود ندارد. این در حالی است که در سیاست‌های کلی برنامه هفتم، «پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت» به‌عنوان «اولویت اصلی» تعیین شده است. در برابر تمایل دقیق، کمی و سنجیده‌پذیر در حوزه رشد اقتصادی که با راهکارهای متعدد برای تأمین منابع پیش‌بینی می‌شود، لایحه برنامه در زمینه عدالت نه نقطه مطلوب چندانی هدف‌گیری کرده و نه سنجه و راهکار خاصی پیش نهاده است. حقیقت این است که چه کسانی که سیاست‌های کلی را در مجمع چکش‌کاری می‌کنند و چه کسانی که پس از آن بر روی برنامه کار می‌کنند، گویی این عقب‌ماندگی مفرط در عدالت را احساس نمی‌کنند و مسئله آن‌ها نیست؛ و‌گرنه بحث عدالت به‌سوی مرحله‌ای جبران‌ناپذیر می‌رود.

فصل ششم، گویی طفیلی برنامه هفتم است. تصور می‌رود برنامه‌نویسان یا تعارف داشته‌اند یا کسی آن‌ها را مجبور کرده است که حتماً یک فصل را به عدالت و تأمین اجتماعی اختصاص دهند. این فصل، از همه فصول لاغرتر و بی‌ارتباط‌تر با موضوع است. در حالی که کشور روز‌به‌روز با مسئله تأمین اجتماعی، عدالت اجتماعی، فقر، افزایش آن و نابرابری‌های سرسام‌آور درگیر است، در فصلی که قرار است به این موضوعات پرداخته شود، نه تنها توجهی به آن‌ها نمی‌شود بلکه ضداً اجتماعی‌ترین و ضداً عدالت‌ترین قوانین ذیل آن گنجانده می‌شود. این برنامه، نه تنها برای پرکردن دره‌های تبعیض و اصلاح چرخه فقر راه‌حلی ارائه نمی‌دهد، بلکه به‌دنبال تورم بیشتر است. فصل مرتبط با عدالت لایحه، برخلاف فصل رشد، لاغر، با سنجه‌هایی اندک، غیردقیق و متشتت، واجد عبارت‌پردازی‌های بدون ذیل و راهکار و حمایت‌هایی بدون «تجهیز منابع» و «اجتماع محور» است. البته ذیل فصل ششم به شاخص‌های «ضریب جینی» و «نسبت هزینه دهک دهم به اول» اشاره شده که سنجش گر بعدی از ابعاد توازن اجتماعی هستند، و همچنین شاخص‌های «فقر مطلق» و «ضریب پوشش بیمه‌های اجتماعی» مطرح شده که سنجش گر بعدی از ابعاد تأمین اجتماعی هستند، اما این موارد چندان فراتر از اشاره زرفته و همچون برنامه‌های پیشین صرفاً اعدادی آرزوگونه برای نوشتن و نشدن به نظر می‌رسند.

برنامه هفتم به‌نحوی طراحی شده است که انگار کشور درگیر نابرابری در زمینه‌های مختلف نیست؛ مثلاً برای نابرابری در سلامت و این حجم از درگیری‌های مردم و به‌خصوص مستضعفان در زمینه سلامت هیچ برنامه‌ای ندارد. این برنامه، در بسیاری موارد بندهای عجیب ضداً عدالت هم دارد؛ مانند اختصاص بخشی از درآمدهای مالیاتی به همان استانی که مالیات از آن ستانده شده است. اساساً مالیات خاصیت پرکردن شکاف نابرابری را دارد که یکی از این مصادیق آن، نابرابری میان مرکز و حاشیه کشور است. عجیب آن که برنامه هفتم، به‌جای تأکید بر اختصاص مالیات به مناطق و طبقات کم‌برخوردار، برای استان‌های ثروتمند تشویق مالیاتی می‌گذارد.

مطابق منطق و مرام علوی، بازپس‌گیری امتیازات ناعادلانه گذشته، از راهبردهای اساسی و حتی اولویت‌دار عدالت توزیعی است. بنابراین هرچند توجه حداقلی لایحه به این امر از نوع توقف توزیع رانت، از جمله در بند «ث» ماده ۴۸ با حذف معافیت‌های مالیاتی شرکت‌های پتروشیمی قابل تمجید است؛ اما میزان امکانات و ثروت‌های به‌ناحق توزیع‌شده و تخفیف‌های رانتهی گذشته چنان قابل توجه است که به شکاف‌های عمیق طبقاتی انجامیده و اقلیتی را صاحب ثروت‌های بادآورده کرده و اکثریتی را به فقر مطلق کشانده است. بنابراین اصلاح این اشتباه با سازوکارهای جبرانی و بازتوزیعی و همچنین کیفی، امری ضروری به نظر می‌رسد.

لایحه برنامه هفتم توسعه، عدالت اجتماعی را به تأمین اجتماعی تقلیل داده و تأمین اجتماعی را نیز به سیاست‌های حمایتی حداقلی، همچون توزیع بسته معیشتی و تخفیف مالیاتی فرو کاسته و کارویژه رایج خود در زمینه بیمه را نیز حتی‌المکان محدود و سخت‌دسترس کرده است. عیب اصلی قسمت عدالت، شریک نشدن مردم در منابع ثروت است که فصل اول در ماده‌های اول، پنجم، ششم و... بسیار دیده می‌شود. اگر مسائل اصلی کشور را ذیل کلان‌مسئله عقب‌ماندگی در عدالت، شامل نابرابری، فقر، فساد، تبعیض، تضاد منافع و ناعادالتخواهی بدانیم؛ برنامه هفتم به نابرابری صرفاً نگاه عددی و ظاهری داشته و



علاوه بر بی‌توجهی به فساد، تبعیض ناروا، فقر نسبی، فقرای جدید و فقرای شاغل؛ به فقر مطلق نیز رویکردی عقیم و بدون راهکارپردازی متناسب داشته است. البته مسئله، نه صرف کم‌رنگی یا غفلت از عدالت و تأمین اجتماعی، بلکه ضدیت با آن و ریل‌گذاری برای تعمیق نابرابری و تضییع حقوق اساسی زندگی و رفاه عمومی است. برخی از مصادیق ضدیت لایحه با عدالت در جدول ۸ ارائه شده است.

ابعاد	موضوع	آدرس
غفلت از توازن اجتماعی	نپرداختن به ریشه‌های نابرابری از جمله در توزیع نابرابر منابع طبیعی و مالی، اشاره رفع تکلیفی به ضریب جینی بدون ارائه راهکار، تجویز شوک‌درمانی به اسم توزیع ... عادلانه، غفلت از عدالت بازتوزیعی و	کل لایحه از جمله فصل ۶
تقلیل تأمین اجتماعی	تقلیل تأمین اجتماعی به تخفیف مالیاتی و توزیع بسته معیشت، غفلت از طبقه زیر صفر از جمله بی‌خانمان‌ها و کودکان کار، تجویز سیاست‌های انقباضی تحت‌عنوان (اصلاحات سنج‌های) (به محور ضدیت با زندگی مراجعه شود)	فصل‌های ۵ و ۶
شوک‌درمانی	گران‌سازی مجدد قیمت حامل‌های انرژی به اسم توزیع عادلانه و تأمین اجتماعی	۳۱-الف
توزیع نابرابر به نفع فرادستان	تخصیص ویژه استانی ۱۰ درصد از درآمدهای مالیاتی	۲۷-چ
	تعیین بودجه مدارس متناسب با سطح کیفیت	۸۹-ب

جدول ۸: مصادیق ضدیت با عدالت در لایحه برنامه هفتم توسعه

هرچند عدالت معنا و پهنای وسیعی دارد، اما اگر ابعاد توزیعی پیشینی، فرایندی و پسینی و همچنین ابعاد غیرتوزیعی مانند کیفر را ذیل شاخص‌نهایی و محوری عدالت، یعنی توازن اجتماعی دسته‌بندی کنیم و ابعاد ناظر به تأمین حقوق اساسی و اولیه همچون سلامت، آموزش، مسکن و اشتغال را ذیل تأمین اجتماعی قرار دهیم، می‌توانیم برنامه هفتم را از منظر عدالت بر اساس دو کلان‌شاخص «توازن اجتماعی» و «تأمین اجتماعی» بررسی و ارزیابی کنیم. ذیل لایحه برنامه هفتم توسعه، فصل بسیار مختصری با عنوان «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» نگاشته شده که به نظر می‌رسد اهداف، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های اختصاصی عدالت‌گستری را باید در آن جست‌وجو کرد. با این حال، این فصل نیز فاقد هرگونه نظام، منطق و ایده عدالت‌گستر و حتی تأمین و رفاهی است و صرفاً به ذکر مواد پراکنده و ناکافی اکتفا کرده است. کم‌وکیف این فصل چنان مختصر و ضعیف است که اکتفا به بررسی جزء به جزء متن محتوای آن، بازی در زمین مکتب و منطق مسلط بر این برنامه، یعنی توسعه نئولیبرال متمرکز بر بازار آزاد و خصوصی‌سازی حداکثری و تأمین اجتماعی حداقلی است. بنابراین ایرادات اصلی این برنامه و فصل ششم آن راه، نه در متن و گفته‌ها؛ بلکه در فرامتن و ناگفته‌های آن باید جست‌وجو کرد. با این وجود در ادامه بنده‌بند فصل ششم لایحه برنامه هفتم توسعه، یعنی «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» بر اساس معیارهای عدالت ارزیابی خواهد شد.

ماده ۳۰؛ ضریب جینی:

در اهداف کمی، سنجه‌های عملکردی نظام تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد موارد عجیبی به چشم می‌خورد. ضریب جینی هدف‌گیری‌شده در قانون برنامه هفتم ۰,۳۵ درصد بوده است؛ درحالی‌که ضریب جینی هدف‌گیری‌شده در لایحه برنامه ششم ۰,۳۴ است. این بدان معناست که تدوین‌کنندگان برنامه هفتم، در زمینه توزیع درآمد و ثروت، هم از نظر هدف‌نهایی و هم از نظر میزان کاهش، توزیع نابرابرتر درآمد را نسبت به برنامه ششم هدف‌گیری می‌کنند! همچنین در راستای متوازن‌سازی وضع توزیع پسینی در جدول شماره ۶ ماده ۳۰ اهدافی مانند نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در بخش روستایی و شهری، به ترتیب ۹,۳ و ۱۰,۳ درج شده است. هرچند ارائه این شاخص‌ها در یک بستر و مدل متناسب و منسجم می‌توانست امیدوارکننده باشد، با ملاحظه محتوای فصل ششم مشخص می‌شود که هیچ‌بند و ماده‌ای به ارائه راهبردها و سیاست‌های لازم در جهت تحقق این اهداف، از جنس تعدیل طبقاتی و بازتوزیع عادلانه، اختصاص نیافته است. البته ذیل ماده ۳۱ به مواردی مانند تخفیف مالیاتی و بسته معیشتی اشاره شده که بدیهی است توان و تناسب کافی را برای تحقق اهداف مذکور ندارند.

ماده ۳۱ بند الف؛ توزیع ثروت و درآمد:

فصل ششم لایحه با عبارت «تأمین اجتماعی، سیاست‌های حمایتی و توزیع عادلانه درآمد» عنوان‌گذاری



شده است. این در حالی است که نویسندگان لایحه هیچ هدف کمی، راهکار اجرایی یا حتی حرف یا توصیه کلی نیز درباره «توزیع عادلانه درآمد» ندارند. در واقع علی‌رغم تداوم و تعمیق شکاف طبقاتی از جمله به‌واسطه نابرابری در نظام توزیع ثروت و درآمد و پرداخت دستمزد و...، برنامه هیچ توجه و اهمیتی به حل این مسئله نداشته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود ماده مستقلاً در این زمینه و در راستای عادلانه‌سازی نظام پرداخت تدوین شود. این امر مستلزم حل و در واقع حذف پدیده «حقوق نجومی» در همه اقشار و مشاغل از مدیران و پزشکان تا هنرمندان و ورزشکاران است. البته در این زمینه قانون واحد عادلانه پرداخت وجود دارد و لازم است برنامه بر الزام اجرایی‌سازی آن تاکید کند و تدابیر و تضمین لازم، به‌ویژه از نوع عدالت جبرانی و کیفری را لحاظ کند.

باید توجه داشت که مسئله اصلی در توزیع، شریک نشدن مردم در منابع ثروت است که فصل اول در ماده‌های اول، پنجم، ششم و... بسیار دیده می‌شود. در قسمت توزیع عادلانه منابع ثروت از سیاست‌های کلی برنامه پنجم تا هفتم تقریباً با شیبی نزولی روبه‌رو هستیم. در توزیع عادلانه درآمدها نیز بخش محقق‌شدنی‌اش همین بسته معیشتی است؛ البته شاید مالیات نیز درصدی کم شود؛ اما در کنار این‌ها اجازه داده‌ایم که سوخت و انرژی گران شود. از بین بردن جمهوری بزرگ در توزیع عادلانه ثروت، منتج به این می‌شود که عملاً دولت‌های آینده برآمده از بازارها خواهند بود. این راه طی شده دنیا است. دیگر لازم نیست نتولیبالیسم را تئوریزه کنند تا متفکرانی در حوزه احساس خطر کنند و برایش جوابیه بنویسند.

توجه لایحه به توزیع پیشینی ثروت و امکانات، که از مهم‌ترین ابعاد عدالت است، بسیار ناکافی است. همچنین از مسائل و محورهای بنیادینی نظیر توزیع منابع طبیعی، زمین، منابع مالی و اعتباری غفلت شده است. البته بند «الف» ماده ۳۱ با اشاره به «بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن در کشور از یارانه حامل‌های انرژی» به این مقوله پرداخته اما با توجه به سیاق متن، شرایط کشور و تجربه گذشته از جمله در آذر ۱۳۸۹، آبان ۱۳۹۸ و اردیبهشت ۱۴۰۱، می‌توان انتظار داشت که در صورت اجرایی‌شدن این ماده به‌نام توزیع عادلانه، شاهد تحقق مجدد سیاست تعدیل و در واقع «شوکرمانی» تورمزها و تحمل تبعات اقتصادی، اجتماعی و امنیتی آن خواهیم بود.

جامعه ایرانی دست‌کم سه دهه است بر مدار سیاست‌های تعدیلی، به‌صورت مستمر شوک‌های قیمتی را تجربه می‌کند. بخشی از شوک‌های قیمتی ناشی از طرح‌هایی است که دولت‌ها اغلب از آن به «جراحی اقتصادی» یاد می‌کنند. بر اثر تورم ناشی از این شوک‌ها، نابرابری فزاینده میان مزدبگیران ریالی و دارندگان سرمایه‌های غیرمنقول یا ارزی، حادث می‌شود. اغلب مسئله تورم در چارچوب اقتصادی تحلیل شده و ذیل مقوله «معیشت» صورت‌بندی می‌شود؛ حال آنکه تأثیر تورم در شکل‌دادن به ساختارهای بازتولید نابرابری، در مسائل اجتماعی، در رفتار عمومی و در فرهنگ عمومی به‌مراتب بیشتر درخور توجه است. لایحه دولت حاوی بندهایی است که آشکارا زمینه‌ساز نابرابری، تورم و ضدعدالت است؛ بند «الف» ماده ۳۱ برنامه هفتم در پی آن است تا با تداوم جراحی‌های شوک‌آور ذیل ادعای «بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن کشور از یارانه حامل‌های انرژی»، نه فقط به عدالت اجتماعی آسیب بزند، بلکه جامعه را بیش از پیش تضعیف کند.

این بند تنها پیشنهاد تدوین‌کنندگان لایحه برای بهبود توزیع و عدالت در توزیع درآمد است. پیش‌فرض غلط و پیش‌ترآموده این سیاست این است که نرخ حامل‌های انرژی نه بر اساس قیمت تمام‌شده برای دولت، بلکه فی‌المثل بر اساس قیمت تمام‌شده فوب خلیج‌فارس باید تعیین شود. بر این اساس، دولت به هر میزان که انرژی را کمتر از قیمت تمام‌شده فوب خلیج‌فارس به دست مصرف‌کننده برساند، در حال دادن یارانه پنهان به مردم است! تدوین‌کنندگان این سیاست هیچ اشاره‌ای به لازمه اجرای آن که آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی است نمی‌کنند؛ اما می‌توان با عبارت «تا پایان سال اول برنامه» دریافت که چه شوک بزرگی در انتظار جامعه است.

اکنون جامعه به‌خوبی می‌بیند چگونه طرح هدفمندی یارانه‌ها که در سال ۱۳۸۹ با هدفی مشابه اجرا شد، بی‌نتیجه ماند و طی یک دهه، یارانه دریافتی جامعه از دولت، بیش از پنجاه بار بی‌ارزش شد، بی‌آنکه دولت خود را درباره قدرت خرید یارانه پرداختی مسئول بداند. اکنون جامعه به‌درستی می‌بیند چگونه یک دهه بعد، در آبان ۱۳۹۸، نهاد دولت بدون طرح هرگونه سیاست حمایتی جانشین، اقدام به آزادسازی حامل‌های انرژی کرد. اکنون جامعه به‌خوبی می‌بیند دولت چگونه به تکالیف حمایتی قانون بودجه ۱۴۰۱ مبنی بر ارائه کالا و خدمات اساسی «به نرخ شهریور ۱۴۰۰» بی‌توجه است. در این وضع، چگونه باید پذیرای شوکی دیگر باشد؟ این سیاستی که با هر بار اجرا شدن، در عمل سفره مردم را کوچک‌تر کرده است، چگونه می‌خواهد عدالت را محقق کند؛ آن‌هم به‌عنوان مهم‌ترین راهکار تحقق عدالت و مهم‌ترین اصل از فصل تأمین اجتماعی؟ باز هم شاهد همان قصه تکراری هستیم: آزادسازی



انرژی، دادن یارانه مستقیم به مردم، شوک تورمی، کاهش موقتی و بی‌ارزش ضریب جینی به‌واسطه یارانه‌های نقدی و در نهایت بی‌اثر شدن یارانه نقدی به‌دلیل تورم‌های سرسام‌آور و کوچک‌شدن بیش‌ازپیش سفره عموم مردم، آن‌هم به اسم عدالت و تأمین اجتماعی. پیشنهاد اصلاحی:

ماده ۳۱- به‌منظور توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد، اقدامات زیر تا پایان سال اول برنامه انجام می‌شود:

الف- دولت مجاز است در راستای عدالت در توزیع درآمد، مبارزه با قاچاق، بهینه‌سازی مصرف انرژی با فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم، براساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، اقدامات لازم را برای بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن در کشور از یارانه حامل‌های انرژی به‌عمل آورد.

نظر	مخالف
توضیح	با توجه به سیاق متن، شرایط کشور و تجربه گذشته، از جمله در آذر ۱۳۸۹، آبان ۱۳۹۸ و اردیبهشت ۱۴۰۱، می‌توان انتظار داشت که در صورت اجرایی‌شدن این ماده به اسم عدالت، شاهد تحقق مجدد سیاست تعدیل و در واقع «شوک‌درمانی» تورم‌زا و تحمل تبعات اقتصادی، اجتماعی و حتی امنیتی آن خواهیم بود.
پیشنهاد	حذف شود.

جدول ۸: مصادیق ضدیت با عدالت در لایحه برنامه هفتم توسعه

ب- تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی در سطوح ضرورت‌ها، توانمندی و رشد، برای همه یک «حق» اساسی و انسانی است. تمرکز اغلب برنامه‌های تأمین، محدود و منحصر به سطح ضرورت‌ها بوده و حداکثر در مواقعی به سطح توانمندی نیز اشاره شده است اما سطح رشد و تأمین حق اساسی هر فرد در بهره‌مندی از امکانات و بسترهای لازم پیشرفت مادی و معنوی، از ابعاد مغفول و فراموش شده تأمین و رفاه اجتماعی است. از طرفی هرچند تأمین اجتماعی شامل یک فرایند کامل از پیشینی تا پسینی است؛ قرائت و تصور رایج از آن یک امر پسینی و ذیل عدالت ترمیمی و جبرانی است. در واقع طبق نظام تأمین اجتماعی اسلامی، همه افراد جامعه، از پیش از تولد تا پس از مرگ، باید مشمول خدمات تأمین اجتماعی قرار بگیرند. البته بر حسب اولویت و اقتضائات موجود می‌توان گفت مخاطب ویژه و مقدم تأمین اجتماعی باید آن دسته از اقشار اجتماعی باشند که حقوق آن‌ها سلب شده و از دست رفته و در شرایط اضطرار و نیازمندی هستند. بنابراین سیاست‌های تأمین اجتماعی باید ارتباط ویژه‌ای با عدالت جبرانی داشته باشند.

مسئله وجود یک نظام سیاستی جامع رفاه و تأمین اجتماعی به ظاهر یک امر سیاستی است اما در واقع یک امر سیاسی و از یک منظر یکی از سیاسی‌ترین مسئله‌های جامعه و زمانه ماست. این استدلال درستی است که گفته‌اند کاهش نقش دولت در خدمات عمومی مانند آموزش و سلامت، نسبت مستقیمی با افزایش بی‌اعتمادی و عدم مشارکت سیاسی دارد. این بی‌اعتمادی سیاسی در جامعه‌ای مانند جامعه ما به سرعت ابعاد دیگری نیز خواهد داشت. چرا که نارضایتی در جامعه ما امکان بیشتری برای پیوند خوردن با رادیکالیسم و وندالیسم دارد. با این همه نه فقط فقدان سیاست رفاهی جامع و مؤثر، بلکه ایجاد یک سیاست حمایتی و اجتماعی مؤثر نیز امری به کلی سیاسی است. برای جامعه‌ای در شرایط جامعه ما، برآمدن نیرویی که این امر سیاسی را به طرحی از اقدام تبدیل کند، یک ضرورت سیاسی است. نیروهای موسمی میدان سیاست هیچ ادراکی از این ضرورت اساسی و پیامدهای فقدان آن ندارند. در وضعیت کنونی، نمادها، مسئله‌ها، گفتارها و نیروهای رسمی میدان سیاست، جز اقلیت معدودی از جامعه را نمایندگی نمی‌کنند. سیاست اجتماعی هنگامی ممکن می‌شود که سیاست جامعه را نمایندگی کند و نیروی سیاسی جدید اگر می‌خواهد به سیاست رفاهی و اجتماعی معطوف باشد، به ناچار باید از متن جامعه و تحریک‌های اجتماعی برخیزد. این امر مستلزم این است که حرکت‌های اجتماعی بیش از پیش به ریشه‌های نابرابری‌های کنونی در جامعه ایران پرداخته و خود را معطوف به ایجاد یک سیاست اجتماعی مؤثر بازسازی و بازآفرینی کند.

با این وجود اما اجرای لایحه برنامه هفتم از چند طریق عمده به تضعیف جامعه منتهی خواهد شد. این لایحه هیچ چشم‌انداز درخور توجهی درباره سیاست‌های اجتماعی به جامعه نشان نمی‌دهد. به‌رغم یک تجویز گسترده و سریع برای انتقال مالکیت شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، هیچ امکانی برای نظارت عمومی یا تشکل‌یابی قشرهای پدرومانه و فرودست همچون کارگران پیش‌رو قرار



نمی‌دهد. از طریق کارآجین کردن جامعه با شوک‌های اقتصادی آن را تضعیف می‌کند و در آخر اینکه حقوق اساسی جامعه مانند آموزش، مسکن و سلامت را در اختیار «بازار رقابتی» قرار داده و به کالایی دور از دسترس آحاد جامعه تبدیل می‌کند.

لایحه برنامه هفتم به دولت این امکان را می‌دهد که از استقرار نظام «جامع» تأمین اجتماعی سر باز زند. در برنامه‌های قبلی توسعه، «نظام جامع تأمین اجتماعی» حداقل در حد آرزو طرح می‌شد ولی این برنامه حتی آرزوی آن را هم ندارد. مفاهیم مرتبط و راهکارهای ارائه‌شده در متن لایحه برنامه همچون «آزمون وسع»، «رویکرد اجتماع‌محور»، «ارائه اقلام ضروری در قالب بسته‌های معیشتی پایه» نشان می‌دهد برنامه هیچ درکی از مفهوم «جامع» در تکلیف نظام جامع تأمین اجتماعی ندارد و به‌رغم تصریح در سیاست‌های کلی، خود را مکلف به ارائه خدمات مؤثر در «حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای» نمی‌داند. چه بسا علت تنزل عاملیت اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی از «دولت» در برنامه ششم به «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» در برنامه هفتم و حذف وصف «جامع» به‌رغم تصریح در سیاست‌های کلی برنامه ششم و هفتم، مولود چنین نگاه تقلیل‌گرایانه‌ای باشد. همچنان که ذیل بند «پ» ماده ۳۱، هیچ دلالتی به «چندلایه» بودن نظام تأمین اجتماعی ندارد و این وصف نیز در متن برنامه حذف شده است. بنابراین ما با نهاد دولتی مواجهیم که از تکالیف خود در زمینه حمایت از جامعه، به‌نحو ساختاری سر باز می‌زند و نه فقط در عمل، که در نظر و برنامه‌ریزی نیز از مسئولیت‌های اجتماعی خود شانه خالی می‌کند.

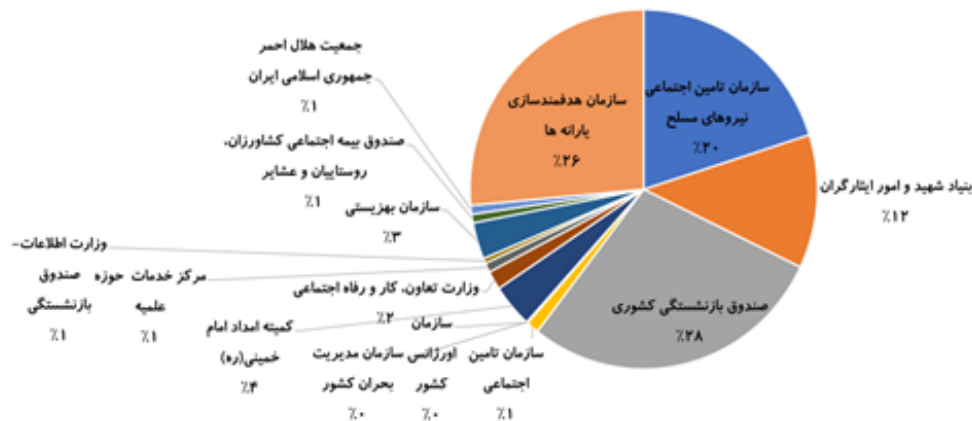
می‌توان ادراک سیاست حمایتی و تأمین اجتماعی به‌مثابه «ارائه اقلام ضروری در قالب بسته معیشتی» را که نگاهی رایج در نهادهای عمومی غیردولتی است، زمینه‌ای مؤثر در این عقب‌نشینی دانست. در سال‌های اخیر، به‌ویژه در دوره پس از کرونا، نهادهایی مانند ستاد اجرایی فرمان امام و بنیاد مستضعفان، به‌عنوان خط‌مشی تکرارشونده به توزیع بسته‌های معیشتی روی آورده‌اند. توزیع بسته معیشتی یک شیوه از سیاست حمایت اجتماعی است که هیچ‌گونه ارزیابی‌ای در پی نداشته و به‌محض اجرا به هدف می‌رسد. کافی بودن حمایت در قالب بسته، میزان کاهش فقر، گستردگی توزیع و مانند آن، شاخص‌هایی برای ارزیابی سیاست رفاهی مؤثر است که در مورد بسته‌های معیشتی پرسیده نخواهد شد. آنچه مسلم است اینکه این عقب‌نشینی از تکالیف حمایتی مندرج در سیاست‌های کلی و عقب‌نشینی از سطوح حمایتی برنامه ششم، برای جامعه‌ای که در حفاصل تصویب برنامه ششم تا تدوین لایحه برنامه هفتم، در عدالت عقب مانده و یکی از بالاترین نرخ‌های جهش فقر را تجربه کرده است، بسیار خطرناک است.

در لایحه برنامه هفتم، حقوق اساسی جامعه همچون مسکن، آموزش و سلامت به‌صورت کالایی و ذیل منطق «بازار رقابتی» دیده شده است. تبدیل نیازهای بنیادین جامعه به کالا، جامعه را درگیر تأمین نیازهای ابتدایی کرده و مانع از اندیشیدن به لایه‌های عالی‌تر مسائل می‌کند. نهاد دولت باید ملزم باشد حداقلی از حقوق رفاهی جامعه را به‌مثابه حق اساسی و عمومی شناسایی کرده و خارج از منطق اقتصادی ایفا کند. برنامه هفتم توسعه در نقطه و زمانه‌ای متولد می‌شود که بیشتر حقوق اساسی جامعه صورت کالایی به خود گرفته و بازار آموزش، مسکن و سلامت را به ساختارهای بازتولید فزاینده تبعیض تبدیل کرده است. اگر برنامه هفتم حاوی ایده و برنامه‌ای مدون برای مقابله با این واقعیت نباشد، بلکه با سوءتدبیرهایی به این واقعیت‌ها دامن بزند، مسیر کالایی‌سازی حقوق اساسی جامعه به مسیری بی‌بازگشت تبدیل خواهد شد.

عقب‌ماندگی حداکثری و بی‌سابقه برنامه هفتم توسعه در زمینه عدالت و تأمین اجتماعی و سلب مسئولیت حداکثری از دولت در این باره با مقایسه مفاد آن با اصول و اهداف قوانین پیشین، مشهود است. البته بدیهی است توجه سیاستی و قانون‌گذاری نیز هرچند لازم است، اما ناکافی بوده و تنها نقطه اتکایی برای اجرایی‌سازی است. قوانین کلی کشور از جمله برنامه‌های توسعه علاوه بر ضعف‌های منطقی و رویکردی، از ضعف بزرگ عدم‌اجرا نیز رنج می‌برند؛ برای نمونه در زمینه تأمین اجتماعی و سیاست‌های حمایتی، «از ۲۲ شاخص تعیین‌شده در ماده ۷۸ قانون برنامه ششم توسعه، ۱۲ شاخص به وضعیت بدتر از سال ۱۳۹۵ رسیده‌اند، ۷ شاخص با متوسط ۳۱ درصد پیشرفت، بهبود نسبی یافته‌اند اما به هدف پیش‌بینی شده نرسیده‌اند و فقط ۳ شاخص به هدف پیش‌بینی شده در قانون رسیده‌اند.»

از طرفی «حدود ۶۰ درصد بودجه حوزه رفاه به حدود ۵,۵ میلیون نفر مشمول صندوق بازنشستگی کشوری، سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و بنیاد شهید و امور ایثارگران اختصاص دارد و سهم فقرا (مجموع سهم کمیته امداد، بهزیستی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) با جمعیتی حدود ۲۷ میلیون نفر، از این منابع کمتر از ۱۰ درصد کل بودجه حوزه رفاه اجتماعی است.» نسبت سهم سازمان‌های مختلف از بودجه رفاهی در شکل ۱ نشان داده شده است.





شکل ۱: سهم صندوق‌ها و سازمان‌های مختلف از بودجه رفاه اجتماعی، گزارش فقر و نابرابری در دهه ۹۰ شمسی؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

بنابراین با توجه به ناکارآمدی اجرایی نظام رفاه اجتماعی و نحیف‌بودن سیاست‌های لایحه توسعه هفتم در حل مسائل این حوزه، نظیر جمعیت ۳۰،۴ درصدی و حدود ۲۷ میلیونی زیر خط فقر مطلق و افزایش شکاف فقر تا ۲۷ درصد و پیدایش فقرای جدید تحت‌عنوان شاغلان فقیر، به نظر می‌رسد این برنامه در صورت اصلاح‌نشدن، در تحقق تأمین اجتماعی ناموفق خواهد بود. لایحه در مسائل مختلف تأمین اجتماعی نظیر انواع فقر، مسکن، آموزش، بهداشت و سلامت و بیمه و بازنشستگی نیازمند بازنگری و اصلاح اساسی است.

ماده ۳۱ بندهای پ، ت و ج؛ رفع فقر مطلق:

نویسندگان لایحه، در ماده ۳۰، ابتدای فصل ششم در جدولی اهداف کمی مدنظر خود در زمینه عدالت را بیان کرده‌اند. از جمله این اهداف رفع کامل «فقر مطلق» و رساندن آن به صفر درصد است؛ اما در ماده ۳۱، از این هدف چشم‌پوشی کرده و به «کاهش فقر مطلق» اکتفا کرده‌اند که هدفی کلی و سهل‌الوصول است! در باب چگونگی دستیابی به هدف «کاهش فقر مطلق» نیز نویسندگان لایحه هیچ راهکار روشنی ارائه نمی‌دهند. در این زمینه، فارغ از لغاظی‌های فاقد مابه‌ازای عینی و اجتماعی در تاییری مانند «رویکرد اجتماع‌محور»، که خود نافی مسئولیت دولت در زمینه کاهش فقر مطلق است، «ارائه اقلام ضروری در قالب بسته معیشتی پایه به خانوارهای کم‌درآمد به‌صورت یارانه نقدی یا کالابری الکترونیک» تنها راهکار ارائه‌شده است. همان‌طور که می‌بینیم، عدالت اجتماعی به کاهش فقر مطلق و این کاهش به ارائه اجتماع‌محور بسته معیشتی تقلیل یافته و درست در همین جا، «تأمین‌بودن» پیشرفت و عدالت در لایحه برنامه هفتم هویدا می‌شود: آنجا که برای اهداف رشد‌محور برنامه، منابعی همچون فروش اموال و دارایی‌های عمومی و سرمایه‌گذاری خارجی پیش‌بینی شده، اما هیچ منبعی برای تأمین بسته‌های معیشتی و نیز هیچ میزانی برای این بسته‌ها درج نشده است.

مبحث ارائه کالابری نیز با توجه به تجربه جاری دولت در این زمینه محل تأمل است. همان‌طور که می‌دانیم، «قانون» بودجه ۱۴۰۱ دولت را مکلف می‌کند در سال ۱۴۰۱، آن دسته از «کالاها و خدمات اساسی» را که ارزش ترجیحی آن حذف می‌شود، «به نرخ پایان شهریور ۱۴۰۰» در اختیار «مصرف‌کنندگان» قرار دهد. دولت در مرداد ۱۴۰۱ لایحه‌ای با عنوان «اصلاح قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» پیشنهاد می‌کند که به موجب ماده ۱ این لایحه، عبارت «به نرخ پایان شهریور ۱۴۰۰» از قانون بودجه ۱۴۰۱ حذف شود. این لایحه دولت مسیر تصویب را طی نمی‌کند؛ اما دولت به‌رغم پیش‌بینی مابه‌التفاوت نرخ ارزش ترجیحی به‌عنوان منبع این سیاست حمایتی، از انجام آن استنکاف می‌ورزد. در ابتدای سال ۱۴۰۲ و با گذشت یک سال از موعد مقرر در قانون بودجه ۱۴۰۱، دولت طرحی در زمینه ارائه کالابری تأخیر بیش از یک‌ساله دو تفاوت عمده دیگر با تکالیف قانونی مذکور دارد: نخست اینکه دریافت‌کنندگان این کالابری نه «مصرف‌کنندگان»، که سه دهک اول هستند؛ دیگر اینکه مینا قیمت اقلام مذکور در «ردیبهشت ۱۴۰۱» است و نه «شهریور ۱۴۰۰». این همه استنکاف دولت از اجرای سیاست حمایتی، تلاش برای الغای آن در قالب لایحه «اصلاح قانون بودجه» و پس از عدم تصویب اصلاحیه، استمرار دادن به استنکاف مذکور و سپس اجرای امری به کلی متفاوت با قانون، نشان‌دهنده این است که نهاد دولت میل بسیار به سرپیچی از تکالیف حمایتی دارد. این سرپیچی در جایی که قیود دقیقی ذکر شده نیز وجود دارد؛ چه رسد به مفاد لایحه برنامه هفتم که در عمل هیچ تکلیف حمایتی به عهده دولت نمی‌گذارد.

دولت در حالی مدعی کرامت و عدالت و جمهوری است که در فصل مربوط به کرامت و عدالت، جز

یارانه نقدی و کالا برگ، هیچ راهکاری برای حذف فقر مطلق پیشنهاد نشده است. این برنامه راجع به این موضوع، حتی در حد تعارف و آرزو هم بیشتر از چند بند، حرفی ندارد. تنها مزیت این فصل، یکپارچه‌سازی نهادهای حمایتی است که آن هم شبیه دارد زیرا صرفاً دستگاه‌های اجرایی را مطرح کرده است و حرفی از نهادهای عمومی غیردولتی نزنده است و بیم آن می‌رود که راه فراری برای این نهادها باشد.

این برنامه، جز نگرستن مالیات (که بعید است انجام شود) و دادن بسته‌های معیشتی، تقریباً هیچ راهکار دیگری ندارد و به جای آن که عموم جامعه را در تولید و ابزار تولید دخیل کنیم و با اشتغال صحیح مردم را عزتمندانه به حقوق‌شان برسانیم، می‌خواهیم از جیب خودشان به آن‌ها صدقه بدهیم.

۵- فصل یازدهم؛ مسکن

تنها برنامه دولت برای مسئله مسکن، دادن زمین و اعتبارات به نهادهای عمومی برای تولید مسکن است و در این میان، کمی هم به مسئله خودمالکی پرداخته است؛ گویی تمام فهم برنامه‌نویسان از این آبرمسئله، کمبود مسکن است؛ غافل از آنکه صرف تولید مسکن، آن هم از طریق این نهادها هیچ تضمینی برای مداوای این درد نخواهد داشت البته اگر بر درد نیفزاید. این برنامه درحالی صرفاً به تولید و ساخت مسکن توجه کرده است که این سال‌ها مسئله اصلی بسیاری از عموم جامعه، نه خرید مسکن؛ بلکه اجاره خانه است تا بدان‌جا که دیگر حرف از وام خرید مسکن نیست چراکه خرید مسکن بسیار سخت و دور از دسترس شده و بنابراین سخن از وام ودیعه مسکن در میان است.

در ماده ۵۴ برنامه آمده است که به منظور تأمین مالی طرح‌های حمایتی مسکن، وزارت مسکن می‌تواند زمین‌های دولتی را به نهادها و انبوه‌سازی که تعهد ساخت مسکن می‌دهند واگذار کند. در این ماده با آوردن کلمه «بخشی»، قبل از اراضی تحت مالکیت دولت، رسماً دست دولت را برای واگذاری تمام املاک خود باز گذاشته است و هیچ بعید نیست دولت بخش مهم و زیادی از املاک خود را به این نهادها واگذار نماید. روشن است که در رقابت این نهادها با دیگران، برنده رقابت از قبل مشخص است. مهم‌ترین اتفاقی که در این زمینه خواهد افتاد این است که زمین را به این نهادها می‌فروشند و رسماً زمین دولتی به زمینی در اختیار این نهادها تبدیل می‌شود و در ادامه دولت برای ساخت مسکن به آن‌ها اعتبارات می‌دهد و در ازای آن، این نهادها هیچ تعهدی برای واگذاری زمین به مردم ندارند مگر آن که «بخشی» (دقت کنید صرفاً کلمه «بخشی» آمده است درحالی که هیچ تعریفی از این بخشی وجود ندارد) از این خانه‌های ساخته‌شده را به گروه‌های حمایتی بدهند. چرا دولت این زمین‌ها را به خود مردم نمی‌دهد؟ چه لزومی دارد که مردم، نیازمند نهادهای غیر دولتی باشند؟ چرا دولت، تسهیلات و اعتبارات را به خود مردم نمی‌دهد؟ چه تضمینی وجود دارد که این نهادها پس از تصاحب زمین‌های دولت و اعتبارات لازم برای ساخت مسکن، مسکن تولیدی را به نیازمندان مسکن برسانند؟ تجربه مسکن‌داری بانک‌ها تکرار نشود و این نهادها در کنار بانک‌ها، تبدیل به محتکران مسکن و از عاملان گرانی مسکن نشوند؟ مگر در مال‌سازی و اسراف در منابع و دارایی‌ها، این نهادها شانه به شانه بانک‌ها نمی‌زنند؟ و سؤال مهم‌تر چرا دولت هیچ تعهد مستقیمی برای حل مسئله مسکن ندارد و تنها وظیفه خود را واگذاری و فروش زمین و تسهیلات به نهادهای عمومی دیده است؟

می‌توان این‌طور بیان کرد که دولت در برنامه هفتم صرفاً برنامه ساخت مسکن را در نظر دارد، نه برنامه کنترل قیمت و عرضه عادلانه و فرصت خانه‌دار شدن و دسترسی عموم مردم به حق مسکن را. برای تأمین مالی ساخت مسکن، زمین‌های دولت را واگذار کنیم و در حباب سرمایه‌ای بودن زمین بدمیم و خانه را گران‌تر کنیم و اموال عمومی را به نهادهای عمومی واگذار کنیم چراکه می‌خواهیم مسکن بسازیم! آن هم مسکن‌هایی که امیدی به ساخت آن‌ها نیست و معلوم نیست کجا هست و چه خواهانی دارد! کما این که در دو سال اول این دولت هم هیچ اتفاقی نیفتاده است. برنامه در حالی ذکر می‌کند تمام این واگذاری‌ها «برای اجرای طرح‌های حمایتی تأمین مسکن» است که هیچ‌کجا اشاره نکرده است این طرح‌های حمایتی چیست و به چه کسانی تعلق می‌گیرد و چگونه قرار است تعلق بگیرد. همچنین درحالی که قرار بود بخشی از منابع ساخت مسکن از مقرری بیست درصدی تسهیلات بانکی تأمین شود و این امر محقق نشد، حال دولت بنا دارد با فروش زمین‌هایش آن را تحقق ببخشد. دولتی که توان حل معضلات بانکی را نداشته حالا می‌خواهد این ضعف را با واگذاری اموال عمومی جبران کند. سؤال بعدی این است که آیا این نهادها خودشان برای ساخت مسکن زمین کم دارند؟ و آیا تا به حال دارایی‌شان را برای عموم مردم و مستضعفان تبدیل به مسکن کرده‌اند؟

در فصل مسکن، ذیل رویکرد محوری واگذاری مسئولیت دولت در تأمین مسکن به نهادهای توسعه‌ای، اکثریت سیاست‌ها در بهترین حالت، طبقه متوسط و افراد دارای توان مالی نسبی را هدف‌گذاری کرده و



خبری از اولویت حداکثری نیازمندان انتهای طیف و تهیدستان نیست. همچنین در این برنامه به انبوه مسائل انباشته‌شده مستاجران و ریشه‌های پیدایش بحران مسکن نظیر انبوه‌سازی‌ها و مال‌سازی بانک‌ها، توجهی نشده است.

قربانی کردن شهرسازی زیر پای ساخت انبوه مسکن، نقد دیگری است که به لایحه پیشنهادی وارد است. توسعه مسکن یا به‌تعبیر مقدمه لایحه، «توسعه ساخت مسکن» یکی از فصل‌های اصلی لایحه پیشنهادی است. نویسندگان در کلمات اول این فصل، اجرای بند ۹ سیاست‌های کلی را به‌عنوان هدف اعلام کردند: «۹- اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی، پیشران، زیرساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری». این طرح عظیم اقتصادی ملی با آنچه در اسناد بالادستی آمده است همخوانی ندارد و به‌نوعی باعث بی‌نظمی بیشتر در حوزه شهرسازی می‌شود. انگار نویسندگان این بخش از لایحه بیش از آنکه دغدغه وضعیت شهرسازی در کشور را داشته باشند به‌دنبال به‌ثمررساندن طرح‌های عظیم اقتصادی هستند، هرچند این طرح‌ها، پیشران و زیرساختی و روزآمد نباشند. متن پیشنهادی به‌نحوی است که حتی با سندی همچون آمایش سرزمینی که با دغدغه نظم‌بخشی به فعالیت‌ها در جهت توسعه کشور تدوین شده است، نسبتی برقرار نمی‌کند و این برخلاف ماده ۱۱ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه است.

منطقاً بعد از برنامه‌ریزی بلندمدت در قالب برنامه پنج‌ساله، قوانین و آیین‌نامه‌ها و برنامه‌های عملیاتی نیز باید متناسب با برنامه بلندمدت بازنگری یا تنظیم شوند؛ اما در موضوع لایحه پیشنهادی مسیر برعکس طی شده است؛ یعنی قبل از تدوین برنامه هفتم توسعه، قوانین و آیین‌نامه‌ها و حتی اقداماتی در دستور کار دولت قرار گرفته که براساس آن‌ها، لایحه برنامه هفتم تدوین شده است. به بیان دیگر مجری پیش از تصویب برنامه هفتم توسعه، تصمیمش را برای پیشبرد پروژه عظیم اقتصادی در حوزه مسکن گرفته است و بخشی از پروژه را هم پیش برده است. جالب اینجاست که تدوین‌کنندگان به بی‌اعتبار کردن برنامه‌ریزی بلندمدت اکتفا نکرده و از سند برنامه‌ریزی پنج‌ساله برای رفع موانع قانونی اجرای پروژه خود سوءاستفاده نیز کرده‌اند. به‌همین خاطر در اجزای مختلف این سند، تکلیف‌های قانونی مشاهده می‌شود که از جهت جایگاه قانونی تناسبی با هم ندارند. از تعیین تکلیف در امور جزئی تا به‌هم‌زدن قواعد حاکم بر حوزه شهرسازی با هدف تسهیل پروژه ساخت چهار میلیون مسکن. به نظر می‌رسد جریانی که طرح ساخت چهار میلیون مسکن را دستپخت خود می‌داند، در کنار پیشبرد نگاه کارشناسی خود، به‌دنبال انحصاری کردن نظام تصمیم‌گیری در موضوع مسکن و شهرسازی است.

یکی از ارکان نهضت مسکن پس از انقلاب اسلامی، صفرشدن قیمت زمین بود؛ آن‌چنان که در فرمان امام‌خمينی آمده بود: «مشکل زمین باید حل شود». قرار بود در این نهضت، برحسب ایده برگرفته از فقه اسلامی، مالیکت زمین عمومی شود و «به‌هیچ‌وجه پولی در برابر خرید زمین پرداخت نشود». طی دهه‌های بعد، با حادث شدن مشکل مسکن، زمین بیش از هر زمان دیگر به کالایی ارزشمند تبدیل شد. برنامه هفتم، البته در ادامه روند سابق، در پی آن است کاهش درآمدهای نفتی را از طریق زمین‌جبران کند. این دامن‌زدن به کالایی شدن زمین و ورود دولت در بازاری است که «سرمایه‌داری مستغلاتی» در آن دست برتر را دارد. باید محدودیت‌های دولت در تأمین منابع را درک کرد؛ اما نباید اجازه داد این محدودیت، دولت را از نمایندگی منافع عمومی به فروشنده زمین برای تأمین منابع تبدیل کند.

۶- فصل پانزدهم؛ فرهنگ عمومی

برنامه هفتم، رویکردی اقتصادزده، غیراجتماعی و غیرفرهنگی دارد و بخش‌های فرهنگی آن در مواردی همچون فرهنگ عمومی و سلامت اجتماعی بسیار ضعیف و رفع تکلیفی است و البته گاه گزینشی و همسو و مکمل رویکرد کلان سرمایه‌سالارانه نگاشته شده است و در مواردی همچون آموزش و زن و خانواده و جمعیت، مغایر با ارزش‌های اخلاقی و اسلامی نوشته شده است. از طرف دیگر رویکرد اقتصادی غالب، طبق منطق و تجربه، از طریق تعمیق نابرابری‌های فزاینده اقتصادی و طبقاتی، به تعمیق و گسترش شکاف‌ها و مسائل فرهنگی و هویتی منتهی می‌شود؛ شکاف‌ها و مسائلی که بخشی از بدنه حاکمیت و دولت مستقر درباره آن‌ها دغدغه و نگرانی دارند، درحالی که خود، مولد و عامل و گاه موطن آن هستند. بنابراین به نظر می‌رسد علاوه بر غفلت و تغافل طبقاتی طبقه مرفه مذهبی جدید از تبعات فرهنگی، اخلاقی، معنوی، دینی و اجتماعی نابرابری و شکاف طبقاتی و مسائل اقتصادی، برنامه هفتم نیز پیامدهای مخربی در این زمینه در پی خواهد داشت.

از طرفی رویکرد سرمایه‌سالاری از یک سو محدود به عرصه اقتصاد نبوده و ذیل اصالت سود اقتصادی، به عرصه فرهنگ توجه ویژه، جهت‌دار و معناداری دارد. بر همین اساس در ابعاد فرهنگی به‌ویژه فرهنگ عمومی، برنامه‌های توسعه، نه بر فرهنگ و گفتمان عدالتخواهی، مطالبه‌گری، ظلم‌ستیزی و «برادری و

برابری»؛ بلکه بر فرهنگ فردگرایانه و سودمحورانه رقابت، مقاومت، قناعت و سخت‌کوشی تأکید می‌کنند. برای نمونه در ماده ۷۵ لایحه برنامه هفتم بر «روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه» و در ماده ۳۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور بر «الگوی مصرف، ترویج روحیه مشارکت و فرهنگ تعاون و رقابت سالم بین مردم، قناعت و صرفه‌جویی و احترام به کسب و کار حلال، احترام به قانون، تفریحات و اوقات فراغت سالم، ترویج سخت‌کوشی و ساده‌زیستی» تأکید شده است.

از طرف دیگر سرمایه‌داری نگاه منفی و شبه‌نژادپرستانه‌ای به طبقه مستضعف و قشر کارگر دارد و این امر در تأکید همیشگی بر همسویی محرومیت و آسیب‌های اجتماعی مشهود است. این افسانه به‌حدی تولید و ترویج شده که به انگاره مسلط در این عرصه و عرصه‌های علمی، سیاستی، ساختاری و حتی فرهنگی کشور تبدیل شده است. بر همین اساس است که قرارگاه‌ها، مراکز مشاوره، قوانین و برنامه‌های متعددی برای کاهش آسیب‌های اجتماعی مناطق حاشیه‌نشین در نظر گرفته می‌شود. لایحه هفتم نیز متأثر از افسانه مسلط، ذیل فصل ۱۸ تحت عنوان «سیاست داخلی و ارتقاء سلامت اجتماعی» در بند «ح» ماده ۸۵ بر آسیب‌های اجتماعی طبقه مستضعف و قشر حاشیه‌نشین با ادبیات «نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری، حاشیه شهرها و سکونت‌گاه‌های غیررسمی» تأکید کرده و یا در بند «ب» همین ماده بر محیط «کارگری» تأکید مشابه داشته است. همچنین با وجود رواج نفاق و شکاف میان شعار و عمل مسئولان در عرصه اخلاق و سبک زندگی، و به استناد «انسان علی دین ملوکهم» و «ظاهر مردم باطن مسئولان است»؛ برنامه ذیل فصل ۱۵ تحت عنوان «ارتقاء فرهنگ عمومی و رسانه» در بند «ب» ماده ۷۵ تأکید یک‌سویه، توهین‌آمیز و فرافکنانه‌ای بر اصلاح «سبک زندگی مردم» داشته است و از مسئولان که در جایگاه عاملیت محوری پیدایش و گسترش مسائل و آسیب‌های فرهنگی و اخلاقی در سطح جامعه هستند، غفلت کرده است.

این نگاه، فارغ از غفلت از رابطه علی و معلولی مسائل طبقه فرادست و فرودست، و علاوه بر تضاد منطقی و بنیادین با نگاه قرآن و روایت امام خمینی از اسلام پابرهنگان مبنی بر شرافت حاشیه‌نشینان بر متن‌نشینان، با واقعیات عینی و آمارها و پیمایش‌ها نیز مغایر است. برای نمونه و فارغ از مسائل و جرایم ویژه و انحصاری یقه‌سفیدان، کافی است وضعیت کمی و کیفی آسیب‌های فرهنگی اجتماعی اصلی کشور، از جمله مفاسد اخلاقی و دینی، اعتیاد و طلاق دهک‌های بالا و پایین جامعه را با هم مقایسه کرد تا مشخص شود که «موتور تولید آسیب اجتماعی» و «غده سرطان» و «مجرمان مادرزاد» را، نه در جنوب شهرها، بلکه در برج و باروهای شمال کلان‌شهرها باید جست‌وجو کرد. بر همین اساس باید یادآور شد که هرچند فقر شدید، کفر می‌آورد اما پیش و بیش از آن، این ترف است که هم فسق می‌آفریند و هم فقر کفرآور. در ادامه بخشی از مصادیق ضدیت لایحه با معنویت و انسانیت، به‌واسطه تبعیض و تحقیر در جدول ۱۰ ارائه شده است.

ابعاد	موضوع	آدرس
تبعیض طبقاتی	پیامد سیاست‌های محورهای هفت‌گانه	لایحه
تحقیر مطرودان	آسیب‌خیز و بحران‌زا دانستن بافت شهری، حاشیه شهرها و سکونت‌گاه‌های غیررسمی	۸۵ - ح
	تأکید یک‌سویه بر اصلاح «سبک زندگی مردم» و نه مسئولان	۷۵ - ب
	آسیب‌خیز دانستن محیط کارگری	۸۵ - ب
سرمایه‌سالاری فرهنگی	تأکید یک‌سویه بر روحیه مقاومت، کار و تلاش در جامعه	۷۵

جدول ۱۰: مصادیق تبعیض و تحقیر در لایحه برنامه هفتم توسعه

۷- فصل نوزدهم؛ آموزش و پرورش

اگر ارزش محوری در سیاست‌های آموزشی را تحقق عدالت و رفع تبعیض آموزشی بدانیم که در دیدار رهبری با فعالان تعلیم و تربیت نیز بر آن تأکید ویژه شده است و اگر در این راستا مسئله کیفیت بخشی به مدارس دولتی را مهم‌ترین راهبرد تحقق این ارزش سیاستی در دوره کنونی بدانیم، بررسی فصل آموزش در برنامه هفتم توسعه از منظر عدالت آموزشی و کیفیت آموزش دولتی اهمیت جدی‌تری دارد. مشروعیت و کارآمدی برنامه در عرصه آموزش را باید با این ملاک سنجید.



در فصل آموزش برنامه هفتم توسعه، دو جهت‌گیری هویت‌دار، قابل‌شناسایی، نسبتاً منسجم و البته نقدکردنی دیده می‌شود و باقی این فصل، گزاره‌هایی پراکنده است که در بعضی کانون‌ها به هم متصل و با هم مرتبط شده‌اند. «مدرسه‌محوری» و «سامان‌بخشی به نیروی انسانی» آن دو جهت‌گیری اصلی و قابل‌شناسایی در برنامه است که ایده‌محوری‌شان تا حدی مشخص است و می‌توان درباره شیوه پرداخت به آن گفت‌وگو کرد. در این مجال، سیاست مدرسه‌محوری به‌عنوان محور اصلی بحث، بررسی می‌شود.

تاریخ مدرسه پس از انقلاب و امور تربیتی به ما می‌گوید اساس احساس هویت مدرسه و مشارکت فعالانه و خلاق او نه صرفاً در ساختار، بلکه در فرهنگ و فضای مدرسه‌ای است؛ به‌میزانی که مدرسه از روح تربیت سیاسی خالی شد، خموده‌تر و بروکرات‌تر شده است. راه توانمندکردن مدرسه و رشد و بلوغ او نه از دالان تفویض بودجه و رقابت مالی، بلکه از گذر احساس مسئولیت سیاسی و کلان مدرسه و سبقت در خیرات می‌گذرد.

سیاست مدرسه‌محوری از این لحاظ که مسئله‌ای درست به‌نام بلوغ مدرسه را شناسایی کرده، خوب است؛ اما از آن جهت که متوجه ریشه‌ها و لوازم ایجاد پویایی مدرسه نشده، نتوانسته است کلان‌مسئله تمرکزگرایی و عدم مشارکت را کانونی کند که مشخص بشود صرف عدم تمرکز ساختاری و تفویض اختیار مالی، نه‌تنها مسئله‌ای را حل نمی‌کند، بلکه تأکید ویژه بر رقابت مدارس و جذب بودجه بر اساس عملکرد مدرسه، جریان حاکم بر مدارس را به مدارس خصوصی شبیه خواهد کرد. چنان‌که در لایحه برنامه هفتم، بر هیئت‌امینایی شدن و جذب بودجه مبتنی بر ارزیابی عملکرد مدرسه و ایجاد رقابت میان مدارس تأکید شده است.

چنان‌که گفته شد، تحقق عدالت تربیتی به‌عنوان ارزشی اساسی در اینجا و اکنون نظام آموزشی ما را می‌توان به افزایش کیفیت مدرسه دولتی تعبیر کرد و این انتظار می‌رود که تمامی اجزای برنامه، این مسئله را دنبال کنند؛ اما مشاهده می‌شود که برنامه به کیفیت‌بخشی به مدرسه دولتی بی‌اعتناست و حتی شعار آن تنها یک بار، آن‌هم در عبارت «اصل مدرسه‌محوری با تأکید بر تقویت مدارس دولتی»، بدون تبیین نسبت مدرسه‌محوری و تقویت مدرسه دولتی مطرح شده است. بنابراین ایده‌محوری عدالت به‌صورت نمایشی و نمادین در این برنامه جای گرفته؛ و گرنه هدف غایی برنامه را نمی‌توان بدون تغییر برنامه، از ارتقای بهره‌وری و کیفیت مبتنی بر رقابت به بسط عدالت تربیتی تغییر داد.

شعار کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی نباید به ارتقای کیفیت آموزشی تقلیل داده شود. کیفیت‌بخشی مدارس دولتی به‌عنوان مسئله‌ای اساسی در حوزه سیاست‌گذاری مطرح است که هم برخی برنامه‌ها را ایجاد می‌کند و هم باید در برابر برخی برنامه‌ها بایستد و هم سکوت برنامه‌ها را برای تحقق کیفیت مدرسه دولتی در مقایسه با مدرسه غیردولتی برنتابد. هنگامی که از «کیفیت‌بخشی مدارس دولتی»، صحبت می‌کنیم، نتیجه آن باید جذاب‌شدن مدارس دولتی برای مردم باشد و مردم احساس کنند حتی اگر پول ندارند، می‌توانند فرزند خود را در مدرسه باکیفیت ثبت‌نام کنند و کیفیت آموزش و تربیت به پول گره نخورده است؛ اما مفهوم «ارتقای کیفیت آموزشی»، طرح بحثی همیشه‌خوب است و در بخش‌های بسیاری می‌توان آن را پی گرفت و حتی با سلسله علت‌ومعلول‌هایی، بسیاری برنامه‌ها را در راستای کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی اعلام کرد.

انتظار این بود که در برنامه هفتم توسعه، شاخص‌های کمی همچون نسبت تعداد دانش‌آموزان مدارس دولتی به غیردولتی در پایان برنامه آورده شود؛ اما در برنامه، شاخص‌های کمی مطرح نشده و مشخص نیست چگونه قرار است کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی تحقق یابد یا نسبت تعداد مدارس غیردولتی به دولتی چگونه کم‌وزیاد شود.

مطابق آنچه در برنامه ذکر شده، ارزیابی کیفی مدارس متناسب با استانداردها و تخصیص بودجه به مدارس بر اساس ارزیابی عملکرد آن‌ها انجام می‌شود. این ارزیابی نقطه شروع مشخصی ندارد و عنصر زمان نیز در آن آورده نشده است. علاوه بر این، گوناگونی مدارس نیز در این ارزیابی عمکرد دیده نشده است. این نگرانی وجود دارد که به یک مدرسه در منطقه محروم که خدمات کیفی ضعیفی نیز دارد، بر اساس این ارزیابی بودجه کمتری تعلق گیرد و بنابراین مدارس محروم، محروم باقی بمانند.

هنگامی که متناسب با رتبه کیفی خدمات مدارس بودجه ارائه می‌شود، خودبه‌خود میان مدارس رقابت شکل می‌گیرد. در این برنامه، تلقی این است که رقابت باعث افزایش کیفیت آموزش مدارس می‌شود؛ اما این گزاره، گزاره‌ای مغشوش است که لزومی ندارد در همه موارد و بدون توجه به لوازمش درست عمل کند. درست است که تخصیص بودجه ممکن است با تنبیه و تشویق بودجه‌ای، بازوی سیاست‌گذار باشد؛ اما اولاً باید عرصه‌های انحرافی و گلوگاه‌های آن را مشخص کرد و برای آن برنامه داشت؛ مثلاً در مواقعی که این رقابت باعث می‌شود مدارس ضعیف، ضعیف باقی بمانند. ثانیاً لوازم آن

را باید دید. آیا اگر مدیری دغدغه جذب بودجه بیشتر نداشته باشد، کیفیت مدرسه تضعیف شود و سلسله‌وار، تعداد دانش‌آموزش کاهش یابد، حقوق او دستخوش تغییر می‌شود؟ چه سازوکاری هست که این رقابت میان مدارس دولتی به کیفیت بیشتر ختم شود؟

هیئت‌امنایی کردن مدارس، تفویض اختیار به مدرسه، رقابتی کردن مدرسه‌های دولتی و تعیین بودجه با توجه به عملکرد مدارس، در برنامه هفتم محل تأمل بسیار است و نگرانی خصوصی‌سازی آرام با عنوان سیاست مدرسه‌محوری را ایجاد می‌کند. علاوه‌بر نگرانی‌های نظری، از منظر تجربی نیز می‌توان درباره این سیاست تأمل کرد. نمی‌توان بهره‌مندی از مزایای مدرسه‌محوری را انتظار داشت؛ چراکه به پژوهش‌های ارزشیابی این طرح طی دولت‌های قبل توجهی نشده و سازوکاری برای حذف ضعف‌های آن پیش‌بینی نشده است.

بی‌توجهی به عدالت آموزشی در برنامه در حالی به چشم می‌آید که در فصل آموزش برنامه هفتم توسعه عنوانی با نام «کیفیت و عدالت تربیتی» وجود دارد. اگر عدالت آموزشی را در سه بخش مبارزه با فقر آموزشی، مبارزه با تبعیض‌های آموزشی و مبارزه با فساد آموزشی دسته‌بندی کنیم، برنامه هفتم توسعه برای فقرزدایی آموزشی راهکار مشخصی ارائه نمی‌کند. دانش‌آموزان مناطق روستایی، حاشیه و مرزی در برنامه دیده نشده‌اند و در این بخش تنها به مسئله بازماندگان از تحصیل پرداخته شده است. با طرح سیاست مدرسه‌محوری و تأکید بر هیئت‌امنایی شدن و رقابت مدارس و بی‌توجهی به رفع گره‌های تبعیض آور آن در برنامه، این نگرانی جدی به وجود می‌آید که میان مدارس برخوردار و محروم تبعیض ایجاد شود. از منظر مبارزه با فساد آموزشی نیز برنامه به کلی ساکت است.

همچنین بی‌توجهی جدی به عدالت آموزشی و طرح کیفیت‌بخشی به مدرسه، ذیل برنامه‌ای که دارای عقبه تئوریک در اسناد بین‌المللی است و در دولت‌هایی با تضاد ایدئولوژیک و نظری کامل با دولت کنونی نیز به کار گرفته شده است، فقر و تشویش نظری برنامه را نمایان می‌کند. بی‌توجهی به سیاست کیفیت‌بخشی به مدرسه دولتی نیز در برنامه جای سؤال و مطالبه جدی دارد. این در حالی است که انتظار می‌رفت کیفیت‌بخشی به مدرسه دولتی از رهگذر برخی سیاست‌های ولو سلبی مدنظر قرار گیرد.

بنا بر مباحث فوق باید پرسید آیا آرزوی‌های سند موسوم به انتظارات دولت از آموزش‌وپرورش مبنی بر غیردولتی‌شدن ۲۵ درصد مدارس، در مهلت مقرر در آن سند، اجرایی خواهد شد؟ کافی است اندکی آشنایی با واقعیت داشته باشیم؛ پاسخ روشن است: بی‌شک خیر؛ با این حال، نازیبایی امضای رئیس‌جمهور پای ابلاغی بر ضد عدالت آموزشی، در تاریخ آموزش‌وپرورش پس از انقلاب و در تاریخ نابرابری ایران باقی خواهد ماند.

در انتهای گزارش چند پیشنهاد برای اصلاح فصل آموزش برنامه هفتم ارائه شده است.

۸- شفافیت

«قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰)» در ماده ۲۹ دولت را مکلف به تحقق شفافیت کرده است. به‌رغم تکلیف دولت مبنی بر اجرای سامانه در سال اول اجرای برنامه (تا ۱۶ فروردین ۱۳۹۷)، تاکنون هیچ سامانه‌ای با وصف گفته‌شده در اختیار عموم قرار نگرفته است. به‌رغم حکم تبصره ۱ این ماده برای محکومیت مستنکفان از ارائه اسناد و اطلاعات درخواستی به انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی، تاکنون هیچ‌کس نیز منفصل نشده است! قانونگذار شفافیت تکلیف‌شده در صدر این ماده را مقدمه تبصره سوم آن دیده است که بر اساس آن: «دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه، سازوکارهای مناسب در نظامات پرداخت حقوق و مزایا و نظام مالیاتی را به‌نحوی مدون نماید که اختلاف حقوق و مزایای بین مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع این ماده در مشاغل مشابه و شرایط مشابه، در هر صورت از بیست درصد (۲۰٪) تجاوز نکند و در مسیر تصمیم‌گیری قانونی قرار دهد.» اکنون، با وجود گذشت بیش از یک‌سال و نیم از زمان صدور بخش‌نامه، پس از گذشت قریب به هشت سال از زمان ابلاغ قانون برنامه ششم و با وجود گذشت هفت سال از پایان زمان مقرر برای اجرای سامانه، نه‌تنها به نظر می‌رسد اجرای آن از دستور دولت خارج شده است، بلکه به نظر می‌رسد محاکمه مستنکفان از اجراء، از دستور محاکم قضایی و مطالبه و نظارت بر اجرای ماده ۲۹ برنامه ششم، از دستور مجلس شورای اسلامی خارج شده و چه‌بسا از آغاز از دستور کار دو قوه دیگر خارج بوده است.

در این میان آنچه ناامیدکننده است نه عدم اجرای شفافیت، که عدم برنامه‌ریزی برای اجرای آن است. مواردی مانند حمایت و شفافیت در واقع از تعهدات نهاد دولت به جامعه است. استنکاف دولت از اجرای موارد سابقه دارد؛ همچنان که برای نمونه، مطابق ماده ۱۸ برنامه ششم، دولت مکلف به «تدوین برنامه،



برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی چندلایه» است. مفاد این تکلیف در سیاست‌های کلی برنامه هفتم نیز ابلاغ شده است؛ با این حال، با استنکاف نهاد دولت از ایفای تعهدات مذکور، تحقق این تعهد عیناً به سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و سیاست‌های کلی برنامه هفتم منتقل شده است. اگرچه این عنوان در پیش‌نویس لایحه برنامه هفتم مغفول واقع شده بود، با تغییرها و تقلیل‌هایی، در متن نهایی لایحه برنامه هفتم تکرار شده است. در مورد تکلیف شفافیت اما همین تکرار هم روی نداده است و با استنکاف دولت از اجرای آن، تکالیف مرتبط به کلی از برنامه هفتم حذف شده است! در حالی که براساس منطق سیاست‌گذاری می‌بایست تکالیف مربوط، در برنامه هفتم پیشرفته‌تر از قبل، لایه‌های جدیدتری از شفافیت را هدف‌گیری کرده و مجازات مرتبط با استنکاف از اجرای تکالیف مربوط را تقویت کند.

۹- اعتراض

از جمله بحث‌های روز جامعه، مسئله حق اعتراض به‌مثابه بدهی‌ترین حقوق شهروندی است. سالیان اخیر این موضوع به نقل محافل مردمی و کارشناسی تبدیل شده است و جامعه بیش‌ازپیش به ضرورت آن پی برده و نیازمند آن است؛ به‌خصوص در زمانه‌ای که تقریباً در هیچ موضوعی جمع‌بندی مردمی و نخبگانی و حتی در سطوح عالی نظام تصمیم‌گیری وجود ندارد؛ رجوع به نظرات مردم وجود ندارد؛ چه به‌صورت رجوع مثبت، یعنی مشارکت اولیه مردم در مسئله تصمیم‌گیری؛ و چه به‌صورت مشارکت منفی، یعنی اعتراض به تصمیماتی که اشتباه‌بودن آن‌ها مشخص شده است؛ به بیان دیگر امکان اعتراض مردم به تصمیمات اشتباه وجود ندارد. برای نمونه با بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه، متوجه می‌شویم که برای حل اعتراضات و مناقشات آبی یا کاهش اثرات آن‌ها، نه‌تنها هیچ راهکار مشخصی همچون شفافیت حقایق‌ها و مصارف بخش‌های مختلف، در نظر گرفته نشده؛ بلکه این مسئله به‌طور کامل نادیده انگاشته شده و سیاستگذار آن بلا تکلیف گذاشته است. بی‌توجهی به این مسئله در حوزه کار و کارگری نیز مشهود است که در جای خود بدان پرداخته شد.

در چند سال اخیر نیز همگان شاهد بودیم که در مسائل متعددی، اعتراضات اجتماعی به‌دلیل نبود سازوکار مناسب اعتراض یا به‌رسمیت‌نشناختن اعتراضات، تبدیل به پاشنه آشیل نظام شد. فارغ از آن که مبانی انقلاب اسلامی، هر دو نوع مشارکت را لازمه و شرط حیات نظام اسلامی می‌داند، این امر، دیگر به ضرورتی برای بقا تبدیل شده است. در همین چند وقت اخیر نیز طرح‌هایی برای این مسئله در مجلس و دولت و... مطرح شده است اما هیچ‌کدام به نتیجه نرسیده و عجیب آن‌که در برنامه پنج‌ساله هم سخنی از آن به میان نیامده است. در اصل این برنامه صرفاً یک برنامه اقتصادی است و ابعاد دیگر زندگی اجتماعی و حکمرانی در آن لحاظ نشده است. این امر زمانی ضرورت بیشتر می‌یابد که بررسی نشان می‌دهد این برنامه، از خشن‌ترین برنامه‌های بعد انقلاب در کوچک‌سازی دولت و جراحی‌های اقتصادی شدید، آن‌هم طبق معمول به‌صورت چکشی است؛ در حالی که توقع می‌رفت این بخش‌های مهم که تبدیل به اولویت مردم شده است، جایی در برنامه داشته باشد.

۱۰- جمع‌بندی و پیشنهادات

الف- پیشنهادات راهبردی درباره عدالت و تأمین اجتماعی

پیشنهاد اولیه و اساسی، نگارش مجدد لایحه مبتنی بر ابعاد مذکور به‌ویژه عدالت توزیعی، توازن اجتماعی، تأمین اجتماعی و محوریت دهک‌های پایین است. در این زمینه بر مواردی همچون طراحی نظام جامع تأمین و رفاه اجتماعی از طریق تعیین شبکه نیازهای ضروری، استفاده از شاخص‌های مکمل رفاهی، تعیین منابع تأمین مالی، تضمین حقوقی، قضائی و اداری اجرایی، زمان‌بندی اهداف و تعیین سازوکار ارزیابی و پاسخگویی، تعیین دقیق نهادهای متولی، تعیین مخاطب هدف و ملاحظه روند گذشته و وضع موجود تأکید می‌شود. در صورت ممکن نبودن بازنویسی برنامه و در راستای اصلاح اساسی آن، ارائه سیاست‌هایی در جهت عملیاتی‌سازی راهبردهای زیر که برگرفته از ایده‌ها و پیشنهادهای صاحب‌نظران هستند، ضروری به نظر می‌رسد:

۱. اعطای مالکیت ثروت تولیدی به کارگر، نه کارفرما.
۲. منع خصوصی‌سازی نیازهای اساسی مانند آموزش، بهداشت، مسکن.
۳. سازماندهی نظام توزیع تسهیلات بانکی با تأکید بر تسهیلات خرد حداکثری و تسویه بدهی‌های کلان.
۴. اجرای قانون واحد عادلانه پرداخت دستمزد برای همه دستگاه‌های رسمی.
۵. ممنوعیت فوق‌العاده‌های حاصل از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها (مانند سهم ۱۴٫۵ درصدی وزارت نفت از درآمد

نفی و درآمد اختصاصی ۳ همت دانشگاه فرهنگیان).

۶. تعدیل حقوق و مزایای نامتعارف و نجومی مدیران کلان، ورزشکاران، هنرمندان، پزشکان و... از طریق کاهش دستمزد و افزایش پلکانی مالیات.

۷. مشروط کردن نگهداشت مالی متخصصان به نبود خدمات ارزان تر و برابری فرصت برای شایستگان.

۸. منع پرداخت مازاد از بیت‌المال به خاطر دو یا چندشغله شدن.

۹. ممانعت از پدیده آفازادگی و اصلاح قانون انتصابات و بازتوزیع سمت‌های خویشاوندی.

۱۰. مخروط واژگون پرداخت در مقامات (روند کاهش).

۱۱. فراهم‌سازی امکان شکایت مستضعفان از حکومت درباره پرداخت نشدن سهمشان، بسترسازی امکان شکایت از مسببان و پیگرد آسیب‌دیدگان از سیاست، تدابیر و مصوبات و مصونیت قضایی تظلم‌خواهی مجازی و واقعی.

۱۲. جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به زیر خط فقر با تضمین سطح پایه خدمات.

پیشنهاد اصلاحی فصل تأمین اجتماعی:

ماده ۳۱- به منظور توسعه عدالت اقتصادی و بهبود توزیع درآمد، اقدامات زیر تا پایان سال اول برنامه انجام می‌شود:

الف- دولت مجاز است در راستای عدالت در توزیع درآمد، مبارزه با قاچاق، بهینه‌سازی مصرف انرژی و فراهم‌سازی زیرساخت‌های لازم، براساس آیین‌نامه اجرایی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدامات لازم را برای بهره‌مندی مساوی ایرانیان ساکن در کشور از یارانه حامل‌های انرژی به عمل آورد.

نظر	مخالف
توضیح	با توجه به سیاق متن، شرایط کشور و تجربه گذشته، از جمله در آذر ۱۳۸۹، آبان ۱۳۹۸ و اردیبهشت ۱۴۰۱، می‌توان انتظار داشت که در صورت اجرایی شدن این ماده به اسم عدالت، شاهد تحقق مجدد سیاست تعدیل و در واقع «شوکرمانی» تورم‌زا و تحمل تبعات اقتصادی، اجتماعی و حتی امنیتی آن خواهیم بود.
پیشنهاد	حذف شود.



گروه مطالعات اجتماعی

پ- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با طراحی نظام تأمین اجتماعی چندلایه، مبتنی بر آزمون وسیع، با هدف کاهش فقر مطلق و بهبود توزیع درآمد، با شناسایی اقشار کم‌درآمد با رویکرد اجتماع‌محور نسب به ارائه اقلام ضروری در قالب بسته معیشتی پایه، به خانوارهای کم‌درآمد به صورت یارانه نقدی یا کالا برگ الکترونیکی اقدام نماید.

نظر	موافق، در صورت اصلاح
توضیح	کلی است و جزئیات نظام تأمین اجتماعی از جمله بازه زمانی و شاخص را مطرح نکرده است. عبارت «توزیع درآمد» در این بند اشتباه است. موضوع بند، توزیع ثروت است. عبارت «اقشار کم‌درآمد» مبهم و نسبی است. ممکن است درآمد یک فرد یا طبقه به نسبت بالاترین دهک کم باشد اما نیازمند حمایت نباشد. عبارت «اقشار فقیر»، نیازمند و به بیان دقیق‌تر طبقه مستضعف جایگزین شود. در ماده ۳۰، حذف فقر مطلق هدف‌گذاری شده است و اینجا کاهش آن مطرح شده است. هماهنگی ادبیات و انطباق اهداف در این زمینه لازم است. اشاره کلی به رویکرد اجتماع‌محور شده است. به رویکرد توانمندسازی توجه نشده است. معیار تناسب در نظام تأمین اجتماعی، نیاز است. این بند، «آزمون وسیع» را معیار و مبنای ارائه خدمات ذیل نظام تأمین اجتماعی قرار داده است. قضاوت درباره این مسئله، منوط به محتوای این آزمون است.
پیشنهاد جایگزین	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است با طراحی نظام تأمین اجتماعی چندلایه، مبتنی بر آزمون وسیع، با هدف حذف فقر مطلق و بهبود توزیع ثروت، با شناسایی افراد و خانوارهای طبقه مستضعف با رویکرد اجتماع‌محور، جهت اختصاص اقلام ضروری در قالب بسته معیشتی پایه به آنان به صورت یارانه نقدی یا کالا برگ الکترونیکی اقدام کند.

ت- وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است تا پایان سال اول برنامه، پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار را به‌طور کامل راه‌اندازی نماید. دستگاه‌های اجرایی که به هر شکل از اقشار آسیب‌پذیر حمایت می‌کنند مکلفند تمامی حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق پنجره واحد خدمات حمایتی وزارت مذکور ارائه دهند. متقاضیان دریافت حمایت‌ها باید از طریق

پنجره واحد خدمات حمایتی برای دریافت حمایت‌های مذکور اقدام کنند.

نظر	موافق، در صورت اصلاح
توضیح	عبارت «دستگاه‌های اجرایی» در این بند، مبهم بوده و به نظر می‌رسد برخی از نهادهای عمومی غیردولتی را شامل نمی‌شود. اشاره‌ای به سازوکار ارائه گزارش عملکرد، ارزیابی، اثرسنجی و پاسخگویی نشده است. عبارت «اقشار آسیب‌پذیر» اشتباه است چراکه معلول‌نگر بوده و علت فقر را به خود فقرا نسبت می‌دهد، نه ساختارها و توزیع نابرابر. عبارت «طبقه مستضعف» جایگزین شود. در نظام تأمین اجتماعی دولت موظف است نیازمندان را شناسایی و در جهت ارائه خدمات به آن‌ها اقدام کند و ادای حقوق آن‌ها را به مراجعه و تقاضای نیازمندان، خاصه به صورت الکترونیکی منوط نکند. در ضمن برای متقاضیانی که امکان و توان مراجعه الکترونیکی ندارند، باید حق استفاده از خدمات از مسیر مکمل تأمین شود.
پیشنهاد جایگزین	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است تا پایان سال اول برنامه، پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیک رفاهی افراد یا خانوار را به‌طور کامل راه‌اندازی نماید. دستگاه‌های اجرایی دولتی و غیردولتی که به هر شکل از اقشار مختلف طبقه مستضعف حمایت می‌کنند مکلف‌اند در راستای هماهنگی، ارزیابی، اثرسنجی و پاسخگویی، تمامی حمایت‌های نقدی و غیرنقدی خود را از طریق پنجره واحد خدمات حمایتی وزارت مذکور ارائه دهند. همچنین وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است سازوکار لازم مبتنی بر نیازمندی‌های فعال را ایجاد کند تا از این طریق، همه مشمولان بتوانند برای دریافت حمایت‌های مذکور از راه‌هایی نظیر پنجره واحد خدمات حمایتی اقدام کنند.



ج- بنیاد شهید و امور ایثارگران با توجه به شأن و منزلت خانواده معظم شهدا و ایثارگران و ضرورت توسعه خدمات‌رسانی به ایشان از طریق مراجع ذیربط و با هدف تقویت عدالت و حمایت هدفمند، ارتقاء اثربخشی و افزایش رضایتمندی جامعه هدف در ارائه خدمات، بنیاد شهید و امور ایثارگران مکلف است تا پایان سال اول برنامه نسبت به اصلاح، تنقیح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران، از جمله قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و اصلاحات بعدی آن، قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز، از کارافتاده و مفقودالاثر انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و اصلاحات بعدی آن، قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی متناسب با نوع و سابقه ایثارگری، میزان از کارافتادگی با لحاظ سن و دهک درآمدی اقدام، و مراتب را جهت انجام اقدامات قانونی لازم به هیئت دولت گزارش نماید.

نظر	مخالف
توضیح	موضوع، وابسته به نوع اصلاح است و نمی‌توان درباره جزئیات آن قضاوت کرد اما هرچند این امر ضرورتی انکارناپذیر دارد اما تداوم توجه ویژه به این قشر، در کنار کم‌توجهی به سایر اقشار مستضعف، نه تنها بلاوجه بوده بلکه حتی می‌تواند در ایجاد ذهنیت عمومی منفی و خدشه در کرامت و منزلت اجتماعی این قشر اثرات منفی داشته باشد. این مسئله زمانی اهمیت مضاعف می‌یابد که ۷۵ درصد از سه دهک پایین جامعه، یعنی حدود ۷ میلیون خانوار شامل حدود ۲۱ میلیون نفر مشمول هیچ‌گونه پوشش حمایتی نیستند. بنابراین بهتر است بندهایی برای مسائل اصلی سایر اقشار، از جمله جمعیت زیر خط فقر، کودکان بی سرپرست، زنان سرپرست خانوار، معلولین، کودکان کار، مددجویان نهادهای حمایتی، سالمندان، بیکاران، شاغلان غیررسمی و کارگران اختصاص داده شود و در غیر این صورت، این بند نیز حذف شود. در ضمن در سال‌های گذشته امتیازات ویژه و انحصاری در این زمینه لحاظ شده که تداوم بخشی به آن‌ها نیازمند بازنگری است.
پیشنهاد	حذف شود.

ب- پیشنهادات راهبردی در حوزه کار و کارگری

۱- احیای سه‌جانبه‌گرایی در شورای عالی کار با قید تساوی اعضای نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت در شورا و همچنین عدم عضویت ذی‌نفعان دولتی (دستگاه‌هایی که مالک یا سهامدار شرکت‌های

دولتی هستند (در شورا) با توجه به نقش تنظیم‌گری دولت).

- ۲- طراحی سازوکارهای لازم به منظور متعهد کردن دولت به اجرای سیاست‌های اشتغال کامل.
- ۳- ایجاد نظام جامع و یکپارچه ایمنی در کشور و اصلاح سازوکارهای مربوط به ایمنی در محیط کار، براساس بازنگری در فصول سوم، چهارم و یازدهم قانون کار و مقررات شورای عالی حفاظت فنی.
- ۴- طراحی سازوکاری به منظور انتقال کارگران بخش غیررسمی به رسمی؛ ناظر به فصل اول و دوم قانون کار و مشمول حقوق و تکالیف مندرج در فصول قانون کار قراردادادن سالیانه ۲۵ درصد افراد شاغل در بخش غیررسمی.
- ۵- ایجاد ظرفیت در قانون تعاون برای تأسیس تعاونی‌های کارگرمالک به منظور گسترش کار سازمان‌یافته و جمعی.
- ۶- اولویت تأمین معاش متعارف همه کارکنان در هنگام کمبود منابع در اداره مربوط و به‌صفر رساندن شاغلان فقیر.
- ۷- تعیین نرخ دستمزد بر حسب ارزش افزوده صنایع و بهره‌وری کار، تعیین کف پرداخت به‌قدر کفاف، و سقف پرداخت به‌قدر رفاه متعارف با دامنه تفاوت متوازن.
- ۸- رشد دستمزد واقعی و افزایش قدرت خرید کارگران و ترمیم حقوق کارگران در طول سال، حداقل به تناسب نرخ واقعی تورم.
- ۹- وضع مقررات حمایتی از کارگران در برابر اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان و ایجاد سازوکارها و ظرفیت‌های حقوقی لازم در مراجع حل اختلاف، جهت رسیدگی به دعاوی مرتبط با اقدامات تبعیض‌آمیز کارفرمایان.
- ۱۰- اصلاح سازوکارهای عدالت‌خواهی در محیط کار براساس بازنگری در فصل هفتم و نهم قانون کار و اصلاح سازوکارهای مصونیت‌بخشی به نمایندگان تشکل‌های کارگری با بازنگری در فصل ششم قانون کار.
- ۱۱- رفع نابرابری‌هایی همچون تبعیض کار قراردادی و پیمانکاری و رسمی.
- ۱۲- تأسیس صندوق ملی بیمه بیکاری و اصلاح قوانین تأمین اجتماعی و بیمه بیکاری بر اساس سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و سند ملی کار شایسته.
- ۱۳- اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل در واحدهای مشمول و گسترش ضریب پوشش آن در واحدهای کمتر از ۵۰ نفر با هدف دستیابی به عدالت مزدی و کاهش نابرابری.
- ۱۴- گسترش و تقویت پیمان‌های دسته‌جمعی و افزایش ضریب پوشش آن در صنایع مختلف.
- ۱۵- الزام به تنظیم استانداردهای لازم برای کیفیت‌بخشی به کارآموزی و ارتباط نظام مهارت با صنعت و دانشگاه.

ج- پیشنهادات راهبردی درباره آموزش

۱. هدف سیاست کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی، جذاب‌شدن و انتخاب بدون اکراه مدرسه دولتی در مقایسه با غیردولتی، برای مستضعفان است. برای تحقق این هدف، کاهش یا حذف هزینه‌های حاکمیت در حمایت از مدرسه غیردولتی و گسیل بودجه آن به سوی مدارس دولتی و حذف ساختارهای دولتی ضد مدرسه دولتی، در برنامه هفتم ضرورت دارد. مثال‌هایی که در ادامه می‌آید تنها نمونه‌هایی کوچک از مجموعه اقداماتی است که می‌توان در جهت سلبی و مبارزه با قوانین و ساختارهای ضد این سیاست محوری در برنامه هفتم مدنظر داشت:
 - لغو مجوز تأمین دولتی معلمان مدارس غیردولتی وابسته به دستگاه‌ها، با تعهد تأمین حقوق توسط آن‌ها که مدارس دولتی را از معلمان خوب خالی کند.
 - حذف معافیت‌های مالیاتی مدارس و مؤسسات آموزشی غیردولتی.
 - انحلال صندوق حمایت از مدارس غیردولتی.
 - حذف هرگونه رابطه میان مؤلفان کتب درسی و مؤسسات کمک‌آموزشی، برای رفع تعارض منافع.
۲. نبود شفافیت آماری در آموزش و پرورش، سنجش وضع مدرسه دولتی را پیچیده کرده است؛ به‌گونه‌ای که قبولی کنکور و امکانات سمپاد یا شاهد، ذیل کیفیت مدارس دولتی معنا می‌شود. شفاف‌شدن و دسترس‌پذیری هدفمند آمارهای تفکیکی آموزش و پرورش، از زیرساخت‌های جدی در کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی است که در برنامه هفتم می‌توان برای تحقق آن راهکار داشت.
۳. کیفیت‌بخشی به مدرسه دولتی محتاج انتخاب نقطه‌ای کانونی و پیش‌ران است که آن کانون را می‌توان مدرسه روستا در نظر گرفت. اهمیت رسیدگی به محرومان، تعداد مقبول مدارس روستایی برای شکل‌گیری تحول و انسجام هویتی در این مدارس، پیش‌رانی آموزش روستایی را نشان می‌دهد. ایجاد ساختاری خاص متمرکز بر آموزش روستا، فراتر از ساختار کنونی، در برنامه هفتم مطلوب است.
۴. به‌کارگیری ظرفیت‌های بخش مردمی متشکل یا انفرادی که دغدغه انتفاع مالی ندارند و داوطلب همکاری با مدرسه هستند، چه‌بسا در کیفیت‌بخشی به مدرسه دولتی نهضت ایجاد کند. همچنین الزام و بسترسازی برای پذیرش مسئولیت‌های اجتماعی غیردولتی‌ها در قبال مدارس دولتی، از زیرساخت‌های لازم کیفیت‌بخشی به مدارس دولتی است. بسترسازی برای این امور را می‌توان در برنامه هفتم در نظر داشت.



۵. دال مرکزی کیفیت بخشی به مدرسه، پویایی و هویت دار بودن و رشید بودن مدرسه است. تقویت تشکیلات دانش آموزی و معلمی، هم مدرسه را پویا می کند و هم می تواند مقاومت در برابر تحول مدرسه را بشکند. تجربه امور تربیتی و فضای پویا و انقلابی مدارس در دهه شصت، این موضوع را تأیید می کند و صرف تأکید بر مدیریت مدرسه محور و تمرکز دایمی خنثی در لایحه برنامه هفتم، مسئله را تبیین و حل نمی کند. تشکیلات دانش آموزی که می تواند دانش آموز را از منظر تربیتی تولید کننده بار بیاورد نیز با جهت گیری تربیتی برنامه هفتم که عمدتاً بر مصرف تربیتی دانش آموزان تأکید دارد، بسیار متفاوت خواهد بود.



منابع و مآخذ

- قرآن کریم
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی
- لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۴۰۲-۱۴۰۶)، ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه کشور
- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)
- گزارش وضعیت فقر و نابرابری در دهه ۹۰، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دفتر مطالعات اجتماعی، تیر ۱۴۰۰
- گزارش وضعیت فقر و ویژگی فقر در دهه گذشته (دهه ۹۰)، زهرا کاویانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۸۹۵۵
- گزارش بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه؛ اظهار نظر کلی در خصوص لایحه، کلیه کارشناسان دفتر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی با همکاری سایر دفاتر، شماره مسلسل: ۱۹۰۵۱
- گزارش تشکل‌های کارگری و حقوق کارگران در برنامه هفتم توسعه، عباس گرگی و محمدتقی ضرغام‌افشار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۸۸۴۴
- گزارش بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۱۰): موضوعات راهبردی بخش عمومی (ارزیابی عملکرد سیاست‌های حمایتی قانون برنامه ششم توسعه)، مهدی شیخ زین‌الدین و علیرضا قادری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل: ۲۳۰۱۹۵۵
- گزارش بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر، مسعود فراهانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۲۱۰۱۹۱۹۶
- گزارش بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۲۴): ارزیابی و انطباق مواد بیمه‌های اجتماعی با اصول بنیادین تأمین اجتماعی، شهاب‌الدین فولادی‌مقدم و وحید برسپاه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل: ۱۹۱۱۸
- گزارش ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، توفیق حسین زاده لنج‌آبادی و سیدجعفر حسینی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۸۳۰۹
- گزارش چارچوب مفهومی تدوین پیوست عدالت، محمد تقی نظریان مفید، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حکمرانی، شماره مسلسل: ۱۸۳۶۰

