بی‌انضباطی دولت در تنظیم لوایح برنامه هفتم توسعه و بودجه سال آینده اعتراض برخی نمایندگان مجلس را برانگیخت

بودجه بدون برنامه

رقم یارانه در سال ۱۴۰۲ تغییری نخواهد کرد و مردم می‌توانند انتخاب کنند از کالابرگ استفاده کنند یا یارانه به حساب‌شان واریز شود/ حداقل حقوق مصوب به ۵ میلیون و ۶۰۰ هزار تومان می‌رسد

عکس: خانه ملت

شرق: دولت حدود هفت ماه برای تنظیم لایحه برنامه هفتم توسعه تأخیر داشته است و حالا در شرایطی که فقط نزدیک به دو ماه تا پایان سال باقی مانده است، لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را خارج از تشریفات معمول و نصفه و نیمه به مجلس فرستاده است. این بی‌انضباطی اما بارها صدای اهالی بهارستان را درآورده و دیروز در صحن علنی مجلس دوباره محل بحث شد و برخی نمایندگان خواهان مدارا با کابینه ابراهیم رئیسی شدند اما محمدباقر قالیباف، رئیس مجلس اعلام کرد که قانون بررسی بودجه روال خودش را دارد و به بهانه تعامل با دولت نمی‌شود آن را زیر پا گذاشت. بااین‌حال و در شرایطی که برنامه ششم توسعه امسال به خواست دولت تمدید شده بود، شورای نگهبان دیروز در خبری فوری از تصویب قانونی خبر داد که سازوکار بررسی لایحه بودجه را تغییر داده است.

اعتراض مجلس به بی‌انضباطی دولت

دولت سیزدهم حدود هفت ماه برای ارائه لایحه برنامه هفتم توسعه تأخیر داشته و به جای آن درخواست تمدید برنامه ششم توسعه را برای امسال داشته است.

با وجود این اما نه‌تنها هنوز لایحه برنامه هفتم توسعه را به مجلس نرسانده که تکلیف لایحه بودجه سال آینده هم مشخص نیست. برخی نمایندگان می‌گویند که دولت لایحه بودجه ۱۴۰۲ را نصفه و نیمه فرستاده و مجلس شرط کرده تا زمانی که دولت لایحه برنامه هفتم توسعه را ندهد، لایحه بودجه را اعلام وصول نکند. در این زمینه علیرضا سلیمی، عضو هیئت‌رئیسه مجلس به فارس گفته است که بر اساس ماده ۱۸۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، دولت موظف است لایحه برنامه توسعه را حداکثر تا خرداد آخرین سال برنامه به مجلس برساند اما دولت سیزدهم در این موضوع برخلاف قانون رفتار کرده و مجلس از شهریور امسال تاکنون سه نامه به دولت نوشته است تا لایحه برنامه هفتم را زودتر برساند. حالا کابینه ابراهیم رئیسی نه‌تنها لایحه برنامه هفتم توسعه را به مجلس نرسانده که لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را هم نیمه‌کاره راهی بهارستان کرده است. سلیمی در این زمینه گفته است «دولت بخشی از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را به مجلس ارائه کرده است و هنوز جداول و ردیف‌های بودجه در آن نیست و فقط ماده واحده و تبصره‌ها را ارائه کرده است؛ از طرفی طبق ماده ۱۸۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، وقتی دولت لایحه بودجه را بعد از مدت قانونی ۱۵ آذر ارائه کند، باید همراه آن لایحه یک‌دوازدهم یا دودوازدهم بودجه را هم ارائه کند که دولت آن را هم به مجلس نداده است». او در ادامه افزود: «دولت لایحه ناقصی به مجلس ارائه کرده است که ما نمی‌دانیم با آن چه کار کنیم، اولا ردیف بودجه‌ها و جداول ندارد، ثانیا لایحه چنددوازدهم همراه آن نیست، ثالثا سؤال این است که لایحه بودجه براساس کدام برنامه نوشته شده است؟

عضو هیئت‌رئیسه مجلس درباره اینکه قانون برنامه ششم تا آخر سال جاری تمدید شده است، گفت: «قانون برنامه ششم تا آخر سال ۱۴۰۱ است، اما لایحه بودجه مربوط به سال ۱۴۰۲ می‌شود. یعنی معلوم نیست براساس کدام برنامه باشد!».

سلیمی تأکید می‌کند هرچند سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغ شده است اما «سیاست‌های کلی را نمی‌توان گفت که قانون برنامه است. برنامه باید قابلیت اجرا داشته باشد، برای مثال در سیاست کلی اگر گفته شود رشد اقتصادی سالی هشت درصد باشد در قانون برنامه باید گفته شود این نرخ رشد در سال اول چقدر باشد و چه میزان از رشد از محل نفت و چقدر از محل درآمد غیرنفتی باشد و درواقع سیاست‌های کلی استراتژی و راهبردهای کلان و دورنماها را ترسیم می‌کند اما برنامه باید یک برش زمانی از افق‌ها را نشان دهد که در هر برش چه میزان از اهداف برنامه محقق شود».

عضو هیئت‌رئیسه مجلس می‌گوید که اگر دولت هرچه سریع‌تر تکلیف برنامه هفتم توسعه و بودجه سال ۱۴۰۲ را روشن نکند، کسری بودجه رخ داده که آن‌هم به معنای چاپ پول و تورم در کشور می‌شود. به‌جز این تکلیف فعالان اقتصادی روشن نیست و بی‌برنامگی موجب به‌هم‌ریختن اقتصاد می‌شود.

قالیباف: روال قانونی بررسی بودجه را زیر پا نمی‌گذاریم

در این میان اما برخی نمایندگان مانند میرتاج‌الدینی در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی خواهان تعامل مجلس با دولت شده و گفتند که نزدیک دو هفته است که دولت لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ را به بهارستان ارسال کرده اما از آنجا که دولت برنامه هفتم را هنوز ارائه نکرده، هیئت‌رئیسه لایحه بودجه را نگه داشته تا دولت برنامه هفتم را تکمیل کند. بدین‌ترتیب ما دو هفته از رسیدگی به لایحه بودجه سال آتی عقب افتاده‌ایم و با ادامه روند با مشکل روبه‌رو خواهیم شد. آنها گفتند که مجلس با دولت تعامل کند و برنامه ششم توسعه تمدید شود تا نمایندگان بتوانند لایحه بودجه را بررسی کنند و سپس به سراغ بررسی برنامه هفتم توسعه بروند اما محمدباقر قالیباف، رئیس مجلس شورای اسلامی با این موضوع مخالفت کرد و گفت که «ما نمی‌توانیم مجلس شورای اسلامی را سلیقه‌ای اداره کنیم. تعامل بدین معنا نیست که ما پا روی قانون بگذاریم، ماده ۱۸۰ آیین‌نامه دقیقا مشخص کرده که چگونه باید روند بررسی برنامه پنج‌ساله در مجلس شورای اسلامی صورت گیرد. ما نمی‌توانیم بودجه‌ای تصویب کنیم که قانون برنامه نداشته باشد». او تأکید کرد: «در ماده ۱۸۴ نیز گفته شده که اگر بودجه بعد از ۱۵ آذرماه به مجلس شورای اسلامی آمد باید سه‌دوازدهم نیز ضمیمه آن باشد. از سوی دیگر جداول بودجه نیز باید همگام با آن باشد اما هنوز جداول بودجه هم نیامده است و ما اجازه تمدید برنامه ششم را نداریم. براساس توافق صورت‌گرفته قرار شده به‌سرعت در دی‌ماه، دولت برنامه هفتم توسعه را تقدیم مجلس کند و از آنجا که از ۱۵ آذرماه نیز گذشته است، بودجه چنددوازدهم ضمیمه لایحه شود، مجلس شورای اسلامی نیز با سرعت ابتدا برنامه هفتم توسعه را بررسی می‌کند و اگر به بودجه نرسیدیم، براساس ماده ۱۸۴ بودجه چنددوازدهم به تصویب می‌رسد».

سازوکار بررسی بودجه تغییر کرد

بااین‌حال بازهم مجلس یک بار دیگر به کمک دولت سیزدهم آمد و حالا در شرایطی که تنها حدود دو ماه تا پایان سال باقی مانده است، طحان‌نظیف، سخنگوی شورای نگهبان در یک گفت‌وگوی تلویزیونی اعلام کرده است که با موافقت شورای نگهبان سازوکار بررسی بودجه تغییر کرده و بودجه باید در دو مرحله به مجلس تقدیم شود. او با اشاره به تأیید طرح اصلاح مواد ۱۸۰ و ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس گفته است که «براساس این طرح، بودجه کل کشور باید در دو بخش و در دو مرحله به تفکیک بخش احکام و ارقام و جداول تقدیم به مجلس شود». البته پیش از این هم مجلس ۱۸ آبان امسال طرح الحاق یک تبصره به ماده ۱۸۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی را که به تغییر در نحوه بررسی لایحه بودجه سنواتی در مجلس بازمی‌گشت بررسی کرده و درنهایت آن را به تصویب رساند. نمایندگان مجلس در این مصوبه دولت را مکلف کردند تا لوایح بودجه سنواتی را در دو بخش احکام و جداول تفصیلی بودجه در دو مقطع زمانی به مجلس ارائه کنند. سخنگوی شورای نگهبان درباره سرنوشت این مصوبه گفت که مصوبه مورد اشاره که در رفت و برگشت میان مجلس و شورای نگهبان بوده به تأیید این شورا رسیده است.

براساس این طرح، بودجه کل کشور باید در دو بخش و در دو مرحله به تفکیک بخش احکام و ارقام و جداول تقدیم به مجلس شود؛ یعنی در ابتدای آبان ماه هرسال، قسمت اول بودجه که ماده‌واحده و مشتمل بر احکام مورد نیاز برای اجرای بودجه کشور است و سقف منابع بودجه، ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی بودجه عمومی دولت و همچنین برآورد منابع و مصارف است، در ابتدا تصویب شود و سپس قسمت دوم لایحه که شامل ارقام و جداول است به مجلس تقدیم می‌شود.

یارانه بیشتر می‌شود؟

در این شرایط عجیب و متفاوت بودجه‌ای اما برخی رسانه‌ها در جریان جزئیات بودجه‌ای قرار گرفته‌اند که حتی مجلس حاضر به اعلام وصول آن نیست. براساس جزئیاتی که برخی رسانه‌ها مانند ایسنا و تسنیم از لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ منتشر کرده‌اند، سال آینده دولت بنا ندارد که میزان یارانه نقدی را تغییر دهد و یارانه‌های ۳۰۰ هزار تومانی و ۴۰۰ هزار تومانی ادامه دارد. از سوی دیگر طرح کالابرگ الکترونیکی که در استان هرمزگان اجرائی شده، در سال آینده ادامه پیدا خواهد کرد. بر این اساس مردم می‌توانند انتخاب کنند که یارانه نقدی می‌خواهند یا کالابرگ الکترونیکی. ایسنا همچنین گزارش داده است در لایحه بودجه ۱۴۰۲، دولت برای حقوق کارکنان افزایش ۲۰درصدی را نسبت به سال گذشته به‌صورت متوسط در نظر گرفته است که در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی این میزان افزایش، سال آینده اعمال خواهد شد و حق عائله‌مندی و اولاد نیز به ترتیب ۵۰ و ۱۰۰ درصد افزایش پیدا خواهد کرد. در لایحه بودجه امسال، متوسط افزایش حقوق کارکنان ۱۰ درصد تعیین شد که البته دولت برای حقوق کارکنان، افزایش پلکانی را پیش‌بینی کرده بود؛ به‌گونه‌ای که مقرر شد افزایش حقوق بین پنج تا ۲۹ درصد متغیر باشد. بر همین اساس، حداقل حقوق کارکنان چهار میلیون و ۵۰۰ هزار تومان در لایحه بودجه امسال در نظر گرفته شده بود که در قانون بودجه حداقل حقوق به پنج‌میلیون و ۶۰۰ هزار تومان رسید.

تصمیم به افزایش قیمت بنزین صحت دارد؟

درباره قیمت بنزین در سال آینده هم گمانه‌زنی‌ها فراوان است و برخی معتقد هستند که دولت کسری بودجه خود را با افزایش قیمت بنزین جبران خواهد کرد.

در این میان برخی نمایندگان مانند محمدرضا پورابراهیمی، رئیس کمیسیون اقتصادی از ناترازی قابل‌توجه بودجه و کسری ۴۰۰ هزار میلیارد تومانی بودجه امسال گفته بود اما حمیدرضا حاجی‌بابایی، رئیس کمیسیون برنامه‌وبودجه مجلس در گفت‌وگو با خانه ملت هرگونه کسری بودجه امسال را رد کرده و این موضوع را نقطه قوت اقدامات دولت دانسته است! هرچند نمایندگان دیگری از نشست‌های کمیسیون اقتصادی مجلس و محمدرضا فرزین، رئیس بانک مرکزی خبر می‌دهند و می‌گویند که این نشست‌ها برای هماهنگی درباره بازار ارز و مسائل کسری بودجه بوده است. در هر صورت نمایندگان مجلس چه آنهایی که مانند رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس از ناترازی شدید بودجه امسال خبر می‌دهند و چه آنهایی که مانند رئیس کمیسیون برنامه‌وبودجه از عملکرد موفق بودجه‌ای دولت می‌گویند، هر دو طیف اعتقاد دارند که بنزین سال آینده افزایش قیمت نخواهد داشت.

همشهری‌آنلاین هم در این زمینه به جزئیات لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ اشاره کرده و نوشته که درآمد دولت از محل منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی تغییر چندانی نکرده است؛ بنابراین به نظر می‌رسد دولت تصمیمی برای افزایش قیمت بنزین ندارد.

ادامه از صفحه اول

کدام مسئله؟

ماه‌ها طول کشید و دریافتیم که کسی پیگیر این پیشنهاد نیست و رها کردیم. تا اینکه در سال ۱۳۹۵ پیشنهاد اولیه دوستان ما در قالب پروژه «آینده‌پژوهی ایران در سال ۱۳۹۶» در مرکز بررسی‌های استراتژیک نهاد ریاست‌جمهوری کلید خورد و البته نتایج آن با تأخیر فراوان و در بهار ۱۳۹۶ منتشر شد. اگرچه در این پروژه مشارکت نکردم، اما همان نکاتی را که پیشنهاد داده بودم نیز کنار گذاشتند و در آنچه تهیه شد -که مدعای علمی‌بودن بر پیشانی‌اش نقش بسته بود- با درک و دانش محدود و نگرش افراد کم‌سوادی همچون حقیر چنگی به دل نمی‌زد. دوستان در پژوهش مدنظر صد مسئله مهم ایران در سال ۱۳۹۶ را شناسایی و اولویت‌بندی کرده بودند که فهرست آن همچنان در دسترس است.* اگر امروز به آنها نگاهی بیندازید، درمی‌یابید که بخش شایان توجهی از آن صد مسئله، اساسا دیگر فاقد موضوعیت است و برخی از «مسئله‌ها» نیز در آن مقطع زمانی، صرفا متأثر از کشمکش‌های سیاسی و جناحی در اولویت قرار داشته است! یعنی اولویت دولت بوده و نه اولویت ملی. نمی‌خواهم وارد کاستی‌ها و اشکال‌های آن گزارش شوم، اما با ارجاع به سابقه، خواستم به این مهم اشاره کنم که حتی اگر بخشی از آن «مسائل» در زمان خودش مدیریت می‌شد، کشور در وضعیت امروز قرار نمی‌گرفت.

مسئله چیست و سطوح و ابعاد آن کدام‌اند؟ سؤالی بنیادین در دانش مدیریت -به‌ویژه گرایش سازمان- که می‌تواند در کلیه شئون اجتماعی و حتی شخصی برای ما مفید باشد. مسئله فی‌نفسه پدیده شومی نیست و نشان‌دهنده حرکت رو به جلو در یک سازمان است. چه این سازمان را یک شرکت خصوصیِ خانوادگی فرض بفرمایید یا یک هلدینگ بین‌المللی اقتصادی یا یک دولت و نظام حکمرانیِ، در همه آنها وجود «مسئله»، نشان‌دهنده حیات و پویایی سازمان است و مشکل در پدیدارشدن مسائل نیست. اما این مسائل اگر در زمان مشخص مدیریت و مرتفع نشوند، نمایانگر بیماری و نقص سازمان بوده و تا فروپاشی سازمان پیش خواهند رفت. برای تبیین بهتر، مثالی ساده عرض می‌کنم. فرض کنید شما مدیر یک شرکت یا کسب‌وکار خصوصی کوچک هستید و برای سازمان شما یک مسئله به وجود می‌آید: «فردا چک داریم و باید آن را تأدیه کنیم!». به این عبارت می‌گویند «مسئله ساده». مسائل ساده «راهکار مشخص و از پیش تعیین‌شده» دارد. پاسخ مسئله ساده ما این می‌شود: «به شماره حسابی که از آن چک کشیده‌ایم، وجه مدنظر را واریز کنیم تا چک فردا پاس شده و ایفای تعهد کنیم» و با این راهکار ساده، مسئله حل می‌شود. حالا اگر در پاسخ به این راهکار بشنویم که «موجودی نداریم یا امکانی برای جابه‌جایی وجه مورد نظر وجود ندارد»، سطح مسئله ما از «مسئله ساده» به «چالش» ارتقا می‌یابد؛ یعنی ما برای پاس‌کردن آن چک به چالش برخورده‌ایم. «چالش»، همان مسئله ساده‌ای است که راهکار از پیش مشخص‌شده آن را نمی‌توانیم اعمال کنیم، پس باید راهکاری جدید یافته و با خلاقیت خودمان موضوع را حل کنیم و با آن مسئله ساده، دچار چالش می‌شویم. اگر در مرحله «چالش» توانستیم مشکل را حل کنیم که هیچ، وگرنه ابعاد همان مسئله ساده از چالش نیز فراتر خواهد رفت. در مثال ما، برای تأدیه چک به استقراض از دیگری مبادرت ورزیده و در رقابت با زمان تلاش می‌کنیم با اخذ وجه و تأمین آن از محلی دیگر، به تعهد خود عمل کنیم یا با خلاقیت خود و اعتباری که نزد دارنده چک داریم، از او بخواهیم تأدیه چک را مدتی به تأخیر بیندازد. در این مرحله (چالش) اگر مسئله را حل نکنیم، به «بحران» می‌رسیم؛ یعنی چک ما برگشت می‌خورد! از اینجا به بعد سطح مسئله ساده ما به «بحران» ارتقا یافته و در رقابت تنگاتنگ با زمان هستیم. پس از برگشت‌خوردن چک، ممکن است این مراحل را شاهد باشیم: مسدودشدن حساب بانکی، مخدوش‌شدن اعتبار نزد بانک، مخدوش‌شدن اعتبار نزد مشتریان، ازدست‌رفتن اعتبار شرکت، توقف فعالیت‌های عادی شرکت، شکایت دارنده چک علیه ما جهت مطالبه وجه چک و آغاز یک دعوای حقوقی، محکومیت در دادگاه، صدور حکم توقیف اموال و دارایی‌های شرکت، ازدست‌رفتن فرصت کسب‌وکار و در نهایت ورشکستگی و تعطیلی بنگاه اقتصادی.

آیا پس از بحران مرحله دیگری نیز وجود دارد؟ بله؛ «فاجعه» که محصول بحران است. در فرض مثال یادشده، کدام مرحله از مراحل بحرانی به فاجعه انجامیده است؟ پاسخ نیازمند توجه به دو نکته بنیادین است؛ نخست اینکه «فاجعه» مرحله‌ای است که دیگر قابل مدیریت و قابل جبران نیست و فرجامی پس از آن متصور نخواهد بود. در مراحل پیش‌گفته در بحران تمثیلی ما (شامل مسدودشدن حساب بانکی، مخدوش‌شدن اعتبار نزد بانک و مشتریان، ازدست‌رفتن اعتبار شرکت تا مرحله ورشکستگی و تعطیلی) مرحله ورشکستگی و تعطیلی کسب‌وکار قطعا «فاجعه» است و دیگر قابل مدیریت و جبران نیست. اما نکته دوم که در تکمیل نکته اول بسیار واجد اهمیت است، این است که رسیدن به نقطه غیرقابل جبران یا همان «فاجعه»، مبتنی بر شرایط ویژه، جایگاه و موقعیت هر سازمانی با سازمان مشابه متفاوت است. ممکن است برای یک سازمان بزرگ، صِرف برگشت‌خوردن چک «فاجعه» قلمداد شود و دیگر نتوان ساختار را مدیریت کرد، ممکن است برای سازمانی دیگر مرحله توقیف اموال نقطه غیر قابل جبران باشد و برای یک سازمان دیگر مرحله نهایی یعنی توقف فعالیت و تعطیلی، «فاجعه» شناخته شود. بنابراین، مرحله «بحران» که ماهیتی پیش‌رونده به سوی «فاجعه» را دارد، برای سازمان‌های مختلف، در ایستگاه‌های متفاوت به نقطه غیر قابل جبران می‌رسد. فرض کنید موضوعات تلخی همچون کشتی سانچی یا ساختمان پلاسکو به‌جای ایران در ژاپن رخ می‌داد؛ همان‌جا و در همان نقطه، بحران به فاجعه فروپاشی دولت می‌انجامید و بسیاری از سیاست‌مداران و احزاب برای همیشه از سپهر سیاسی آن کشور حذف می‌شدند! اما در ایران این اتفاق به فروپاشی دولت منتهی نشد و کسی استعفا نداد.

با ذکر این نمونه، بازمی‌گردم به صد مسئله‌ای که در سال ۹۵ به‌عنوان مسائل مهم ایران شناسایی شده بود. اگر فهرست و اولویت‌بندی آن را مجددا ملاحظه کنید، موضوعاتی مانند «انتخابات ۱۳۹۶، اختلاف نظرهای کلان، پایداری برجام، نزاع‌های سیاسی جریان‌های قدرت، مسائل سلامت روان، اختلاف‌های درون‌حاکمیتی درباره مسائل فرهنگی، ضرورت بهره‌وری انرژی و توجه به انرژی‌های نو، کالایی‌شدن علم و به محاق رفتن عدالت آموزشی، طرح تحول سلامت، مشکلات سلامت ناشی از سبک زندگی جدید، چالش‌های توسعه گردشگری، برنامه ششم توسعه، مسائل دارو، مسائل ازدواج، بحران کنش جمعی در حوزه محیط زیست، مسائل معلمان، سیاست خارجی دولت ایالات متحده آمریکا، مسائل دانش‌آموزان، تقابل ایران و عربستان سعودی، بحران صندوق‌های بازنشستگی، تغییر الگوی خانواده، گسترش افشاگری و درز اطلاعات، مشکلات زیرساختی ناوگان حمل‌ونقل، مخاطرات امنیتی گروه‌های تکفیری، مسائل دانشگاه آزاد، مسائل شبکه‌های ماهواره‌ای، سرنوشت سوریه و گسترش اختلافات میان‌فرهنگی در سطح جهانی» امروزه فاقد موضوعیت بوده یا اساسا سطح آنها از مرحله بحرانی عبور کرده و فجایع ناشی از آن را نیز مشاهده کرده‌ایم. جالب است بدانیم که ۱۰ اولویت اول در آن مقطع، از نظر دولت هنوز در مرحله بحرانی قرار داشته و قابل مدیریت بوده‌اند: «۱- ضرورت اصلاحات ساختاری اقتصادی ۲- بحران تأمین آب ۳- بی‌کاری ۴- فساد سیستمی ۵- ناامیدی درباره آینده ۶- سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی ۷- بحران ریزگردها ۸- پیامدهای بحران آب ۹- فقر و نابرابری ۱۰- رکود/ رونق اقتصادی».

اما مسائل بنیادینی همچون «نظام ناکارآمد سیاست‌گذاری در امر توسعه ملی» و «ضرورت جذب سرمایه‌گذاری خارجی در زیرساخت‌های حیاتی» در فهرست بلندبالای آن زمان دیده نمی‌شود و مصادیقی مانند بحران «بی‌اعتمادی » در آن مقطع حتی قابل تصور نیز نبوده است. از این‌روست که معتقدم موارد و مصادیق اصلاحات و تغییراتی که هم‌اکنون در مرحله «فوریت بحرانی» قرار دارند، به حدی است که غیرممکن است بتوان با نگرش اصلاح‌طلبانه ۲۵ سال پیش آنها را مدیریت کرده و برای آن برنامه‌ریزی کرد. برخی از موضوعات نیز در این فاصله به مرحله‌ای رسیده که قابل مدیریت نیست و تنها می‌توان ابعاد آن را مدیریت و کنترل کرد تا شاهد بروز حوادث بعدی نباشیم. حالا نظام تدبیر ما چگونه می‌خواهد ابعاد آسیب‌زای این موارد را مدیریت کند؟ با کدام سرمایه اجتماعی؟ با کدامین نیروی متخصص؟ از محل کدام اندوخته و دارایی؟ از محل اشتغال در کدام بخش یا سرمایه کدام نهاد اقتصادی یا حمایت کدام بانک بین‌المللی؟ با کدام مناسبات حسنه و استراتژیک با همسایگان؟ با کدامین شریک منطقه‌ای و بین‌المللی؟ چگونه؟...

*** گزارش آینده‌پژوهی ایران در سال ۱۳۹۶، مرکز بررسی‌های استراتژیک نهاد ریاست‌جمهوری**
http://css.ir/vkfedt

یادداشت

چنین و چنان چین

سیدحسن مرتضوی کیاسری

در قواعد بین‌الملل، هر ادعا و هر عدم‌توافقی، اختلاف حقوقی محسوب نمی‌شود. ادعا اگر مبتنی بر حسن‌نیت باشد، نخست با سمینارهای علمی، ارائه مقالات و نتایج پژوهش‌ها، جوانب موضوع و عناصر حقوقی احتمالی آن شفاف می‌شود. به تعبیر حقوق‌دانان، وجود یک عنصر ضعیف حقوقی هم یک ادعا را به یک اختلاف حقوقی تبدیل می‌کند. در نبود این عناصر، یک ادعا در مراجع حقوقی اصطلاحا قابل‌استماع نیست. در رد ادعای امارات درباره جزایر ایران، اگرچه پژوهش‌های حقوقی زیادی شده است، چکیده پژوهش‌ها این است که پیش از ایجاد کشوری به نام امارات متحده عربی، ایران بر این جزایر مالکیت و حاکمیت داشته است. به همین دلیل، ادعای سیاسی (غیرحقوقی) امارات در شورای امنیت، قابل‌استماع هم نبوده است.

شورای امنیت حتی پرونده را شایسته این ندانست که طبق اختیارات قانونی شورا، طرفین را به گفت‌وگو توصیه کند اما چین که از اعضای شورای امنیت است و از جوانب ادعای امارات و دلایل ردشکایت آن اطلاع دارد، چرا فراتر از شورای امنیت، طرفین را به گفت‌وگو توصیه می‌کند؟

ایران از متعاهدین منشور سازمان ملل است که حل مسالمت‌آمیز اختلافات، از مفاد آن است و نیازی به یادآوری نبوده است. همان‌گونه‌که چین هم متعهد به آن است. با این تفاوت که موضوع تبلیغاتی جزایر سه‌گانه، هیچ‌گونه عنصر حقوقی و در نتیجه عواقبی برای ایران ندارد؛ اما موضوع تایوان، بسیار متفاوت است.

حتی طرح غیررسمی و رسانه‌ای موضوع تایوان، برای چین مهم است. طبق اصول و قواعد بین‌الملل، گروه‌های جمعیتی، حق تعیین سرنوشت دارند. مردم تایوان هم از این حق برخوردارند. در جریان پذیرش جمهوری خلق چین در سازمان ملل، برعکس آرای ایران، آرای عربستان علیه جمهوری خلق چین و به نفع جمهوری چین (تایوان) بوده است.

پس چرا چین در کنار کشورهای عربی پیرامون خلیج فارس، وارد این بازی تبلیغاتی شده است؟ نه امارات و عربستان به اندازه‌ای دست‌ودل‌باز هستند که در ازای بیانیه‌ای بی‌اثر، مزیت‌های اقتصادی نثار چین کنند و نه سابقه چین نشان‌دهنده انگیزه حمایتش از چشم‌داشت‌های سرزمینی است.

چین در طول تاریخش به کشورگشایی گرایش نداشته است. در دوران معاصر نیز همواره رویکرد صلح‌جویانه داشته است. از بین اعضای دائم شورای امنیت، چین کمترین استفاده از حق وتو را دارد. این کشور نزدیک به ۲۰ سال از حق خود در انتخاب قضات دیوان دادگستری استفاده نکرده بود.

این سابقه، چین را در نظام بین‌الملل، کشوری غیرمداخله‌جو و قابل‌احترام معرفی می‌کند. اقدام چین در بیانیه‌های مشترک با کشورهای پیرامون خلیج فارس، مداخله‌جویانه یا حمایت از ادعای امارات نیست؛ احتمالا پیامی برای ایران است.

چین و کشورهای عربی، خریدار و فروشنده‌های بزرگ نفت در جهان هستند.

نشست آنها در آغاز فصل سرد و نقطه‌عطف سالانه در بازار نفت بوده است. بیانیه مشترک آنها دو روز بعد از تصمیم مهم اروپا درباره خرید نفت از روسیه بوده است.

درست در روزهایی که بازار نفت، منتظر نتیجه مذاکرات چین و عربستان بوده است. این نشانه‌ها ارتباط حرکت چین با نفت را محتمل می‌کند.

تصمیم اخیر اروپا مبنی بر تعیین سقف برای خرید و انتقال نفت روسیه، به ظاهر بر علیه روسیه بوده است. اما نگاهی به نرخ‌های نفت نشان می‌دهد این تصمیم باعث می‌شود نفت روسیه در بازارهای رسمی بماند و ضیافت نفتی چین به پایان برسد. ضیافتی که رقابت ایران و روسیه در بازار غیررسمی برای چین ترتیب داده است.

اکنون موقعیت چین در بازار نفت از مناقصه‌گذار به مذاکره‌کننده تغییر کرده است. در جریان توافق‌نامه بلندمدت ایران با چین هم دولت نتوانسته بود افکار عمومی و رسانه‌ها را قانع کند. این توافق‌نامه اگرچه بار حقوقی ندارد اما پایبندنبودن کشورها به توافق‌نامه‌ها و حتی پایبندنبودن به قول و قرارهای مقامات، در اعتبار کشورها و روابط بین‌الملل تأثیر منفی دارد.

چین دارای ظرفیت‌های اقتصادی بالایی است. تجارت با چین، برای ایران مزیت تخفیف‌دهندگی در برابر تحریم‌های غرب هم دارد. برخلاف موضوعات سیاسی که روابط بین کشورها بر اساس دوستی و دشمنی است، در اقتصاد بین‌الملل، جایگاه کشورها به‌صورت رقابت و شراکت تعریف می‌شود. بر این اساس، مزیت اقتصادی و فایده ملی، تعیین‌کننده روابط اقتصادی بین کشورهاست. دست‌کم تجربه کشورهای بلوک شرق نشان داده که گره‌زدن مواضع سیاسی به اقتصاد، مخرب اقتصاد است.

آمریکا و چین به‌عنوان قطب‌های مارکسیسم و کاپیتالیسم، بیشترین مراودات اقتصادی با یکدیگر دارند. نظام اقتصاد بین‌الملل هم ابزارها و راهکارهایی مانند شرط مودت در پیمان‌ها دارد تا کشورها بتوانند زیان‌های احتمالی ناشی از ضعف چانه‌زنی و کمبود اطلاعات را نسبتا پوشش دهند اما ثبات رویه و اعتبار کشورها عنصری مهم در روابط بین‌الملل محسوب می‌شود.

ایران در زمان پهلوی دوم در پی گرایش به آلمان، هزینه سنگینی برای یک‌جانبه‌گرایی پرداخت کرده بود.

در آن مقطع طبق ارزیابی کارشناسان نظامی، دخالت ایران می‌توانست در سرنوشت جنگ مؤثر باشد اما بیشتر از یک‌جانبه‌گرایی، بلاتکلیفی سیاسی و نبود ثبات رویه، ایران را دچار تغابن دوسویه کرد. چون هم هزینه گرایش به آلمان را پرداخت کرد، هم از منافع بی‌طرفی محروم شد. حتی تهدید به تجزیه و محرومیت از ارتش را از سر گذراند.

بلاتکلیفی و عدم قاطعیت سیاسی، هنوز سلامت روابط خارجی ما را آزار می‌دهد. اظهارات متناقض وزیر خارجه دولت قبل درباره روسیه، قطع و وصل مذاکرات برجام در دولت‌های متفاوت و رفتار ایران در قبال توافق‌نامه بلندمدت با چین، نمونه این ادعا هستند.