یادداشت

پایش مداوم بودجه پایتخت

بهاره آروین

برای اولین‌بار در ایـــران، جزئیات بودجه مصوب شهرداری تهران به‌صورت اســـتاندارد و در قالب فایل اکســـل روی وب‌سایت شـــفاف شهرداری تهران به نشانی shafaf.tehran.ir قرار گرفته است. سند بودجه پاسخگوی دو سوال بنیادی و مهم است: منابع اداره شهر چقدر و از کجا تامین می‌شود و چقدر و در کجا هزینه می‌شود؟ انتشار جزئیات پاسخ به این دو سوال مهم در قالب انتشار عمومی اطلاعات سند بودجه مصوب شهرداری تهران در ســـال ۹۷، فراخوان عمومـــی از همه شهروندان دغدغه‌مند، متخصصان علاقه‌مند و نهادهای تخصصی و مدنی است، برای بررسی و ارزیابی بودجه مصوب شـــهرداری تهران تا نهاد سیاست‌گذار شورای شهر، در فصل بررسی بودجه بتواند اصلاحات لازم را در فرآیند بررسی و تصویب بودجه سال آینده به انجام رساند.

گرچه لایحه پیشـــنهادی بودجه ۹۷ شهرداری تهران نیز در سال گذشته برای اولین‌بار در ایران به‌صورت اســـتاندارد و در قالب فایل اکسل روی وب‌سایت شفاف شهرداری تهران منتشر شد اما به‌عنوان کسی که بهمن ماه گذشته، از نزدیک در کمیسیون برنامه و بودجه و در صحن علنی شورای شهر، در جریان فرآیند بررسی و تصویب بودجه شـــهرداری تهران قرار گرفتـــم، می‌توانم بگویم امکان بررســـی دقیق جزئیات بودجه برای نهاد سیاست‌گذار در مهلت یک ماهه بررسی بودجه وجود ندارد. درواقع جمع‌بندی نهایی من در سال گذشته این بود که بررسی بودجه، فرآیندی است که باید در طول ســـال و با زاویه دیدهای متنوع و توسط متخصصان حوزه‌های مختلف انجام شود. چنین بررسی جز با انتشار عمومی بودجه به‌صورت استاندارد و با جزئیات لازم امکان‌پذیر نبود. از این رو، تلاش و پیگیری لازم از سوی شورای شهر برای انتشار بودجه مصوب روی وب‌سایت شفاف انجام شد. به‌رغم آنکه اختلاف‌نظر میان شورای شهر و هیات تطبیق بر سر برخی تبصره‌های بودجه کار تصویب و ابلاغ بودجه به شـــهرداری تهران را به درازا کشاند اما در نهایت پس از ابلاغ سند بودجه، در هفته گذشته جزئیات بودجه مصوب به‌صورت استاندارد روی وب‌سایت شفاف شهرداری تهران منتشر شـــد. اطلاعات ســـند مصوب بودجه ۹۷ شهرداری تهران، نســـبت به اطلاعات ارائه شده در قالب لایحه پیشنهادی بودجه دارای جزئیات بیشـــتر و دقیق‌تری بوده و اطلاعات را نه فقط در سطح ماموریت‌های شش‌گانه شهرداری تهران، بلکه در سطح خدمت و پروژه نیز ارائه کرده است. این اطلاعات به‌صورت داشبورد مدیریتی نیز قابل بررسی و استنتاج است تا عموم شهروندانی که از مهارت لازم برای استفاده از نرم‌افزارهای تخصصی مانند اکسل برخوردار نیستند نیز بتوانند پاسخ سوالاتشـــان را در مورد بودجه مصـــوب از میان داده‌های منتشر شده بیابند. اما مرحله بعدی در شفافیت‌بخشی به سند بودجه مصوب شهرداری تهران که شورای شهر مصرانه و پیگیرانه به دنبال تحقق آن اســـت، انتشـــار عمومی میزان تحقق و تخصیص بودجه اســـت. واقعیت آن اســـت که بررسی بودجه شهرداری تهران در سال آینده جز از طریق بررسی دقیق تحقق و عملکرد واقعی آن در سال جاری و سالیان گذشته امکان‌پذیر نیست. نکته جالب توجهی که در جریان بررسی بودجه ۹۷ در بهمن ماه سال گذشـــته متوجه شدم آن است که در اغلب مواقع، اولویت‌گذاری‌های نهاد سیاست‌گذار در فرآیند تصویب بودجه، در جریان تحقق و عملکـــرد واقعی آن به فراموشـــی کامل سپرده می‌شود، چراکه در اغلب موارد بودجه به میزان غیرواقعی و بابیش‌برآوردی بالا بسته شده و همین باعث می‌شود که در جریان عملکرد واقعی آن، مکانیزم تخصیص اهمیت فوق‌العاده‌ای یابد.

در حالی که نهاد سیاســـت‌گذار اعـــم از مجلس یا شـــورای شـــهر، ســـاعت‌ها از زمان ارزشمند کمیســـیون‌ها و صحن علنی را به بحث در مورد چند میلیـــارد بالا و پاییـــن در ردیف بودجه‌های پیشـــنهادی بخش‌های مختلف سازمان اجرایی اختصاص می‌دهنـــد، در فرآیند تحقق و عملکرد واقعـــی بودجه، به دلیل عدم تحقـــق درآمدهای پیش‌بینی شـــده، مدیرکل بودجه یا در بهترین حالت، شـــورای تخصیص، قادر بـــه اعمال نظر و صلاحدید خود، فـــارغ از دغدغه‌ها و اولویت‌های نهاد سیاست‌گذار خواهد بود. جالب است که به‌رغم جابه‌جایی‌های چشمگیری که در فرآیند تخصیص بودجه رخ می‌دهد اما مهارت اداره کل بودجه در این جابه‌جایی‌ها چنان حیرت‌انگیز است که این تخصیص‌ها و جابه‌جایی‌های اغلب دلبخواهانه و خودسرانه همگی به گونه‌ای انجام می‌شود که در سند تفریغ بودجه همواره عملکرد بودجه از بودجه مصوب میزان انحراف اندکی را نشان می‌دهد.

نظام ارباب و رعیتی در آستانه انقلاب مشروطه

رعایای مشروطه‌خواه

PDF Compressor Free Version





مهدی الیاسی، روزنامه‌نگار

همواره در آستانه انقلاب مشروطه، مطبوعات پر می‌شـــود از گزارش‌ها و مقالات متعدد با این پرســـش که چرا انقلاب مشروطه شکســـت خورد؟ به این سوال، پاسخ‌های گوناگونی از منظر دانش سیاست و جامعه‌شناسی داده شده است. اما کمتر از منظر «اقتصاد سیاسی» به این موضوع پرداخته شده است. این کم توجهی در حالی است که حتی اگر تعبیـــر مارکس مبنی بر زیر بنا بودن اقتصاد را نپذیریم، حداقل آن است که نمی‌توان نقش تعیین کننده اقتصاد به‌عنوان یکی از مولفه‌های اصلی تحولات سیاســـی و اقتصادی را انکار کرد. از این رو ضروری است، نگاهی به وضعیت و مناسبات اقتصادی دوران مشروطه داشته باشیم.

ارباب و رعیتی

مناسبات اقتصادی ارباب و رعیتی، بهتریـــن توصیف برای مناســـبات اقتصادی دوران قاجـــار و نزدیک به انقلاب مشروطه اســـت. فئودالیسم یا نظام ارباب و رعیتـــی یا تیولداری، نظامی اجتماعی و اقتصادی است که در جهان در جهان با پایان عصر خوشه چینی و شکار و آغاز دوران کشاورزی و دامپروری شکل گرفت. این نظام در دنیا به شکل‌ها و شیوه‌های گوناگون محقق شده اســـت. فی‌المثل نظام فئودالی در اروپا با نظام خان‌سالاری در آسیای شرقی یا نظام ارباب و رعیتی در ایران تفاوتی‌هایی دارد اما جان مایه تمام این مناسبات یکسان است و بر مبنای رابطه ارباب (زمین‌دار) و رعیت (افرادی که بر روی زمین کار می‌کنند) شکل گرفته است.

انقلاب مشروطه به عنوان نقطه عطفی در تاریخ ایران، برخی تحولات بنیادین در زمینه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی به همراه آورد. نگاهی به وضعیت طبقات اجتماعی و مناسبات اقتصادی قطعا درک بهتری از فضای آن دوران به دست می‌دهد

نظام ارباب و رعیتی در آستانه انقلاب مشروطه

انقلاب مشـــروطه به عنوان نقطه عطفی در تاریخ ایران، برخی تحولات بنیادین در زمینه‌های مختلف سیاسی واجتماعی به همراه آورد که از آن جمله می‌توان به ظهور نهاد مجلس، قانون اساسی، انجمن‌های ایالتی و ولایتی، گسترش روزنامه‌ها و غیره اشاره کرد. نظام زمین‌داری نیز بی‌تاثیر از انقلاب مذکور نبود. نگاهی به وضعیت طبقات اجتماعی و مناسبات اقتصادی قطعا درک بهتری از فضـــای آن دوران به دست می‌دهد.

در زمان ناصرالدین‌شاه چند تحول عمده در نظام زمین‌داری ایران پدید آمد: نخســـت فروش اراضی خالصه دولت به ملاکان و زمیـــن‌داران؛ دوم تمایل تیول‌داران به خصوصی کردن املاک تیولی؛ ســـوم سرمایه‌گذاری تجار بزرگ در املاک مزروعی. املاک خالصه دولت یا خالصجات به دولت تعلق داشت و منافع آن نیز عاید دولت می‌شد. در اوایل دوره قاجار میل غالب، به گسترش اراضی خالصه بود؛ اما در زمان ناصرالدین‌شاه سیاست معکوس فروش اراضی خالصه در پیش گرفته شد. گفته شده است: «املاک خالصه دیوانی از آنجا که مراقبت مخصوصی نداشت... غالباً در عداد ضیاع مخروبه محســـوب می‌گردید... امناء دولت و رجال مملکت بر حسب اشارت شخص همایونی... مزارع و قری و مستغلات دیوان اعلی را به اهل ثروت و مکنت از طبقات رعیت بفروختند و قبالجات صحیح‌مزین به خط آفتاب‌نقط و خاتم خورشید توام به مشتریان بسپردند».

انقلاب مشروطه به شکل‌گیری مفهوم شهروند، حقوق شهروندی و مناسبات سیاسی دموکراتیک منجر نشد زیرا اساسا رعیت، نمی‌تواند شهروند باشد و مناسبات اقتصادی ارباب و رعیتی بزرگ‌ترین مانع شکل‌گیری مفهوم شهروند و در نتیجه پدیده دولت/ملت به مفهوم مدرن کلمه بود

مجدالاسلام کرمانی نیز در این باره گفته است: «چون شاه مرحوم دید که از داشتن خالصجات منتفع نمی‌شود فکر کرد که آن‌ها را بفروشد و همان عایدی که در دفتر یا اســـم هر ملکی نوشته‌اند به عنوان مالیات بر آن ملک تحمیل کند و علی‌الحساب هم مبلغی به اســـم تقدیم صدور فرمان از خرید بگیرند، تا هم مبلغی نقداً عاید پادشاه شود و هم املاک را خریداران قهراً آباد می‌نمایند».

تحول عمـــده دیگـــرِ اواخر عصر ناصری، شـــکل‌گیری طبقـــه تاجر زمین‌دار بود. مبانی ساختاری قدرت تجار زمین‌دار، در ادغام اقتصاد ایران در اقتصاد جهانی ریشـــه داشت و در عمل، بخش عمده‌ای از املاک دولت را این گروه خریده بودند. حاج سیاح در خاطـــرات خود نقل کرده اســـت: «تجار هم این نعمت بی‌زحمت را در ملاکی دیدند... آن‌ها که می‌بایســـت در تجارت مملکت و ترویج متاع وطن و مصنوعات ایران صرف شود آنان هم با فریب دادن مالکان دهات اطراف به دادن مال‌الاجاره به چند مقابل و رفتن فرع‌ها به سند بیع شـــرط‌ها بیچاره دهقانان را مستاصل می‌نمودند و مالک املاک می‌شدند... تجارت، هر پول‌دار خود را داخل ملاکین کرده و برای خود رعایا و اسراء خریده».

از دیگـــر خصیصه‌هـــای اصلی اجتماعی و اقتصادی ایران در دوران انقلاب مشروطه پدیده خان‌سالاری بود. خان هر منطقـــه در واقع ملاک و زمینداری بزرگ هر ناحیه محسوب می‌شد که نسبت به ســـایر ملاکان دارایی بیشـــتری داشـــت و به دلیل ثروتمندتر بودن و همچنین زد و بند و ارتباط با دربار و استفاده از مناسبات تیولداری، ســـرآمد منطقه محسوب می‌شد. در دوران قاجارها برای جلب همراهی فرماندهان قشون و بزرگان کشوری، رســـم کهن اعطای زمین (تیول) با سرعت بیشتری اجرا شد. در اعطای تیول (اقطاع) به جای پرداخت حقوق و جیـــره ســـربازان، مالکیت زمین‌هایی به سران آنها واگذار می‌شد تا از درآمد حاصله که جز دســـترنج کشاورزان منطقه نبود، نیازمندی‌های خود و نیروهای تحـــت امر را برطرف کنند. اداره‌کنندگان تیول‌ها در اداره آن تام‌الاختیار بودند و مأموران دولتی حق مداخله در امور آنها را نداشـــتند. از این رو نظام تیـــول‌داری به موازات اقتدار شـــکننده قاجارها، کشور را به نوعی ملوک‌الطوایفی دچار کرده بود.

رابطه میان دهقان ایرانی با ارباب خود رابطه‌ای پارادوکســـیکال بود. رعیت با وجود نفرتی که از ظلم ارباب و اعوان و انصار او داشت، به دلایلی چند برای ادامه حیات خود و خانواده به وی وابســـته بود و طبعاً نمی‌خواست در چنان شرایط وحشـــت‌زایی از قدرت ارباب کاسته شـــود. ملاکین هم در مقابل سعی داشـــتند رعایا را همواره مقروض و مدیون نگه دارند و از امتیاز مراقبت از رعایـــا در مقابل حملات و غارت عشـــایر نهایت بهره‌برداری را بنمایند.

آیا مشروطه ممکن بود؟

هـــدف اصلی انقلاب مشـــروطه، تحدید حـــدود دولـــت (حکومت) و شناسایی حقوق ملت بود و تاسیس عدالت‌خانه و مجلس شورا و وضع قانون از ابزارهای اصلی مشـــروطه‌خواهان برای نیل به ایـــن اهداف به شـــمار می‌رفت. فی‌الواقع انقلاب مشروطه یک پروژه سیاسی بود غایت خویش را تغییر مناســـبات سیاســـی کشور و گذار از اســـتبداد ســـنتی به دوران مدرن و تاسیس دولت/ملت قرار داده بود. اما پرسش اصلی این است که آیا تاسیس دولت/ملت در حوزه سیاسی، هنگامی که در قعر مناسبات اجتماعی و اقتصادی، انســـان‌ها نه شهروند که رعیت هستند اساسا امکان‌پذیر است؟ چگونه ممکن است فردی که در زندگی یومیه تحت انقیاد و ســـیطره، خان و ارباب است و اساسا برای کوچک‌ترین و جزیی‌ترین امور زندگی خود حق و اجازه تصمیم‌گیری ندارد، ناگهان در حوزه سیاست، شهروند محسوب شود و حق حاکمیت بر سرنوشت خویش را پیدا می‌کند؟ مناسبات اجتماعی و اقتصادی مبتنی بـــر ارباب و رعیتی چون اکنون از میان رفته است بسیاری از ایرانیان در حال حاضر درک جدی و عمیقی از حضور ســـنگین و فراگیر آن در همه ساحت‌های زندگی در آن دوران ندارند. تاثیر خـــان و ارباب در دوران مشـــروطه و تا چند دهه بعد از آن (تا دوران انقلاب ســـفید و نابودی نظام ارباب و رعیتی) به حدی بود که اساسا افرادی که برای انتخابات مجلس کاندید امی‌شدند کافی بود تنها با خان و ارباب یک منطقه به توافق برسند تا رای تمام رعایای آن خان در آن منطقه را در صندوق، به نفع خود داشته باشند و راهی مجلس شوند.

پرسش اصلی این است که آیا تاسیس دولت/ملت در حوزه سیاسی، هنگامی که در قعر مناسبات اجتماعی و اقتصادی، انسان‌ها نه شهروند که رعیت هستند اساسا امکان‌پذیر است؟ چگونه ممکن است فردی که در زندگی یومیه تحت انقیاد و سیطره، خان و ارباب است و اساسا برای کوچک‌ترین و جزیی‌ترین امور زندگی خود حق و اجازه تصمیم‌گیری ندارد، ناگهان در حوزه سیاسی، هنگامی که در قعر مناسبات اجتماعی و اقتصادی، انسان‌ها نه شهروند که رعیت هستند، شهروند محسوب شود؟

بسیاری از صاحب‌نظران سیاسی و اجتماعـــی بســـیار در وا کاوی علل شکست انقلاب مشروطه قلم فرسایی کرده‌اند و با ذکر شـــواهد و مثال‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی، علل ناکامی مشروطه‌خواهان در برقراری یک نظـــام سیاســـی دموکراتیک را تشریح کرده‌اند اما به نظر می‌رسد کمتر از منظر اقتصاد، به موضوع نگاه شده است. انقلاب مشروطه به شکل‌گیری مفهوم شهروند، حقوق شهروندی و مناسبات سیاسی دموکراتیک منجر نشـــد زیرا اساسا رعیت، نمی‌تواند شهروند باشـــد و مناسبات اقتصادی ارباب و رعیتـــی بزرگ‌تریـــن مانع شـــکل‌گیری مفهوم شـــهروند و در نتیجه پدیـــده دولت/ملت به مفهوم مدرن کلمه بود.

سور پرایز ارزی در راه است؟

وعده‌های پر رنگ و لعاب و مانوری که در روزهای اخیر از سوی مسئولان دولتی و البته نمایندگان مجلس درباره بسته بانک مرکزی برای ساماندهی اوضاع آشفته ارزی داده شده، همگان را در انتظار اتفاق تازه‌ای در حوزه ارزی قرار داده است؛ اما این که این بســـته تا چه اندازه متفاوت از سیاست فعلی بوده و سیگنال‌های مثبتی با خود به همراه دارد را باید در رونمایی از آن دید.

به گزارش ایســـنا، بعد از آن که نیمه دوم سال گذشته بازار ارز روزهای پرالتهابی را پشت سر گذاشت و مجموعه دولت و بانک مرکزی نتوانســـت کنترل مناسبی بر بازار داشته باشد و قیمت دلار در شـــش ماه از حدود ۳۷۰۰ تا ۵۰۰۰ تومان پیش رفت، امســـال هم اتفاق خوبی در این بازار نیفتاد. سال که شـــروع شد وضع ملتهب بازار به روند خود ادامـــه داد و در ۲۰ روز ابتدایی ســـال، قیمت دلار از ۶۰۰۰ تومان نیز عبور کـــرد. دولت نیز که ظاهرا برنامه‌ای برای کنترل بازار و هرج و مرج آن نداشت، تصمیمی گرفت که کارشناسان حتی در همان ســـاعات اولیه تماما آن را عجولانه و اشتباه تلقی کرده و خواستار بازنگری آن شدند. دولت در سیاســـت جدید ارزی به یکبـــاره قیمت‌های تند بازار ارز را غیر رســـمی اعلام و بـــرای دلار نرخ ۴۲۰۰ تومان را در نظر گرفت و تمام واردات را بدون هیچ اولویت بندی مشـــمول ارز ارزان قیمت کرد که خود در ســـامانه ارزی نیمـــا آن را تحت نظر داشـــت و بیـــن وارد کننده و صادر کننده در جریـــان بود؛ روالی که بـــه زودی با توجه به فعالیت بـــازار ارز به ایجاد رانت و فســـادی در تخصیص و تامین ارز و واردات انجامید که شـــخص رئیس جمهور نیز نســـبت به آن معترض و خواستار شـــفاف‌سازی شد. به هر حال روال غیر شفاف بازار ارز در شرایطی که این روزها اقتصاد ایران در آستانه اجرایی شدن تحریم‌های اعلامی رئیس جمهور آمریکا در حوزه تجاری و طلا و ارز قرار دارد، مجموعه‌ای از عواملی را رقم زد که اوضاع بازار ارز را بیش از گذشته تکان داد و به سمت ارقام تاریخی تا ۱۲ هزار تومان برای دلار و بیش از چهار میلیون برای سکه پیش برد.

اما از حدود یک هفته قبل که رئیس جمهور تغییراتی در ریاســـت بانک مرکزی ایجاد کرد، از معاون اول روحانی گرفته تا همتی -رئیس کل بانک مرکزی- و سایر مسئولان دولتی و البته برخی نمایندگان مجلس، از تدوین بسته ارزی جامعی خبر داده‌اند که قرار اســـت اوضاع موجود را سامان دهد. گرچه تـــا کنون بانک مرکـــزی و دولت کوچکترین اطلاعاتی از این بســـته را اعلام نکرده‌اند اما واکنش‌ها به گونه‌ای بوده که انگار باید منتظر اتفاق‌های عجیب و تازه‌ای بود که در روزهای آینده با این بسته رقم خواهد خورد. این در حالی اســـت که برخی خبرهایی کـــه هنوز به‌طور رسمی از سوی بانک مرکزی تایید نشده است از این حکایت دارد که قرار است ارز ۴۲۰۰ تومانی که تا کنون برای کالای اساسی و گروه دوم کالایی یعنی مواد اولیه کارخانه‌ها و تولید اختصاص پیدا می‌کرد، فقط به کالای اساسی اختصاص پیدا کرده و مابقی کالاها با نرخ جدید وارد شود. به عبارتی به جز کالاهای اساسی و حیاتی که با ارز ناشی از درآمد نفتی تامین خواهد شد، مابقی واردات و صادرات وارد بازار ثانویه شود. در این بازار که در همان سامانه نیما قرار دارد، قرار است تمام ارز ناشی از صادرات غیر نفتی از جمله پتروشیمی‌ها و فلزات با نرخ توافقی عرضه شـــده و واردکنندگان ارز مورد نیاز خود را تامیـــن کنند. این در حالی اســـت که از مدتی پیش و برای گروه ســـوم کالایی که غیر ضروری هستند این جریان شروع شده بود و قیمت ارز بر گرفته از بازار آزاد تعیین و در روزهای اخیر تا ۱۰ هزار تومان هم پیش رفته بود. برخی کارشناســـان معتقدند آزادســـازی نـــرخ ارز برای سایر گروه‌ها به اســـتثنای کالای اساسی سیاست تایید شده‌ای می‌تواند باشـــد؛ چرا که خود مشوق صادر کننده برای عرضـــه ارز و تامیـــن منابع خواهد بود اما مشـــروط به اینکه بـــازار ارز با دیگر رهانشـــده و بتـــوان معاملات در صرافی‌ها را نیز ســـاماندهی کرد؛ چراکـــه در غیر این صورت بازار غیر شـــفاف و زیر زمینی ارز بـــار دیگر به ارقام پرت دلار و سوء اســـتفاده ســـودجویان خواهد انجامید. به هر صورت ایران در آستانه تحریم احتمالی آمریکا که در زمان خروج از برجام برای یک مهلت ۹۰ روزه اعلام کرده بود قرار دارد و در هفته پیش رو ممکن است اجرایی شود؛ شـــرایطی که می‌تواند فضای روانی آن به شدت بازار ارز را تحت تاثیر قرار دهد. این در حالی است که بسته ارزی دولت احتمالا تا یکی دو روز آینده رونمایی خواهد شد تا در این زمان بتواند پادزهری مقابل التهابات بازار ارز و تحرکاتی باشد که این روزها بازار را بیش از گذشته دستخوش تغییر کرده است. در این شرایط باید در انتظار سیاستگذاری جدید در بازار ارز بود که آیا می‌تواند جریان تازه و اثرگذاری رقم بزند یا مانند بسته قبلی در آینده‌ای نزدیک زمینه‌ساز روالی نامناسب در بازار باشد؟

