



دخول و خرج سال سخت

بررسی جزئیات بودجه ۹۸ در مجلس چه نتیجه ای می دهد

با آثار و گفتاری از:
علی ربیعی
محمد فاضلی
بایزید مردوخی
علی سرزعیم
میتر اعلیمی
رحمت الله قلی پور
سعیده شفیع
محمد صادق الحسینی
ارغوان فرزین معتمد
علیرضا عبدالله زاده
علی ایرانیپور
حمیدرضا صالحی



دمکراسی سرمایه‌داری، ناجی بحران جلیقه زردها



صادق زیباکلام
استاد دانشگاه تهران

ویژه نامه توسعه ایرانی در شماره قبل خود، به مسئله جلیقه زردها ورود کرده و ایضا تلاش کرد از زاویه ناظران بیرونی، آن را تحلیل کند. آقای دکتر ربیعی هم در یادداشت اول، از منظر یک جامعه شناس سیاسی ایران، از پنجره کلاه زردها به مسائل مشابه ایران نگریست. برخی نقدها به نظام سرمایه داری هم در این ویژه نامه به چشم می خورد که آن را نیازمند پاسخ و توضیح دانستم. هیچکس منکر بروز بحران های ادواری در نظام سرمایه داری نیست. ظرف چند سال گذشته ما شاهد بحران موسوم به «وال استریت» در آمریکا، ورشکستگی مالی یونان، بحران اقتصادی در کشورهای ایرلند، پرتغال و ایتالیا بوده ایم. بحران یا طغیان «جلیقه زردها» هم یکی دیگر از این دست بحران ها است. بوجود آمدن این بحران ها دلایل متعددی دارند؛ از مسائل مالی و اقتصادی گرفته تا سیاسی و اجتماعی. بحران جلیقه زردها هم مشابهت های فراوانی با بحران های قبلی دارد، یعنی هم عوامل اقتصادی در آن دخیل هستند و هم نارضایتی های اجتماعی؛ دقیقاً مشابه بحران وال استریت. در آن بحران در ابتدا اعتراضات اقتصادی بودند اما در ادامه بحران، ناآرامی ها عمیق تر شده و پای اعتراضات اجتماعی هم به میان کشیده شد. در آمریکا شاهد بودیم که ورشکستگی بانکها باعث شدند تا سرمایه گذارانی که اندوخته های شان را از دست داده بودند دست به اعتراض زدند. اما در ادامه اعتراضات رنگ و بوی اجتماعی به خود گرفت و علیه سرمایه داری و نابرابری های اجتماعی شد. شعارهایی همچون ۹۹ درصد فقیر و یک درصد غنی؛ ۱ درصد صاحب ۹۰ درصد ثروت جامعه، و این دست شعارها به میان آمدند. در فرانسه هم در ابتدا اعتراض جلیقه زردها به افزایش مالیات بر سوخت (بنزین و گازوئیل) بود. اما به سرعت تبدیل به اعتراضات عمیق تر و گسترده تری به سیاست های کلان اقتصادی مکرون؛ افزایش شکاف طبقاتی؛ فقیرتر شدن فقرا؛ نابرابری و بی عدالتی در نظام مالیاتی فرانسه و این دست مطالبات عمیق تر اجتماعی شد. در یونان هم سوسیالیست ها معتقد بودند که بحران اقتصادی و ورشکستگی کشور محصول اقتصاد سرمایه داری است و تنها راه برون رفت از آن بحران و نجات کشور، خروج از اتحادیه اروپا، برچیدن نظام سرمایه داری و برقراری سوسیالیسم است.

آنچه که بیشتر به بحث ما مربوط می شود نحوه تعامل یا مواجهه نظام های سرمایه داری با این بحران ها است. واقع

مطلب آنست که نظام های سرمایه داری ظرف دو قرن گذشته همواره توانسته اند با موفقیت از این بحران ها عبور کنند. بحران وال استریت النهایه ختم به خیر شد؛ یونانی ها هم بعد از یکی، دو سال تلاطم و تغییر چندین دولت سرانجام توانستند بحران ورشکستگی را پشت سر بگذارند. پرتغال، ایرلند و ایتالیا را هم امروزه نمی توان کشورهای بحرانی توصیف نمود. عطف به سابقه دوپست ساله نظام های سرمایه داری، بحران جلیقه زردها هم همچون بحران های دیگر سرانجام ختم به خیر خواهد شد. مکرون امتیازات بیشتری خواهد داد، عقب نشینی هایی صورت خواهد گرفت، بخش های میانه و تر و واقع بین تر معترضین از آن جدا می شوند و نه انقلابی صورت می گیرد، نه خون و خونریزی اه می افتاد، نه نظامی ها به خیابان ها آمده و مردم را به خاک و خون خواهند کشید و نه هیچ تغییر و تحولات بنیادی اتفاق خواهد افتاد.

سؤال اساسی آن است که چرا و چگونه سرمایه داری همواره قادر است تا بحران را پیروز مندانه و با موفقیت پشت سر گذارد؟ بگذارید از اینجا شروع کنیم که خشت اول بنای رویارویی با مواجهه با بحران درست گذارده می شود. به این معنا که در مواجهه با بحران، نخستین واکنش مسئولین یا نظام آنست که صورت مسئله را می پذیرند. می پذیرند که کشورشان با مشکل مواجه شده اند. کسری از اعضای جامعه نسبت به سیاست های آنان اعتراض دارند. چون صورت مسئله را می پذیرند، بنابراین نه سعی می کنند آن را نبینند و نه سعی می کنند آن را به مشتتی بازی خورده، منحرف، آلت دست بیگانه و مزدور نسبت دهند. ایضاً از نسبت دادن به دشمنان نظام و کشور خودداری می کنند. نه او با ما و نه هیچیک از سایر رهبران آمریکا، اعتراضات وال استریت را نه به ایران نسبت دادند، نه پای روسیه را به میان کشیدند و نه انگشت اتهام را به سمت داعش یا القاعده گرفتند. مکرون نیز جلیقه زردها را نه به دشمنان فرانسه نسبت داده و نه به مخالفین سیاسی اش. پذیرش صورت واقعی مسئله و خودداری از نسبت دادن آن به تئوری های توطئه باعث می شود تا مسئولین درک درست و شناخت واقعی از دلیل یا دلایل واقعی اعتراضات پیدا کنند. خشت دوم به دنبال خشت اول گذارده می شود. به دنبال درک درست از آنچه که باعث اعتراضات شده، مسئولین به دنبال «چه باید کرد؟» و یافتن راه حل می روند. خشت سوم پرهیز از این وسوسه است که به مخالفین و معترضین نمی بایستی «رو» داد. چون اگر در مورد معترضین وال استریت یا جلیقه زردها عقب نشینی کرده و کوتاه بیاییم، فردا همین داستان را «جلیقه نارنجی» ها به راه خواهند انداخت و مطالبات بیشتری مطرح خواهند نمود. اگر یافتن راه حل در جریان مذاکره با معترضین منجر به دادن امتیازاتی شود، نظام

سرمایه داری آن را کسر شأن خودش تلقی نمی کند. خشت چهارم در نحوه رویکرد نظام با تظاهر کنندگان است. دولت ها خود به دستگیری و مجازات معترضین اقدام نمی کنند. بلکه دادگستری به عنوان یک قدرت بی طرف وارد ماجرا می شود. اگر معترضین مرتکب خلاقی شده باشند، به اموال عمومی یا خصوصی آسیبی رسانیده یا به پلیس و اماکن دولتی حمله ور شده باشند، قانون با آنها برخورد خواهد کرد. اگر هم معترضین در جریان ناآرامی ها و اعتصابات فی نفسه مرتکب خطایی نشده باشند که در آن صورت اساساً پای دستگیری، محکمه و مجازات آنان هم به میان نمی آید. به عبارت دیگر، کل واکنش های رسمی با معترضان سیاسی و امنیتی نبوده بلکه قضایی است. خشت پنجم عبارت است از حکمت و داورى مردم به عنوان داور نهایی میان معترضان و دولت. به این معنا که اگر اعتصابات و اعتراضات به درازا کشیده و مذاکرات هم به جایی نرسد، دولت نه تنها معترضان را به زور و به کمک فشارهای امنیتی و ادار به پایان بخشیدن به اعتصابات و یا جلوگیری از اعتراضات نمی کند، بلکه استعفا داده و در کشور انتخابات جدیدی برگزار می شود. اگر جریان سیاسی که نزدیک و همسو با معترضان است پیروز شود، به معنای آن است که اکثریت مردم با خواسته ها و مطالبات معترضین همراهی دارند و در نتیجه دولت همسو با آنها تشکیل شده و به دنبال برآوردن مطالبات و خواسته های معترضین می رود. دولت یونان حاضر به پذیرش مطالبات معترضین نشده و استعفا داد اما مردم در انتخابات عمومی دولتی را برگزیدند که بیشتر همسویی را با دولت قبلی داشت. به عبارت دیگر، اکثریت مردم میان خواسته معترضین که چپ ها و سوسیالیست ها بودند از یکسو و پیشنهادات دولت که سفت کردن کمربند ریاضتی و کاستن از هزینه ها و باقی ماندن در اتحادیه اروپا بود، دومی را انتخاب کردند. جنبش جلیقه زردها هم اگر ادامه یافته و به شمار معترضان ظرف هفته ها یا حتی ماه های آینده افزوده شده و بخش های بیشتری هم با آنان همراه شوند، از سویی دیگر توافقی هم با رهبران جنبش اعتراضی حاصل نشود، آقای مکرون چاره ای به جز استعفا و برگزاری انتخابات نخواهد داشت. یعنی اکثریت مردم فرانسه هستند که به عنوان حکم میان جلیقه زردها و دولت مکرون به داورى خواهند نشست. رأی آنان در انتخابات هم مورد قبول جلیقه زردها خواهد بود هم حاکمیت فرانسه. یعنی دقیقاً مشابه راه حلی که نهایتاً در یونان اتفاق افتاد.

دمکراسی و رای اکثریت به عنوان داور نهایی بیش از دو قرن است که نظام سرمایه داری را با موفقیت از بحران هایش بدون خون و خونریزی، درگیری و انقلاب به ساحل نجات هدایت کرده است.



بودجه ریزی اثربخش نیازمند گفت وگوهای اجتماعی



علی ربیعی
نظریه پرداز ارتباطات اجتماعی

نگاهی به مباحث مطرح شده در سپهر عمومی جامعه نشان می‌دهد ما معمولاً در مورد موضوعات و مسائلی که از ارزش بالایی برخوردار هستند، کمتر حرف می‌زنیم و بیشتر وقت خود را به مسائلی اختصاص می‌دهیم که شاید ارزش کمی در زندگی اجتماعی انسان‌ها دارند. این عادت گویا دیگر اختصاص به اقشار مختلف مردم ندارد و به نخبگان و جامعه روشنفکری ایران و به تبع آن، مطبوعات و رسانه‌ها نیز تسری یافته است؛ از دعای کارلوس کی‌روش و فدراسیون فوتبال گرفته تا جوایز جشنواره فیلم فجر و زندگی شخصی یک مسئول، صحبت‌ها و ارزیابی‌های مختلفی مطرح می‌شود و ما روزانه از این دست مسائل مشاهده می‌کنیم. حتی زمانی هم که از برخی مسائل مهم و اساسی سخن به میان می‌آید، بیشتر جنبه‌های ژورنالیستی و پولولیستی آن مورد توجه قرار می‌گیرد.

یکی از مسائلی که کمتر در سال‌های گذشته و حتی دهه‌های پیشین مورد توجه افکار عمومی، رسانه‌ها و صاحب‌نظران اجتماعی، فرهنگی در عرصه سیاستگذاری‌های اجتماعی و عمومی قرار گرفته و درباره آن، بحث و گفت‌وگو شده است، موضوع بودجه‌های سالانه است؛ گویا مسئله بودجه تنها یک موضوع صرف اقتصادی است یا حتی نازل‌تر از آن با نگاه حسابداری به ارقام و ارقام، خارج از آثار عمیق آنها نگریسته می‌شود و این مسئله از سوی روشنفکران و نخبگان جامعه به عنوان مسئله‌ای تکراری، پیش پا افتاده و براساس روال سال‌های پیشین تحلیل می‌شود. در حالی که لوایح سالانه بودجه تنها بازی اعداد و ارقام نیستند. این ارقام، عوارض اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی فراتر از یکسال بر جای می‌گذارد.

بودجه سرنوشت یک کشور است و افق و نمایی از یک کشور را در یک برهه زمانی ترسیم می‌کند. در واقع، بودجه ساختارهای اداری را در عرصه‌های مختلف شکل می‌دهد و سهم بخش‌های خصوصی، عمومی و دولتی را مشخص می‌سازد، به طور خلاصه مسیر یک کشور را ریل گذاری

می‌نماید. حرکت جامعه را مشخص می‌سازد. اثرگذاری بودجه بر زندگی روزمره آنچنان بالاست که در چارچوب آن می‌توان پیش‌بینی کرد که جامعه با چه سرعت و آهنگی به اهداف از پیش تعیین شده دست خواهد یافت. به عبارت دیگر، مقولات و موضوعاتی نظیر روندهای مبارزه با فقر، رفاه اجتماعی، فعالیت نهادهای اجتماعی، اشتغال، تورم، آسیب‌های اجتماعی و... در قالب بودجه‌های سالیانه مصوب و مشخص می‌شوند.

این اهمیت فراوان و تاثیرگذاری زیاد ضروری می‌سازد که بودجه، روند تدوین و تصویب آن در فرایندی شفاف و براساس مفاهیم و گفت‌وگو در سطح ملی و در عرصه عمومی صورت گیرد و به روند تاریخانه تصویب بودجه، نور تابانده شود. تاکنون عرصه بودجه ریزی از شفافیت لازم برخوردار نبوده است و در لایه‌های کارشناسی صرف، به نحوی که حتی دستگاه‌های دولتی نیز از آن کم‌اطلاع هستند، بسته می‌شود. اصولاً روند بودجه ریزی این گونه بوده است که لایحه پیشنهادی دولت توسط جمع محدودی در سازمان برنامه و بودجه تدوین شده، سپس در هیات تصویب شده و در نهایت به مجلس ارسال و در کمیسیون تلفیق مورد بررسی قرار می‌گیرد. نکته‌ای که در این باره اهمیت دارد این است که باید همه گروه‌ها در روند نوشتن بودجه و فقدان طی کردن فرایندی که همه گروه‌ها در آن، مشارکت داشته باشند. متأسفانه این روند در مجلس وضعیت آشفته‌تری دارد زیرا بیشتر از آن که بحث‌های بنیادی در کمیسیون‌ها و سپس کمیسیون تلفیق صورت بگیرد و ملاک‌های علمی و واقعیات اجرایی در آنجا مدنظر قرار بگیرد، نگاه‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در آنجا تاثیر خود را نشان می‌دهد.

زیست اجتماعی - سیاسی من در کنار سابقه پنج ساله وزارت، نشان می‌دهد که روند تصویب در مجلس هم نتوانسته به نیازهای اساسی، همچون فقر، اشتغال، نابرابری، تورم، رشد و... پاسخ دهد و متأسفانه به جای آنکه روند بودجه را یکدست و روان سازد، بیشتر لایحه بودجه را آشفته‌تر ساخته است. در واقع هر میزان لوایح بودجه پیشنهادی دولت توسط مجلس دچار تغییر و دستکاری می‌شود تجربه چند دهه اخیر نشان می‌دهد، درآمدهای بی‌منا و بدون پشتوانه و هزینه‌های و مصارف واقعی به وجود می‌آید. به اعتقاد من این آسیب بودجه

نویسی از آنجا ناشی می‌شود که بودجه در عرصه عمومی مورد گفت‌وگو و نقد بین نخبگان، صاحب‌نظران علوم اجتماعی، علوم اقتصادی و مراکز پژوهشی و همچنین نهادهای تخصصی، مطرح نشده و مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد.

در پاسخ به این پرسش که در ساختار بودجه چه تغییراتی باید صورت پذیرد، من معتقدم، ساختار بودجه باید به گونه ای شفاف باشد که به سوالات اساسی کشور و نیازهای روز جامعه، مبتنی بر اعداد و ارقام و پیش‌بینی، پاسخ دهد و مشخص سازد که بودجه چه تاثیری بر فقر، زندگی روزمره، گرانی و تورم خواهد داشت؟ با این بودجه چقدر اشتغال ایجاد می‌شود؟ با این بودجه نابرابری‌های منطقه‌ای تا چه میزان کاهش یافته و تا چه اندازه عدالت منطقه‌ای ایجاد می‌شود؟ (این در حالی است که در شصت سال گذشته بودجه‌های مختلفی آمده و رفته اند ولی بر طبل بی‌عدالتی و تبعیض در کشور بیشتر کوبیده شده است). مشخص سازد که بودجه تا چه میزان با مشکلات زیست محیطی نظیر آلودگی هوا، کاهش منابع آب و خاک مقابله می‌کند؟ بودجه با مسائل آسیب‌های اجتماعی، سرمایه‌گذاری برای نسل‌های آینده، بازنشستگی و کاهش ریسک زندگی و همچنین صندوق‌های بازنشستگی چه خواهد کرد؟ اینها مسائلی است که باید به صورت مشخص در بودجه مشخص شود.

در این راستا، خوشبختانه رهبر انقلاب امسال به مسئله بودجه ورود کرده‌اند و در دستوری به مجلس شورای اسلامی، خواستار اصلاح ساختار بودجه ریزی و روند تدوین بودجه شده‌اند. این دستور فرصت مغتنمی برای ورود مسئله بودجه به افکار عمومی و پرداخت بیشتر به این مسئله در عرصه‌های عمومی است تا به این مسئله فراتر از عدد و رقم و چند پروژه نگریسته شود و آثار اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن را سنجید. پیشنهاد من به جامعه نخبگانی ایران آن است که همانند دفعات قبلی دست روی دست نگذارند و از این فرصت استفاده کنند و پیشنهادات خود را در این باره در عرصه افکار عمومی ارائه داده و به نقد و بررسی آن بپردازند.

پرونده روزنامه توسعه ایرانی در این راستا، این امکان را فراهم می‌کند تا درباره بودجه، نحوه بودجه ریزی و چگونگی اصلاح ساختار بودجه به تامل نشست و پیشنهادهای ارائه داد. این پرونده می‌تواند آغازی برای یک گفت‌وگوی ملی باشد.





محبوب، عضو کمیسیون اجتماعی مجلس:

بودجه‌های فعلی، بازارهای اقتصادی را به هم می‌ریزد

خصوصی‌سازی در کشور که سهم بودجه از تولید ناخالص داخلی را به بالاتر از ۵۰ درصد رسانده‌اند، بزرگترین دروغگویان بوده‌اند.

اینجا به یک پارادوکس می‌رسیم. از ابتدای دهه دوم انقلاب، خصوصی‌سازی در دستور کار دولت‌ها قرار گرفت، اما شما می‌گویید که دولت نه تنها خصوصی‌سازی نکرد، بلکه سهم بخش خصوصی در اقتصاد را کاهش هم داده است.

معنی خصوصی‌سازی این است که نقش دولت در اقتصاد کوچک شود. دولت شهید رجایی که متهم به دولتی‌ترین اقتصاد پس از انقلاب بوده، کمترین نقش را در اقتصاد داشته است. دولت مهندس موسوی متهم به کوپنیسم می‌شد و می‌شود، اما سهم کوچکی از اقتصاد داشت. این نیاز به اندازه‌گیری خیلی عجیب و پیچیده‌ای ندارد. کمترین فهم از مسائل اقتصادی کافی است تا بدانیم سهم بودجه دولت از تولید ناخالص داخلی، بیانگر میزان مداخله دولت در اقتصاد است.

مادر سال‌های قبل و در دوران دولت دهم به اعداد وحشتناکی حتی تا ۹۰ درصد هم رسیده بودیم. همکاران بنده در مجلس، به رغم تمامی شعارهای زیبایی که پشت تریبون‌ها سر می‌دهند، هنگام تدوین بودجه تمام سعی خود را می‌کنند که چسبندگی‌های اقتصاد به بودجه دولت را افزایش دهند. اگر صادق بودند باید تلاش می‌کردند که هر جا چسبندگی بین اقتصاد و بودجه دولت وجود دارد، آن را کاهش دهند اما متأسفانه برخلاف شعارهای خود عمل می‌کنند.

باید دانست که بودجه محل سیاست‌گذاری نیست. بودجه سالانه کشور، صرفاً اعداد و ارقامی است که برای اداره یک ساله کشور به آنها نیاز داریم. همین چسبندگی‌هایی که در جای جای بودجه ایجاد می‌کنیم، خود زمینه‌ساز افزایش فساد هم می‌شود. وقتی تا این حد و برای هر موضوعی در کشور، از بودجه دولت استفاده می‌کنیم، شعار خصوصی‌سازی به یک دروغ بزرگ بدل می‌شود.

سال آینده و با توجه به تحریم‌های ظالمانه علیه کشورمان که قطعاً با کاهش فروش نفت و کوچک شدن اقتصاد همراه خواهد بود، توقع کسری بودجه چندان دور از ذهن نبود اما در بودجه پیشنهادی ادعا شده است که کسری بودجه‌ای وجود ندارد. به نظر شما این منطقی است؟ ادعای دروغ دیگری که به کرات شنیده می‌شود این است که بودجه کسری ندارد، به عقیده من بودجه‌ای که صادقانه با کسری

حاصلی ندارد جز بودجه تدوین شده مادر سازمان برنامه و بودجه و متعاقب آن در مجلس.

برخی اعتقاد دارند که بودجه سال آینده انبساطی است و برخی هم می‌گویند که دولت در هزینه‌های خود، بودجه را انبساطی اما در حوزه‌های اجتماعی و مربوط به معیشت مردم، انقباضی عمل کرده است. شما بودجه سال آینده را چگونه می‌بینید؟

ادعای تدوین و تهیه بودجه انقباضی حرف کاملاً نادرستی است. از سال ۱۳۹۲ که نخستین بودجه ایران بسته شد تا امروز حتی یک مورد از چنین رویکردی به بودجه سراغ نداریم. اگر بودجه انقباضی بسته شود بلافاصله تورم در کشور روند نزولی و سقوطی خواهد گرفت. پایین آمدن و نزول تورم در کشور فقط با بودجه امکان‌پذیر است. حجم اصلی تولید ناخالص داخلی ما را بودجه تشکیل می‌دهد. در دوره‌های بسیار محدود، با شرایط خاص و دولت‌های خاص، حجم بودجه دولت فاصله زیادی با تولید ناخالص داخلی کشور داشته است. به طور عمومی، بودجه مطلوب، بودجه‌ای است که یک چهارم از تولید ناخالص داخلی را شامل شود. با این حال در ایران بودجه کشور جز در یک دوره ۱۰ ساله که تراز نسبتاً مطمئنی را طی کرده (البته همان موقع هم بودجه‌ها انقباضی نبودند بلکه یک انبساط مهار شده و نسبتاً منطقی در آنها وجود داشت) یعنی طی سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ (دولت‌های مهندس بازرگان که البته نتوانست بودجه‌ای تهیه کند، دولت شهید رجایی و دولت مهندس موسوی) همواره نسبت‌های بالایی از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داده است.

البته لیبرال‌ها خلاف این نظر را دارند و معتقدند که در دهه اول انقلاب، اقتصاد کاملاً دولتی بود.

به رغم تمام تهمت‌هایی که اقتصاددانان لیبرال به این دوره زده‌اند و به رغم تمام لجن‌پراکنی‌هایی که در این باره شده است، بر جست‌ترین بودجه‌های تاریخ بودجه‌نویسی ایران در همین سال‌ها تدوین شده است. در این سال‌ها نسبت بودجه دولت به تولید ۲۶ درصد تا ۲۸ درصد نوسان کرده است؛ یعنی در همان دورانی که با چسب‌هایی چون اقتصاد دولتی، کمونیستی، کوپنیستی، سوسیالیستی و... مزین شده بیشترین فشار برای تنفس و عملکرد بخش خصوصی در ایران فراهم بوده است.

قانون اساسی در اصل چهل و سوم تأکید دارد که دولت نباید به یک کارفرمای مطلق در کشور بدل شود. این اصل در همان دوره فقط رعایت و اجرا شده است. از همین روست که می‌گویم مدعیان

دبیر کل خانه کارگر با رد ادعاهایی همچون انقباضی بودن و تدوین بودجه ۹۸ بدون کسری، معتقد است که مفهوم واقعی بودجه تدوین شده این است که دولت از جامعه استقراض می‌کند تا هزینه‌های جاری خود از جمله پرداخت حقوق و دستمزد را پوشش دهد. وی البته این روند را زیان‌بار خوانده و معتقد است دولت و مجلس از ترس بلند شدن صدای اعتراضات، نه تنها جراحی اقتصادی لازم برای توقف این روند را انجام نمی‌دهند، بلکه هر سال بودجه‌های زیان‌بار تر را به کشور تحمیل می‌کنند.

●●●

بودجه پیشنهادی دولت برای سال ۹۸، با انتقادات گسترده‌ای در جامعه مواجه شده است. برخی معتقدند که بودجه تدوین شده هیچ نسبتی با شرایط فعلی اقتصادی ما ندارد و طراحان بودجه، چه در دولت و چه در مجلس، واقعیات سال آینده را نادیده گرفته‌اند.

معتقدم یکی از بزرگترین ایرادهای جامعه ما، دانش اندک افراد جامعه در باره مسائل اقتصادی است. در این باره بد نیست نگاهی به مثلاً مطبوعات کشورهای دیگر بیندازیم. در کشورهای دیگر، روزنامه‌ای را نمی‌بینید که بدون نمودارهای اقتصادی منتشر شود. حجم وسیعی از مطبوعات را اینفوگرافی و نمودارها و جدول‌های اقتصادی شکل می‌دهد تا یک سوم و حتی نیمی از حجم آنها. مردم تمامی نقاط دنیا، از کشورهای غنی گرفته تا فقیر، می‌کشند تا مفاهیم اقتصادی را درک و دنبال کنند. همین موضوع هم باعث می‌شود تا وقتی بحرانی در مملکتشان رخ می‌دهد، چندان نترسند. در کشورهایی که مردم با مفاهیم اقتصادی آشنا باشند با هو و جنجال نمی‌شود بحران ایجاد کرد. در ایران ولی وضعیت به گونه دیگری است. هنوز تحریم‌ها اعمال نشده، فضای روانی و جار و جنجال‌ها تبعات به شدت سختی را بر جامعه تحمیل می‌کند. فشار واقعی خود تحریم از فشار جنجال‌های ایجاد شده و فضای روانی آن بر جامعه کمتر بوده است. این‌ها ناشی از فقر عمومی در باره اطلاعات اقتصادی است. معتقدم حتی کسانی که به عنوان عالمان جامعه هم شناخته می‌شوند، از علم و دانش کاربردی برای حل مسائل فعلی اقتصاد ما بهره چندان ندارند.

برای نمونه می‌گویم. فضای مجازی را نگاه کنید. اکثر مطالب ارسالی، طنز و شعر و مسائلی از این دست است در حالی که خارج از مرزهای ایران، حتی آمار و نمودارهای اقتصادی برای درک بیشتر مردم از مسائل مبتلا به روزمره آنها، بیشتر از هر چیزی دست به دست و رد و بدل می‌شود. این البته به تفاوت زیرساخت‌هایمان نیز بازمی‌گردد. زیرساخت فقیر اقتصادی ایران از لحاظ علم و دانش،

کسی که مالیات می‌دهد بیشترین لطمه را می‌خورد و کسی که فرار مالیاتی از راه‌های گوناگون دارد، بیشترین استفاده را می‌برد. این گونه است که نظام بودجه‌ریزی ما کلاً عدالت را از بین می‌برد. فقط در سال اول دولت روحانی (بودجه سال ۹۳) بودجه انقباضی تدوین شد که آن هم در میانه سال، ترمیم شد و به اندازه همان بودجه سال ۹۲ درآمد. در سال‌های بعد فعالیت دولت روحانی هم نه فقط بودجه شکل انبساطی به خود گرفت، بلکه همان انقباض کوچک سال اول هم کلاً جبران شد و جالب اینکه برخی دوستان مجلس نشین ما که نطق‌های حکیمانه علیه بودجه و کلیات آن سر می‌دهند، از موانع اصلی تدوین بودجه انقباضی در کشور بوده‌اند. جالب اینکه نگاهی به گزارش ترغیب بودجه در ادوار مختلف نشان می‌دهد که در همین بودجه‌ها نیز انحراف زیادی در عملکرد وجود داشته است.

❖ **چقدر تورم فعلی در کشور را محصول همین توزیع گسترده اوراق قرضه دولتی یا استقراض خارجی می‌دانید؟** درباره اینکه آیا ایجاد تورم حاصل فروش حجم زیادی از اوراق قرضه بوده یا نه، باید بگویم که در جامعه‌ای که سایه تورم ۴۰ درصدی بالای سر آن در حرکت است، پرداخت سود ۲۰-۲۲ درصدی، می‌تواند در کوتاه‌مدت، هر بدهکاری را از زیر بار بدهی خود خارج کند.

درباره استقراض خارجی که هر ساله جزو ردیف‌های بودجه از راه یوزانس و فاینانس خارجی هم بوده، باید بگویم که خوشبختانه هیچ سالی این موضوع محقق نشده است و گر نه الان کشور دچار بدهی شدید خارجی هم بود.

در پایان باید از دقت نظر و توصیه مقام معظم رهبری تشکر کنم. هر چند بودجه پس از توصیه ایشان تا حدودی اصلاح شد اما به نظر من، اصلاح واقعی وقتی است که چنین روندی در بودجه‌نویسی متوقف شود.

زمانی گردش را عمدتاً ۲۷۰ روز در نظر می‌گیرند ولی الان و با روند فعلی وضعیت به گونه‌ای شده است که دوره بازگشت پول به بانک‌ها به ۱۰ تا ۱۵ سال رسیده است که این موضوع مختص بازار سرمایه است. سوال می‌کنم که چه افراد، دست‌ها و نهادهایی در کارند که بازار سرمایه و بازار پول را این گونه به هم ریخته‌اند و با هم مخدوش کرده‌اند؟ چرا بانک‌ها چنین اقدام اشتباهی را انجام می‌دهند؟ چون مادر بودجه، دولت را رقیب آنها در بازار پولی کرده‌ایم.

تقریباً ما امسال می‌خواهیم ۱۷۰ هزار میلیارد تومان پول از جامعه تحصیل کنیم، آن هم به عناوین مختلف. سال به سال همین اتفاق با ارقام متفاوت انجام شده است. دقت کنید که حجم بودجه تقریباً حدود ۲ برابر مبلغی است که قصد داریم استقراض کنیم. ۸۰ تا ۸۵ درصد بودجه صرف بودجه‌های جاری می‌شود که از این میزان، ۹۰ درصد فقط به حقوق و دستمزد اختصاص می‌یابد. این یعنی ما به بهانه سرمایه‌گذاری و عملیات بلندمدت مرتباً از مردم قرض می‌گیریم و دولت یعنی خود مردم را بدهکار می‌کنیم برای پرداخت حقوق و دستمزد و هزینه‌های جاری. بابت عملیاتی که به جراحی نیاز دارد و ما جرات آن را نداریم، مرتباً کشور را بدهکارتر می‌کنیم چون نمی‌خواهیم فریاد کسی بلند شود. این روند به نظر شما تا چند سال امکان‌پذیر است؟

اصولاً بودجه‌ای را که در آن استقراض و کسری پنهان شده است، نمی‌توان غیرانبساطی نوشت چون هر سال قرض دولت بیشتر می‌شود و همین حجم بودجه را اضافه می‌کند.

به طور متوسط تورم ادواری ایران و حجم بودجه از مدل افزایش ۲۵ درصدی تبعیت می‌کنند و در این بین، مردم، به خصوص کسانی که درآمد‌های کوچک دارند، فقیرتر می‌شوند چون در حال دادن مالیات آشکار و پنهان هستند. مالیات پنهان از همین راه‌هایی که پیشتر گفتم از همه مردم گرفته می‌شود. مالیات آشکار در کشور ما هم مشخص است. تنها حقوق‌گیران هستند که مالیات به طور منظم و دقیق از آنها گرفته می‌شود. در چنین سیستمی، آن

نوشته شود هزاران بار شرافتمندانه‌تر و بافتخارتر از بودجه‌ای است که کسری آن در بین ارقام گم شود. با این کار خودمان را فریب می‌دهیم.

گزارشی در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شد که نشان می‌داد میزان کسری بودجه در زمانی که مدعی نبود کسری بودجه بودیم و آن را اصطلاحاً گم کرده‌ایم، ۷۰ برابر بیشتر از دورانی بوده است که کسری بودجه را به صراحت در بودجه آورده بودیم.

❖ **در سال‌های گذشته حجم زیادی اوراق قرضه توسط دولت فروخته شده است. برخی از کارشناسان این موضوع را آینده‌فروشی دولت اعلام می‌کنند. آیا راهی جز فروش اوراق که به مثابه قرض گرفتن از مردم است، پیش روی دولت وجود دارد؟ آیا دولت نمی‌تواند تصدی‌گری خود را کاهش دهد تا مجبور به این میزان استقراض نشود؟**

بودجه‌های فعلی به خصوص پس از تدوین بودجه‌هایی که با شعار خصوصی‌سازی همراه بوده است، مهمترین سند دخالت دولت‌ها در به هم زدن بازارهای اقتصادی بوده است.

ببینید من اصلاً شعارهای آقایان مبنی بر خصوصی‌سازی را قبول ندارم ولی از همین دوستان می‌پرسم، شما که مدعی خصوصی‌سازی و سپردن کارها به دست بخش خصوصی هستید، چرا در بودجه امسال ۷۰ درصد از بازار پولی کشور را در اختیار دولت قرار داده‌اید؟ مگر توان نام بانکی کشور چقدر است و آیا می‌شود با منابع فعلی بانک‌ها و این حجم از دخالت دولت، شرکت‌ها و بنگاه‌های خصوصی قادر به تامین مالی از راه نظام بانکی باشند؟

تا همین ۱۵ سال پیش وضعیت طوری بود که کارمند بانک‌ها به شرکت‌های اقتصادی تلفن می‌کرد که بیا بید سرمایه در گردش خود را از ما بگیرد. در آن زمان، دادن وام و تسهیلات به بخش خصوصی، جزو ابزاری بود که بانک‌ها برای جلوگیری از سکون و راکد ماندن پول در بانک خود انجام می‌دادند. در بازار پول، دوره

چرا افزایش شدید حقوق کارمندان دولت اقدام درستی نیست؟



علی سرزعی
معاون اقتصادی وزارت رفاه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ میزان افزایش حقوق کارمندان دولت را ۲۰ درصد گذاشته است. دلایلی که برای این کار وجود دارد را می‌توان حدس زد. چندی است که نرخ تورم افزایش یافته و بیشتر اقشار جامعه که نمی‌توانند درآمدهای خود را با نرخ تورم شاخص‌بندی کنند قدرت خرید خود را از دست داده‌اند. بخشی از این اقشار کارمندان دولت هستند که درآمد ثابتی از محل حقوق ماهیانه دارند. طبیعی است که این قشر فشار سیاسی زیادی را به اشکال مختلف به دولت وارد کرده تا اینکه به نظر می‌رسد با این نقل قول به مقصود خود رسیده است.

سوالاتی که مطرح می‌شود این است که آیا این اقدام به صلاح اقتصاد کشور است؟ از سه جهت به نظر می‌رسد که این اقدام صحیح نیست. قبل از هر چیز بهتر است به این سوال بپردازیم که این افزایش حقوق قرار است از چه محل تامین شود؟ در حال حاضر برآوردهای سازمان برنامه و دیگر نهادهای مختلف از کسری حداقل حدود ۷۰ هزار میلیارد تومانی دولت حکایت دارند. اگر قرار باشد که این افزایش حقوق از محل کسری بودجه تامین شود پیامدهای مخرب آن به مراتب شدیدتر خواهد بود. در حال حاضر یکی از مهمترین دلایل اینکه نرخ تورم به ارقام بالاتر نرسیده و فشار برای افزایش نرخ ارز زیاد نیست افت قدرت خرید جامعه است. وقتی تقاضای کل کم باشد فشار برای خرید کالا و خدمات کم می‌شود و در نتیجه تورم کمتر افزایش می‌یابد. حال اگر دولت با تزریق

پول به کارمندان دولت و از طریق آنها به جامعه تقاضای کل را افزایش دهد باید انتظار داشت تا نرخ تورم به جای اینکه در ارقامی حدود ۳۰ درصد متوقف شود به رقم بالاتر برسد! همچنین افت قدرت خرید تقاضا برای واردات را کاهش داده است و همین امر فشار برای افزایش نرخ ارز را کاهش داده است. لذا باز می‌توان حدس زد که اگر حقوق کارمندان افزایش یابد تقاضا برای واردات افزایش خواهد یافت و همین امر فشار برای افزایش نرخ ارز را موجب خواهد شد.

خطر بزرگتری که این وضعیت به دنبال دارد آنست که راه را برای ابرتورم هموار می‌کند. ابرتورم یعنی تورم‌های بالای صد درصد که در برخی کشورها رخ داده است. سازوکار وقوع آنها نیز معمولاً چنین است که دولت دستمزدها را بالا می‌برد و با چاپ پول بودجه خود را افزایش می‌دهد و به این ترتیب تقاضا افزایش یافته و به تبع آن تورم بالا می‌رود. افزایش تورم باز فشار برای افزایش دستمزد را بیشتر کرده و با تکرار همین روند باز تورم بیشتر می‌شود. به تدریج انتظارات تورمی شکل می‌گیرد و مردم سعی می‌کنند با انتظارات تورمی شدیدتر از دولت جلو بزنند و به این ترتیب یک دور باطل شکل می‌گیرد که به سرعت اقتصاد را به ورطه ابرتورم می‌کشاند. با توجه به حجم بالای نقدینگی در کشور بیم آن می‌رود که فروغلتیدن به عرصه ابرتورم سریعتر از انتظار باشد. لذا در انتخاب بین بد یعنی افت قدرت خرید کارمندان و بدتر یعنی فروغلتیدن به ابرتورم طبیعی است که باید به گزینه بد رضایت داد و نگذاشت که کشور به تورم بالاتر مبتلا شود.

حتی اگر وضع مالی دولت خوب باشد و دچار کسری بودجه نیز نباشد باز هم افزایش حقوق کارکنان محل اشکال است. دلیل آن این است که عموم کارکنان دولت در سه دهک

بالای جامعه هستند. طبیعی است که وقتی شرایط سخت می‌شود فشار روی دهک‌های پایین جامعه به مراتب بیشتر از دهک‌های بالاست و دولت باید اگر منابعی در اختیار دارد آن را با اولویت حذف فقر شدید و سپس فقر مطلق هزینه کند. توزیع زیان روی دهک‌های بالا برای کل جامعه بهتر از انتقال آن به دهک‌های پایین جامعه است. حفظ منابع برای بودجه عمرانی نیز اولویت بالاتری نسبت به افزایش بودجه جاری دارد زیرا حفظ زیرساخت‌ها و تامین مالی چند پروژه اولویت‌دار مثل توسعه راه آهن برای حفظ قدرت خرید جامعه در میان مدت اهمیت بالاتری دارد.

علاوه بر ملاحظات فوق هم اینکه این نگرانی وجود دارد که بخش‌های کارگری نیز با توجه به قرار افزایش حقوق کارکنان دولت، فشار خود را برای افزایش دستمزد زیاد کنند و مناقشات کارگری-کارفرمایی در کشور بالا بگیرد. کسانی که از نزدیک در مذاکرات مربوط به دستمزد حضور داشتند به خوبی می‌دیدند که بارها و بارها این مذاکرات به شکست کامل نزدیک شد و اگر شخصیت آقای ربیعی و طرائفی که به کار گرفت نبود این مذاکرات به نتیجه نمی‌رسید. به همین دلیل تحریک کارگران به مطالبه دستمزد بالاتر در شرایطی که بخش تولید با معضلات بزرگی چون کمبود سرمایه، کاهش تقاضا و فشار نرخ ارز مواجه هستند اختلالات جدی ایجاد خواهد کرد که مشخص نیست نتیجه آن چه خواهد بود.

با توجه به مجموع این ملاحظات به نظر می‌رسد افزایش بیشتر حقوق کارکنان دولت در شرایط فعلی به صلاح نباشد و تامین منابع برای اقداماتی نظیر تامین بسته‌های حمایتی برای اقشار ضعیف اولویت بالاتری داشته باشد.

اصلاح بودجه از کدام سو؟



بایزید مردوخی
کارشناس و مدیر ادوار
سازمان برنامه و بودجه

بودجه ریزی فرایند تخصیص منابع محدود به نیازهای دست یافتنی در یک سال است. در سند بودجه، هدفها و راهبردهای دولت و سازمانهای دولتی به صورت عبارت های مالی تعریف شده است. برنامه ریزی و بودجه ریزی به عنوان ابزارهای کلیدی نظام تدبیر شایسته، در مقابل راهکارها و اقدامات جزئی و پراکنده و ناهماهنگ که ممکن است در کوتاه مدت و به صورت موضعی کار ساز باشند، می توانند از بروز تعارضات فوق و عوارض زیانبار آنها و اتلاف منابع انسانی و مادی جامعه جلوگیری کنند و دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی را تسریع کرده و بهره وری منابع انبوه مصرف شده را ارتقا بخشند. در ک ارقام ماده واحده لایحه بودجه سال ۹۸ تقریباً از توان ذهنی یک انسان معمولی خارج است؛ ۱۷ میلیون و ۳۲ هزار و ۳۳۲ میلیارد و ۲۷۰ میلیون ریال! اما اخیراً، بحث های جدی در مورد لزوم اصلاح سریع ساختار بودجه در کشور در گرفته که در صورت وجود اراده، می تواند منشأ اقدامات موثری شود. بودجه ریزی در کشور نیاز به اصلاحاتی دارد که بارها مورد تأکید و تأیید قرار گرفته اما همچنان این نیاز به قوت احساس می شود. پاره ای از این اصلاحات را شرح می دهیم:

۱. رعایت زمان بندی فرایند بودجه ریزی از مرحله تدوین تا تصویب
۲. ایجاد شفافیت بیشتر در منابع و مصارف بودجه
۳. ایجاد ارتباط میان نظام بودجه ریزی و حساب های ملی
۴. اصلاح طبقه بندی بودجه مبتنی بر استانداردهای بین المللی
۵. اصلاح ساختار احکام بودجه با تأکید بر خروج احکام با ماهیت دائمی
۶. حرکت نظام بودجه ریزی به سوی بودجه ریزی واقعی مبتنی بر عملکردها/فعالیت ها
۷. ایجاد ارتباط منطقی بین بودجه دولت و اهداف کمی برنامه توسعه
۸. اصلاح ساختار نظارت و ارزیابی بودجه
۹. افزایش اختیارات دستگاه های اجرایی در فرایند تدوین و اجرای قانون بودجه
۱۰. ایجاد ارتباط میان نظام بودجه ریزی و برنامه ریزی
۱۱. بهبود انضباط مالی در فرایند تدوین و اجرای قانون بودجه
۱۲. برقراری روالی منطقی و عادلانه در فرایند تخصیص بودجه
۱۳. ساماندهی ردیف های متفرقه در بودجه
۱۴. نتیجه محور کردن اعتبارات دستگاه ها و ایجاد امکان رصد کردن تحقق اهداف بر پایه هزینه ها
۱۵. ایجاد نظام تدوین بودجه و جلوگیری از تأثیر پذیری آن از افراد و سلاقی فردی و گروهی
۱۶. تفکیک وظایف حاکمیتی دولت از وظایف غیر حاکمیتی و تمرکز مجلس بر مبنای حاکمیتی بودجه
۱۷. تبدیل نظام تهیه و تنظیم بودجه از صورت بخشی به یک نظام مشارکت محور مبتنی بر اولویات و نهادهای استانی با هدف خاتمه دادن به عدم توازن های توسعه ای مناطق و استان ها.

بودجه و بودجه ریزی

حداکثر کردن رفاه اجتماعی، مهم ترین مسئله بودجه ریزی است که با رهیافتی غیربازاری در چارچوب الگویی مبتنی بر فرض های زیر امکان پذیر است:

۱. دولت، کارگزاری دارای هویت یکپارچه و همگون است.

۲. دولت، کارگزاری همه چیز دان است.

۳. دولت، کارگزاری خیر خواه عموم است.

در این صورت است که دولت ها ساز و کار بودجه ریزی منابع عمومی را به منظور بیشینه کردن رفاه اجتماعی و بر آوردن رجحان های جمعی مدیریت می کنند. در این شرایط، آثار توزیعی بودجه ای به وسیله دولت، مورد رضایت همگان خواهد بود و برداشت یا تصاحب خود سرانه منابع عمومی بودجه به حداقل ممکن کاهش خواهد یافت.

جیمز بوکانن، اقتصاددان شهیر برنده نوبل سال ۱۹۸۶، سه شرط را برای برقراری یک الگوی مناسب در نظم سیاسی قانونی لازم می داند:

۱. فعالیت عامل های خصوصی و عمومی به وسیله قانون اساسی و دیگر محدودیت های معتبر محدود شود.

۲. تمامی اعضای واحد سیاسی در چارچوب قانون به ساختارهای تصمیم گیری دسترسی یکسان داشته باشند و به همه آنها وزن یکسانی در تعیین تصمیمات جمعی داده شود.

۳. تمایز مشخصی بین اقدامات جمعی که در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی صورت می گیرد و اقدامات جمعی که برای تغییر خود قوانین انجام می شوند، وجود داشته باشد. در این صورت باید قاعده تصمیم مؤثر برای تغییر قوانین پایه (ارگانیک)، از قاعده تصمیم سازی های جمعی که در چارچوب قوانین عادی شکل می گیرند، فراتر باشد.

کیفیت نظام تدبیر که تصمیمات بودجه ای هم در داخل آن شکل می گیرد و نیز فرایندهایی که این تصمیمات باید از طریق آنها پیاده و اجرا شوند، به میزان زیادی به نحوه ارتباطات بین خود اجزای نظام بستگی دارد.

در اقتصادهای رانتی، دولت های رانتی به میزان زیادی خود را از مالیاتی که مردم می توانند بپردازند، بی نیاز می کنند تا از پاسخ گویی به مردم در قبال برنامه ها و سیاست هایشان مصون بمانند و در اقداماتشان آزادی عمل بیشتری داشته باشند. در این گونه اقتصادهای رانتی، رجحان های گروه سیاسی حاکم آنها را شکل خواهد داد. گفتنی است که ساز و کار بودجه ریزی در هر کشور اعم از توسعه یافته و کمتر توسعه یافته در هر حال ساختی رانت جویانه دارد. میزان و شدت رانت جویی بین جوامع فرق می کند و به ترتیب نهادی حاکم بر هر جامعه، ساختار سیاسی قدرت و ساختار نظام اداری یعنی در یک کلام، به نظام تدبیر آن جوامع بستگی دارد. این به آن معناست که در محیط های نهادی شکننده و کمتر انعقاد یافته نظام تدبیر و در ساخت های سیاسی غیر مردم سالار و همچنین دارای نظام اداری فربه و ناکارآمد، امکان هدایت خود سرانه منابع عمومی بودجه به سوی گزینه های غیر توافقی و ناسازگار با خواست و نیاز مردم، بیشتر خواهد بود. در چنین نظام تدبیر و محیط سیاسی - نهادی، بودجه ریزی دولتی ساز و کاری برای تسهیل فرایند انتقال عمومی بودجه (شامل منابع مالی رانتی)، به گزینه های مورد نظر گروه های همسود سیاسی شکل دهنده تیم سیاسی حاکم و پیروها یا حامیان آنها خواهد بود.

مبانی و اصول پایه بودجه دولت در نظام تدبیر ایران را قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف مشخص کرده است. علاوه بر آن ساز و کارهای تهیه و تنظیم بودجه نیز در قوانین عادی معین شده است. در اصل ۵۲ قانون اساسی، تهیه بودجه سالانه کل کشور و تسلیم آن برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی از وظایف دولت است. در اصل ۵۳، تمرکز کلیه دریافت های دولت در حساب های خزانه داری کل پیش بینی شده و همه پرداخت ها در حدود اعتبارات مصوب امکان پذیر اعلام شده است. در اصل ۵۵، رسیدگی یا حسابرسی کلیه حساب های دولتی و تضمین عدم تجاوز هزینه ها از اعتبارات مصوب و تسلیم گزارش تفریغ بودجه هر سال و در دسترس عموم قرار دادن این گزارش،

وظیفه دیوان محاسبات کشور است. در اصل ۷۵، تصریح شده است که طرح ها، پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان در خصوص لوایح قانونی که به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه های عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح است که طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد. در اصل ۸۰، گرفتن و دادن وام یا کمک های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت موقوف به تصویب مجلس است. در اصل ۱۲۶، رئیس جمهور مسئولیت امور بودجه را مستقیماً بر عهده دارد و می تواند اداره آن را بر عهده دیگری بگذارد.

مراحل و اقدامات مختلف ساز و کار تهیه و تنظیم بودجه هر سال (مکانیک بودجه ریزی) از مرحله تهیه بخش نامه بودجه، ابلاغ بخش نامه، دستورالعمل و فرم ها، نحوه تهیه پیشنهاد بودجه توسط دستگاه های دولتی، نحوه رسیدگی به بودجه ها، نحوه تنظیم لایحه بودجه پیشنهادی، مراحل رسیدگی لایحه در دولت، زمان و نحوه تقدیم لایحه بودجه به مجلس، شکل و ساختار لایحه بودجه، نحوه رسیدگی به لایحه بودجه در کمیسیون های مجلس و در جلسه علنی، نحوه مشارکت دولت در جریان رسیدگی ها و در مذاکرات بودجه ای در جلسه های علنی مجلس، زمان بندی رسیدگی به لایحه بودجه و تصویب آن در مجلس، نحوه ابلاغ بودجه توسط دولت، شیوه تخصیص اعتبارات بودجه، موافقت نامه های فعالیت های هزینه ای (جاری) و طرح های تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی)، مراحل و ساز و کارهای هزینه کردن توسط دستگاه ها و نظارت و ارزیابی عملکردها، نحوه تأمین کسری بودجه و نحوه انطباق عملکردهای بودجه ای با اولویات های برنامه های پنج ساله تا تفریغ بودجه، اجرای عمده نظام تدبیر بودجه ریزی کشور است که در طول چندین دهه در سازمان برنامه و بودجه کشور و دولت های مختلف ایران به تکامل رسیده است.

قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶)، قانون تنظیمی بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۲) و تنفیذ شده برای دوره برنامه چهارم توسعه و قوانین برنامه های توسعه پنج ساله نیز اجزای دیگر نظام تدبیر بودجه ریزی کشور را مشخص کرده اند.

بودجه ریزی در ایران مانند هر کشوری در جهان، متأثر از تعامل مستقیم و غیرمستقیم چهار گروه عمده اجتماعی؛ یعنی رأی دهندگان (تأمین کننده هزینه ها)، گروه سیاسی حاکم (شکل دهنده هزینه ها)، بوروکرات ها (هزینه کنندگان) و گروه های فشار (جهت دهنده های هزینه) است.

طبق نظر به انتخاب عمومی، این چهار گروه همواره می کوشند تا با تحت تأثیر قرار دادن فرایند بودجه ریزی و سیاست های بودجه ای، هدف های خود را بیشتر برآورده کنند. آنها زمانی همسو با منفعت عمومی رفتار خواهند کرد که محدودیت های اساسی قانونی و مؤثری - نه محدودیت های ارشادی و انذاری - بر رفتارشان قرار داده شود و نهادهای مقتدر این محدودیت ها را اعمال و ضمانت های اجرایی معینی در این باره تمهید شده و به اجرا گذاشته شوند. در نظام تدبیر کشور، رأی دهندگان یعنی تأمین کنندگان هزینه ها، مردم کشورند که از طریق کارگزاران مقدم خود یعنی نمایندگان شان در مجلس شورای اسلامی تنها مرجع قانونی تصویب بودجه دولت هستند. نهاد مجلس در ایران هم مانند سایر کشورهای نفت خیز خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA)، به دلیل وجود درآمدهای سرشار نفت و گاز که به طور مستقیم عاید خزانه دولت می شود، از وظایف اصلی قانون گذاری، نظارت و نمایندگی فاصله می گیرد و بیشتر به یک نهاد مشورتی تبدیل می شود، ضمن اینکه وجهات قانونی مصوبه های آن مشروط به تأییدیه شورای نگهبان است. سرازیر شدن درآمدهای نفت و گاز به خزانه دولت، نمایندگان مجلس را بعضاً به تلاش برای اختصاص سهمی از منابع بودجه به حوزه های انتخابیه و ادار می کند.

بودجه آگاهی؛ آگاهی سرنوشت

محمد فاضلی
عضو هیئت علمی
دانشگاه شهید بهشتی



آذرماه هر سال تا ایام آخر سال، راهروها و صحن مجلس شلوغ می‌شد و رفت و آمد بین ساختمان‌های دولتی و مجلس بالا می‌گرفت، رسانه‌ها و هم‌گزارش‌هایی درباره سندی به نام لایحه بودجه کشور منتشر می‌کردند، و صدا و سیما هم هر شب چند دقیقه‌ای گزارشی از مجلس و بالاخص کمیسیون تلفیق پخش می‌کرد، اما کمتر سراغ داشتیم که بودجه خبر داغ و دغدغه‌ای نسبتاً فراگیر برای رسانه‌ها و جامعه بشود. شاید این اثر شبکه‌های اجتماعی باشد که ظرفیت آن‌ها در خدمت انتشار تحلیل‌هایی درباره بودجه قرار گرفته است. اقتصاد که همواره از داشتن «رسانه‌های رسا» رنج برده است، اکنون مفسرانی یافته که فرصت یافته‌اند تحلیل‌های خود را به جامعه عرضه کنند.

گزارش‌های مراکز پژوهشی نظیر تحلیل‌هایی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره بودجه منتشر می‌کرده است اکنون فرصت می‌یابند تا در عرصه عمومی مطرح شوند. گزارش‌هایی که حداکثر برای چند صد نماینده مجلس و شماری از مقامات حکومت ارسال می‌شدند و آن‌ها هم الزامی به خواندنشان نداشتند و به سیاق سرنوشت بقیه گزارش‌های کارشناسی در این کشور، مقهور قدرت سیاست می‌شدند، اکنون در عرصه افکار عمومی جایگاه می‌یابند. بند بند بودجه زیر ذره‌بین رفته است، منابع و مصارف بودجه تحلیل می‌شود، گزارش «بودجه به زبان ساده» که قریب ۸ سال بود منتشر می‌شد و بازتاب عمومی نداشت، به میان انبوهی از رسانه‌ها و تخبگان راه می‌یابد و البته گروهی را ناراحت می‌کند.

جداول بودجه که در سر بسته‌ترین شکل ارائه می‌شدند، محل چون و چرای جامعه قرار می‌گیرند و سخنرانی یکی از نزدیکان به رئیس‌جمهور درباره بودجه و رگ و ریشه‌های سیاست که در تار و پود بودجه جا خوش کرده و پنهان شده است، غوغایی برمی‌انگیزد. گروهی برای کشف قیمت ارز از میان واژه‌های بودجه تلاش می‌کنند و کشف رموز پنهان در آن — از جمله یارانه‌های پنهان — به فعالیتی جذاب و البته مناقشه‌برانگیز بدل شده است.

آگاهی‌فزاینده‌ای درباره بودجه برخاسته است. مطالبه‌ای برای شفاف‌سازی بودجه هم چون نسیمی وزیدن گرفته و دیری نخواهد پایید که طوفانی خواهد شد. این موج برخاسته را می‌توان «بودجه‌آگاهی» خواند. جامعه‌گویی به تدریج دریافته است که بودجه چه اهمیتی در نظام حکمرانی دارد و چگونه رنج‌هایی که بر مردم تحمیل می‌شود و مصائبی که بر اقتصاد وارد می‌آید ریشه در چند صد برگ کاغذ و جداول آن دارد. رمزگشایی از بودجه اندک اندک به مطالبه‌ای مهم و سرنوشت‌ساز تبدیل شده و این روند فزونی خواهد گرفت. اتفاقی مبارک است اما چرا چنین است؟

سند بودجه سالیانه کشور بی‌گمان یکی از وصف‌های بودجه «آئین و آئینه حکمرانی» است. بودجه آیین حکمرانی است زیرا دخل و خرج، قیمت نفت، درآمد مالیاتی، قیمت ارز، حمایت اجتماعی، اولویت‌بندی اهداف حکمرانی، فساد و سلامت نظام اداری و بسیاری از مقولاتی که به شیوه حکومت‌داری شکل می‌دهند در بودجه تعیین می‌شود. اصرارهای حکمران بر تکرار اشتباهات در بودجه تجلی

وجود درآمدهای سرشار نفت و گاز به آن معناست که وجود یک محیط معیوب و ناقص تدبیر تا وقتی که کالاهای عمومی را می‌توان به جمعیت ارائه کرد، قابل استمرار خواهد بود — وضعیتی تعادلی که آن را «فقدان مالیات، فقدان نمایندگی» نامیده‌اند، وجود ثروت‌های معدنی مانند نفت در یک کشور، ممکن است به خودی خود موجب شکست نظام تدبیر نشده ولی می‌تواند از شکل‌گیری و توسعه نهادهای تدبیر شایسته ممانعت یا آن را مشکل کند. در نتیجه هر سال حجم عظیمی از ثروت ملی جامعه به صورت عایدات صادرات سرمایه نفتی از طریق بودجه‌ریزی برداشت می‌شود و در واقع حقوق مالکیت نسل‌های آینده بر بخش مهمی از ثروت ملی سلب شده و صرف تأمین نیازهای عمدتاً کوتاه‌مدت می‌شود.

در هر صورت هر چند ضعف یا فقدان نمایندگان رأی‌دهندگان در فرایند بودجه‌ریزی را دولت‌ها با اعطای یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی ممکن است ترمیم کنند، به گفته نوت ویکسل، اقتصاددان سوئدی، «این بی‌عدالتی محض است اگر فرد را مجبور به تحمل بخشی از بار هزینه‌های فعالیت کنیم که منافع او را افزون نمی‌کند یا حتی ممکن است با منافع او قاطعانه در تضاد باشد». به این گفته می‌توان اضافه کرد که منابع بودجه باید از درآمد تلاش و کوشش زندگان جامعه و حقوق مالکیت آنها به صورت توافقی تأمین و برداشت شود.

در نظام تدبیر کشور، گروه سیاسی حاکم یعنی شکل‌دهندگان هزینه‌ها، از آنجاکه مأموریتی این جهانی برای خود قائل نیستند، در چارچوب نظریه انتخاب عمومی نمی‌توان این انگیزه را تحلیل کرد. بوکان می‌گوید «انتخاب یا اقدام افراد در بازار، بیشینه‌ساز ارزش‌های آنهاست بدون الزام به دخالت دادن یک معیار ارزیابی خارج از وجود خود آن افراد». او می‌گوید چنین برداشتی از «بیشینه‌سازی ارزش» را نمی‌توان از بازار به قلمرو سیاست تعمیم داد؛ زیرا آن ساختار سازگار با انگیزه که در بازار وجود دارد، در سیاست تعبیه نشده است. به عبارتی دیگر، همتایی سیاسی برای دست نامرئی آدم اسمیت وجود ندارد. او در نهایت می‌گوید «قوه مجریه و مقننه، هیچ کدام در حقیقت آن چیزی که تئوری حاکم‌القا می‌کند، نیستند. هیچ کدام از اینها آن ارگان‌های خالص اجتماعی که به چیزی جز ارتقای سعادت عمومی نیندیشند، نیستند و اعضای مجالس نمایندگان در اکثر موارد همان اندازه به رفاه عمومی علاقه‌مندند که موکلین و حوزه‌های انتخابی آنها — نه بیشتر و نه کمتر».

بوروکرات‌ها که هزینه‌کنندگان بودجه در نظام تدبیر کشورند که بار اصلی اجرای فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی را به عهده دارند و تنها سطح بالای این گروه، در سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های بودجه احتمالاً تأثیر گذارند، آنچه در این سطح مشهود است، گرایش شدید بخشی و بخشی‌نگری آنهاست که توسعه متوازن منطقه‌ای و حوزه‌های موضوعی و غیربخشی مانند فقرزدایی را دستخوش غفلت و کم‌توجهی کرده است. گروه‌های فشار یا همسود، یعنی کسانی که در تلاش برای جهت‌دادن به هزینه‌ها برای تأمین منافع خود هستند، در ایران نیز همانند همه جوامع دیگر همواره کوشش می‌کنند در هر دو سطح پایین و بالای هزینه‌ها تأثیر گذار باشند. سازوکار اعمال این تأثیرها پیچیده‌تر از آن است که این مختصر قادر به تحلیل یا حتی ترسیم ساده آن باشد.

در خاتمه تأکید می‌شود گستره وظایفی که طبق قانون بر عهده دولت گذاشته شده است و همچنین وظایفی که بر اساس ساختار حاکمیت سیاسی کشور از دولت انتظار می‌رود، نامحدود و بسیار غیرشفاف است و بر پایه آن می‌توان هر نوع اقدامی را جزء وظایف مدیریت دولتی طبقه‌بندی کرد. انعکاس این گستره بی‌کران در بودجه‌ریزی کشور نمایان می‌شود. به علت محدودیت منابع بودجه‌ای، غالباً بعضی از وظایف دولت همراه با کمبود اعتبار و کسری بودجه روبه‌رو می‌شوند و بعضی از مأموریت‌های دولت نیز که طبق قوانین و مقررات یا در برنامه‌های پنج‌ساله تکلیفی برای دولت محسوب می‌شوند، مصداق «مأموریت‌ها و اختیارات بدون بودجه» را پیدا می‌کنند که به‌ر حال نشان از ضعف نظام تدبیر بودجه‌ریزی کشور دارد.

می‌کند. اگر توزیع ارز ۴۲۰۰ تومانی اشتباه بوده، منشأ فساد شده است و نظام قضائی را به میدان کشیده و آدمیانی را به پای میز محاکمه و احتمالاً اعدام کشیده است، دوباره این بودجه است که نشان می‌دهد دولت قصد دارد بار دیگر ۱۴ میلیارد دلار ارز برای کالاهای اساسی تخصیص دهد. نظام برنامه‌ریزی و البته قدرت سیاسی پنهان در پس آن گویی هیچ توجهی ندارد که صفت «اساسی» هیچ تفاوتی در «کالا» بودن آن چه «کالای اساسی» خوانده می‌شود پدید نمی‌آورد و اگر تخصیص ارز ۴۲۰۰ تومانی به کالایی نظیر موبایل یا سایر چیزهایی که غیراساسی تلقی می‌شوند سبب فساد شده است و تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در چند ماه گذشته راه‌هایی جست‌انداز زیر بار آن برهند، این بار در بودجه پیشنهادی ۱۳۹۸ بار دیگر همان تخصیص ارز زیر لوی‌واژه «اساسی» صورت می‌گیرد.

این نشان می‌دهد آیین حکمرانی میان دو قطبی‌ای به لحاظ ذهنی و عینی گیر افتاده که یا باید تن به فساد توزیع رانت بدهد یا به خیال خودش از اقشار ضعیف با توزیع این رانت حمایت کند تا زیر بار تورم له نشوند و انگار نه انگار که راه‌های سومی هم وجود دارند. این یعنی بودجه آیین حکمرانی را آشکار می‌کند، «حکمرانی بدیل‌نپندیش» و همین «بدیل‌نپندیش» بودن وصفی است مهم که شرح آن خود مثنوی هفتاد من است چرا که مگر حکومت کردن غیر از اندیشه کردن درباره همه بدیل‌های ممکن برای رسیدن به بهترین مطلوب‌ها برای حل مسأله و تحقق خیر جمعی است؟

بودجه آیین حکمرانی هم هست. بودجه آیین‌های است پیش روی حکمرانی تا همه روابط قدرت پنهان، همه ظرفیت عقلانیت، دام مسیرهای طی شده، کیفیت نظام برآمده از انتخابات، توازن‌ها و عدم توازن‌های قوا، رگ و ریشه‌های ویژه‌خواری، بودن یا نبودن آمایش سرزمین، حکمرانی منطق عملکرد یا گزارش فرایند، و خلاصه همه واقعیت قدرت نه آن چنان که بر صحنه واقعی سیاست حک و زیست شده در آن بازتاب یابد.

اگر حکمرانی هزارتوست و شفافیت متاعی کم‌یاب است بودجه بهره‌ای عظیم از این هزارتویی دارد و اگر قدرت‌های پنهان هست بودجه نیز نوک کوه یخی از آن قدرت‌های پنهان است. اگر صدای اقشار ضعیف شنیده نمی‌شود بودجه هم آن‌ها را لایه‌لای اسطوره اعداد پنهان می‌کند، و اگر دسترسی به داده‌ها و انتشار اطلاعات در مملکت دشوار است، جداولی که در فرمت فایل PDF منتشر می‌شوند همین خصیصه را بازتاب می‌دهند. بودجه خلاصه تصویری از حکمرانی ارائه می‌کند که نیازمند رمزگشایی است.

نسیم «بودجه‌آگاهی» وزیدن گرفته است و امید است که قوت بگیرد. این از آن نسیم‌هاست که ابرهای امید و باروری با خود به همراه می‌آورد و بر اثر بارش آن، جوانه‌های امید بیشتری می‌رویند. ایام بودجه‌بندی هر مملکت و از جمله ایران ما که از قاعده بقیه ممالک در اغلب خصایص مستثنی نیست، در مقایسه با ایام سال آدمیان، شب قدر حکمرانی است. شب قدر به روایت مذهبی اگر زمان تعیین سرنوشت زندگی یک ساله آدمیان است، ایام بودجه‌بندی نیز شب قدر حکمرانی است. آدمیان را در شب‌های قدر به شب‌زنده‌داری فراخوانده‌اند و بی‌وجه نیست که شهر و ندان و بالاخص خواص و نخبگان را در ایام بودجه به هشپاری شب‌زنده‌دارانه بخوانیم. این هشپاری و دمیدن بر بودجه‌آگاهی، از جنس آگاهی سرنوشت است.



نقد یک استاد دانشگاه بر لویای بودجه:

دولت از هزینه‌های اجتناب‌پذیر صرف‌نظر کند

کاهش آن سخت است؟

در سمت هزینه‌ها باید آن را به دو بخش هزینه‌های اجتناب‌پذیر و هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر تقسیم کرد. دولت باید هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر مانند حقوق و دستمزد یا بسته‌های حمایتی در قالب یارانه‌ها را بپردازد. اما در مورد هزینه‌های اجتناب‌پذیر می‌توان از آنها صرف‌نظر کرد البته رصد آنها کار راحتی نیست چون برخی هزینه‌های اجتناب‌پذیر خود را در قالب هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر نشان می‌دهند بنابراین تشخیص درست آنها ممکن نیست. از این جهت باید یک ساز و کار سیستمی ایجاد شود تا این هزینه‌ها از هم تفکیک شوند، در بودجه سال ۹۸ بیش از ۲۰ درصد از هزینه‌های کشور را هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر شامل می‌شود و دولت باید شفاف و مشخص آن را از بدنه بودجه خارج کند.

یکی از مباحثی که همیشه در زمان ارایه لایحه بودجه مطرح بوده، تاثیر و سهم نفت در بودجه است، آیا نباید تاثیر آن بر بودجه کاهش داد؟

پیشنهاد تفکیک نفت از بودجه را برای اولین بار مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه داد که مورد موافقت دولت قرار نگرفت و به نظر من پیشنهاد خوبی هم است، ما باید برای همیشه این دندان لق را بکشیم و عنصر نفت را از بودجه جدا کنیم.

بنابراین اگر دولت توانست بدون نفت هزینه‌های جاری خود را پوشش دهد منابع نفتی صرف زیرساخت‌ها توسعه‌ای می‌شود و اگر نتوانست هزینه‌های جاری خود را پوشش دهد منابع نفتی در هزینه‌ها مشخص می‌شود که این در راستای شفافیت است. به نظر می‌رسد که در بودجه سال ۹۸ عامل نفت در بودجه ۴۶ درصد باشد و اگر آن را از بودجه جدا کنیم و آیت‌های گفته شده در مورد مالیات، درآمد و هزینه‌ها را اجرا کنیم این ۴۶ درصد می‌تواند به ۱۶ درصد تقلیل یابد که هم موجب افزایش شفافیت است و هم اینکه سایه سنگین نفت از بودجه را کاهش می‌دهد. با توجه داشت که شفافیت و موضوع داده‌های باز یکی از مباحث جدی در حکومت‌داری است و اگر در بودجه این شفافیت ایجاد شود و داده‌های باز استفاده شوند تفکیک بودجه از نفت و تفکیک هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر از اجتناب‌پذیر، تحقق منابع جدید درآمدی امکان‌پذیر خواهد بود و حتی می‌توانیم در این شرایط تحریمی نسبت به این بودجه امیدوار باشیم.

اگر دولت توانست بدون نفت هزینه‌های جاری خود را پوشش دهد منابع نفتی صرف زیرساخت‌ها توسعه‌ای می‌شود و اگر نتوانست هزینه‌های جاری خود را پوشش دهد منابع نفتی در هزینه‌ها مشخص می‌شود که این در راستای شفافیت است. به نظر می‌رسد که در بودجه سال ۹۸ عامل نفت در بودجه ۴۶ درصد باشد

اما برخی ادعا دارند اعمال مالیات‌های جدید می‌تواند تبعات داشته باشد مثلاً مالیات در بخش مسکن موجب افزایش قیمت آن شود یا مالیات بر سود سپرده‌ها موجب تلاطم در بازار ارز شود، ارزیابی شما چیست؟

شاید برخی‌ها افزایش مالیات را عامل افزایش قیمت مسکن بدانند اما اگر به تاریخ اقتصادی قبل از انقلاب تا امروز نگاه کنیم، مشاهده می‌شود که افزایش قیمت مسکن به دلیل مالیات اندک بوده است و عوامل دیگری سهم و تاثیر بیشتری داشته‌اند، بنابراین استفاده از این نوع مالیات‌ها علاوه بر اینکه درآمدهای جدیدی را نصیب دولت می‌کند عدالت مالیاتی را نیز محقق می‌کند.

استفاده از سازوکار تخصیص در بودجه آیا می‌تواند به عنوان یک راهکار باشد؟

دولت با این بودجه نگاهش این است که اگر از طریق ساز و کار تخصیص بودجه آن را جبران کند تا کسری بودجه صورت نگیرد در حالی که استفاده از سازوکار تخصیص در سال‌های گذشته و در سال ۹۷ هم بوده و اگر در سال ۹۸ هم استفاده شود مشکلات زیادی را به وجود خواهد آورد، از جمله بدنه اجرایی را به اشتباه می‌اندازد و همچنین مردم را دچار اشتباه می‌کند که ممکن است تبعاتی مانند توقعات خارج از ظرفیت بودجه‌ای داشته باشد بنابراین دولت باید از طریق آیت‌های گفته شده تحقق درآمدها را ممکن کند.

نظر شما در مورد اصلاح سمت هزینه‌ها چیست، گویا این هزینه‌ها چسبندگی بالایی دارند و امکان

کلیات بودجه ۹۸ از تصویب مجلس گذشت. حالا روزهای داغ بررسی جزئیات فرا می‌رسد. آیا بودجه امسال با شرایط کشور مطابقت دارد؟ این سوالی است که این روزها زیاد پرسیده می‌شود. توسعه ایرانی در این باره با رحمت‌الله قلی‌پور استاد دانشگاه و معاون سابق مرکز پژوهش‌های مجلس گفت‌وگو کرده است.

●●●

بسیاری از کارشناسان ارقام بودجه بویژه در بخش نفت را غیر واقعی می‌دانند، لطفاً ارزیابی خود از این موضوع را بفرمایید؟

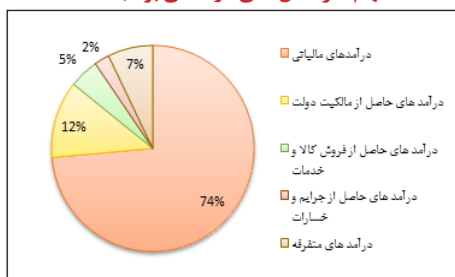
آنچه از بودجه سال ۹۸ می‌توان برداشت کرد این است که دولت تمایل نداشته است تا از ارقام بدبینانه در مورد میزان صادرات نفت و قیمت آن استفاده کند و این بحثی است که در میان سیاست‌گذاران و کارشناسان نیز وجود دارد اما بخشی از این نگاه دولت ناشی از ضرورت‌های اقتصادی کشور است که مخارج دولت را تنها موتور محرک رشد اقتصادی در سال ۹۸ می‌داند و بخشی هم معطوف به نگاه سیاسی دولت مبنی بر ضرورت کنترل انتظارات و مدیریت اجتماعی تحریم‌ها از طریق لایحه بودجه سال ۹۸ است، اما می‌توان گفت مسلماً ارقام بودجه در سمت درآمدها و هم هزینه‌ها تا حدودی غیرواقع‌بینانه است و تحقق آن بویژه در بخش درآمدها دشوار است.

شما اشاره به دشواری در تحقق درآمدها کردید، پیشنهاد شما در این امر چیست تا منابع درآمدی جدید هم برای دولت تعریف شود؟

در سمت درآمدها باید بحث مالیات را جدی بگیریم به ویژه مالیات بر گروه‌های هدف خاص را در نظر داشته باشیم، مالیات بر مشتریان پر مصرف آب، برق و گاز، مالیات بر سود سپرده‌های بانکی، مالیات بر عایدی سرمایه به ویژه مسکن و خانه‌های لوکس، مالیات بر مجموع درآمدها، تفکیک حساب‌های شخصی، بانکی و تجاری جهت جلوگیری از فرار مالیاتی، برنامه برای فروش شرکت‌های دولتی که به تولید کالاهای خصوصی می‌پردازند، می‌تواند منابع جدیدی را برای دولت تامین کند و متأسفانه تجمیع این مالیات‌ها تا امروز به درستی صورت نگرفته است. مثلاً مالیات بر خانه‌های لوکس که امروزه در سطح کشور به ویژه کلانشهرها مشاهده می‌شود یا اخذ مالیات از تولیدکنندگان خودروها باید مدنظر باشد.

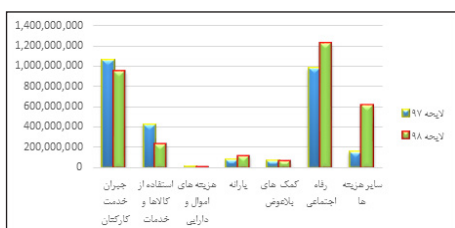
بودجه ۹۸ چوب ادب سال دوم دولت دوازدهم

سهم سرفصل های درآمدی بودجه ۱۳۹۸



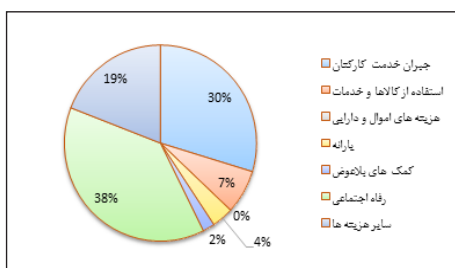
در بودجه سال ۱۳۹۸ درآمدهای مالیاتی بیشترین سهم را در ترکیب درآمد دولت دارد. سهم درآمد مالیاتی از کل درآمد کل در سال ۹۷ معادل ۶۶.۵ درصد بوده که در سال ۱۳۹۸ با ۷.۴ درصد افزایش به ۷۳.۶ درصد رسیده است. بعد از درآمد های مالیاتی، به ترتیب درآمد های حاصل از مالکیت دولت و درآمدهای متفرقه و فروش کالا و خدمات و جرایم و خسارات با ۵،۷، ۲ و ۱۲ درصد، بیشترین سهم را در سبد درآمدی دولت به خود اختصاص داده اند. این در حالی است که در سال ۱۳۹۷، درآمدهای متفرقه با ۱۲.۱ درصد بعد از درآمد های مالیاتی، دارای بیشترین سهم از کل درآمد دولت بوده اند.

مقایسه سرفصل های هزینه های دولت در بودجه سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸



در خصوص سرفصل های هزینه دولت در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال گذشته، هزینه اموال و دارایی، استفاده از کالاها و خدمات و جرایم خدمت کارکنان به ترتیب ۴۵ و ۱۰ درصد کاهش برآورد داشته اند، در سمت مقابل کمک های بلاعوض، رفاه اجتماعی، یارانه و سایر هزینه ها رشد ۲۵، ۴۷ و ۳۰ درصدی را به همراه داشته اند.

سهم سرفصل های هزینه های بودجه ۱۳۹۸



بیشترین هزینه دولت مربوط به رفاه اجتماعی است که با حدود ۱۲۲ هزار میلیارد تومان ۳۸ درصد از کل هزینه های دولت را به خود اختصاص داده است. همچنین جبران خدمت کارکنان و سایر هزینه ها پرتنگ ترین سرفصل های هزینه ای سال آینده دولت هستند که به ترتیب ۳۰ و ۱۹ درصد از کل هزینه های دولت را به خود اختصاص داده اند.

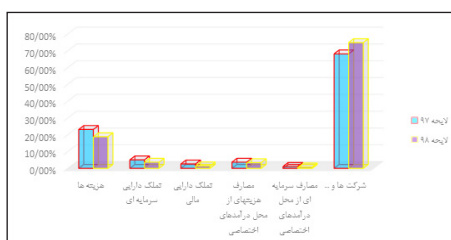
* در سال ۱۳۹۷، «جبران خدمت کارکنان» دارای بیشترین سهم از کل هزینه های دولت بوده است.

میلیون ریال رسیده است.

* واگذاری های دارایی سرمایه ای در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل ۸.۷ درصد افزایش یافته است.
* واگذاری دارایی های مالی در بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل ۲۵ درصد کاهش همراه بوده است.
* درآمدهای اختصاصی دولت و منابع شرکت ها نیز به ترتیب با رشد ۲۴.۷ و ۵۶.۶ درصدی همراه بوده اند.
طبیعتاً پس از اولین سوال یعنی از کجا، دومین سوال به کجا؟ خواهد بود.

مطابق با سرفصل منابع در مصارف نیز بزرگترین رقم متعلق به شرکت های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک ها است که ۷۵ درصد از کل مصارف را به خود اختصاص داده است، همچنین ۱۹ درصد از مصارف مربوط به سرفصل هزینه ها است که از میان آنان رفاه اجتماعی (با سهم ۳۸.۲ درصدی) و جبران خدمت کارکنان (با سهم ۲۹.۷ درصدی) تشکیل دهنده رؤس اصلی می باشند.

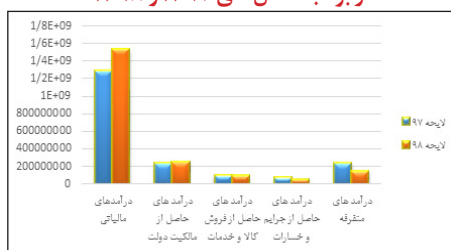
مقایسه سهم سرفصل های مصارف بودجه سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸



* سهم مجموع هزینه ها از کل بودجه کشور در سال ۱۳۹۷ برابر ۲۳.۱۳ درصد بوده که در سال ۱۳۹۸ به ۱۸.۸ درصد کاهش یافته است، با این وجود از نظر رقمی مجموع هزینه های دولت در سال ۱۳۹۸ با رشد ۱۶ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۷ به بیش از ۳۲۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافته است.

* بیشترین رشد در میان سرفصل های مصارف دولت در سال ۱۳۹۸ به ترتیب مربوط به مصارف شرکت ها و مصارف هزینه ای از محل درآمدهای اختصاصی بوده که به ترتیب نشان دهنده رقم ۵۶.۶ و ۳۱.۶ درصدی می باشند. همچنین تملک دارایی های مالی دولت نسبت به سال قبل با ۲۰ درصد کاهش همراه بوده است.

درآمدها و هزینه ها مقایسه سرفصل های درآمدی دولت در بودجه سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸



براساس برآورد، درآمدهای مالیاتی دولت در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل ۱۹.۳ درصد و درآمد حاصل از مالکیت دولت ۷.۷ درصد افزایش یافته اند، همچنین درآمد حاصل از جرایم و خسارات، درآمدهای متفرقه و درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات به ترتیب ۳۶، ۳۴ و ۲ درصد نسبت به سال قبل کاهش یافته اند.

مسعود کسرایی | در ادبیات پیشین، بودجه چوب

ادب دولت ها خوانده می شد، چرا که این سند دخل و خرج، تشکیل دهنده چارچوب رفتاری یک سال آینده راهبر کشور است. بودجه ریزی همان انتخاب منابع و مصارف بر پایه اصول و قواعد معین کشورهاست. در یک تعبیر عمومی منابع حق دولت نسبت به مردم و مصارف حق مردم نسبت به دولت خوانده می شود.

یکی از مشکلات دولت ها به خصوص در کشورهای در حال توسعه و توسعه نیافته، عدم وجود درک صحیح مردم از منابع و مصارف بودجه است، برای مثال بیشتر مردم جهان تا حد توان از پرداخت مالیات و هزینه های عمومی خودداری کرده و اقدامات دولت ها را بدون توجه به نیاز مالی جهت اجرا، وظایف ذاتی آنان می دانند به طوری که در برخی از بخش ها (حتی در داخل ایران نیز) هزینه جمع آوری مالیات از مبلغ مالیات به دست آمده بیشتر می شود.

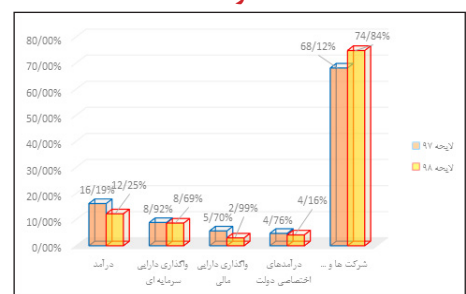
در هر صورت به طور کلی باید در نظر داشت که در بررسی بودجه مسئله ای که اهمیت بیشتری نسبت به اعداد و ارقام دارد، منطق تعیین نحوه ارتباط میان آنان است.

سرخ طای بودجه

رقم بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۸ بیش از یک میلیون و هفتصد هزار میلیارد تومان «۱۷.۰۳۲.۳۳۲.۲۷۰» برآورد شده است که نسبت به برآورد سال ۱۳۹۷ با رشد ۴۲.۵ درصدی همراه بوده است. مشاهده رشد عظیم بودجه نسبت به سال گذشته در کنار بحث پرتنگ این روزهای کشور یعنی کاهش قیمت نفت اولین سوال پرتنگی که در ذهن ایجاد می کند، سوالی نیست جز از کجا؟

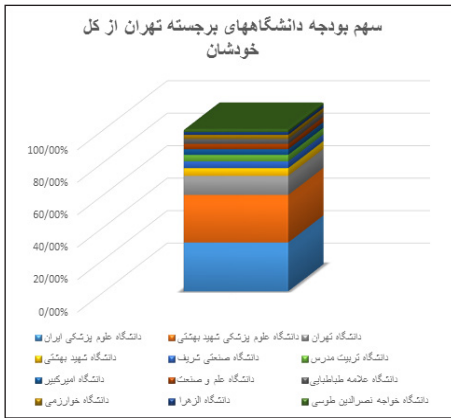
بزرگترین رقم در میان سرفصل های منابع بودجه سال ۱۳۹۸ به منابع شرکت های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک ها است که به تنهایی حدود ۷۵ درصد از منابع دولت را شکل می دهد. ۱۲.۵ درصد از باقی مانده منابع مورد نیاز دولت در سرفصل درآمد برآورد شده است که شامل مواردی چون درآمدهای مالیاتی (۷۴ درصد از کل درآمدها)، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (۱۲.۱ درصد از کل درآمدها) و درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات، خسارات و جریمه ها و موارد متفرقه می شود. همچنین حدود ۹ درصد از منابع پیش بینی شده از محل واگذاری دارایی های سرمایه ای دولت تأمین خواهد شد.

مقایسه سهم سرفصل های منابع بودجه سال های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸



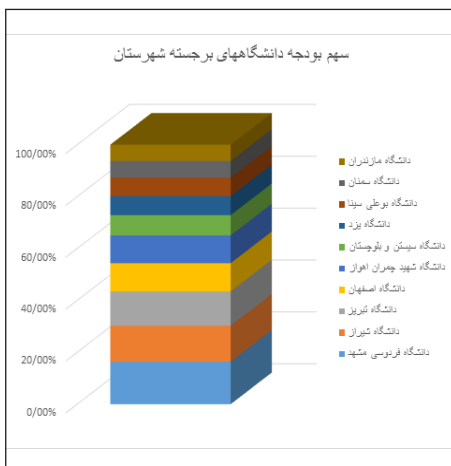
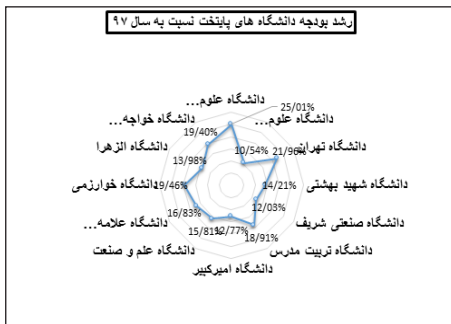
* همان طور که مشاهده می شود سهم مجموع درآمدها از کل بودجه کشور از ۱۶.۲ در سال ۱۳۹۷ به ۱۲.۳ درصد در سال ۱۳۹۸ کاهش یافته است، این در حالی است که مجموع درآمدها از نظر رقمی در بودجه ۱۳۹۸ نسبت به بودجه ۱۳۹۷ با رشد ۸ درصدی همراه بوده و به رقم ۲۰۸۶۷۵۵۰۰ رسیده است.

وقتهایی به دنبال دانش



در میان دانشگاه‌های تهرانی دانشگاه علوم پزشکی ایران با ۳۰ درصد، علوم پزشکی شهید بهشتی با ۲۹ درصد و دانشگاه تهران با ۱۲ درصد بیشترین سهمیه بوده را به خود اختصاص داده‌اند. دانشگاه‌های خواجه نصیرالدین طوسی و الزهرا با ۱۰٫۷، دانشگاه خوارزمی با ۲٫۵ و دانشگاه علامه طباطبائی نیز با ۳ درصد در رتبه‌های آخر جدول دانشگاهی تهران از منظر تخصیص بودجه قرار گرفته‌اند.

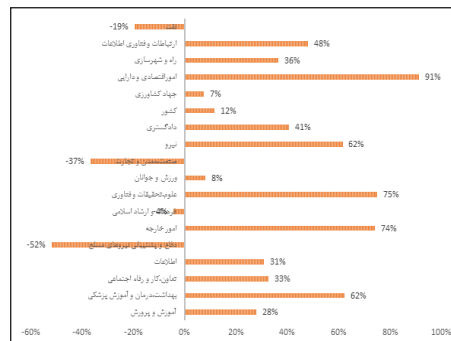
بیشترین رشد بودجه نسبت به سال ۹۷ به ترتیب متعلق به دانشگاه علوم پزشکی ایران و دانشگاه تهران با ۲۵ و ۲۲ درصد بوده است. کمترین میزان بودجه نیز مربوط به دانشگاه علوم پزشکی شهید بهشتی، دانشگاه صنعتی شریف و دانشگاه امیرکبیر بوده که ۱۰٫۵، ۱۲ و ۱۲٫۷ درصد رشد برآورد بوده داشته‌اند.



در میان دانشگاه‌های برجسته سایر شهرها (بدون در نظر گرفتن دانشگاه‌های علوم پزشکی) دانشگاه فردوسی مشهد با ۳۸۹ میلیارد تومان ۱۶ درصد سهمیه بودجه دانشگاه‌های برجسته سایر شهرها را به خود اختصاص داده است. دانشگاه‌های شیراز و تبریز با حدود ۱۴ درصد و دانشگاه‌های اصفهان و شهید چمران با حدود ۱۱ درصد سهمیه نیز در رتبه‌های بعدی قرار گرفته‌اند. کمترین بودجه

شد. عدد ۱ همچنین در بودجه نهاد های نظامی ارتش و سپاه و فرماندهی کل نیروهای مسلح نیز تکرار شده است و نمودار های رشد بودجه نهاد های نظامی و رشد بودجه وزارت دفاع در سال ۹۸، بدون در نظر گرفتن عدد ۱ رسم شده است. برخلاف بسیاری از کشورهای جهان، که پس از شناسایی جریان های مالی، براساس آن اهداف خود را اولویت بندی کرده و بودجه مورد نظر را تنظیم می کنند، در ایران دستگاه های مختلف میزان بودجه درخواستی خود را (باوجه مشترک کمبود بودجه) باطی کردن مراتب به سازمان برنامه و بودجه اعلام کرده و به دنبال حداکثر سازی بودجه خود به صورت نامحدود می باشند.

رشد بودجه وزارتخانه‌ها در سال ۱۳۹۸



توجه به نکات زیر در خصوص بودجه وزارت خانه‌ها خالی از لطف نخواهد بود.

بودجه ارتقا توان دفاعی از ۲۸۰۰ میلیارد تومان به ۶۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته است.

بودجه حفظ توان تولید نظامی از ۷۰۰ میلیارد تومان به ۴۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته است.

بودجه طرح شهید همت از ۱۰۰۰ میلیارد تومان به ۵۵۰ میلیارد تومان کاهش یافته است.

بودجه سازمان توسعه تجارت ایران (زیر مجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت) حدود ۶۰۰ میلیارد تومان کاهش یافته است.

بودجه خرید تضمینی پساب تصفیه شده (زیر مجموعه وزارت نیرو) از ۲۰۰ میلیارد تومان به ۴۰۰ میلیارد تومان افزایش یافته است.

بودجه سازمان تعزیرات (زیر مجموعه وزارت دادگستری) از ۲۱۸ تا ۳۳۸ میلیارد تومان افزایش پیدا کرده است. در خصوص وزارت اقتصاد: رشد بررسی شده به جای بودجه مصوب ۱۳۹۷ با برآورد بودجه لایحه ۱۳۹۷ مقایسه شده است، بودجه این وزارت خانه نسبت به بودجه مصوب ۱۳۹۷ بیش از ۱۰۰ درصد رشد داشته است. در این خصوص لازم است به موارد زیر توجه شود.

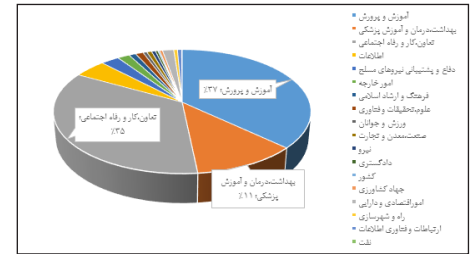
در سال ۹۷، ۶۸۰ میلیارد تومان بر آورد بودجه برای صندوق تأمین خسارت های بدنی صورت گرفته بوده که در نهایت در بودجه مصوب ۹۷ رقم آن صفر در نظر گرفته شد بودجه پژوهشکده بیمه از صفر به ۳ و بودجه پژوهشکده امور اقتصاد از صفر به ۵ میلیارد تومان افزایش یافته اند. بودجه سازمان هواپیمایی کشور (زیر مجموعه وزارت راه و شهر سازی) از صفر به ۵۷ میلیارد تومان افزایش پیدا کرده است

بودجه پژوهشگاه فضایی ایران (زیرمجموعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) از ۱۵ میلیارد تومان به ۱۱۹ میلیارد تومان افزایش یافته است.

بودجه مصوب سال ۱۳۹۷ برای وزارت نفت تنها ۱۲.۸ میلیون تومان است، از این رو در بررسی برآورد بودجه ۹۷ این وزارت خانه در نظر گرفته شد

در صورت اعمال بودجه مصوب ۹۷ وزارت نفت شاهد رشد حدود ۸ هزار در صدی برای این وزارتخانه خواهیم بود.

سرشاخه‌های کشور در آینه بودجه



بدون شک مهم‌ترین نهادهای هر دولت وزارت‌خانه‌ها می‌باشند. براساس برآوردهای بودجه ۱۳۹۸ رقم کل رقم در نظر گرفته شده برای وزارت‌خانه‌ها بیش از ۱۲۴ هزار میلیارد تومان است که با رشد ۲۹ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۷ همراه بوده است. در میان وزارت‌خانه‌های کشور وزارت آموزش و پرورش با سهم ۳۷ درصدی از کل بودجه وزارت‌خانه‌ها خود را به بجه لوس دولت در سال ۱۳۹۸ تبدیل کرده است. تعاون، کار و رفاه اجتماعی با ۳۵ درصد و وزارت بهداشت با ۱۱ درصد پرتوجه‌ترین وزارت‌خانه‌های سال آینده می‌باشند. در صورت در نظر نگرفتن وزارت نفت با سهم ۰.۰۸ درصدی، کمترین سهم از بودجه وزارت‌خانه‌ها متعلق به وزارت کشور با ۰.۲۳ درصد است. در جدول زیر سهم هر وزارت‌خانه از بودجه کل وزارت‌خانه‌ها ملاحظه می‌گردد.

نکته:

ردیف	عنوان	سهم هر وزارتخانه از کل بودجه وزارتخانه‌ها
۱	آموزش و پرورش	۳۶.۸۶٪
۲	بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۱.۴۸٪
۳	تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۳۴.۷۲٪
۴	اطلاعات	۴.۶۹٪
۵	دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۲.۶۷٪
۶	امور خارجه	۱.۷۶٪
۷	فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱.۰۰٪
۸	علوم، تحقیقات و فناوری	۱.۱۳٪
۹	ورزش و جوانان	۰.۵۵٪
۱۰	صنعت، معدن و تجارت	۰.۶۹٪
۱۱	نیرو	۰.۵۶٪
۱۲	دادگستری	۰.۳۸٪
۱۳	کشور	۰.۲۳٪
۱۴	جهاد کشاورزی	۰.۴۳٪
۱۵	امور اقتصادی و دارایی	۱.۶۳٪
۱۶	راه و شهرسازی	۰.۵۳٪
۱۷	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۰.۶۱٪
۱۸	نفت	۰.۰۸٪
جمع کل		۱۰۰.۰۰٪

در جدول مصارف دستگاه‌ها در پیوست ۴، به جای بعضی از ارقام هزینه‌ای بخش‌های مختلف وزارت دفاع، عدد ۱ قرار داده شده است. عدد ۱ یعنی اعتباری به عنوان هزینه یا منبعی به عنوان درآمد در ردیف مربوطه لحاظ نشده است و احتمالاً در جریان اجرای بودجه، جزئیات آن مشخص خواهد

در جدول زیر بودجه برخی از نهادها کشور ملاحظه می شود

ردیف	عنوان	بودجه	سهم از صنف	سهم از دستگاه ها و زیر مجموعه ها
۱	سازمان اوقاف و امور خیریه	۲۰۳۰۰۰۰	۷.۱۵٪	۰.۰۵٪
۲	سازمان حج و زیارت	۶۲۳۰۰	۰.۲۲٪	۰.۰۰٪
۳	سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی و اسلامی	۲۹۶۰۰۰	۱.۰۴٪	۰.۰۱٪
۴	دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی	۵۷۰۳۰۰	۲.۰۱٪	۰.۰۲٪
۵	نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه ها	۹۶۹۵۰۰	۳.۴۱٪	۰.۰۳٪
۶	دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم	۱۵۰۰۰۰	۵.۲۸٪	۰.۰۴٪
۷	شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی	۳۴۰۰۰۰	۱.۲۰٪	۰.۰۱٪
۸	شورای عالی حوزه های علمی	۳۰۰۰۰۰۰	۱۰.۵۶٪	۰.۰۸٪
۹	سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی	۳۰۹۹۰۰۰	۱۰.۹۱٪	۰.۰۸٪
۱۰	موسسه نشر آثار حضرت امام قدس سره	۲۰۰۰۰۰	۰.۷۰٪	۰.۰۱٪
۱۱	پژوهشکده امام خمینی ره انقلاب اسلامی	۸۴۰۰۰	۰.۳۰٪	۰.۰۰٪
۱۲	مرکز خدمات حوزه های علمیه	۱۰۴۱۷۰۰۰	۳۶.۶۷٪	۰.۲۸٪
۱۳	آستان مقدس حضرت امام خمینی	۱۴۰۰۰۰	۰.۴۹٪	۰.۰۰٪
۱۴	موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی ره	۱۴۰۰۰۰	۰.۴۹٪	۰.۰۰٪
۱۵	سازمان تبلیغات اسلامی	۳۴۰۶۰۰۰	۱۱.۹۹٪	۰.۰۹٪
۱۶	ستاد احیاء امر به معروف و نهی از منکر	۱۵۰۰۰۰	۰.۵۳٪	۰.۰۰٪
۱۷	جامعه المصطفی العالمیه	۲۰۰۰۰۰۰	۷.۰۴٪	۰.۰۵٪
	بودجه برخی از سازمان های مذهبی	۲۸,۴۰۴,۱۰۰	۰.۷۵٪	

نیز متعلق به دانشگاه مازندران با رقم ۱۴۹ میلیارد تومان است.

مجموع بودجه دانشگاه های برجسته تهران ۳۴۰۰ میلیارد تومان معادل ۰.۲ درصد از کل بودجه کشور و مجموع بودجه دانشگاه های برجسته سایر شهرها ۲۳۷۰ میلیارد تومان معادل ۰.۳۴ درصد از کل بودجه کشور می باشد.

بودجه دانشگاه ها و دانشکده های علوم پزشکی

مجموع بودجه اختصاص یافته به دانشگاه ها و دانشکده های علوم پزشکی برابر ۵۳۱۷۱۵۵۰۷ میلیون ریال یا به عبارتی بیش از ۵۳ هزار میلیارد تومان می باشد که این رقم معادل ۳.۱۳ درصد از کل بودجه کشور می باشد.

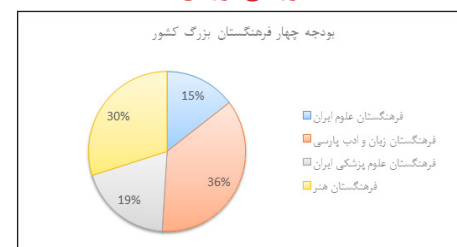
* در میان دانشگاه های علوم پزشکی دانشگاه علوم پزشکی تهران با ۷.۱ درصد بیشترین سهم از بودجه و دانشگاه های فارس، خراسان و اصفهان با ۵.۷ تا ۵ درصد سهم از بودجه علوم پزشکی در رتبه های بعدی قرار دارند.

نکته قابل توجه اینکه مجموع بودجه کل دانشگاه های برجسته کشور شامل دانشگاه مازندران تا چمران اهواز تنها معادل ۱۰.۸۷ درصد از بودجه برآورد شده برای دانشگاه ها و دانشکده های علوم پزشکی می باشد. به نظر می رسد ضمن حل کلیه مشکلات پزشکی ایران در آینده نزدیک، با توجه به مزاد احتمالی پزشک، توسعه صنعت صادرات پزشک نیز محل حائز اهمیت برای ارزآوری و تأمین مالی بودجه های مورد نیاز کشور باشد.

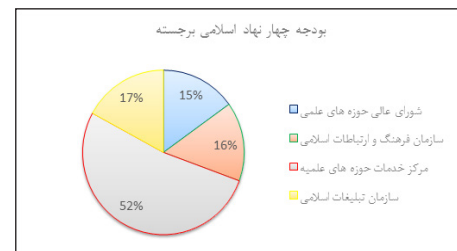
البته توجه به این چند نکته در خصوص مقایسه فوق ضروری است:

حدود ۶۰ درصد از بودجه دانشگاه های علوم پزشکی از محل درآمدهای اختصاصی بوده که این رقم برای دانشگاه های عادی بسیار کمتر است.

بررسی موردی

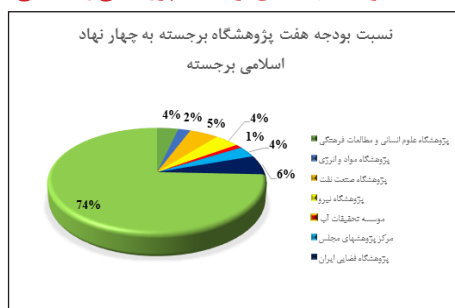


چهار فرهنگستان بزرگ کشور شامل علوم ایران، زبان و ادب پارسی، علوم پزشکی ایران و هنر در مجموع ۴۷ میلیارد تومان معادل ۰.۱۲ درصد از کل بودجه دستگاه های اجرایی و زیرمجموعه های ایشان را به خود اختصاص داده اند که در میان آنان فرهنگستان زبان و ادب پارسی با بیش از ۱۷ میلیارد تومان بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است.



چهار نهاد اسلامی برجسته کشور شامل شورای عالی حوزه های علمیه، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، مرکز خدمات حوزه های علمیه و سازمان تبلیغات اسلامی در مجموع ۱۹۹۲ میلیارد تومان معادل ۰.۵۳ درصد از کل بودجه دستگاه های اجرایی و زیرمجموعه های ایشان و ۰.۱۲ درصد از کل بودجه کشور را به خود اختصاص داده اند. در میان چهار نهاد مذکور مرکز خدمات حوزه های علمیه با ۱۰۴۱ میلیارد

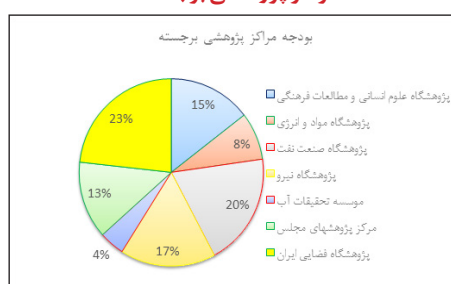
مقایسه بودجه نهاد های برجسته پژوهشی و اسلامی



بررسی ارقام برآوردی بودجه ۱۳۹۸ نشان می دهد مجموع هفت مرکز پژوهشی بزرگ کشور تنها معادل ۲۵ درصد از بودجه اختصاص یافته به چهار مرکز اسلامی بزرگ کشور می باشند. نکته حائز اهمیت اینکه ۱۱ درصد از این سهم متعلق به دو پژوهشگاه صنعت نفت و فضایی ایران است و در صورت حذف این دو پژوهشگاه مقایسه رقم بودجه ۵ پژوهشگاه باقی مانده با چهار مرکز اسلامی نشان دهنده سهم ۱۴ درصدی می باشد، به عبارت دیگر بودجه چهار مرکز اسلامی بیش از ۷ برابر بودجه ۵ مرکز پژوهشی می باشند. همچنین مجموع بودجه ۷ مرکز پژوهشی مذکور کمتر از نیمی (۴۹ درصد) از بودجه مرکز خدمات حوزه علمیه به عنوان دارنده بیشترین سهم از بین نهادهای اسلامی بررسی شده را تشکیل می دهند.

تومان بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. چهار نهاد مذکور بیش از ۷۰ درصد از بودجه ۱۷ نهاد اسلامی برجسته کشور که در جدول زیر مشاهده می شوند را تشکیل می دهند.

مراکز پژوهشی برجسته



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، پژوهشگاه مواد و انرژی، پژوهشگاه صنعت نفت، پژوهشگاه نیرو، موسسه تحقیقات آب، مرکز پژوهش های مجلس و پژوهشگاه فضایی ایران را می توان هفت نهاد پژوهشی برجسته و بزرگ کشور خواند. مجموع بودجه اختصاص یافته به نهادهای مذکور ۵۱۲ میلیارد تومان معادل ۰.۱۴ درصد از بودجه دستگاه های اجرایی و ۰.۰۳ درصد از بودجه کل کشور می باشد. در میان پژوهشگاه ها صنعت نفت با ۱۰۰ میلیارد تومان و پژوهشگاه فضایی ایران که در بودجه ۹۸ رشد حدود ۷۰۰ درصدی را نسبت به سال گذشته به ثبت رسانده است با رقم ۱۱۹ میلیارد تومان بیشترین سهم را به خود اختصاص داده اند.

نوسازی و عمران شهری در لایحه بودجه ۱۳۹۸



میترا اعظمی
عضو هیئت علمی
دانشگاه علامه طباطبائی



فعالیت‌های نوسازی و بهسازی در شهرهای ایران همزمان با اصلاحات مدرن رضاشاه از سال ۱۳۱۰ آغاز شد. این فعالیت‌ها به دلیل وقوع جنگ جهانی دوم تا سال ۱۳۲۰ ایتر ماند و مجدد در سال ۱۳۴۵ با تصویب قانون جدید شهرداری‌ها، فعالیت در این زمینه از سر گرفته شد. در سال ۱۳۴۷ قانون نوسازی و عمران شهری از تصویب مجلس شورای ملی و مجلس سنا گذشت. مطابق این قانون، نوسازی و عمران، اصلاح و توسعه معابر، ایجاد پارک‌ها و پارکینگ‌ها (توقفگاه‌ها)، میدان‌ها، حفظ و نگهداری پارک‌ها و باغ‌های عمومی موجود، تأمین سایر تأسیسات مورد نیاز عمومی و نوسازی محلات، مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌هاست و شهرداری‌ها در اجرای وظائف مذکور مکلف به تهیه برنامه‌های اساسی و نقشه‌های جامع هستند. بر اساس این قانون، شهرداری متولی اصلی نوسازی و عمران شهری است اما در حال حاضر علاوه بر شهرداری بر برخی نهادهای دولتی دیگر مانند وزارت راه و شهرسازی در حوزه عمران شهری و نوسازی ورود دارند.

در رابطه با نوسازی و عمران شهری، در سال‌های گذشته دولت و شهرداری‌های کشور تلاش‌های زیادی را به انجام رسانده‌اند اما در نبود نهاد مدیریت یکپارچه و هماهنگ شهری، اجرای برنامه‌های احیاء و بهسازی در بسیاری از شهرهای کشور با موفقیت اندکی همراه بوده است. بگونه‌ای که دستگاه‌های عمدتاً دولتی و شهرداری‌ها هر کدام بنا به شرح وظایف خود، اقدامات پراکنده و موازی را انجام داده‌اند. عدم هماهنگی این اقدامات و نبود همراهی تمامی کنشگران نه تنها منجر به بهبود وضعیت موجود نشده، بلکه روز به روز بر شدت و ابعاد مضللات شهرها دامن زده است. با این توصیف اگر قصد بر آن باشد که وضعیت نوسازی و عمران شهری در لایحه بودجه ۹۸ مورد بررسی قرار گیرد تنها به حوزه فعالیت‌های شهرداری محدود نمی‌شود بلکه می‌باید دیگر نهادهای درگیر در عمران شهری را نیز مورد توجه قرار داد.

با مشخص شدن ابعاد نوسازی و عمران شهری، در این نوشتار قصد بر آن است تا وضعیت عمران شهری به تفکیک محورهای حمل و نقل، مسکن، آب و فاضلاب و آلودگی در لایحه بودجه ۹۸ مورد بررسی قرار گیرد.

حمل و نقل

بطور کلی، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بیشترین سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طرح‌های فصل حمل و نقل (معادل ۷۱۲۱ میلیارد تومان) اختصاص دارد. جهت‌گیری اساسی برای اختصاص منابع به طرح‌های این فصل بر اساس اولویت دادن به تأمین اعتبار طرح‌های قابل خاتمه در سال ۱۳۹۸، طرح‌های مصوب سفرهای رهبری و ریاست جمهوری، طرح‌های مهم و اولویت‌دار شبکه حمل و نقل و طرح‌های نگهداری بهینه زیرساخت‌های حمل و نقل می‌باشد. بر این اساس، اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های قابل خاتمه در سال ۱۳۹۸ به ۳۵۰ میلیارد تومان افزایش یافته و در مقایسه با سال ۱۳۹۷ (با اختصاص ۲۴۰ میلیارد تومان)، از رشد ۴۵.۸ درصدی برخوردار گردیده است.

همچنین اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های مربوط به سفرها در سال ۱۳۹۸ از ۶۶۶۲ میلیارد ریال ابلاغی سال ۱۳۹۷ به ۱۰۴۲۷ میلیارد ریال (۵۶ درصد رشد) و اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های مهم و اولویت‌دار شبکه حمل و نقل در سال ۱۳۹۸ از ۱۱۲۰۵ میلیارد ریال ابلاغی سال ۱۳۹۷ به ۱۷۸۳۲ میلیارد ریال (۵۹ درصد رشد)

افزایش یافته است.

در این لایحه پیش‌بینی شده است، مساعدت با شهرداری‌ها برای تأمین مالی طرح‌های عمران شهری از طریق اختصاص حداقل ۲ میلیارد دلار جهت ساخت و بهره‌برداری از مترو و طرح‌های کاهش آلودگی هوا در صورت تأمین ۱۵ درصد سهم دستگاه توسط شهرداری‌های و دستگاه‌های ذیربط و تضمین اصل و سود تسهیلات توسط دولت (بند «د» تبصره ۳) در دستور کار قرار گیرد. همچنین کمک به شهرداری‌ها برای تأمین منابع مالی لازم از طریق تضمین ۵۰ درصد اوراق مشارکت منتشر شده (بند «د» تبصره ۵) استفاده اهرمی از منابع صندوق توسعه ملی برای تأمین سهم پانزده درصد دولت به منظور اخذ تسهیلات خارجی جهت اجرای طرح‌های مهم ریلی و تجهیز منابع (تسهیلات ارزی) از طریق ایجاد اعتبار برای بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها و کاهش ریسک برای بانک‌های عامل برای طرح‌های حمل و نقل درون و برون‌شهری از دیگر موارد مرتبط با طرح‌های حمل و نقل شهری می‌باشد.

مسکن

برای شرکت عمران شهرهای جدید به عنوان دستگاه متولی مدیریت ساخت و ساز و فروش عرصه و اعیانی واحدهای مسکونی، تجاری، اداری و خدماتی در شهرهای جدید در لایحه بودجه سال آتی ۷۴ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان پیشنهاد شده است. سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات عمومی و دولتی نیز به عنوان سازمان متولی ساخت و ساز ساختمان‌های دولتی شامل بیمارستان‌های دولتی، حرم مطهر حضرت معصومه (س)، مصالای امام خمینی (ره)، پروژه توسعه مجلس شورای اسلامی و چندسازه دیگر دولتی در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۹۸ به ۱۸۲ میلیارد و ۹۹۲ میلیون تومان، توانسته بخشی از بودجه پیشنهادی وزارت راه و شهرسازی در سال آینده را به خود اختصاص دهد.

در بند (ب) تبصره ۸ این لایحه به طور خاص به تکالیف دولت برای عملیات آماده‌سازی، تأمین خدمات رومانی و زیربنایی و تکمیل واحدهای مسکن مهر، طرح‌های بازآفرینی شهری و احیای بافت‌های فرسوده و همچنین احداث واحدهای مسکن اجتماعی اشاره شده است. یکی از مهمترین ویژگی‌های این بند افزایش سرمایه بانک مسکن تا ۵ هزار میلیارد تومان است تا از محل این افزایش سرمایه نسبت پرداخت تسهیلات اقدام شود.

در رابطه با مسکن مهر باید افزود، اهداف لایحه بودجه سال

۱۳۹۸ در بخش مسکن شامل تکمیل خدمات زیربنایی اولیه برای ۳۰۰ هزار واحد مسکن مهر، تکمیل بخشی از خدمات رومانی و مسکن مهر در شهرهای جدید از جمله مدرسه، درمانگاه، کانونی و مسجد و تکمیل و تحویل حدود ۳۰۰ هزار واحد مسکن مهر است. علاوه، از جمله مهمترین تمهیدات پیش‌بینی شده لایحه در این بخش تسریع در تکمیل خدمات زیربنایی با افزایش اعتبار ردیف «تخفیف عوارض پروانه، حمایت‌های مالی و تراکم و زیرساخت مسکن مهر (سهم دولت)» نسبت به سال ۱۳۹۷ به میزان صد درصد می‌باشد.

همچنین استفاده حداکثری از منابع داخلی شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌های نیرو و راه و شهرسازی و ارائه تسهیلات به منظور تسریع در تکمیل خدمات زیربنایی و رومانی و تسهیل‌گری اتمام مسکن مهر و تحرک در بخش مسکن از طریق تقویت بانک مسکن و اخذ تسهیلات توسط مجریان طرح در دستور کار قرار گرفته است. در این بند از لایحه بودجه ۹۸، وزارت راه و شهرسازی مجاز شده تا سقف ۱۵۰۰ میلیارد تومان از محل منابع داخلی و یا تها تر اراضی و املاک متعلق به دو سازمان تابعه این وزارتخانه یعنی شرکت عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن را به قیمت کارشناسی، صرف تکمیل واحدهای مسکن و اجرای طرح‌های بازآفرینی شهری و احداث واحدهای مسکن اجتماعی و حمایتی کند.

علاوه بر این به وزارت راه و شهرسازی مجوز داده شده بتواند تا زمین‌های متعلق به شرکت عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن را تا سقف ۳ هزار میلیارد تومان طی قراردادهایی با بانک‌های عامل و صندوق‌های تأمین مالی در رهن آنها قرار دهد و متناسب با آن تسهیلات لازم برای اجرای طرح‌های جامع، تفصیلی و آماده‌سازی مصوب را اخذ و برای تکمیل این طرح‌ها هزینه کند.

بودجه پیشنهادی شرکت بازآفرینی شهری نیز که قرار است وظیفه نوسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده و نایب سامان شهری را عملیاتی کند، با رقم ۲۶۶ میلیارد و ۵۰۰ میلیون تومان به نمایندگان مجلس عرضه شده است. در بخش بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد شهری نیز ادامه نوسازی و بازسازی ۴۸۶ محله با مساحت تقریبی ۲۸۰۰۰ هکتار از طریق تأمین اعتبار برای کمک بلاعوض برای تملک اراضی و تأمین خدمات زیربنایی و رومانی، و جوه اداره شده برای اعطای تسهیلات ساخت و جوه اداره شده برای اعطای

بودجه ۹۸ آمده است: شهرداری های کشور و سازمان های وابسته به آنها با تأیید وزارت کشور (سازمان امور شهرداری ها و دهیاری های کشور) تا سقف پنجاه و پنج هزار میلیارد ریال اوراق مالی اسلامی ریالی با تضمین خود و با بازپرداخت اصل و سود آن توسط همان شهرداری منتشر کنند. حداقل ۵۰ درصد از سقف اوراق موضوع این بند به طرح های قطار شهری و حمل و نقل شهری اختصاص یابد. تضمین بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح های قطار شهری و حمل و نقل شهری به نسبت ۵۰ درصد دولت و ۵۰ درصد شهرداری هاست و تضمین ۵۰ درصد سهم دولت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است.

نکته قابل توجه در این تبصره ثابت بودن مقدار اوراق مشارکت و عدم توجه به تورم سال آتی است. یعنی دست کم با پیشبینی تورم سال آتی (طبق برآوردهای مرکز پژوهشهای مجلس، نرخ تورم سال پیش رو ۳۰ تا ۵۰ درصد خواهد بود) انتظار بر این بود که مقدار اوراق مشارکت جهت توسعه حمل و نقل عمومی افزایش پیدا میکرد. بنابراین عدم همسویی مقدار اوراق مشارکت با تورم حاکم بر کشور یک امکان اساسی جهت تأمین مالی شهرداریها را بین خواهد رفت. همچنین در سالهای گذشته بر اساس برنامه ششم توسعه سهم شهرداریها از محل ارزش افزوده، مستقیماً به شکل تخصیص ۱۰۰ درصد به خزانه واریز میگردد و از این محل توزیع میشد. اما دولت در لایحه بودجه ۹۸ عنوان کرده است که این سهم باید در اختیار شورای برنامه ریزی و توسعه استان قرار گیرد. این بدان معناست که درآمدها در سال آینده به جای آنکه به خزانه واریز شود و از این محل توزیع شود، از سال آتی به تشخیص استان توزیع می شود. به عبارت دیگر، پولی که متعلق به شهرداریها بوده در اختیار شورای برنامه ریزی و توسعه استان گذارده شده است. حال سوال اینجاست که شورای استان تا چه حد به پرداخت این سهم الزام دارد؟ در چه فاصله زمانی این مبالغ از سوی شورای استان به حساب شهرداری واریز میگردد؟ باید توجه داشت حتی در صورت پرداخت سهم شهرداری از سوی شورای استان، با توجه به فرایند طولانی و فرسایشی بوروکراسی انتظار میرود که این فرایند به امری زمانبر و پرهزینه بدل شده و حتی ممکن است با فساد اداری همراه گردد.

هم اکنون در سطح شهرهای کشور و بویژه کلانشهرها، اقدامات بسیاری توسط شهرداریها انجام میشود که میتواند از زمره اقدامات نوسازی و عمران شهری بشمار رود. اقداماتی همچون: ایجاد پارک و زمین ورزش در اراضی بایر و بلااستفاده، آسفالت و مرمت خیابان ها، تهیه طرح جهت استفاده از فضاهای بزرگ بایر شهری، رنگ آمیزی و نوسازی نماهای شهری، تلاش در راه افزایش سطوح پارکینگ عمومی، تأمین روشنایی و امکانات دسترسی مناسب به پارک های مختلف شهر، ایجاد امکانات ورزشی در پارکها. باید توجه داشت، آنچه که به عنوان نوسازی و عمران شهری در شهرهای کشور انجام میشود اقدامات بنیادی و پایدار نبوده و اغلب با توجیه کمبود منابع مالی و بودجه تخصیص یافته از سوی دولت ناقص باقی میماند.

اما باید گفت: تقلیل صرف کاستیهای حوزه نوسازی و عمران شهری به مشکلات بودجهای امری نادرست و انحرافی است. چرا که ریشه مشکلات اجرایی بهسازی و نوسازی شهری را میباید در تعدد سازمان های دست اندر کار این امر و عدم هماهنگی اقدامات آنها دانست. در حال حاضر انجام این اقدامات درون شهرداریها به تفکیک سه حوزه نوسازی، بهسازی و حفاظت انجام میشود که اغلب، دچار تداخل وظیفه بوده و مرز مشخصی میان اقدامات سازمانهای دست اندر کار وجود ندارد. بدین ترتیب مشاهده میشود که در نهایت وظایف نهادهای مسئول، تمامی ابعاد مطرح در قانون نوسازی و عمران شهری را دربر نمیگیرد. از این رو، عدم جامعیت و به هنگام نبودن قانون نوسازی شهری ایجاب می کند که قانون نوسازی و عمران شهری مورد بازنگری قرار گیرد اما پیش از آن ضروری است که قانون مدیریت یکپارچه شهری سرلوحه هر گونه قانونگذاری و فعالیت اجرایی قرار گرفته و هر گونه تغییر و تحول در قانون عمران شهری نیز در لوای قانون مدیریت یکپارچه شهری انجام شود.

کرمانشاه (با توجه به معضلات زیست محیطی عدیده) و شهرهای اولویت دار استان تهران و شهر مشهد مدنظر قرار گرفته است.

مبارزه با آلودگی

حساسیت دولت نسبت به ترافیک و آلودگی هوا به عنوان دو معضل اصلی پایتخت در تبصره های لایحه بودجه ۹۸ منعکس شده است. در بند «د» تبصره «۳» آمده است، دولت مجاز است در صورت تأمین ۱۵ درصد سهم دستگاه توسط شهرداری ها و دستگاه های ذی ربط و تعهد به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل دو میلیارد دلار از تسهیلات خارجی این تبصره را در جهت ساخت و بهره برداری از خطوط مترو و طرح های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد. دولت موظف است نسبت به تضمین اصل و هزینه های این تسهیلات اقدام نماید. همچنین جهت اجرای طرح ناحیه کاهش آلودگی هوا (LEZ)، جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل و نقل عمومی شهر تهران و شهرهای دارای آلودگی از محل تملک داراییهای سرمایه ای، مبلغ ۱.۳۲۵.۰۰۰ میلیون ریال اعتبار در نظر گرفته شده است.

در لایحه بودجه ۹۷ نیز، دولت در بند «ب» تبصره «۸» مقرر کرده بود به منظور اجرای ماده ۶ قانون هوای پاک مبنی بر الزام اعمال قانون خودروهای فاقد معاینه فنی از طریق متوقف کردن و صدور قبض جریمه مطابق با قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی، شهرداری تهران مکلف به اجرای طرح ناحیه کم انتشار آلاینده موسوم به «کاهش (LEZ)» شده است. در این راستا نیروی انتظامی نیز مکلف به جریمه متخلفان شده و مقرر شده درآمد حاصل از جریمه خودروهای آلاینده را به حساب خزانه داری کل واریز کند تا این منابع در جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه حمل و نقل عمومی به شهرداری تهران اختصاص یابد.

همچنین در حوزه مدیریت پسماند در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مقرر گردیده است، استفاده حداکثری از توان بخش خصوصی برای سرمایه گذاری در استحصال مواد و انرژی از پسماند، اولویت برای خرید تضمینی برق حاصل از تبدیل پسماندهای عادی انرژی (بند «د» تبصره ۶)، دریافت هزینه خدمات مدیریت پسماند از تولیدکنندگان آن (بند «ی» تبصره ۶) و هزینه کرد بخشی از مالیات ارزش افزوده در راستای اهداف محیط زیستی از جمله بهبود مدیریت پسماندهای صورت گیرد.

دو چالش اساسی شهرداری ها در لایحه بودجه ۹۸

کسری بودجه شهرداریها یکی از مهمترین معضلاتی است که مانع از اجرای تعهداتشان میشود بویژه آنکه مهمترین محل تأمین بودجه شهرداری کلان شهرها به خصوص در حمل و نقل از محل اوراق مشارکت است و انتشار اوراق مشارکت یکی از کم هزینه ترین و کارآمدترین راهکارها در این حوزه است. در تبصره «۵» لایحه

تسهیلات و دیعه اسکان موقت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منظور شده است. در تبصره (۱۷) لایحه بودجه سال آینده، دولت و بانک مرکزی مکلف به تأمین تسهیلات لازم برای تأمین مسکن ۱۰۰ هزار نفر از ایثارگران بانرخ کارمزد ۴ درصد شده است. بر اساس این لایحه، حتی ایثارگرانی که قبلاً از این تسهیلات استفاده کردند می توانند از تسهیلات مسکن ایثارگران استفاده کنند با این شرط که ایثارگرانی که در سنوات گذشته از تسهیلات ارزان قیمت تا سقف ۲۰ میلیون تومان استفاده کردند و تا پایان سال ۹۵ تسهیلات خود را تسویه کردند می توانند برای خرید یا ساخت مسکن جدید از تسهیلات مسکن ارزان قیمت ایثارگری بهره مند شوند.

مقایسه بودجه سال های ۹۷ و ۹۸ وزارت راه و شهرسازی نشان میدهد، بودجه پیشنهادی وزارت راه و شهرسازی در سال ۹۸ نسبت به سال ۹۷ که با رقم ۷ هزار و ۸۳۰ میلیارد تومان به مجلس پیشنهاد شد، با رشد ۶.۵ درصدی مواجه شده است. طبق اطلاعات ارائه شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ وزارت راه و شهرسازی به همراه سازمان های زیرمجموعه خود حدوداً ۸۳۸۱ میلیارد تومان بودجه خواهند گرفت. این در شرایطی است که دولت در لایحه بودجه سال گذشته برای این وزارتخانه درخواست بودجه ۷۸۳۰ میلیارد تومانی کرده بود که نسبت به بودجه سال ۱۳۹۶ کاهش ۹ درصدی را نشان می داد.

آب و فاضلاب

از مهمترین سیاست های تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در بخش آب و فاضلاب، کاهش نقش دولت در اجرای طرح های عمرانی، تنوع بخشی به منابع مالی و واگذاری طرح ها به بخش خصوصی به منظور اجرای سریع تر و خودگردان شدن طرح ها است. بر این اساس هدفگیریهایی اصلی بودجه ۹۸ در حوزه آب عبارتست از: استفاده از فاینانس خارجی کشور چین جهت ایجاد تصفیه خانه فاضلاب مشهد، پنج شهر استان خوزستان (شوش، اندیمشک، بهبهان، ایزه و بستان) و تصفیه خانه فاضلاب غرب اهواز، همچنین حجم سرمایه گذاری جذب شده بخش خصوصی در قالب قراردادهای بیع متقابل فاضلاب به ارزش حال معادل ۶۵۲۵۷ میلیارد ریال می باشد که استمرار این روند و انواع راهکارها جهت ترغیب و تشویق بخش خصوصی لحاظ شده است. همچنین واگذاری طرح های فاضلاب در حال احداث در استان های کم آب و صنعتی به بخش خصوصی یکی دیگر از جهت گیری های اصلی این بخش در سال ۱۳۹۸ است. برر سیهها نشان میدهد، بخش آب و فاضلاب در اخذ تسهیلات از بانک های توسعه اسلامی، بانک جهانی و اکو رتبه اول در کشور را دارا می باشد. بنابراین در سال ۹۸ استفاده از ظرفیت تسهیلات بانک های توسعه ای خارجی در ایجاد تأسیسات فاضلاب شهرهای اولویت دار استان گلستان، گیلان و مازندران و همچنین استفاده از وام خارجی بمنظور اجرای طرح فاضلاب شهر



رفاه چگونه در بودجه توزیع می شود

نگاهی به اجزای امور رفاه اجتماعی در لایحه ۱۳۹۸



سمانه گلاب
پژوهشگر

داشته باشیم و با نگاه دقیق تر به اجزای بودجه رفاهی بررسی کنیم که آیا اجزای این بودجه نسبتی با رفاه اجتماعی یا عمومی دارد یا خیر. دقت به اجزای بودجه رفاه اجتماعی نشان می دهد سهم اصلی ذیل امر رفاه اجتماعی مربوط به ۴ برنامه است که عبارت اند از: برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران کشوری (۳۶/۵ هزار میلیارد تومان) برنامه کمک به پرداخت حقوق و مزایای بازنشستگان، وظیفه بگیران و مستمری بگیران لشگری (۱۹ هزار میلیارد تومان)، برنامه پوشش بیمه پایه اجتماعی کارکنان دولت؛ و برنامه تأمین حقوق، پاداش و مستمری ایثارگران (هر کدام ۱۰ هزار میلیارد تومان). در واقع جمع این ۴ برنامه بالغ بر ۷۶ هزار میلیارد تومان می شود که بیش از ۶۷ درصد اعتبارات فصل رفاه اجتماعی را شکل می دهد. در این میان سهم دو برنامه اول یعنی کمک به صندوق کشوری و نیروهای مسلح چشمگیرتر است و این دو برنامه سهم ۵۵ درصدی در بودجه رفاه اجتماعی دارند. حال باید پرسید آیا کمک به صندوق های بازنشستگی با منطبق رفاه اجتماعی هم خوان است یا خیر. از یک طرف کمک به این صندوق ها برای پرداخت حقوق بازنشستگان کشوری و لشگری است که در واقع گروه های شغلی هستند و نه قشرها و گروه های اقتصادی آسیب پذیر و ثلثا کمک برای جبران کسری این صندوق ها در واقع هزینه ای است

سهم بودجه رفاه اجتماعی از بودجه عمومی

برای محاسبه سهم رفاه اجتماعی در بودجه به دو رقم متفاوت می توان ارجاع داد؛ نخست رقمی که در جدول ۲ بودجه و ذیل هزینه های دولت آورده می شود و دوم رقم مربوط به جدول ۶ و اعتبار اختصاص داده شده به امور رفاه اجتماعی. در این گزارش از ارقام مربوط به جدول ۶ استفاده شده است و دلیل آن هم استناد به زیرمجموعه فصول تعریف شده ذیل امر رفاه اجتماعی است. مراجعه به ارقام بودجه در دهه گذشته نشان می دهد بخش مهمی از بودجه عمومی کشور صرف مخارج مربوط به رفاه اجتماعی شده است. در جدول (۱) ارقام مربوط به بودجه عمومی و بودجه امور رفاه اجتماعی در لایحه بودجه سال های مختلف به تفکیک نشان داده شده اند. همان طور که مشخص است در لایحه سال ۹۸ بیش از ۲۳ درصد بودجه عمومی کشور به امور رفاه اجتماعی تخصیص داده شده است.

جدول (۱) نشان می دهد، سهم بودجه رفاهی طی دوره بررسی شده تقریباً در همه سال ها افزایش داشته و از ۹۰٫۱ در لایحه سال ۱۳۸۵ به ۲۳٫۶ در لایحه سال ۱۳۹۸ رسیده است اما آیا چنین روند صعودی ای به معنای آن است که منابع ترقی شده دولت برای رفاه عمومی همواره فزاینده بوده است؟ پاسخ به این سؤال نیازمند این است که تعریفی از رفاه اجتماعی

بودجه یکی از اسناد سیاستی بسیار مهم است که تحلیل کلیات، اجزا و روند تغییرات آن می تواند اطلاعات مهم و راهبردی را در اختیار تحلیلگران، سیاستگذاران و پژوهشگران قرار دهد. به زبان ساده بودجه نشان می دهد پیش بینی دولت از میزان منابع خود در سال پیش رو چیست؟ اولویت های هزینه ای دولت در کجاست و چه گروهی از مخارج بیشتر منابع دولت را به خود جذب می کنند. در این گزارش به طور خاص بودجه رفاه اجتماعی دولت بررسی می شود. برای این بررسی ابتدا سهم و روند تغییرات بودجه رفاهی نسبت به بودجه عمومی بررسی شده است و پس از آن اجزای اصلی بودجه رفاهی و گروه هایی که بیشترین سهم را از این بودجه دارند مورد بررسی قرار گرفته اند. بودجه دولت یکی از مهم ترین سند های سیاست گذاری است. بودجه را می توان به نوعی نمایش مالی رابطه یک دولت با ملت خود دانست. این که دولت از چه طریقی از جامعه درآمد کسب می کند، در بودجه مشخص می شود. علاوه بر این دولت با شیوه هزینه کرد درآمدهای خود نشان می دهد برای چه حوزه هایی اهمیت بیشتری قائل است. آیا دولت ترجیح می دهد درآمد خود را صرف امور جاری کند یا ترجیح می دهد با مخارج عمرانی، پایه های توسعه اقتصادی را قوی تر کند؟ پاسخ به این پرسش ها آسان نیست. اما یکی از اسنادی که می تواند اطلاعات لازم و نه کافی برای پاسخ به این پرسش ها در اختیار قرار دهد، سند بودجه است.

سند بودجه مانند هر سند حسابداری دیگر دارای دو بخش درآمد ها و هزینه هاست. در بخش درآمد ها، دولت پیش بینی می کند چه میزان درآمد و از کدام منابع برای سال مالی مورد نظر می تواند به دست آورد و در بخش مخارج، دولت عموماً با توجه به هزینه کرد سال های قبل تعیین می کند در هر حوزه چه میزان مخارج انجام شود و کدام دستگاه ها متولی این مخارج باشند. بر همین مبنا در سند بودجه نیز مخارج دولت با توجه به هدف به دو صورت دسته بندی می شوند: نخست، مخارج بر مبنای دستگاه های متولی امور و دوم طبقه بندی مخارج بر مبنای نوع هزینه ها و یا به عبارت بودجه ای «امور». در این تقسیم بندی دولت مخارج خود را بر مبنای جهت گیری و اهداف مخارج تقسیم می کند. در حال حاضر لایحه بودجه دولت شامل ۱۰ دسته بندی بر مبنای امور است که عبارت اند از: امور خدمات عمومی؛ امور دفاعی و امنیتی؛ امور قضایی؛ امور اقتصادی؛ امور محیط زیست؛ امور مسکن، عمران شهری و روستایی؛ امور سلامت؛ امور فرهنگ، تربیت بدنی و گردشگری؛ امور آموزش و پژوهش و امور رفاه اجتماعی. این شیوه از تقسیم بندی مخارج در زمانی که هدف شناسایی میزان مخارج دولت با توجه به جهت گیری سیاستی آن است مفید بوده و اطلاعات مهمی را در اختیار قرار می دهد. در گزارش پیش رو، هدف، بررسی بودجه رفاهی دولت با توجه به اجزا و بندهای مختلف این بخش از بودجه است. برای این منظور در ابتدا سهم این بودجه در بودجه عمومی و جاری و روند تغییرات آن را بررسی می کنیم، سپس به اجزای اصلی این بخش از بودجه به طور جزئی تر می پردازیم. در نهایت گروه های هدفی که این منابع را دریافت می کنند مشخص می شود.

جدول ۱- ارقام بودجه عمومی و بودجه رفاهی در لایحه

و سهم بودجه رفاهی در بودجه عمومی (هزار میلیارد ریال - درصد)

سال	بودجه عمومی	بودجه امور رفاه اجتماعی	سهم بودجه رفاه اجتماعی از بودجه عمومی	سال	بودجه عمومی	بودجه امور رفاه اجتماعی	سهم بودجه رفاه اجتماعی از بودجه عمومی
۱۳۸۵	۵۸۷	۵۳	۹/۱	۱۳۹۲	۲۳۶۰	۳۸۱	۱۶/۱
۱۳۸۶	۶۹۱	۶۴	۹/۳	۱۳۹۳	۲۱۸۸	۴۵۹	۲۱
۱۳۸۷	۹۳۹	۱۰۶	۱۱/۳	۱۳۹۴	۲۶۷۳	۵۰۹	۱۹
۱۳۸۸	۹۶۷	۱۳۳	۱۳/۸	۱۳۹۵	۳۰۷۴	۶۲۱	۲۰/۲
۱۳۸۹	۱۲۷۱	۲۰۹	۱۶/۵	۱۳۹۶	۳۷۱۱	۶۱۷	۱۶/۶
۱۳۹۰	۱۶۹۷	۲۴۴	۱۴/۴	۱۳۹۷	۴۲۴۹	۷۷۸	۱۸/۳
۱۳۹۱	۱۶۴۴	۳۰۹	۱۸/۸	۱۳۹۸	۴۷۸۶	۱۱۳۴	۲۳/۶

منبع: لویح بودجه سالانه دولت

جدول ۲- ارقام بودجه رفاهی به تفکیک گروه های عمده هدف (هزار میلیارد ریال - درصد)

گروه های هدف / سال	عملکرد ۹۶		مصوب ۹۸	
	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم
کل بودجه رفاهی	۷۴۲		۱۱۳۴	
عموم جامعه	۵۰	۶/۷	۸۱	۷/۴
اقتدار آسیب پذیر	۵۷	۷/۷	۹۴	۸/۳
کارکنان دولت	۲۸۸	۳۸/۸	۴۹۳	۴۳/۵
نیروهای مسلح	۱۶۹	۲۳/۲	۲۱۹	۱۹/۳
سایر	۵۹	۸/۵	۸۵	۷/۵
ایثارگران و طلاب	۱۱۸	۱۵/۹	۱۶۱	۱۴/۲

منبع: لویح بودجه و محاسبات گزارش

هدف را نشان می‌دهد. برای محاسبه این ارقام از بودجه عملکردی سال ۱۳۹۵ استفاده شده تا تصویر نزدیک‌تری به واقعیت به دست آید. همان‌طور که ارقام این جدول نشان می‌دهند با احتساب رقم کمک به صندوق‌های بازنشتی، بخش دولتی (شاغل و بازنشته) با سرانه ۱۸ میلیون تومان بیشترین سهم از بودجه رفاهی را به خود اختصاص داده‌اند. نیروهای مسلح (شاغل و بازنشته) با سرانه‌ای نزدیک به دولتی‌ها در رتبه دوم قرار دارند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود اقشار آسیب‌پذیر از کم‌ترین سرانه بودجه رفاهی در کشور در سال آینده برخوردار هستند؛ روندی که در بودجه سال‌های گذشته نیز دیده می‌شود. البته باید توجه داشت این ارقام مربوط به بودجه‌هایی است که ذیل امر رفاه اجتماعی به افراد تحت پوشش بهزیستی و کمیته امداد تخصیص یافته و بودجه‌های دیگر که این گروه‌ها را هدف قرار داده‌اند بررسی نشده است.

ستون پنجم و ششم جدول مبلغ کل و سرانه بودجه رفاهی برای گروه‌های مختلف را با حذف کمک به صندوق‌های بازنشتی نشان می‌دهد. همان‌طور که مشهود است با کسر این رقم تغییرات چشمگیری در سرانه استفاده از بودجه رفاهی اتفاق می‌افتد.

آمار مربوط به جمعیت کسورپردازان و بازنشتگان دولتی از سالنامه آماری صندوق بازنشتی کشوری و آمار مربوط به جمعیت سایر ردیف‌ها با توجه به آمار پراکنده اعلامی در رسانه‌ها به دست آمده است.

در حالی که طبق اصول رفاه اجتماعی اصلی‌ترین هدف نظام تأمین اجتماعی باید حمایت مادی و غیرمادی از اقشار آسیب‌پذیر و کمتر برخوردار یک جامعه باشد، ارقام مندرج در جدول (۴) نشان دهنده تخصیص غیر ضرور بخش عمده‌ای از منابع عمومی کشور است. این موضوع می‌تواند این معنار داشته باشد که با تغییر جهت سیاست‌های رفاهی می‌توان بخشی از مشکلات اقشار آسیب‌پذیر را حتی بدون نیاز به منابع جدید مالی حل و فصل کرد.

بررسی کوتاه انجام شده در زمینه بودجه امور رفاه اجتماعی کشور نشان می‌دهد با وجود سهم قابل توجه منابع مادی تخصیص یافته به این امور در بودجه‌های سالیانه و افزایش مداوم آن طی سال‌های گذشته، اما دو مشکل بزرگ در این زمینه وجود دارد: نخست اینکه سهم بالایی از بودجه رفاهی (در سال‌های اخیر ۵۰ درصد) مربوط به کمک دولت برای پوشش کسری صندوق‌های بازنشتی کشوری و نیروهای مسلح است. در واقع مسائل مختلفی که باعث شده صندوق‌های بازنشتی در ایران با چالش جدی روبه‌رو باشند در نهایت بار مالی عظیمی بر بودجه عمومی دولت تحمیل کرده و بخش قابل توجهی از این منابع را که باید هدف‌گذاری مشخص تری داشته باشند به سمت خود کشانده است. به عبارت دیگر بخش اصلی بودجه رفاه اجتماعی مربوط به مواردی است که عملاً رفاه اجتماعی محسوب نمی‌شود و تنها جبران کسری‌ای است که دولت در گذشته با سیاست‌های غلط بر صندوق‌ها تحمیل کرده است. مورد دوم سیاست‌گذاری در حوزه رفاه اجتماعی با توجه به طبقه‌بندی‌های شغلی یا قشرهای فرهنگی است. در حالی که هدف از سیاست‌های رفاهی می‌بایست تأمین نیازهای آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه بدون توجه به طبقه شغلی این افراد باشد، ملاحظه شد که بخش مهمی از منابع این سیاست‌ها در بودجه‌های عمومی از مسیر هدف‌گذاری شده فاصله بسیاری دارند. البته اینکه گفته می‌شود منابع بودجه رفاهی در کشور سمت و سوی خاصی دارند به این معنی نیست که اقشار دریافت‌کننده این منابع در وضعیت رفاهی قابل قبولی به سر می‌برند؛ به عنوان مثال پژوهش انجام شده در زمینه کفایت مزایای بازنشتگان صندوق بازنشتی کشوری نشان می‌دهد مستمری این افراد کمتر از ۵۰ درصد هزینه‌های سالیانه آنها را پوشش می‌دهد. مقصود آن است که در شرایط محدودیت شدید منابع باید اولویت‌بندی سیاست‌ها به گونه‌ای باشد که گروه‌های دریافت‌کننده منابع بیشترین قربت را با هدف‌گذاری سیاست‌ها داشته باشند.

جدول ۳- ارقام بودجه رفاهی به تفکیک گروه‌های عمده هدف بدون احتساب کمک‌های بازنشتی (هزار میلیارد ریال - درصد)

گروه‌های هدف / سال	عملکرد ۹۶		مصوب ۹۸	
	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم
کل بودجه رفاهی	۳۰۴		۴۷۸	
عموم جامعه	۵۰	۱۶/۴	۸۱	۱۶/۹
اقشار آسیب‌پذیر	۵۷	۱۸/۸	۹۴	۱۹/۷
کارکنان دولت	۷۸	۲۵/۷	۱۲۸	۲۶/۸
نیروهای مسلح	۱۶	۵/۳	۲۸	۵/۹
سایر	۵۹	۱۹/۴	۸۵	۱۷/۸
ایثارگران و طلاب	۴۲	۱۳/۸	۶۱	۱۲/۸

منبع: لوايح بودجه سالانه و محاسبات گزارش

که دولت به معنای عام آن در قبال برداشت از منابع صندوق‌ها، واگذاری شرکت‌های زیان‌ده به صندوق‌ها، سیاست‌های غلط مدیریت منابع در صندوق‌ها و البته از همه مهم‌تر سیاست‌گذاری غلط در حوزه بیمه‌ای می‌پردازد. اگر رقم مربوط به کمک به صندوق‌ها را از بودجه رفاه اجتماعی کم کنیم رقم این بودجه به نصف کاهش می‌یابد. البته شایان توجه است مبالغ دیگری در قالب حق عائله‌مندی، فرزندان و حق بیمه سهم کارفرما به مبلغ کمک به صندوق‌ها اضافه می‌شود که در مجموع واریزی دولت به صندوق‌های نیروهای مسلح و کشوری به ۷۰ هزار میلیارد تومان می‌رسد که بخشی از آنها ذیل فصول و برنامه‌های دیگر پرداخت می‌شود.

گروه‌های اصلی دریافت‌کننده بودجه رفاهی

دقت در برنامه‌های زیر مجموعه امور رفاه اجتماعی نشان می‌دهد بسیاری از این برنامه‌ها برای گروه‌های خاصی از افراد در نظر گرفته شده‌اند. با توجه به اینه بخشی از بودجه رفاهی مربوط به امور حمایتی است اینکه گروه‌ای خاص، هدف این سیاست‌ها باشند قابل قبول است اما اینکه کدام گروه‌ها بیش از سایر افراد جامعه از این منابع بهره‌مند می‌شوند بسیار اهمیت دارد. جدول (۲) ارقام بودجه رفاهی را با توجه به گروه‌های هدف عمده در بودجه رفاهی نشان می‌دهد. در این تقسیم‌بندی برای گروه‌های کارمندان دولت، نیروهای مسلح، ایثارگران و طلاب، ارقامی که به طور خاص به این گروه‌ها تعلق گرفته محاسبه شده است. اقشار آسیب‌پذیر نیز شامل مددجویان بهزیستی، معلولان جسمی و ذهنی، زنان سرپرست خانوار، نیازمندان،

جدول ۴- سرانه اقشار مختلف از بودجه رفاهی با و بدون احتساب بودجه مربوط به کسری صندوق‌های بازنشتی ۱۳۹۵-

	جمعیت	بودجه تخصیص یافته با محاسبه بازنشتی		بودجه تخصیص یافته بدون بازنشتی	
		کل	سرانه	کل	سرانه
		(هزار میلیارد ریال)	(میلیون ریال)	(هزار میلیارد ریال)	(میلیون ریال)
کشوری	۲۶۷۹۲۴۶	۴۹۳	۱۸۴	۱۲۸	۴۸
مسلح	۱۲۲۷۰۰۰	۲۱۸	۱۷۸	۲۸	۲۳
ایثارگران و طلاب	۷۹۷۶۵۹	۱۶۱	۲۰۲	۶۱	۷۶.۵
خانوار مستمری‌بگیر بهزیستی	۴۲۰۰۰۰۰	۹۴	۲۲	۹۴۳	۲۲

منبع: لوايح بودجه و محاسبات گزارش

لابی می‌کنم، بودجه می‌گیرم

رضامجیدزاده
مدیر گروه توسعه‌پذیری
اندیشگاه طرح هزاره



بودجه سال‌های آتی، از مهم‌ترین موضوعاتی است که در نیمه دوم هر سال مطرح می‌شود و هر کس از یک زاویه بودجه را مورد نقد و بررسی قرار می‌دهد، از میزان کسری بودجه، نرخ ارز و سایر قیمت‌های کلیدی، یا درجه اتکالی آن به درآمد فروش نفت که بگذریم، ساختار بودجه، بازتابی از نظم اجتماعی حاکم بر کشور است که بدون درک این نظم اجتماعی و انعکاس آن در بودجه، مقایسه صرف ارقام، معنای خاصی نخواهد داشت. کانون توجه نوشتار حاضر به سمت جنبه اول یعنی بازتاب نظم اجتماعی در بودجه است تا برای متخصصان حوزه بودجه و سیاست‌گذاران، زوایه دیدی در جهت نگرش معنادارتر به ارقام بودجه فراهم کند.

نظم اجتماعی

به زبان ساده، منظور از نظم اجتماعی، شیوه سازمان‌یابی یک جامعه در حوزه‌های سیاست، اقتصاد و فرهنگ است که سبک و سیاق کنترل خشونت و زورگویی در آن جامعه را نیز مشخص می‌سازد. تعریف و توزیع فرصت‌ها در میان جمعیت، تعریف و توزیع حقوق مالکیت و کنش در میان جمعیت، تعریف ابزارهای ضمانت اجرایی برای قراردادهای کنترل زمینه‌های بروز رفتارهای فرصت‌طلبانه در جمعیت، کنترل کاربرد زور در قراردادهای جمعیت، تقویت دسترسی جمعیت به سازمان و امکان سازمان‌یابی لایه‌های مختلف جمعیت برای استفاده از فرصت‌ها و توزیع شفاف و برابر اطلاعات در میان جمعیت، در کنار پابندی توزیع‌کنندگان و تعریف‌کنندگان این موارد به حاکمیت قانون و وجود سازوکارهای دقیق و سخت کنترل فساد و کارایی مقررات، مشخصه‌هایی هستند که نوع نظم اجتماعی حاکم بر یک جامعه را منعکس می‌سازند. اگر مجموع این مشخصات به گونه‌ای باشد که تبعیض در دسترسی به فرصت‌ها و حقوق مالکیت وجود نداشته باشد؛ یعنی افراد بدون توجه به خصوصیات ظاهری، جنسیتی، قومیتی، نژادی، مذهبی،

خانوادگی و اجتماعی از دسترسی برابر به فرصت‌ها برخوردار باشند آنگاه یک نظم دسترسی باز وجود دارد که در آن افراد می‌توانند داشته‌های خود را به سرمایه و سرمایه را به ثروت تبدیل کنند. اما وجود هر گونه تبعیض خواه در تعریف حقوق و فرصت‌ها، خواه در اجرای حقوق و سازمان‌یابی، نشانگر یک نظم اجتماعی طبیعی است که دسترسی در آن برای گروه‌های فرادست به صورت اختصاصی تعریف می‌شود. تا هنگام حاکمیت قانون در میان این گروه‌ها، امکان‌گذار به نظم دسترسی باز فراهم نمی‌آید.

نظم اجتماعی کنونی در ایران، یک نظم طبیعی با دسترسی محدود به حقوق مالکیت است و این محدودیت هم از بابت عدم پذیرش بسیاری از جنبه‌های اقتصاد و سیاست متناسب با جامعه باز و هم از بابت تبعیض در تعریف و اجرای برخی از حقوق و فرصت‌ها (نهادهای محروم‌ساز) موضوعیت دارد. در آغاز دهه ۱۳۹۰ خورشیدی، نظم اجتماعی در محدوده نظم حالت طبیعی پایه باقی مانده است. در چارچوب این نظم اجتماعی، نفت یکی از مهم‌ترین ارکان صندوق رانت است که انگیزه رقابت حذفی میان فرادستان را به شدت بالا برده است. از طرف دیگر در دسترسی به سازمان‌ها، هویت شخصی به شدت پررنگ است و بر فاصله این نظم با نظم بالغ می‌افزاید.

اما این ساختار در بودجه سالانه و کوتاه‌مدت چگونه انعکاس پیدا می‌کند. برای درک این انعکاس، می‌توان بودجه‌ریزی در ایران را با بودجه‌ریزی جامعه باز مقایسه کرد. در جامعه باز، اعلان ترجیحات نمایندگان مجلس در برنامه کوتاه یا بلندمدت در قالب اثر آن روی بودجه و تخصیص منابع، محاسبه می‌شود و افزون بر سازگاری برنامه با دیگر برنامه‌های دولت، شفافیت اطلاعاتی و مکانیزم کارای مشارکت انتقادی، امکان لابی و اثرگذاری تودرتوی گروه‌های ناهمسود را می‌کاهد.

اثرگذاری تودرتو به این معناست که در بازی تخصیص منابع و توزیع منافع، گروه‌های همسود برای حداکثرسازی منافع اعضای خود، انتخاب نابهینه برای کارفرمایان حکومت یعنی مردم انجام نمی‌دهند. در یک اقتصاد سیاسی دسترسی محدود، هویت شخصی

برای دریافت بودجه، وزن بالایی دارد و کارایی تخصیصی یا توزیعی در درجه اول اهمیت نیست. در واقع، بودجه‌میدانی از منابع است که گروه‌های همسود برای بیشترین برداشت از آن رقابت می‌کنند و مهم‌ترین مشخصه این ساختار، کارایی ضعیف اصلاح و انطباق سیستم است؛ فهرست بلندبالایی از سازمان‌های بودجه‌بگیر وجود دارد که نقشی مستقیم یا موثری در بهبود کیفیت حکمرانی، تامین امنیت سرمایه، تضمین حقوق مالکیت، کاهش هزینه مبادلاتی یا رفع تبعیض در اجرای حقوق ندارند اما در مقابل فهرستی بلندتر از معضلات دیرپا و مزمن مانند تامین دستگاه گرمایشی برای مدارس مناطق محروم وجود دارد که با فشار ابزار موثر شبکه‌های اجتماعی، پس از بروز بحران برایشان چاره‌اندیشی می‌شود.

دنباله رقابت تاریخی در ساختار بودجه

بودجه اندک اختصاصی برای آموزش و پرورش و علوم و تحقیقات، در کنار بودجه هنگفت اختصاصی برخی سازمان‌ها نشان می‌دهد رقابت میان آنها و سازمان‌های مدرن آموزشی در ایران همچنان با جدیت ادامه دارد و قدرت چانه‌زنی سازمان‌های نوع اول بسیار زیاد است. کمتر مشاهده می‌شود که سیاست‌مداری برای دریافت آرای یک استاد دانشگاهی بر جسته در یک زمینه تخصصی خاص، به نزد ایشان رفته باشد و تصاویری از آن دیدار منتشر شده باشد.

این شرایط هم از رقابت تاریخی دوران پیشامشروطیت در میان گروه‌های مرجع کنش ناشی می‌شود و هم توزیع قدرت چانه‌زنی بین این گروه‌های را بازتاب می‌دهد. ردیف‌های متعدد برای سازمان‌های خاص غیراجرایی یا کمک به موسسات فرهنگی، حتی با کاهش نسبت به سال ۹۷، این نکته را تایید می‌کند در حالی که پروژه‌های عمرانی نیمه‌کاره فراوانی معطل بودجه هستند. عارضه بیماری هلندی دوران افزایش قیمت نفت نیز هستند.

به طور خلاصه، لابی برای ایجاد ردیف در بودجه و چانه‌زنی برای افزایش سالانه آن، مهم‌ترین وجه بودجه در یک نظم حکمرانی طبیعی است.



بررسی ارقام کل لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

سال سخت پیمانکاران دولتی



سعيدة شفيعی
روزنامه نگار و پژوهشگر
اقتصادی

لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ششمین لایحه‌ای است که دولت تدبیر و امید به مجلس ارائه کرده است. دخل و خرج دولت برای سال سخت و نامطمئن ۱۳۹۸. رشد ۵۲ درصدی بودجه شرکت‌های دولتی، عدم تغییر بودجه عمرانی، رشد ۹ درصدی هزینه‌های جاری از ویژگی‌های این لایحه است. در ادامه به بررسی جزئیات مهم این لایحه پرداخته می‌شود.

منابع و مصارف

بر اساس ارقام منتشر شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، منابع بودجه کل کشور بالغ بر ۱۷,۰۳۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم بودجه مصوب سال جاری (۱۲,۲۲۶ هزار میلیارد ریال)، ۳۹ درصد رشد نشان می‌دهد.

بر این اساس، منابع بودجه عمومی دولت ۴,۷۸۶ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب بودجه سال ۱۳۹۷، حدود هشت درصد افزایش را نشان می‌دهد. بخش عمده این رشد مربوط به افزایش درآمدهای دولت از محل صادرات نفت و گاز است.

با توجه به شرایط کنونی اقتصاد ایران، ثبات قیمت نفت و احتمال کاهش صادرات نفت و گاز، این افزایش چندین منطقه‌ای به نظر نمی‌رسد. برآوردهای نهادهای بین‌المللی نیز صحت این موضوع را تایید می‌کنند. به عنوان مثال، بر اساس آخرین آمار صندوق بین‌المللی پول (IMF) در گزارش چشم‌انداز منطقه خاورمیانه (منتشر شده در نوامبر ۲۰۱۸) تولید نفت ایران از سه میلیون و ۸۰۰ هزار بشکه در سال ۲۰۱۷ طی سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ به ترتیب به سه میلیون و ۴۵۰ هزار بشکه و دو میلیون و ۹۳۰ هزار بشکه کاهش خواهد یافت. همچنین بر اساس برآورد مذکور، صادرات نفت ایران نیز طی سه سال مورد اشاره به ترتیب دو میلیون و ۱۵۰ هزار بشکه، یک میلیون و ۷۶۰ و یک میلیون و ۲۰۰ هزار بشکه خواهد بود. بر همین اساس، برآورد می‌شود تولید گاز ایران طی مدت مذکور ثابت باقی بماند.

شرکت‌ها، بانک‌ها و موسسات دولتی

بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌های دولتی بالغ بر ۱۲,۷۴۸ هزار میلیارد ریال است که نسبت به مصوب بودجه سال جاری، ۵۲ درصد افزایش یافته است. در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، ۷۵ درصد از منابع بودجه کل کشور در اختیار این نهادها قرار خواهد گرفت؛ نهادهایی از «شرکت سهامی انستیتو ایزایران» و «شرکت سهامی سازمان صنایع دستی ایران» گرفته تا «بانک‌های دولتی»، «باشگاه‌های ورزشی استقلال و پرسپولیس» و «سازمان صداوسیما». بودجه شرکت‌های دولتی همواره یکی از پرچالش‌ترین بخش‌های لایحه است؛ چرا که علاوه بر غیرشفاف بودن، به هزینه کردن آن نظارت دقیقی وجود ندارد.

مصارف

هزینه‌های دولت شامل دو سرفصل کلی هزینه‌های جاری و عمرانی می‌باشند که در سرفصل‌های جدید بودجه‌نویسی به جای هزینه عمرانی، «تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» جایگزین شده است. «هزینه جاری» ارقامی مانند جبران خدمات کارکنان و بازنشستگان دولت، کمک‌های بلاعوض و هزینه‌هایی از این دست را شامل می‌شود. بر اساس ارقام لایحه بودجه سال آینده، هزینه حقوق و دستمزد کارکنان دولت و بازنشستگان در سال آینده حدود ۳۲۰۷ هزار میلیارد ریال است که نسبت به مصوب بودجه سال جاری، ۹ درصد رشد دارد. «هزینه عمرانی» شامل هزینه‌های اجرای پروژه‌های اقتصادی، زیرساختی و توسعه‌ای در سطح کشور است و ماهیتی توسعه‌ای دارد. بر اساس ارقام لایحه بودجه، ۶۲۰ هزار میلیارد ریال به این سرفصل اختصاص داده شده است که نسبت به ارقام مصوب بودجه سال ۱۳۹۷ بدون تغییر باقی مانده است. نکته قابل توجه در خصوص هزینه عمرانی این است که طی چهار سال گذشته رقم بودجه عمرانی تغییر چندانی نداشته و همین رقم اندک نیز به طور کامل محقق نشده و بخشی از آن به سرفصل هزینه جاری منتقل شده است.

کسری بودجه

با تغییر ساختار بودجه‌نویسی به روش آمارهای مالی دولت از

سال ۱۳۸۱ در اقتصاد ایران سه تراز عملیاتی، سرمایه‌ای و دارایی مالی معرفی شدند. «تراز عملیاتی» از تفاضل درآمد جاری از هزینه جاری، «تراز سرمایه‌ای» از تفاضل فروش دارایی‌های سرمایه‌ای (درآمد نفتی) از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مخارج عمرانی) به دست می‌آید و «تراز دارایی» مالی نحوه کسری این دو تراز را از طریق استقراض داخلی و خارجی مشخص می‌کند. بر اساس ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، «تراز عملیاتی» با کسری ۱۱۲۰ هزار میلیارد ریالی روبه‌رو است که نسبت به کسری مصوب بودجه سال جاری ۴۴ درصد رشد دارد؛ بدین معنی که مجموع درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها به اندازه این رقم از هزینه جاری دولت کمتر است. «تراز سرمایه‌ای» دولت با مازاد ۸۶۰ هزار میلیارد ریالی مواجه است که نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۹۷، رشد ۸۸ درصدی دارد و نشانگر بالاتر بودن درآمدهای نفتی برآوردی نسبت به هزینه عمرانی برآورد شده است. مجموع تراز عملیاتی و سرمایه‌ای کسری معادل ۲۶۰ هزار میلیارد ریال دارد که نسبت به بودجه مصوب سال جاری، ۱۹ درصد کاهش یافته است اما با توجه به احتمال عدم تحقق درآمدهای نفتی، این کاهش چندین واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد. سرفصل «واگذاری دارایی‌های مالی» به منابع تأمین کسری بودجه اشاره دارد. بر اساس ارقام لایحه بودجه سال آینده، ۵۱۰ هزار میلیارد ریال در این سرفصل دیده شده است که نسبت به ۶۳۰ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، کاهش ۱۹ درصدی نشان می‌دهد. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ یکی از سخت‌ترین لایحه‌ها از نظر دولت، مردم و بخش خصوصی است. بازگشت مجدد تحریم‌ها و کاهش صادرات نفت، دولت را وادار به افزایش درآمدهای مالیاتی خواهد کرد. از دیگر سو، با کاهش ارزش پول ملی طی شش ماهه اخیر، قدرت خرید مردم کاهش یافته و این افزایش (عدم افزایش سقف معافیت مالیاتی) بر فشار فرو دست‌آثر می‌گذارد. اگرچه دولت در لایحه رشد ۳۸ درصدی درآمدهای نفتی را پیش‌بینی کرده اما با توجه به شرایط موجود و احتمال کاهش صادرات نفت، این رشد با چالش‌هایی روبه‌روست. همچنین ثبات هزینه عمرانی نسبت به رقم مصوب بودجه ۱۳۹۷ و کاهش ۱۹ درصدی تملک دارایی‌های مالی (پرداخت بدهی‌های دولت به پیمانکاران) نیز از دیگر مواردی است که بر رشد اقتصادی آثار منفی خواهد داشت.

خلاصه بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ (ارقام به هزار میلیارد ریال / درصد)

درآمدها				هزینه‌ها			
شرح سال	لایحه ۱۳۹۸	قانون ۱۳۹۷	رشد لایحه ۹۸ به قانون ۹۷	شرح سال	لایحه ۱۳۹۸	قانون ۱۳۹۷	رشد لایحه ۹۸ به قانون ۹۷
درآمدها (مالیات‌ها و سایر درآمدها)	۲,۰۸۷	۲,۱۵۶	-۳٪	هزینه‌ها (هزینه جاری)	۳,۲۰۷	۲,۹۳۴	۹٪
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (درآمد نفتی)	۱,۴۸۰	۱,۰۷۶	۳۸٪	تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (هزینه عمرانی)	۶۲۰	۶۲۰	بدون تغییر
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۱۰	۶۳۰	-۱۹٪	تملک دارایی‌های مالی	۲۵۰	۳۰۸	-۱۹٪
جمع منابع عمومی دولت	۴,۰۷۷	۳,۸۶۲	۶٪	جمع مصارف عمومی دولت	۴,۰۷۷	۳,۸۶۲	۶٪
درآمدهای اختصاصی دولت	۷۰۹	۵۷۱	۲۴٪	از محل درآمدهای اختصاصی دولت	۷۰۹	۵۷۱	۲۴٪
منابع بودجه عمومی دولت	۴,۷۸۶	۴,۴۳۳	۸٪	مصارف بودجه عمومی دولت	۴,۷۸۶	۴,۴۳۳	۸٪
منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌های دولتی	۱۲,۷۴۸	۸,۳۹۱	۵۲٪	مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌های دولتی	۱۲,۷۴۸	۸,۳۹۱	۵۲٪
جمع	۱۷,۵۳۴	۱۲,۸۲۴	۳۷٪	جمع	۱۷,۵۳۴	۱۲,۸۲۴	۳۷٪
کسر ارقام دوبار منظور شده	۵۰۱	۵۹۸	-۱۶٪	کسر ارقام دوبار منظور شده	۵۰۱	۵۹۸	-۱۶٪
منابع بودجه کل کشور	۱۷,۰۳۲	۱۲,۲۲۶	۳۹٪	مصارف بودجه کل کشور	۱۷,۰۳۲	۱۲,۲۲۶	۳۹٪

منبع: لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (ارقام تا یک رقم اعشار گرد شده‌اند).

بودجه؛ عمود خیمه در شرایط تحریم



محمدصادق الحسینی
کارشناس اقتصادی

کشور در شرایط ویژه ای قرار دارد. شرایطی که تحقیقا می توان گفت پس از انقلاب سابقه نداشته است. دو دسته علت متفاوت سبب ساز شکل گیری این شرایط ویژه و خطرناک شده است.

اولین آبشخور شرایط فعلی را باید در داخل جستجو کرد. حل نکردن مساله در ۸ دهه گذشته، تبدیل شدن مسایل به چالش، انباشتگی چالش ها و ایجاد ۴ برچالش که سیاستگذاری در اقتصاد ایران را از ابتدای دهه ۹۰ شمسی وارد دوران تصمیم های سخت سیاسی و به تعبیری امتناع سیاستگذاری کرده آبشخور اصلی تمام مشکلات ماست. بیکاری غیرقابل کنترل، بحران آب در مرکز، شرق و جنوب کشور، بحران نظام بانکی و افتراق سیاسی که به امتناع اجماع داخلی منجر شده ۴ برچالش داخلی کشور هستند.

دومین آبشخور را می توان در عهدشکنی آمریکا و خروج از برجام و پیچیدگی های منطقه ای خلاصه کرد. ظهور پدیده های رادیکالی نظیر بن سلمان، نتانیاهو و ترامپ این پیچیدگی ها را به ابرچالشی بزرگ تبدیل کرده است. ابرچالشی که هر روز در حال بزرگتر شدن است. برخی اشتباهات داخلی و از دست دادن (و البته از دست رفتن) ابزارهای بازدارندگی کشور در چند دهه گذشته و از طرف دیگر تغییر اساسی در نظام مالی و پولی بین الملل امکان وضع تحریم های بی نظیری را به آمریکا داده است و این کشور در حال استفاده حداکثری از این ابزار برای ضربه زدن به ایران است.

برآیند این ابرچالش ها دلالت های متعدد کوتاه و بلندمدت دارد. در کوتاه مدت دو و نیم برابر شدن تورم ماهیانه، سه برابر شدن نرخ ارز و افزایش شدید بیکاری (بطوری که از ابتدای سال تا مهرماه ماهانه بیش از ۱۰۰ هزار نفر از بیمه شدگان تامین اجتماعی بیمه خود را قطع کرده اند) همه و همه دلالت های کوتاه مدت این برهم انباشتگی ابرچالش هاست.

بودجه سال ۹۸ در این شرایط تدوین شده است. بودجه سندی کوتاه مدت و یکساله است. اما باید پرسید آیا این بودجه تناسبی با پیچیدگی هایی که در مقدمه توصیف شد دارد؟ آیا این بودجه، امکان مدیریت (و نه امکان حل) ابرچالش ها و تخفیف دادن شرایط چرکین زخم های عمیق این اقتصاد را در یکسال آتی می دهد؟

به نظر می رسد بودجه نه تنها برای این شرایط تحریمی بودجه خوبی نیست بلکه برای سال ها و شرایط عادی هم بودجه مطلوبی محسوب نمی شود. بودجه خوب در این شرایط بودجه ای است که سه هدف را تامین کند: اولاً کسری بودجه ایجاد نکند، ثانیاً بتواند شوک های وارده تحریمی به اقشار آسیب پذیر را با پهن کردن تور حمایتی جبران کند و ثالثاً با پروژه های ملی بزرگ اجازه منفی شدن رشد اقتصادی را ندهد. این بودجه هیچکدام از این اهداف را برآورده نمی سازد.

با نگاه به این اهداف این بودجه چند ایراد اساسی دارد که باعث می شود بتوان گفت بودجه خوبی نیست:

خوشبینانه دیدن درآمدها و نگاه محافظه کارانه به هزینه ها باعث شده تا این بودجه کسری بزرگی در دل خود داشته باشد. کسری که مطابق محاسبات انجام شده بین ۷۵ تا ۱۳۵ هزار میلیارد تومان است. این کسری حدود نصف پایه پولی کشور بوده و می تواند ۵۰ درصد حجم پایه پولی کشور را افزایش دهد. چنین کسری بسیار را باید بسیار خطرناک دانست که می تواند ما را به دالان مارپیچ های تورمی و ابرتورمی سوق دهد. باید به

هر طریق ممکن از این کسری جلوگیری کرد و راه های خوبی هم برای جلوگیری از این کسری وجود دارد. اما متأسفانه دولت هیچ یک از این راه ها را در پیش نگرفته است! در ادامه برخی از اصلاحات و پیشنهادات در قالب اصلاحاتی که باید در بودجه انجام می شد و انجام نشده خواهد آمد.

مدیریت دارایی های دولت در هر شرایطی امری مهم و اساسی است اما در این شرایط به امری حیاتی تبدیل شده است. هرچند این اصلاح این ساختار امری بودجه ای نیست، اما افزایش میزان درآمدهای دولت از دارایی های و حتی فروش برخی دارایی های نامولد در این شرایط می تواند کمک بزرگی برای بودجه کشور و تحقق هدف جلوگیری از کسری بودجه باشد

با توجه به جهش نرخ ارز میزان یارانه های پنهان پرداختی خارج از بودجه به شدت افزایش یافته است. تخمین من از حجم یارانه های پنهان ۴ حامل انرژی یعنی بنزین، گازوئیل، برق و گاز حداقل ۶۲ میلیارد دلار و حداکثر ۸۲ میلیارد دلار است. با نرخ امروز دلار این به معنای ۱۵۰ تا ۲۰۰ درصد کل بودجه تقدیمی دولت است که کلاد در هیچ سند بودجه ای هم دیده نمی شود! اولین زیان این حجم از یارانه پنهان این است که پنهان است! یعنی توسط نمایندگان مردم تایید نمی شود. اولین اصل بودجه نویسی این است که حجم کلیه یارانه های پنهان و آشکار در بودجه به صورتی آشکار ذکر شود و بودجه کل کشور بر این مبنا و با شناخت کافی از حجم کل یارانه های پرداختی مورد تصویب مجلس قرار بگیرد. با محاسبه یارانه پنهان در بودجه، که روند استاندارد بودجه نویسی در دنیاست، بودجه عمومی سال ۹۸ ایران نه ۴۷۸ هزار میلیارد تومان که بیش از ۱۲۰۰ هزار میلیارد تومان است. بنابراین باید حجم یارانه های پنهان بوضوح در بودجه ذکر شده و البته باید برای آن تصمیم گرفته شود. مطابق محاسبات مختلف حتی اگر ۳۰ درصد مصرف هریک از حامل های انرژی بصورت رایگان بین همه مردم به عنوان یک حق توزیع شود و ۷۰ درصد باقیمانده در بازاری شفاف به قیمت واقعی فروخته شود بین ۳۰۰ تا ۴۵۰ هزار میلیارد تومان درآمد جدید برای دولت آزاد خواهد شد که به اندازه کل بودجه کنونی دولت است. نصف این مقدار می تواند به طرح های مختلف حمایتی هفتمند از اقشار آسیب پذیر اختصاص یابد تا هدف اول که پهن کردن چتر حمایتی است را تامین کند و نصف دیگر می تواند به پروژه های ملی بزرگ اختصاص یابد که باعث می شود تا بیکاری کاهش و رشد اقتصادی افزایش یابد. نکته مهم این است که این دو هدف بدون ایجاد یک ریال کسری بودجه ایجاد شده و اتفاقاً منابع بودجه را هم تقویت می کند. بنابراین باید یارانه های پنهان، آشکار شده و قیمت های انرژی با شرایطی که ذکر شد واقعی شود.

در این بودجه ارز ۴۲۰۰ تومانی همچنان حفظ شده و حداقل ۱۴ میلیارد دلار از منابع درآمدی حاصل از نفت صرف

نباید فراموش کرد شرایط کشور شرایطی نامتعارف است. در شرایط نامتعارف با بودجه ای متعارف (همانند سالهای عادی) نمی توان کشور را اداره کرد. ایران نیاز به بودجه ای متفاوت و تصمیم هایی سخت دارد. تصمیم هایی که متأسفانه هیچکس مسئولیت آنها را نپذیرفته است

تامین ارز ۴۲۰۰ تومانی برای کالاهای اساسی می شود. این در حالی است که ایرادات ارز ۴۲۰۰ تومانی که در تئوری مبرهن بود در عمل هم خود را نشان داده اما اصرار دولت بر ادامه یافتن آن معنایی جز از دست دادن منابع ملی ندارد. ارز ۴۲۰۰ تومانی باعث می شود تا تقاضای برای واردات کالاهایی که ۴۲۰۰ تومانی دریافت می کنند افزایش یابد و در نتیجه امکان تولید آن کالاها در داخل از بین برود. همچنین می دانیم که هر نوع سوبسید ارزی در فرآیند واردات و توزیع جذب شده و این سوبسید به دست مصرف کننده نمی رسد در نتیجه فساد و رانت گسترده ایجاد کرده و سبب ایجاد نابرابری گسترده و احساس تبعیض در کشور می شود. بنابراین حفظ این یارانه ارزی نه تنها کمکی به رعایت هدف پوشش حمایتی از اقشار آسیب پذیر نمی کند بلکه سبب ایجاد کسری بودجه گسترده می شود. بنابراین باید این یارانه ارزی توسط مجلس حذف شود. نرخ دلار واقعی شود. سامانه نیمه حذف و مبادلات در بازار آزاد با نرخ آزاد انجام شود. به این شکل هم بحران کسری بودجه مرتفع می شود و هم انگیزه برای واردات در شرایط تحریمی که نیاز به ارز دارد کاهش می یابد.

فلسفه شکل گیری صندوق توسعه ملی هموار کردن نوسانات قیمت نفت است. یعنی با توجه به پیش بینی ناپذیری قیمت نفت، در روزهای خوب نفت باید منابع در این صندوق انباشته شود تا در زمانی که قیمت نفت افت می کند از این صندوق برداشته شده و به اقتصاد تزریق شود. چرا که نوسانات قیمت نفت بزرگترین شوکی است که به کشورهای نفت خیز وارد می شود. حال که در شرایط تحریمی هستیم باید نه تنها میزان برداشت صندوق توسعه ملی از نفت صفر شود بلکه می بایست بخشی از منابع آن به اقتصاد تزریق شود. پیشنهاد مشخص این است که سهم ۲۰ درصدی صندوق به صفر تقلیل یافته و صرف هزینه های دفاعی در شرایط خطیر فعلی شود.

با توجه به شرایط بحرانی نظام بانکی هیچ تدبیری برای نظام بانکی در بودجه اندیشیده نشده است. شاید بتوان بخشی از منابعی که از موارد ۱ تا ۳ آزاد می شود صرف اصلاح نظام بانکی در این شرایط خطیر کرد.

مدیریت دارایی های دولت در هر شرایطی امری مهم و اساسی است اما در این شرایط به امری حیاتی تبدیل شده است. هرچند این اصلاح این ساختار امری بودجه ای نیست، اما افزایش میزان درآمدهای دولت از دارایی های و حتی فروش برخی دارایی های نامولد در این شرایط می تواند کمک بزرگی برای بودجه کشور و تحقق هدف جلوگیری از کسری بودجه باشد. دولتهای ما باید یاد بگیرند که حداقل در شرایط تحریمی باید با درست مدیریت کنند. افزایش میزان فروش دارایی ها خصوصاً دارایی های ثابت و مدیریت بهتر سایر دارایی ها و افزایش درآمد ناشی از آن در این شرایط ضروری است.

موارد متعدد دیگری را هم می توان به این موارد اضافه کرد؛ از هزینه های بی مورد تا عدم مدیریت درآمدهای دولت. اما به طور کلی بزرگترین ایرادات را می توان در موارد فوق خلاصه کرد. نباید فراموش کرد شرایط کشور شرایطی نامتعارف است. در شرایط نامتعارف با بودجه ای متعارف (همانند سالهای عادی) نمی توان کشور را اداره کرد. ایران نیاز به بودجه ای متفاوت و تصمیم هایی سخت دارد. تصمیم هایی که متأسفانه هیچکس مسئولیت آنها را نپذیرفته است. می توان یک بار برای همیشه این چرخه شوم را کنار گذاشت و در این شرایط خطیر به فکر ایران و حل مسایل آن بود. ایران پتانسیل های بزرگی دارد که اگر با حل مسایل به سراغ آنها برویم هیچ تحریمی امکان به زانو درآوردن این کشور بزرگ را ندارد.

فقر قابلیت نظام بانکی در بودجه بندی بانک های اجتماعی



ارغوان فرزین
کارشناس اقتصادی

این روزها به اصطلاح مرسوم فصل بودجه است. از مدتها پیش دولت نسبت به تنظیم لایحه بودجه اقدام کرده و اینک این لایحه در پیچ و تاب بررسی و تصویب در مجلس است. سخن از بودجه بندی امسال دولت هم کما فی سابق بسیار رفته است. برخی بودجه امسال را بودجه ای با اهداف ضد فقر و اشتغال زان دانسته اند. پیش بینی هفت هزار میلیارد تومان برای رفع فقر مطلق، بیش از ۶۵ هزار میلیارد تومان برای ایجاد اشتغال، ۱۴ میلیارد دلار ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومان برای تامین کالاهای اساسی و... مصادیقی از چنین تحلیلی است. از سوی دیگر یکی از مباحثی که در بودجه ۹۸ مطرح است، سهم عمده منابع شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات غیر انتفاعی وابسته به دولت در بودجه سال آتی است که بیش از ۷۵ درصد بودجه را به خود اختصاص می دهد. در این میان سهم ۹ بانک دولتی حدودا ۱۰۶۰۷ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته شده که رشد ۲۵ درصدی نسبت به بودجه سال جاری داشته است. اخیرا گزارشی توسط مرکز پژوهش های مجلس در بررسی لایحه بودجه از منظر وضعیت بانک های دولتی منتشر شده است که در آن بر ضرورت افزایش سرمایه بانکهای دولتی به دلیل ضرورت نیاز به همراهی پولی نظام بانکی در مرتفع نمودن مشکل رکود و تورم از طریق افزایش توان تسهیلات دهی بانک ها در بخش تولید تاکید کرده است. همانگونه که در گزارش مرکز پژوهش های مجلس نیز اشاره شده است، در حال حاضر بانک های دولتی توان کافی برای پرداخت تسهیلات در بخش تولید را به دلیل پایین بودن کفایت سرمایه اغلب این بانک ها ندارند. کفایت سرمایه یک بانک که عبارت است از سرمایه نظارتی به دارایی های موزون به ریسک است، شاخصی از قدرت بانک در پرداخت تسهیلات را نشان می دهد. هر چه یک بانک تسهیلات با ریسک بالاتری پرداخت نماید، کفایت سرمایه کاهش یافته و توان بانک در پرداخت تسهیلات کاهش می یابد و لذا بانک برای تداوم پرداخت تسهیلات که از مهمترین وظایف آن به شمار می رود ناگزیر سرمایه بیشتری را به مصرف می رساند و یا راه اضافه برداشت از بانک مرکزی را انتخاب می کند و تمام این موارد به معنای نامتعادل شدن شاخص های بانک و کاهش قدرت بانک در تامین مالی است.

بخشی از مشکلات بانکهای دولتی ناشی از تکالیف دولت و سیاستهای پولی است که بانک ها را بیشتر مکلف به پرداخت تسهیلات خارج از توان و ظرفیت آنها می نماید و بدیهی است دولت به عنوان سهامدار بانک های دولتی می بایست نسبت به افزایش سرمایه این بانک ها برای افزایش توان تامین مالی ایشان اقدام نماید. پیشنهاد مرکز پژوهشهای مجلس در خصوص افزایش سرمایه بانک های دولتی در بودجه ۹۸ از طریق تبدیل مانده بدهی بانک های دولتی به بانک مرکزی تا پایان ۹۷ بابت اصل سود، وجه التزام خطوط اعتباری و اضافه برداشت آنها تا سقف ۱۰ هزار میلیارد تومان و یا افزایش سرمایه بانکهای دولتی تا ۱۰ هزار میلیارد تومان از محل انتشار اوراق بوده است. این پیشنهاد می تواند توان تسهیلات دهی بانک ها را در سال ۹۸ که سالی سخت از نظر اقتصادی است افزایش دهد و در ضرورت افزایش سرمایه بانک های دولتی به دلیل بازوی اصلی اجرای سیاستهای پولی دولت نیز شکی نیست. اما آنچه به گمان نویسنده ضروری تر است و در بخشی از گزارش مرکز پژوهشهای مجلس نیز بدان اشاره شده

است، مدل کسب و کار بانکهایی است که دولتی بوده و مجری اصلی تکالیف دولت هستند. به باور نگارنده، در شرایط سخت اقتصادی کنونی که دولت به درستی بخش قابل توجهی از بودجه را برای رفع فقر مطلق، ایجاد اشتغال، تامین کالاهای اساسی مردم و... اختصاص داده است و در پی راهی برای همراهی پولی نظام بانکی به ویژه بانکهای دولتی است، وقت آن رسیده که در روش مصارف بودجه و به ویژه تعریف نقش جدی برای بانک های دولتی که وظیفه اصلی اجرای تکالیف دولتی را دارند در قالب مدل هایی کسب و کار جدید اقدام کند که در غیر اینصورت منابع تخصیص داده شده چه از کانال سیاست های حمایتی و چه از کانال سیاست های پولی منجر به حل مشکلات اقتصادی در بلند مدت نمی شود و همچنان در کوتاه مدت ناگزیر از ارایه راه حل هایی هستیم که همچون مسکن مشکلات اقتصادی کشور را تا حدودی مرتفع نماید. به عبارتی نظام بانکی، بانک مرکزی و بانک های دولتی که

دولت در صورتی می تواند به صورت نظام مند نسبت به بهبود اشتغال و کاهش فقر در کنار شکستن قفل رکود اقدام نماید که بخشی از بودجه تخصیصی به کاهش فقر مطلق را از طریق اتصال برنامه های حمایتی به سیاست گذاری پولی اجتماعی گره زند. در غیر اینصورت نظام بانکی و به ویژه بانکهای دولتی همچنان وام تکلیفی پرداخت می کنند

در بخش های خرد فعالیت می نمایند از نوعی فقر قابلیت در استفاده از الگوهای مناسب و مدیریت درست بودجه و منابع در جهت هدایت دهک های کم درآمد به مشارکت در رشد اقتصادی رنج می برند.

در چنین شرایطی وظیفه دولت و بانک مرکزی است که نگاه ویژه در مدیریت منابع بودجه و هدایت منابع اختصاص داده شده برای رفع فقر، ایجاد اشتغال و بهبود وضعیت نظام بانکی به سمت ساماندهی نظام تامین مالی خرد و فراگیر در کشور داشته باشند. به عنوان مثال در تصمیم گیری در

خصوص افزایش سرمایه بانک ها، می بایست بانکهایی که ماهیت اساسنامه آنها بیش از سایر بانکها به توان افزایی گروه های کم درآمد و اقشار ضعیف نزدیک است، به صورت مشروط افزایش سرمایه داشته باشند. به این مفهوم که بانک مرکزی به عنوان سیاستگذار پولی اصلی در کشور می بایست به مقوله مهم فراگیری مالی و بانکداری برای گروه های کم درآمد از طریق تعریف الگوهای متناسب با شرایط کشور اقدام نماید و بدین ترتیب بانکهایی که ظرفیت انجام عملیات بانکی و تامین مالی در اقتصاد جوامع محلی و برای گروه های مشتریان کم درآمد و فقیر را دارند در نظام بانکی و بین بانکهای دولتی انتخاب شده و افزایش سرمایه آنها مشروط به تغییر مدل کسب و کار این بانکها در راستای تبدیل شدن به بانکهای اجتماعی صورت پذیرد.

در این صورت است که می توان امیدوار بود افزایش سرمایه بانک های دولتی می تواند منجر به افزایش کفایت سرمایه و ثبات کفایت سرمایه در حد استاندارد شود چرا که فقط در چنین شرایطی است که می توان اطمینان بیشتری حاصل کرد که ریسک نکول تسهیلات کاهش یافته و از طرفی تامین مالی به درستی منجر به شکستن قفل رکود از مسیر تقویت اقتصاد جوامع محلی شده است. در غیر اینصورت افزایش سرمایه بانکهای دولتی صرفا مسکنی است برای بهبود مقطعی شرایط بدون اصلاح درست نظام بانکی که مبتنی بر بهبود وضعیت دهک های درآمدی فقیر است.

نکته مهم دیگر این است که دولت در صورتی می تواند به صورت نظام مند نسبت به بهبود اشتغال و کاهش فقر در کنار شکستن قفل رکود اقدام نماید که بخشی از بودجه تخصیصی به کاهش فقر مطلق را از طریق اتصال برنامه های حمایتی به سیاست گذاری پولی اجتماعی گره زند. در غیر اینصورت نظام بانکی و به ویژه بانکهای دولتی همچنان وام تکلیفی پرداخت می کنند، بخشی از منابع صرف برنامه های حمایتی برای مردم فقیر می شود و این دور باطل هرگز به توانمندسازی مستمر و ارتقای استاندارد زندگی دهک های کم درآمد ختم نمی شود بلکه به دلیل افزایش های مقطعی درآمدی برای ایشان، مصرف دوره ای افزایش یافته و در دوره بعد کاهش قدرت خرید و فقر بیشتر می شود.



اصلاح یارانه بنزین، لازمه حمایت از خانوارهای فقیر

نحوی که نه منافع آن به دولت میرسد و نه یارانه مردم ارزی دارد. اصلاحات باید نیرویی فراتر از دولتهای گذرا داشته باشد: تجربه تلخ سیاستگذاری در ایران نشان میدهد که برنامه ها عموماً با فشار دولت حاکم اجرایی میشوند و با اتمام تاریخ همان دولت، از بین میروند. اگر افزایش تدریجی قیمت در دوران اصلاحات ادامه دار نشدند، نتیجه حمایت اندک اجتماعی و سیاسی در بلند مدت است. البته ادامه دار شدن برنامه هدفمندی یارانه ها نیز به دلیل ساختن این حمایت اجتماعی با شراکت عموم جامعه در منافع آن بود.

با شرایط ویژه اجتماعی و اقتصادی در ایران، اصلاح قیمت حاملهای انرژی الزامی اما تنها با رعایت نکات ظریف ممکن و قابل حمایت است. در شرایطی که کسری بودجه امسال و سال آینده قابل توجه است، و قدرت خرید خانوارها در تورم ۴۰ درصدی فعلی و مشابه سال آینده آب رفته است، لازم است با نقدسازی این یارانه پنهان به نفع فقرا و بیت المال، از آن استفاده صحیحی شود. گزینه های معدودی مانند سهمیه به فرد، خودرو یا آزادسازی قیمت بدون بازتوزیع مستقیم روی میز است.

سهمیه خودرو: اولین گزینه، سهمیه خودرو است که قبلاً هم اجرا شده است. تجربه نشان میدهد الزام به استفاده از کارت سوخت، برخلاف مصوبه کمیسیون انرژی، تنها وقتی ممکن است که قیمت پایه و آزاد آن تفاوت چشمگیری داشته باشد. کاملاً قابل پیش بینی است که الزام بدون سهمیه گذاری و اختلاف قیمت اصلاً مورد اقبال قرار نخواهد گرفت.

افزایش قیمت بدون بازتوزیع: تنها در شرایط خاص که دولت مقبولیت فراوانی دارد (مانند تجربه شهید رجایی) این اتفاق قابل تصور است. در شرایط اجتماعی فعلی و ناکامی های دولت، این سیاست حداقل برای افزایش قابل توجه قیمت بنزین قابل اجرا نیست.

سهمیه فردی از بنزین: سهمیه فردی بنزین (مثلاً ۲۲ لیتر در ماه برای هر نفر ایرانی) و قیمت گذاری فوب با دلار دولتی یک سیاست پیشنهادی دیگر است. این طرح و مشابه آن از طرف کارشناسان متعدد (اندیشکده سیاستگذاری شریف، مرکز پژوهشهای مجلس، و جمعی از اقتصاد دانان) پیشنهاد شده است. در این طرح سهمیه فردی ۲۰-۲۴ لیتر در ماه در نظر گرفته شده است. قیمتگذاری های فوب، بازار بورس، یا قیمت متعادل کننده بازار در این طرح ها پیشنهاد شده است. در نسخه هایی از این طرح ها علاوه بر یارانه مستقیم، سرمایه گذاری بر زیرساخت های حمل و نقل نیز دیده شده است.

با در نظر گرفتن تجربیات و آموخته های گذشته، گزینه سهمیه فردی بنزین و قیمت فوب خلیج فارس (با نرخ دولتی) قابل اجرا به نظر میرسد. در این سیاست تلاش شده است آموخته های گذشته در نظر گرفته شود. بنابراین اولاً با مشارکت مردم در منافع آن، حمایت اجتماعی گسترده ای شکل میگیرد. با شکل گیری قاعده شفاف قیمت گذاری، متناسب با شرایط اقتصاد کلان و قیمت های جهانی، نرخ متغیر اما قابل قبولی مشخص میشود. در محور آخر نیز دولت هر چند از سهم فردی چیزی بیشتر از قیمت فعلی (۱۰۰۰ تومان) نمیکرد، اما بقیه مقادیر تولید را میتواند با نرخ فوب در داخل و خارج به فروش برساند. اهمیت این طرح برای خانوارها یکی عدالت در توزیع یارانه است و یکی ضد تورمی بودن این طرح زیرا برخلاف طرح هدفمندی یارانه (۱۳۸۹) یارانه متناسب با نرخ ارز (که معیاری از نرخ تورم است) و قیمت جهانی بنزین تغییر میکند و بنابراین قسمتی از کاهش قدرت خرید آنها جبران میشود. محاسبات نشان میدهد گروه فقیر بدون خودرو تا ۲۷ درصد افزایش قدرت خرید خواهند داشت و گروه ثروتمند با خودرو نیز تنها ۵ درصد کاهش قدرت خرید را خواهد داشت که البته این تغییرات میزان نابرابری را خواهد کاست.



بر لیتر رسید. در دولت یازدهم تنها تغییر یکسان سازی قیمت اول و دوم در ۱۰۰۰ تومان بوده است.

اما تجربیات گذشته نشان میدهد که تلاش برای اصلاح به دلایلی چندان موفق یا پایدار نبوده است. طرح افزایش قیمت بنزین شاه در زمستان ۱۳۴۳ به شکست انجامید و عقب نشینی شد و نخست وزیر وقت نیز به سوء قصد بخارایی به قتل رسید. افزایش تدریجی نرخ بنزین در دولت اصلاحات، با انتخاب مجلس هفتم و تقابل اصولگرایان و رئیس جمهور وقت، و تحت عنوان طرح تثبیت قیمت ها تا سالها افزایش قیمت متناسب با نرخ های دیگر را متوقف کرد. طرح سهمیه بندی بنزین با کارت سوخت هر چند با طرح هدفمندی یارانه ها سال ۱۳۸۹ گسترده شد، اما با تغییر دولت، آن نیز از روند اصلاحات خود باز ماند و تورم های بعدی نیز قدرت خرید یارانه مربوطه را به شدت کاهش داد.

مطالعات نشان میدهد که برای موفقیت در طرح های اصلاحی باید چند نکته را در نظر گرفت. تجربیات کشورهای مختلف و خصوصاً تجربیات گذشته خود ما میتواند راهنمای برنامه ریزی مناسب هدفمندی یارانه ها باشد. با استناد به این تجربیات میتوان به آموخته های زیر رسید:

برنامه هدفمندی یارانه باید شفاف باشد: تجربه شاه (۱۳۴۳) و نتیجه و اندونزی نشان داد که شفافیت لزوم و مکانیزم و حتی مصارف درآمدهای برنامه برای مردم و ذینفعان بسیار مهم است. منافع برنامه باید برای مردم قابل رویت باشد: باز توزیع بخشی از درآمدها به نفع مردم میتواند به ثبات طرح کمک فراوانی کند. تجربه هدفمندی یارانه در ایران (۱۳۸۹) و غنا (۲۰۰۵) نشان داد یارانه به فقرا یا همه مردم مقبولیت طرح را بالای می برد.

مقبولیت و مشروعیت دولت در پذیرش طرح اهمیت دارد: اگر شهید رجایی نتوانست در ۱۳۶۰ قیمت بنزین را سه برابر کند، اما شاه و حسنعلی منصور در سال ۱۳۴۳ نتوانستند، این تفاوت محصول تفاوت مشروعیت دولت انقلابی و رژیم استبدادی و غیر مردمی است. اما این شاخص مقبولیت تنها مقادیر صفر و صد در صد را ندارد و طیفی از میزان مشروعیت متصور می توان شد.

اصلاح مکانیزم قیمتی مهمتر از تعیین یک قیمت است: اغلب برنامه های قبلی تنها یک جهش به قیمت ثابت جدید را دیده اند و بدون ساختن مکانیزم قیمت گذاری، تنها یکباره بوده اند. کشورهای موفق در این طرح (مانند ترکیه و چین) مکانیزم قیمتگذاری (مانند رقابت قیمتی تولید کنندگان و عرضه کنندگان) را مد نظر قرار داده اند. عدم رعایت این اصل موجب شده است به تدریج فاصله قیمتهای داخلی و جهانی افزایش یابد به

علیرضا عبدالله زاده
کارشناس اقتصادی



در آخرین جلسه کمیسیون انرژی مجلس، در حضور وزیر محترم نفت، نمایندگان تصمیم گرفتند که بدون افزایش قیمت یا تعیین سهمیه، تنها کارت سوخت الزامی شود. این تصمیم که به اعتقاد کارشناسان توانایی حل مشکلات اقتصادی ایران و طبقات فرودست را ندارد، محصول عدم یادگیری از تجربیات و نبود گفتگوی علمی برای سیاستگذاری مناسب است.

تخمین کارشناسان از یارانه پنهان بنزین در ایران حدود ۱۲۳ هزار میلیارد تومان است. برای محاسبه این رقم، باید اختلاف قیمت آن در داخل و بازار بین المللی محاسبه شود. روزانه ۸۷ میلیون لیتر بنزین در ایران به طور متوسط مصرف میشود که ارزش تحویل آن در خلیج فارس (معروف به نرخ فوب خلیج فارس) ۶۰ سنت است. لازم به ذکر است که این نرخ شامل هزینه های حمل و نقل و ... نیست. با استناد به نرخ ارز ۸۰۰۰ تومان سامانه نیما، قیمت فوب معادل ۴۸۰۰ تومان است. بنابراین کل یارانه پرداختی به مصرف کنندگان بخاطر مصرف بنزین معادل ۱۲۳ هزار میلیارد تومان در سال است.

سهم گروه های فقیر از این یارانه بسیار کمتر از گروه های ثروتمند جامعه است. کارشناسان برآورد کرده اند که گروه های ثروتمند ۱۷ برابر گروه فقیر از این یارانه بهره مند میشوند. این یارانه همانند قیمت خودرو ها، با افزایش تورم و نرخ ارز بیشتر میشود در حالی که سبد دارایی محقرانه و ریالی گروه های فقیر که غالباً ریالی است با تورم تنها کوچکتر میشود.

تاکنون تلاشهای مختلفی برای اصلاح روند قیمت بنزین انجام شده است. در سوم آذر ۱۳۴۳، حسنعلی منصور نخست وزیر وقت به دستور شاه و برای تامین برنامه های تقویت ارتش، قیمت محصولات نفتی را افزایش داد. بنزین با ۱۰۰ درصد افزایش، به یک تومان بر لیتر رسید. در سال ۱۳۶۰ رئیس جمهور وقت، شهید رجایی نرخ بنزین را ۳ برابر اعلام نمود تا بعد از سالها، بنزین ۳ تومان بر لیتر شود. در دوران اصلاحات، نرخ بنزین تا ۱۳۸۳ سالانه به طور خطی افزایش یافت. در دولت نهم، با اجرای سهمیه بندی بنزین از سال ۱۳۸۶، قیمت دوم بنزین به ۴۰۰ تومان رسید تا در دوران دولت دهم، برنامه هدفمندی یارانه ها که شامل افزایش ناگهانی قیمت حاملهای انرژی بود صورت گرفت. طی این برنامه قیمت پایه بنزین از ۱۰۰ به ۴۰۰ تومان و قیمت آزاد به ۷۰۰ تومان

بی عدالتی در تعدیل بی برنامه قیمت بنزین

علی ایرانپور
نماینده ادوار مجلس



هدفمندی یارانه ها در حوزه بنزین دارای نکات قوت و ضعف است که از نکات مثبت و مهم توزیع عادلانه یارانه در سطح کشور بین همه افراد است. اما باید مراقب اثرات تورم زای آن هم باشیم. از طرف دیگر تجربه ثابت کرده است که در نهایت باز هم فشار این تعدیل ها و گران شدن ها بر روی دوش اقشار فرودست جامعه سنگینی خواهد کرد.

قیمت بنزین در قیمت کالاها و خدمات در همه حوزه ها تاثیر می گذارد، چون حمل و نقل و جابه جایی کالا رابطه مستقیم با نرخ بنزین و گازوئیل دارد. با افزایش نرخ حامل های انرژی سریعاً شاهد آن خواهیم بود که مایحتاج مردم در شهرهای مختلف گران می شود. باید در هر اقدامی این موضوع مهم را در نظر بگیریم چون در کنار انجام این کار مثبت هدفمندی اگر نتوانیم کنترل خوبی داشته باشیم، مضرات آن بیش از اجرای عدالت خواهد بود. افزایش قیمت بنزین و حذف یارانه می تواند تورم را باشد و برای جلوگیری از این مشکل باید با برنامه جلو رفت. به دلیل اعمال تحریم ها، فشارهای بیرونی و قرار گرفتن در جنگ اقتصادی و همچنین ضعف نظارتی، مطرح شدن بحث بنزین که زیربنای قیمت گذاری همه اقلام در کشور است در شرایط کنونی مناسب نیست، اما اگر در زمان مناسب تری اجرایی شود و مورد نظارت قرار بگیرد می تواند موفق باشد.

اگر برای این مسئله دولت و مجلس تعریف و برنامه ریزی درست و منطقی نداشته باشند، باز هم یک مشکل به مشکلات قبلی خود اضافه خواهیم کرد. تجربه گذشته ما در هدفمندی یارانه ها نشان داد که بدون برنامه ریزی درست تنها فشار به مردم را بیشتر می کنیم. سال هاست به عنوان یارانه یک مبلغ ثابت به مردم پرداخت می شود اما هزینه های زندگی هفتگی، ماهانه و سالانه افزایش پیدا کرده است. در مورد حذف یارانه بنزین هم باید به این موضوع توجه کنیم.

طرح یارانه بنزین در حال حاضر مورد استقبال مردم قرار می گیرد، اما در وای این طرح آزادسازی قیمت بنزین نهفته است که به دنبال آن نیز قیمت همه کالاها و خدمات با افزایش چشمگیر روبرو خواهد شد.

اگر تنها هدفمندی یارانه ها برای بنزین مطرح شود، اما نظارتی که باید بعد از آن برای کنترل قیمت ها باشد صورت نگیرد این طرح با شکست مواجه می شود، به ویژه اینکه دستگاه های نظارتی ما در این چندماه اخیر به خوبی عمل نکرده اند لذا در شرایط فعلی نمی توانیم تضمین کنیم که با پرداخت یارانه بنزین به خانوارها قیمت ها را کنترل کنیم.

حذف یارانه بنزین گامی برای مدیریت مصرف

حمیدرضا صالحی
نایب رئیس کمیسیون
انرژی اتاق بازرگانی



بی عدالتی موجود در شیوه کنونی توزیع یارانه سوخت باعث شده است پیشنهادهایی برای تغییر این رویه ارایه شود که از جمله آنها می توان به پرداخت یارانه مستقیم به جای یارانه پنهان و همچنین اختصاص اعتبار برای توسعه ناوگان حمل و نقل عمومی اشاره کرد تا بدین ترتیب همه اعضای جامعه بویژه دهک های پایین و افراد فاقد خودرو نیز از این یارانه بهره شوند.

اگر بسترها و زیرساخت هایی ایجاد شود که قدرت خرید مردم را افزایش دهیم، لذا مردم قادر به خرید بنزین با قیمت های بسیار بیشتر از قیمت کنونی خواهند بود. باید از این مرحله گذر و قیمت بنزین را واقعی کرد، اما سال های طولانی است که این مسئله توسط دولت ها به تعویق افتاده و باید با صداقت در این خصوص با مردم برخورد کنیم امروز قاچاق بنزین در واقع خروج سرمایه از جیب مردم است.

ایران بزرگترین کشوری است که یارانه سوخت در نفت، گاز و برق می دهد، بر اساس گزارش آژانس بین المللی انرژی این مبلغ ۴۵ میلیارد دلار است که بنده معتقد هستم این میزان سرمایه از جیب مردم هزینه می شود. دولت باید با همکاری بخش خصوصی و بکارگیری راهکارهای موثر از هدررفت این انرژی جلوگیری کرده و آن را به گونه ای مدیریت کنند که برای مردم تبدیل به ارزش افزوده شود.

امروز نصف خانواده های ایرانی خودرو ندارند، اما عده ای هستند که چندین وسیله نقلیه دارند و انصاف نیست چنین افرادی از یارانه سوخت استفاده کرده اما افراد فاقد خودرو از این یارانه بهره ای نبرند، لذا طرح مجلس که یارانه به افراد تعلق می گیرد، طرح درست و منطقی است.

شیوه کنونی پرداخت یارانه بنزین مصداق بی عدالتی به شمار می رود به طوری که اقشار ثروتمند و مرفه که دارای بیشترین خودرو هستند بالاترین سود را برده و اقشار فقیر، نیازمند و یا افرادی که به هر دلیلی تمایلی برای داشتن خودرو ندارند، کم ترین بهره را از این یارانه می برند. سه دهک ثروتمند و مرفه جامعه، به تنهایی نیمی از یارانه پنهان بنزین را به خود اختصاص می دهند.

وقتی اختلاف قیمت در کشور وجود دارد، قطعاً سوداگران سوخت با یک حساب سرانگشتی ریسک کرده و بنزین را قاچاق می کنند. برای یکسری از حامل های انرژی که نیازمند سوبسید نیستند، یارانه باید بصورت پله کانی حذف شود تا در راستای مدیریت مصرف سوخت و جلوگیری از قاچاق پیش رویم.



نمایندگان عضو کمیسیون مهم تلفیق، چه تخصص و مدرکی دارند؟

همه اعضای کمیسیون تلفیق بودجه

ردیف	نام و نام خانوادگی	کمیسیون	تحصیلات	سوابق	حوزه انتخابیه
۱	غلامرضا تاجگردون	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری اقتصاد	عضو هیئت علمی دانشگاه	گچساران و باشت
۲	عبدالرضا مصری	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری زمین شناسی	معاون سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وزیر رفاه و تامین اجتماعی	کرمانشاه
۳	محمد مهدی مفتاح	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری اقتصاد	سفیر ایران در ونزوئلا مشاور وزیر بازرگانی	تویسرکان
۴	جهانبخش محبی نیا	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری علوم سیاسی	معاون قوانین رئیس دانشگاه فرهنگیان	شاهین دژ
۵	محمد فیضی	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری مدیریت دولتی	قائم مقام نظارت مجلس شورای اسلامی عضو هیات علمی دانشگاه	میانداوآب
۶	هادی قوامی	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری اقتصاد	عضو شورای شهر اردبیل عضو هیات علمی دانشگاه	اردبیل، سرعین، نمین، نیر
۷	حسن سلیمانی	برنامه بودجه و محاسبات	کارشناسی حقوق	قاضی دادگستری	اسفراین
۸	سید مهدی فرشادان	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری پزشکی	پزشک و مدیر کل حوزه استاندارد	کنگاور صحنه و هریس
۹	عزت الله یوسفیان ملا	برنامه بودجه و محاسبات	دکتری مدیریت	رئیس اسبق دادگستری آمل و معاون آموزشی قوه قضاییه	دیواندره، سنندج، کامیاران
۱۰	سید جواد ساداتی نژاد	آموزش و تحقیقات	دکتری هیدرولیک و مهندسی هیدرولوژی	عضو هیات علمی دانشگاه	آمل
۱۱	قاسم احمدی لاشکی	آموزش و تحقیقات	دکتری مدیریت، سیاستگذاری، علم و فناوری	دبیر آموزش و پرورش و فرماندار چالوس	آران و بیدگل
۱۲	نگهبان سلامی	آموزش و تحقیقات	دکتری تخصصی روانشناسی تربیتی	استاد دانشگاه	نوشهر و چالوس
۱۳	عباس گودرزی	اجتماعی	کارشناسی ارشد علوم سیاسی	مدیر کل پشتیبانی سازمان میراث فرهنگی کشور	خواف و رشتخوار
۱۴	سمیه محمودی	اجتماعی	دانشجوی دکتری - کارشناسی ارشد جامعه شناسی	فرمانداری	بروجرد
۱۵	علی رستمیان	اجتماعی	کارشناسی ارشد تاریخ	فرماندار	سمیرم سفلی، شهرضا
۱۶	محمد حسن نژاد	اقتصادی	دکتری مدیریت مالی	هیات علمی دانشگاه و مدیرعامل کارگزاری بورس آستان قدس رضوی	دلفان و سلسله
۱۷	محمد حسین حسین زاده	اقتصادی	دکتری اقتصاد	هیات علمی دانشگاه و رئیس پژوهشکده مطالعات اسلامی در علوم انسانی	جلفا - مرند
۱۸	رحیم زارع	اقتصادی	دکتری مدیریت بازرگانی استراتژیک	سربازرس حوزه تجارت خارجی سازمان بازرسی کل کشور	مشهد و کلات
۱۹	ابوالفضل حسن بیگی	امنیت ملی و سیاست خارجی	کارشناسی ارشد علوم سیاسی	وزارت نفت	آباد، بوانات
۲۰	اردشیر نوریان	امنیت ملی و سیاست خارجی	دکتری روابط بین الملل	مدیر عامل شرکت نوسازی عباس آباد تهران	دامغان
					شهر کرد

۲۱	شهروزبرزگر	امنیت ملی و سیاست خارجی	کارشناس ارشد روابط بین الملل	استاد دانشگاه	سلماس
۲۲	علی ادیانی‌راد	انرژی	دکتری حقوق عمومی	مدیرکل حسابرسی و امور مجامع شرکت های تابعه وزارت نفت	جویبار، سوادکوه، قائم شهر
۲۳	جلال میرزایی	انرژی	دکتری	هیات علمی دانشگاه	ایلام
۲۴	علی‌عسگر ظاهری	انرژی	کارشناسی ارشد مدیریت دولتی	سازمان بهزیستی	لالی، مسجد سلیمان
۲۵	همایون یوسفی	بهداشت و درمان	دکتری فوق تخصصی خون و سرطان	هیات علمی دانشگاه و مدیر کل هلال احمر خوزستان	اهواز
۲۶	احمد همتی	بهداشت و درمان	دکتری پزشکی نوزادان و اطفال	متخصص اطفال بخش کودکان دانشگاه علوم پزشکی سمنان	سمنان
۲۷	حیدر علی عابدی	بهداشت و درمان	دکتری تخصص آموزش پرستاری	استاد دانشگاه	اصفهان
۲۸	علی اصغر یوسف‌نژاد	شورها و امور داخلی	کارشناسی مهندسی صنایع	معاون وزیر اقتصاد	ساری
۲۹	احمد امیرآبادی فراهانی	شورها و امور داخلی	دانشجوی دکتری دانشگاه عالی دفاع	استاد دانشگاه، عضو شورای اسلامی قم	قم
۳۰	حسن کامران	شورها و امور داخلی	دکترای جغرافیای سیاسی	حضور در مجالس دوره چهارم-پنجم-هفتم-هشتم-نهم	اصفهان
۳۱	سعید باستانی	صنایع و معادن	دکتری مهندسی پلیمر	هیات علمی دانشگاه	تربت حیدریه، مه ولات
۳۲	محمدحسین فرهنگی	صنایع و معادن	دکتری تخصصی فقه و مبانی حقوق اسلامی	هیات علمی دانشگاه	آذرشهر، اسکو، تبریز
۳۳	محسن کوهکن	صنایع و معادن	کارشناسی ارشد حقوق	فرماندار	لنجان
۳۴	شادمهر کاظم‌زاده	عمران	دکتری معادل مدیریت استراتژیک	مدیر مسکن و ساختمان	آبدانان، دره شهر، دهلران
۳۵	شهرام کوسه غراوی	عمران	کارشناسی ارشد مدیریت اجرایی، کارآفرینی، مطالعات منطقه ای دانش آموخته دوره DBA با گرایش استراتژیک	رییس نظام مهندسی شرق گلستان	مینودشت
۳۶	محمدرضا ملکشاهی‌راد	عمران	کارشناسی ارشد مدیریت آموزشی	صداوسیما	خرم آباد
۳۷	نصراله پژمانفر	فرهنگی	دوازده سال دروس خارج فقه و اصول	معاون آموزش و پژوهشی حوزه علمیه خراسان معاون فرهنگی جامعه المصطفی العالمیه	مشهد و کلات
۳۸	محمدعلی وکیلی	فرهنگی	دکتری کلام اسلامی	روزنامه نگار	تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر
۳۹	فاطمه ذوالقدر	فرهنگی	دکتری زبان و ادبیات عرب	استاد دانشگاه	تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر
۴۰	جلیل رحیمی جهان‌آبادی	قضایی و حقوقی	دکتری تخصصی روابط بین الملل	رئیس دانشگاه آزاد اسلامی واحد افغانستان	باخرز، تایباد، تربت جام
۴۱	محمدعلی پورمختار	قضایی و حقوقی	دکتری حقوق بین الملل	پاسدار	بهار، کبودرآهنگ
۴۲	حسین رضازاده	قضایی و حقوقی	دانشجوی دکتری حقوق جزا	رییس دادگاه تجدیدنظر	کازرون
۴۳	عباس پاپی‌زاده	کشاورزی، آب و منابع طبیعی	کارشناسی ارشد مدیریت کشاورزی	مشاور معاون وزیر جهاد کشاورزی	دزفول
۴۴	علی وقفچی	کشاورزی، آب و منابع طبیعی	دکتری دامپزشک	استاد دانشگاه	زنجان
۴۵	سیدعلاءالدین خادم	کشاورزی، آب و منابع طبیعی	کارشناسی ارشد مدیریت	وزارت آموزش و پرورش	سپیدان

یارانه پنهان و ضریب اصابت آن در بودجه ۹۸

انرژی، کالای اساسی و دارو است که می توان به آسانی و به کمک یک نظام باز توزیع کارآمد و عادلانه مکانیزم هایی طراحی کرد که دهک های پایین از این یارانه بیشتر بهره مند شوند.

جدول ۱- یارانه پنهان دولت - میلیارد تومان	
یارانه کالاهای اساسی	۴۱,۸۰۰
یارانه دارو	۱۱,۴۰۰
فرآورده های نفتی با احتساب هزینه های انتقال، توزیع و فروش	۳۱۰,۱۱۳
بنزین	۱۲۳,۵۲۴
نفت سفید	۱۰,۴۸۸
نفت گاز (گازوئیل)	۱۲۹,۷۰۳
نفت کوره	۱۴,۲۴۹
گاز مایع	۱۲,۴۲۶
سوخت هوایی و سوخت جت	۸,۶۶۱
گاز طبیعی	۲۷۹,۱۶۳
برق	۴۹,۹۹۰

منبع: محاسبات کارشناسان با استفاده از قیمت های جهانی و قیمتهای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

دلیل که مصرف بنگاه های اقتصادی در طرح هزینه درآمد خانوار گزارش نمی شود. با این حال، می توان ارقام جدول ۲ را به عنوان شاخصی از سهم دهک ها از مصرف یارانه های پنهان که مستقیم به خانوار اصابت می کند، در نظر گرفت.

مطابق جدول ۲، متوسط یارانه پنهان مستقیم به ازای هر خانوار ایرانی (فارغ از دهک های درآمدی) معادل ۱۰ میلیون تومان در سال و مجموع یارانه پنهان مستقیم خانوار مستتر در بنزین، برق، گاز، دارو و کالای اساسی معادل ۲۵۰ هزار میلیارد تومان است.

توضیح: سهم هر دهک از یارانه پنهان احصا شده گاز، برق، بنزین، کالای اساسی و دارو براساس شاخص های واسطه ای محاسبه شده است. متوسط یارانه پنهان مستقیم به ازای هر خانوار ایرانی معادل ۱۰ میلیون تومان در سال و معادل ۲۵۰ هزار میلیارد تومان برای مجموع گزینیه های احصا شده است.

توزیع یارانه پنهان در دهک ها نشان می دهد متوسط دریافتی یارانه پنهان دهک دهم بیشتر از ۷ برابر متوسط دریافتی دهک اول است. مطابق جدول ۳ هر خانوار دهک دهم سالانه به طور متوسط از ۲۱ میلیون تومان یارانه پنهان مستقیم خانوار بهره مند می شود در حالی که هر خانوار دهک اول فقط از ۳ میلیون تومان از یارانه پنهان بهره مند می شود.

این اعداد گواه توزیع ناعادلانه یارانه پنهان از جمله یارانه

عالیه فاضلی | زمانی که دولت از کالا یا خدمتی حمایت می کند اما هزینه فرصت این حمایت در حساب های پرداخت یارانه منعکس نمی شود، که می توان آن را یارانه پنهان نامید. یارانه پنهان عملاً به عنوان یارانه یا زیانکرد عملیاتی به حساب نمی آید، بلکه نوعی امتیاز است که دولت برای بخش ها به وجود می آورد. مطالعات کارشناسان نشان می دهد که سهم چندانی از این یارانه پنهان عملاً به فقرا نمی رسد.

منبع عمده این یارانه، نفت و فرآورده های نفتی هستند که سرمایه های ملی به شمار می روند. منطقی است که این سرمایه ها به طور صحیح برای توسعه اقتصادی یا حمایت اجتماعی مصرف شود. اما این بخش از یارانه ها در واقع عدم النفع دولت به دلیل فروش این سرمایه های ملی در داخل کشور با قیمت پایین تر از قیمت قابل فروش در خارج از کشور است. با اصلاح این شیوه پرداخت یارانه، این منابع می توانست در اختیار دولت، فقرا، یا کارآفرینان قرار گیرد. در نتیجه به پایداری بودجه دولت و قطع یارانه از محل های ناپایدار کننده سیاست مالی می انجامد.

در اقتصاد ایران این نوع یارانه، به خصوص از زمانی که تفاوت زیادی بین نرخ ارز رسمی با قیمت بازاری آن ایجاد شد، ابعاد گسترده ای یافته است. محاسبات جدول ۱ نشان می دهد که در مجموع این رقم حدود ۶۴۰ هزار میلیارد تومان است.

یکی از سیاست های دولت ها در ایران اختصاص ارز یارانه برای حفظ قیمت کالاهای اساسی بوده است. به عنوان مثال در بودجه ۱۳۹۸ حدود ۱۴ میلیارد دلار ارز دولتی (۴۲۰۰ تومانی) برای کالای اساسی برای دارو تخصیص داده شده است که اگر این مقدار در بازار با نرخ ارز ۸,۰۰۰ تومان به فروش میرفت اختلاف درآمد ۵۳۲۰۰ میلیارد تومانی داشت. در مجموع پیش بینی می شود با ادامه روند موجود دستکم ۶۹۳ هزار میلیارد تومان از سرمایه های ملی به صورت تخفیف و رانت توزیع شود. سوالی که حق مردم است این است که «سهم هر خانوار و خصوصاً فقرا از این یارانه چیست؟»

سهم گروه های فقیر و غنی از یارانه های پنهان حتی یکسان نیست و ثروتمندان به مراتب بیشتر از آن بهره می برند. در این قسمت به بررسی ضریب اصابت یارانه پنهان کالای اساسی، دارو، بنزین، گاز طبیعی و برق که مستقیماً به خانوار اصابت می کنند پرداخته می شود و سایر یارانه های پنهان مانند نفت سفید، نفت گاز، نفت کوره، گاز مایع و سوخت هوایی و سوخت جت به دلیل اینکه بیشتر از طریق بنگاه ها مصرف می شوند احصا نشده اند. ضریب اصابت یک شاخص درصد بهره مندی هر دهک از مجموع یارانه برآوردی هر شاخص تعریف می شود.

جدول ۲ بر اساس طرح هزینه درآمد خانوار و میزان یارانه پنهان تعلق گرفته به کالاهای اساسی، دارو و حامل های انرژی تهیه شده است. در طرح هزینه درآمد خانوار، هزینه حامل های انرژی، هزینه خوراکی و هزینه دارویی خانوار گزارش می شود در نتیجه می توان گفت جدول ۲ برآوردی کمتر از میزان واقعی مصرف این اقلام در جامعه است به این

جدول ۲ توزیع یارانه پنهان مستقیم خانوار در دهک ها										
دهک اول	دهک دوم	دهک سوم	دهک چهارم	دهک پنجم	دهک ششم	دهک هفتم	دهک هشتم	دهک نهم	دهک دهم	مجموع
بنزین (میلیارد تومان)	۱,۶۵۰	۳,۷۲۰	۶,۲۴۱	۷,۷۰۴	۱۰,۰۴۲	۱۲,۰۷۵	۱۵,۰۸۳	۲۱,۴۸۱	۲۷,۹۷۳	۱۲۳,۵۲۴
کالای اساسی (میلیارد تومان)	۱,۴۹۹	۲,۲۸۹	۲,۷۸۹	۳,۱۱۸	۳,۵۶۵	۳,۹۰۴	۴,۳۹۳	۵,۷۷۴	۷,۶۳۴	۳۹,۹۰۰
برق (میلیارد تومان)	۱۷۶	۲۵۱	۲۷۵	۳۰۱	۳۱۳	۳۴۱	۳۵۳	۴۱۱	۵۹۶	۳,۳۹۷
دارو (میلیارد تومان)	۲۵۶	۲۴۰	۱۲۸	۵۶۰	۴۳۷	۵۹۶	۵۵۳	۱,۹۸۴	۳,۹۸۷	۱۰,۲۶۰
گاز طبیعی (میلیارد تومان)	۴,۱۵۷	۵,۳۸۹	۶,۳۳۲	۶,۷۳۲	۷,۰۷۰	۷,۴۵۸	۷,۹۳۴	۸,۱۴۶	۸,۳۴۵	۷۲,۵۸۳
مجموع (میلیارد تومان)	۷,۷۳۸	۱۱,۸۸۹	۱۵,۷۶۵	۱۸,۴۱۵	۲۱,۴۲۷	۲۴,۳۷۴	۲۸,۳۱۵	۳۲,۹۹۶	۵۱,۳۰۸	۲۴۹,۶۶۳
متوسط هر خانوار (میلیون تومان)	۳.۲	۵.۰	۶.۶	۷.۷	۸.۹	۱۰.۲	۱۱.۸	۱۳.۶	۱۵.۸	۲۱.۳
اختلاف متوسط هر خانوار از میانگین (میلیون تومان)	-۷.۲	-۵.۴	-۳.۸	-۲.۷	-۱.۵	-۰.۲	۱.۴	۳.۲	۵.۴	۱۰.۹