



ارزیابی برنامه

«چارچوب اصلاح ساختاری بودجه کشور» از منظر ملاحظات توسعه عدالت محور

تنظیم و تدوین:

علی مصطفوی ثانی
حسین سرآبادانی تفرشی

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان: ارزیابی برنامه «چارچوب اصلاح ساختاری بودجه کشور»

از منظر ملاحظات توسعه عدالت محور

تهیه کنندگان: حسین سرآبادانی تفرشی، علی مصطفوی ثانی

هسته عدالت پژوهی مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام

از مجموعه گزارش های رصدخانه عدالت اجتماعی

ناشر: مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام

چاپ اول: خرداد-۹۸

شماره مسلسل: ۱۳۲-۹۸-۰۰-۰۱

تهران، بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت، نبش کوچه شهید کاتبی،

مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام، پلاک ۱۰

تمام حقوق برای مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام محفوظ است
و استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع مجاز است



فهرست مطالب

چکیده مدیریتی.....	۱
بخش اول: معرفی برنامه «چارچوب کلی اصلاح ساختاری بودجه».....	۳
۱. معرفی اجمالی.....	۳
۲. عناصر اصلی برنامه.....	۷
الف) اهداف و پارادایم برنامه:.....	۷
ب) محورهای اصلی برنامه در کوتاه مدت.....	۹
بخش دوم: تحلیل و ارزیابی طرح پیشنهادی سازمان برنامه.....	۱۵
۱. نقد جهت گیری های اصلی.....	۱۵
۱) رویکرد تعدیل ساختاری.....	۱۵
۲) فقدان معنای مشخص از برنامه.....	۱۶
۳) ارجاع به آینده.....	۱۷
۴) فقدان سازوکارهای نظارت و اجرا.....	۱۸
۵) عدم هماهنگی بدنه تصمیم سازی تیم اقتصادی.....	۱۹
۶) گرفتاری در تعادل بد.....	۱۹
۷) تحلیل بازیگران و ذینفعان.....	۲۰
۲. تأملی انتقادی در سیاست های پیشنهادی طرح.....	۲۱

چکیده مدیریتی

طرح «چارچوب کلی اصلاح ساختاری بودجه کشور»، به منظور اصلاح وضعیت نظام بودجه ریزی و ساختار بودجه عمومی کشور، از سوی سازمان برنامه و بودجه ارائه شد. این طرح، در چهار محور و در دوافق زمانی کوتاه مدت و بلندمدت، بیش از ۲۳ برنامه را در ذیل چارچوب رفتاری، مبتنی بر رعایت قاعده مالی و افزایش شفافیت و پاسخگویی، پیشنهاد و تنظیم کرده است. در این برنامه پیشنهادی، تلاش شده است تا با رویکرد کاهش کسری بودجه عمومی دولت، از میزان وابستگی بودجه عمومی به فروش نفت خام نیز کاسته شود و منابع جدیدی برای تأمین هزینه های دولت طراحی گردد. در رهگذر این تغییرات نیز برخی از چالش ها و مسائل بنیادین نظام بودجه ریزی کشور در شرایط تحریمی فعلی، مورد توجه قرار گرفته تا از این تهدید، نوعی فرصت برای تغییر ایجاد شود.

در این گزارش، ضمن معرفی اجمالی ابعاد این طرح چارچوب پیشنهادی، تلاش شده است در این فرصت زمانی کوتاه (با توجه به آغاز اجرایی برنامه کوتاه مدت این طرح از تیرماه ۱۳۹۸) ارزیابی اولیه از برخی ابهامات و مسائل این چارچوب پیشنهادی عرضه گردد. آنچه در بخش نقد و ارزیابی این طرح ارائه شده است مشتمل بر دو حیطه اصلی جهت گیری برنامه و برخی نقدها به سیاست ها و برنامه های اجرایی پیشنهادی آن است. طرح اجمالی انتقادات به این برنامه پیشنهادی، به معنای عدم وجود نقاط قوت در برنامه پیشنهادی نیست و لازم است در بستر جداگانه ای این نکات نیز مورد توجه قرار گیرد.

لذا در ادامه، ضمن بیان هفت انتقاد به جهت گیری حاکم بر طرح پیشنهادی، ۲۰ اشکال و پرسش ناظر بر سیاست های پیشنهادی مندرج در چارچوب اصلاح ساختاری بودجه کشور بیان شده است. در یک بیان جامع، به نظری می رسد این طرح فاقد برنامه عملیاتی مشخص و اغلب با عبارات مبهم و کلی است که در عمل منجر به آن می شود امکان ارزیابی و برآورد پیامدهای اجرایی آن، مقدور نباشد. بدین جهت، از سازمان برنامه و بودجه انتظار است تا برنامه های عملیاتی را ارائه کند تا بتوان نسبت به صحت و سقم آن ها اظهار نظر کرد. انتشار این گونه گزارش های کلان و کلی، صرفاً بر ابهامات و نگرانی ها در مورد برنامه های اجرایی خواهد افزود و بازخورد مثبتی به جامعه منتقل نمی کند و تنها موجب تشدید نااطمینانی است.

بخش اول: معرفی برنامه «چارچوب کلی اصلاح ساختاری بودجه»

۱. معرفی اجمالی

آذرماه سال ۱۳۹۷ و در زمان ارائه سند لایحه بودجه عمومی سال ۱۳۹۸ کشور، رهبر معظم انقلاب اسلامی ضمن بیان اشکالاتی به سند لایحه بودجه، دستور دادند تا نقشه راهی جهت اصلاح ساختار بودجه عمومی کل کشور تدوین و تنظیم شود. دراین باره مرقوم کردند:

«نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش ناترازی بودجه با افق دوساله (۹۹-۱۳۹۸) تدوین و به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی رسانده و بودجه سال ۱۳۹۸ در چارچوب این برنامه تنظیم شود».

سرانجام سازمان برنامه و بودجه، بعد از حدود شش ماه، بیستم خردادماه ۱۳۹۸، «چارچوب کلی برنامه اصلاح ساختار بودجه عمومی با رویکرد قطع وابستگی بودجه به نفت» را در قالب یک طرح مقدماتی منتشر کرد. البته این متن، به اذعان خود گزارش در بخش چکیده، دارای یک گزارش «آسیب شناسی» نیز هست که به دلیل رعایت برخی ملاحظات اطلاعاتی در شرایط جنگ اقتصادی، انتشار عمومی نیافته است؛ لکن تلاش این «نقشه راه» آن بوده است که بر مبنای آسیب شناسی معضلات تاریخی و همچنین تحلیل سازوکارهای حاکم بر شرایط موجود کشور پی ریزی شود و بنیان آن بر اساس دستیابی به سه هدف اصلی یعنی اولاً تأمین منابع مطمئن برای اداره کشور و کارا نمودن دولت، ثانیاً حمایت از تولید و اشتغال و ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و ثالثاً ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی بوده است.

بنابراین «دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه»، با تدوین دو گزارش توصیفی و تجویزی تلاش کرده است تا با توجه به توان فنی، مالی و اجرایی کشور، به اولویت بندی اقدامات پیشنهادی پرداخته و برنامه های کوتاه مدت و بلندمدت را در چهار محور «تقویت نهادی بودجه»، «هزینه کرد کارا»، «درآمدزایی پایدار» و «ثبات اقتصاد کلان» ارائه نماید. البته در این مسیر، با پویا برشمردن این فرآیند، تدوین و تنظیم نهایی آن را در یک مرحله تکاملی تلقی کرده و از همه خبرگان کشور برای تصحیح و تکمیل این نقشه و چارچوب کلی کمک خواسته است^۱.

برنامه جراحی ساختاری بودجه کشور حول چهار محور تلاش دارد تا کسری بودجه پایدار دولت در سال های گذشته را کاهش دهد. اهمیت این چالش از آن جهت دارای اولویت است که کشور در شرایط جنگ اقتصادی تمام عیاری است و دشمن باهدف قرار دادن شریان های اصلی درآمدی دولت (مانند صادرات نفت خام)، عملاً دولت را با محدودیت در تأمین منابع روبرو کرده و از سوی دیگر هزینه های دولت روند رو به رشد خود را به صورت تصاعدی ادامه می دهد (بخش عمده آن به جهت افزایش هزینه های جاری دولت در اثر افزایش سطح عمومی قیمت ها در اقتصاد کشور و افزایش هزینه های حمایتی و ستادی دولت). نیروی پر قدرت کاهش درآمدهای دولت هم زمان با نیروی محرک افزایش هزینه های آن، اقتضا می کند تا

۱. البته این درخواست از جامعه دانشگاهی و نخبگانی کشور با توجه به شتاب سازمان برنامه در اجرای هر چه سریع تر این سند، چندان واقعی به نظر نمی رسد. این طرح، ۲۰ خرداد ۱۳۹۸ در سایت سازمان برنامه و بودجه منتشر شده است و به نظر می رسد این سازمان پیشنهاد داده است تا برنامه های کوتاه مدت از تیرماه ۱۳۹۸ آغاز شود.

نظام تصمیم‌گیری کشور به بازنگری در ساختار بودجه‌ریزی عمومی کشور مبادرت ورزد. درآمدزایی از منابع جدید، مدیریت هزینه‌های فعلی دولت، ثبات‌سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار و در نهایت تقویت نهادی بودجه، محورهای پیشنهادی این برنامه در دو بازه کوتاه‌مدت و بلندمدت است. برنامه‌های کوتاه‌مدت در درآمدزایی شامل اصلاح یارانه کالاهای اساسی، اصلاح یارانه حامل‌های انرژی، افزایش پایه‌های مالیاتی و طرح دوفوریتی مبارزه با فرار مالیاتی می‌شود.

از سوی دیگر، در حین اجرای این اصلاحات ساختاری، این طرح برنامه‌های حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر در نظر گرفته و بر عدم فشار بر معیشت عمومی افراد تأکید کرده است. آن‌طور که از قرائن پیدا است، طبق دیدگاه تدوین‌کنندگان این برنامه، آغاز اجرای برنامه‌های کوتاه‌مدت از تیر ۱۳۹۸ است. پس‌از آن در مردادماه، برنامه عملیاتی میان‌مدت تدوین و از ابتدای سال آینده، برنامه‌های میان‌مدت فعال خواهند شد. به باور تهیه‌کنندگان این طرح، که در برنامه پیشنهادی بارها اشاره شده است، آنچه اصلاحات ساختاری را به تأخیر انداخته، نه نبود برنامه بلکه نبود اجماع سیاسی بر اصلاحات اساسی است^۱.

پیش‌فرض اصلی برنامه حاضر آن است که امکان اداره کشور در آینده با استمرار رویه‌های جاری وجود ندارد و تغییر در سازوکارها و برنامه‌ها بیش از گذشته دارای

۱. ناخودآگاه یکی از دلالت‌های این سخن آن است که آنچه در برنامه پیشنهادی ارائه شده وجود دارد آن است که محورهای اصلی پیشنهادی در این برنامه، حاوی نکات جدید و تازه‌ای نیست! که در نوبه خود عجیب به نظر می‌رسد.

اهمیت است. ادامه وضع موجود همراه با بی ثباتی اقتصادی، تورم و نرخ ارز فزاینده، تشدید رکود اقتصادی و کاهش شدید سرمایه گذاری، افزایش و انباشت بدهی های دولت به بانک ها، بیمه ها، صندوق ها خواهد بود. علاوه بر این، اثر مداخلات دولتی گسترده در اقتصاد، قیمت گذاری های دولتی و تداوم تثبیت نرخ ارز، کاهش بیش از پیش اشتغال و تضعیف بنیه تولید ملی را به همراه دارد. از سوی دیگر، واکنش مناسب با توجه به شرایط جدید تحریمی، امکان تبدیل تهدید به فرصت برای اقتصاد ایران فراهم می آورد.

۲. عناصر اصلی برنامه

الف) اهداف و پارادایم برنامه:

در بخش ابتدایی طرح، از سه هدف در یک بازه میان مدت به عنوان اهداف اصلی این برنامه یاد شده است:

۱) مدیریت کسری بودجه دولت از طریق تأمین منابع پایدار و کارا تر نمودن هزینه ها برای اداره کشور

۲) ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و حمایت از تولید و اشتغال

۳) ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی

تدوین کنندگان این برنامه در چند مورد اشاره می کنند که در فرآیند اجرا باید از تأمین حداقل های معیشتی مردم به صورت عادلانه اطمینان حاصل شود و اقشار پایین دست احساس نکنند که در فرآیند اجرا، با مشکل معیشتی مواجه خواهند شد. با این حال، به نظر می رسد بیان دغدغه معیشت عمومی جامعه، نوعی ضربه گیر در برابر مخالفین برنامه های اصلاحی است که عمدتاً نگران پیامدهای برنامه های تغییر بر وضعیت معیشت طبقات متوسط و ضعیف جامعه هستند. اهمیت این موضوع آنگاه مضاعف می شود که خود متن چارچوب پیشنهادی در صفحه سوم می نویسد:

«در نهایت، لازم است در این برنامه، بهبود معیشت عمومی و ارتقای عدالت مدنظر قرار گیرد؛ زیرا در کوتاه مدت ممکن است برخی برنامه های اصلاحی منجر به افزایش

نابرابری شوند؛ پدیده‌ای که تخفیف آن براساس اصول اقتصادی و نیز توجه به عدالت اقتصادی اسناد بالادستی از اولویت‌های نظام جمهوری اسلامی است».

به عبارتی متن این طرح نیز اذعان دارد در حداقل افق کوتاه مدت، برخی برنامه‌های پیشنهادی در جراحی ساختاری بودجه کشور، منجر به افزایش نابرابری‌ها خواهد شد و این نیازمند تدابیری برای تخفیف فشار بر معیشت طبقات متوسط و کم درآمد است.

معنای واژه «پارادایم» در این متن چندان واضح نیست؛ لکن به هر حال در ابتدای و انتهای گزارش برنامه از دو پارادایم اصلی سخن گفته شده است: «اتخاذ قاعده مالی» و «شفافیت و پاسخگویی دولت به مردم». برنامه قاعده مالی، برنامه‌ای است که در آن میزان مخارج دولت در طی یک برنامه چندساله و نیز میزان کسری بودجه و انباشت بدهی‌های دولت از پیش تعیین می‌شود تا ضمن توجه به روابط کلان اقتصادی، موجبات حفظ ثبات اقتصادی و جلوگیری از تورم، حفظ تولید و اشتغال را در کوتاه مدت فراهم کند. برقراری این برنامه قاعده مالی، نقشه راه و معیاری برای سنجش موفقیت برنامه اصلاحات تلقی شده است. در این راستا، لازم است با تصویب یک قانون بالادستی در خصوص نحوه و میزان ایجاد کسری بودجه‌های سالانه و نیز نحوه مدیریت بدهی‌های دولت، قواعد حاکم بر سقف بودجه و نحوه تأمین مالی آن و نیز استقلال آن از درآمدهای حاصل از ثروت‌های زیرزمینی تعیین شوند. در این قانون، سازوکار ایجاد بدهی‌ها و تضامین به نهادهای مختلف تدقیق شده و عملیات فرابودجه‌ای متوقف خواهند شد.

علاوه بر این، همراهی مردم با این نقشه تغییر، یک جز جدایی ناپذیر برنامه اصلاحی است و در این راستا، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت به مردم، پارادایم ضروری دیگر حاکم بر این طرح شمرده شده است. شفافیت حداکثری، پارادایم حاکم بر طرح اصلاحات بودجه جهت اطمینان از حمایت عموم مردم از اصلاحات و جلوگیری از بروز و ایجاد فساد و رانت دانسته شده است.

ب) محورهای اصلی برنامه در کوتاه مدت

این برنامه، طرح اصلاحات بودجه‌ای را در ۴ محور ارائه کرده و آن‌ها را در دو افق زمانی کوتاه مدت و میان مدت تقسیم نموده است. فرض بر برنامه‌های کوتاه مدت از تغییرات در بودجه سال ۱۳۹۸ آغاز شده و در برنامه میان مدت، به نوعی تا پایان دولت دوازدهم را شامل می‌شود. با توجه به اهمیت مضاعف برنامه‌های کوتاه مدت، عمده معرفی این نقشه تغییر را، به برنامه‌های کوتاه مدت دولت اختصاص می‌دهیم.

در چارچوب پیشنهاد شده، اصلی‌ترین محور اصلاح، «تقویت نهادی بودجه» تلقی شده است. منظر تحلیلی حاکم در این نگرش اصلاحی، نظریه «حکمرانی خوب»^۱ بوده است. حسب همین منظر نیز، اساساً مقوله بودجه را قراردادی بین حاکمیت و مردم در خصوص چگونگی تأمین مالی و تخصیص منابع مالی برای اداره‌ی کشور تلقی کرده است. نگاه به سند بودجه به عنوان مهم‌ترین «سند مالی حاکمیت ملی»

^۱ Good Governance

درافق زمانی یک ساله، ازجمله مهم ترین دلالت های این منظر به مقوله بودجه عمومی دانسته شده است.

تنظیم بهینه رابطه ذینفعان اصلی در سند بودجه و توجه به پنج ویژگی «انضباط مالی، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی» به عنوان محورهای اصلی در بازطراحی نهادی بودجه عمومی مورد تأکید قرار گرفته است. ازاین جهت بر اصلاح فرآیندهای بودجه در هر چهار مرحله تنظیم، تصویب، اجرا و نظارت، تأکید کرده است.

در اقدامات کوتاه مدت این محور، بر برنامه ارتقای شفافیت و انضباط مالی از طریق ارتقای نظام یکپارچه اطلاعات مالی دولت و افزایش ارتباط و پیوند سند بودجه با اسناد بالادستی از طریق استقرار ساختار میان مدت بودجه ریزی با شروع بودجه ریزی دوسالانه برای سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ تأکید شده است. این پیشنهاد در واقع ارائه نوعی «بودجه ریزی غلطان» و مستمر باهدف افزایش انعطاف دولت در اجرای برنامه های اصلاحی خواهد بود.

در محور دوم، که مدیریت هزینه های دولت است، کاهش هزینه های تأمین مالی طرح تحول سلامت، خرید تضمینی گندم، کاهش هزینه های شرکت های دولتی و حذف هزینه های اجتناب پذیر مورد اشاره قرار گرفته و درعین حال از اجرای برنامه تأمین حداقل های معیشتی برای عموم مردم و اقشار آسیب پذیر و اصلاح یارانه های نقدی سخن گفته شده است.

در زمینه مدیریت هزینه‌ها، اولین توصیه برنامه، اصلاح نظام یارانه نقدی است. در حال حاضر، به دلیل نبود نظام مالیات بر درآمد خانوار، دولت اشراف اطلاعاتی بر سطح درآمد خانوارها ندارد و لذا بسیار محتمل است که یارانه‌های پرداختی به اقشار خاص، به افراد نیازمند اصابت نکند. مطالعات موردی مبتنی بر پایگاه‌های اطلاعاتی «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، نشان می‌دهند این پدیده بسیار شایع است؛ لذا اصلاح نظام هدفمندی یارانه‌ها با رویکرد حذف یارانه خانوارهای برخوردار ضروری است. بر این اساس، لازم است تا مشابه بسیاری از کشورهایی که مسیر توسعه را به کمک اصلاحات ساختاری طی کرده‌اند، علاوه بر تغییر مسیر نظام مالیات‌گیری به سمت مالیات بر درآمد خانوار، با کمک تجمع پایگاه‌های اطلاعاتی مختلف موجود و نیز ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی جدید، پایگاه اطلاعات جامعی ذیل ساختار دولت الکترونیک تشکیل و براساس آن شاخص‌هایی از درآمد خانوار تهیه شده و از آن‌ها برای حذف خانوارهای پردرآمد از دریافت یارانه و نیز شناسایی خانوارهای کم‌درآمد استفاده شود. از سوی دیگر، در شرایط جاری، باید دولت و دستگاه‌های دولتی ضمن اطمینان از حفظ خدمات اساسی مانند آموزش، سلامت، امور دفاعی و امنیتی، نسبت به اولویت‌بندی فعالیت‌ها و دسته‌بندی اقلام بودجه‌ای خود در چند طبقه براساس میزان ضروری بودن هزینه‌ها اقدام کنند و به ترتیب ضرورت اقدام به تخصیص منابع به این اقلام کنند. همچنین حذف هزینه‌های غیرضرور شرکت‌های دولتی، می‌تواند در سبک کردن بودجه تأثیر بسزایی بگذارد. علاوه بر این‌ها، برنامه حاضر معتقد است که باید در کوتاه مدت نسبت به بازنگری در هزینه‌های طرح تحول سلامت اقدام شود. این مهم می‌تواند در قالب پالایش افراد

تحت پوشش، خدمات تحت پوشش یا سقف سهم پرداختی توسط دولت اعمال شود.

در محور تأمین درآمد برای دولت، اصلاح نظام یارانه انرژی (در سال ابتدایی بنزین، گازوئیل و برق) و اصلاح نظام یارانه کالاهای اساسی، کاهش معافیت‌ها و افزایش پایه‌های مالیاتی و فروش دارایی‌های دولت از طریق صندوق‌های قابل معامله در بورس نام برده شده است.

سازمان برنامه و بودجه در گزارش ماه قبل خود نشان داده است که یارانه انرژی بیشتر در خدمت اقشار مرفه جامعه قرار گرفته و اقشار آسیب‌پذیر، چندان سهمی از یک یارانه عظیم انرژی نداشته‌اند. در شرایط کنونی که بسیاری از اقشار آسیب‌دیده دچار مشکلات معیشتی ناشی از افزایش قیمت‌ها شده‌اند، هدررفت یارانه انرژی خود را بیشتر نمایان می‌کند. طرح اصلاحات ساختاری تأکید می‌کند که اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و کالاهای اساسی باهدف افزایش ضریب اصابت منابع صرف شده برای حمایت از تولید و اشتغال و همچنین افزایش بهره‌وری هر چه سریع‌تر آغاز شود. پیشنهاد برنامه حاضر، اجرای این طرح در چند فاز است که در ابتدا با اصلاح نظام یارانه‌ای بنزین و برق خانگی آغاز شود و سپس به گازوئیل و برق صنعتی تسری یابد. در این طرح به منظور پوشش حداقل سطح معیشت، ابتدا یک کف حمایتی مصرف برای تمام خانوارها در نظر گرفته می‌شود و سپس حامل انرژی مربوطه باقیمت بازار عرضه خواهند شد. به این ترتیب در صورت اعمال سیاست‌های حمایتی مناسب هم‌زمان با اصلاح نظام یارانه‌ها، نه تنها منابع قابل توجهی برای پوشش اهداف دولت

ایجاد می شود، بلکه با هدفمند کردن یارانه ها وضعیت اقشار کم درآمد نیز بهبود می یابد.

اصلاح یارانه کالاهای اساسی، دومین منبع درآمدزایی دولت در طرح اصلاحات ساختاری بوده است. برنامه اصلاحات ساختاری معتقد است باهدف بهبود ضریب اصابت یارانه پنهان پرداختی به کالاهای اساسی و استقلال سیاست ارزی از سیاست حمایتی، به ویژه در شرایطی که تحریم جریان ارزی کشور را با محدودیت هایی مواجه کرده، لازم است شیوه کنونی تخصیص یارانه به این کالاها اصلاح شود. پیشنهاد برنامه حاضر آن است که به جای تخصیص ارزش ترجیحی به کالاهای اساسی، یارانه موجود در ارز، از طریق کالابرج اعتباری و وام سرمایه در گردش به مصرف کننده نهایی و تولیدکننده داده شود و با انتقال مرحله بندی شده تقاضای ارز کالاهای اساسی به بازار ارزی کپارچه، بر عمق آن افزوده شود.

کاهش معافیت ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی، محور دیگر تأمین درآمد از سوی این برنامه است. در شرایط رکودی فعلی، امکان افزایش اخذ مالیات از فعالان اقتصادی وجود ندارد. اما در این بین، برخی نقاط در اقتصاد ایران، سال هاست که از فرآیند مالیات ستانی در حال فرارند. از این رو برنامه اصلاحی، تمرکز بر دو حوزه افزایش پایه و پوشش مالیاتی و ساماندهی معافیت های مالیاتی و گمرکی را به عنوان دواولویت اصلی دولت در این زمینه توصیه کرده است. در این باره برنامه عملی نیز ارائه شده است؛ مثلاً در مورد مالیات بر مشاغل، پیشنهاد این است که به جای بازرسی عمومی، به سمت بازرسی تصادفی مبتنی بر ریسک حرکت شود. همچنین

مالیات بر عایدی سرمایه، مانند مالیات بر زمین، املاک، خودرو، ارز و طلا یکی از پایه های مالیاتی است که علاوه بر کارکرد تنظیم گری می تواند اثر قابل توجهی در افزایش منابع عمومی داشته باشد. به علاوه، برنامه شده است تا دولت، لایحه دوفوریتی کاهش تدریجی معافیت های مالیاتی را تا انتهای سال ۱۳۹۸، برای تصویب در «مجلس شورای اسلامی» تهیه کند. آخرین اقدامی که دولت می تواند در کوتاه مدت کاهش درآمد نفت را جبران کند، فروش سهام برخی از دارایی های خود، در قالب صندوق EFT و عرضه واحدهای این صندوق ها در بازار بورس است.

نقشه تغییر ساختاری بودجه کل کشور، دو برنامه برای ثبات سازی اقتصاد در حین اصلاحات در کوتاه مدت در نظر گرفته است. اقدام اول، انتشار اوراق به همراه عملیات بازار باز برای سرمایه گذاری های عمرانی و زیرساختی است و اقدام دوم، اصلاح اساسنامه «صندوق توسعه ملی» برای ایجاد ثبات اقتصاد کلان و خارج کردن نفت از بودجه است. این برنامه پیشنهاد می دهد جهت جلوگیری از آثار مخرب تورمی و رکودی ناشی از افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی که منجر به بروز نوسان و شوک در بودجه دولت و کل اقتصاد، طی سال و بین سال های مختلف می شود، لازم است تا یک «نهاد ثبات ساز» درآمدهای نفتی در اقتصاد کلان کشور وجود داشته باشد. آن ها «صندوق توسعه ملی» را به عنوان این «نهاد ثبات ساز» پیشنهاد کرده اند.

بخش دوم: تحلیل و ارزیابی طرح پیشنهادی سازمان برنامه

۱. نقد جهت‌گیری‌های اصلی

ارزیابی و تحلیل منصفانه و دقیق از چارچوب پیشنهادی سازمان «برنامه و بودجه» کل کشور جهت اصلاح ساختاری بودجه، با هدف کاهش کسری بودجه و البته کاهش وابستگی به فروش نفت، نیازمند مجال و زمان گسترده‌تری است. لکن به جهت فوریت این مقوله و طرح آن در جامعه دانشگاهی و نخبگانی کشور، ارزیابی اولیه و اجمالی این نقشه تغییر ضروری به نظر می‌رسد. در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم:

۱) رویکرد تعدیل ساختاری

جهت‌گیری اصلی چارچوب پیشنهاد شده، همان رویکرد «تعدیل ساختاری» است که در دهه‌های گذشته نیز با نوسان‌های مختلف در کشور مورد توجه بوده است. تعریف محدود از دولت به تأمین‌کننده کالاهای عمومی، کاهش هزینه‌های اجتماعی دولت مانند توصیه به کاهش هزینه‌های طرح تحول سلامت یا خرید تضمینی گندم، نگاه درآمدی به آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی و نظام یارانه‌ای کشور از جمله نشانه‌هایی است که در این چارچوب نمایان است. در این منطق، نابرابری ناخواسته افزایش پیدا می‌کند و به نظر می‌رسد نگارندگان برنامه به جهت تأکید بالای اسناد بالادستی بر مقوله عدالت اقتصادی، تنها تلاش کرده‌اند از طریق برخی سازوکارها، تنها بخشی از این نابرابری را تخفیف یا کاهش دهند؛ اما اثر نهایی که افزایش نابرابری است را نمی‌توان انکار کرد. نگاه بازتوزیعی و حداقلی به مقوله عدالت

اقتصادی، از دیگر عناصر اصلی رویکرد تعدیل ساختاری است که حسب الگوی اقتصاد نشری^۱، در کوتاه مدت از پذیرش نوعی نابرابری و فشار به طبقات کم درآمد سخن می گوید و برنامه های جبرانی آن نیز عمدتاً فاقد زیرساخت مناسب جهت اجرا هستند. به جهت اهمیت موضوع، یکی از کارهای ضروری، بررسی انطباق این طرح با سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی و ارزیابی و سنجش میزان اثرگذاری آن جهت تحقق مقاومت سازی اقتصاد ملی است. تأکید بر کوچک سازی دولت بدون در نظر گرفتن ملاحظات مرتبط با تقویت ساختار تنظیم گری و حکمرانی دولت، موجب افزایش مشکلات و مسائل این نهاد در جامعه ایران خواهد شد. زمان آن فرا رسیده است تا مفاهیم جذاب و رایجی همچون چابک سازی و کوچک سازی دولت با هدف افزایش کارایی و اثربخشی، در ضمن طرح ضرورت تقویت بعد تنظیمی و فعال دولت مورد توجه قرار گیرد تا کیفیت انتخاب های این نهاد بهبود یابد.

۲) فقدان معنای مشخص از برنامه

بسیاری از محورهای اشاره شده تحت عنوان برنامه، هدف یا افق است نه برنامه و آنچه در برخی موارد به عنوان برنامه ذکر شده است، نیازمند تبیین دقیق تر و عملیاتی تر است. عدم همگنی برخی از اجزای طرح به گونه ای است که باید گفت برخی از جنس هدف است نه برنامه^۲. بسیاری از محورها حرف های خوبی است که در برنامه ها و اسناد دیگر نیز فراوان مورد تأکید و توجه بوده است. همان طور که درجایی

^۱ Trickle down policy

^۲ برای نمونه بندهای ششم و دهم برنامه میان مدت محور هزینه کرد کارآ یا بند پنجم تا هشتم محور درآمدزایی پایدار در طرح پیشنهادی

از متن برنامه در بخش فوق اشاره کردیم، نویسندگان این طرح نیز پذیرفته‌اند^۱ آنچه در اینجا آمده است، در موارد پیشین نیز وجود داشته و به باور آن‌ها، چالش اصلی، نبود اجماع سیاسی بر اجرای آن است. حال سؤال این است که این برنامه چه سازوکارهایی برای شکل‌دهی این اجماع پیشنهاد کرده است؟ چه تضمین و ضمانتی وجود دارد آنچه در دهه‌های گذشته بارها به عنوان برنامه اصلاحی پیشنهاد شده، به سرنوشت گذشته گرفتار نیاید؟ بخش عمده‌ای از آنچه در این طرح پیشنهاد شده است، تکرار محورهایی است که در اسناد بالادستی و برنامه‌های اجرایی گذشته نیز وجود داشته است و در اینجا سازوکار مشخصی برای عملیاتی کردن آن دیده نشده است. به واقع بدیهی‌ترین پرسش در مقابل با برخی بندهای این پیشنهادی این برنامه آن است که «چرا تاکنون این برنامه‌های خوب اجرایی نشده است؟»

۳) ارجاع به آینده

در ادامه نقد دوم، در موارد زیر همچون تدوین برنامه «قاعده مالی»، طرح برنامه حاضر جهت اجرای محورهای خود، آن را حواله به تصویب برنامه یا قانونی در آینده کرده است. بخشی از این ارجاع صحیح و منطقی به نظر می‌رسد، اما تکرار و گستردگی این موارد، برنامه از کارکرد درست و هدف‌گذاری شده دور کرده است.

۱. در بخش معرفی و چکیده طرح پیشنهادی

۴) فقدان سازوکارهای نظارت و اجرا

برنامه حاضر، شاخص ارزیابی ندارد؛ بدین معنا که امکان ارزیابی برنامه در یک گذر زمانی مشخص از اجرای برنامه، مورد توجه قرار نگرفته است. فقدان این عنصر ضمن اختلال در چرخه اصلی نظام بودجه ریزی (که چهار مرحله تنظیم، تصویب، نظارت و اجرا) است، منجر به عدم پاسخگویی و مسئولیت پذیری به عنوان یکی از ارزش های مصرح برنامه می شود. در برنامه، تنها اشاره به تقسیم کار نهادی ذهنی میان نقش مجلس و دولت در تنظیم و تصویب بودجه شده که در نوبه خود، اختلاف برانگیز است و نقش دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی به عنوان بازوی نظارتی در کل فرآیند بودجه ریزی نادیده گرفته شده است. اصلاح نظام بودجه ریزی کشور در گرو بهبود و تکامل چرخه مراحل چهارگانه به صورت یادگیرنده است. به واقع برنامه حاضر، بیشتر از «چه» سخن گفته است تا «چگونگی»^۱ و این خلأ مهمی در چارچوب تغییر پیش رو است. در برخی محورها که به «چگونگی» اشاره کرده، نیز عمدتاً راهکارهای پیشین که چندان در گذشته به جهت امکان یا مطلوبیت مورد استقبال قرار نگرفته، اشاره شده است. این ورود در ارائه طرح، آن را در حد یک بیان مسئله خوب یا بایسته های مطلوب باقی گذاشته است. ضمن اینکه در مواردی تبدیل به نوعی «سند مطالبه» از دستگاه های اجرایی دیگر شده است. به لحاظ فرایندها و قواعد بودجه ریزی و اصلاحات بودجه در طرف درآمدی

۱. بدین معنا که بر فرایندها و رویه های عملیاتی کمتر سخن گفته شده و عمدتاً محورهای مطلوب سخن گفته شده است.

و اصلاحات آن در طرف هزینه‌ای، در همچنان بر همان پاشنه‌ای می‌چرخد که سال‌های پیش چرخیده است؛ از این رو با یک سازمان پر توان از نظر تولید اسناد مواجه هستیم، اما در اجرا و پیاده‌سازی آن‌ها، تاکنون با دورانی که تغییر ساختار داده و منحل شده بود^۱، تفاوت چشمگیری مشاهده نمی‌شود.

۵) عدم هماهنگی بدنه تصمیم‌سازی تیم اقتصادی

قبل از انتشار این طرح از سوی سازمان برنامه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی با عنوان «برنامه اداره کشور بدون نفت»، پیشنهادهایی را به نظام تصمیم‌گیری کشور جهت مقابله با شرایط جدید تحریمی ارائه داده است که در این طرح حتی اشاره‌ای هم به آن نشده است. با توجه فلسفه شورای عالی هماهنگی اقتصادی، ایجاد هم‌افزایی در مطالعات و برنامه‌های نظام تصمیم‌سازی کشور از اهمیت زیادی برخوردار است.

۶) گرفتاری در تعادل بد

ارائه راه‌حل‌های کلان و صورت‌بندی خاص از مسئله، نظام تصمیم‌گیری کشور را در تله قرارگیری در «تعادل بد» قرار داده است؛ به نحوی که هرگونه کنش و تغییر اصلاحی را برای آن تقریباً غیرممکن کرده است. ارائه راه‌حل‌ها مبتنی بر منطق بهبود جزئی اما مستمر، نکته‌ای است که کمتر در چارچوب پیشنهادی دیده می‌شود. به عنوان مثال، محورهای پیشنهادی در مورد اصلاح صندوق‌های بازنشستگی در طرح

۱. سازمان برنامه و بودجه در دولت نهم منحل شد، اما مجدد در دولت یازدهم بازطراحی و احیاء شد.

پیشنهادی، اغلب به متغیرهای بنیادین و اساسی توجه کرده که عملاً فرصت بهبود و برون رفت از این وضعیت را فراهم نمی آورد. برای رسیدن به راه حل درست جهت حل بحران صندوق ها، گام نخست تعریف جامع و درست از اصل مسئله است که در این طرح دیده نمی شود.

۷) تحلیل بازیگران و ذینفعان

برنامه طراحی شده عمدتاً از منظر سازمان برنامه و بودجه دیده شده است نه کل حاکمیت و نه حتی دولت و قوه مجریه. لذا اصطکاک ها و تنش های درونی در صورت اجرای این برنامه، قابل پیش بینی است. به واقع سازمان برنامه و بودجه، طرح و نقشه مدنظر خود را به عنوان چارچوب اصلاح بودجه مستقل از سایر ذینفعان طراحی نموده است که این امر در اجرا، دولت را با چالش های زیادی روبرو خواهد کرد. به عنوان مثال، «طرح تحول سلامت» مستقل از وزارت «بهداشت، درمان و آموزش پزشکی» و تنها از منظر ملاحظات سازمان برنامه و بودجه نگریسته شده و در نهایت از روش هایی، جهت کاهش هزینه های آن سخن گفته است. طرح پیشنهادی حاضر، نیازمند تحلیل از منظر ذینفعان مختلف و البته طراحی یک نظام انگیزشی است؛ به نحوی که منافع همه بازیگران فعال در زمینه نظام بودجه ریزی را مورد توجه قرار دهد. روش ها و سازوکارهای حل تعارض منافع، از جمله خلاهای اساسی در طرح پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه است.

۲. تأملی انتقادی در سیاست‌های پیشنهادی طرح

حسب محورهای فوق و معرفی اجمالی در بخش ابتدایی، پرسش‌ها و ابهامات زیر در مورد برخی از سیاست‌های اشاره در این چارچوب اصلاحی دیده می‌شود. البته بدون تردید، بررسی مورد به مورد و تفصیلی هرکدام از این برنامه‌ها، نیازمند مجال گسترده‌تری است:

(۱) «حفظ توان مولدیت» در شرایط تحریمی فعلی، هدف گذاری اصلی اقتصاد کشور در شرایط کنونی است، لکن برنامه حاضر پیامدهای تحقق برنامه‌های اصلاحی جهت تحقق آن را مورد بررسی قرار نداده و میزان هدف گذاری نرخ تورم، نرخ بیکاری، نرخ رشد اقتصادی و وضعیت سرمایه گذاری در آن مشخص نشده است. این ابهام ریسک سیاست گذار را برای هرگونه تغییرات بالا برده و موجب تشدید شرایط عدم اطمینان در وضع کنونی می‌گردد. ثبات اقتصادی زمینه اصلی در بقای توان مولدیت کشور است و این ثبات اولاً نیازمند آرامش ذهنی و اعتماد روانی مردم و فعالین اقتصادی است.

(۲) نگرش جامع در تأمین کسری بودجه دولت دیده نمی‌شود. خانواده، بانک مرکزی، سازوکارهای اوراق و فضای بین‌المللی، نهادهای اصلی تأمین کسری بودجه دولت هستند که در این برنامه نقشه جامعی جهت مدیریت کسری بودجه وجود ندارد. نگاه تنظیمی جامع ضمن برشمردن نقاط قوت و ضعف هریک، تلاش می‌کند تا بهترین و اثربخش‌ترین شیوه برای کسری بودجه با کمترین هزینه اجتماعی صورت پذیرد که در طرح حاضر دیده نمی‌شود.

۳) تأثیر برنامه‌های اصلاحی بر بازارهای اقتصادی و ثبات در آن‌ها مانند بازار کالا و خدمات، بازار مسکن، بازار پول و بازار کار مشخص نیست. برنامه هماهنگی که بتواند نوعی هم‌افزایی در این بازارها گذاشته و شرایط اقتصاد کلان را با نوعی تعادل روبرو کند، دیده نمی‌شود.

۴) رویکرد اصلی سازمان برنامه و بودجه، در بسیاری از محورهای پیشنهادی، تأمین منابع جهت پوشش کسری بودجه و نه اصلاح ساختاری اقتصاد ملی است. نمونه بارز آن در پیشنهاد تغییر سیاست ارز ترجیحی و اصلاح نظام یارانه انرژی نمایان است. به واقع دولت، با گره زدن سیاست انرژی با سیاست توزیعی و بودجه‌ای، به صورت واضحی در جستجوی منابع جدید درآمدی از محل‌هایی است. غلبه نگرش درآمدی بر اصلاحات بودجه‌ای و ساختاری، هزینه‌های زیادی بر اقتصاد ملی کشور در بلند مدت تحمیل خواهد کرد. پیگیری دیدگاه درآمدی به اصلاحات اقتصادی، در بلند مدت موجب تشدید کسری بودجه دولت خواهد شد.

۵) دولت در اتخاذ برخی سیاست‌ها، رویه‌های موردی را تبدیل به سازوکارهای مستمر و دائمی نموده است که در گذر زمان بسیار خطرناک است. به عنوان مثال، انتشار اوراق جهت تأمین مالی برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پروژه‌های عمرانی) به صورت موردی با هدف تحریک و رونق اقتصادی امری مجاز است، اما انتشار اوراق برای هزینه‌ها و بدهی‌های جاری دولت و پوشش کسری تراز عملیاتی، منجر به افزایش تعهدات آتی دولت در یک سیر نظام‌مند گشته و بر چالش‌ها و مسائل دولت می‌افزاید. مراقبت از استفاده به‌اندازه هر ابزار نیازمند کنترل انگیزه‌های

غیرمولد نهاد دولت است. عدم رعایت این ملاحظه، دولت را ورطه «آینده‌فروشی» به جای «خام‌فروشی» قرار می‌دهد.

۶) پیشنهاد برنامه برای افزایش افق بودجه‌ریزی کشور (در ابتدا به دو سال برای سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰)، اگرچه در منطق نظام بودجه‌ریزی منجر به افزایش انعطاف و کاهش انفعال دولت در اجرا و پیگیری برنامه‌های خود خواهد شد، اما به نظر می‌رسد ضمن انگیزه دولت دوازدهم برای داشتن یک قدرت تا پایان دوره خود (دو سال پایانی دولت دوازدهم) در شرایط کنونی چندان معقول نیست. توضیح آنکه متأسفانه رفتار مالی دولت‌ها در دهه‌های اخیر فاقد انضباط و برنامه مشخص بوده و امکان چنین اختیاری برای «دولت‌های بی‌انضباط» سال‌های اخیر، ریسک افزایش بی‌نظمی در سازوکارهای هزینه‌کردی را افزایش می‌دهد؛ به گونه‌ای که احتمال اتمام منابع درآمدی در ابتدای دوره زمانی بودجه افزایش پیدا کرده و ناخودآگاه دولت در انتهای این دوره به صورت تأمین منابع از محل روش‌های غیرمولد یا برداشت از صندوق توسعه ملی گرایش پیدا می‌کند. درواقع مطالبه چنین اختیاری از سوی یک دولت ولخرج، با نگرانی در مورد کمبود منابع در پایان دوره بودجه‌ریزی همراه است و تاریخ عملکرد دولت‌ها، چنین اعتمادی به دولت را تأیید نمی‌کند.

۷) آنچه به عنوان برنامه کنترل عملیات فرابودجه‌ای دولت^۱ بیان شده است، ضمن خطا در بیان ریشه آن که تنها به سیاست‌های حمایتی دولت انتساب یافته است، در

۱. در حال حاضر وجود برخی از سازوکارهای قانونی مانند مصوبات هیئت وزیران، مصوبات شورای اقتصاد، اجرای تبصره‌های بودجه، اجرای ماده ۶۲ قانون محاسبات عمومی و انجام سیاست‌های

بیان برنامه به ذکر راه حل های کلی همچون اصلاح ساختار شرکت های دولتی اکتفا شده است. اشکال آن است که این موارد از جنبش اهداف است و نه برنامه و در طرح مورد بحث، ایده و راه حلی برای چگونگی اصلاح این وضعیت دیده نمی شود.

۸) از نکات مثبت در برنامه میان مدت اصلاحی در محور تقویت نهادی بودجه، موضوع ساختار نظام مالی کشور و ارتباط سازمان برنامه با خزانه داری است، لکن این برنامه ناقص و ناکافی است. به نظر می رسد طراحی یک نظام مالی یکپارچه که سیاست های مالی، پولی و بدهی (از تصویب تا اجرا) را با یکدیگر مرتبط کند، در بلندمدت از اهمیت برخوردار است.

۹) آنچه از ساماندهی رابطه میان مجلس و دولت با تقسیم کار نهادی میان وظایف مجلس و دولت اشاره شده، ضمن عدم تناسب با سطح برنامه طراحی شده، بیان کلی گویی هایی است که در مقام اجرا و مصادیق، با اختلاف میان قوه مقننه و مجریه روبرو بوده است^۱. به نظر می رسد در سطح بالاتری، حل و فصل این تقسیم کار نهادی نیازمند توجه و بازنگری است و با این توصیه ها و برشمردن وظایف کلی، حل مسئله به قوت خود باقی خواهد ماند.

۱۰) نظام «بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد» بیش از یک دهه است که در کشور مورد تأکید و برانواع مدل ها و رویه های آن و فواید هر یک تأکید می شود. در گزارش

دولت از کانال شرکت های دولتی موجب ایجاد عملیات مالی فرابودجه ای در اقتصاد ایران شده است.

۱. اشاره به برنامه اصلاح فرآیند تصویب برنامه ها و لوایح بودجه دولت (صفحه ۵ و ۶)

حاضر مجدد این نظام معرفی و برخی محورهای کلی در اجرای آن ذکر شده است. به نظر می‌رسد زیرساخت‌های لازم برای اجرای این نظام بودجه‌ریزی در کشور وجود نداشته و همواره در حد یکی از شعارهای جذاب در اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور باقی مانده است.

۱۱) در محور مدیریت هزینه‌ها، اولین برنامه کوتاه مدت چنین بیان شده است:

«تأمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و اقشار آسیب‌پذیر و اصلاح یارانه‌های نقدی»

اولاً این محور با کارکرد مدیریت هزینه‌ها نوعی ناسازگاری ذاتی دارد و خود به تحمیل نوعی بار مالی بر نهاد دولت است. ثانیاً قید «برای عموم مردم»، اگر به معنای ادامه روند غیرهدفمند موجود در روش‌های حمایتی باشد که تغییر و اصلاحی رخ نداده است. فقدان اشراف اطلاعاتی دولت بر وضعیت بودجه خانوار، هرگونه برنامه اصلاحی در این زمینه را با دشواری روبرو کرده و خواهد کرد و برخی برنامه‌ها مانند «رویکرد حذف یارانه خانوارهای برخوردار» که در چند سال گذشته نیز دنبال شده، عملاً اثربخشی نداشته و نخواهد داشت. به واقع در اینجا برنامه، به سیاستی توصیه می‌کند که در سال‌های گذشته با شکست روبرو شده است. تا زمانی که مقوله اطلاعات خانوار به عنوان زیرساخت اصلی در نظام هدفمند کردن یارانه‌ها مورد

اهتمام قرار نگیرد، چنین برنامه‌هایی با انحراف شدید روبرو خواهد شد. پیشنهاد برنامه حاضر در اینجا^۱ چنین است:

« برنامه‌ای ارائه خواهد شد که متضمن پرداخت نقدی به خانوارها از محل منابع پایدار و بدون نیاز به دست‌اندازی به منابع بانک مرکزی باشد و حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم و مخصوصاً طبقات محروم را تضمین نماید. در واقع تأمین درآمد پایه برای هر فرد ایرانی که مبتنی بر نظریات اقتصاد توسعه بوده و در برخی از کشورهای توسعه‌یافته دنیا نیز اجرا شده است؛ و از سوی دیگر با آموزه‌های دینی و عدالت محور نیز سازگارتر است، از الزامات اصلی چنین برنامه‌ای است. در صورتی که بتوان با استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی موجود دهک‌های پایین درآمدی را با دقت بالایی تشخیص داد تا منابع صرفاً به این اقشار تخصیص یابد، کارایی این سیاست بالاتر خواهد بود، اما حتی در صورتی که در ابتدا امکان چنین شناسایی وجود نداشته باشد، پرداخت نقدی (یا از طریق کارت اعتباری خانوار که توسط بانک مرکزی طراحی شده) به همه افراد جامعه نیز پیشنهاد می‌شود».

در اینجا اگر از ایرادات طرح درآمد پایه برای هر ایرانی بگذریم که در جای خود نیازمند بحث مفصلی است، مجدد از امکان اغماض در توزیع هدفمند این پرداخت نقدی مستقل از پایگاه‌های اطلاعاتی سخن گفته شده است که در جای خود عجیب به نظر می‌رسد. همان‌طور که اشاره شد، لازمه اصلی اجرای چنین طرح‌هایی، شکل‌دهی نظام یکپارچه اطلاعات اقتصادی خانوار و توزیع منابع حسب آن است.

۱. یکی از نقاط معدودی که برنامه یک پیشنهاد و توصیه مشخص ارائه داده است

ضمن اینکه اگرچه کارایی یارانه نقدی بر یارانه کالایی و قیمتی، امری مورد قبول است، اما تسری این منطق به تمام یارانه‌ها اشتباه است، و در ثانی این طرح به پیامدهای تورمی تغییر نوع پرداخت یارانه‌ها و میزان فشار بر معیشت طبقات متوسط و ضعیف جامعه اشاره نکرده است و تنها از عبارت کلی تضمین حداقل‌های معیشتی برای عموم مردم سخن گفته شده است. پرسش و ابهام در اینجا آن است که حداقل‌های معیشتی چیست و چقدر است؟ برخی محاسبات در مورد حداقل‌های معیشتی خانوار در سال‌های اخیر اعداد بزرگی است که با افزایش سطح قیمت‌ها، میزان باور نکردنی خواهد شد. حال پرسش این است که آیا برای دولت اساساً مقدور است از محل منابع پایدار چنین پرداخت نقدی انجام دهد؟ و یا همچنان بر مدار پیوند سیاست بازتوزیع و قیمت حامل‌های انرژی حرکت خواهد نمود؟

۱۲) کاهش برخی هزینه‌های اجتماعی دولت مانند هزینه طرح تحول سلامت یا خرید تضمینی گندم، اگرچه فشار هزینه‌ای را از دولت برمی‌دارد، اما احتمال افزایش فشار بر زندگی روزمره و معیشت طبقات متوسط و کم‌درآمد را افزایش می‌دهد. این مورد در تناقض برای کاهش فشار تحریم بر بودجه خانوار است.

۱۳) یکی از چالش‌های ذاتی این طرح، یکسان‌انگاری «عدم النفع» و یارانه (پنهان) است. این تلقی که این روزها به واسطه گزارش اخیر سازمان برنامه و بودجه در مورد یارانه‌های پنهان نیز تشدید شده است، هرگونه «عدم النفع» دولت در فروش به قیمت جهانی برخی کالاها (مانند حامل‌های سوخت) را نوعی یارانه تلقی کرده و در محاسبات مالی و بودجه‌ای خود آن‌ها را به عنوان «هزینه» منظور می‌کند. این نگرش

به شدت خدشه‌آمیز و قابل تردید است. ابتدا روش محاسبه این گونه «عدم‌النفع» در جای خود سؤال برانگیز و اشتباه است. از طرفی اگر منطق محاسبه عدم نفع به عنوان یارانه پنهان صحیح نیز باشد، هزینه‌های فراوان اعمالی از جانب دولت بر جامعه که به نوعی مالیات پنهان است نیز می‌بایست مورد توجه قرار گیرد؛ حال آنکه دولت هیچ برنامه‌ای برای کاهش یا ساماندهی این مالیات پنهان ندارد. از سوی دیگر، سیاست دولت در تغییر یارانه کشاورزی و یارانه تولید، چندان با اصل حمایت از تولید ملی سازگاری ندارد. به کار بردن شعار به اصلاح علمی «برنده را مصرف‌کننده انتخاب کند نه دولت»، در سال رونق تولید، تنها کوششی برای کاهش بار مالی دولت است و بخش تولید که منطقاً در برخی موارد نیاز حمایت است را، با چالش روبرو می‌کند.

۱۴) پیشنهاد اعطای گسترده وام مسکن به خریداران به غیر از ابهام و غیرهدفمندی، منجر به تشدید وضعیت بی‌ثبات ساز بازار مسکن و افزایش مجدد قیمت‌ها خواهد شد. این راهکار نوعی خروج تورمی از رکود معاملات در بازار مسکن است و حال آنکه بازار مسکن، علاوه بر افزایش قدرت خرید تقاضاکنندگان نیازمند ایجاد سازوکار افزایش عرضه نیز می‌باشد.

۱۵) تأکید بر کوچک‌سازی دولت و اصلاح نظام قیمت‌گذاری کالا و خدمات به صورت یک‌سویه در برنامه، در ذیل نقد اول در بخش جهت‌گیری طرح قابل ردیابی است؛ بدین معنا که آنچه در طرح پیشنهادی، بیشتر مورد تأکید قرار گرفته است کوچک‌سازی دولت تا توانمندسازی دولت و این در منطق تعدیل ساختاری معنا دار است.

۱۶) در بخش اصلاح ساختار شرکت های دولتی، طرح ناخودآگاه به سمت ساماندهی فعالیت بخش های عمومی غیردولتی نیز رفته است و عملاً گستره و قلمرو فعالیت بنیادهای انقلاب اسلامی (مانند بنیاد مستضعفان یا ستاد فرمان اجرایی و بنیاد شهید)، مؤسسات خیریه و آستان های متبرکه، صندوق های بازنشستگی و تأمین اجتماعی و درنهایت نیروهای نظامی را مشخص و معین کرده است. اگر از عدم تناسب پرداخت این طرح به تنظیمات این بخش عبور کنیم، طرح حاضر در نقش تنظیم گر مناسبات این چهار دسته ظاهر شده، که همواره به عنوان رقیب بخش خصوصی تلقی شده اند. در این تقسیم کار نهادی، نیز به صورت یک سویه و ناقص وارد شده و نقش هایی که برای هر کدام از این چهار دسته بر شمرده است، چندان کامل نیست. به عنوان مثال، از نهادهای انتظامی و نظامی خواسته است تا حوزه فعالیت خود را به کارکردهای نظامی و امنیتی محدود کنند، در حالی که برخی فعالیت ها مانند فعالیت قرارگاه سازندگی نیروهای مسلح در امور زیرساختی کشور در سال های گذشته، منشأ خیروبرکت های زیادی برای کشور بوده است. از این جهت، اگرچه دغدغه تنظیم سازمان های عمومی غیردولتی دارای اهمیت است، اما اولاً در محدوده این برنامه نیست و ثانیاً آنچه به عنوان تقسیم کار ذکر شده است، چندان کافی و مؤثر نیست.

۱۷) آنچه در مورد چالش مهم اصلاح صندوق های بازنشستگی با رویکرد کاهش کسری صندوق ها و نیاز به بودجه عمومی ذکر شده است، عملاً ناقص و حواله به تدوین برنامه ای در آینده شده است. این رویه در بخش ابتدایی پیرامون طرح

مورد انتقاد قرار گرفت که عموماً مجموعه اهداف کلی و بدون یک برنامه منسجم در این چارچوب جمع‌آوری شده است.

۱۸) در بخش درآمدزایی و اصلاح نظام مالیاتی، به خوبی بر بسط پایه‌های مالیاتی تأکید شده است، گرچه برنامه عملیاتی آن نیز به لایحه‌ای از سوی دولت موکول شده است. متأسفانه برنامه دولت به مالیات صرفاً به مثابه ابزار درآمدزایی نگاه می‌کند؛ در حالی که مالیات بیشتر از ابزار کسب درآمد، سازوکاری برای تنظیم گری و ایجاد شفافیت در اقتصاد است. در نظر گرفتن این رویکرد پیشنهاد‌های دیگر و اصلاحات متفاوتی را نیز به ارمغان خواهد داشت. از جمله، طرح مالیات با نرخ صفر درصد بر سپرده‌ها و تراکنش‌های بانکی، معاملات ارز و طلا از موارد شفاف سازی است که در طرح حاضر مورد غفلت قرار گرفته است. ضمن اینکه نگرش جامعی در طرح «مالیات بر عایدی سرمایه» دیده نمی‌شود و اثری هم از مالیات بر ثروت‌های بادآورده^۱ نیست.

۱۹) در بخش اصلاح نظام یارانه‌ای در محور سوم، صراحتاً بر رویکرد درآمدزایی پایدار دولت از محل دست‌کاری قیمت حامل‌های انرژی تأکید شده است. از این جهت، به نظر می‌رسد بیش از آنکه مسئله بهره‌مندی عادلانه حامل‌های انرژی محل توجه دولت باشد، نگرش درآمدی دولت مورد هدف است. انتخاب سه گانه بنزین، گازوئیل و برق برای اصلاح قیمتی، مستقل از وضعیت درآمدی خانوار، پیامدهای نگران‌کننده بر معیشت طبقات متوسط و کم درآمد دارد که در این برنامه محاسباتی در مورد آن صورت نگرفته است. در موضوع اصلاح یارانه کالاهای

^۱ Windfall profits tax

اساسی، از استقلال سیاست ارزی از سیاست حمایتی و عدم استمرار تخصیص ارز ترجیحی به کالاهای اساسی سخن گفته شده و از کالابرگ اعتباری و وام سرمایه در گردش به مصرف کننده نهایی و تولیدکننده سخن گفته شده است؛ اما همین رویه در استقلال سیاست انرژی از سیاست حمایتی در مورد اصلاح نظام یارانه انرژی مورد توجه قرار نگرفته است. علاوه بر اینکه برنامه‌ای برای اعطا هدفمند و بهره‌مندی مساوی اقشار مختلف از یارانه انرژی دیده نمی‌شود.

۲۰) در محور چهارم، اصلاحات ساختاری جهت ثبات سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار، به عنوان اولین برنامه کوتاه مدت از طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با در نظر گرفتن بده بستان‌های بین نسلی (اصلاح اساسنامه صندوق و افزودن نقش ثبات ساز) سخن گفته شده است. به نظری‌رسد، روح حاکم بر این بند برنامه پیشنهادی، تغییر ماهیت «صندوق توسعه» از یک صندوق سرمایه‌گذاری بلندمدت که جهت گیری کاهش وابستگی دولت به نفت را دارد، به نقش ابزاری، در خدمت تراز سرمایه و مالی دولت است. این تغییر نقش، زمینه دست‌اندازی به منابع صندوق را بیشتر می‌کند. در ضرورت این تغییر چنین بیان شده است که: «جهت جلوگیری از آثار مخرب تورمی و رکودی ناشی از افزایش یا کاهش درآمدهای نفتی که منجر به بروز نوسان و شوک در بودجه دولت و کل اقتصاد، طی سال و بین سال‌های مختلف می‌شوند، لازم است تا یک نهاد ثبات‌ساز درآمدهای نفتی در اقتصاد کلان کشور وجود داشته باشد». آنچه در میدان واقعیت در ایفای نقش ثبات ساز برای «صندوق توسعه ملی» رقم خواهد خورد، استفاده از منابع صندوق در شرایط شوک اقتصادی

است که عملاً مکانیسم و سازوکار جدید برای وابستگی مجدد بودجه به نفت را فراهم می‌آورد.

گزارش حاضر، تلاش دارد تا با معرفی اجمالی طرح «چارچوب کلی اصلاح ساختاری بودجه کشور»، که از سوی سازمان برنامه و بودجه، تنظیم و انتشار یافته، به تحلیل و ارزیابی این طرح از منظر ملاحظات سطح توسعه عادلانه بپردازد. این چارچوب کلی مشتمل بر چهار محور و ۲۳ برنامه، کوششی است تا در شرایط جنگ اقتصادی، به کاهش آسیب پذیری نظام بودجه ریزی کشور و کاهش وابستگی به فروش نفت خام، منجر شود. ارزیابی اولیه از این طرح پیشنهادی نشان می دهد این طرح فاقد برنامه عملیاتی مشخص و اغلب با عبارات مبهم و کلی است که در عمل منجر به آن می شود امکان ارزیابی و برآورد پیامدهای اجرایی آن، چندان مقدور نباشد. با این حال، در این گزارش، هفت انتقاد به جهت گیری این طرح و ۲۰ ابهام پیرامون برخی سیاست های مندرج در طرح پیشنهادی اشاره شده است. این گزارش در ادامه مجموعه گزارش های رصد و پایش «رصدخانه عدالت اجتماعی» مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام آماده شده است.

از مجموعه گزارش های رصدخانه عدالت اجتماعی

