

ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۰۲۳
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۶/۲۴

عنوان گزارش:

ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران
نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین:

سامان یوسفوند (گروه آسیب‌های اجتماعی)

همکار:

فاطمه رجبی (دفتر مطالعات اجتماعی)

اظهار نظر کنندگان:

مرتضی گنجی، محمد بختیاری، مونا خورشیدی، محمد تقی ضرغام افشار (دفتر مطالعات اجتماعی)،
مهدی جعفری، مرتضی کیانی، سروش میرهاشمی (دفتر مطالعاتی بخش عمومی).

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

سعید کبیری (عضو هیئت علمی موسسه مطالعات فرهنگی، اجتماعی و تمدنی وزارت علوم)

مدیر مطالعه:

فاطمه محمدی

ناظران علمی:

محمد رضا مالکی، هادی افراسیابی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:

محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:

۱. عدالت اجتماعی،
۲. عقلانیت اجتماعی،
۳. کیفیت حکمرانی،
۴. بودجه،
۵. تنظیم‌گری اجتماعی



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۰۸/۱۵



فهرست مطالب

۸.....	چکیده.....
۸.....	خلاصه مدیریتی.....
۱۱.....	۱. مقدمه.....
۱۲.....	۲. رویکرد نظری سیاست اجتماعی.....
۱۵.....	۳. تصویر کلان بودجه.....
۲۹.....	۴. مسئله‌شناسی اجتماعی نظام بودجه‌ریزی در ایران.....
۸۲.....	۵. بسترها و زمینه‌های وضع موجود.....
۸۳.....	۶. ضرورت اصلاح رویه‌ها بودجه‌ریزی نادرست.....
۸۴.....	۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۹۲.....	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۱۷.....	جدول ۱. ارقام بودجه کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - ارقام به هزار میلیارد تومان.....
۱۹.....	جدول ۲. ترکیب منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....
۲۱.....	جدول ۳. اجزای عمده هر کدام از محل‌های منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....
۲۳.....	جدول ۴. اجزای درآمدهای مالیاتی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ سهم آنها.....
۲۵.....	جدول ۵. ترکیب مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌ها ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....
۲۶.....	جدول ۶. اجزای عمده هر کدام از مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....
۴۲.....	جدول ۷. مقایسه هزینه‌های خانوار دهک اول و دهم - سال ۱۴۰۰.....
۴۶.....	جدول ۸. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته.....
۴۷.....	جدول ۹. اعتبارات شهرستان‌های کمتر توسعه یافته از محل بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه.....
۵۲.....	جدول ۱۰. برندگان و بازندگان شرایط تورمی.....
۵۶.....	جدول ۱۱. شاخص‌های توازن سرمایه‌گذاری.....
۵۶.....	جدول ۱۲. ویژگی‌های توسعه‌ای مناطق چهارگانه کشور.....
۶۲.....	جدول ۱۳. اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی.....
۶۴.....	جدول ۱۴. اعتبارات فصل حمایتی در قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ (میلیارد تومان).....
۷۱.....	جدول ۱۵. مقایسه اعتبارات فصول مختلف امور سلامت در قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۵ - ۱۴۰۲.....
۷۳.....	جدول ۱۶. رتبه‌بندی استان‌های دارای بیشترین میزان ترک تحصیل.....

فهرست اشکال

شکل ۱. ساختار کلی بودجه عمومی دولت.....	۱۶
شکل ۲. نمودار ارقام حقیقی بودجه.....	۱۸
شکل ۳. نمودار سهم انواع منابع بودجه عمومی دولت در قوانین بودجه سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....	۲۳
شکل ۴. نمودار سهم انواع مصارف بودجه عمومی دولت در قوانین بودجه سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....	۲۴
شکل ۵. نمودار متوسط سهم انواع مصارف بودجه عمومی دولت در قوانین بودجه سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....	۲۴
شکل ۶. نمودار ترازهای مهم بودجه دولت در قوانین بودجه سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.....	۲۶
شکل ۷. نمودار عملکرد ترازهای مهم بودجه دولت سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰.....	۲۸
شکل ۸. نمودار بدهی دولت به سیستم بانکی.....	۲۸
شکل ۹. نمودار سهم درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه به تفکیک اجزاء.....	۳۱
شکل ۱۰. نمودار سهم درآمدهای مالیاتی در عملکرد به تفکیک اجزاء.....	۳۲
شکل ۱۱. نمودار نسبت در آمد مالیاتی دولت به تولید ناخالص داخلی.....	۳۵
شکل ۱۲. نمودار سهم هزینه ها و درآمدهای عمرانی از کل مصارف و منابع بودجه.....	۳۶
شکل ۱۳. نمودار مقایسه هزینه های عمرانی مصوب در قوانین بودجه و عملکرد آنها.....	۳۷
شکل ۱۴. نمودار تشکیل سرمایه ثابت ناخالص.....	۳۸
شکل ۱۵. نمودار رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۵.....	۳۸
شکل ۱۶. نمودار نرخ مشارکت و نسبت اشتغال کشور.....	۳۹
شکل ۱۷. نمودار روند تورم و نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول.....	۴۱
شکل ۱۸. نمودار روند سهم هزینه های خوراکی از کل هزینه های یک خانوار شهری برای دودهک اول و دهم و متوسط کشور.....	۴۱
شکل ۱۹. نمودار سهم هر استان از مصارف عمرانی (ملی و استانی).....	۴۳
شکل ۲۰. نمودار سرانه کل هزینه های (جاری و عمرانی) دولت هر استان و نرخ فقر مطلق.....	۴۳
شکل ۲۱. نمودار نرخ مشارکت به تفکیک استان ها در سال ۱۴۰۱.....	۴۵
شکل ۲۲. نمودار روند تورم یک دهه اخیر.....	۴۸
شکل ۲۳. نمودار روند در آمد سرانه یک دهه اخیر به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۰.....	۴۸
شکل ۲۴. نمودار سهم هزینه ناخالص سرانه هر دهک.....	۴۹
شکل ۲۵. نمودار نسبت هزینه ۱۰ و ۲۰ درصد پرهزینه ترین به ۱۰ و ۲۰ درصد کم هزینه ترین جمعیت در کل کشور سال های ۱۳۹۰-۱۴۰۱.....	۵۰
شکل ۲۶. نمودار روند تورم و ضریب جینی.....	۵۱
شکل ۲۷. نمودار خط فقر مطلق سرانه (هزار تومان ۱۴۰۰-۱۳۹۰).....	۵۳
شکل ۲۸. نمودار سهم نامتعادل استان ها از تولید ناخالص ملی.....	۵۵
شکل ۲۹. توزیع جمعیتی کشور در مناطق چهار گانه.....	۵۷
شکل ۳۰. نمای منطقه بندی طرح توازن در سطح کشورهای کشور.....	۵۷
شکل ۳۱. نمودار شاخص استاندارد زندگی در استان های مختلف.....	۵۸

شکل ۳۲. نمودار روند مهاجرت های داخلی در چهار دهه.....	۶۱
شکل ۳۳. نمودار سهم صندوق های بیمه گر از کل اعتبارات دستگاه های فعال در حوزه بیمه ای.....	۶۳
شکل ۳۴. نمودار تعداد خانوار های تحت پوشش نهادهای حمایتی	۶۴
شکل ۳۵. نمودار میانگین و رشد مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی	۶۵
شکل ۳۶. نمودار میزان پوشش هزینه کل خانوار شهری و روستایی به واسطه مستمری نهادهای حمایتی	۶۶
شکل ۳۷. نمودار میزان پوشش هزینه خوراک خانوار شهری و روستایی به واسطه مستمری نهادهای حمایتی ..	۶۷
شکل ۳۸. نمودار جمعیت مشمولان و غیر مشمولان دریافت یارانه نقدی ۱۴۰۱ (میلیون نفر).....	۶۸
شکل ۳۹. درصد خانوار های یارانه بگیر در هر یک از استان های کشور.....	۶۹
شکل ۴۰. نمودار روند اعتبارات فصول بهداشت و درمان در قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۵-۱۴۰۲	۷۰
شکل ۴۱. نمودار وضعیت اعتبارات با عنوان پزشکی خانواده در قوانین بودجه سنواتی (۱۴۰۱-۱۳۹۳).....	۷۱
شکل ۴۲. نمودار نسبت خانوار های فاقد بیمه اجتماعی در مناطق روستایی	۷۵
شکل ۴۳. نمودار متوسط انواع هزینه سالیانه یک خانوار شهری سال ۱۴۰۱-۱۳۹۶.....	۷۸
شکل ۴۴. نمودار متوسط انواع هزینه سالیانه یک خانوار روستایی سال ۱۴۰۱-۱۳۹۶	۷۸
شکل ۴۵. نمودار درآمد سرانه به قیمت های ثابت سال ۱۳۹۰- هزار ریال	۸۰



ماهیت اجتماعی بودجه: تحلیلی اجتماعی درباره نظام بودجه‌ریزی در ایران

چکیده



بودجه‌ریزی مهم‌ترین رخدادهای سیاستگذاری کشور و شاخص سنجش سطح عقلانیت اجتماعی و کیفیت حکمرانی است. در حقیقت این سند، بارزترین ابزار حکمرانی و روشن‌ترین برهان برای نمایش رویکرد حکمرانان به مسائل جامعه است. از این رو، نحوه تأمین و توزیع اعتبارات در این زمینه حائز اهمیت است. زیرا این سند صرفاً مجموعه‌ای از اعداد و ارقام خنثی نیست، بلکه معانی و رویکردهای سیاستی و اجرایی دولت‌ها و طراحی نقشه آینده در آن نهفته است و به بیان ساده کیفیت حکمرانی بودجه، تجلی میزان پایبندی دولت‌ها به عدالت اجتماعی در جامعه است. لذا هر نوع کم‌توجهی و سهل‌انگاری در فهم ساختار و منطق این میدان سیاستگذاری، خطای شناختی سیاستی محسوب می‌شود که هزینه آن، در قالب تولید و بازتولید نابرابری، فروش آینده با کمترین عایدی و تولید نارضایتی‌های اجتماعی رخ می‌دهد. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد نظام بودجه‌ریزی در چارچوبی از محاسبات صرفاً اقتصادی تعریف شده و اساساً مبتنی بر رویکردهای اجتماعی طراحی نشده است. این ساختار بودجه‌ریزی علی‌رغم در اختیار داشتن ابزارهای لازم حکمرانی در دو طرف منابع و مصارف، نتوانسته است به خوبی نقش تنظیم‌گری اجتماعی خود را در مهار و کنترل نابرابری‌ها و نابسامانی‌های اجتماعی ایفا نماید. لذا این شیوه بودجه‌ریزی در طی یک دهه اخیر نه تنها تعهدی در قبال فقر و نابرابری در جامعه نداشته است؛ بلکه در بسیاری از مواقع خود مولد و بازتولیدکننده فقر و نابرابری بوده است. در این چارچوب، ضروری است که با معیار عقلانیت اجتماعی، نقش تنظیم‌گری اجتماعی بودجه را برای دولت‌ها احیا کرد.

خلاصه مدیریتی



بیان/شرح مسئله

در این مطالعه روند بودجه‌ریزی کل کشور برای سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نمایش داده شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بودجه کل کشور در طی ۸ سال مورد بررسی، بیش از ۵ برابر شده که طی سه سال اخیر شتاب بیشتری گرفته و همواره بیشتر از ۳۰ درصد افزایش را تجربه کرده است. با وجود اینکه بودجه عمومی کشور به‌طور اسمی رشد قابل توجهی داشته است؛ اما به لحاظ حقیقی رشد اندکی را نشان می‌دهد و این به معنی این مسئله است که تورم بخش اعظمی از رشد بودجه عمومی را بلعیده است.

اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک شامل درآمدها (مالیات و سایر درآمدها)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است؛ ارقام برآوردی مربوط به منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سالانه (طی دوره مورد بررسی ۱۴۰۲-۱۳۹۵) روند روبه رشد حدوداً ۷ برابری داشته است. از لحاظ ترکیب منابع سهم درآمدها (مالیات و سایر درآمدها) از منابع عمومی دولت در حدود ۵۰ درصد بوده است و

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به ترتیب سهمی در حدود ۳۰ و ۱۹ درصدی داشته‌اند.

سمت دیگر بودجه عمومی دولت، مصارف عمومی دولت است که اجزای آن شامل هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. مصارف عمومی دولت طی دوره مورد بررسی (۱۴۰۲-۱۳۹۵) حدود ۷,۱ برابر شده و اجزای آن نیز مطابق با سیاستگذاری‌های دولت در قالب بودجه افزایش یافته‌اند. از لحاظ ترکیب مصارف، بزرگ‌ترین بخش مصارف عمومی دولت، هزینه‌های جاری است که به‌طور متوسط سهم ۷۵ درصدی از مصارف عمومی دولت را دارد. دومین بخش از مصارف عمومی دولت، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا به عبارتی هزینه‌های عمرانی است که در قوانین بودجه به‌طور متوسط سهم ۱۷ درصدی دارد. سومین محل مصارف عمومی دولت، تملک دارایی‌های مالی یا بازپرداخت دیون دولت است که به‌طور متوسط سهمی کمتر از ۱۰ درصد از مصارف عمومی دولت را دارد.

همانگونه که از بررسی ارقام کلان بودجه نشان داده شد؛ منابع و مصارف عمومی بودجه کشور به ظاهر تراز هستند و کسری دیده نمی‌شود. اما مسئله اصلی در ساختار کلان بودجه، پنهان بودن کسری بودجه است. بررسی اجزا منابع و مصارف بودجه و روند تغییرات آنها نشان می‌دهد که نظام بودجه ریزی در ایران دچار ناترازی است. به این معنی که منابع بودجه‌ای دولت بر درآمدها (مالیات و ...) استوار نیست و همچنان به منابع حاصل از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (فروش نفت و غیره) و واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض از بانک مرکزی و فروش اوراق) وابسته است.

نقطه نظرات/ یافته‌های کلیدی

ارزیابی ترازهای بودجه‌ای این واقعیت را آشکار کرد که کسری تراز عملیاتی در طی دهه ۹۰ به‌ویژه از سال ۱۳۹۵ (از کسری ۵۶,۴ هزار میلیارد تومانی) روند روبه رشدی را سپری کرده و در سال ۱۴۰۱ (با کسری ۴۷۶,۱ هزار میلیارد تومانی) بیشترین کسری تراز عملیاتی (۸,۲ برابر) ثبت شده است. در چنین شرایطی؛ خلق مخارج بیش از توانایی خلق در آمد است، یعنی نسل حاضر بیش از توان در آمدزایی خود خرج می‌کند. لذا منابع عمرانی صرف پوشش هزینه‌های جاری شده است. به بیان بهتر در تراز سرمایه‌ای، مازاد به‌منزله صرف کردن منابع سرمایه‌ای و بین‌نسلی در محلی غیر از سرمایه‌گذاری است که غالباً در محل جاری صرف می‌شود، یعنی درآمدهای عمرانی که همه نسل‌ها از آن سهم دارند؛ صرف نسل جاری می‌شود. علاوه بر این، دولت‌ها تلاش کرده‌اند که این ناترازی را از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی جبران نمایند. این به معنای آن است که روند سیطره روزمرگی بر برنامه‌ریزی توسعه‌ای در ایران در طول زمان در حال شدت گرفتن است. محصول این شیوه جبران کسری بودجه، افزایش تورم و ظهور نابرابری‌های اجتماعی است. گویی این منطق برنامه و بودجه، تعهدی به کاهش فقر، محرومیت و نابرابری‌های اجتماعی جامعه ندارد.

این وضعیت نظام بودجه ریزی از جهات مختلف به ثبات اجتماعی جامعه آسیب وارد می‌کند؛ از یک سو، تکیه صرف و بیش از حد دولت بر واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (عمدتاً فروش نفت خام)، هم جمعیت فعال کشور را از فرصت‌های بالقوه اشتغال در صنایع جانبی و تکمیلی محروم کرده است و هم با پیش‌خور کردن منابع ملی، عدالت بین‌نسلی را تحت تأثیر قرار داده است. از سوی دیگر، اتکا دولت به واگذاری دارایی‌های مالی (استقراض) برای تأمین کسری بودجه، یکی از مهمترین عوامل موثر در اخلال در نظام اقتصادی (مولد تورم) و از همه مهمتر یکی از موثرترین عاملها در برهم زدن نظم اجتماعی و اخلاقی در جامعه است.

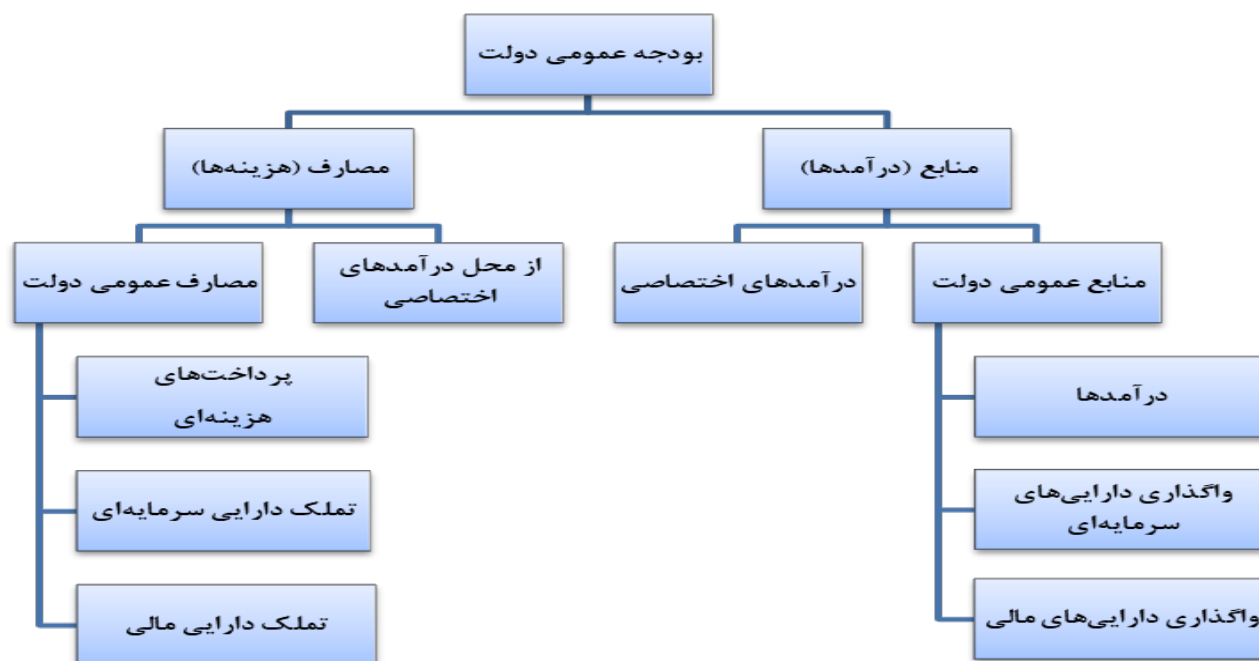
رصد وضعیت و روند تغییرات هر یک از اجزای منابع عمومی دولت طی سال‌های اخیر، نشان‌دهنده بی‌توجهی منطق حاکم بر بودجه ریزی با امر تنظیم‌گری اجتماعی است. در شرایطی که دولت باید در نظام بودجه‌ریزی به سمت شیوه‌های تأمین مالی پایدار و مصرف مبتنی بر عدالت اجتماعی-اقتصادی حرکت نماید، بررسی ارقام برآوردی مربوط به درآمدهای مالیاتی، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی حاکی از روندی غیراجتماعی و یا حتی ضداجتماعی است. چرا که، دولت‌ها در هر یک از اجزای اصلی نظام تأمین منابع و مصارف بودجه دچار کژکارکردی بوده‌اند. به نحوی که در سمت منابع به دلیل عدم درک ماهیت اجتماعی نظام بودجه ریزی، نشانگرهای ناعدالتی مالیاتی، پیش‌خور کردن منابع، ناعدالتی نسلی و تورم بیشتر نمایش داده شده‌اند و در سمت مصارف نیز توزیع ناعادلانه اعتبارات عمرانی و شکل‌گیری قطب‌های رشد ناموزون و غیرفراگیر، نابرابری در توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی و نابرابری در نظام پرداخت، عدم تعادل



منطقه‌ای، ناپایداری و تقویت شکاف مرکز-پیرامون و به هم ریختگی نظم اجتماعی و گسترش اجتماع در حاشیه و در نهایت نارضایتی‌های عمومی را نتیجه داده است. لذا می‌توان چنین استنباط کرد که این ساختار حکمرانی بودجه در طی این سالها نه تنها در جهت تنظیم‌گری اجتماعی حرکت نکرده است؛ بلکه اساساً تنظیم‌گری اقتصادی را هم محقق نکرده است.

مرور تصمیمات و اقدامات بازیگران حکمرانی طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد، اگرچه روح اجتماعی در متن سیاست‌های کلان دیده می‌شود؛ اما دولت‌ها و بازیگران مؤثر در جهت‌دهی به قوانین به نحوی عمل کرده‌اند که گویی از نقش تنظیم‌گری اجتماعی غافل شده‌اند؛ چرا که قوانین بودجه به عنوان مهم‌ترین گلوگاه ارتباطی دولت با جامعه، تابع قواعد علمی و روش‌مند سیاستگذاری اجتماعی نبوده‌اند و دولت‌های مختلف بیشتر تابع رویه‌های بودجه‌ای بوده‌اند تا اینکه اقدام به اصلاح ساختارهای کلان بودجه‌ای نمایند. این امر باعث شده به رغم تلاش‌های بسیار نظام حکمرانی در قانونگذاری و نگارش انواع اسناد سیاستی، چرخه حکمرانی اجتماعی در ایران تکمیل نشود و با بیشترین هزینه‌های ممکن، کمترین رضایت عمومی حاصل گردد. در چنین شرایطی سیاستگذار برای پوشش ضعف‌ها و کاستی‌های گذشته با سیاستگذاری جدید و شتاب‌زده، عرصه را بر خود تنگ‌تر کرده و خسارت‌های جدیدی را متوجه جامعه کرده است. زیرا تاکنون عمده تصمیم‌گیری‌ها به صورت یک‌سویه و متکی بر توجیه اقتصادی-سیاسی و مهندسی بوده و کمتر سویه اجتماعی داشته است. این شیوه سیاستگذاری باعث شده است که طرح‌ها و ایده‌های سیاستی با وجود ظاهر عدالت‌خواهانه و فقرزدا، ولی به واسطه دوری از منطق و عقلانیت اجتماعی، در عمل یا به اجرا در نیامده‌اند و یا در صورت اجرا، در مدت کوتاهی به ضدایده اولیه خود تبدیل شده‌اند و مولد فقر و نابرابری شده‌اند. و حتی مقاومت‌های اجتماعی برای اجرای سیاست‌ها نیز به وجود آمده است. از این رو، ضروری است با معیار عقلانیت اجتماعی نقش تنظیم‌گری اجتماعی بودجه را برای دولت‌ها احیا کرد.

شکل ۱. ساختار کلی بودجه عمومی دولت



پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

نظام حکمرانی با در دست داشتن اختیار نحوه تأمین و توزیع بودجه، باید به گونه‌ای عمل کند که در گام اول منابع از مجاری مناسب تأمین و از منطق عدالت اجتماعی خارج نشود؛ و در گام بعدی اعتبارات به شیوه‌ای توزیع شود که به دستگاه تولید و تعمیق فقر و نابرابری تبدیل نگردد. لذا احیای نقش تنظیم‌گری اجتماعی در حکمرانی مالیاتی و بودجه‌ای ایران ضرورتی انکار ناپذیر است. در این راستا پیشنهاداتی در انتهای این گزارش ارائه شده است.

۱. مقدمه

در راستای اجرایی سازی اسناد بالادستی، سیاست های کلی و قوانین برنامه توسعه، هر ساله دولت ها با اتخاذ رویکردهایی، سند مالی خود را تنظیم می کنند. این فرایند که نظام بودجه ریزی نامیده می شود، مهم ترین رخداد سیاست گذاری کشور و شاخص سنجش سطح عقلانیت و ظرفیت نظام حکمرانی است. در حقیقت این سند، بارزترین ابزار حکمرانی جهت نیل به توسعه در ابعاد اقتصادی و اجتماعی و روشن ترین برهان برای نمایش رویکرد حکمرانان به مسائل جامعه است. از این رو، نحوه تأمین و تخصیص اعتبارات در حوزه های گوناگون، مؤید سطح عقلانیت اجتماعی حکمرانان در اداره کشور و همچنین نشان دهنده اولویت های دولت در نحوه مواجهه و مقابله با مسائل و مشکلات جامعه است. زیرا این سند صرفاً مجموعه ای از اعداد و ارقام خنثی نیست، بلکه معانی و رویکردهای سیاستی و اجرایی دولت ها و طراحی نقشه آینده در آن نهفته است و به بیان ساده کیفیت حکمرانی بودجه، تجلی میزان پایبندی دولت ها به عدالت اجتماعی در جامعه است. لذا هر نوع کم توجهی و سهل انگاری در فهم ساختار و منطق این میدان سیاست گذاری، خطای شناختی سیاستی محسوب می شود که هزینه آن، در قالب فروش آینده با کمترین عایدی و تولید نارضایتی های اجتماعی رخ می دهد. در شرایطی که حکمرانی بودجه فاقد رویکرد سیاستی اجتماعی باشد؛ عموماً عرصه های اجتماعی بازندگان این چرخه معیوب سیاست گذاری خواهند بود. زیرا کارکردهای عرصه های اجتماعی به عملکرد فعالیت های فرابخشی بستگی دارد و به شدت از عرصه های سیاسی و اقتصادی تأثیر می پذیرد؛ تاحدی که بعضاً میدان های اجتماعی در اسارت ساختارهای اقتصادی و سیاسی قرار می گیرند و در این فرایند، بازگشت ناخواسته و ناگزیر آثار اجتماعی سیاست ها به عرصه های سیاسی و اقتصادی باعث هم آیندی مسائل و قفل شدگی جریان سیاست گذاری در کشور می شود.

با توجه به ماهیت مسائل و مشکلات اجتماعی به عنوان ابرچالش های پیش روی جامعه و حکمرانان، ضرورت ایجاب می کند که منطق مواجهه با این مسائل مورد بررسی و کنکاش علمی قرار گرفته و بسترهای بروز بحران های اجتماعی که محصول کژکارکردی نهادی است، مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرند. در این راستا، نظام بودجه ریزی به عنوان مهم ترین «گلوگاه سیاستی» در نظام حکمرانی در کنترل و یا افزایش مسائل و بحران های اجتماعی نقش بسیار پررنگی را داراست. در صورت وجود کیفیت در این عرصه و لحاظ نگاه اجتماعی در نظام تصمیم گیری، شاهد توسعه اجتماعی خواهیم بود و در غیر این صورت، نابرابری و عدم تعادل منطقه ای و در امتداد آن شیوع و گسترش آسیب های اجتماعی در پی خواهد آمد. لذا نظام حکمرانی با در دست داشتن اختیار نحوه تأمین و توزیع بودجه، این حق را برای خود قائل است که نظام بودجه ریزی خاصی را سالانه براساس مسائل و مشکلات کشور و اولویت های برنامه ای تعریف کند. اما این سیستم باید به گونه ای عمل کند که در گام اول منابع از مجاری مناسب تأمین و از منطق عدالت اجتماعی خارج نشود؛ و در گام بعدی اعتبارات به شیوه ای توزیع شود که به دستگاه تولید و تعمیق فقر و نابرابری تبدیل نگردد. بنابراین، تحلیل و ارزیابی حکمرانی بودجه و تلاش برای فهم سازوکارها و راهبردهای دولت در نظام بودجه ریزی، اهمیت و ضرورتی بنیادین دارد. در این راستا، در گزارش حاضر تلاش بر آن است تا قوانین بودجه سنواتی براساس رویکردهای اجتماعی مورد بررسی و ارزیابی کارشناسی قرار گیرد تا از این طریق تصویر اجتماعی واضحی از منطق بودجه ریزی در کشور ارائه شود و ساختار بودجه ریزی در دو سطح منابع و مصارف تحلیل شود. از این رو، پرسش بنیادین این مطالعه بر این امر استوار است که اساساً منطق بودجه ریزی در کشور تا چه اندازه مبتنی بر رویکردهای اجتماعی است؟ و آیا این ساختار بودجه ریزی با در اختیار داشتن ابزارهای لازم حکمرانی در دو طرف منابع و مصارف، توانسته است نقش تنظیم گری اجتماعی خود را در مهار و کنترل نابرابری های اجتماعی به خوبی ایفا نماید؟ به بیان دیگر، نظام بودجه ریزی در طی یک دهه اخیر آیا تعهدی در قبال فقر و نابرابری در جامعه داشته است؟

برای پاسخ به این سؤال ها تلاش شده است؛ ساختار کلان بودجه ریزی در دو ساحت منابع و مصارف در طول حدوداً یک دهه مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد. به منظور درک بهتر مسئله، ابتدا یک تصویر کلی از ساختار بودجه ارائه می شود. به طوری که اجزای تأمین منابع عمومی دولت که به تفکیک شامل درآمدها، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی است؛ همچنین مصارف عمومی دولت که شامل پرداخت های هزینه ای، تملک دارایی های سرمایه ای و تملک دارایی های مالی است؛ مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد و با اتکا به اطلاعات کلان این دو بخش سعی می شود؛ پاسخ پرسش های پژوهش استخراج گردد.



۲. رویکرد نظری سیاست اجتماعی



مطالعه ادبیات موضوع در زمینه رویکرد نظری سیاست اجتماعی نشان می‌دهد که سیاست اجتماعی در یک تعریف کلی مداخله دولت در جامعه و اقتصاد برای حل «مسئله اجتماعی» است و به عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی و مهم آن مسئله‌ای است که امروزه سیاستگذاری اجتماعی نامیده می‌شود. اما به لحاظ نظری باید دید که دلایل مداخله دولت برای حل «مسئله اجتماعی» چه بوده است؟ آیا از منظر «نهادی» مسئله برجسته بوده یا مسائل «باز توزیع» مدنظر سیاست‌هاست؟ یا مهم «تحول اجتماعی» بوده و یا اینکه خود مسئله سیاستی محل مناقشه است؟

سیاستگذاری به مثابه ابزاری در جهت حل مسئله است، که می‌تواند مدد رسان باشد. از جمله اندیشمندان مطرح در حوزه سیاستگذاری می‌توان به توماس دای اشاره کرد. وی سیاستگذاری را چنین تعریف می‌کند: آنچه دولت انتخاب می‌کند که انجام دهد یا انجام ندهد. به واقع از نظر دای؛ عامل اصلی سیاستگذاری، دولت است [۲۳]. اگرچه در این رویکرد، روایتی مدیریتی از سیاستگذاری ارائه شده است که گویی بی‌توجه به امر اجتماعی بوده، اما شایسته است که اشاره شود؛ امروزه شرایط به گونه‌ای است که دولت‌ها تنها عامل اصلی سیاستگذاری نیستند؛ بلکه دولت یک بازیگر در کنار دیگر بازیگران در میدان سیاستگذاری اجتماعی بوده و نقش بازیگران غیردولتی در میدان سیاستگذاری بیشتر شده است. برخی همچون دنهارت به نقش سازمان‌های خصوصی در سیاستگذاری تأکید می‌کنند و بیان می‌دارند که بسیاری از جنبه‌های مهم سیاست‌ها، امروزه توسط این سازمان‌ها تعیین می‌شوند [۹]. علاوه بر بررسی عاملان سیاستگذاری‌ها، به مقوله الزامات و راهبردهای اجرایی سیاستگذاری و مدل‌های مطلوب آن نیز پرداخته شده است. برای نمونه در مقوله الزامات و راهبردهای اجرایی سیاستگذاری، محققانی همچون ساموئل استالی معتقدند که برای اجرای موفق سیاست‌های توسعه، باید به نقش بازار و مکانیسم‌های اقتصادی توجه نمود و از توجه بیش از حد به مکانیسم‌های سیاسی و قانونگذاری پرهیز کرد. دیگر عوامل مؤثر بر اجرای موفق سیاست‌ها از نظر این محقق عبارتند از: شفاف نمودن ابزار اندازه‌گیری نتایج سیاست، تدوین استانداردها و شاخص‌های یکسان، اجتناب از اجباری کردن استفاده از فناوری یا رویکردهای خاص برای اجرای سیاست، استفاده از رویکردهای تشویقی به جای رویکردهای دستوری، خاتمه بخشیدن به سیاست‌های غیر اثربخش، توجه به تمایلات و ترجیحات شهروندان و دخالت دادن هر چه بیشتر دولت‌های محلی در اجرای سیاست‌ها [۳۰]. برخی دیگر، بر فرایندها تأکید دارند و همچون کینگدام راه حل سیاستگذاری در مورد فقر مبتنی بر مسائل خاص را، اقدامات سیاستی و همگرایی بین آنها می‌دانند.

– **رویکرد فرایند سه گانه کینگدام:** این مدل، فرایندهای سیاستگذاری را به عنوان یک فرایند غیر خطی تعریف می‌کند. «کینگدام»^۱ (۱۹۹۶) سیاستگذاری را به صورت فرایندی تعریف می‌کند که تحت تأثیر جریان‌های سه گانه متمایز زیر قرار دارد. به استدلال کینگدام سیاستگذاری تحت تأثیر سه مرحله است:

(الف) جریان مسائل خاص: مسئله یا مسائل خاصی مورد توجه سیاستگذاران قرار می‌گیرد؛

(ب) راه حل: ایده‌های سیاستی با توجه به مسائل خاص مورد توجه قرار می‌گیرد؛

(ج) اقدامات سیاستی: تصمیم‌گیرندگان در مورد گزینه‌های سیاستی به بحث می‌پردازند.

زمانی یک اقدام سیاستی بهبود می‌یابد که جریان‌های سه گانه فوق با یکدیگر همگرا شوند و این همان چیزی است که «کینگدام» آن را «پنجره فرصت» می‌نامد. پنجره فرصت زمانی ایجاد می‌شود که «این سه جریان با هم تلاقی می‌کنند، دریچه‌ای برای راه حل مشکل مورد نظر از طریق اتخاذ تصمیم در نظر گرفته می‌شود و دریچه حل مشکل، زمانی باز می‌گردد که مشکل به صورت جدی خودنمایی کرده (جریان یکم)، از نظر سیاسی مطرح می‌شود (جریان دوم) و راه حل‌هایی برای آن ارائه گردد (جریان سوم). بدین ترتیب جریان‌های سه گانه برهم تأثیر می‌گذارند و از اثرات آنها بر یکدیگر، سیاست به دست می‌آید. اجرای سیاست اتخاذ شده نیز مرون این همگرایی و پیوستگی سه جریان فوق است [۶]. در این رویکرد از آنجا که مسائل جنبه مشاهده پذیر دارند و راه حل‌ها جنبه کلان، لذا برای سیاستگذاری‌های از بالا به پایین و از پایین به بالا می‌تواند مثرتر باشد. اقدامات سیاستی به مثابه برنامه‌هایی هستند که در قالب برنامه‌های کلان و خرد به اجرا درمی‌آیند. لذا، از منظر این تئوری درباره موضوع گزارش حاضر می‌توان گفت؛ مسئله توزیع و توجه به گروه‌های آسیب‌پذیر، مسئله خاص، راه حل‌های نظری چرخه دوم و اقداماتی که در قالب قانون بودجه به اجرا درآمده، اقدام سیاستی است.

– **رویکرد تعاملات چندوجهی:** ایده اصلی در نظریه تعامل های بستر مند این است که اجرای سیاست ها کاملاً متأثر از بستر موجود است. بستر به دو بخش بیرونی و درونی تقسیم می شود [۲۶]. در این رویکرد، سیاست گذاری اجتماعی در یک بستر چند بعدی مورد تحلیل قرار می گیرد. از این رو، سند بودجه در یک بستر کلان ملی به تحریر در آمده است که باید متناسب با بستر ساختاری (شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) تحلیل شود. این بستر ساختاری باید به نحوی با بستر ویژه که همان وضعیت های خاص گروهی/ قومی و شغلی/ طبقاتی است همگرا شود تا بتواند مهم ترین ذی نفع سیاست گذاری که همان کنشگران اجتماعی (زنان، کودکان، جوانان، سالمندان و ...) هستند را حمایت کند. لذا، ارزیابی قانون بودجه از یک سو، بر بسترهای شکل گیری برنامه در سطح کلان متمرکز است و از سوی دیگر بر بسترهای ویژه و نیازهای کنشگران؛ که از این منظر می توان نقد برنامه را به نظاره و تحلیل نشست.

– **رویکرد عقلانیت های سیاست گذاری پال:** پال^۱ (۲۰۱۰) [۲۹] به بحث عقلانیت در تحلیل سیاست ها می پردازد و از چهار نوع عقلانیت سخن به میان می آورد: عقلانیت قانونی،^۲ عقلانیت تجربی،^۳ عقلانیت هنجاری،^۴ و عقلانیت منطقی.^۵

عقلانیت قانونی به تحلیل تدوین و اجرای سیاست با توجه به سازگاری با قوانین و فرامین بالادستی اشاره دارد؛ بی توجهی به این امر امکان اجرای سیاست را تا حد زیادی کاهش می دهد. عقلانیت تجربی، اهمیت تحلیل سیاست را از منظر آثار و زمینه ها و منافع سیاست و توجه به تجربیات عملی کسب شده مورد توجه قرار می دهد. توجه به این عقلانیت موجب می شود که احتمال اتخاذ سیاست های عقلانی تر افزایش یابد و منافع بیشتری از سیاست حاصل شود. عقلانیت هنجاری به ارزش های موجود یا مطلوب جامعه در امر تدوین و تحلیل سیاست اشاره دارد. عقلانیت منطقی هم به سازگاری و هم افزایی سیاست های موجود و عدم تضاد آنها اشاره دارد (پال، ۲۰۱۰). لذا، از این منظر می توان گفت که بین قانون بودجه و اسناد بالادستی و سیاست های کلی و قوانین برنامه توسعه تجانس وجود دارد. عقلانیت تجربی به ما این امکان را می دهد که بتوانیم قوانین بودجه که واقع و اجرا شده را تحلیل کنیم که در عمل به آنچه تکلیف آن بوده نائل شده است یا خیر؟ و از منظر آثار و زمینه ها و منافع سیاست و توجه به تجربیات عملی کسب شده مورد توجه قرار گیرد. افزون بر این، عقلانیت هنجاری به ما کمک می کند که در پایین قانون بودجه توانسته است شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب را کاهش دهد و به ایده های مطروحه دست یابد یا خیر؟

– **رویکرد عقلانیت سیاست گذاری اسنلن:** این رویکرد همچون رویکرد پال بر عقلانیت سیاست گذاری تأکید دارد. اسنلن^۶ (۲۰۰۲) بر چهار نوع عقلانیت با چهار کارویژه خاص تأکید دارد که در سیاست گذاری ها باید به آنها توجه داشت. «اولین نوع، عقلانیت قانونی است که سیاست ها با اتکا به قانون اساسی و سایر قوانین، تدوین و اجرا، ارزیابی و تغییر و خاتمه پیدا کند». در عقلانیت اقتصادی گفته می شود که ابزار پاسخ به نیازها محدود است و هر چه از ابزارهای موجود استفاده بهینه تری شود، می توان به نیازهای بیشتری پاسخ گفت و هزینه های کمتری داشت. در عقلانیت سیاسی کشمکش بر سر سیاست هاست؛ و قدرت مجاب سازی طرف مقابل به وسیله رویه های رأی دهی و قانون گذاری انجام می شود. در عقلانیت حرفه ای برای تشخیص اهداف سیاستی، باید از رویکردهای تئوریک مناسب استفاده کرد. توجه به دانشی که ناشی از تجربیات عملی باشد، دانش عملی در مورد الگوهای رفتاری در بخش های مختلف و توجه به امکانات مداخلاتی دولت است. با توجه به این رویکرد عقلانیت اقتصادی، می توان گفت که به چه میزان برنامه ها توانسته اند از حیث هزینه/ فایده مثمر ثمر باشند و اینکه از حیث عقلانیت حرفه ای تا چه میزان برنامه ها حرفه ای بوده است. این سطح از عقلانیت در علت شناسی و مسئله شناسی قانون بودجه از منظر متخصصان، مدد رسان این پژوهش خواهد بود.

به طور کلی، سیاست اجتماعی در پی کنترل تضادهای ذاتی میان ذی مدخلان است. از این رو، هر تصمیم یا سیاستی، عده ای را متضرر و عده ای را منتفع می کند. تصمیماتی از عقلانیت برخوردارند که برندگان احتمالی آن بیشتر از بازندگان باشند؛ با این وجود برخی از تصمیمات این گونه نیستند. برای نمونه سیاست حذف ارز ترجیحی و افزایش قیمت حامل های انرژی و ...، طبقات پایین و متوسط را متضرر می کند. در واقع

1. Pal
2. Legal
3. Empirical
4. Normative
5. Logical
6. Snellen



بازندگان این تصمیم زیاد هستند و تنها طبقه مرفه و احتمالاً خود دولت در کوتاه‌مدت از آن منتفع می‌شوند. همچنین برای بازندگان نیز اقداماتی طراحی شود که ضرر و زیان آنها را کاهش داده و آنها را به سطحی از مزایا برساند. نباید به‌نحوی تصمیم‌گیری شود که اقشار آسیب‌پذیر همیشه جزء بازندگان قرار گیرند. وجود عقلانیت اجتماعی در سیاست‌گذاری سبب می‌شود تصمیم‌سازی‌ها حکمت بنیان و به‌دور از ملاحظات سلیقه‌ای صورت پذیرد. سیاست‌پژوهی با رویکرد اجتماعی می‌تواند تناقضات ذاتی میان ذی‌مدخلان را کاهش دهد و حتی در جاهایی تبعیض روا ایجاد نماید. تبعیض روا برای بازندگان است که سال‌ها از ریل قطار توسعه جامانده‌اند تا به این وسیله به حدی از مزایا برسند. به بیان دیگر، سیاست اجتماعی در پی کنترل و خنثی‌سازی تمرکز قدرت است و زمانی تحقق می‌یابد که فرایند ارزیابی تأثیرات اجتماعی به‌عنوان جزئی از فرایند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در نظر گرفته و عملیاتی شود. سیاست اجتماعی به زبان عامیانه «بی‌گدار به آب زدن» است. مفاهیمی از قبیل رهایی‌بخشی، شنیدن صدای بی‌صداها، نزدیک شدن به عدالت و مقابله با عوامل فسادزا، پرهیز از تعجیل و تأخیر در تصمیم‌گیری و واقعیت‌اندیشی از مفاهیمی است که سیاست اجتماعی را قابل فهم‌تر می‌سازد.

مطالعات ارزیابی تأثیرات اجتماعی (اتا) از جمله نحله‌های فکری مکمل سیاست اجتماعی هستند و به‌نوعی می‌توان گفت سیاست اجتماعی از مسیر التزام‌بخشی و پایبندی به نتایج ارزیابی تأثیر اجتماعی سیاست‌ها و مداخلات تجلی و تحقق پیدا می‌کند. در این چارچوب، فهم سازوکارهای ارزیابی تأثیر اجتماعی ضرورت می‌یابد [۲۴]. لذا در ادامه گزارش، این حوزه کاربردی بیشتر تشریح می‌شود.

ارزیابی تأثیر اجتماعی: موضوع ارزیابی تأثیر و پیوست اجتماعی بیشتر از آنکه ساحتی نظری داشته باشد، ماهیتی نظری-روشی دارد و در چارچوب تکنیک‌های علمی سیاست‌پژوهی معنا می‌شود. ارزیابی تأثیر اجتماعی، یکی از حوزه‌های فرعی علوم اجتماعی است که با ایجاد مبنایی علمی، امکان ارزیابی نظام‌مند، تأثیرات یک پدیده را پیش از بروز او همچنین در حین اجرا و پس از اجرا، بر کیفیت زندگی افراد و اجتماعاتی فراهم می‌کند که محیط آنها تحت تأثیر تغییر سیاست و خط‌مشی قرار دارد [۲].

محققان در اجرای ارزیابی تأثیر اجتماعی از روش‌های علوم اجتماعی استفاده می‌کنند و شیوه‌های مداخله عمومی و نظرخواهی از افراد تأثیرپذیر از پروژه‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌ها را به‌عنوان مکمل به کار می‌برند [۷]. بنابراین ارزیابی تأثیرات اجتماعی علاوه بر کاربرد در پروژه‌های عمرانی قابل رؤیت و ملموس، در سیاست، برنامه و طرح نیز کاربرد داشته و پیامدهای اجتماعی این اقدامات بر جامعه را مورد بررسی قرار می‌دهد. تأثیر اجتماعی طبق تعریف کمیته بین‌سازمانی اصول و دستورالعمل‌های ارزیابی تأثیر اجتماعی، عبارت است از: «پیامدهای هرگونه اقدام عمومی یا خصوصی برای مردم، که شیوه زندگی روزانه، کار و تفریح، روش برقراری ارتباط آنها با یکدیگر، نحوه سازماندهی برای برآورده کردن نیازهایشان و به‌طور کلی شیوه عمل آنها به‌عنوان اعضای جامعه را تغییر می‌دهد. این اصطلاح همچنین تأثیرات فرهنگی تغییرات (به‌وجود آمده در) هنجارها و عقایدی را دربرمی‌گیرد که شناخت افراد از خود و جامعه‌شان را هدایت کرده و معقول می‌سازد» [۲]. از این منظر می‌توان تغییرات در متغیرهای فرهنگی را نیز در شمار متغیرهای مورد بررسی در ارزیابی تأثیرات اجتماعی قلمداد نمود [۱۴].

در زمینه ارزیابی تأثیرات اجتماعی، ارزیابی عموماً معنایی غیرمعمول دارد و ارزیابی تأثیرات قبل از وقوع تأثیرات انجام می‌شود. به عبارت دیگر، ارزیابی تأثیرات اجتماعی (اتا) اغلب امری پیش‌بینی‌کننده است تا تجربی که سعی دارد با شناسایی تأثیرات احتمالی قبل از وقوع، به روند برنامه‌ریزی کمک کند. برآورد تأثیرات احتمالی آینده، براساس دانش تجربی موجود درباره تأثیر فعالیت مشابه در گذشته است. ونکلی در این خصوص بیان می‌کند:

امروزه، هدف از اتا حصول اطمینان از این امر است که توسعه‌ها (یا مداخلات برنامه‌ریزی شده‌ای) که اتفاق می‌افتد، منافع را به حداکثر برسانند و هزینه‌های توسعه را به‌ویژه هزینه‌هایی که جامعه متحمل می‌شود، به حداقل کاهش دهند. غالباً، این هزینه‌ها (عوامل خارجی) به‌اندازه کافی توسط تصمیم‌گیرندگان، مقامات نظارتی و توسعه‌دهندگان در نظر گرفته نمی‌شود. بخشی از آن به این دلیل است که به راحتی قابل شناسایی، سنجش و اندازه‌گیری نیستند. با شناسایی تأثیرات قبلی، می‌توان تصمیمات بهتری در مورد اینکه چه مداخلاتی، چگونه باید ادامه یابد، اتخاذ کرد. برای به حداقل رساندن آسیب و به حداکثر رساندن منافع، می‌توان اقدامات کاهش و طراحی مجدد انجام داد. با ارتقای فرایندهای مشارکتی می‌توان به اینکه چه نوع توسعه‌ای مناسب یک جامعه است، توجه بیشتری داشت [۲۷].

بکر اتا را «فرایند شناسایی تأثیرات آتی یک فعالیت جاری یا پیشنهاد شده» تعریف کرده است [۲۵]؛ بنابراین اتا در ماهیت خود نوعی آینده‌نگری خواهد داشت و قرار است آینده جامعه را براساس اقدام برنامه‌ریزی شده و یا در حال اجرا پیش‌بینی کند.

بیان این نکته اهمیت دارد که با توجه به تعریف بکر، ارزیابی تأثیر اجتماعی می‌تواند برای یک فعالیت پیشنهاد شده نیز اجرا گردد. بنابراین

انجام آن برای یک سیاست و برنامه نیز دارای کارکرد بوده و اگر به ابعاد گسترده آن (سیاست) و همچنین به قابلیت ارائه پیشنهادهاى اجتنابى یک اتای سیاستى توجه شود، اهمیت انجام آن بر انواع دیگر اتا قابل مشاهده خواهد بود. در این ارتباط فرانک ونکلی^۱ نیز بر آورد پیامدهاى اجتماعى را فرایندى مى داند برای تحلیل (پیش بینی، برآورد و بازاندیشی) و مدیریت عواقب خواسته و ناخواسته مداخلات برنامه ریزی شده (سیاست ها، برنامه ها، طرح ها^۲ و پروژه ها^۳) برای محیط انسانی و هر گونه فرایند تغییر اجتماعى ناشی از این مداخلات به نحوى که محیط انسانی و زیستى - فیزیکی پایدارتر و عادلانه تر پدید آورد [۳]؛ بنابراین آنچه قابل تأکید است کاربرد اتا برای تمامی اقدامات توسعه ای است که برای آن تصمیم گیری، برنامه ریزی، طراحی و یا فعالیت های عملیاتی انجام شده است. این رویکرد مطالعاتی بر این نظر است که قلمروهای نظام اجتماعى باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست ها و برنامه های دیگر دستگاه ها و بخش های اقتصادى و سیاسى برخوردار باشند؛ به طوری که تصمیمات و مداخلات مبتنى بر یک منطق اجتماعى و عقلانى توجیه شوند.

بانک جهانى (۲۰۰۸) [۳۱] در دو دهه اخیر بر صورت های دیگرى از ارزیابى تأثیر، تأکید ورزیده که با نام های متفاوتى از اتا جدا شده اند. «تحلیل فقر و تأثیر اجتماعى»^۴ یکی از این گرایش هاست. این نوع تحلیل اثرات توزیعى اصلاح سیاست ها بر رفاه گروه های مختلف را بررسی مینماید یعنى کسانى را که تحت تأثیر این اصلاحات قرار مى گیرند و خطرات این اصلاحات برای فقرا و گروه های آسیب پذیر را شامل مى شود؛ مبنای مطالعات این حوزه است. این حوزه از مطالعات ارزیابى تأثیر یکی از مهم ترین و مرتبط ترین حوزه هایى است که در حوزه ارزیابى تأثیر اجتماعى بودجه مورد نظر خواهد بود. اگر چه بعید است بحث پیرامون صورت های مختلف اتا به اجماع درباره حدود مرز این حوزه مطالعاتى بینجامد، ولی ماهیت بین رشته ای اتا را بیشتر آشکار مى سازد. صرف نظر از اینکه تمام صورت های ارزیابى بر شمرده شده را جزئى از اتا و پیوست اجتماعى بدانیم یا ندانیم؛ اتا در حداقل ترین شکل خود نیز دانشى بین رشته ای است.

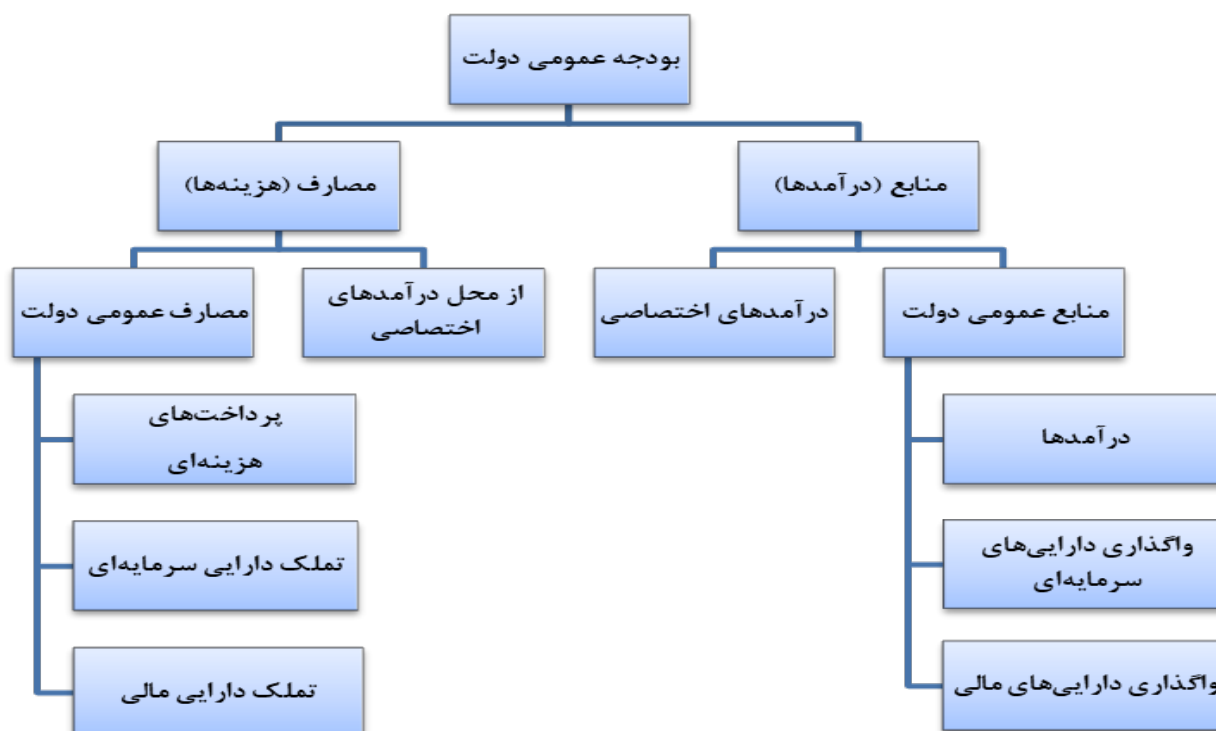
۳. تصویر کلان بودجه



بودجه، مهم ترین سند مالی کوتاه مدت دولت است که پیش بینی های دولت مردان از فضای اقتصادى - سیاسى آتى کشور را به نمایش مى گذارد. بودجه دولت به عنوان اصلی ترین کانال باز توزیع منابع، شواهد واقعى از اهداف اجتماعى و سیاسى دولت مردان را در معرض دید قرار مى دهد. سیاستگذار در پایان هر سال در قالب قانون بودجه، برنامه ریزی دولت را در خصوص چگونگی سیاستگذاری ها و نحوه تأمین مالی آنها برای سال آینده ارائه مى کند. علاوه بر اثرى که بودجه به عنوان یک ابزار سیاسى دارد، نحوه تأمین مالی بودجه، تخصیص و توزیع مصارف آن دارای پیامدهاى رفاهى و اجتماعى گسترده ای خواهد بود. به منظور درک بهتر از وضعیت بودجه عمومى دولت یک تصویر کلی از ساختار آن در شکل ۱ به نمایش گذاشته شده است. همان طور که در شکل ۱ مشاهده مى شود، بودجه عمومى دولت شامل دو طرف منابع و مصارف است. اجزای منابع عمومى دولت به تفکیک شامل درآمدها، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی است. همچنین مصارف عمومى دولت شامل پرداخت های هزینه ای، تملک دارایی های سرمایه ای و تملک دارایی های مالی است.

1. Frank Vanclay
2. Politics
3. Programs
4. Plans
5. Projects
6. Poverty and Social Impact Analysis

شکل ۱. ساختار کلی بودجه عمومی دولت



قانون بودجه به صورت یک تراز از منابع و مصارف دولت طی سال آتی به طور متوازن نوشته می‌شود؛ به عبارتی، دریافتی‌های دولت (شامل مالیات‌ها، عایدات نفتی و سایر درآمدها) و پرداختی‌های دولت (شامل هزینه‌های مصرفی، هزینه‌های سرمایه‌گذاری و بازپرداخت تعهدات و دیون) باید در دو طرف تراز بودجه با یکدیگر برابر باشند. هرچند در عمل ممکن است ارقام برآورد شده در بودجه تحقق نیابد، به خصوص در شرایطی که پرداخت‌های دولت از دریافت‌های آن بیشتر باشد، دولت با کسری بودجه مواجه می‌شود. در ادامه سعی می‌شود تصویری از ارقام قوانین بودجه طی دوره مورد مطالعه ارائه شود. به همین منظور، در بخش اول منابع عمومی دولت و پس از آن مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۲۱۴۰ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۳. ارقام کلان بودجه

در این مطالعه روند بودجه‌ریزی کل کشور برای سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نمایش داده شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که بودجه کل کشور در طی ۸ سال اخیر، بیش از ۵ برابر شده که طی سه سال اخیر شتاب بیشتری گرفته و همواره بیشتر از ۳۰ درصد افزایش را تجربه کرده است. البته بخشی از این روند ناشی از شتاب گرفتن تورم به جهت اصلاحات اقتصادی در سال‌های اخیر است، که در ادامه رابطه بین بودجه و تورم بیشتر مورد بحث قرار خواهد گرفت. همچنین سهم بودجه عمومی دولت از بودجه کل کشور روندی رو به افزایش داشته و از حدود ۳۳ درصد به ۴۴ درصد رسیده است. به طور متقابل، سهم بودجه شرکت‌های دولتی کاهش یافته و از ۶۷ درصد به ۵۶ درصد رسیده است. اگرچه سند بودجه از دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها تشکیل شده است و متناسب با رویه‌ها، این دو بخش هر ساله در لایحه و قانون بودجه قرار دارند، بنابر نظر تحلیل گران اقتصادی [۱۵]، تجمیع و محاسبه این دو بخش بودجه باهم، به دور از منطق تحلیل فنی، حقوقی و اجرایی است. زیرا معتقدند که بودجه شرکت‌های دولتی ماهیت بودجه‌ای ندارد. بودجه شرکت‌های دولتی نشان‌دهنده حجم عملیات شرکت در یک سال است، اما بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی نشان‌دهنده مبلغی است که دستگاه مورد نظر در سال مزبور از خزانه دولت دریافت و صرف خواهد کرد. لذا مقایسه بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه

سایر دستگاه‌های اجرایی اساساً فاقد وجاهت است. حتی جمع نمودن این دو مبلغ نیز به دلیل تفاوت ماهوی فاقد معناست (هر چند مطابق قوانین کشور، رقم بودجه کل کشور از حاصل جمع بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی به دست می‌آید). اما نکته حائز اهمیت در این رابطه این مسئله است که بالاخره اکنون رقم بودجه کشور دارای ابهام است و این ابهام و سردرگمی مسئله‌های سیاستی است که اتفاقاً این وضعیت بستری برای خلق روایتها و افشاگریهایی علیه متولیان امر ایجاد میکند که اساساً فرساینده سرمایه اجتماعی هستند. لذا بنا به دلایل پیش گفته، اصلاح تعریف بودجه کل کشور در قوانین مربوط و شفافسازی بودجه شرکت‌های دولتی ضرورتی انکارناپذیر است.

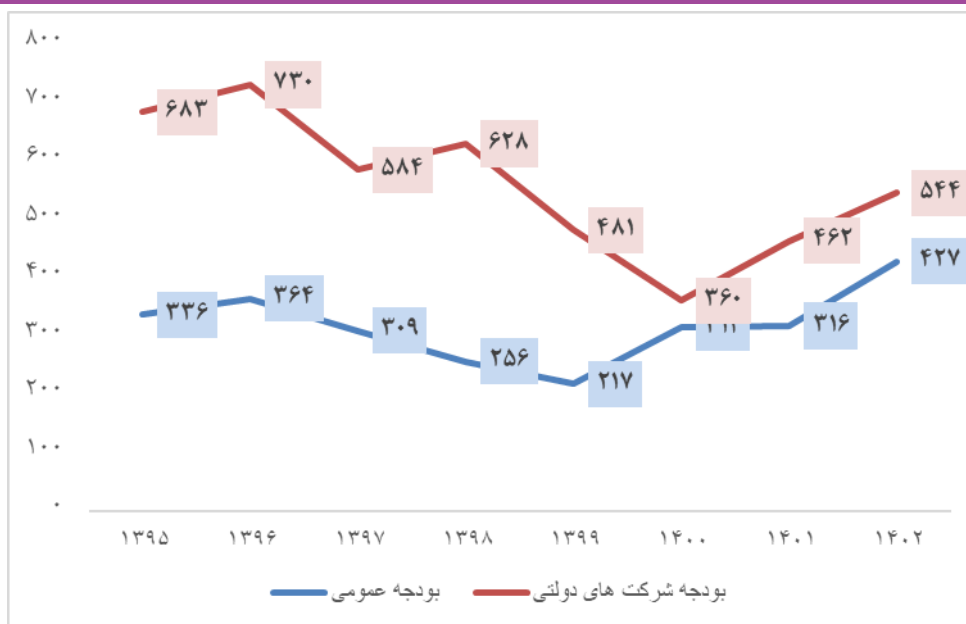
جدول ۱. ارقام بودجه کل کشور طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - ارقام به هزار میلیارد تومان

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	میزان تغییرات (برابر) (۱۳۹۵-۱۴۰۲)
بودجه کل کشور	۹۷۸٫۶	۱۱۵۲٫۵	۱۲۲۳٫۲	۱۷۴۴٫۳	۲۰۲۶٫۷	۲۸۸۲٫۳	۳۷۵۸٫۸	۴۹۹۴٫۷	۵٫۱
رشد بودجه کل کشور	۱۵٫۶	۱۷٫۸	۶٫۱	۴۲٫۶	۱۶٫۲	۴۲٫۲	۳۰٫۴	۳۲٫۹	
بودجه عمومی دولت	۳۳۵٫۵	۳۹۸٫۹	۴۴۳٫۹	۵۲۰٫۰	۶۴۹٫۸	۱۳۷۳٫۸	۱۵۲۷٫۴	۲۲۶۳٫۵	۶٫۷
رشد بودجه عمومی دولت	۲۲٫۳	۱۸٫۹	۱۱٫۳	۱۷٫۲	۲۵٫۰	۱۱۱٫۴	۱۱٫۲	۴۸٫۲	
سهم بودجه عمومی دولت از بودجه کل کشور	۳۲٫۹	۳۳٫۳	۳۴٫۶	۲۸٫۹	۳۱٫۱	۴۶٫۶	۴۰٫۶	۴۴٫۰	
منابع عمومی	۲۹۴٫۴	۳۴۶٫۸	۳۸۶٫۸	۴۴۸٫۶	۵۷۱٫۰	۱۲۷۷٫۹	۱۳۹۴٫۱	۲۰۸۲٫۳	۷٫۱
رشد منابع عمومی	۲۴٫۶	۱۷٫۸	۱۱٫۵	۱۶٫۰	۲۷٫۳	۱۲۳٫۸	۹٫۱	۴۹٫۴	
سهم منابع عمومی از بودجه عمومی دولت	۸۷٫۸	۸۶٫۹	۸۷٫۱	۸۶٫۳	۸۷٫۹	۹۳٫۰	۹۱٫۳	۹۲٫۰	
درآمدهای اختصاصی	۴۱٫۱	۵۲٫۱	۵۷٫۱	۷۱٫۴	۷۸٫۸	۹۵٫۸	۱۳۳٫۲	۱۸۱٫۲	۴٫۴
رشد درآمدهای اختصاصی	۷٫۸	۲۶٫۸	۹٫۵	۲۵٫۱	۱۰٫۳	۲۱٫۶	۳۹٫۰	۳۶٫۰	
بودجه شرکت‌های دولتی	۶۸۲٫۸	۸۰۰٫۵	۸۳۹٫۱	۱۳۷۷٫۱	۱۴۳۶٫۳	۱۵۷۱٫۳	۲۲۳۱٫۴	۲۸۸۳٫۹	۴٫۲
رشد بودجه شرکت‌های دولتی	۱۳٫۴	۱۷٫۲	۴٫۸	۵۲٫۲	۱۲٫۵	۹٫۴	۴۲٫۰	۲۹٫۲	
سهم بودجه شرکت‌های دولتی از بودجه کل کشور	۶۷٫۱	۶۶٫۷	۶۵٫۴	۷۱٫۱	۶۸٫۹	۵۳٫۴	۵۹٫۴	۵۶٫۰	

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

در تحلیل روندهای شاخص‌های بودجه، مهم‌تر از ارقام اسمی، ارقام حقیقی هستند. ارقام حقیقی اثر تورم را از روند خارج می‌کنند و اطلاعات دقیق‌تری را ارائه می‌دهند. برای مثال با وجود اینکه بودجه عمومی کشور به‌طور اسمی رشد قابل توجهی داشته است؛ اما ارقام حقیقی سال ۱۳۹۵، تنها ۲۷ درصد رشد کرده که به معنی رشد متوسط سالیانه ۳ درصدی است. همان‌طور که از شکل زیر مشخص است رشد بودجه عمومی در نیمه دوم دهه ۹۰ نزولی بوده و از ابتدای قرن جدید شمسی رشد کرده است. یعنی به‌رغم اینکه به‌طور اسمی بودجه عمومی دولت متورم شده، اما به‌لحاظ حقیقی رشد اندکی را نشان می‌دهد و این به معنی این است که تورم حتی بخش اعظمی از رشد بودجه عمومی را بلعیده است. در مورد شرکت‌ها اوضاع وخیم‌تر است؛ چرا که بودجه حقیقی شرکت‌های دولتی در طی سال‌های مورد بررسی، رشد منفی داشته است. بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۳۹۵ حدود ۲۰ درصد کاهش پیدا کرده و از تورم عقب مانده است.

شکل ۲. نمودار ارقام حقیقی بودجه



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی

۲-۳. منابع عمومی دولت

اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک شامل درآمدها (مالیات و سایر درآمدها)، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی بوده که در جدول ۲ جزئیات ارقام آنها در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود؛ ارقام برآوردی مربوط به درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در قوانین بودجه سالانه روند روبه رشدی داشته است؛ به‌طوری‌که در طی هشت سال مورد بررسی، **درآمدهای برآورد شده در قوانین بودجه حدود ۷ برابر شده و منابع پیش‌بینی شده قابل استحصال از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای بیش از ۹ برابر شده است.**

به‌طور دقیق‌تر برآورد منابع حاصل از گروه «درآمدها» در قوانین بودجه روند افزایشی مداومی داشته، اگرچه در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ شاهد رشد متوسط سالیانه ۱۸ درصدی هستیم، اما در سال‌های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۲ هر ساله رشدی بیش از ۵۰ درصد را تجربه کرده است. منابع برآورد شده از محل **واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای** نیز روند افزایشی اما در مجموع نوسانی داشته است؛ به‌طوری‌که در برخی سال‌ها رشد متوسط ۴۰ درصد تجربه شده و سال‌هایی نظیر ۱۳۹۷ برآورد منابع از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال قبل کاهش یافته است. این موضوع به‌طور عمده از وضعیت بازار جهانی نفت تأثیر می‌پذیرد.

سومین محل منابع عمومی دولت، **واگذاری دارایی‌های مالی** بوده که ارقام برآورد شده این گروه از منابع در قوانین بودجه نوسان بیشتری داشته است. در حالی‌که هر چند طی هشت سال مطالعه مورد بررسی این گروه از منابع، بیش از ۵ برابر شده، اما باید اشاره داشت روند تغییرات آن پرنوسان بوده است، به‌طوری‌که در یک سال با بیش از ۲۴۰ درصد رشد نسبت به قانون سال قبل برآورد شده و در برخی سال‌ها با رشد منهای ۶۵۸ درصد نسبت به سال قبل برآورد شده است.

گفتنی است، در قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم درآمدها از منابع عمومی دولت ۵۰٫۶ درصد بوده و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی به‌ترتیب سهم ۳۵٫۲ و ۱۴٫۲ درصدی داشته‌اند.

جدول ۲. ترکیب منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - ارقام به هزار میلیارد تومان

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	میزان تغییرات (۱۳۹۵-۱۴۰۲)
درآمدها	۱۵۷,۴	۱۷۴,۱	۲۱۶,۲	۲۳۹,۰	۲۸۸,۸	۴۵۴,۹	۶۹۹,۶	۱۰۵۴,۱	۶,۷
رشد	۲۲,۱	۱۰,۶	۲۴,۲	۱۰,۵	۲۰,۸	۵۷,۵	۵۳,۸	۵۰,۷	
سهم درآمدها از منابع عمومی دولت	۵۳,۵	۵۰,۲	۵۵,۹	۵۳,۳	۵۰,۶	۳۵,۶	۵۰,۲	۵۰,۶	
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۹,۱	۱۱۹,۰	۱۰۷,۶	۱۵۸,۵	۱۰۷,۵	۳۹۵,۵	۵۱۷,۶	۷۳۲,۲	۹,۳
رشد	۴۰,۰	۵۰,۵	-۹,۶	۴۷,۴	-۳۲,۲	۲۶۸,۰	۳۰,۹	۴۱,۴	
سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت	۲۶,۹	۳۴,۳	۲۷,۸	۳۵,۳	۱۸,۸	۳۱,۰	۳۷,۱	۳۵,۲	
واگذاری دارایی‌های مالی	۵۸,۰	۵۳,۷	۶۳,۰	۵۱,۱	۱۷۴,۷	۴۲۷,۵	۱۷۶,۹	۲۹۶,۰	۵,۱
رشد	۶۷,۰	-۷,۳	۱۷,۴	-۱۹,۰	۲۴۲,۱	۱۴۴,۷	-۵۸,۶	۶۷,۳	
سهم واگذاری دارایی‌های مالی از منابع عمومی دولت	۱۹,۷	۱۵,۵	۱۶,۳	۱۱,۴	۳۰,۶	۳۳,۵	۱۲,۷	۱۴,۲	
جمع منابع عمومی دولت	۲۹۴,۴	۳۴۶,۸	۳۸۶,۸	۴۴۸,۶	۵۷۱,۰	۱۲۷۷,۹	۱۳۹۴,۱	۲۰۸۲,۳	۷,۱
رشد	۲۲,۳	۱۸,۹	۱۱,۳	۱۷,۲	۲۵,۰	۱۱۱,۴	۱۱,۲	۴۸,۲	

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

برای اینکه تصویر دقیق‌تری از ترکیب منابع عمومی بودجه داشته باشیم؛ اجزای عمده هر کدام از منابع عمومی دولت را مورد بررسی قرار می‌دهیم. همان‌طور که ملاحظه می‌شود در جدول ۳، اجزای عمده هر کدام از محل‌های منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نشان داده شده است. در گروه درآمدها که شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارت‌ها و درآمدهای متفرقه است، عمده‌ترین رقم مربوط به درآمدهای مالیاتی است. به‌طوری‌که، **در قوانین بودجه سالانه، به‌طور متوسط ۷۰ درصد این گروه را درآمدهای مالیاتی شکل می‌دهد. ضمن اینکه در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سهم درآمدهای مالیاتی از گروه درآمدها به حدود ۸۵ درصد رسیده است.** پیشتر مشاهده شد که در طی هشت سال مورد بررسی این مطالعه، برآورد منابع عمومی دولت از محل گروه درآمدها ۶,۷ برابر شده و همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود درآمدهای مالیاتی به‌عنوان عمده‌ترین جزء این گروه نیز در طی دوره مورد بررسی این مطالعه ۸,۶ برابر شده است. البته باید اشاره کرد طی سه سال اخیر، رشد درآمدهای مالیاتی شدت گرفته و همواره بیش از ۶۰ درصد بوده است.

اگرچه در بین منابع بودجه‌ای تأکید بر درآمدهای پایدار مالیاتی است، اما رشد درآمدهای مالیاتی باید متناسب با رشد اقتصادی باشد و در زمانی که اقتصاد در شرایط رکودی است، فشار بیش از حد به درآمدهای مالیاتی می‌تواند به‌شدت گرفتن رکود دامن‌بزند و عرصه‌های اجتماعی و اقتصادی جامعه با شوک‌های اقتصادی پی‌درپی مواجه شوند. علاوه بر این، مسئله مهم‌تر این است که روند افزایش درآمدهای مالیاتی بدون توجه به میزان تاب‌آوری جامعه، عاملی مؤثر برای فشارهای اجتماعی است. نظام مالیاتی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین تنظیم‌گرهای اجتماعی-اقتصادی و در شرایطی که وضعیت اجتماعی جامعه با ثبات و سطح اعتماد نهادی مطلوب باشد، می‌تواند از این امکان به‌عنوان پروژه مشترک دولت و جامعه برای تنظیم‌گری اجتماعی استفاده کرد. به این معنا که مالیات به‌عنوان ابزاری برای مهار و کنترل شکاف طبقاتی مورد استفاده قرار گیرد. اما در شرایطی که جامعه و دولت همچنان بر سر نظام مالیاتی به‌عنوان پروژه مشترک به تفاهم نرسیده باشند و مالیات را به‌مثابه فشار دولت بر جامعه تلقی کنند، روند افزایش مالیات بدون توجه به شرایط اجتماعی حاکم بر جامعه (فرسایش سرمایه اجتماعی، ظرفیت محدود در ایجاد کنش جمعی) چندان قابل توجیه نیست و امکان ظهور بحران‌ها و نابسامانی‌های اجتماعی را در پی خواهد داشت. بنابراین مهم‌ترین اقدام در این زمینه، تلاش برای ارائه تعریف اجتماعی از مالیات به‌منظور اقناع جامعه



ضروری است. به این معنا که مالیات گرچه ماهیتی اقتصادی دارد، اما کنشی اجتماعی و تعاملی است و نیازمند وجود سطحی از اعتماد نهادی میان دولت و جامعه است که مالیات به عنوان پروژه مشترک میان دولت و جامعه تلفی شود و از این طریق بتوان امکانی برای بهره‌گیری از ابزار مالیاتی به منظور تحقق نظام تنظیم‌گر اجتماعی فراهم کرد. چراکه نظام مالیاتی و بودجه‌ریزی به عنوان عرصه‌های مالی دولت در ظاهر ماهیتی صرفاً اقتصادی دارند، اما در عین حال امکان تحقق کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی از طریق آنها بیش از سایر فعالیت‌های دولت است؛ لذا، به میزانی که نظام مالیاتی و بودجه‌ای مبتنی بر حساسیت به شاخص‌های وضعیت اجتماعی تدوین و صورت‌بندی شوند، می‌تواند کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی ایفا کند.

در گروه منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی، منابع حاصل از فروش و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، بزرگ‌ترین جزء مربوط به منابع حاصل از فروش نفت و فراورده‌های نفتی است. به طوری که حدود ۹۰ درصد از منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از محل فروش درآمدهای نفتی و فراورده‌های نفتی تأمین می‌شود. همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده می‌شود؛ برآورد درآمدهای استحصال از محل فروش نفت و فراورده‌های نفتی در طی دوره مورد بررسی ۸,۴ برابر شده است؛ اما آنچه در خصوص این جزء از گروه منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای قابل توجه است، نوسانات عمده در رشد رقم مورد پیش‌بینی در قوانین بودجه است. به طوری که در برخی سال‌ها درآمد قابل استحصال از این جزء رشدی بیش از ۵۰۰ درصدی نسبت به رقم سال قبل داشته و در برخی سال‌ها رقم مورد برآورد کاهشی حدود ۶۳ درصد نسبت به رقم پیش‌بینی شده در قانون سال قبل داشته است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل نوسان این جزء منابع عمومی دولت طی این سال‌ها، شدت گرفتن تحریم‌های نفتی و مالی کشور بود. اگرچه علاوه بر شرایط تحریمی، این جزء از منابع ماهیت نوسانی نیز دارد، چراکه وابسته به وضعیت بازار جهانی نفت و شرایط بازار داخلی ارز است و از نوسانات هر دو تأثیر می‌پذیرد.

گروه واگذاری دارایی‌های مالی شامل منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی، منابع حاصل از استفاده از تسهیلات خارجی، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، منابع حاصل از برگشتی پرداخت‌های سال‌های قبل، منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی، منابع حاصل از سایر واگذاری‌ها و در قوانین اخیر منابع حاصل از واگذاری معادن و طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. در این گروه از منابع عمومی دولت، بزرگ‌ترین اجزا شامل منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی است. چنانچه در جدول ۳ مشاهده می‌شود منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی به طور متوسط سهم ۶۰ درصدی دارد. اگرچه در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به طور متوسط سهم ۱۵ درصدی داشته، در سه سال اخیر سهم این جزء به طور متوسط به ۴۰ درصد رسیده است. نکته قابل توجه این است که منابع برآوردی از اجزاء مربوط به واگذاری دارایی‌های مالی روند نوسانی دارد که به نظر می‌رسد به طور عمده تحت تأثیر نوسانات سایر منابع عمومی دولت و به ویژه منابع حاصل از فروش نفت بوده است. به طوری که در سال‌هایی که پیش‌بینی دولت دال بر احتمال کاهش درآمدهای نفتی بوده، برآورد این گروه از منابع عمومی دولت رشد بالاتری نسبت به سال قبل داشته است. علاوه بر این، نقش ترازکننده بودجه را (هرچند به شکل ظاهری) نیز بازی می‌کند. به عبارتی، وقتی سمت مصارف رشد بالایی را تجربه کرده و برآورد دو جزء دیگر از منابع عمومی دولت به اندازه رشد مصارف نیست، رقم واگذاری دارایی‌های مالی به شکل بیش برآورد درج می‌شود تا بودجه به صورتی تراز تنظیم شود. این رویه در تراز کردن بودجه با عنوان کسری بودجه پنهان تبیین می‌شود؛ چراکه دولت می‌داند منابع مالی پایدار متناسب با قابلیت و پتانسیل اقتصاد، برای تأمین مصارف در اختیار نخواهد داشت، لذا از واگذاری دارایی مالی که در واقع همان استقراض است به عنوان ترازکننده استفاده می‌کند که پیامدهای منفی خود را از ابعاد اقتصادی و اجتماعی به همراه خواهد داشت که در بخش‌های آتی به آن پرداخته خواهد شد.

جدول ۱.۳. اجزای عمده هر کدام از محل های منابع عمومی دولت در قوانین بودجه سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - ارقام به هزار میلیارد تومان

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	میزان تغییرات (۱۳۹۵-۱۴۰۲)
درآمدهای مالیاتی	۱۰۳,۸	۱۱۶,۵	۱۱۴,۱	۱۷۲,۵	۲۰۴,۵	۳۲۵,۲	۵۶۱,۷	۸۹۴,۵	۸,۶
رشد	۱۷,۵	۱۲,۲	۲۲,۰	۲۱,۴	۱۸,۵	۵۹,۰	۷۲,۷	۵۹,۲	
سهم درآمدهای مالیاتی از درآمدها	۶۶,۰	۶۶,۹	۶۵,۷	۷۲,۲	۷۰,۸	۷۱,۵	۸۰,۳	۸۴,۹	
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۲۳,۹	۲۷,۶	۳۷,۷	۲۷,۵	۴۱,۲	۴۸,۵	۸۷,۵	۱۰۴,۵	۴,۴
رشد	۹,۶	۱۵,۴	۳۶,۹	-۲۷,۰	۴۹,۸	۱۷,۷	۸۰,۳	۱۹,۵	
سهم درآمدهای حاصل از مالکیت دولت از درآمدها	۱۵,۲	۱۵,۸	۱۷,۵	۱۱,۵	۱۴,۳	۱۰,۷	۱۲,۵	۹,۹	
منابع حاصل از نفت و فراورده های نفتی	۵۳,۷	۷۴,۵	۱۱۳,۹	۱۰۱,۰	۱۵۳,۱	۵۶,۹	۳۴۹,۳	۴۸۴,۴	۸,۴
رشد	۳۸,۶	۵۲,۹	-۱۱,۳	۵۱,۵	-۶۲,۸	۵۱۳,۴	۳۸,۷	۲۸,۸	
سهم از واگذاری دارایی های سرمایه ای	۹۴,۲	۹۵,۸	۹۳,۹	۹۶,۶	۵۳,۰	۸۸,۳	۹۳,۶	۸۵,۲	
منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۴۰,۰	۳۴,۵	۳۸,۵	۴۳,۰	۸۸,۰	۱۳۲,۵	۱۰۳,۰	۱۸۷,۰	۴,۷
رشد	۲۶۳,۶	-۱۳,۷	۱۱,۶	۱۱,۷	۱۰۴,۷	۵۰,۶	-۲۲,۳	۸۱,۶	
سهم از واگذاری دارایی های مالی	۶۹,۰	۶۴,۲	۶۱,۱	۸۴,۲	۵۰,۴	۳۱,۰	۵۸,۲	۶۳,۲	
منابع حاصل از واگذاری شرکت های دولتی	۱۶,۱	۱۰,۲	۶,۸	۴,۷	۱۱,۶	۲۵۵,۹	۷۱,۰	۱۰۶,۰	۶,۶
رشد	-۸,۸	-۳۶,۸	-۳۳,۵	-۳۰,۷	۱۴۷,۹	۲۱۰۸,۵	-۷۲,۳	۴۹,۳	
سهم از واگذاری دارایی های مالی	۲۷,۷	۱۸,۹	۱۰,۷	۹,۲	۶,۶	۵۹,۹	۴۰,۱	۳۵,۸	

مأخذ: قوانین بودجه سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

درآمدهای مالیاتی از منظر اینکه جزء پایدار منابع بودجه ای هستند، از اهمیت ویژه ای برخوردار است و در عین حال این موضوع آثار اجتماعی ویژه ای نیز در پی دارد. به همین منظور، در ادامه ترکیب درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه مرور خواهد شد. در جدول ۴ ترکیب اجزای درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه به همراه سهم هر کدام از اجزا از کل درآمدهای مالیاتی آورده شده است. همان طور که پیشتر اشاره شد؛ برآورد درآمدهای مالیاتی دولت در قوانین بودجه طی سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ حدود ۸,۶ برابر شده و از رقم ۱۰۳,۸ هزار میلیارد تومان به ۸۹۴,۵ هزار میلیارد تومان رسیده است. ارقام ارائه شده در جدول ۴، حاکی از آن است که به جز مالیات بر ثروت، بقیه اجزای مالیات ها به طور متناسب با رشد کل درآمدهای مالیاتی افزایش یافته اند. تنها جزء مالیات بر ثروت طی این دوره حدود ۱۵ برابر شده است. بزرگ ترین جزء درآمدهای مالیاتی، مالیات بر کالاها و خدمات است که طی دوره مورد بررسی به طور متوسط سهم ۳۷ درصدی داشته و در قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم آن به ۳۴ درصد رسیده است. پس از آن جزء مالیات بر اشخاص حقوقی، بزرگ ترین سهم را در درآمدهای مالیاتی دارد که طی دوره مورد بررسی به طور متوسط سهم ۲۷ درصدی را داشته و در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سهم آن ۳۲,۸ درصد بوده است. مالیات بر ثروت نیز کوچکترین جزء درآمدهای مالیاتی بوده و سهمی کمتر از ۵ درصد را به خود اختصاص داده است. اگرچه طی سال های گذشته دولت سعی در اصلاح نظام مالیاتی و گسترش پایه مالیاتی داشته و رشدهای بالای ۱۰۷ و ۳۰۳ درصدی مالیات بر ثروت در سال های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ پیرو این اصلاحات رقم خورده است (مانند مالیات بر خانه های خالی)، اما آنچه در اجزای درآمدهای مالیاتی قابل توجه است؛ رشدهای بالای مالیات بر اشخاص حقوقی است. در سال های گذشته این جزء، رشدهای ۱۲۵,۷ و ۱۱۹,۸ درصدی را تجربه کرده که این روند به شدت ضد تولید است.

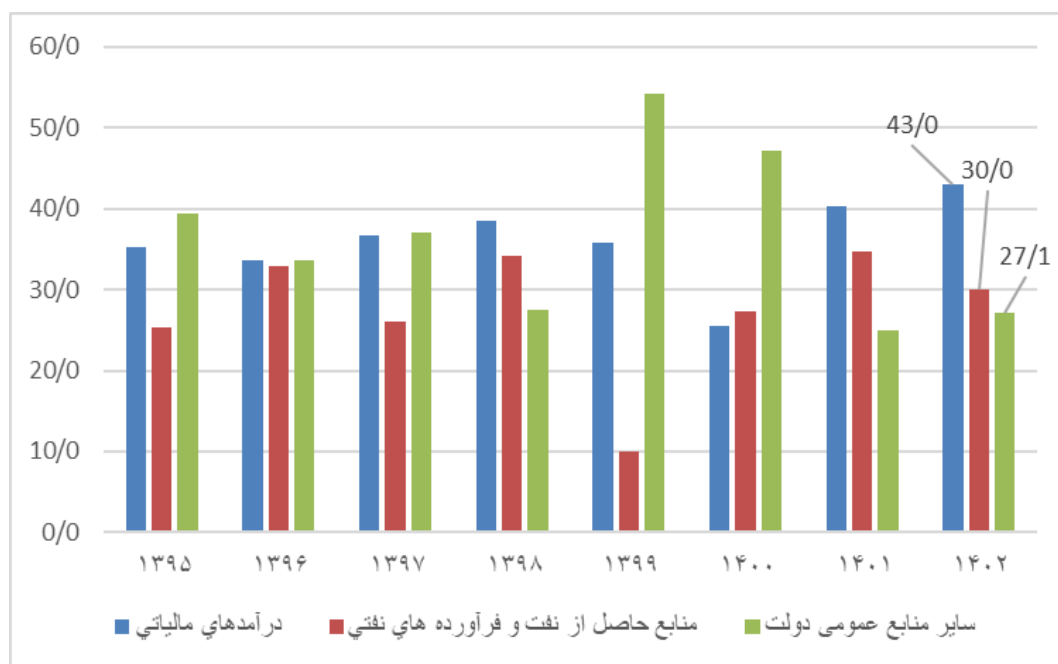
جدول ۱.۴. اجزای درآمدهای مالیاتی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ سهم آنها - ارقام مالیات‌ها به هزار میلیارد تومان

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	میزان تغییرات (۱۴۰۲-۱۳۹۵)
مالیات بر اشخاص حقوقی	۳۳,۶	۳۶,۷	۴۰,۶	۴۱,۰	۴۴,۴	۵۹,۲	۱۳۳,۶	۲۹۳,۷	۸,۷
رشد	۱۲,۳	۹,۳	۱۰,۸	۵,۸	۸,۳	۳۳,۴	۱۲۵,۷	۱۱۹,۸	
سهم مالیات بر اشخاص حقوقی	۳۲,۳	۳۱,۵	۲۸,۶	۲۳,۷	۲۱,۷	۱۸,۲	۲۳,۸	۳۲,۸	
مالیات بر درآمدها	۱۴,۱	۱۷,۲	۱۹,۴	۲۴,۷	۳۴,۷	۵۴,۲	۸۴,۲	۱۱۴,۰	۸,۱
رشد	۲۱,۴	۲۲,۵	۱۲,۵	۲۷,۴	۴۰,۵	۵۶,۲	۵۵,۲	۳۵,۴	
سهم مالیات بر درآمدها	۱۳,۶	۱۴,۸	۱۳,۷	۱۴,۳	۱۷,۰	۱۶,۷	۱۵,۰	۱۲,۷	
مالیات بر ثروت	۲,۵	۳,۰	۳,۵	۴,۱	۸,۵	۳۴,۲	۲۷,۵	۳۷,۳	۱۴,۹
رشد	۶,۶	۱۷,۸	۱۸,۱	۱۷,۳	۱۰۷,۰	۳۰۳,۸	-۱۹,۶	۳۵,۵	
سهم مالیات بر ثروت	۲,۴	۲,۵	۲,۵	۲,۴	۴,۱	۱۰,۵	۴,۹	۴,۲	
مالیات بر واردات	۱۶,۹	۱۷,۴	۲۹,۲	۳۲,۵	۲۴,۸	۵۴,۶	۱۰۷,۲	۱۴۵,۵	۸,۶
رشد	۲۳,۳	۲,۷	۶۸,۰	۱۱,۳	-۲۳,۹	۱۲۰,۵	۹۶,۳	۳۵,۷	
سهم مالیات بر واردات	۱۶,۳	۱۴,۹	۲۰,۶	۱۸,۸	۱۲,۱	۱۶,۸	۱۹,۱	۱۶,۳	
مالیات بر کالاها و خدمات	۳۶,۷	۴۲,۲	۴۹,۳	۷۰,۲	۹۲,۲	۱۲۲,۹	۲۰۹,۱	۳۰۴,۰	۸,۳
رشد	۱۹,۲	۱۴,۸	۱۶,۹	۴۲,۳	۳۱,۲	۳۳,۴	۷۰,۱	۴۵,۴	
سهم مالیات بر کالاها و خدمات	۳۵,۴	۳۶,۲	۳۴,۷	۴۰,۷	۴۵,۱	۳۷,۸	۳۷,۲	۳۴,۰	

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

در نهایت پیش از آنکه به بررسی سمت مصارف بودجه پرداخته شود، تلاش می‌شود از طریق شکل ۳ تصویر کلی منابع بودجه که تاکنون مورد بررسی قرار گرفت، ارائه شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود در قوانین بودجه سال‌های اخیر سهم درآمدهای مالیاتی از بودجه عمومی دولت در حال افزایش و سهم سایر منابع روند کاهشی دارد. سهم درآمدهای نفتی نیز نوسان داشته است. اگرچه از لحاظ وابستگی بودجه به درآمدهای پایدار، افزایش سهم درآمدهای مالیاتی نکته مثبتی به نظر می‌رسد، اما از دو منظر این افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه کشور جای تأمل دارد. اول، کاهش سهم درآمدهای نفتی یک انتخاب نبوده و در واقع یک اجبار به دلیل شدت گرفتن تحریم‌ها و محدودیت در فروش نفت بوده و همان‌طور که مشاهده می‌شود هر وقت دولت به طریقی توانسته بر چالش فروش نفت فائق آید سهم درآمد نفتی مجدداً افزایش یافته است. دوم، افزایش درآمدهای مالیاتی باید مبتنی بر قابلیت‌ها و پتانسیل اقتصادی، عدالت مالیاتی و با توجه به وضعیت شاخص‌های اجتماعی باشد.

شکل ۳. نمودار سهم انواع منابع بودجه عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - درصد



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

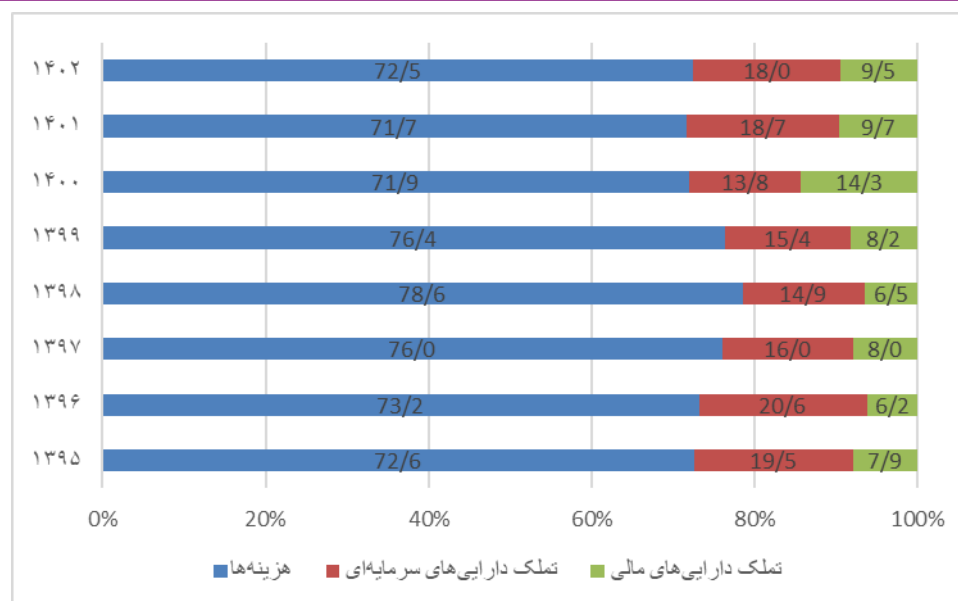
یادآور می‌شود آنچه تاکنون درباره منابع عمومی دولت مورد بررسی قرار گرفت؛ ارقام برآوردی منابع عمومی دولت در قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ است. آنچه میزان موفقیت دولت در برنامه‌ریزی‌های انجام شده در قالب بودجه‌های سالیانه را به نمایش می‌گذارد؛ عملکرد دولت و میزان تحقق قوانین بودجه است که در ادامه مورد بررسی قرار خواهد گرفت. اما قبل از آن برای اینکه تصویر کاملی از شیوه بودجه‌ریزی طی سال‌های مورد بررسی داشته باشیم، به واکاوی سمت دیگر قوانین بودجه، یعنی مصارف عمومی دولت می‌پردازیم.

۳-۳. مصارف عمومی دولت

قانون بودجه در قالب یک سند متوازن متشکل از منابع و مصارف بخش دولتی برای هر سال تدوین شده و به تبع آن بودجه عمومی دولت نیز به صورت تراز تنظیم می‌شود. سمت دیگر بودجه عمومی دولت، مصارف عمومی دولت است که در جدول ۵ اجزای آن شامل هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی، به تفکیک طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود مصارف عمومی دولت طی دوره مورد بررسی (۱۳۹۵-۱۴۰۲) حدود ۷,۱ برابر شده و اجزای آن نیز مطابق با سیاستگذاری‌های دولت در قالب بودجه افزایش یافته‌اند، به‌طوری‌که هزینه‌های جاری دولت حدود ۷,۱ برابر، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز ۶,۵ برابر و تملک دارایی‌های مالی حدود ۸,۶ برابر شده است. مصارف عمومی دولت در طول دوره هشت ساله مورد بررسی همواره روند افزایشی داشته است. اگرچه طی سه سال اخیر، رشد مصارف شدت بیشتری گرفته که بخش عمده آن ناشی از رشد شتابان قیمت و افزایش تورم در اقتصاد است. توضیح اینکه تورم خود معلول کسری بودجه دولت و نحوه تأمین مالی آن است که در بخش‌های آتی تلاش می‌شود با تحلیل رابطه علیت دوسویه تورم و کسری بودجه، ابعاد اجتماعی این موضوع نیز تدقیق شود.

در شکل ۴ تلاش شده است تصویر کوتاهی از سهم اجزای مصارف عمومی دولت نشان داده شود.

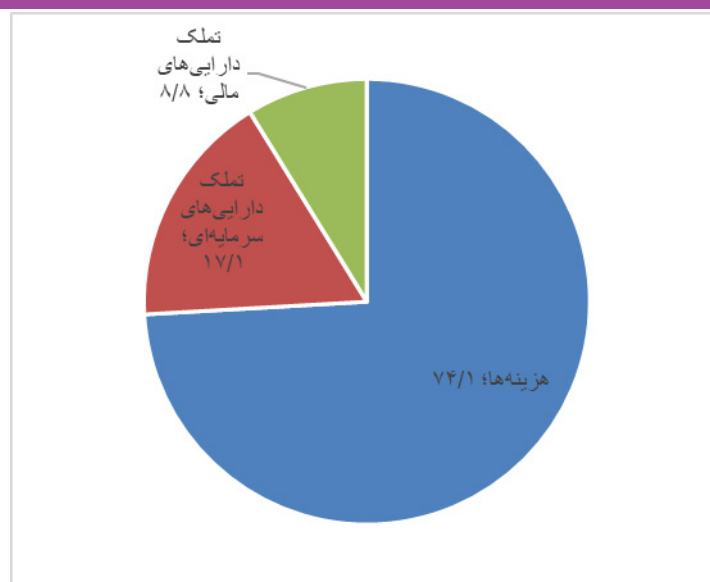
شکل ۴. نمودار سهم انواع مصارف بودجه عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲-درصد



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

در شکل ۵ متوسط سهم انواع مصارف بودجه عمومی دولت بین سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نمایش داده شده است.

شکل ۵. نمودار متوسط سهم انواع مصارف بودجه عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲-درصد



مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

بزرگ‌ترین بخش مصارف عمومی دولت، هزینه‌های جاری است که به‌طور متوسط سهم ۷۵ درصدی از مصارف عمومی دولت را دارد. در قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم هزینه‌های جاری از مصارف عمومی دولت ۷۲٫۵ درصد بوده است. دومین بخش از مصارف عمومی دولت، تملك دارایی‌های سرمایه‌ای یا به عبارتی هزینه‌های عمرانی است که در قوانین بودجه به‌طور متوسط سهم ۱۷ درصدی دارد. اگرچه همان‌طور که در بخش‌های آتی به این موضوع پرداخته خواهد شد، اما در بخش عملکرد، سهم این جزء مصارف کمتر است و کسری بودجه دولت ناشی از عدم تحقق منابع برآورد شده در قوانین، منجر به عدم تأمین مالی پروژه‌های عمرانی می‌شود. سومین محل مصارف عمومی دولت، تملك دارایی‌های مالی یا بازپرداخت دیون دولت است که به‌طور متوسط سهمی کمتر از ۱۰ درصد از مصارف عمومی دولت دارد.

جدول ۵. ترکیب مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌ها ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - ارقام به هزار میلیارد تومان

شرح	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	میزان تغییرات (۱۳۹۵-۱۴۰۲)
هزینه‌ها	۲۱۳٫۸	۲۵۳٫۸	۲۹۴٫۰	۳۵۲٫۴	۴۳۶٫۰	۹۱۸٫۹	۹۹۹٫۰	۱۵۰۸٫۸	۷٫۱
رشد	۲۲٫۳	۱۸٫۷	۱۵٫۸	۱۹٫۹	۲۳٫۷	۱۱۰٫۷	۸٫۷	۵۱٫۰	
سهم هزینه‌ها از مصارف عمومی دولت	۷۲٫۶	۷۳٫۲	۷۶٫۰	۷۸٫۶	۷۶٫۴	۷۱٫۹	۷۱٫۷	۷۲٫۵	
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۷٫۵	۷۱٫۴	۶۲٫۰	۶۶٫۹	۸۸٫۰	۱۷۶٫۳	۲۶۰٫۱	۳۷۵٫۰	۶٫۵
رشد	۱۳٫۰	۲۴٫۲	-۱۳٫۱	۷٫۸	۳۱٫۶	۱۰۰٫۳	۴۷٫۶	۴۴٫۲	
سهم تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از مصارف عمومی دولت	۱۹٫۵	۲۰٫۶	۱۶٫۰	۱۴٫۹	۱۵٫۴	۱۳٫۸	۱۸٫۷	۱۸٫۰	
تملك دارایی‌های مالی	۲۳٫۲	۲۱٫۶	۳۰٫۸	۲۹٫۳	۴۷٫۰	۱۸۲٫۷	۱۳۵٫۰	۱۹۸٫۵	۸٫۶
رشد	۱۱۶٫۹	-۶٫۸	۴۲٫۸	-۴٫۷	۶۰٫۱	۲۸۸٫۸	-۲۶٫۱	۴۷٫۰	
سهم تملك دارایی‌های مالی از مصارف عمومی دولت	۷٫۹	۶٫۲	۸٫۰	۶٫۵	۸٫۲	۱۴٫۳	۹٫۷	۹٫۵	
جمع مصارف عمومی دولت	۲۹۴٫۴	۳۴۶٫۸	۳۸۶٫۸	۴۴۸٫۶	۵۷۱٫۰	۱۲۷۷٫۹	۱۳۹۴٫۱	۲۰۸۲٫۳	۷٫۱
رشد	۲۴٫۶	۱۷٫۸	۱۱٫۵	۱۶٫۰	۲۷٫۳	۱۲۳٫۸	۹٫۱	۴۹٫۴	

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

در ادامه اجزای عمده هریک از مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ که در جدول ۶ ارائه شده، بررسی می‌شود. در گروه هزینه‌ها که شامل جبران خدمت کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌هاست؛ عمده‌ترین رقم مربوط به رفاه اجتماعی است؛ به‌نحوی که به‌طور متوسط در دوره مورد بررسی حدود ۳۵ درصد هزینه‌ها مربوط به رفاه اجتماعی بوده و در قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم این فصل ۳۹٫۵ درصد است. توضیح اینکه، فصل رفاه اجتماعی شامل حقوق بازنشستگان، خدمات رفاهی و درمانی بازنشستگی، یارانه‌های رفاهی دانشجویی، حمایت رفاهی از گروه‌های خاص نظیر جانبازان و معلولین و ...، کمک هزینه‌های رفاهی کارکنان دولت و سهم دولت از حق بیمه‌های بازنشستگی بوده که عمده‌ترین رقم آن حقوق بازنشستگان است. همان‌طور که در جدول ۶ نیز ارائه شده، در سال ۱۴۰۰ که همسان‌سازی حقوق بازنشستگان صورت گرفته، رشد ۱۴۱٫۸ درصدی فصل رفاه اجتماعی مشاهده می‌شود.

بعد از فصل رفاه اجتماعی، بزرگ‌ترین فصل هزینه‌ها، فصل جبران خدمت کارکنان بوده که شامل حقوق و دستمزد و مزایا و فوق‌العاده‌های شغلی است. این فصل به‌طور متوسط ۳۰ درصد از هزینه‌های جاری را در برمی‌گیرد و در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سهم جبران خدمت کارکنان حدود ۲۷ درصد است.

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه به تفکیک فصول هفت‌گانه ساختمان و سایر مستحقات، ماشین‌آلات و تجهیزات، سایر دارایی‌های ثابت، استفاده از موجودی انبار، اقلام گران‌بها، زمین و سایر دارایی‌های تولید نشده است. فصل ساختمان و سایر مستحقات با سهم متوسط ۷۰ درصدی، بزرگ‌ترین جزء تملك دارایی‌های سرمایه‌ای بوده و اغلب پروژه‌های عمرانی توسعه‌ای ذیل این فصل به‌شمار می‌آیند. دومین فصل عمده تملك دارایی‌های سرمایه‌ای فصل ماشین‌آلات و تجهیزات است که به‌طور متوسط سهم بیش از ۱۵ درصد از تملك دارایی‌های سرمایه‌ای را دارد. اگرچه روند ارقام مصوب قوانین بودجه روندها را به‌طور کلی نشان می‌دهد، اما در بخش کاهش عدالت نسلی و پیش‌خور کردن منابع نشان داده خواهد شد که این موضوع در عمل تحقق نیافته است. چنانچه حتی می‌توان ادعا کرد، یکی از دلایل بروز رشد منفی موجودی سرمایه کشور طی ۵ سال گذشته، عدم تحقق کافی پروژه‌های عمرانی و زیرساختی است.

گروه **تملك دارایی‌های مالی** شامل اعتبارات موضوع واگذاری سهام، بازپرداخت اصل اوراق مالی، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل، بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات، واگذاری طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و سرمایه‌گذاری، کمک‌های فرهنگی و اقتصادی بین‌المللی است. عمده‌ترین جزء این گروه از مصارف عمومی دولت، بازپرداخت اصل اوراق مالی بوده که به‌طور متوسط سهم ۷۰ درصدی از تملك دارایی‌های مالی را دارد. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، سهم بازپرداخت اصل اوراق مالی از تملك دارایی‌های مالی بیش از ۸۶ درصد بوده است.



جدول ۶. اجزای عمده هر کدام از مصارف عمومی دولت در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - ارقام به هزار میلیارد تومان

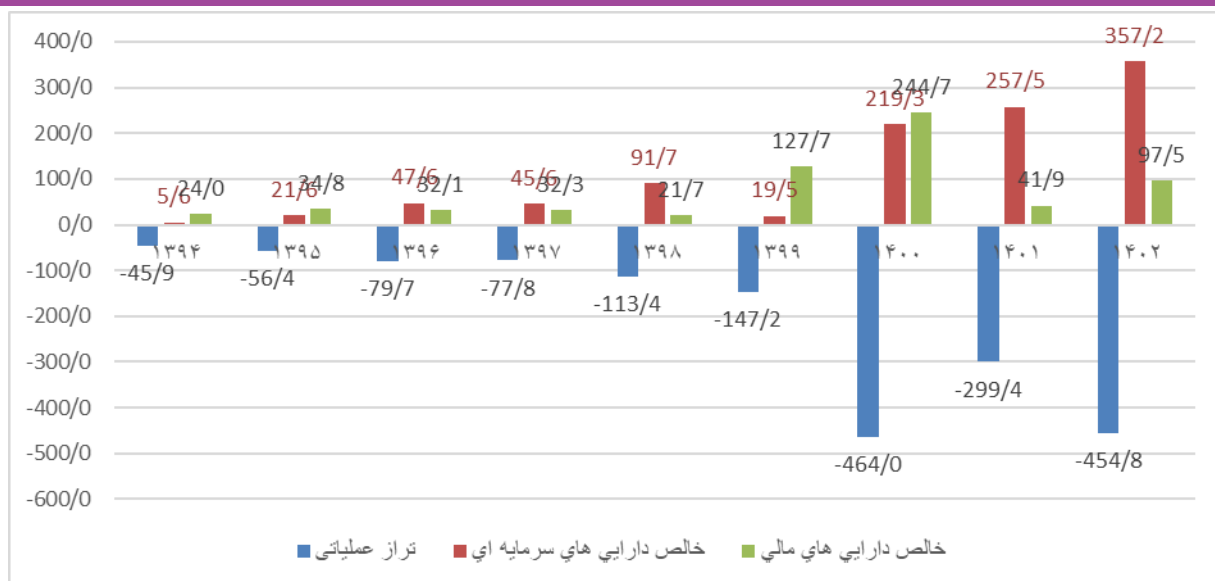
میزان تغییرات (۱۳۹۵-۱۴۰۰)	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	۱۳۹۸	۱۳۹۷	۱۳۹۶	۱۳۹۵	شرح
۵,۰	۴۰۶,۱	۲۹۹,۹	۲۰۳,۵	۱۱۸,۷	۹۷,۵	۷۳,۷	۹۷,۴	۸۱,۲	جبران خدمت کارکنان
	۳۵,۴	۴۷,۴	۷۱,۵	۲۱,۷	۳۲,۳	-۲۴,۳	۱۹,۹	۲۵,۰	رشد
	۲۶,۹	۳۰,۰	۲۲,۱	۲۷,۲	۲۷,۷	۲۵,۱	۳۸,۴	۳۸,۰	سهم جبران خدمت کارکنان از هزینه‌های جاری
۸,۸	۵۹۶,۶	۳۲۴,۹	۳۲۹,۲	۱۳۶,۱	۱۲۷,۹	۱۰۲,۲	۷۹,۲	۶۸,۰	رفاه اجتماعی
	۸۳,۶	-۱,۳	۱۴۱,۸	۶,۴	۲۵,۲	۲۹,۰	۱۶,۶	۳۷,۵	رشد
	۳۹,۵	۳۲,۵	۳۵,۸	۳۱,۲	۳۶,۳	۳۴,۸	۳۱,۲	۳۱,۸	سهم رفاه اجتماعی از هزینه‌های جاری
۵,۸	۲۴۳,۵	۱۸۲,۳	۱۲۹,۷	۵۸,۱	۴۸,۸	۴۵,۱	۵۱,۵	۴۱,۸	ساختمان و سایر مستحقات
	۳۳,۵	۴۰,۶	۱۲۳,۱	۱۹,۲	۸,۲	-۱۲,۵	۲۳,۳	۳۱,۰	رشد
	۶۴,۹	۷۰,۱	۷۳,۶	۶۶,۱	۷۳,۰	۷۲,۸	۷۲,۲	۷۲,۷	سهم از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۵,۰	۵۹,۲	۳۴,۴	۳۷,۰	۱۶,۶	۸,۷	۷,۹	۱۱,۳	۱۱,۹	ماشین‌آلات و تجهیزات
	۷۲,۳	-۷,۰	۱۲۲,۸	۸۹,۹	۱۰,۹	-۳۰,۱	-۵,۵	-۷,۳	رشد
	۱۵,۸	۱۳,۲	۲۱,۰	۱۸,۹	۱۳,۱	۱۲,۷	۱۵,۸	۲۰,۷	سهم از تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۹۷,۷	۱۷۱,۲	۱۱۸,۲	۷۰,۲	۴۰,۰	۲۱,۹	۲۳,۰	۹,۶	۱,۸	بازپرداخت اصل اوراق مالی
	۴۴,۸	۶۸,۶	۷۵,۳	۸۲,۷	-۴,۸	۱۴۰,۱	۴۴۶,۷	۱۰,۵	رشد
	۸۶,۳	۸۷,۶	۳۸,۴	۸۵,۱	۷۴,۶	۷۴,۷	۴۴,۴	۷,۶	سهم از تملک دارایی‌های مالی

مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

۴-۳. ترازهای بودجه‌ای

سه تراز مهم بودجه‌ای شامل «تراز عملیاتی»، «خالص دارایی‌های سرمایه‌ای» و «خالص دارایی‌های مالی» است که تراز عملیاتی خالص درآمدها و هزینه‌های دولت، خالص دارایی‌های سرمایه‌ای تفاوت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و در نهایت خالص دارایی‌های مالی تفاوت واگذاری دارایی‌های مالی و تملک دارایی‌های مالی است. در شکل ۵ تصویری از سه تراز مهم بودجه برای قوانین بودجه ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نشان داده شده است. آنچه به‌طور واضح تصویر سه تراز بودجه‌ای را نشان می‌دهد؛ جبران کسری تراز عملیاتی بودجه دولت توسط مازاد دو تراز خالص دارایی‌های سرمایه‌ای و خالص دارایی‌های مالی است. به‌علاوه براساس اطلاعات نمایش داده شده در شکل، روند روبه افزایش کسری تراز عملیاتی به‌ویژه در سه سال اخیر مشاهده می‌شود. در طول سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ کسری تراز عملیاتی ۸ برابر شده و مازاد خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ۱۶ برابر شده است. به عبارت دقیق‌تر، بخشی از درآمدهای عمرانی صرف پوشش کسری در درآمدهای جاری شده است. به‌علاوه هر زمان دولت در تأمین درآمدهای نفتی با چالش مواجه بوده از طریق استقراض (واگذاری دارایی‌های مالی) کسری تراز عملیاتی تأمین مالی شده است.

شکل ۶. نمودار ترازهای مهم بودجه دولت در قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ - هزار میلیارد تومان



مأخذ: قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲.

توضیح اینکه بودجه به صورت تراز تنظیم می شود؛ یعنی مجموع کسری و مازاد ترازهای عملیاتی، حاصل واگذاری دارایی های سرمایه ای و خالص واگذاری دارایی های مالی صفر است. گفتنی است در عملکرد نیز به رغم اینکه در مواردی منابع برآورد شده در قوانین بودجه با عدم تحقق مواجه می شود؛ لذا کسری منابع مختلف از طریق استقراض از بانک مرکزی، شبکه بانکی یا فروش اوراق مالی (واگذاری دارایی های مالی) تأمین مالی می شود و در مجموع تراز باقی می ماند. در این بین دو نکته قابل توجه است:

اول، آنچه به عنوان کسری بودجه شناخته می شود مجموع کسری یا مازاد تراز عملیاتی و خالص واگذاری دارایی های سرمایه ای است. دوم، نحوه تأمین مالی کسری بودجه پیامدهای اقتصادی و اجتماعی خاص خود را دارد که در بخش عدم تناسب دخل و خرج عمومی دولت به آن پرداخته خواهد شد.

۴. مسئله شناسی اجتماعی نظام بودجه ریزی در ایران

در قسمت اول این گزارش تلاش شد که تصویر کلان بودجه در دو سطح منابع و مصارف در طی یک روند هشت ساله مرور شود. با اتکا به اطلاعات گردآوری شده، در ادامه سعی می شود این شیوه بودجه ریزی در کشور از چند منظر مورد بررسی قرار گیرد و به این پرسش پاسخ داده شود که اساساً آیا این ساختار بودجه ریزی امکانی برای کنترل و مهار نابرابری های اجتماعی و اقتصادی دارد؟ و اینکه در طی این سالها، نظام بودجه ریزی تا چه حد متعهد به رفع نابرابری های اجتماعی و اقتصادی و رفع فقر و محرومیت بوده است؟

۴-۱. عدم تناسب دخل و خرج عمومی دولت و ظهور نابرابری های اجتماعی

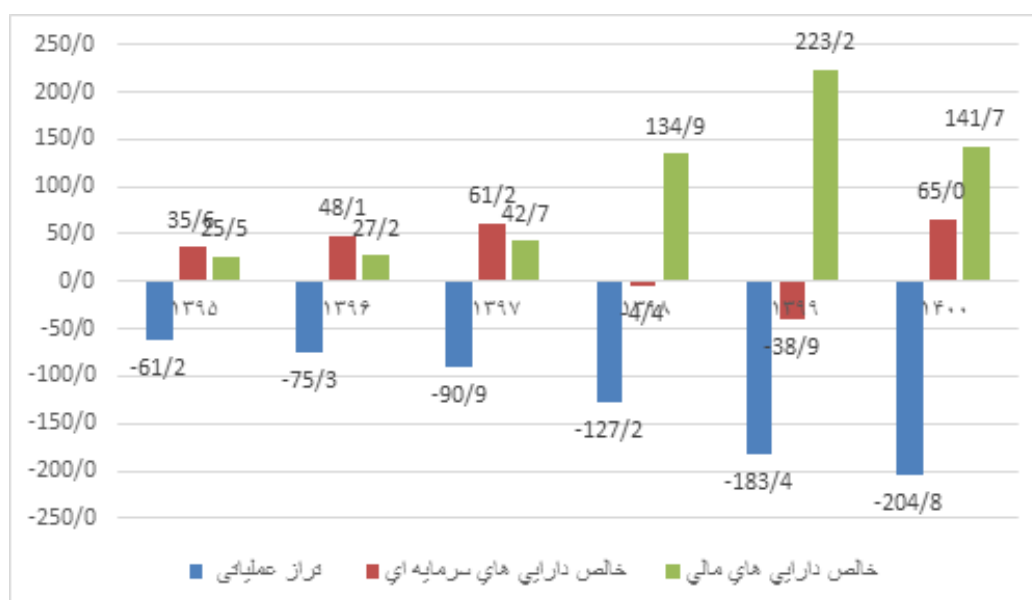
آنچه که در نظام اداره کشور به مثابه میزان عقلانیت حکمرانی تلقی می شود، تناسب دخل و خرج دولت است. زیرا فلسفه وجودی دولت صیانت از حقوق شهروندان، تأمین منافع آنان و تنظیم و اجرای مقررات عادلانه است. از این رو؛ همخوانی و تناسب میان منابع و مصارف دولت، اصلی ضروری در حکمرانی بودجه است. اگرچه قوانین بودجه به شکل تراز نوشته می شود؛ یعنی منابع و مصارف دولت با یکدیگر برابر تنظیم می شوند، اما در عمل ممکن است؛ ارقام برآورد شده در بودجه تحقق پیدا نکند. تجربه تاریخی بودجه ریزی در ایران نشان می دهد که در زمان عملکرد، این تراز حفظ نمی شود و عمدتاً یا منابع بودجه تحقق پیدا نمی کند و یا اینکه مصارف دولت از آنچه مصوب شده است،

پیشی می‌گیرد. چنان که دولت‌ها متهم به تراز کردن صوری بودجه نیز هستند. درواقع سمت مصارف دولت و به‌ویژه هزینه‌های جاری دولت، رشد بالایی داشته و برای تراز شدن بودجه هنگام بودجه‌ریزی سمت منابع بیش‌برآورد می‌شود.

تجارب پیشین نشان می‌دهد؛ هزینه‌های جاری عمدتاً صورت پذیرفته و عمدتاً این تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که تأمین مالی نشده و با عدم تحقق مواجه می‌شوند. بخشی از کسری بودجه صورت گرفته نیز از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی تأمین مالی می‌شود که منجر به رشد نقدینگی در اقتصاد شده و تورم خلق می‌کند. شکل ۶ تصویری از رقم تحقق‌یافته تراز عملیاتی و خالص واگذاری‌های سرمایه‌ای را ارائه می‌نماید.

عدم تحقق منابع برآورد شده از محل فروش نفت به‌ویژه در سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ که به دلیل خروج یک‌طرفه آمریکا از برجام و شدت گرفتن تحریم‌ها رخ داده، تأییدی بر این ادعاست که عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در بودجه از طریق استقراض تأمین مالی می‌شود.

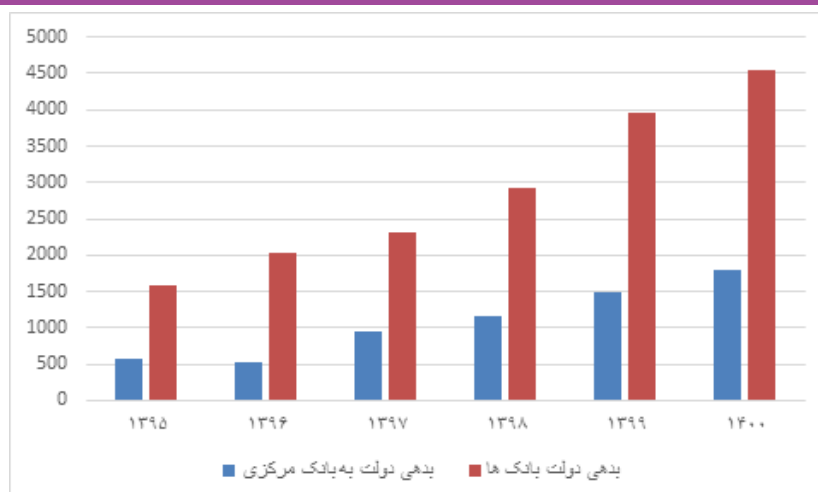
شکل ۷. نمودار عملکرد ترازهای مهم بودجه دولت‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰ - هزار میلیارد تومان



مأخذ: بانک مرکزی و گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور.

روند روبه رشد بدهی دولت به سیستم بانکی در شکل ۸ نمایش داده شده است.

شکل ۸. نمودار بدهی دولت به سیستم بانکی - میلیارد ریال



مأخذ: بانک مرکزی.

گفتنی است، تأمین مالی کسری بودجه دولت از بانک مرکزی به طور مستقیم پایه پولی را افزایش می دهد و از مسیر پولی به شدت گرفتن تورم در اقتصاد دامن می زند. در مقابل، استقراض دولت از شبکه بانکی علاوه بر اینکه پیامدهای تورمی به همراه دارد؛ باعث می شود منابع سیستم بانکی از بخش تولیدی دریغ شود و در اختیار دولت قرار گیرد. این موضوع، علاوه بر پیامدهای تورمی می تواند به کاهش بنیه تولیدی بنگاه ها به دلیل ناتوانی در تأمین مالی پروژه های سرمایه گذاری و تولیدی و تأمین سرمایه در گردش، منجر شود.

کسری تراز عملیاتی در طی دهه ۹۰ به ویژه از سال ۱۳۹۵ روند روبه رشدی را سپری کرده و در سال های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ بیشترین کسری تراز عملیاتی ثبت شده است. در این راستا، دولت ها برای پاسخ گویی به مسئله کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی، تلاش کرده اند که این شکاف را از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی جبران کنند؛ اما این اقدام آن چنان که باید چاره کار و راه حل پایدارسازی منابع بودجه عمومی نبوده و نیازمند اصلاح رویکرد در این زمینه است.

در شرایطی که رشد اقتصادی مورد انتظار تحقق نیافته و شکاف درآمد-هزینه و پیامدهای ناشی از حذف ارز ترجیحی، تورم افسار گسیخته بالای ۴۰ درصد را ایجاد کرده است، عرصه های اجتماعی در دام و اسارت ضعف سیاست های اقتصادی قرار گرفته است. زیرا تناسبی میان منابع (اقتصادی) و مصارف (اجتماعی) وجود ندارد. به بیان دیگر، دخل و خرج دولت باهم همخوانی ندارد. به طوری که، بیش بر آوردی قابل توجه برخی اقلام منابع عمومی نظیر صادرات نفت، واگذاری شرکت های دولتی و مولدسازی دارایی های دولت و کم بر آوردی برخی از اقلام مصارف، نظیر خرید تضمینی گندم و تکالیف سازمان تأمین اجتماعی و همچنین درج ارقام قابل توجه خارج از سقف بودجه عمومی (نظیر منابع و مصارف سازمان هدفمندسازی به رقم ۶۵۰ هزار میلیارد تومان) و عدم ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه ها و اخذ مجوزهای بدون سقف برای واگذاری نفت خام به منظور پرداخت تعهدات و عناوین غیردقیقی مانند طرح های پیشران [۲۲]، مؤید ابهام، ناترازی و کاستی های شیوه بودجه ریزی کشور می باشد که منطق هماهنگی و تناسب دخل و خرج را برهم زده است.

یکی از مسیرهای مطلوب تأمین منابع بودجه ای، نظام مالیاتی است که بررسی ها حکایت از آن دارد که دولت ها در عرصه تنظیم نظام مالیات ستانی و درآمدزایی از دارایی های دولتی، برنامه خلاقانه و اثربخشی را در دستور کار نداشته اند و متناسب با الزامات و اهداف تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه پیش نرفته اند؛ اگرچه درآمدهای مالیاتی از ۴۰ درصد منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۴۳ درصد منابع در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ افزایش یافته است؛ اما این سطح پایین از درآمدهای مالیاتی در بودجه به معنای وابستگی بیشتر بودجه عمومی به منابع ناپایدار و نااطمینانی از فروش نفت، واگذاری شرکت ها و فروش اموال، استقراض و استفاده از پایه پولی است. این امر باعث شده که سیاست های مالی دولت در اکثر موارد اثر تحولی در نظام بودجه ریزی و توسعه ای کشور ایجاد نکند و به موازات شوک های تورمی، عرصه های اجتماعی به شدت در تسخیر ناکارآمدی سیاست های مالی دولت قرار بگیرند.

در چنین فرایند سیاست گذاری در بستر حدس و گمان های نادقیق، ریسک های تصمیم گیری و پیامدهای اجتماعی ناخواسته به شدت افزایش پیدا می کند. به تاسی از این روند، سیاست های اجتماعی نیز کارآمدی خود را از دست خواهند داد و از سوی دیگر در عرصه های اقتصادی با اتخاذ رویکردهای شوک درمانی و تورمزا، چرخه بازتولید مسائل اجتماعی فقر و نابرابری های اجتماعی به گردش در می آید. چنین شرایطی، نیازمند اتخاذ سیاست راه گشایی است که ناپایداری تأمین مالی را جبران نماید و از سوی دیگر با مدیریت کارآمد در توزیع اعتبارات، ناپایداری اجتماعی را کنترل کند. زیرا بنابر ماهیت عرصه های اجتماعی، تأخیر یا ناپایداری منابع اعتباری این حوزه، نوعی بازگشت به نقطه صفر و منفی و بازتولید آسیب ها و بحران های اجتماعی در جامعه است و نباید مصارف حوزه های اجتماعی را وابسته به عرصه های اقتصادی ناپایدار و نامطمئن کرد.

۲-۴. ضعف عدالت مالیاتی در بودجه

نظام حکمرانی اجتماعی، ماهیتی فرابخشی دارد و تحقق آن در گرو تعریف پروژه مشترک میان جامعه و دولت است. در این رابطه نظام مالیاتی یکی از عرصه هایی است که می تواند مبنایی برای تعریف پروژه مشترک میان جامعه و دولت باشد. زیرا نظام مالیاتی از سمت منابع، و بودجه ریزی از سمت مصارف، مهم ترین نقطه اتصال و تعامل نظام حکمرانی با جامعه است. به هر میزان که نظام مالیاتی و بودجه ای کارآمد و مبتنی بر عقلانیت اجتماعی باشد؛ نظام حکمرانی اجتماعی پایدار خواهد بود. مالیات و بودجه از مهم ترین ابزارهای حل مسئله در اختیار حکمران هستند؛ به طوری که از یک سو؛ راهکار بدیل کاهش کسری بودجه و ایجاد درآمدهای پایدار برای دولت، رشد اقتصادی، مهار تورم،



کاهش وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی است و در عین حال یکی از بهترین سازوکارهای گسترش عدالت اجتماعی، کاهش نابرابری و رفع فقر، محسوب می‌شود. به بیان بهتر، اگر مالیات به عنوان پروژه مشترک دولت و جامعه تلقی شود؛ یکی از مهم‌ترین پیشران‌های توسعه است. چراکه، یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های سیاستی که امکان انجام تنظیم‌گری اجتماعی توسط دولت در آن بیش از سایر مراحل سیاستگذاری وجود دارد، نظام مالیاتی و بودجه‌ریزی است. اگرچه نظام مالیاتی و بودجه‌ریزی به عنوان عرصه مالی دولت در ظاهر ماهیتی صرفاً اقتصادی دارد، اما در عین حال امکان تحقق کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی از طریق آن بیش از سایر فعالیت‌های دولت است؛ لذا، به میزانی که نظام مالیاتی و بودجه‌ای مبتنی بر حساسیت به شاخص‌های وضعیت اجتماعی تدوین و صورت‌بندی شود، می‌تواند کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی ایفا کند؛ همچنین، عدم توجه به نسبت این دو با مقوله تنظیم‌گری اجتماعی، می‌تواند آثار و تبعات گسترده‌ای برای نظام حکمرانی و نیز جامعه در پی داشته باشد. در اینجا، تنظیم‌گری اجتماعی هرگونه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اقدام توسط نظام حکمرانی در راستای ارتقا و بهینه‌سازی شاخص‌های وضعیت اجتماعی تلقی می‌شود. در این زمینه، توجه به مقوله تنظیم‌گری اجتماعی، امری حیاتی برای استمرار بقای دولت‌های سیاسی و تثبیت حیات جامعه است؛ از طریق توجه به این امر، می‌توان عرصه اجتماعی را از اسارت عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خارج نموده و بسترهای لازم برای حیات اجتماعی پویا و پایدار در جامعه را فراهم کرد.

در عرصه حکمرانی نظام مالیاتی سه کارکرد ویژه در آمدی، اجتماعی و مدیریت اقتصادی دارد:

۱. مالیات به مثابه ابزار در آمدی دولت‌ها: در درجه اول؛ هدف در آمدی وضع مالیات، تأمین مالی بودجه دولت است، زیرا مالیات‌ها از پایدارترین و باثبات‌ترین منابع در آمدی دولت‌ها هستند. از این رو، شیوه تأمین مالی بودجه باید عادلانه باشد.

۲. مالیات به مثابه ابزار تنظیم‌گر اقتصادی: هدف وضع مالیات به عنوان یک ابزار سیاستگذاری اقتصادی، تثبیت نوسان‌های اقتصادی، هدایت و تخصیص منابع به بخش‌های مورد نظر و کمک به تسریع فرایند توسعه بخشی یا منطقه‌ای می‌باشد که این ساحت هم در راستای تعادل بخشی جامعه است.

۳. مالیات به مثابه ابزار تنظیم‌گر اجتماعی: مهم‌ترین هدف از وضع مالیات در بُعد اجتماعی، تصحیح نابرابری‌های در آمدی و کاهش فاصله طبقاتی است که می‌توان از آن به عنوان یک تنظیم‌گر اجتماعی با اهمیت یاد کرد. نظام مالیاتی در ساحت ستانده به پیکار نابرابری‌های در آمدی و شکاف طبقاتی و در ساحت توزیع به پیکار مقابله با فقر و محرومیت‌های اجتماعی - اقتصادی و ارائه خدمات عمومی می‌رود. از این رو؛ نظام مالیاتی در هر دو ساحت مالیات‌ستانی و توزیع آن، کارویژه اجتماعی مهمی را داراست و این امر نقش تنظیم‌گری اجتماعی آن را پررنگ می‌کند. در صورت غفلت از این عنصر و ابزار مهم اجتماعی در عرصه حکمرانی، نظام مالیاتی در میدانی صرفاً اقتصادی تعریف می‌شود و تأمین خزانه دولت مهم‌ترین توجیه فعالیت آن تلقی می‌گردد. در حالی که در میدان اجرا کمتر مسئله بازتوزیع در آمد مورد توجه است. غلبه چنین رویکردی بر عملکرد نظام مالیاتی نه تنها دامنه نفوذ و اثرگذاری آن را در تنظیم‌گری نظام حکمرانی اجتماعی تعدیل می‌کند؛ بلکه کژکارکردی‌های آن بیشتر نمایان می‌شود.

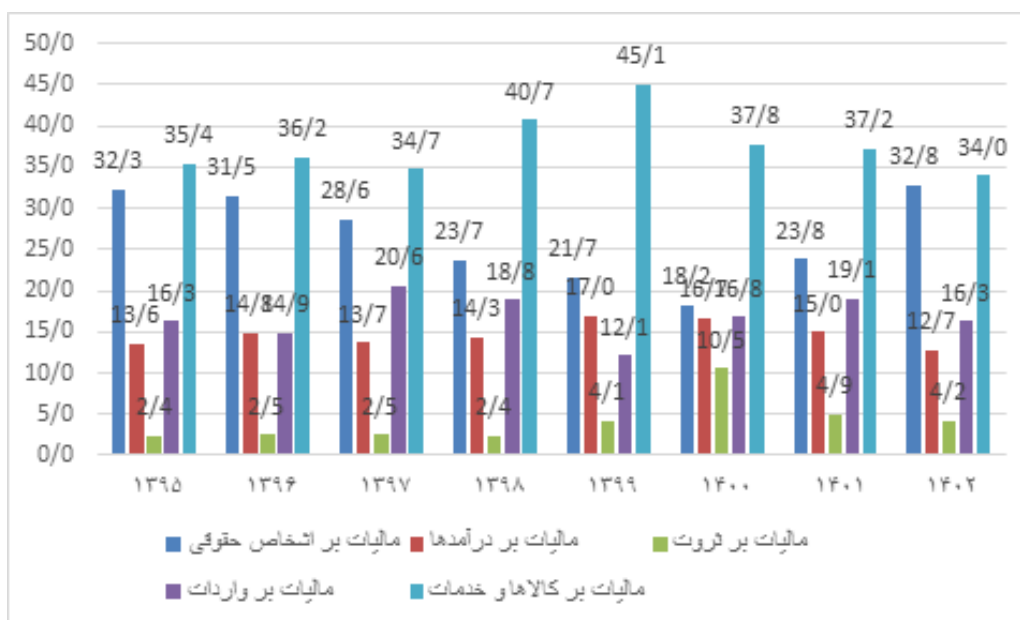
عملکرد نامناسب نظام مالیاتی ضمن ایجاد نارضایتی‌های اجتماعی و سیاسی و مقاومت اجتماعی در برابر اجرای قانون، با گذشت زمان سبب می‌شود رفتارهایی که در تقابل با این نظام مالیاتی هستند به‌هنگار تبدیل شوند و نوعی گسست و شکاف اجتماعی میان جامعه و نظام حکمرانی مالیاتی ایجاد شود و نتوان از آن به عنوان پروژه مشترک میان دولت و جامعه صحبت کرد. چراکه کاهش اعتماد نهادی و افزایش عدم تمکین و افزایش هزینه‌های وصول مالیات گواه بر مسئله‌مند بودن این حوزه است.

در توضیح شفاف نظام مالیاتی باید افزود؛ دولت به‌ازای خدماتی که به مردم ارائه می‌دهد از آنها مالیات اخذ می‌کند. در واقع مالیات هزینه بهره‌برداری از خدمات و امکاناتی است که توسط دولت ارائه می‌شود. در یک بیان ساده، عدالت مالیاتی به معنای آن است که آحاد شهروندان باید متناسب با بهره‌مندی از منابع و امکانات کشور مالیات بپردازند. علاوه بر آن در نگاه برقراری عدالت نه تنها بار مالیاتی باید به صورت عادلانه بین مردم توزیع شود؛ بلکه مالیات‌ستانی به توانایی پرداخت افراد وابسته باشد و طبقه ثروتمند که به دلیل تمکن بالاتر امکان بهره‌مندی بیشتر از منابع ملی و خدمات دولت را دارد، مالیات بالاتری بپردازد. با این نگاه، سهم گروه‌های مختلف از مالیات در قوانین بودجه، میزان عدالت مالیاتی در بودجه را نمایش می‌دهد. در شکل ۸ می‌توان سهم گروه‌های مختلف از مالیات را در قوانین بودجه دنبال کرد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود؛ در سال ۱۴۰۲ مالیات بر درآمد و مالیات بر شرکت‌ها (اشخاص حقوقی) در مجموع حدود ۴۶ درصد از مالیات پرداختی را تشکیل می‌دهند. این در حالی است که مالیات بر ثروت تنها ۴٫۵ درصد از پایه مالیاتی سال ۱۴۰۲ را شکل می‌دهد و روند سهم آن نیز

حتی نزولی بوده است. به عبارت دیگر، به نظر می رسد تا اندازه زیادی حقوق بگیران ثابت و بنگاه های تولیدی بار مالیاتی را بر دوش می کشند و برخلاف نگاه عدالت مالیاتی، ثروتمندان که به دلیل برخورداری مالی بالاتر، بهره بیشتری از امکانات ملی دارند؛ کمترین بار مالیاتی را بر دوش می کشند؛ چرا که سازوکار مالیات ستانی بر ثروت و یا بهتر بگوییم مالیات بر مجموعه درآمد در ایران ناقص است. در این راستا، بنرجی^۱ برنده جایزه نوبل (۲۰۱۹) اقتصاد قائل به این است که راز رشد اقتصاد نه در تخفیف مالیاتی به ثروتمندان و ایده ریزش از بالای ثمرات رشد، بلکه مالیات ستانی از ثروتمندان و صرف آن برای بقیه بخش ها و توانمندسازی فقرا و تحریک تقاضاست. این دیدگاه مدعی است رشد از بالا نمی ریزد، بلکه از پایین می جوشد.

یکی از اصلاحاتی که در سال های اخیر در سیاست گذاری مالیاتی مورد توجه قرار گرفته است؛ انتقال بار مالیاتی از اشخاص حقوقی به اشخاص حقیقی است. با این تصور که این انتقال باعث حمایت از تولید، سوق دادن فعالیت های غیر رسمی به رسمی و باز توزیع عدالتی کاراتر می شود. تصور مرسوم این است که مالیات، محیط تولید را پرریسک کرده، بنابراین کاهش آن منجر به تقویت بنیه تولیدی کشور می شود. بررسی ها نشان می دهد در ایران مالیات ها عموماً به مالیات بر تولید و مالیات های مصرف و مانند آن محدود شده است (آن هم به طور ناقص و با پایه های مالیاتی محدود) و مالیات ثروت، عمدتاً محدود به مالیات سرقتی یا مالیات بر ارث و ... است و عملاً اخذ نمی شود (آتش بار، ۱۳۹۸). شکل ۸ سهم درآمدهای مالیاتی دولت در قوانین بودجه را نمایش می دهد که آشکارا بخش عمده مالیات (بیش از ۶۰ درصد) از طریق مالیات بر فعالیت های تولیدی (مالیات بر اشخاص حقوقی) و مالیات بر مصرف (مالیات بر کالاها و خدمات) تأمین شده است. به عنوان مثال، در سال ۱۴۰۲ مجموع مالیات بر اشخاص حقوقی و مالیات بر کالاها و خدمات ۶۷ درصد بوده است.

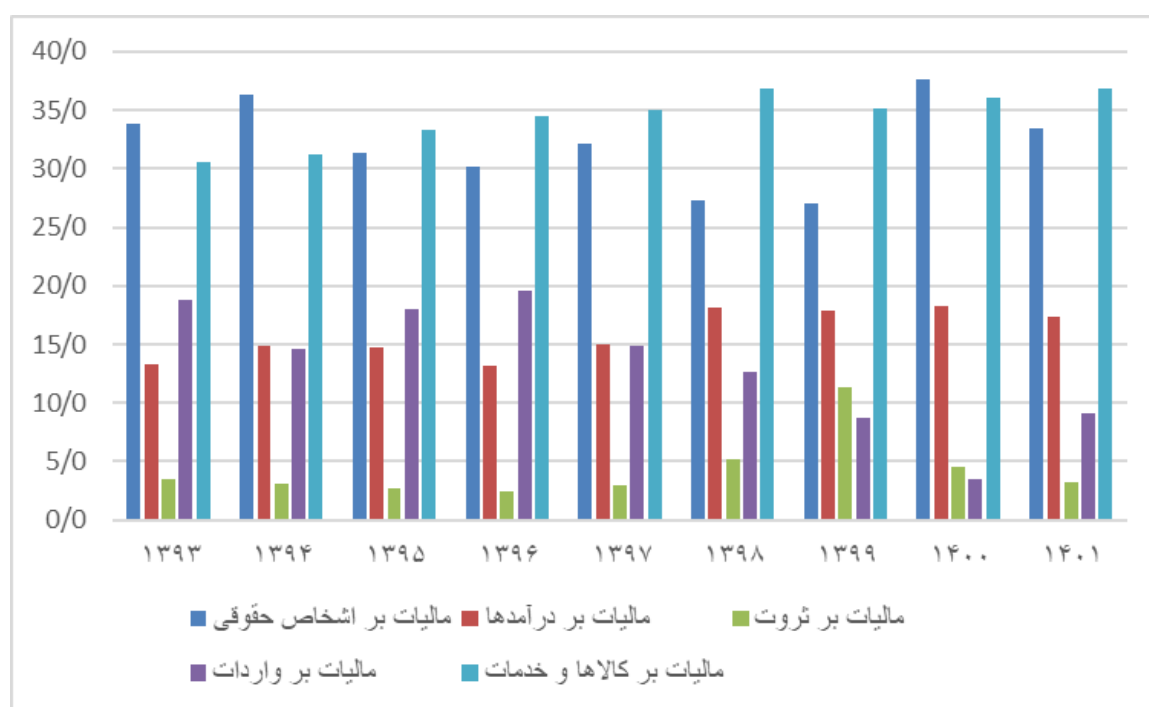
شکل ۹. نمودار سهم درآمدهای مالیاتی در قوانین بودجه به تفکیک اجزاء - درصد



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

تناقض نحوه بودجه‌ریزی با عدالت مالیاتی زمانی آشکارتر می‌شود که ارقام تحقق درآمدهای مالیاتی مورد بررسی قرار گیرد. در شکل ۸ مقادیر تحقق یافته درآمد مالیاتی به تفکیک اجزاء نشان داده شده است. ملاحظه می‌شود سهم مالیات بر ثروت در قوانین بودجه ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب ۵ و ۱۰٫۵ درصد بوده و در مقابل ارقام تحقق یافته مالیات بر ثروت سهم ۴٫۵ و ۳٫۲ درصدی از درآمد مالیاتی دولت را داشته است. مقایسه ارقام مصوب قانون و عملکرد مالیات بر ثروت نشان می‌دهد؛ تنها حدود ۴۰ درصد از آن تحقق می‌یابد، این در حالی است که مالیات بر درآمد در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ به ترتیب ۱۰۵ و ۱۰۳ درصد تحقق یافته و مالیات بر اشخاص حقوقی (شرکت‌ها) در دو سال یاد شده به ترتیب تحقق ۱۹۸ و ۱۲۶ درصدی داشته است. به عبارت دقیق‌تر، به نظر می‌رسد از حقوق‌بگیران و بنگاه‌های تولیدی بیش از آنچه در قانون برآورد شده مالیات اخذ شده است و در مقابل ثروتمندان علاوه بر اینکه در قانون نیز سهم کمتری از بار مالیاتی دارند؛ همان سهم کمتر را نیز پرداخت نکرده‌اند (فرار مالیاتی). البته ممکن است برخی از درآمد حاصل از مالیات بر ثروت با وقفه زمانی تحقق پیدا کند. در این شرایط باز هم هزینه تأمین مالی بودجه دولت بر دوش صاحبان عوامل تولید نیروی کار یعنی خانوارها خواهد بود. این روند از لحاظ توجه به عدالت اجتماعی ناکارآمد است؛ چراکه در طبقات کم‌درآمد، محل کسب درآمد افراد، تنها درآمد ناشی از کار است و طبقات کم‌درآمد دارایی‌های انباشته شده را در اختیار ندارند تا از آن طریق محل درآمدی غیر از کار داشته باشند. این در حالی است که برای طبقه پردرآمد به دلیل برخورداری از دارایی‌های انباشته بزرگ‌تر، درآمد ناشی از کار سهم ناچیزی از درآمد کل‌شان دارد و سهم بزرگ‌تر از درآمد طبقه پردرآمد، شامل درآمد ناشی از عایدی‌های سرمایه‌ای است. در عین حال، مالیات بر ثروت سهم بسیار ناچیزی از منابع درآمدی مالیاتی را دارد (به عنوان مثال، در قانون بودجه ۱۴۰۲ معادل ۴٫۲ درصد بوده است) که تحقق هم نمی‌یابد.

شکل ۱۰. نمودار سهم درآمدهای مالیاتی در عملکرد به تفکیک اجزا- درصد



مأخذ: بانک مرکزی. سال ۱۴۰۱ پیش‌بینی تحقق مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۴۰۱.

نکته دیگری که در خصوص کم توجهی قوانین بودجه به عدالت مالیاتی باید اشاره داشت؛ در خصوص مالیات مشاغل خویش فرمایی است که ارقام دقیقی از میزان مالیات پرداختی آنها در دسترس نیست؛ زیرا به دلیل عدم استقرار پایانه های فروشگاهی در مشاغلی نظیر مطب پزشکان و دفاتر و کلا، امکان محاسبه درآمد و اخذ مالیات متناسب با آن وجود ندارد.

به نظر می رسد قوانین بودجه سنواتی در طرف تأمین منابع و مصارف چندان پیوندی با واقعیت های اجتماعی جامعه نداشته و متناسب با مسائل اولویت دار کشور تنظیم نشده اند و گویی عرصه های بودجه و مالیات به اموری صرفاً مالی و حسابداری تقلیل یافته اند تا از این طریق بتواند فرمولی برای کاهش کسری تراز عملیاتی فراهم کند. بودجه از آنجا که مهم ترین سند تخصیص منابع سالیانه در کشور می باشد، سندی سیاسی و سیاستی نیز است و مالیات هم از آنجا که به رابطه دولت و شهروندان بازمی گردد و ناظر بر باز توزیع منابع از گروه هایی در جامعه به سازمان ها و گروه هایی دیگر است و موجب آثار اجتماعی می شود، مقوله ای اساساً اجتماعی - سیاسی بوده و نیازمند تأمل و تدبیر عالمانه و تقویت بینش اجتماعی در این حوزه است.

مالیات، در بنیان خود، ریشه در قرارداد اجتماعی میان شهروندان و دولت دارد. این گزاره، در واقع، بازگویی سرشت سیاسی - اجتماعی مالیات است. میان شهروندان و دولت توافقی نانوشته و پروژه ای مشترک شکل می گیرد که شهروندان در مقابل دریافت خدمات عمومی - از امنیت، تأسیسات عام المنفعه و میزانی از رفاه تا تضمین آزادی و حقوق شهروندی - از سوی دولت، هزینه های این خدمات را در قالب مالیات می پردازند و در ازای آن، انتظار برخورداری از «نمایندگی» در دولت و «کارایی»، «پاسخ گویی» و «شفافیت» در هزینه کرد مالیات ها در جهت مصالح عمومی را دارند. وقتی شهروندان رضایت و اعتماد کافی نسبت به نهادهای نمایندگی (در شکل های مختلف آن)، پاسخ گویی و شفافیت و کارایی هزینه های عمومی نداشته باشند، «قرارداد اجتماعی» و «پروژه مشترک» میان دولت و شهروندان متزلزل شده و مردم در پرداخت مالیات اکراه خواهند داشت. در این صورت، شاید بتوان با ابزارهای آمرانه دولتی مالیات را برخلاف میل شهروندان اخذ کرد، اما در این حالت، فرار از مالیات از یک سو، شدت و پیچیدگی افزون تری می گیرد و از سوی دیگر نارضایتی اجتماعی تقویت می شود.

کلام آخر در این باب اینکه اصلاحات اقتصادی باید از مسیر نهادهای اجتماعی و متناسب با ارزش های فرهنگی و اجتماعی هر جامعه اعمال گردند. به بیان دیگر؛ ایجاد بسترهای لازم برای برقراری عدالت باید از مسیر نهادهای اجتماعی عبور کند. جامعه ای که مهم ترین نهاد اجتماعی خود را خانواده می داند و در گفتار و ذهنیت سیاستمداران نیز خانواده ماهیت فرابخشی دارد، نباید در عمل و کردار کارکردی بخشی پیدا کند و اولویتهای سیاستی مبتنی بر منطق اقتصاد بازار با ارزش های فردگرایانه مبنای عمل آنها واقع شود. این دقیقاً مصداق تعارض و ابهام و کژکارکردی نهادی است. نظام حکمرانی نباید سیاست های اقتصادی و سیاسی خود را بی توجه به نهادهای اجتماعی پایه و مبنایی مانند خانواده تعریف نماید. از این رو؛ باید اصلاح نظام مالیاتی با اتکا به پایه های مالیاتی خانوادگی^۱ طراحی شود. در حالی که تاکنون این رویکرد در نظام خط مشی گذاری کمتر وجود داشته و عمدتاً رویکردهای اقتصاد بازاری و فردگرایانه و غیر خانواده محور مبنای تصمیم گیری ها بوده است. از این رو؛ می توان این گونه استدلال کرد که حکمرانی بودجه در ایران در بحث نظام مالیاتی، به رغم تأکیدهای اسناد بالادستی و ارزش های فرهنگی - اجتماعی جاری در جامعه، التزامی به پیوست خانواده نداشته است.

با توجه به آنچه گفته شد؛ به نظر می رسد سازوکار اجرایی شدن نظام مالیاتی در ایران با وجود تلاش های گسترده برای تحقق عدالت اجتماعی مالیاتی، همچنان با وضعیت مطلوب فاصله دارد و به منظور تحقق این امر مهم نیازمند تأمل و تدبیر کارشناسی است. به نحوی که نظام مالیاتی بر مدار عدالت اجتماعی استوار گردد و عاملی در کنترل و کاهش نابرابری های اجتماعی باشد؛ در غیر این صورت نظام مالیاتی نه تنها کارکرد تنظیم گری اقتصادی و اجتماعی خود را محقق نمی کند و در مسیر تعادل بخشی جامعه حرکت نمی کند؛ بلکه سازوکارهای اجرایی آن مولد نابرابری های اجتماعی و تقویت شکاف طبقاتی می شود. زیرا نظام مالیاتی و بودجه در هر دو ساحت مالیات ستانی (منابع) و توزیع (مصارف)، کارویژه های اجتماعی خود را از دست می دهند و صرفاً در میدانی اقتصادی بدون توجه به ملاحظات اجتماعی تعریف شده است و تأمین هزینه های اداره کشور مهم ترین توجیه فعالیت آن تلقی می شود. غلبه چنین رویکردی بر عملکرد نظام مالیاتی نه تنها دامنه نفوذ و اثرگذاری آن را در تنظیم گری نظام حکمرانی اجتماعی تعدیل می کند؛ بلکه کژکارکردی های آن در عرصه های اجتماعی نیز بیشتر نمایان می شود. غلبه این نوع نگاه صرف اقتصادی به مقوله مالیات، باعث شده است که مالیات به عنوان پروژه مشترک دولت و جامعه محسوب

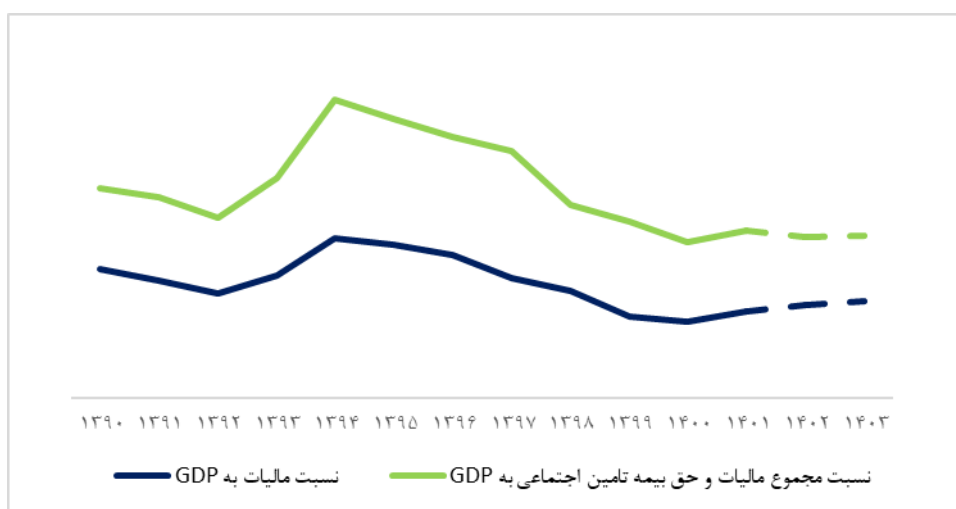
۱. مالیاتی که درآمد خانوار را در کنار هزینه ها ببیند و براساس برآیند هر دو، مالیات را تعیین کند.



نشود و عملاً در صورت عدم همراهی جامعه، حداقل هدف دولت نیز محقق نشود. بنابراین باید اهمیت این نکته را درک کرد که مالیات نباید صرفاً هدف درآمدی دولت باشد؛ بلکه مالیات باید مهم‌ترین ابزار تنظیم‌گری اجتماعی و مهم‌ترین پروژه ائتلافی و مشترک دولت و جامعه باشد و به بیان ساده‌تر مالیات ابزاری برای تحقق عدالت اجتماعی تعریف شود که در صورت غلبه چنین نگرشی است که می‌توان به سمت حکمرانی اجتماعی حرکت کرد.

کیفیت مالیات‌ستانی بودجه و اندازه آن به شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی حاکم بر اقتصاد وابسته است. دوره‌های رونق و رکود اقتصادی ممکن است موجب نوسان درآمدهای مالیاتی شود و محدودیت‌هایی برای هزینه‌ها ایجاد کند، اما از آنجایی که هزینه‌های موجود در بودجه‌های دولتی دارای ذی‌نفعان بسیاری است، طرف هزینه‌ای بودجه دولت درجه وابستگی به مسیر زیادی دارد و از این رو در دوره‌های رکود و تحریم که منجر به کاهش درآمدهای نفتی و کاهش ظرفیت مالیات‌ستانی می‌گردد، ممکن است حفظ سطح قبلی مالیات حقیقی، به رفاه عمومی فشار زیادی را وارد کند. شکل زیر نسبت مجموع درآمد مالیاتی دولت و حق بیمه‌های سازمان تأمین اجتماعی^۱ به تولید ناخالص داخلی را نشان می‌دهد. همان‌طور که از شکل مشخص است در سال ۱۳۹۴ این نسبت به مقدار میانگین جهانی بسیار نزدیک بوده، اما بلافاصله با افزایش فشار تحریم‌ها در کشور از سال ۱۳۹۷، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی کاهش یافته و از سال ۱۴۰۰ به بعد روندی با ثبات را تجربه کرده است. هرچند که سهمی از کاهش نسبت مالیات به اندازه اقتصاد می‌تواند ناشی از معافیت‌های مالیاتی اعطای^۲ در این دوره باشد، اما از آنجایی که مالیات بر درآمد^۳ سهم قابل توجهی از منابع مالیاتی را دارد، می‌توان این گونه تفسیر که با کاهش رفاه عموم مردم، ظرفیت مالیات‌دهی جامعه کاهش یافته است. این گزاره همچنین می‌تواند دلالت بر سطح پایین عدالت در بازتوزیع درآمد در سیستم مالیاتی کشور باشد که احتمالاً بیشتر طبقات متوسط و پایین درآمدی را مورد هدف قرار داده و با ضعیف شدن گروه‌های هدف، محدودیت‌های درآمدی برای دولت ایجاد می‌شود. از این رو، درآمدهای مالیاتی دولت در سال ۱۴۰۳ در ادامه روندی است که از سال ۱۴۰۰ شروع شده است.

شکل ۱۱. نمودار نسبت درآمد مالیاتی دولت به تولید ناخالص داخلی



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

۱. از حق بیمه‌های سایر صندوق‌های بازنشستگی چشم‌پوشی شده است. همچنین عوارض شهرداری‌ها و سایر هزینه‌هایی که افراد (غیر از مالیات و حق بیمه سازمان تأمین اجتماعی) برای خدمات عمومی پرداخت می‌کنند در این شکل دیده نشده است.
 ۲. به عنوان مثال، افزایش تعداد مناطق آزاد اقتصادی در نیمه دوم دهه ۹۰ یکی از دلایل اصلی می‌تواند باشد.
 ۳. فقط مالیات بر درآمد نیست که به تولید بستگی دارد؛ بلکه همه پایه‌های مالیات متأثر از سطح تولید هستند.

در کنار ظرفیت مالیاتی، ترکیب منابع مالیاتی بودجه دولت نیز اهمیت دارد. تحلیل ترکیب منابع مالیاتی نشان می‌دهد که دولت عمدتاً از چه طریقی سعی در جمع‌آوری مالیات دارد و تا چه اندازه باز توزیع ناشی از این مدل مالیات‌ستانی می‌تواند عادلانه باشد و به کاهش فقر و نابرابری کمک کند. همان‌طور که مشخص است، درآمدهای مالیاتی تقریباً به اندازه نرخ تورم در سال‌های بعد از ۱۳۹۶ رشد پیدا کرده، همچنین عمده منابع مالیاتی دولت از طریق مالیات اشخاص حقوقی و مالیات‌های غیرمستقیم تأمین می‌گردد. رویکرد پلکانی مالیات بر درآمد با منطق باز توزیع درآمدی دریافت می‌شود. تا سطحی از درآمد، افراد از مالیات معاف هستند و سطوح بالاتر درآمد با نرخ‌های متفاوتی مالیات پرداخت می‌کنند؛ به طوری که، هرچه درآمد بالاتر باشد نرخ مالیات نیز افزایش می‌یابد. با توجه به اینکه دستمزدها در ایران در سال‌های متفاوت تا حدی از تورم جا مانده است، قدرت مانور درآمد خانوار نیز کاهش یافته و ظرفیت پرداخت مالیات به تبع آن کاهش می‌یابد. نکته حائز اهمیت در مالیات دستمزدها، عدم توجه به هزینه خانوار است. رویکرد پلکانی بر اساس دستمزد دریافتی افراد تدوین می‌شود و هیچ‌گونه توجهی به بُعد خانوار و یا میزان هزینه‌های که خانوار به صورت ناخواسته درگیر آنهاست را ندارد. درواقع سطوح پلکان مالیات‌ستانی از دستمزدها بدون توجه به مؤلفه‌های هزینه خانوار در جامعه تدوین می‌شود و تنها سمت درآمد را در نظر می‌گیرد؛ در نتیجه در خصوص ظرفیت‌های این شیوه مالیات‌ستانی در توزیع درآمد و عدالت ابهام وجود دارد.

۳-۴. کاهش عدالت نسلی و پیش‌خور کردن منابع

در ادبیات، توسعه پایدار این‌گونه گفته می‌شود که برای داشتن روند روبه رشد و توسعه یک کشور هر نسل باید حداقل به میزان منابع و سرمایه‌ای که از نسل پیشین تحویل گرفته است، به همان میزان منابع و سرمایه به نسل بعدی تحویل دهد. در نظام بودجه ریزی نیز به همین منظور دو تراز عملیاتی و سرمایه‌ای استخراج می‌شود.

تراز عملیاتی: میزان کسری یا مازاد منابع و مصارف جاری دولت را نشان می‌دهد، به عبارتی، منابعی که از نسل جاری جمع‌آوری و برای نسل جاری هزینه شده است.

تراز سرمایه‌ای: میزان کسری یا مازاد منابع و مصارف سرمایه‌ای را نشان می‌دهد. به عبارتی، نشان می‌دهد منابع بین نسلی و سرمایه‌ای کشور که متعلق به همه نسل‌های کشور است؛ چگونه هزینه شده و چقدر صرف سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های توسعه‌ای برای کشور شده است. در تراز عملیاتی، کسری نشان‌دهنده خلق مخارج بیش از توانایی خلق درآمد است؛ یعنی نسل حاضر بیش از توان درآمدزایی خود خرج می‌کند. در تراز سرمایه‌ای، مازاد به منزله صرف کردن منابع سرمایه‌ای و بین‌نسلی در محلی غیر از سرمایه‌گذاری است که غالباً در محل جاری صرف می‌شود؛ یعنی درآمدهای عمرانی که همه نسل‌ها از آن سهم دارند صرف نسل جاری می‌شود.^۱ البته همان‌طور که اشاره شد، تراز سومی هم استخراج می‌شود که خالص دارایی‌های مالی را نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های مالی به عبارت ساده به معنای قرض گرفتن دولت و تملک دارایی‌های مالی به معنای تسویه بدهی‌های دولت است. درواقع، به نوعی این خالص نشان می‌دهد؛ دولت چه میزان از بدهی‌های گذشته خود را با قرض گرفتن، یعنی «مزن کردن بدهی‌ها»، تسویه می‌کند که این روند تسویه بدهی‌ها را لحاظ برهم‌زدن پایداری وضعیت مالی دولت، نیز تبعات خاص خود را بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی جامعه دارد.

بررسی بودجه دولت همان‌طور که در شکل‌های ۴ و ۵ به تصویر کشیده شد، نشان می‌دهد؛ نه تنها عملیات جاری دولت از طریق انواع استقراض برای تأمین کسری بودجه، به تحمیل بار تورمی در اقتصاد و پیامدهای اجتماعی ناشی از آن دامن می‌زند، بلکه عملیات جاری دولت بر عملیات عمرانی چیره شده است؛ این در حالی است که تراز عملیاتی در طول سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ در قانون بودجه از کسری ۵۶,۴ هزار میلیارد تومانی به کسری ۴۷۶,۱ هزار میلیارد تومانی رسیده (۸,۲ برابر شده) و مازاد خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از

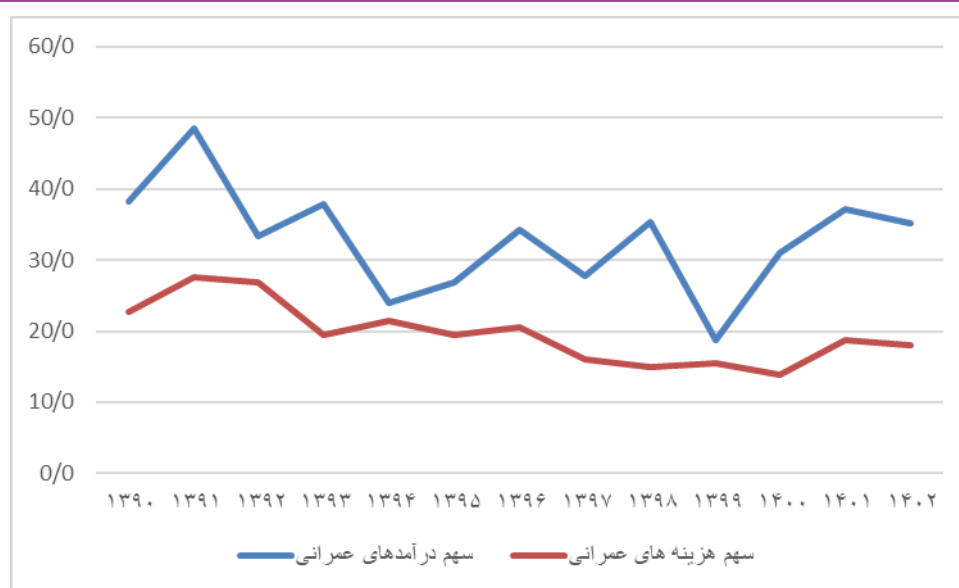
۱. ادبیات گسترده‌ای در خصوص نحوه مدیریت درآمدهای منابع طبیعی وجود دارد. توصیه سازمان‌های بین‌المللی و مطالعات انجام شده درباره مدیریت درآمد منابع طبیعی ذخیره این درآمدها در صندوق‌های ثروت ملی برای اهداف سرمایه‌گذاری است. تجربه موفق کشور نروژ تأییدی بر این توصیه است. برای مطالعه بیشتر می‌توان به Bems and Barnett and Ossowski (2003)، de (2011) و Carvalho Filho (2011) مراجعه کرد. گفتنی است، ایران نیز در جهت مدیریت درآمدهای نفتی تلاش‌هایی کرده است که در این زمینه می‌توان به تشکیل حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم توسعه و تأسیس صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. حساب ذخیره ارزی نتوانست در هدف تبدیل درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام به سرمایه‌گذاری موفق باشد و برداشت‌های دولتی بیش از سقف مجاز به انحطاط این حساب منجر شد. پس از آن صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز، میعانات گازی و فراورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از این منابع تشکیل شد. درعین حال، در منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی، بند هفتم منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی پیش‌بینی شده که این علاوه بر سهم بودجه از نفت (در منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) است.



۲۱,۶ هزار میلیارد تومان به ۳۸۳,۹ هزار میلیارد تومان رسیده (۱۰,۲ برابر شده) است. این به معنای آن است که روند سیطره روزمرگی بر برنامه‌ریزی توسعه‌ای نیز در طول زمان در حال شدت گرفتن است. همچنین تصویر دقیق‌تری از کاهش عدالت بین‌نسلی را در شکل ۱۱ می‌توان مشاهده کرد. در ادبیات توسعه‌ای درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (که دارایی بین‌نسلی است) «درآمدهای عمرانی» نامیده می‌شود. در واقع درآمدهای عمرانی باید صرف فعالیت‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری شده، تبدیل به سرمایه شود و بنابراین از منافع حاصل از آن نسل‌های بعدی نیز منتفع شوند. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز «هزینه‌های عمرانی» نامیده می‌شود؛ چرا که طرح‌های عمرانی، سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه به افزایش توان خلق ارزش افزوده و تولید در اقتصاد منجر می‌شود.

در شکل ۱۱ سهم درآمدهای عمرانی از منابع عمومی و سهم هزینه‌های عمرانی از مصارف عمومی ترسیم شده است. آنچه در این شکل ملاحظه می‌شود این است که همواره سهم درآمدهای عمرانی (که متعلق به تمام نسل‌های یک کشور است)، بالاتر از سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه است. به عبارت دقیق‌تر نسل حاضر به قیمت قربانی کردن منافع نسل‌های آینده، درآمدهای عمرانی را صرف هزینه‌های جاری می‌کند که در تعارض با اصل عدالت بین‌نسلی است. چنانچه در قانون بودجه ۱۴۰۲، سهم تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه، تنها ۱۸ درصد است. این در حالی است که بیش از ۳۵,۲ درصد از منابع پیش‌بینی شده در قانون بودجه از محل درآمدهای عمرانی (یعنی واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) است.

شکل ۱۲. نمودار سهم هزینه‌ها و درآمدهای عمرانی از کل مصارف و منابع بودجه - درصد

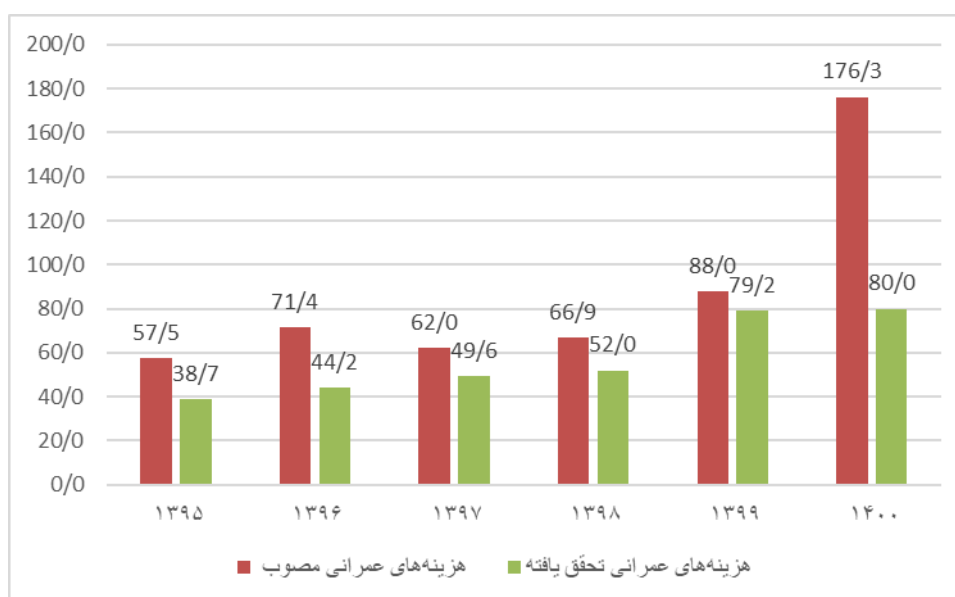


مأخذ: قوانین بودجه سنواتی.

تصویر دقیق‌تر از قربانی شدن منافع نسل‌های آینده به قیمت تأمین هزینه‌های جاری دولت زمانی آشکار می‌شود که به بررسی ارقام عملکرد هزینه‌های عمرانی پرداخته شود. واقعیت آن است که در زمان عدم تحقق منابع پیش‌بینی شده در بودجه و بروز کسری بودجه، بخشی از هزینه‌های جاری دولت از طریق استقراض تأمین مالی می‌شود و بخشی از آن با کاهش هزینه‌های عمرانی و تخصیص بیشتر درآمدهای عمرانی به هزینه‌های جاری تأمین مالی می‌گردد. شکل ۱۲ ارقام مصوب و عملکرد هزینه‌های عمرانی را نمایش می‌دهد. در سال ۱۴۰۰ تنها ۱۳,۸ درصد از هزینه‌های دولت به هزینه‌های عمرانی اختصاص یافته و ارقام عملکرد هزینه‌های عمرانی نشان می‌دهد؛ تنها ۴۵ درصد آن تحقق یافته است. توضیح اینکه، هزینه اجتماعی عدم تحقق هزینه‌های عمرانی تنها به قربانی کردن منافع نسل آتی محدود نمی‌شود، بلکه پروژه‌های عمرانی دولت عمدتاً سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری بزرگ صنعتی است که تأمین مالی آن توسط بخش خصوصی میسر نیست. عدم تحقق هزینه‌های عمرانی منجر به تأخیر در پیشرفت فیزیکی طرح‌های عمرانی می‌شود. به تأخیر افتادن بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی در کنار اینکه حجم انبوهی از منابع مالی و فیزیکی کشور را در قالب طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

بلوکه می کند و تأخیر در بهره برداری از لحاظ اقتصادی پروژه ها را زیان ده می کند، به بروز چالش زیر ساخت در فعالیت های تولیدی منجر می شود. چنانچه به نظر می رسد در حال حاضر آسیب شناسی اغلب رشته فعالیت های تولیدی با چالش مشترک کمبود زیر ساخت ها مواجه است. این موضوع باعث می شود سرمایه گذاری های تولیدی خرد و بنگاهی نیز به دلیل کمبود زیر ساخت های لازم، توجیه اقتصادی نداشته باشد و در نسل جاری نیز کشور در دام تعمیق رکود گرفتار شود. علاوه بر این؛ یکی از چالش های جدید ناشی از تأخیر در پیشرفت فیزیکی طرح های عمرانی در شهرستان ها، ایجاد نارضایتی از عملکرد دولت و کاهش اعتماد نهادی است.

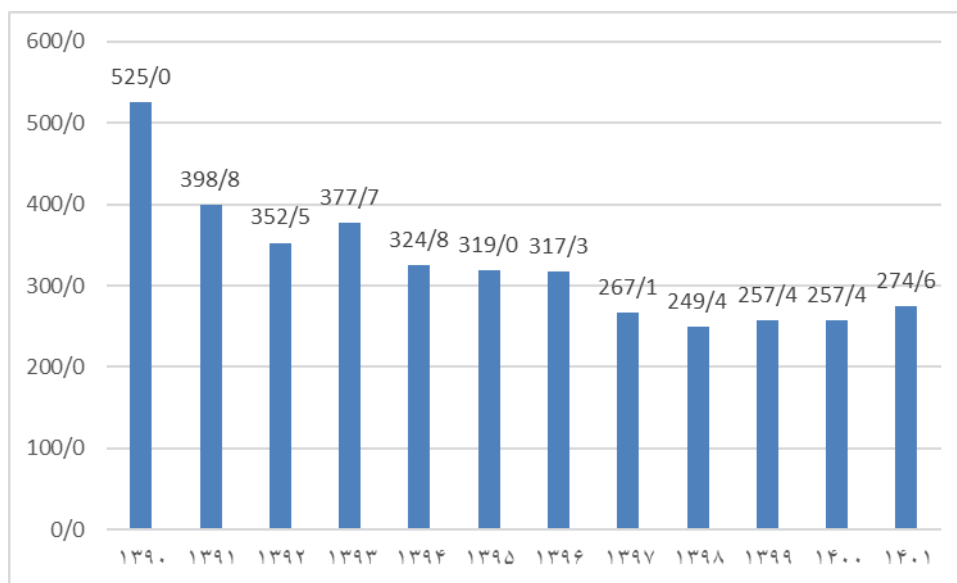
شکل ۱۳. نمودار مقایسه هزینه های عمرانی مصوب در قوانین بودجه و عملکرد آنها - هزار میلیارد تومان



مأخذ: قوانین بودجه سنواتی و بانک مرکزی.

روند کاهش عملیات عمرانی دولت در این سال ها با روند نزولی تشکیل سرمایه در کشور کاملاً همسویی دارد و حتی می توان یکی از دلایل رشد منفی موجودی سرمایه در کشور را کاهش سهم هزینه های عمرانی و سرمایه گذاری مولد دانست. ناتمام باقی ماندن پروژه های عمرانی نه تنها به اتلاف منابع و مستهلک شدن پیش از بهره برداری منجر می شود، بلکه با کاهش عامل تولید سرمایه در کشور به کاهش توان تولیدی و بنابراین تقاضای کار منجر می شود و از این مسیر نیز با کاهش توان کسب درآمد ناشی از کار افراد، پیامدهای اجتماعی بودجه ریزی را تشدید می کند. مهم ترین پیامد این شرایط پیش فروش کردن آینده و برهم زدن تعادل بین نسلی است. در شکل ۱۳ روند تشکیل سرمایه ثابت ناخالص نمایش داده شده است. طی سال های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص از ۵۲۵ هزار میلیارد تومان به ۲۷۴٫۶ هزار میلیارد تومان کاهش یافته است. روند نزولی تشکیل سرمایه به معنای آن است که حتی جبران استهلاک سرمایه صورت نگرفته و بنابراین روند موجودی سرمایه رو به کاهش است.

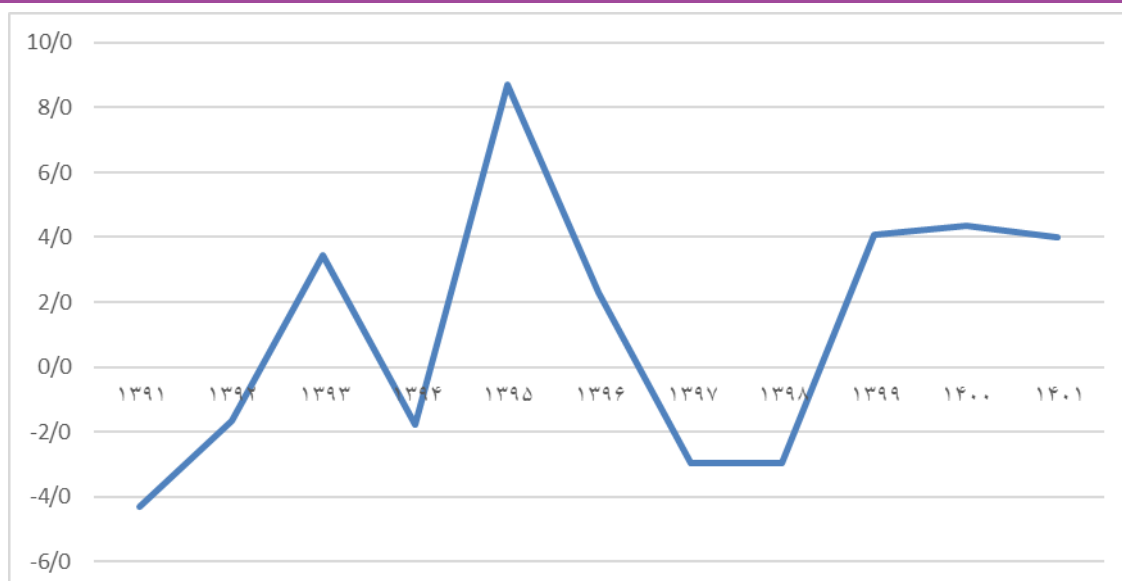
شکل ۱۴. نمودار تشکیل سرمایه ثابت ناخالص - هزار میلیارد تومان



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

گفتنی است یکی از پایه‌ای‌ترین عوامل تولید، موجودی سرمایه یک اقتصاد است و کاهش سرمایه در اقتصاد منجر به تنزل بنیه تولیدی در توسعه می‌شود. به روشنی کوچک شدن اقتصاد به کاهش تقاضای کار و توان اشتغال‌زایی منجر می‌شود. در شکل ۱۴ روند رشد اقتصادی کشور طی یک دهه گذشته را نشان می‌دهد که روند نوسانی با رشد محدود آن کاهش پتانسیل اقتصاد را تأیید می‌کند. چنانچه در یک دهه گذشته رشد اقتصادی بین رشد منفی ۴٫۳ درصد در سال ۱۳۹۱ تا ۸٫۷ درصد در سال ۱۳۹۵ نوسان داشته است. طی سه سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۱ رشد حدود ۴ درصد محقق شده است. لازم به ذکر است، مقایسه ارقام تحقق یافته رشد تولید ناخالص داخلی با ارقام رشد اقتصادی ۸ درصدی مصوب شده در سند چشم‌انداز یا برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، ضعف در برنامه‌ریزی و تبیین اشتباه موضوع رشد اقتصادی را آشکار می‌کند که موضوع این مطالعه نیست و در جای خود در خور بحث خواهد بود.

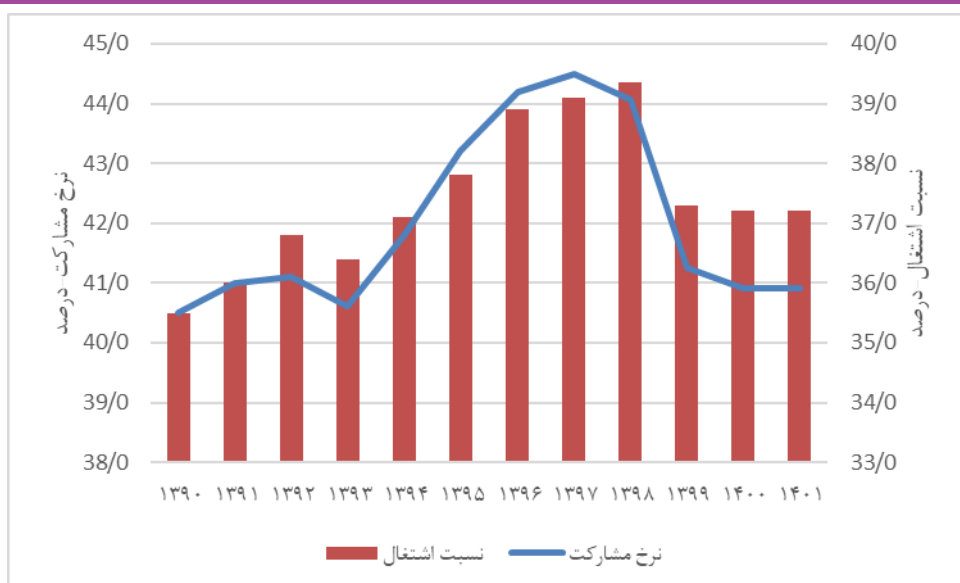
شکل ۱۵. نمودار رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵ - درصد



مأخذ: همان.

همان طور که اشاره شده یکی از پیامدهای عدم توسعه زیرساختی و کاهش سرمایه گذاری در اقتصاد تنزل بنیه تولیدی و در نتیجه آن کاهش توان اشتغال زایی است. در شکل ۱۵ نرخ مشارکت و نسبت اشتغال کشور طی یک دهه اخیر نمایش داده شده است. نرخ مشارکت عبارت از مجموعه جمعیت فعال (یعنی جمعیت شاغل و بیکار) به جمعیت در سن کار است و نسبت اشتغال نیز عبارت از جمعیت شاغل ۱۵ سال و بیشتر به کل جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر است. همان طور که در شکل ۱۵ مشخص شده، نرخ مشارکت در کشور پایین است؛ چنانچه بالاترین نرخ مشارکت در سال ۱۳۹۷ معادل ۴۴٫۵ درصد بوده و در سال ۱۴۰۱ نرخ مشارکت به ۴۰٫۹ کاهش یافته است. کاهش نرخ مشارکت نشان دهنده این موضوع است که جمعیت در سن کار از یافتن شغل دلسرد شده اند و بنابراین در جستجوی شغل نیستند. این نرخ خود به تنهایی گویای کاهش توان اشتغال زایی اقتصاد است. توضیح اینکه نرخ مشارکت در سایر کشورها به طور متوسط بالای ۶۰ درصد است. این موضوع در کنار روند کاهشی نسبت اشتغال به ویژه طی سال های اخیر این ادعا را تأیید می کند. چنانچه این نسبت از ۳۹٫۴ در سال ۱۳۹۸ به ۳۷٫۲ در سال ۱۴۰۱ کاهش یافته است.

شکل ۱۶. نمودار نرخ مشارکت و نسبت اشتغال کشور



مأخذ: مرکز آمار ایران.

۴-۴. مزمن شدن بدهی های دولت و باز تولید مسائل اجتماعی

بررسی بودجه های سالیانه دولت ها نشان می دهد که مصارف عمومی دولت روند افزایشی را طی کرده و به عنوان مثال طی سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ از ۲۱۴ هزار میلیارد تومان به ۹۹۹ هزار میلیارد تومان رسیده، یعنی ۴٫۷ برابر شده است. مطابق با داده های مرکز آمار ایران در همین دوره سطح عمومی قیمت ها نیز حدود ۶ برابر شده؛ یعنی شاخص کل قیمت مصرف کننده از ۱۰۰ در سال ۱۳۹۵ به ۶۱۵ در آذرماه ۱۴۰۱ رسیده است. اگرچه در نگاه اول مقایسه این ارقام نشان می دهد مصارف حقیقی دولت در دوره یاد شده کاهش یافته است، اما بررسی ترازهای بودجه ای، کسری بودجه پنهان در ترازها و نحوه تأمین مالی این کسری نشان می دهد؛ بی انضباطی مالی دولت عامل مؤثری در شتاب گرفتن رشد قیمت ها (تورم) در اقتصاد ایران است.

در شکل ۶ در بخش عدم تناسب دخل و خرج عمومی دولت سه تراز مهم بودجه ای در قوانین بودجه نشان داده شده است. تراز عملیاتی عبارت است از تفاوت درآمدهای جاری و هزینه های جاری دولت. افزایش ۸٫۲ برابری کسری در تراز عملیاتی طی سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ به روشنی روند فزاینده و روبه افزایش کسری در تراز عملیاتی دولت را نمایش می دهد. آنچه در قوانین بودجه پیش بینی شده نشان می دهد؛ بخش عمده ای از کسری تراز عملیاتی، با مازاد خالص دارایی های سرمایه ای پوشش داده خواهد شد. هرچند بر این روش تأمین مالی کسری



تراز عملیاتی از لحاظ روند توسعه بلندمدت و حفظ منافع بین نسلی انتقادات جدی وارد است، اما بررسی ارقام عملکرد نشان می‌دهد نحوه تأمین مالی کسری بودجه عملیاتی دلیل اصلی شتاب تورمی در اقتصاد ایران است.^۱

در شکل ۵ در بخش عدم تناسب دخل و خرج عمومی دولت عملکرد ترازهای مهم بودجه‌ای قابل پیگیری است. آنچه مقایسه دو شکل یاد شده نشان می‌دهد؛ در برخی سال‌ها کسری تراز عملیاتی از آنچه در قوانین پیش‌بینی شده؛ بزرگ‌تر است (به عنوان مثال در سال ۱۳۹۹ کسری تراز عملیاتی برآورد شده در قانون بودجه ۱۴۷٫۲ هزار میلیارد تومان بوده و در عملکرد، این کسری معادل ۲۰۴٫۸ هزار میلیارد تومان بوده است). علاوه بر آن، در برخی از سال‌ها نیز مازاد خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی شده در قانون بودجه تحقق نیافته است (به عنوان مثال در سال ۱۴۰۰ مازاد ۲۱۹ هزار میلیارد تومان در حاصل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای برآورد شده و در عملکرد به دلیل عدم تحقق درآمدهای ناشی از فروش نفت، این مازاد تنها ۶۵ هزار میلیارد تومان بوده است). در نهایت، کسری مجموع ترازهای عملیاتی و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از طریق مازاد خالص واگذاری دارایی‌های مالی یعنی استقراض پوشش داده می‌شود. در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، حدود ۱۸۷ هزار میلیارد تومان اجازه انتشار اوراق بدهی به دولت داده شده که نسبت به سال گذشته رشد ۸۲ درصدی داشته و ۶۳ درصد واگذاری دارایی‌های مالی دولت را شکل می‌دهد. این به معنای آن است که تأمین مالی کسری بودجه از طریق استقراض و واگذاری دارایی‌های مالی در صورتی شرط پایداری را تأمین می‌کند که در هر سال مالی، سود اسمی پرداختی اوراق را به بودجه سال بعد تحویل کند. این در حالی است که تأمین مالی کسری بودجه با استقراض مالی در عمل روند فزاینده پیدا کرده و حتی بیم آن می‌رود که دولت وارد پانزی گیم^۲ شود. علاوه بر این، بخشی از کسری بودجه دولت از طریق استقراض از بانک مرکزی (چرا که دولت عموماً بانک‌ها را وادار به خرید اوراق دولتی می‌کند و بعد از مدتی این اوراق با افزایش نقدینگی پاسخ داده می‌شوند) یعنی پولی کردن کسری بودجه تأمین مالی خواهد شد و از طریق تورم به جامعه تحویل می‌شود.

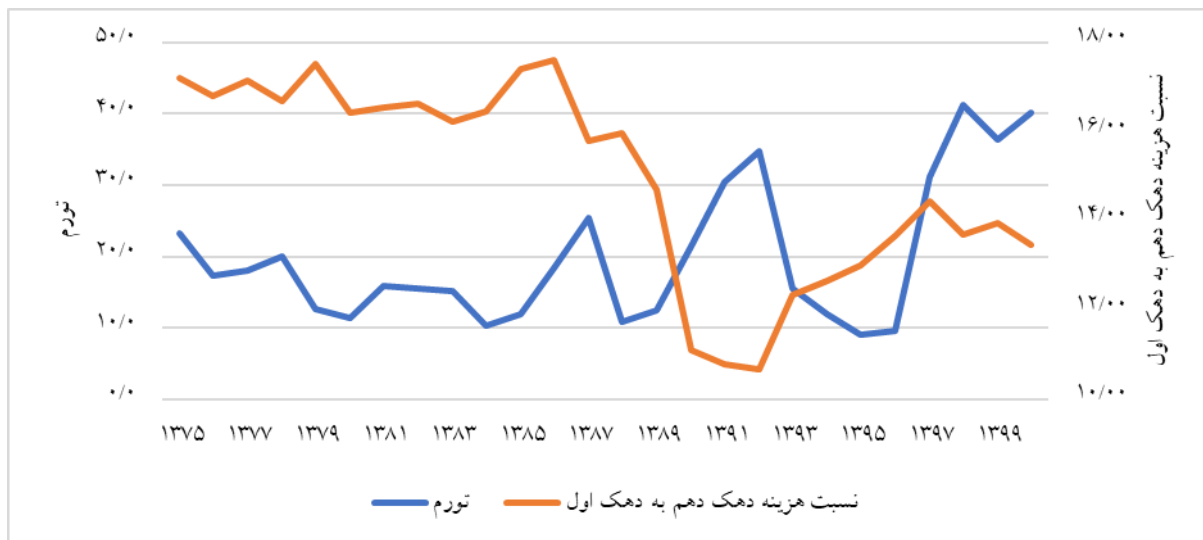
از یک سو مزمن شدن تورم در اقتصاد ایران، محصول بی‌انضباطی مالی دولت و کسری بودجه مداوم است و نتیجه آن تورم و فشار بر زندگی‌های اجتماعی است؛ و از سوی دیگر رشد ارقام بودجه‌ای و فربه شدن منابع مورد نیاز برای ایفای تعهدات دولت در حال حاضر، خود محصول شتاب بالای قیمت‌ها در اقتصاد است. چنانچه مقایسه رشد بودجه و رشد قیمت‌ها طی ۵ سال گذشته نشان می‌دهد؛ فشارهای قیمتی به مراتب جلوتر از افزایش ارقام بودجه‌ای است. به بیان دیگر، بزرگ بودن بودجه عمومی دولت که نتیجه تورم افسارگسیخته این سال‌ها بوده است، از یک سو؛ هزینه اداره کشور را برای دولت بالا برده و از سوی دیگر نظم اجتماعی و اخلاقی جامعه را برهم زده و جامعه را به عرصه‌ای برای سوداگری دلالت تبدیل کرده و ترویج فرهنگ غارتی را نتیجه داده است. گفتنی است؛ اگرچه جامعه در شرایط تورمی فشارهای زیادی را متحمل خواهد شد؛ اما در کلیت ماجرا، همان‌طور که در ادبیات اقتصادی در اثر الیورا تانزی^۳ تحلیل شده، دولت بزرگ‌ترین بازنده شرایط تورمی است. روند افزایشی حجم بودجه عمومی در طی این سال‌ها مؤید همین وضعیت می‌باشد. بنابراین افزایش حجم بودجه عمومی دولت در شرایط کنونی، محصول روند تشدید یافته تورمی است که عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی جامعه را مصادره کرده و کارکرد سیاستگذاری بودجه‌های حوزه‌های اجتماعی را ساقط نموده است.

۱. مطالعات گسترده‌ای به بررسی اثر کسری بودجه بر تورم پرداخته‌اند؛ به عنوان مثال، میتوان به مطالعات نقوی و شاهنوشی (۱۳۹۵)، جعفری صمیمی (۱۳۷۱)، کميجانی و ورهرامی (۱۳۹۱) و حسینی نسب و رضاقلی‌زاده (۱۳۸۹) از میان بسیاری دیگر مراجعه کرد.

۲. اصطلاحی است که از عملیات سرمایه‌گذاری کلاه‌بردارانه پانزی در اقتصاد رایج شده است. وقتی دولت هر بدهی را با بدهی جدیدی پرداخت می‌کند، سرنوشت این بازی به برهم خوردن نظم اجتماعی و اقتصادی منجر خواهد شد و اقدام پایداری نیست. این حالت از چالز پانزی Charles Ponzi گرفته شده است.

۳. براساس مدل تحلیلی الیورا تانزی، مالیات‌ها به‌طور کامل نسبت به تورم شاخص‌بندی نمی‌شود، اما هزینه‌ها همگام با تورم افزایش می‌یابد و در مجموع، تورم به افزایش کسری‌های دولت منجر می‌شود. برای مطالعه بیشتر به عباس شاکری (۱۳۹۵)، مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران مراجعه کنید.

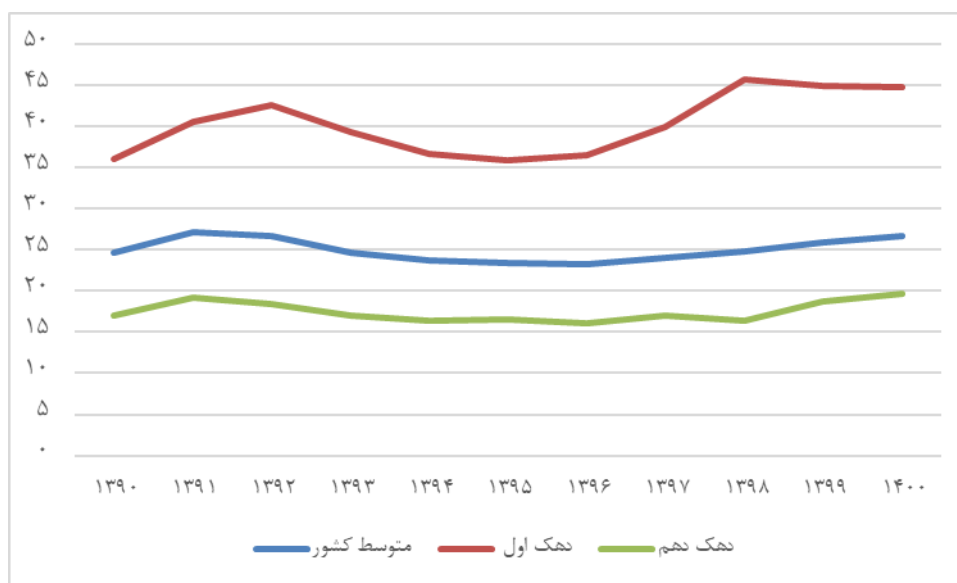
شکل ۱۷. نمودار روند تورم و نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول - درصد



مأخذ: همان.

در شکل ۱۶ می توان اثر تورم و شدت گرفتن آن بر فقر و گسترش نابرابری های اجتماعی را دنبال کرد. روند افزایشی نسبت هزینه های دهک دهم به دهک اول، شدت گرفتن شکاف طبقاتی در اقتصاد را نشان می دهد. تورم مزمن و بالا (تورم دورقمی که در سال های اخیر به بالای ۴۰ درصد افزایش یافته است) در اقتصاد به طور مداوم از قدرت خرید خانوارهای دهک های پایین درآمدی کاسته و ترکیب سبد هزینه های آنها را تغییر داده است. مصداق این موضوع افزایش سهم هزینه های اولیه در دهک های پایین درآمدی است؛ برای مثال افزایش تورم باعث می شود خانوارهای کم درآمد از نیازهایی مانند سلامت، کالاهای فرهنگی، آموزش و ... چشم پوشی کرده تا توانایی تأمین نیازهای اولیه خود مانند مسکن و خوراک (معیشت اولیه) را داشته باشند. شواهد منعکس شده در شکل ۱۷ و جدول ۷ این ادعا را ثابت می کنند. مشاهده می شود طی چند سال اخیر سهم هزینه های خوراکی از کل هزینه های خانوار روبه افزایش است و در مقابل سهم هزینه های غیر خوراکی که شامل هزینه های پوشاک، بهداشت و درمان، تحصیل، تفریحات و سرگرمی و سایر هزینه های غیر خوراکی می شود، کاهش یافته است.

شکل ۱۸. نمودار روند سهم هزینه های خوراکی از کل هزینه های یک خانوار شهری برای دو دهک اول و دهم و متوسط کشور - درصد



مأخذ: همان.



جدول ۷ شکاف طبقاتی را آشکار می‌کند؛ سهم هزینه خوراکی از هزینه خانوار دهک اول ۴۵ درصد و برای دهک دهم ۲۰ درصد است. این به معنای آن است که دهک اول برای پوشش هزینه‌های خوراکی از بسیاری از هزینه‌های آموزشی، فراغت و بهداشتی چشم‌پوشی می‌کند، هزینه‌هایی که می‌تواند کیفیت زندگی و سرمایه انسانی را افزایش دهد. به‌ویژه همان‌طور که در جدول ۷ گزارش شده است، سهم ۸۷ درصدی هزینه اجاره مسکن از هزینه‌های غیر خوراکی در دهک اول این ادعا را تأیید می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، تنها ۷ درصد از کل هزینه‌های خانوار دهک اول صرف خوراک و اجاره مسکن نمی‌شود و برای همه هزینه‌های دیگر یک خانوار از جمله برای آموزش، بهداشت و فراغت صرف می‌شود.

جدول ۷. مقایسه هزینه‌های خانوار دهک اول و دهم - سال ۱۴۰۰

دهک دهم	دهک اول	کل	
۴۹۸۵۶۵	۹۴۲۶۲	۲۴۶۵۳۷	هزینه‌های خوراکی - ریال
۲۰۲۸۰۴۱	۱۱۶۰۴۹	۶۷۸۴۸۰	هزینه‌های غیر خوراکی - ریال
۲۵۲۶۶۰۶	۲۱۰۳۱۱	۹۲۵۰۱۷	جمع هزینه خانوار - ریال
۲۰	۴۵	۲۷	سهم هزینه خوراکی از کل هزینه - درصد
۸۵۹۹۷۰	۱۰۰۴۸۵	۳۱۶۴۷۱	اجاره بها مسکن - ریال
۴۲	۸۷	۴۷	سهم اجاره بها از هزینه‌های غیر خوراکی - درصد
۳۴	۴۸	۳۴	سهم اجاره بها از کل هزینه‌های خانوار - درصد

مأخذ: مرکز آمار ایران.

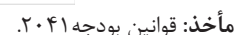
۵-۴. توزیع ناعادلانه اعتبارات عمرانی و شکل‌گیری قطب‌های رشد ناموزون و غیر فراگیر

اهمیت توزیع عادلانه هزینه‌های عمرانی در آن است که با افزایش زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در یک منطقه، توان خلق ارزش افزوده منطقه افزایش می‌یابد و چشم‌انداز رشد اقتصادی، اشتغال بیشتر و درآمد بالاتر برای مردم بومی منطقه را به ارمغان می‌آورد.^۱ در مقابل، محروم ماندن یک منطقه از هزینه‌های عمرانی و سهم‌بری کمتر منجر به ظرفیت تولیدی پایین‌تر، اشتغال‌زایی کمتر و بنابراین شدت گرفتن بیکاری، محرومیت و فقر در منطقه می‌شود. در این راستا، نحوه توزیع هزینه‌های عمرانی بین استان‌ها نیز بر عدم توازن منطقه‌ای کشور دامن زده است. به عبارت دقیق‌تر، به تأسی از رویکرد قطب‌های رشد، در طی سال‌های گذشته، موضوع عدالت منطقه‌ای و توزیع عادلانه هزینه‌های عمرانی بین استان‌های برخوردار و کمتر برخوردار در دستور کار قرار نداشته و عمده بودجه‌های عمرانی برای مناطق مرکزی کشور و مکان‌هایی که تمرکز شرکت‌ها در آنجا وجود دارد، اختصاص یافته است.

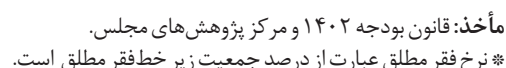
در شکل ۱۸ سهم هر استان از مجموع مصارف عمرانی ملی و استانی در قانون بودجه ۱۴۰۲ به عنوان یکی از قوانین بودجه سنواتی نشان داده است. اگرچه در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سهم استان‌های محرومی نظیر سیستان و بلوچستان و کرمان افزایش یافته و در جایگاه دوم و پنجم از لحاظ سهم‌بری قرار دارند، اما هنوز استان‌های محرومی نظیر خراسان شمالی و جنوبی، ایلام و چهارمحال و بختیاری سهم پایینی از توزیع مصارف عمرانی داشته و استان‌های برخوردار مانند فارس، تهران، خراسان رضوی، آذربایجان شرقی، مازندران و اصفهان سهم بالاتری از بودجه عمرانی دارند. از این رو، باید معیار و شاخص تخصیص بودجه‌های عمرانی استان‌ها مورد بازنگری قرار گیرد و با لحاظ کردن تبعیض مثبت، استان‌های کم‌برخوردار در اولویت برنامه‌ها و تخصیص‌ها قرار گیرند.

۱. این در حالی است که بسیاری از اعتبارات عمرانی، ماهیت عمرانی ندارند.

شکل ۱۹. نمودار سه‌مهر استان از مصارف عمرانی (ملی و استانی) - درصد



شکل ۲۰. نمودار سرنانه کل هزینه‌های (جاری و عمرانی) دولت هر استان و نرخ فقر مطلق*





آنچه در تحلیل سهم استان‌ها از بودجه اهمیت دارد میزان تناسب سهم‌بری از بودجه با سطح محرومیت استان‌هاست. به جرئت می‌توان ادعا کرد که نحوه توزیع بودجه و پروژه‌های عمرانی در سنوات گذشته عامل بروز شکاف عمیق در سطح توسعه‌یافتگی و عدم توازن منطقه‌ای کشور بوده است. به عبارت دیگر، توزیع پروژه‌های عمرانی در سال‌های گذشته در استان‌ها (احتمالاً با منطق نظریه قطب‌های رشد) متمرکز بر برخی استان‌ها بوده است که در حال حاضر شکاف توسعه‌یافتگی قابل توجهی نسبت به سایر استان‌ها دارند. چنانچه در حال حاضر تمرکز بیشتر شرکت‌های دولتی در استان‌هایی نظیر تهران، اصفهان و سمنان (به عنوان مثال) است و نوار مرزی کشور کمترین سهم را از این منطق توزیع داشته است. علاوه بر انتقادهایی که بر نحوه مکان‌یابی شرکت‌های دولتی وارد است و این موضوع از اساس دارای توجیه اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی نبوده است، حتی می‌توان ادعا کرد این الگوی رشد به بروز تنش‌های اجتماعی منطقه‌ای نیز دامن زده است.

بر اساس منطق نظریه قطب‌های رشد، تخصیص منابع عمومی و ملی کشور به چند استان در راستای توسعه اقتصادی، باید منجر به قطب‌های رشد شده و از سرریز توسعه اقتصادی قطب‌ها به سایر استان‌ها و مناطق، جریان خلق درآمد و توسعه اقتصادی آنها را فراهم می‌کرد. چیزی که در عمل اتفاق نیفتاد و منجر به تمرکز بیشتر منابع، فرصت‌ها و قدرت و همچنین تعمیق شکاف توسعه‌یافتگی و نیز عقب‌ماندگی استان‌های محروم شد. روند ثابت الگوهای مهاجرتی در طی ۵۰ سال اخیر از استان‌های کمتر برخوردار به استان‌های برخوردار و از همه مهم‌تر مهاجرت نخبگان را می‌توان یکی از نتایج شکاف منطقه‌ای دانست که این موضوع خود به کاهش ظرفیت رشد ناشی از سرمایه‌های انسانی در مناطق محروم منجر شده است. با این نگاه توزیع بودجه در راستای توسعه پایدار، باید متناسب با سطح محرومیت انباشته و تاریخی استان‌ها و از پایین باشد؛ نه صرف ایجاد قطب‌های رشدی شود که عملاً نه تنها سرریزی از آنها برای محرومان رخ نمی‌دهد؛ بلکه همانند یک آهن‌ربا، دیگر منابع و امکانات و سرمایه‌های عمومی جامعه و دیگر مناطق را نیز به سمت خود جذب می‌نماید. به بیان دیگر، این رویکرد بیشتر از اینکه فراگیر و پوشش‌گستر برای دیگر مناطق باشد؛ ماهیت مکنده و جذب‌کننده دارد.

می‌توان ادعا کرد عدم توازن منطقه‌ای کنونی در کشور محصول توزیع رانت‌های پیشین در قالب بودجه‌های عمرانی و احداث کارخانه‌ها و توسعه زیرساخت‌ها در مناطق توسعه‌یافته کنونی است. نتیجه استقرار پروژه‌ها و شرکت‌های دولتی بزرگ در استان‌های توسعه‌یافته کنونی، به خودی خود جریان درآمدی و تقاضای کار در استان‌های برخوردار را به ارمغان می‌آورد. آنچه استان‌های با سطح عقب‌ماندگی توسعه‌ای بیشتر، از آن محروم هستند.

به طور دقیق‌تر، وجود شرکت‌های دولتی بزرگ در مناطق توسعه‌یافته کنونی (به واسطه بودجه‌های عمرانی که به آنها اختصاص یافته، پروژه‌های عمرانی و کارخانه‌های احداث شده و شرکت‌های دولتی راه‌اندازی شده)، از مسیرهای متفاوتی که در ادامه تحلیل می‌شود، جریان درآمدی، تقاضای کار ناشی از آن و تقاضای کالا، خدمات و محصولات نهایی برای این مناطق به ارمغان می‌آورد.

۱. وجود شرکت‌های بزرگ، ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی منطقه‌ای را به واسطه سرمایه‌گذاری‌های مربوط به احداث شرکت‌ها و کارخانه‌ها افزایش می‌دهد؛

۲. تقاضا برای عوامل تولید به‌ویژه نیروی کار افزایش یافته و به دنبال آن می‌تواند انگیزه‌های کارآفرینی را در فعالیت‌های تولیدی و خدماتی وابسته نیز تحریک کند؛

۳. احداث شرکت‌های بزرگ به جذب سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی نظیر جاده، زیرساخت‌های انرژی (برق، گاز و آب) و... منجر می‌شود و بخشی از زیرساخت‌های رفاهی را برای بومیان فراهم می‌کند؛ اگرچه ممکن است مخاطراتی را در صورت لحاظ نکردن پیوست اجتماعی و محیط زیستی به وجود بیاورد که این امر نیز با تقویت سازوکارهای مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها قابل جبران است؛

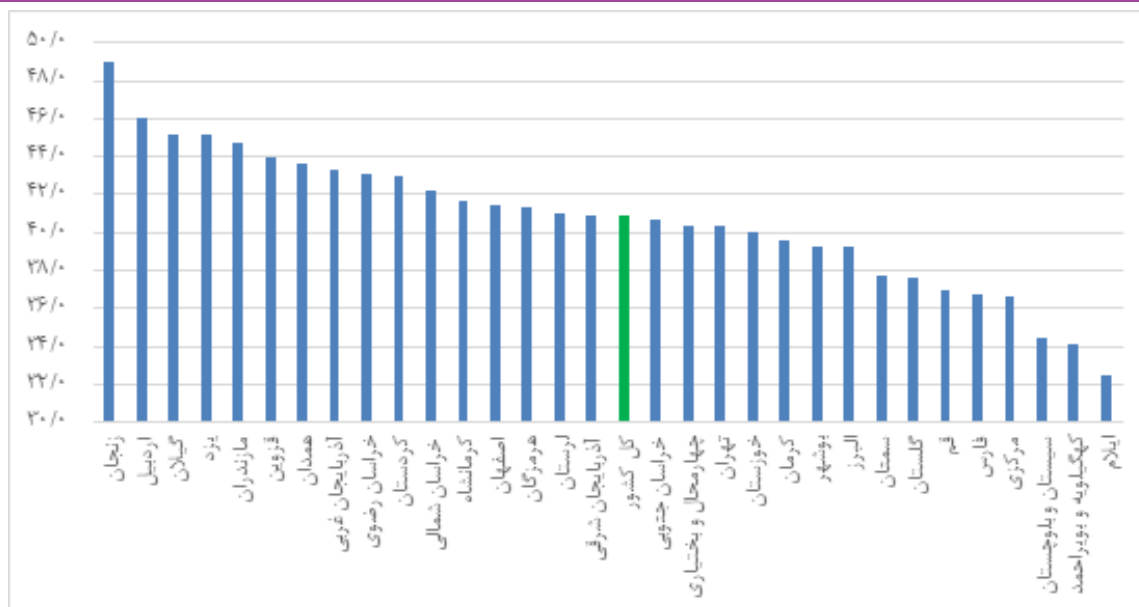
۴. آغاز عملیات تولید شرکت‌ها به تقاضا برای انواع نهاده (اعم از نیروی کار، مواد اولیه و سایر نهاده‌ها) منجر می‌شود و به دنبال آن تقاضا برای خدمات و تدارکات نظیر حمل و نقل را نیز تحریک خواهد کرد.

هریک از مسیرهای یاد شده به واسطه خلق جریان درآمدی برای صاحبان عوامل تولید مشارکت‌جسته در مراحل مختلف ساخت، احداث، بهره‌برداری و عملیات تولید شرکت‌های یاد شده از طریق تقاضای القایی ناشی از درآمد حاصل شده منجر به خلق تقاضا برای کالاها و محصولات نهایی و خدمات در منطقه میزبان شرکت خواهد شد و از این طریق تمرکزی از منابع و فرصت‌ها و نیز یک جریان درآمدی برای منطقه خلق می‌کند.

با نگاه توسعه پایدار مهم‌تر از جریان گردش مالی، ظرفیت خلق فرصت‌هایی است که سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و شرکت‌های بزرگ

دولتی در مناطق توسعه یافته ایجاد کرده و مناطق کم برخوردار را محروم کرده است. علاوه بر اینکه توسعه سرمایه های زیربنایی و زیرساختی، وجود شرکت های بزرگ و سطح توسعه یافتگی ناشی از آن انگیزه های کارآفرینی در فعالیت های تولیدی و خدماتی وابسته را تحریک می کند، فقدان آن نیز به جریان مهاجرت سرمایه های انسانی و گسیل داشتن منابع طبیعی (از قبیل انتقال آب) به مناطقی که امکان رشد و عرضه توانایی های فردی را فراهم می کند، منجر می شود. این روند نه تنها مناطق محروم را از انگیزه و ظرفیت های کارآفرینی، استعداد و سرمایه های انسانی و طبیعی تهی می کند؛ بلکه ظرفیت خلق فرصت و ایجاد کار شایسته را در مناطق محروم، محدود می نماید. یک شاهد قوی برای این ادعا، شکاف در نرخ مشارکت استان های کشور است. نرخ مشارکت به خوبی می تواند ظرفیت یک منطقه برای مشارکت در رشد و تولید اقتصادی را به نمایش بگذارد. توان خلق درآمد پایین و ظرفیت کم تولیدی باعث می شود افراد در سن کار امیدوار به یافتن شغل شایسته نبوده و بنابراین از مشارکت در بازار کار امتناع کنند. در شکل ۲۰ نرخ مشارکت به تفکیک استان ها نمایش داده شده که مطابقت معناداری با میزان عقب ماندگی توسعه ای استان ها دارد.

شکل ۲۱. نمودار نرخ مشارکت به تفکیک استان هادر سال ۱۴۰۱



مأخذ: اطلاعات طرح آمارگیری نیروی کار مرکز آمار ایران.

بنابراین می توان ادعا کرد نه تنها بودجه ریزی و توزیع منابع عمومی و ملی کشور براساس ملاحظات آمایش سرزمین و توسعه متوازن نبوده و تمهیدی به تحقق پیوست عدالت نداشته است؛ بلکه براساس ماده (۹) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، توزیع بودجه در استان ها (به ویژه بودجه عمرانی) اصل کفایت را احراز نمی کند و متناسب با سطح محرومیت استان ها انجام نشده است. همچنین براساس بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه های توسعه (۱۳۹۵)^۱ دولت مکلف بوده است که دوسوم سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به شهرستان های مناطق کمتر توسعه یافته اختصاص دهد. از آنجاکه منابع تأمین این حوزه نیز وابسته به فروش نفت خام و گاز طبیعی است و این امر به دلیل شرایط تحریمی اخیر با ناپایداری مواجه بوده است؛ لذا به نظر می رسد وابسته کردن اعتبارات حوزه محرومیت زدایی و مبارزه با فقر به منابع غیر قابل اطمینان و بیش برآوردی درباره میزان درآمد حاصل از این حوزه، مسائل مربوط به مناطق محروم را برطرف نخواهد کرد و همچنان چالش ها پابرجا خواهند ماند. این میزان اعتبار هم در برابر حجم محرومیت انباشته شده استان های کم برخوردار چندان راه گشا نخواهد بود.

۱. «دولت مکلف است سه درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان های نفت خیز و گاز خیز که سهم هر استان براساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و صادرات گاز طبیعی تعیین می گردد و دوسوم به شهرستان های مناطق کمتر توسعه یافته که براساس شاخص های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه های سنواتی اختصاص دهد».



۴-۶. نابرابری در توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی

در بین قوانین مختلف که تکلیف بودجه‌ای جهت محرومیت‌زدایی دارند، دو قانون از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ چراکه در این قوانین هدف اصلی توزیع عادلانه اعتبارات استانی براساس شاخص‌های محرومیت و توسعه‌نیافتگی بوده است. قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» (مصوب ۳۰ مهر ماه ۱۳۹۳) و همچنین بند «ت» ماده (۳۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه» (مصوب ۱۶ فروردین ۱۳۹۶)؛ در این دو قانون سهم اعتبارات استان‌ها در بودجه سنواتی لحاظ می‌شود و به تفکیک در جدول ۱۰- با عنوان مصارف استانی ارائه می‌گردد.

براساس ماده‌واحد قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» (۳۰ مهر ماه ۱۳۹۳) «در راستای تحقق اصل چهل‌وهشتم (۴۸) قانون اساسی و سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به‌منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به‌نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های کمتر از سطح متوسط کشور در شاخص‌های زیر، سالیانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح متوسط کشوری نزدیک شود». بدین منظور، در این قانون «دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت را در قالب ردیف مشخص تحت همین عنوان تعیین کند و طی جدولی که در آن سهم هر استان براساس شاخص‌های نرخ بیکاری، آب شرب شهری و روستایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بهسازی روستاها، راه و زیرساخت‌های جاده‌ای، سرانه‌های عمران شهری و درآمد شهرداری‌ها و فضاهای فرهنگی، مذهبی، ورزشی مشخص می‌گردد، در قانون بودجه درج نماید».

براساس این قانون «سهم هر شهرستان برای بهبود شاخص‌های مذکور همراه با دستورالعمل توزیع پروژه‌ها و طرح‌های موارد فوق، هم‌زمان با ابلاغ اعتبارات استانی توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به استان ابلاغ می‌شود تا با تصویب کمیته برنامه‌ریزی شهرستان به طرح‌ها و پروژه‌های شهری، روستایی و حسب مورد عشایری موضوع شاخص‌های فوق اختصاص یابد».

در جدول ۸ مبلغ مصوب از محل اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته، در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲، مورد بررسی قرار گرفته است. براساس گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه کشور، اگرچه تقریباً هر ساله به مبالغ مصوب این ردیف افزوده شده، اما در طول این سال‌ها همواره کمتر از ۳۶ درصد از اعتبارات مصوب از محل این قانون تخصیص داده شده و فاصله قابل توجهی بین میزان تصویب و تخصیص اعتبارات از محل این قانون وجود داشته است.

جدول ۸. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته

سال	مبلغ (میلیون ریال)	درصد رشد نسبت به سال قبل	درصد تخصیص
قانون بودجه ۱۳۹۶	۱۱۷/۴۷۴/۰۰۰	۲۸/۳۹	۲۰
قانون بودجه ۱۳۹۷	۱۲۵/۰۰۰/۰۰۰	۶/۴۱	۳۰
قانون بودجه ۱۳۹۸	۱۴۳/۵۸۰/۰۰۰	۱۴/۸۶	۳۶
قانون بودجه ۱۳۹۹	۱۴۵/۰۰۰/۰۰۰	۰/۹۹	۳۳
قانون بودجه ۱۴۰۰	۲۸۰/۰۰۰/۰۰۰	۹۳/۱۰	۲۵
قانون بودجه ۱۴۰۱	۲۸۰/۰۰۰/۰۰۰	۰	-
قانون بودجه ۱۴۰۲	۳۵۰/۰۰۰/۰۰۰	۲۵	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق به استناد قوانین بودجه سال‌های قبل و آمارهای اخذ شده از سازمان برنامه و بودجه کشور.

در بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه (۱۳۹۶) نیز «دولت مکلف است سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت خیز و گاز خیز که سهم هر استان براساس سهم آن استان در ارزش صادرات نفت خام و خالص صادرات گاز طبیعی تعیین می‌گردد و دوسوم به شهرستان‌های مناطق کمتر توسعه یافته که براساس شاخص‌های توسعه نیافتگی به تفکیک شهرستان توسط سازمان برنامه و بودجه کشور تعیین می‌شود، جهت اجرای برنامه عمرانی بودجه‌های سنواتی اختصاص دهد. این اعتبار صرفاً به مناطق نفت خیز و مناطق توسعه نیافته اختصاص می‌یابد و موجب کاهش سهم اعتبارات استانی این مناطق نمی‌شود».

در جدول ۹ اعتبارات شهرستان‌های کمتر توسعه یافته از محل بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ مقایسه شده است. اعتبارات موضوع این قانون نیز اگرچه تقریباً هر ساله افزایشی بوده، اما با توجه به اینکه از محل فروش نفت خام و گاز طبیعی بوده و کشور در طول این سال‌ها درگیر تحریم بوده به‌طور کامل تحقق پیدا نکرده است.

جدول ۹. اعتبارات شهرستان‌های کمتر توسعه یافته از محل بند «ت» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

بودجه	مبلغ (میلیون ریال)	درصد رشد نسبت به سال قبل
قانون بودجه ۱۳۹۶	۳۲/۵۶۴/۰۰۰	-
قانون بودجه ۱۳۹۷	۳۳/۷۲۲/۰۰۰	۵/۱۷
قانون بودجه ۱۳۹۸	۳۶/۳۶۰/۰۰۰	۷/۸۲
قانون بودجه ۱۳۹۹	۱۸/۶۶۶/۶۶۷	-۴۸/۶۶
قانون بودجه ۱۴۰۰	۵۴/۴۰۰/۰۰۰	۱۹۱/۴۳
قانون بودجه ۱۴۰۱	۶۶/۶۶۶/۷۰۰	۲۲/۵۵
قانون بودجه ۱۴۰۲	۲۴۹/۱۳۴/۹۳۶	۲۷۳/۷۰

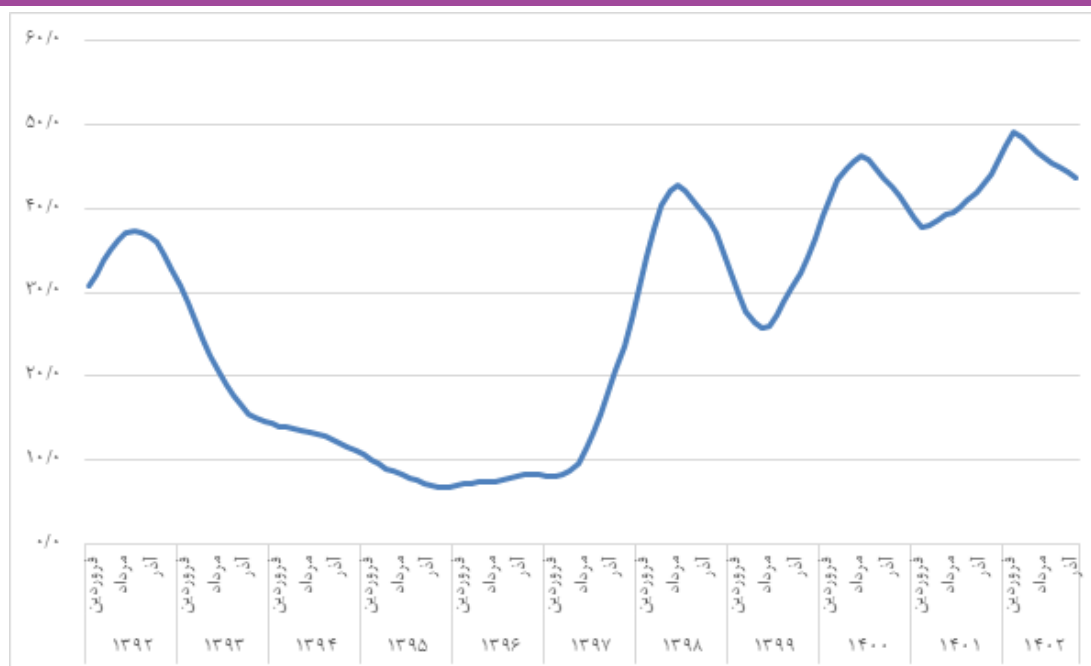
مأخذ: یافته‌های تحقیق به استناد قوانین بودجه سال‌های قبل.

نکته مهم در خصوص بودجه‌های محرومیت‌زدایی این است که بین مصوب شدن و تخصیص بودجه فاصله بسیاری وجود دارد، از طرفی محل تأمین بخش عمده‌ای از بودجه‌های محرومیت‌زدایی از فروش نفت و میعانات گازی است که به‌صورت کامل محقق نمی‌شود و از طرفی توزیع اعتبارات در استان‌های مختلف براساس شاخص‌هایی دقیق صورت نگرفته و در تخصیص اعتبارات نیز شفافیت وجود ندارد. علاوه بر این، اگرچه در «تصویب بودجه» ممکن است براساس شاخص‌های محرومیت، توزیعی متوازن صورت گیرد، اما در «تخصیص بودجه» مجدداً توزیع نامتوازن برقرار می‌شود.

۴-۷. تورم و نابرابری‌های اجتماعی

بودجه تنها تراز مالی و حسابداری دولت نیست، یک برنامه سیاستی بسیار مهم است که دولت‌ها در آن با استفاده از ابزارهای متنوع، سعی در هدایت اقتصاد و اجتماع به سمت یک نقطه تعادلی کارآمدتر دارند. دستیابی به رشد اقتصاد و کنترل تورم از مهم‌ترین اهداف دولت‌هاست که بودجه می‌تواند به توفیق دولت‌ها در تحقق این اهداف کمک کند. مهم‌تر از آن، یکی از رسالت‌های حضور دولت در جامعه فراهم کردن رفاه و بهبود توزیع درآمد است؛ وقتی که بازار توان یا کارآمدی لازم برای تحقق این مهم را ندارد. این در حالی است که دولت در هیچ‌یک از اهداف یاد شده موفق عمل نکرده است. شیوه بودجه‌ریزی و به کارگیری ابزارها به شکل ناکارآمد، چنانچه در بخش‌های قبل به تفصیل مورد بحث قرار گرفت؛ باعث شده نه تنها تورم در اقتصاد ایران کنترل نشود؛ بلکه تبدیل به یکی از ابرچالش‌های اقتصاد کشور شده است. در شکل ۲۱ روند تورم در یک دهه اخیر گزارش شده است. از سال ۱۴۰۰ سقف تاریخی تورم در اقتصاد ایران شکسته و بالاترین رقم تورم تجربه شده کشور تا آن زمان ثبت شد. پس از آن نیز براساس ارقام تورم ماهیانه که در شکل ۲۱ گزارش شده، در خرداد ۱۴۰۲ تورم به ۴۸٫۵ درصد رسید.

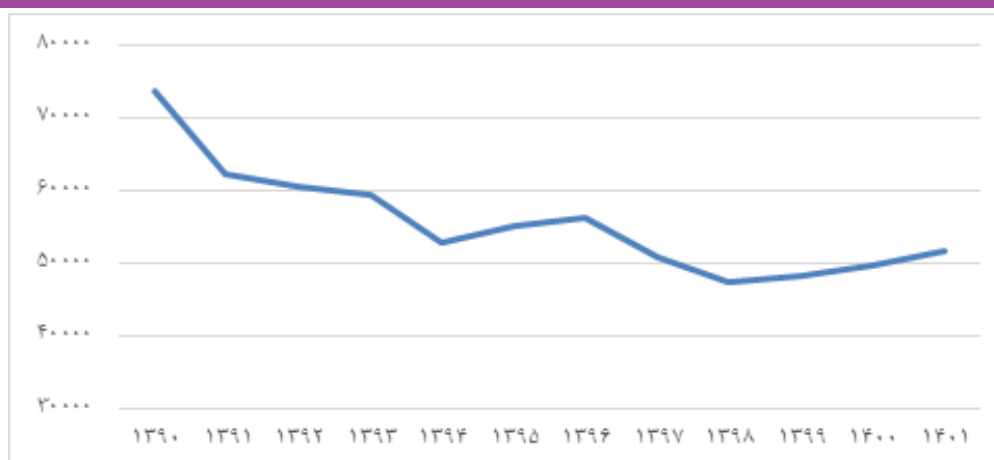
شکل ۲۲. نمودار روند تورم یک دهه اخیر - درصد



مأخذ: مرکز آمار ایران.

همان‌طور که پیشتر تحلیل شد یکی از بزرگ‌ترین دلایل تورم، کسری بودجه دولت و شیوه تأمین مالی آن یعنی استقراض از شبکه بانکی است. بنابراین شیوه بودجه‌ریزی در ایران به گونه‌ای است که با رشد غیرموجه هزینه‌ها و بیش‌برآورد منابع برای تراز نمایش دادن بودجه به شکل صوری، پیامدی جز کسری بودجه و انتقال آن به مردم از طریق تورم نداشته است. این موضوع با فلسفه وجود دولت که فراهم کردن رفاه و بهبود توزیع درآمد بوده در تضاد است؛ چراکه تورم به کاهش ارزش حقیقی درآمدهای افراد و قدرت خرید آنها منجر می‌شود و محصول این شرایط کاهش رفاه است. شکل ۲۲ روند درآمد سرانه طی یک دهه اخیر را نشان می‌دهد که روند نزولی درآمد سرانه فقیرتر شدن مردم ایران را تأیید می‌کند. این در حالی است که درآمد سرانه از ۷,۴ میلیون تومان در سال ۱۳۹۰ به ۵,۲ میلیون تومان در سال ۱۴۰۱ تنزل یافته است.^۱

شکل ۲۳. نمودار روند درآمد سرانه یک دهه اخیر به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ - هزار ریال

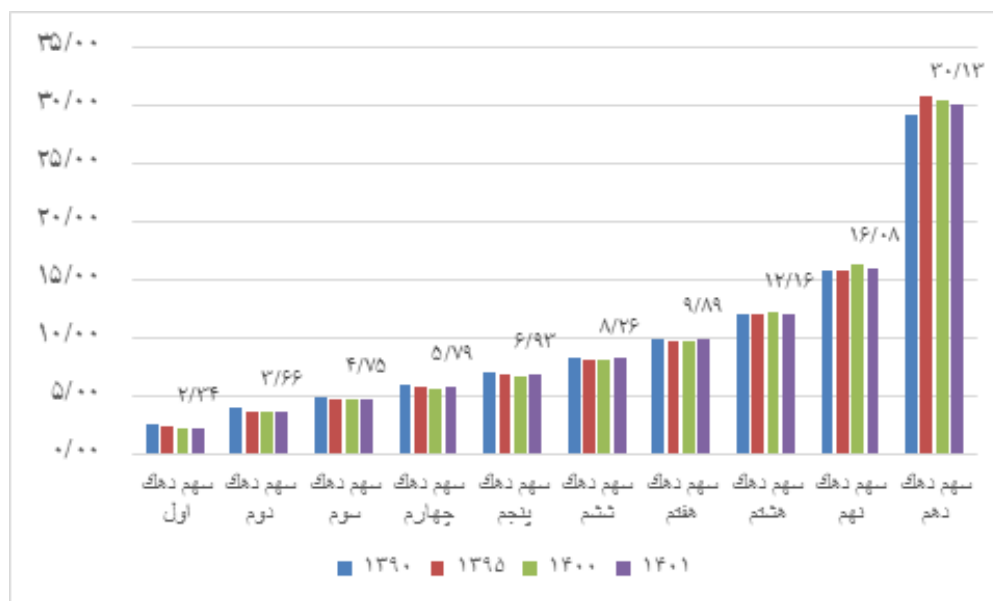


مأخذ: بانک مرکزی

۱. درآمد سرانه حقیقی و تورم لزوماً غیرهم‌جهت نیستند. ممکن است یک اقتصاد تورم بالایی را تجربه کند، اما هم‌زمان رشد بالایی نیز داشته باشد و درآمد سرانه افزایش یابد. اما آنچه که در دهه ۹۰ شمسی در ایران رخ داده، تورم رکودی است که تورم به همراه کاهش درآمد سرانه و کاهش رفاه عموم مردم بوده است.

پیامد عملکرد ناکارآمد دولت در بودجه ریزی، به تورم و کاهش رفاه محدود نیست؛ بلکه یکی از چالش های شرایط کنونی گسترش نابرابری در اقتصاد است. در شکل ۲۳ سهم دهک ها از هزینه ناخالص نشان داده شده است. سهم دهک دهم حدود ۱۳ برابر دهک اول می باشد که به روشنی نابرابری و شکاف عمیق بین دهک ها را نشان می دهد.

شکل ۲۴. نمودار سهم هزینه ناخالص سرانه هر دهک* - درصد

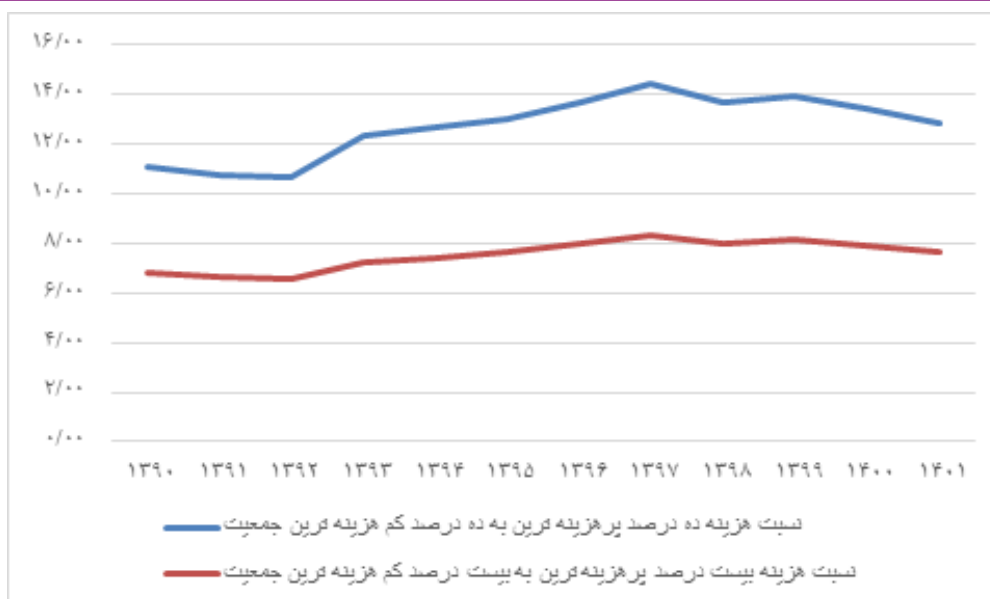


مأخذ: مرکز آمار ایران.

* این شاخص سهم هر دهک از کل هزینه ناخالص (مصرف) که توسط خانوارهای کشور انجام شده را به صورت سرانه نشان می دهد و مرکز آمار ایران آن را از داده های طرح بودجه خانوار محاسبه می کند.

نسبت هزینه ۱۰ و ۲۰ درصد پرهزینه ترین به ۱۰ و ۲۰ درصد کم هزینه ترین جمعیت (شکل ۲۴) نیز تصویر دیگری از شدت نابرابری در کشور را آشکار می کند. همان طور که در شکل ۲۴ مشاهده می شود؛ نسبت هزینه ۱۰ درصد پرهزینه ترین خانوار به ۱۰ درصد کم هزینه ترین خانوار از ۱۱,۰۹ در سال ۱۳۹۰ به ۱۲,۸۶ در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است. همچنین این نسبت برای ۲۰ درصد پرهزینه ترین خانوار به ۲۰ درصد کم هزینه ترین خانوار از ۶,۷۸ در سال ۱۳۹۰ به ۷,۶۹ در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است.

شکل ۲۵. نمودار نسبت هزینه ۲۰ و ۱۰ درصد پرهزینه‌ترین به ۲۰ و ۱۰ درصد کم‌هزینه‌ترین جمعیت در کل کشور سال‌های ۱۳۹۰-۱۴۰۱



مأخذ: همان.

* این نسبت‌ها توسط مرکز آمار ایران با استفاده از مجموع هزینه خانوار حاضر در ۱۰ درصد (۲۰ درصد) پرهزینه‌ترین و کم‌هزینه‌ترین خانوارهای کشور با استفاده از اطلاعات بودجه خانوار به‌دست می‌آید.

۸-۴. تعمیق شکاف طبقاتی و تداوم تله فقر

مسئله فقر و نابرابری به‌طور مستقیم وابسته به دو وضعیت تولید و توزیع است که تجلی این دو عنصر در نظام بودجه‌ریزی نشان داده می‌شود. با مفروض گرفتن حد نسبتاً مکفی تولید، نظام توزیع به‌خودی‌خود می‌تواند مقوم فقر و نابرابری باشد. توزیع نامتوازن ثروت به‌صورت مضاعف باعث تشدید فقر می‌شود. به‌بیانی دیگر، در هر جامعه‌ای حجم معینی از ثروت (یا همان کالاهای مورد نیاز) وجود دارد و شیوه توزیع این ثروت تا حد زیادی به سپهر تولید مرتبط است؛ مشخصاً مزد و درآمد افراد در سپهر تولید به‌صورت عام و بیش از هر عامل دیگری فقر و غنای افراد را تعیین می‌کند. بنابراین اگر چه نابرابری در ذات تولید سرمایه‌دارانه است - به‌گونه‌ای که باعث انباشت بیش از حد ثروت توسط عده‌ای قلیل و فقر اکثریت مزدبگیر می‌شود، اما غیر از نابرابری در هنگام تولید، سازوکارهایی که برای توزیع ثروت وجود دارد نیز بر فقر و غنای افراد به‌طرز چشم‌گیری تأثیر می‌گذارد؛ اگر سازوکارهای جبرانی در نظام توزیع در نظر گرفته شود؛ تا حدودی از شدت فقر کاسته می‌شود و اگر سازوکارهای توزیعی تعهدی به برقراری حداقلی از رفاه عمومی نداشته باشند، قاعدتاً نتیجه‌ای جز تعمیق و گسترش فقر نخواهند داشت. بنابراین می‌توان مدعی شد که شیوه تنظیم عملکرد بازارهای مختلف (هم در سطح ملی و هم در سطح بین‌المللی)، جهت‌گیری نظام مالیاتی و سیاست‌گذاری‌های مالی و اعتباری عواملی تعیین‌کننده در شدت و عمق فقر اجتماعی هستند.

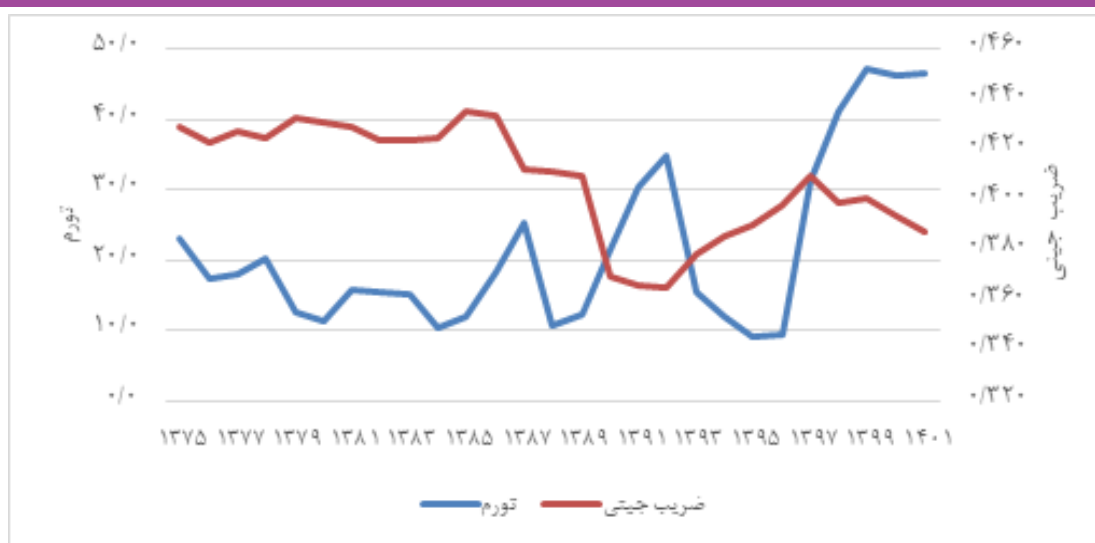
از آنجاکه در کشور طی چند دهه اخیر شرایط تحریمی بوده و به‌واسطه این محدودیت‌ها امکان کنشگری فعال و مطلوب در بازارهای بین‌المللی کم شده است؛ لذا به‌نظر می‌رسد در صورت تداوم این محدودیت‌ها همچنان مسائل این حوزه ماندگار خواهد بود. چراکه در طی این سال‌ها رشد اقتصادی و سرمایه در گردش در بازارهای بین‌المللی روند باثباتی را طی نکرده و سهم قابل‌اتکایی را به خود اختصاص نداده است. از سوی دیگر، عملکرد بازارهای ملی نیز دچار نوسان بوده و سیاست‌گذاری‌های مالی در طی این سال‌ها با شوک‌هایی که بر پیکره اقتصاد و اجتماع وارد کرده؛ کارکرد سیاست‌گذاری خود را از دست داده است. با توجه اینکه همچنان تداوم روند گذشته در دستور کار می‌باشد و برنامه‌ای خلافتانه برای خروج از رکود، پیش‌بینی نشده است؛ از این‌رو، به‌نظر می‌رسد، در سال‌های آینده نیز همچنان مسئله فقر و نابرابری‌های اجتماعی باید در دستور کار تصمیم‌گیران باشد.

این وضعیت در کنار روند افزایشی تورم که به‌طور مداوم از قدرت خرید خانوارها می‌کاهد، انتظار شدت گرفتن نابرابری و فقر را افزایش می‌دهد. چراکه اگر چه تورم مخارج جاری دهک‌های بالای درآمدی را افزایش می‌دهد؛ اما در مقابل به‌دلیل اینکه از دارایی‌های سرمایه‌ای مختلفی برخوردار هستند، با شدت گرفتن تورم، عایدی سرمایه‌ای شامل حال دارایی‌های آنها شده و از این لحاظ از تورم سود می‌برند.

به عنوان مثال، مطابق با اطلاعات مرکز آمار ایران رشد قیمت مسکن در بهار ۱۴۰۱ نسبت به بهار ۱۴۰۰ در ۵ کلان شهر ایران، یعنی تهران، مشهد، اصفهان، شیراز و تبریز به ترتیب ۱۰۵، ۷۱ و ۸۳، ۱۳۸، ۱۰۵ درصد بوده است. این ارقام به معنای آن است که افراد دارای مسکن از محل عایدی سرمایه‌های دارایی خود (مسکن) سود برده‌اند؛ اگر چه هزینه‌های جاری آنها نیز افزایش یافته است. نکته قابل توجه این است که قیمت مسکن و قیمت کالاهای موجود در سبد مصرفی خانوار به طور متناسب شاخص بندی نمی شوند. به عنوان مثال تورم مصرف کننده در همین دوره در استان‌های تهران، خراسان رضوی، اصفهان، فارس و آذربایجان شرقی به ترتیب ۳۶، ۳۷، ۳۹، ۳۹، ۴۱، ۵ درصد بوده که به معنای آن است که قیمت مسکن رشد بالاتری از رشد قیمت سبد مصرفی خانوار داشته، یعنی ثروتمندان برنده واقعی تورم هستند، این در حالی است که در طرف مقابل، خانوارهای کمتر برخوردار و دهک‌های پایین درآمدی به طور عمده تنها داشته‌شان برای تأمین مخارج زندگی، درآمد ناشی از کار است که به طور معمول کمتر از تورم شاخص بندی می شود. بنابراین با شدت گرفتن روند تورمی تنها هزینه‌های تورم را متحمل می شوند و به طور مداوم قدرت خریدشان کاسته می شود.^۱ این در حالی است که در دهک‌های پایین درآمدی خرید مسکن از توان آنها خارج شده و برخی از محاسبات تخمینی، زمان انتظار برای خانه دار شدن کارگر ایرانی را حدود ۱۰۰ سال برآورد کرده‌اند. به منظور اینکه درک بهتری از شدت کاهش قدرت خرید دهک‌های پایین درآمدی، داشته باشیم؛ مطابق با داده‌های مرکز آمار ایران برای سال ۱۴۰۰، سهم اجاره بهای مسکن از هزینه‌های غیر خوراکی خانوار شهری دهک اول ۸۷ درصد و برای دهک دهم ۴۲ درصد بوده است. حتی براساس شواهد جاری در جامعه می توان ادعا کرد که روند مزمن تورم و افزایش مداوم قیمت‌ها باعث شده است برخی از کالاهای بادوام نظیر خودرو ماهیت دارایی یافته و از دسترس فقرا و حتی طبقه متوسط نیز خارج شود. با این نگاه، با توجه به اینکه نه تنها در قوانین بودجه تمهیدی واقع بینانه برای ایجاد چتر حمایتی و کنترل تورم اندیشیده نشده، بلکه حتی با توجه به کسری بودجه‌ای که در قوانین بودجه پنهان است؛ به شدت گرفتن تورم دامن خواهد زد و افزایش فقر و نابرابری دور از ذهن نیست. از این رو، می توان گفت قوانین بودجه تعهدی در قبال پیوست تأمین اجتماعی و عدالت برای خود قائل نیستند.

در شکل ۲۵ روند تورم و ضریب جینی به عنوان شاخص نشان دهنده نابرابری نشان داده شده است. ضریب جینی عددی بین صفر و یک است که هر چه به صفر نزدیک تر شود به معنای برابری بیشتر و هر چه به یک نزدیک شود نابرابری درآمد و اختلاف طبقاتی بیشتری را نمایش می دهد. اطلاعات شکل به روشنی نشان می دهد با شدت گرفتن تورم، شکاف درآمدی بین خانوارهای ایرانی افزوده شده و بنابراین ضریب جینی که نشان دهنده میزان اختلاف طبقاتی می باشد؛ افزایش یافته است. البته ذکر این نکته ضروری است که کاهش ضریب جینی از سال ۱۳۹۸ به بعد به دلیل افزایش بارانه‌های نقدی ناشی از افزایش قیمت بنزین است.

شکل ۲۶. نمودار روند تورم و ضریب جینی



مأخذ: مرکز آمار ایران.

۱. توضیح آنکه یک واحد مسکن برای هر خانوار را می توان به عنوان کالای مصرفی در نظر گرفت، اما مسکن مازاد بر یک واحد ناشی از انگیزه‌های سوداگرایانه واسطه‌گران ثروتمند است.



براساس آنچه گفته شد؛ بررسی وضعیت برخی از شاخص‌های اجتماعی کشور از قبیل فاصله ۱۶ برابری دهک‌های پایین با دهک‌های بالای درآمدی،^۱ عبور ضریب جینی از واحد ۴۰، قرار گرفتن در جایگاه ۹۸ در میان ۱۵۲ کشور از نظر شکاف درآمدی^۲ و پنداشت منفی نسبت به عدالت و برابری در جامعه،^۳ حاکی از وجود نابرابری و عدم تعادل منطقه‌ای در کشور است. علاوه بر این؛ براساس آمارهای موجود، تنها ۲٫۵ درصد حساب‌های بانکی در کشور ۸۵ درصد از مبلغ سپرده‌ها را در اختیار دارند و به دلیل معافیت سود سپرده‌ها از مالیات، این شکاف و نابرابری روزافزون شده است. میزان دسترسی خانوارها به تسهیلات نیز وضعیت مشابه و وخیمی دارد. به عنوان مثال تعداد افرادی که در دهک دهم (پر درآمدترین) قرار داشته و تسهیلات دریافت کرده‌اند؛ ۹ برابر تعداد افرادی است که در دهک اول (کم درآمدترین) قرار داشته اند و تسهیلات گرفته‌اند (۱۹). بنگاه‌ها نیز دسترسی بسیار محدود و نابرابری به تسهیلات دارند. گزارش بانک جهانی نشان می‌دهد، ۵۹ درصد بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایران از دسترسی به اعتبار محروم‌اند و در سال‌های اخیر، تولیدکنندگان محدودیت دسترسی به تأمین مالی را به عنوان مهم‌ترین مانع کسب و کار خود معرفی کرده‌اند. لذا باید افزود؛ قوانین بودجه سنواتی ضمن اینکه برنامه‌ای خلاقانه برای بهبود وضع موجود و التیام مسئله نوسانات اقتصادی از قبیل تورم در مسکن، خودرو، تأمین معیشت و ... را در خود دارا نیست؛ بلکه تعمیق شکاف و گسست طبقاتی و همچنین تله فقر فقرا و محرومان را مستحکم‌تر می‌کند.

۹-۴. برندگان و بازندگان بودجه تورمی

تورم مزمن مانند یک ویروس عمل می‌کند. چنانچه همه‌گیری ویروس (تورم مزمن) اتفاق بیفتد، نسبت آسیب‌پذیری افراد متفاوت خواهد بود. به همین دلیل بر حسب ادبیات رایج، تورم‌های مزمن گروه‌های برنده و بازنده متفاوتی خواهد داشت. در طبقه‌بندی گروه‌های اجتماعی، فقرا به نسبت دیگر گروه‌ها به شدت از شرایط تورمی آسیب‌پذیرترند، اما ثروتمندان در این وضعیت نه تنها دارای ویژگی پادشکننده هستند؛ بلکه شرایط تورمی عرصه‌ای برای افزایش فاصله و شکاف طبقاتی برای آنهاست. اگرچه ممکن است در ظاهر، تورم سرمایه‌دار را سرمایه‌دارتر کند و فاصله طبقاتی چند برابر و گسست طبقاتی را ایجاد نماید؛ اما از نظر اصولی شرایط تورمی، برنده واقعی ندارد، زیرا همه‌گیری ویروس تورم، نظم اجتماعی را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و منجر به تضعیف قواعد اخلاقی جامعه خواهد شد. قواعدی که مبنای زیست مسالمت‌آمیز است؛ در وضعیت تورمی در اسارت محاسبات مالی و حسابداری قرار می‌گیرد و بنیان‌های اعتماد اجتماعی نیز خدشه‌دار می‌شود.

در شرایط تورمی، سرمایه‌دار بر حسب محاسبات اقتصادی و جذاب شدن غیرمولدها، عرصه تولید را کنار خواهد گذاشت و سرمایه خود را به سمت غیرمولدها هدایت خواهند کرد. وضعیت این روزهای بازار مسکن، خودرو، طلا و ارز در کشور مؤید جذاب شدن غیرمولدهایی است که سرمایه‌ها را به سوی خود جذب کرده و میدانی برای جولان سوداگران و دلان ایجاد کرده است. میدانی که کالاهای مصرفی را به کالاهایی سرمایه‌ای تبدیل کرده و آنها را از دسترس فقرا و حتی طبقه متوسط خارج کرده است. این در حالی است که کالاهای سرمایه‌ای برای طبقات بالای درآمدی مانند یک بدن مقاوم در برابر ویروس عمل می‌کند که نه تنها آسیب‌پذیری اندکی دارند؛ بلکه از جهاتی بستری برای ایجاد سودهای کلان غیرتولیدی محسوب می‌شوند.

در شرایط کنونی هرچقدر که از دهک‌های بالای درآمدی به سمت گروه‌های درآمدی متوسط و ضعیف حرکت کنیم، درجه آسیب‌پذیری افزایش می‌یابد. طبقات متوسط امکان تحرک طبقاتی را از دست می‌دهند و ریسک سقوط به دهک‌های پایین درآمدی نسبت به شانس ورود به دهک‌های بالای درآمدی بیشتر می‌شود. در این وضعیت سبد مصرفی طبقات پایین و متوسط درآمدی به سمت نیازهای اساسی تغییر می‌کند و جمعیت زیادی به ورطه فقر سقوط می‌کنند. افزایش جمعیت فقیر (افزایش نرخ فقر) منجر به این امر می‌شود که طیف گسترده‌ای از افراد جامعه، هم سطح همدیگر شوند و گویی کاهش نابرابری در سطح جامعه در معنای معکوس آن اتفاق می‌افتد؛ به بیان دقیق‌تر، نوعی «عدالت در توزیع فقر» شکل گرفته است که افزایش فقر مستمر نتیجه آن می‌شود. فقر مستمر بخشی از جمعیت فقیر می‌باشد که امکان

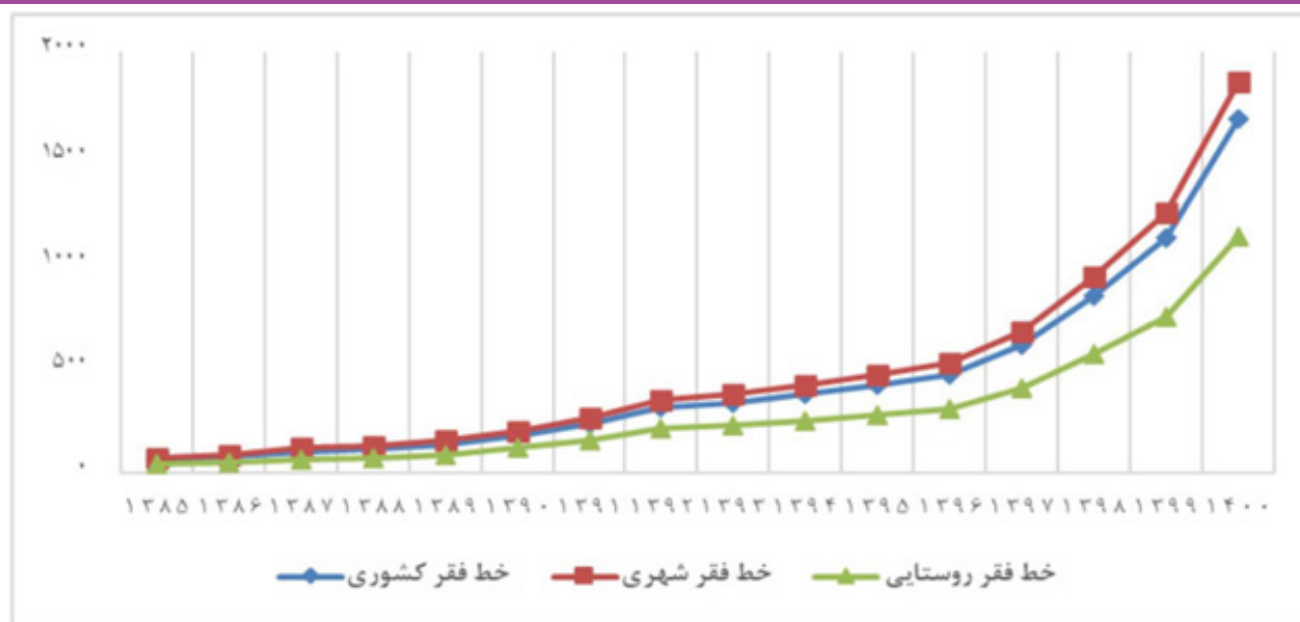
۱. مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶.

2. Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, Copyright @ 2019 By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA

۳. پیمایش ملی سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۸.

خروج از فقر را از دست داده و در تله فقر و محرومیت گرفتار شده است. بنابراین، این گروه یعنی فقرا و محرومان، از بازندگان واقعی تورم‌های مزمن هستند. شکل ۲۶ نشان می‌دهد در سال ۱۴۰۰ خط فقر سرانه متوسط کشوری با رشد حدود ۵۰ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۹، به میزان حدود یک میلیون و هفتصد هزار تومان رسیده است. براساس خط فقر سرانه برآورده شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، خط فقر متوسط کشوری در سال ۱۴۰۰ برای یک خانوار چهارنفره در حدود چهار میلیون و پانصد هزار تومان بوده است.

شکل ۲۷. نمودار خط فقر مطلق سرانه (هزار تومان ۱۳۹۰-۱۴۰۰)



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس.

در طرف مقابل شوک‌های تورمی و تورم‌های مزمن بر روی سوداگران و دلالان مانند پدیده پادشکننده اثر می‌گذارد. شوک تورمی با افزایش فعالیت سوداگری همراه شده و بنابراین این گروه را غنی‌تر می‌کند. در شرایط تورمی واسطه‌گری به قصد سوداگری کالاها افزایش می‌یابد و گروهی به‌بهای فقیرتر شدن جمعیت کثیری بهره‌مند می‌شوند و مرزهای اخلاقی را می‌شکنند. این گروه شرایط تورمی را شرط کسب سود می‌دانند و از تغییر شرایط به سمت ثبات استقبال نمی‌کنند. در نتیجه تورم مزمن از یک سو عده قلیلی را غنی و جمعیت کثیری را فقیر می‌کند و از سوی دیگر نظم و روح اخلاقی حاکم بر جامعه را دچار اضمحلال می‌نماید. در چنین شرایطی امکان توسعه از جامعه سلب شده و چشم‌انداز مثبتی برای حرکت روبه جلو وجود نخواهد داشت. این سازوکار به معنی کاهش شدید فعالیت‌های توسعه‌ای و افزایش فعالیت‌های ضد توسعه‌ای است و در چنین شرایطی سیاستگذار به واسطه غوطه‌ور بودن در فضای ابهام و سردرگمی سیاستی، عملاً تصمیمات و اقدامات مخاطره‌آمیز را در دستور کار خود قرار می‌دهد که هزینه‌های اجتماعی و سیاسی-اقتصادی آن کمتر قابل جبران است.



جدول ۱۰. برندگان و بازندگان شرایط تورمی

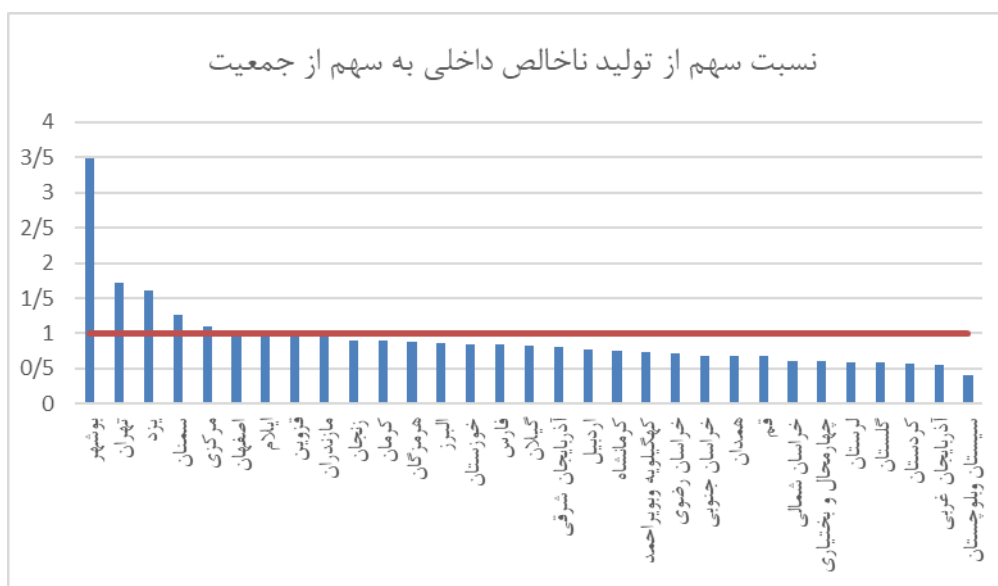
ذی‌مدخلان تورم	گروه‌ها	نحوه تأثیرپذیری	امکان سرمایه‌گذاری و توسعه	پیامدها	نتیجه
حکمرانی	دولت	زیاد منفی	کسری بودجه و ناتوانی در ایجاد قابلیت‌ها و ظرفیت‌های حکمرانی، افزایش هزینه جاری و کاهش هزینه‌های عمرانی امکان توسعه را سلب می‌کند	۱. افزایش نارضایتی عمومی ۲. گسست طبقاتی ۳. پنداشت منفی از عملکرد دولت ۴. کاهش اعتماد عمومی ۵. ناپایداری و افول اخلاق اجتماعی ۶. عدم امکان رشد و توسعه	شکست حکمرانی و ناپایداری جامعه
	سوداگران و دلالان	زیاد مثبت	جذاب شدن غیرمولدها و افزایش فعالیت‌های سوداگری و دلالی و عدم امکان توسعه		
	طبقات بالای درآمدی	زیاد	کاهش تقاضا، بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری		
	طبقات متوسط درآمدی	زیاد منفی	عدم تحرکات طبقاتی، محدودیت شدید طبقه متوسط به عنوان بنیان تغییرات توسعه‌ای		
	طبقات پایین درآمدی	خیلی زیاد منفی	افزایش جمعیت فقیر و فقر مستمر، فشار به بودجه عمومی، عدم امکان توسعه و خروج از تله فقر		
	آیندگان	خیلی زیاد منفی	محدودیت منابع، نبود فرصت‌های اجتماعی برابر، بدهی‌های مزمن و انباشته		
جامعه					

از آنجاکه آموزش، بهداشت، خدمات اجتماعی، تأمین نیازهای اولیه، امنیت و ... از جمله وظایف ذاتی دولت‌هاست، افزایش تورم، هزینه ارائه این خدمات دولتی را بالا برده و باعث می‌شود دولت برای ارائه این خدمات مجبور به انتخاب شود؛ در این انتخاب عمدتاً خدمات اجتماعی به عنوان خط مقدم مبارزه با فقر در اولویت خط‌مشی‌گذاران قرار نمی‌گیرد. در این شرایط، دولت مجبور به افزایش بودجه عمومی می‌شود. به‌طوری‌که در طی دهه ۹۰، بودجه عمومی رشد اسمی ۷۲۷ درصدی در طول ۱۰ سال و به‌طور متوسط سالیانه رشد ۲۹ درصدی را تجربه کرده است.

می‌توان استنباط کرد که رشد مخارج دولت و تورم با همدیگر هم‌آیند هستند و یکدیگر را تحت تأثیر قرار می‌دهند. همچنان که ملاحظه می‌شود، در طی یک دهه اخیر رشد مخارج دولت و تورم در ایران روند صعودی داشته است. از این رو، باید اشاره کرد که دولت‌ها در شرایط تورمی به مراتب نیازمند تلاشی بیشتر برای کنترل نظم اجتماعی هستند و لذا هزینه‌های اداره کشور در این وضعیت بسیار بالاتر است. زیرا تداوم افزایش نرخ تورم و رشد بودجه عمومی بدون پشتوانه مالی همواره دو عامل هم‌افزا و مکمل مولد فقر و نابرابری‌های اجتماعی بوده است. در این شرایط دولت‌ها توانایی پوشش ریسک‌های ناشی از تورم را از دست داده و انتخاب‌های نامطلوب برای جبران و تعدیل پیامدهای تورم را در پیش می‌گیرند که منجر به افزایش نارضایتی عمومی، گسست طبقاتی، کاهش اعتماد عمومی، پنداشت منفی از عملکرد دولت، ناپایداری و افول اخلاق اجتماعی و عدم امکان رشد و توسعه می‌شود. در چنین شرایطی، دولت‌ها توان سیاست‌گذاری و قابلیت تصمیم‌گیری و اصلاح را از دست می‌دهند. این شرایط منجر به تضعیف دولت و ناپایداری جامعه می‌شود. بنابراین، مهم‌ترین پیامد تورم، تضعیف نظام

بدون تردید نظام توزیعی، یکی از اصلی ترین عوامل شکل گیری جامعه عادلانه یا نابرابر است و نحوه جهت دهی آن، منعکس کننده اولویت های حکمرانی درباره تصمیم های اساسی در زمینه های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است. یکی از اساسی ترین ویژگی های نظام توزیعی، توزیع عادلانه فرصت های زندگی برای آحاد شهروندان کشور است. نابرابری در بهره مندی از منابع اجتماعی کشور به تمرکز روزافزون جمعیت و فعالیت ها در برخی از مناطق می انجامد و منجر به برهم خوردن توازن و تعادل منطقه ای در کشور خواهد شد و از این طریق چالش های جدی برای نظام اقتصادی و اجتماعی کشور ایجاد خواهد کرد. بررسی شواهد مختلف در زمینه نحوه تراکم و پراکندگی شرکت ها، سهم استان ها از تولید ناخالص ملی، شاخص استاندارد زندگی در مناطق و میزان مشارکت اقتصادی در کشور را نشان می دهد؛ ایران دچار نوعی عدم توازن منطقه ای است و توزیع فرصت ها به گونه ای عادلانه نیست. این الگوی توسعه ای چندان نمی تواند قابلیت های توسعه ای را ارتقا بخشد. شکل ۲۷ سهم استان ها از تولید ناخالص ملی را نشان می دهد.

شکل ۲۸. نمودار سهم نامتعادل استان‌ها از تولید ناخالص ملی - درصد



سهم از تولید ناخالص داخلی به سهم از جمعیت هر استان عددی را ارائه می‌کند که وضع و شکاف عدم تعادل را نشان می‌دهد. آنچه در شکل بالا قابل ملاحظه است؛ این است که سهم تهران از تولید ناخالص داخلی ۱,۶ برابر سهم این استان از جمعیت است. این در حالی است که این شاخص در سیستان و بلوچستان ۰,۴ و در استان‌های خراسان شمالی، چهارمحال و بختیاری، لرستان، گلستان، کردستان و آذربایجان غربی، حدود ۰,۵ بوده و تنها استان‌های ایلام، قزوین، مازندران و زنجان در محدوده تعادل میانه هستند. شکاف این شاخص بین دو سر طیف حدود ۸,۶ برابر است. شکاف ۸,۶ برابری بین استان‌های مختلف چنان زیاد است که می‌تواند تمام نهادهای مادی، معنوی و انسانی، را به حرکت وادارد.





بررسی‌های انجام شده حول سیاستگذاری در کشور نشان می‌دهد؛ سیاست‌های اجرا شده تقریباً طی سه دهه فعالیت توسعه‌ای منجر به سرریز و نشت ثروت از طبقات بالا به طبقات پایین جامعه نشده و به عبارتی اثرات توزیع عادلانه ثروت را که باید هدف و وعده دولت از سکان‌داری طرح‌های توسعه‌ای بوده باشد، به همراه نیاورده است. برعکس، فرایند رشد اقتصادی، توزیع منابع طبیعی را به گونه‌ای پیش برده که موجب تمرکز بیشتر ثروت و درآمد در مناطق مرکزی کشور شده است.

در این دوقطبی واضح که استان‌های تهران، مرکزی، سمنان و اصفهان و بوشهر منابع پولی و مالی بسیار بیشتری از سهم جمعیت ساکن در خود را جذب کرده‌اند و استان‌های پایین شکل منابعی بسیار کمتر از سهم از جمعیت را در اختیار دارند باعث شده است که جمعیت از مناطق محروم به مناطق برخوردار مهاجرت کنند. الگوی این مهاجرت در شصت سال اخیر که آمار رسمی در دسترس است همسان بوده و همچنان کشور براساس همان الگو رفتار می‌کند. این امر نشان می‌دهد که تأثیر شاخص مذکور بر مهاجرت مستقیم است. پروژه توازن سرمایه‌گذاری (زنجیره‌ها و مناطق) که به همت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در حال انجام می‌باشد، ۴۶۵ شهرستان کشور را با توجه به ۱۰ شاخص به ۴ منطقه تقسیم کرده است. این شاخص‌ها در جدول ۱۱ ارائه شده است.

جدول ۱۱. شاخص‌های توازن سرمایه‌گذاری

شاخص‌های توازن سرمایه‌گذاری	
۱. نرخ بیکاری؛	۶. تعداد بنگاه‌های بالای ۱۰۰ نفر اشتغال؛
۲. نرخ بیکاری تحصیل‌کرده‌ها؛	۷. تعداد طرح‌های بالای ۲۰ درصد پیشرفت؛
۳. تعداد بنگاه‌های زیر ۱۰ نفر اشتغال؛	۸. نسبت اشتغال صنعتی به کل اشتغال شهرستان؛
۴. تعداد بنگاه‌های ۱۰ تا ۵۰ نفر اشتغال؛	۹. اشتغال طرح‌های بالای ۲۰ درصد؛
۵. تعداد بنگاه‌های ۵۰ تا ۱۰۰ نفر اشتغال؛	۱۰. نسبت تغییرات جمعیت در دوره پنج‌ساله.

براساس شاخص‌های توازن سرمایه‌گذاری فوق، ۴۶۵ شهرستان کشور به ۴ منطقه تقسیم شده‌اند. این مناطق به لحاظ توسعه‌ای دارای شرایط زیر هستند:

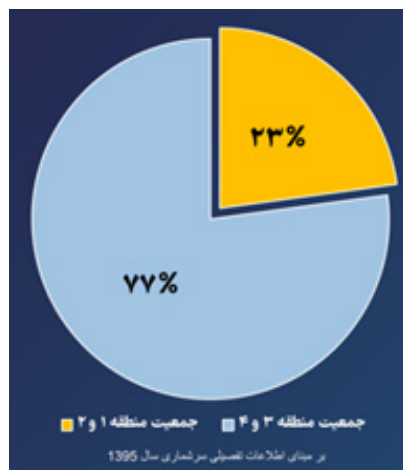
- منطقه یک:** ۱۰۷ شهرستان در منطقه یک قرار دارند که زیرساخت تولیدی و تجاری آنها ضعیف است و فاقد اشتغال صنعتی و معدنی هستند؛
- منطقه دو:** ۱۵۶ شهرستان در منطقه دو قرار دارند که ویژگی صنعتی، معدنی و تجاری آن در دسته کمتر برخوردارها تعریف می‌شود و وضعیت اشتغال صنعتی و معدنی آنها حداقلی است؛
- منطقه سه:** ۱۲۴ شهرستان در منطقه سه قرار دارند که ویژگی صنعتی، معدنی و تجاری آنها عادی است و وضعیت مناسبی در اشتغال صنعتی و معدنی دارند؛
- منطقه چهار:** ۷۸ شهرستان در منطقه چهار قرار دارند که از زیرساخت تولیدی و تجاری صنعتی توسعه‌یافته‌ای برخوردارند و بیش از ظرفیت منطقه اشتغال صنعتی و معدنی دارند.

جدول ۱۲. ویژگی‌های توسعه‌ای مناطق چهارگانه کشور

منطقه	ویژگی صنعتی، معدنی و تجاری	وضعیت اشتغال صنعتی و معدنی	سیاست اشتغال	سیاست صنعتی پیشنهادی
۱	زیرساخت تولیدی و تجاری ضعیف	فاقد اشتغال صنعتی و معدنی	توسعه اشتغال با اولویت فوری	اشتغالزایی از محل تعریف طرح‌های ایجاد
۲	کمتر برخوردار	حداقل اشتغال صنعتی و معدنی	توسعه اشتغال	اشتغالزایی از محل طرح نیمه تمام، راکد، توسعه ای و ایجاد
۳	عادی	مناسب به لحاظ اشتغال صنعتی و معدنی	حفظ و بهبود وضعیت اشتغال موجود	اشتغالزایی از محل افزایش ظرفیت، راکد و نیمه تمام
۴	زیرساخت تولیدی و تجاری صنعتی توسعه یافته	اشتغال صنعتی و معدنی بیش از ظرفیت منطقه	افزایش عمق بازار کار	اشتغالزایی از محل خدماتی سازی تولید

توزیع جمعیتی کشور در این مناطق به گونه ای است که ۷۷ درصد جمعیت در مناطق ۳ و ۴ هستند و ۲۳ درصد جمعیت در مناطق ۱ و ۲ ساکن هستند. براساس سرشماری ۱۳۹۵، نزدیک به ۱۸ میلیون نفر در مناطق ۱ و ۲ و ۶۱ میلیون نفر در مناطق ۳ و ۴ سکونت دارند.

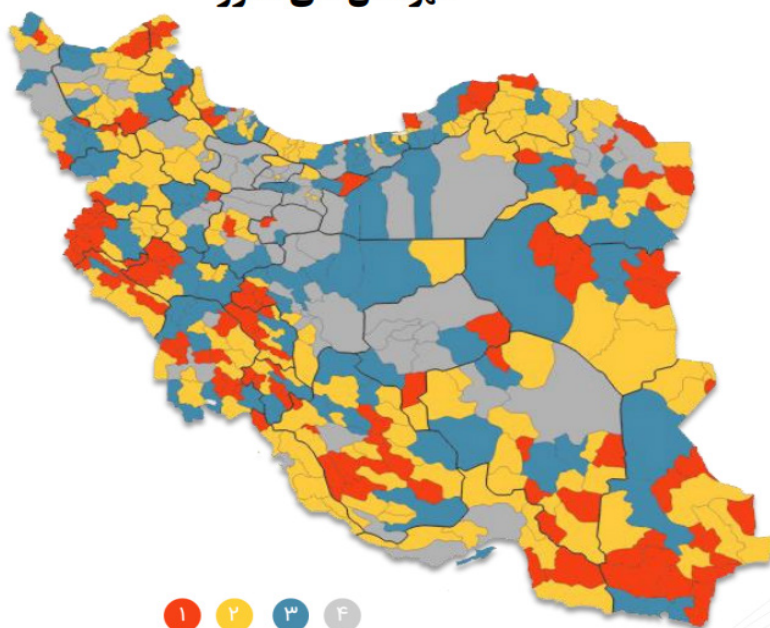
شکل ۲۹. توزیع جمعیتی کشور در مناطق چهار گانه - درصد



نکته دارای اهمیت در این تقسیم بندی، قرار گیری شهرستان های مناطق ۱ تا ۴ در سراسر کشور است. توزیع این شهرستان ها که حاصل سیاست گذاری های کلان بوده، نشان دهنده عدم توازن منطقه ای و تمرکز بر استان های مرکزی و بی توجهی به ظرفیت ها و قابلیت های مناطق مرزی کشور است. رویکردی که می تواند پیامدهای فرهنگی و اجتماعی بسیاری داشته باشد. شکل ۲ نشان دهنده توزیع مناطق توسعه ای در کشور است.

شکل ۳۰. نمای منطقه بندی طرح توازن در سطح کشورهای کشور

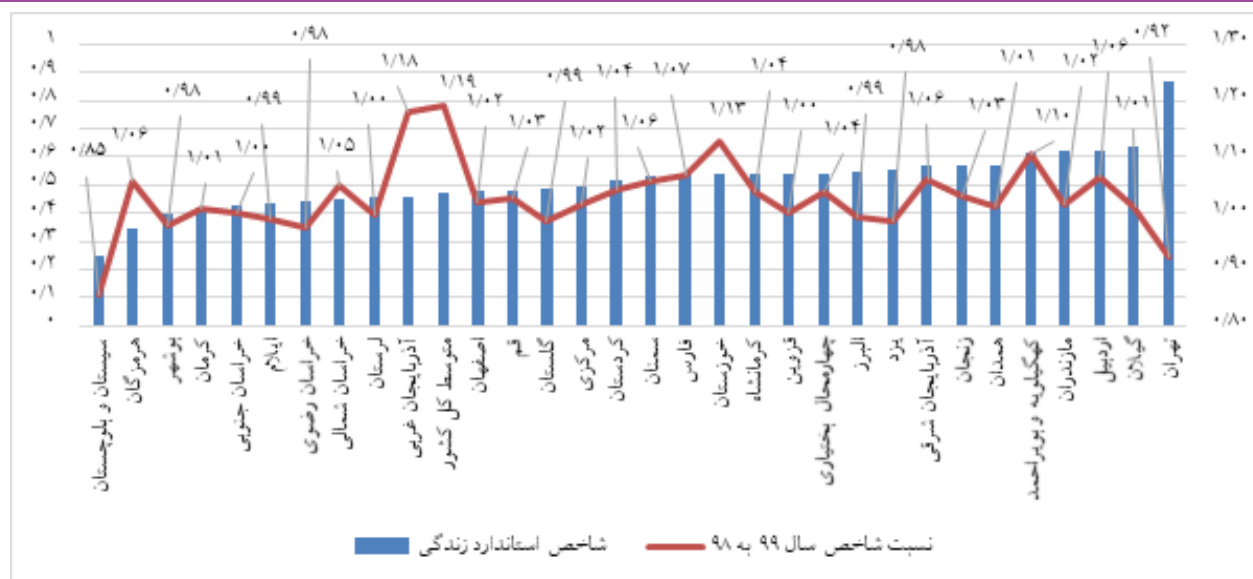
نمای منطقه بندی طرح توازن در سطح شهرستان های کشور



همان‌طور که در نقشه منطقه‌بندی طرح توازن نمایان است، نوار مرزی کشور مملو از مناطق ۱ و ۲ است که به لحاظ توسعه‌ای از مرکز کشور عقب مانده‌اند. در حالی که استان‌های مرکزی کشور در زمره مناطق ۳ و ۴ هستند که به نوعی آنها را استان‌های توسعه یافته و یا برخوردار می‌نامند. این تصویر کلان از وضعیت توسعه استان‌های کشور، به وضوح مؤید ناتعادلی و ناتوازی توسعه در ایران است. این موضوع به خصوص در استان‌هایی که دارای منابع طبیعی قابل توجه هستند؛ احساس محرومیت نسبی آنها را در مقایسه با دیگر مناطق بیشتر می‌کند و این امر عاملی در ایجاد نارضایتی و پنداشت منفی نسبت به عملکرد حکمرانان است. در واقع در دهه‌های اخیر، تمرکز زیرساخت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری در مکان‌های خاص (مرکز کشور) موجب نابرابری شدیدی میان مناطق شده است. شکل‌های مختلف نابرابری که حاصل توسعه نامتوازن است؛ باعث می‌شود تا از فضا استفاده بهینه به عمل نیاید و تراکم جغرافیایی فقر و محرومیت در برخی مناطق تشدید شود؛ و خود عاملی باشد برای بروز بحران‌های اجتماعی دیگر که حاصل همین توسعه نامتوازن است.

در شکل ۲۹ ستون‌های میله‌ای شاخص استاندارد زندگی^۱ برای استان‌های مختلف کشور را نمایش می‌دهد و منحنی نسبت این شاخص در سال ۱۳۹۹ به ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد که در واقع اگر بالاتر از ۱ باشد می‌تواند معیاری از بهبود استاندارد زندگی در استان باشد. در شکل زیر، به روشنی شکاف قابل توجهی در میزان دسترسی‌ها و بنابراین استاندارد زندگی مردم ساکن استان‌های مختلف مشاهده می‌شود. پژوهش‌های بسیاری حول این موضوع انجام شده است که نشان می‌دهد سطح توسعه یافتگی و بهره‌مندی از امکانات در خور یک زندگی شایسته با مهاجرپذیری رابطه دارد. در واقع یکی از بسترهای شکل‌گیری مهاجرت‌های داخلی در ایران، توسعه نابرابر است.

شکل ۳۱. نمودار شاخص استاندارد زندگی در استان‌های مختلف



مأخذ: محاسبات براساس اطلاعات سالنامه آماری استان‌ها در مرکز آمار ایران سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۳۹۸.

همان‌طور که شکل بالا نشان می‌دهد؛ شاخص استاندارد زندگی در استان‌های کم‌برخوردار به نسبت استان‌های برخوردار بسیار پایین است. به عنوان مثال این شاخص برای استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر، کرمان، خراسان جنوبی، ایلام، خراسان رضوی، خراسان جنوبی و شمالی، لرستان و آذربایجان غربی کمتر از متوسط کل کشور است. در سال ۱۳۹۹ شاخص استاندارد زندگی برای متوسط کشور ۰/۴۷ بوده که در استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان و بوشهر این شاخص به ترتیب ۰/۲۴، ۰/۳۴ و ۰/۳۹ بوده است. در مقابل تهران با بیشترین دسترسی‌های تعیین‌کننده کیفیت زندگی، شاخص استاندارد زندگی ۰/۸۷ را دارد و استان‌های گیلان، اردبیل و مازندران نیز پس از آن به ترتیب ۰/۶۳، ۰/۶۲ و ۰/۶۲ است. مقایسه فهرست استان‌ها با شاخص استاندارد زندگی کمتر از متوسط کل کشور

۱. شاخص استاندارد زندگی یا Standard of Living توسط سازمان World Population Review معرفی شده است. این شاخص برای ارزیابی کیفیت و استاندارد زندگی افراد ساخته می‌شود و با استفاده از یک میانگین ساده از میزان دسترسی به آب، میزان دسترسی به برق، میزان دسترسی به گاز، میزان دسترسی به بهداشت و میزان دسترسی به جاده برای آحاد مردم ساخته می‌شود. توضیح اینکه در شاخص اصلی دسترسی به اینترنت نیز در شاخص وجود دارد؛ در شاخص محاسبه شده در این مطالعه به دلیل محدودیت دسترسی به اطلاعات شاخص بدون میزان دسترسی به اینترنت ساخته شده است.

با نام استان‌های توسعه نیافته، کم‌برخوردار و محروم قرابت و هم‌پوشانی بالایی دارد. به عبارتی شاخص استاندارد زندگی که با اندازه‌گیری میزان دسترسی به زیرساخت‌های تعیین‌کننده در کیفیت زندگی به دست می‌آید؛ الگوی توسعه نامتوازن و نابرابری در کشور را با ادبیات دیگری به نمایش می‌گذارد.

با توجه به آنچه گفته شد به نظر می‌رسد، قوانین بودجه در کشور نسبت به حل مسئله عدم تعادل منطقه‌ای طرح خلاقانه‌ای را دارا نیستند و همچنان متکی بر رویه‌ها و تداوم الگوهای پیشین است. از سوی دیگر، قوانین محرومیت‌زدایی که ناظر بر توسعه متوازن است^۱ راهگشا و پیشران حل این مسئله تلقی نمی‌شوند. با وجود اینکه اجرای «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» (۱۳۹۳) در طی سال‌های اخیر در خوش‌بینانه‌ترین حالت تخصیص ۳۶ درصدی داشته است؛ در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، اعتبار ۳۵ هزار میلیارد تومان، معادل ۱,۶۲ درصد از بودجه عمومی دولت برای آن در نظر گرفته شده است. در حالی که بر اساس قانون فوق باید سه درصد از بودجه عمومی که برای سال ۱۴۰۲ معادل ۶۵ هزار میلیارد تومان است؛ لحاظ می‌شد. که این امر نیز مؤید کم‌توجهی به مسئله عدم تعادل منطقه‌ای در کشور است.

۱۱-۴. تداوم الگوهای مهاجرتی از استان‌های کمتر برخوردار به استان‌های برخوردار و به هم‌ریختگی نظم اجتماعی

بر اساس داده‌های جمعیتی مرکز آمار ایران، از سال ۱۳۵۵ تاکنون وضعیت مهاجرت‌پذیری و مهاجرت‌فرستی استان‌ها تغییری نکرده؛ به طوری که استان‌های تهران، البرز، یزد، اصفهان، سمنان، قم به ترتیب بیشترین مهاجرت‌پذیری را داشته‌اند. در حالی که استان‌های خوزستان، لرستان، کرمانشاه، همدان، سیستان و بلوچستان، چهارمحال و بختیاری، بیشترین مهاجرت‌فرستی را داشته‌اند. از این رو؛ می‌توان استنباط کرد که استان‌هایی که کمترین سهم را در تولید ناخالص ملی داشته‌اند، بیشترین میزان آمار مهاجرت‌فرستی را نیز تجربه کرده‌اند که عموماً این مهاجرت‌ها بیشتر از سوی گروه‌های در سن کار رخ داده و به نوعی مهاجرت سرمایه‌ها از مناطق کمتر برخوردار به مناطق برخوردار رخ داده است. این امر گواه بر مسئله عدم تعادل منطقه‌ای و تمرکز منابع و فرصت‌های توسعه‌ای و محرومیت دیگر مناطق از این فرصت‌هاست. این رویه در طی سال‌ها تداوم داشته است و قوانین بودجه پیشین با بی‌توجهی به اسناد بالادستی و مهم‌تر از همه لحاظ نکردن منطق آمایش سرزمین، مسیر عدم تعادل منطقه‌ای را تعمیق بخشیده‌اند؛ به طوری که در شرایط کنونی هم در مبدأ و هم در مقصد مهاجرت‌های داخلی، زیست نامناسبی را رقم زده و کنترل اجتماعی را به مخاطره انداخته است.

در شکل ارائه شده در زمینه روندهای مهاجرتی در ایران که از سال ۱۳۵۵ آغاز و به سرشماری ۱۳۹۵ منتهی شده است؛ نشان می‌دهد که الگوی مهاجرت جزء در موارد خاص (بوشهر) و در زمان جنگ (خوزستان) همواره یک الگوی ثابت دارد و بر اساس همان الگو رفتار می‌کند. تداوم روندهای مهاجرتی از استان‌های کمتر برخوردار به استان‌های برخوردار، باعث ظهور گروه‌های اجتماعی در شهرها شده است که به دلیل عدم جذب در نظام اجتماعی رسمی مجبور به استقرار در حاشیه شهرها شده‌اند و نوعی قلمرو و حصار خرده فرهنگی خاص را در اطراف کلان‌شهرها ایجاد نموده‌اند و کنش‌های آنها در حاشیه اقتصاد رسمی، در حاشیه نظام اجتماعی، در حاشیه نظام اداری و سیاسی و در حاشیه فرهنگ رسمی قرار دارند و در معنای عام، شکل‌گیری اجتماعات حاشیه‌نشینی با جمعیتی بیش از ۸ میلیون نفر در کشور (شرکت ملی بازآفرینی شهری ایران، ۱۴۰۲) را باعث شده‌اند. مضافاً اینکه ضعف سیاست‌های اجتماعی در هر دو سر مهاجرت‌فرست و مهاجرت‌پذیر به صورتی است که سیستم رفاهی کشور توان مداخله اثرگذار در آن را ندارد و چتر حمایت اجتماعی نیز از کفایت، جامعیت و فراگیری لازم برخوردار نیست.

۱۲-۴. برهم‌خوردن ساختار جمعیتی مناطق

مهاجرت یک جریان جمعیتی جوان‌پسند است؛ به خصوص اگر عامل مؤثر بر مهاجرت عمدتاً اشتغال باشد. بیش از ۸۰ درصد از مهاجرت کشور تابعی از مهاجرت افراد جویای کار و افراد خانواده تابع ایشان است. با توجه به اینکه نرخ بیکاری در جمعیت جوان کشور به خصوص مناطق مهاجرت‌فرست همواره بیش از ۴۰ درصد بوده است و نرخ بیکاری در جمعیت جوان تحصیل کرده بیش از میانگین نرخ بیکاری

۱. «قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت» (۱۳۹۳).
۲. آمارهای متعددی در خصوص تعداد جمعیت حاشیه‌نشین در کشور از سوی مراجع علمی ذکر شده است.



جمعیت جوان است؛ پس جمعیت مهاجر کشور عموماً جمعیت جوان بوده که در مناطق مقصد مهاجرت باعث تراکم جمعیت جوان و جوانی جمعیت در مناطق مهاجرپذیر و پیری زودرس جمعیت در مناطق مهاجرفرست می‌شود. این نوع از پدیده پیری جمعیت در جامعه روستایی و شهرهای کوچک بیشتر خود را نشان می‌دهد. اثر مهاجرت جمعیت جوان به دلیل اثر مستقیم بر باروری جامعه مهاجرفرست طولانی بوده و سالیان سال قابلیت ترمیم ندارد. این اثر بر جامعه مهاجرپذیر هم به نوعی دیگر است که می‌تواند بر تمام زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مؤثر واقع شود. جوانی جمعیت در استان‌های مهاجرپذیر همواره مدیران اجرایی را در مقابل تقاضای مداوم زیرساخت‌ها از سوی این جمعیت قرار می‌دهد. این تقاضا هم‌اکنون در استان‌های تهران و البرز وجود دارد؛ به نحوی که وزارت آموزش و پرورش نمی‌تواند تقاضای دانش‌آموزی را پاسخ دهد. ساختار جمعیت جوان یک مدل تقاضا و ساختار جمعیت پیر، نوعی دیگر از تقاضا را ایجاد می‌کند که مدیریت آن در هر دو منطقه بسیار سخت است؛ چون اساساً حجم مهاجرت به اندازه‌ای است که امکان مدیریت را از بین می‌برد. آنچه در آینده نزدیک اتفاق خواهد افتاد پیری زودرس در مناطق مهاجرفرست به خصوص جامعه روستایی و جوانی مزمن جمعیت در مناطق مهاجرپذیر است.

۱۳-۴. برهم خوردن نسبت جنسی مناطق

یکی از مهم‌ترین مصادیق تعادل جمعیتی، تعادل در نسبت جنسی است.^۱ نسبت جنسی باید بین ۱۰۳ تا ۱۰۴ باشد. به این معنا که در یک جامعه سالم باید ۱۰۴ مرد در برابر ۱۰۰ زن زندگی کند. این یک پدیده زیستی با قاعده است و در نتیجه مداخله‌های انسانی این تعادل را به هم می‌ریزد. از این رو؛ تجلی مسئله عدم تعادل منطقه‌ای را به وضوح می‌توان در مسئله مهاجرت و به تبع آن برهم خوردن نسبت جنسی مشاهده کرد.

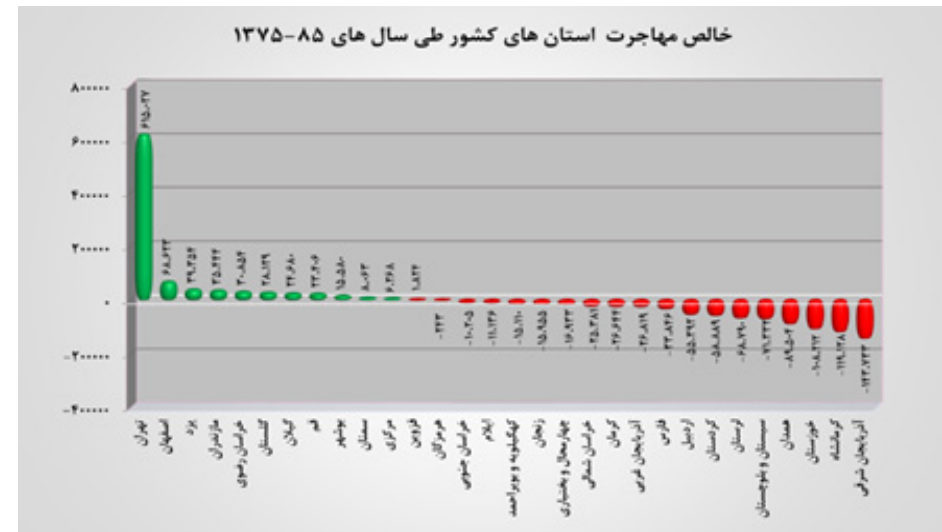
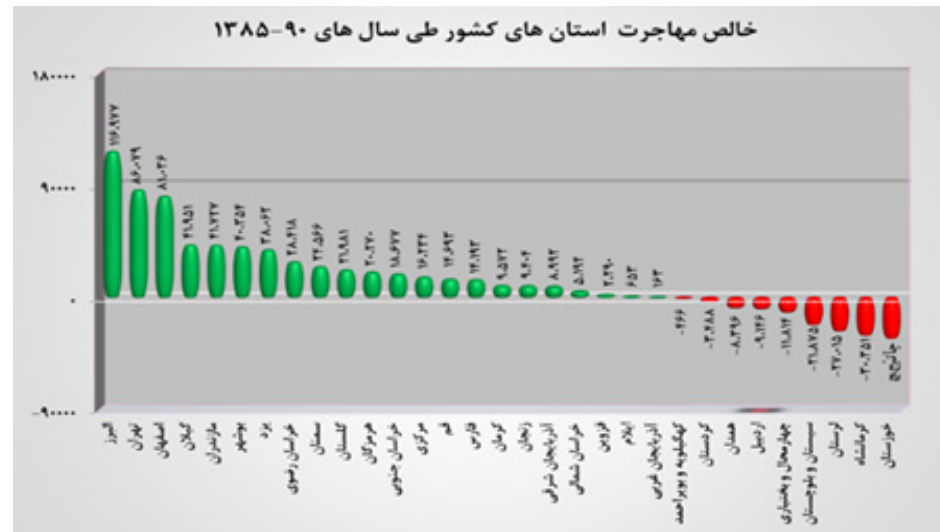
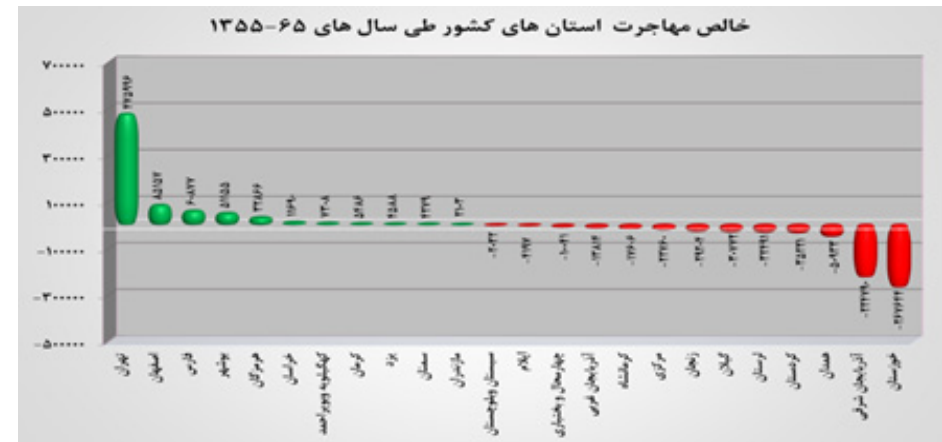
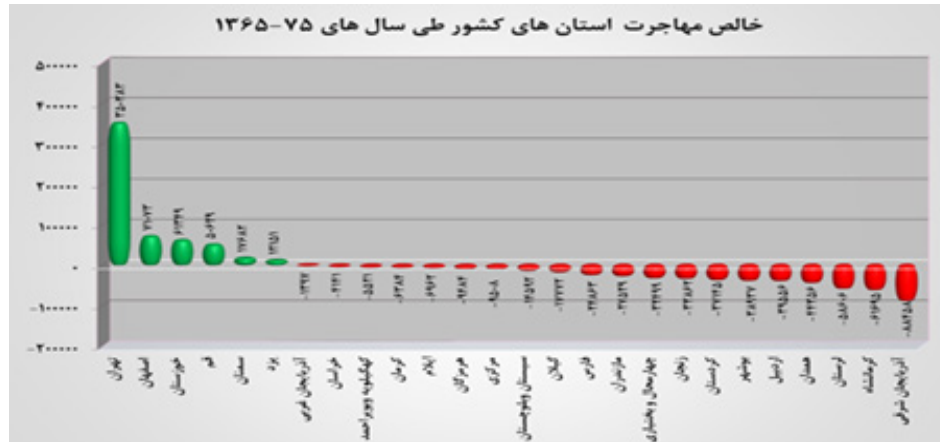
مهاجرت از شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع مهاجرفرست و مهاجرپذیر برای پذیرش مرد یا زن تبعیت می‌کند. عدم تعادل در مهاجرت زن و مرد در کشور به خصوص در مبدأ و مقصد باعث شدت در تحولات شاخص نسبت جنسی شده و این امر باعث شده است که توزیع جمعیت زن و مرد در استان‌های کشور نرمال نباشد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود؛ الگوی مهاجرپذیری و مهاجرفرستی، تعادل نسبت جنسی عموم استان‌های کشور را به هم ریخته است. مدل نظام برنامه‌ریزی کشور به گونه‌ای عمل کرده که در حیاتی و انسانی‌ترین وجه جمعیت‌اخلال ایجاد شده است. این اخلال در استان‌های گیلان، گلستان، خراسان شمالی، تهران از یک سو و از سوی دیگر یزد و اردبیل و بوشهر از سوی دیگر دچار معضلات اجتماعی شده‌اند. مهم‌ترین عوارض عدم تعادل نسبت جنسی شامل تجرد قطعی، فساد جنسی، اخلال در باروری و افزایش خانوارهای یک‌نفره و همچنین ظهور اشکال گوناگون خانواده و ... است.

به عنوان مثال شهر تهران به نوعی مقصد زنان تحصیل کرده، بی‌همسر بر اثر طلاق و هرگز ازدواج نکرده کشور شده است، به همین دلیل، نسبت جنسی این شهر به کمتر از عدد ۱۰۰ سوق یافته و این عدد برای شهر ۱۰ میلیونی تهران بسیار نگران‌کننده است. تجمع دختران در شهر تهران، فرصت ازدواج را برای آنان از بین می‌برد و بخش عمده‌ای از دختران متولد شهر تهران بیش از همه این فرصت را از دست می‌دهند. عدم تعادل در نسبت جنسی باعث اختلال جدی در رفتارهای جنسی می‌شود که فساد اخلاقی تابع آن به راحتی قابل مدیریت نیست. لذا باید بدانیم تا وضع این شاخص در همین اندازه است؛ امکان مداخله در مسائل حوزه خانواده وجود ندارد.

۱. نسبت جنسی نتیجه تقسیم جمعیت مرد بر جمعیت زن ضرب در عدد صد است.

شکل ۳۲. نمودار روند مهاجرت‌های داخلی در چهار دهه





۱۴-۴. نابرابری‌های رفاهی

ایجاد نظام چندلایه تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین اهداف سیاستگذاری اجتماعی ایران است. این نظام مبتنی بر سه لایه حمایتی، امدادی، بیمه اجتماعی با هدف بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی است. در ادامه نحوه پاسخ و مواجهه نظام بودجه‌ریزی به مسئله نابرابری‌های رفاهی در کشور طی چند سال اخیر بررسی می‌شود.

۱۵-۴. نابرابری‌های ناشی از توزیع اعتبارات بیمه‌ای

بررسی اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی در سال‌های اخیر (۱۳۹۹-۱۴۰۲) نشان می‌دهد که اعتبارات صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح بیش از ۹۰٪ از کل اعتبارات مذکور در سال‌های مورد بررسی را به خود اختصاص داده‌اند. رشد اعتبارات به‌طور میانگین در بازه زمانی مورد بررسی ۶۱٪ بوده و در سال ۱۴۰۱ با ۸۱٪ رشد نسبت به سال قبل، بالاترین میزان را به ثبت رسانده است. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ اعتباری بیش از ۳۵۰ هزار میلیارد تومان برای صندوق‌های بازنشستگی در نظر گرفته است. این اعتبار برای صندوق بازنشستگی کشور ۲۰۷ هزار میلیارد تومان، برای نیروهای مسلح ۱۱۲ هزار میلیارد تومان و برای سازمان تأمین اجتماعی ۱۶ هزار میلیارد تومان بوده است.^۱

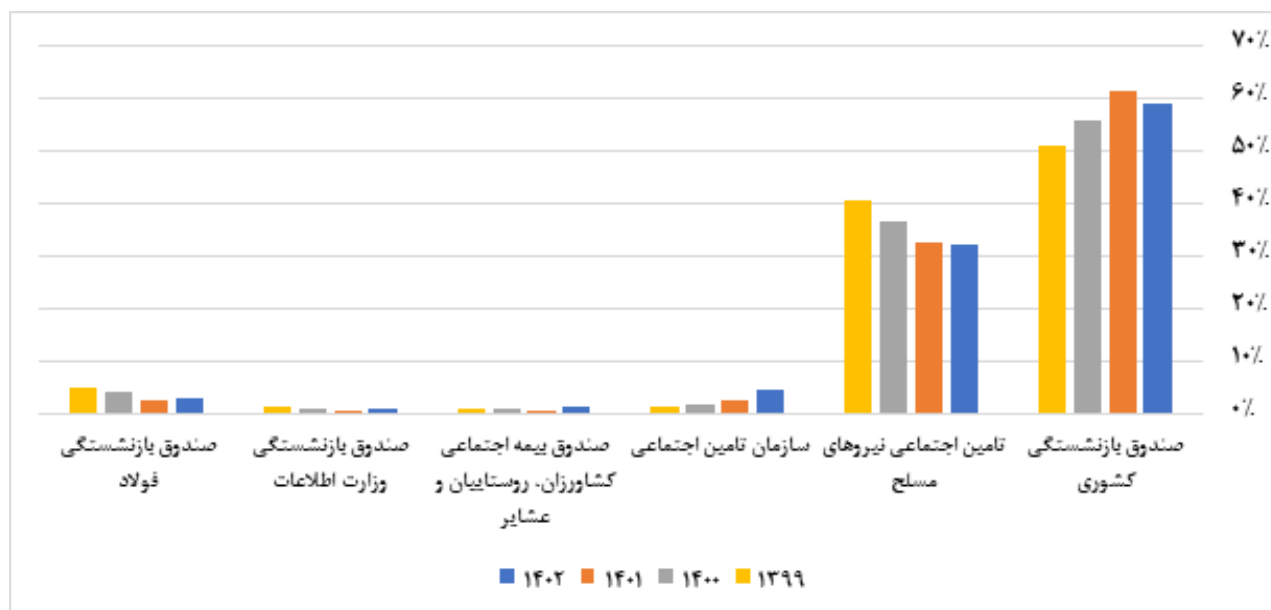
جدول ۱۳. اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی (ارقام به هزار میلیارد تومان)

۱۴۰۲		۱۴۰۱		۱۴۰۰		۱۳۹۹		شرح
سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	سهم از کل	مبلغ	
۵۹٪	۲۰۷	۶۱٪	۱۴۳	۵۶٪	۷۲	۵۱٪	۴۳	صندوق بازنشستگی کشوری
۳۲٪	۱۱۲	۳۳٪	۷۶	۳۶٪	۴۷	۴۰٪	۳۴	تأمین اجتماعی نیروهای مسلح
۵٪	۱۶	۲٪	۵٫۶	۲٪	۲٫۲	۱٪	۱	سازمان تأمین اجتماعی
۱٪	۴	۱٪	۱٫۵	۱٪	۱٫۲	۱٪	۱٫۲	صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر
۱٪	۱٫۶	۱٪	۱٫۴	۱٪	۱٫۲	۱٪	۱	صندوق بازنشستگی وزارت اطلاعات
۳٪	۹٫۷	۳٪	۶	۴٪	۵٫۵	۵٪	۴	صندوق بازنشستگی فولاد
۱۰۰٪	۳۵۰٫۳	۱۰۰٪	۲۳۳٫۵	۱۰۰٪	۱۲۹٫۱	۱۰۰٪	۸۴٫۲	کل

یکی از مهم‌ترین وجوه نابرابری که در حوزه بیمه‌های اجتماعی قابل توجه می‌باشد، سهم منابعی است که در سال‌های مختلف به گروه‌های خاص اختصاص داده شده است. همان‌طور که در شکل ۳۳ پیداست، بازنشستگان لشکری و کشوری بیش از هر گروه دیگری، اعتبارات دستگاه‌های فعال در حوزه بیمه‌های اجتماعی را به خود اختصاص داده‌اند. سهم بازنشستگان کشوری در سال‌های مورد بررسی به‌مرور روند کاهشی پیدا کرده و از ۴۰٪ در سال ۱۳۹۹ به ۳۲٪ در سال ۱۴۰۲ رسیده است. در مقابل، سازمان تأمین اجتماعی روند افزایشی داشته و از ۱٪ در سال ۱۳۹۹ به ۵٪ در سال ۱۴۰۲ دست یافته و در نهایت در تمام سال‌های مذکور، صندوق بازنشستگی کشوری به‌تنهایی بیش از ۵۰٪ اعتبارات این حوزه را به خود اختصاص داده است.

۱ گفتنی است که رشد ۱۸۵ درصدی اعتبارات سازمان تأمین اجتماعی در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ ناشی از لحاظ اعتبارات بیمه اقشار خاص ذیل اعتبار خود سازمان است. اعتبارات مورد نیاز برای پوشش بیمه اقشار خاص در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، علاوه بر تبصره «۱۴» ذیل اعتبار خود سازمان و جزء «۱» بند «ی» تبصره «۲» منظور شده بود.

شکل ۳۳. نمودار سهم صندوق های بیمه گر از کل اعتبارات دستگاه های فعال در حوزه بیمه های



شایسته توجه است که به رغم تکالیف قانونی دولت نسبت به موضوع تأدیه بدهی خود با سازمان تأمین اجتماعی، به نظر می رسد که دولت همچنان تعهدات خود به بازنشستگان لشکری و کشوری را در اولویت قرار داده و توجهی به تعهدات خود نسبت به سازمان تأمین اجتماعی (به رغم گروه هدف گسترده تر و متنوع تر خود) ندارد. بررسی روند تخصیص اعتبارات در حوزه صندوق های بیمه گر اجتماعی نشان از تبعیض قابل توجهی میان بازنشستگان لشکری و کشوری با سایر صندوق های بیمه گر (از جمله سازمان تأمین اجتماعی) دارد.

با در نظر گرفتن چالش های کلان حوزه بیمه های اجتماعی و صندوق های بیمه گر که به برخی از آنها در بالا اشاره شد، به نظر می رسد که دولت در بودجه های سنواتی در راستای کاهش نابرابری و تحقق اسناد بالادستی قدم چندان بر نداشته و صرفاً در گیر رویه ها و مسائل جاری و پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان و بازنشستگان خود بوده است؛ باین وجود، اقدام ویژه ای در خصوص کاهش نابرابری های اجتماعی در مهم ترین سند مالی دولت، در دستور کار قرار نگرفته است. سهم بزرگ حقوق و دستمزد کارکنان دولت و پرداخت مستمری بازنشستگان از کل بودجه عمومی نشان می دهد دولت تا حد زیادی تبدیل به دولت کارکنان دولت شده و دیگر توانایی تولید خدمات به سایر آحاد جامعه را ندارند. به عبارت دقیق تر، به علت محدودیت های بودجه ای، مصارف دولت به حقوق و دستمزد محدود شده و سهم هزینه های اجتناب ناپذیر مانند حقوق و دستمزد آن قدر افزایش یافته که اختیار عمل به منظور اقدامات برنامه ای در جهت مقابله با فقر و نابرابری از دولت سلب شده است.

۱۶-۴. نابرابری های ناشی از توزیع اعتبارات حمایتی

طبق اسناد و قوانین بالادستی، کارویژه لایه حمایتی، حمایت از آن دسته از گروه هایی است که در آمدشان کفاف حداقل زندگی شان را نمی دهد یا اساساً توان باز یابی خود را به دلایل گوناگونی از دست داده اند. بند «۵» سیاست های کلی تأمین اجتماعی ابلاغی رهبری، «رفع فقر و آسیب های اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات» را اصلی ترین هدف لایه حمایتی معین کرده است. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز به عنوان مهم ترین قانون موجود در حوزه رفاه اجتماعی، حوزه حمایتی را چنین تعریف کرده است: «حوزه حمایتی شامل ارائه خدمات حمایتی و توان بخشی و اعطای یارانه و کمک های مالی به افراد و خانواده های نیازمندی است که به دلایل گوناگون قادر به کار نیستند و یا درآمد آنان تکافوی حداقل زندگی آنان را نمی نماید».

امور رفاه اجتماعی در قوانین بودجه سنواتی شامل ۵ فصل امداد و نجات، بیمه های اجتماعی، حمایتی، توان بخشی و تحقیق و توسعه است. فصل حمایتی تا سال ۱۴۰۱ بیشترین سهم را از بودجه امور رفاهی به خود اختصاص می داد. باین حال، بخش اعظمی از اعتبار این فصل تا قبل از سال ۱۴۰۱ به جای اینکه صرف ارائه خدمات حمایتی گردد، شامل امور بیمه ای همچون کمک به صندوق های بازنشستگی می گردید. به عنوان مثال، از مجموع ۱۴۶ هزار میلیارد تومان اعتبارات این فصل در قانون بودجه سال ۱۴۰۰، بیش از ۱۲۰ هزار میلیارد تومان، به

موضوعات بیمه‌های اجتماعی مربوط است که صرف کمک به دو صندوق بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح می‌شد. در جدول ۱۴ روند افزایش بودجه فصل حمایتی از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ نمایش داده شده است. همان‌طور که مشخص است با جدا شدن بودجه صندوق‌های بازنشستگی کشوری و لشکری در قانون بودجه سال ۱۴۰۲، بودجه فصل حمایتی بیش از ۵۰ درصد کاهش پیدا کرده است.

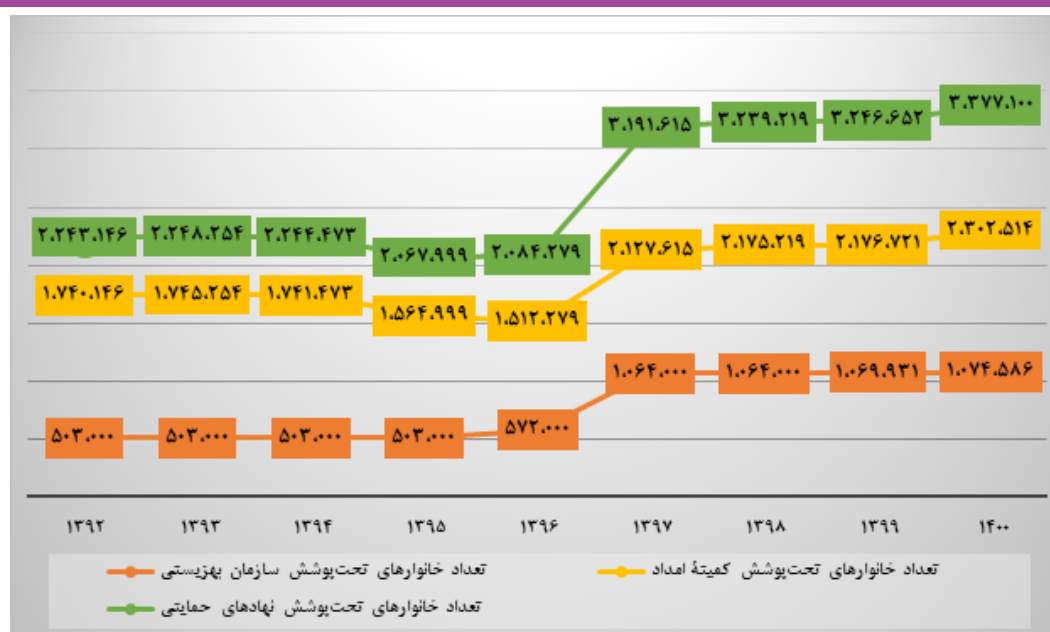
جدول ۱۴. اعتبارات فصل حمایتی در قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۲ (میلیارد تومان)

۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
۵۹,۰۰۰	۷۶,۰۰۰	۸۹,۰۰۰	۱۴۶,۰۰۰	۲۶۱,۰۰۰	۱۲۸,۰۰۰

نهادهای حمایتی در سال ۱۴۰۱، ۳ میلیون و ۳۷۷ هزار خانوار را تحت پوشش قرار داده‌اند که از این میان حدود ۶۸/۲ درصد تحت پوشش کمیته امداد و ۳۱/۸ درصد تحت پوشش سازمان بهزیستی قرار داشته‌اند. براساس سالنامه آماری سال ۱۴۰۰ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در سال ۱۴۰۰، تعداد ۲ میلیون و ۳۰۲ هزار و ۵۱۴ خانوار تحت حمایت کمیته امداد قرار داشته‌اند و با در نظر گرفتن اعضای خانوار، تعداد ۴ میلیون و ۶۶۵ هزار و ۵۱۱ نفر تحت پوشش این نهاد قرار گرفته است. سازمان بهزیستی، اما گروه‌های واجد حمایت متنوعی را پوشش می‌دهد؛ یکی از مهم‌ترین گروه‌های تحت پوشش این سازمان، خانوارهای دریافت‌کننده مستمری خدمات حمایتی مستمر هستند که تعداد آنها براساس سالنامه ۱۴۰۰ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در پایان سال ۱۴۰۰، برابر با ۲۵۹,۰۱۷ خانوار بوده که نسبت به سال ۱۳۹۹ حدود ۲/۵ درصد افزایش داشته است. تعداد خانوارهای مددجوی کم‌توان دریافت‌کننده کمک هزینه خدمات توان‌بخشی و حمایتی مستمر تحت پوشش سازمان بهزیستی کشور نیز مطابق با سالنامه آماری ۱۴۰۰ برابر با ۹۳,۳۸۶ خانوار بوده که نسبت به سال پیش از آن، رشد ۱۳/۷ درصدی داشته است.

شکل ۳۵ تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی را طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۴۰۰ نشان می‌دهد. افزایش جمعیت تحت پوشش نهادهای حمایتی به‌واسطه افزایش جمعیت زیر خط فقر و پایین آمدن اثربخشی مستمری مددجویان این نهادها، نشان می‌دهد که بازتوزیع بودجه‌های حمایتی توسط دستگاه‌های متولی همچون کمیته امداد و سازمان بهزیستی نه تنها باعث رفع شکاف میان فقرا و گروه‌های برخوردار نشده، بلکه این شکاف در کل دهه ۹۰ شدیدتر شده است.

شکل ۳۴. نمودار تعداد خانوارهای تحت پوشش نهادهای حمایتی^۱

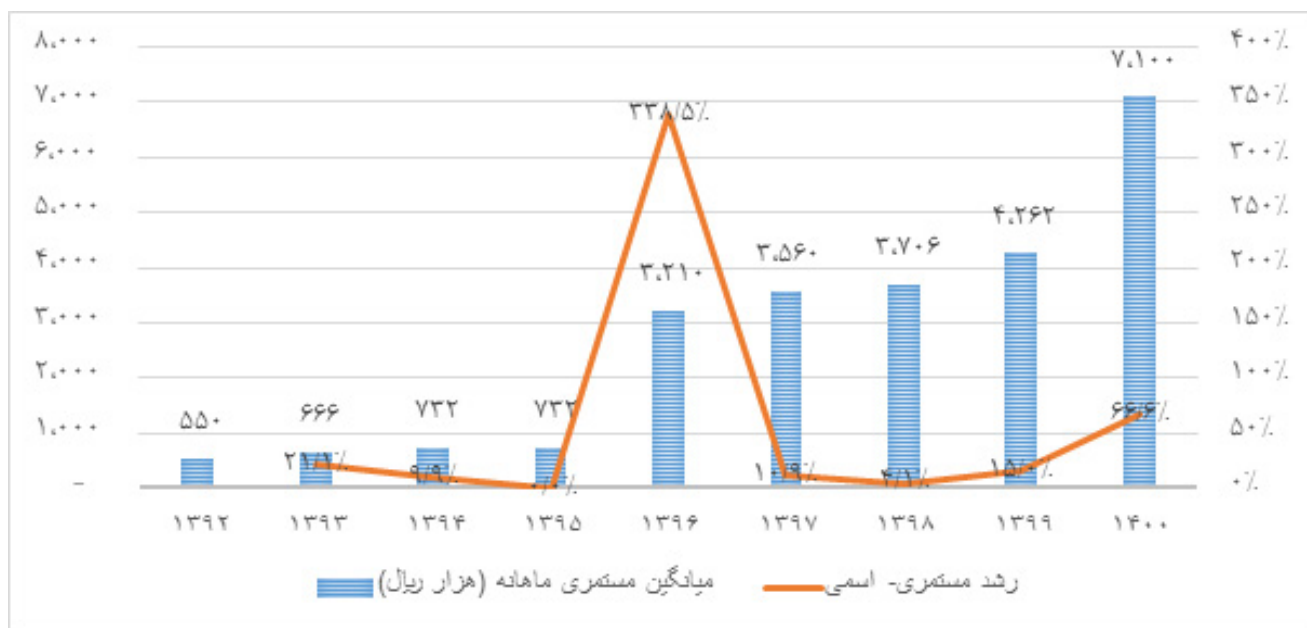


۱. گزارش‌نگاهی به سیاست‌های کاهش فقر با تأکید بر برنامه افزایش مستمری نیازمندان، ۱۴۰۰.

نتایج گزارش ها حاکی از آن است که در سال ۱۴۰۰، بیش از ۳۰٪ از جمعیت کشور زیر خط فقر قرار داشته و شکاف فقر (فاصله فقرا تا خط فقر) به بیشترین مقدار خود رسیده است. در دهه ۹۰، ۱۱ میلیون به جمعیت زیر خط فقر اضافه شده است و با رشد تورم سال ۱۴۰۱ و ۶ ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۲، احتمال می رود که بر جمعیت زیر خط فقر افزوده شده باشد.

از سوی دیگر، با اینکه میانگین مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی از ۵۵ هزار تومان در سال ۱۳۹۲ به ۷۱۰ هزار تومان در سال ۱۴۰۰ رسیده، اما این افزایش فقط ۹/۲ درصد از هزینه کل خانوار شهری و ۱۶/۴ درصد از هزینه کل خانوار روستایی را در این سال پوشش داده است.^۱ در واقع مسئله دیگر در ارتباط با چالش برانگیز بودن باز توزیع بودجه های حمایتی توسط این دستگاه ها، عدم کفایت آنها در جبران هزینه های مصرفی خانوار های نیازمند است. عدم کفایت مستمری نهادهای حمایتی نسبت به پوشش هزینه های خانوار به نحوی است که رشد ۳۳۸ درصد مستمری پرداختی به مددجویان در سال ۱۳۹۶، باز هم نتوانسته حتی نیمی از هزینه خوراک خانوار شهری را در همان سال جبران کند؛ به عبارتی، اگر تمام مستمری پرداختی به خانوار های شهری تحت پوشش نهادهای حمایتی صرف هزینه خوراک شود، حتی نیمی از هزینه های مذکور در این سال را پوشش نخواهد داد. در شکل ۳۵ میانگین و رشد مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی در طول دهه ۹۰ ارائه شده است.

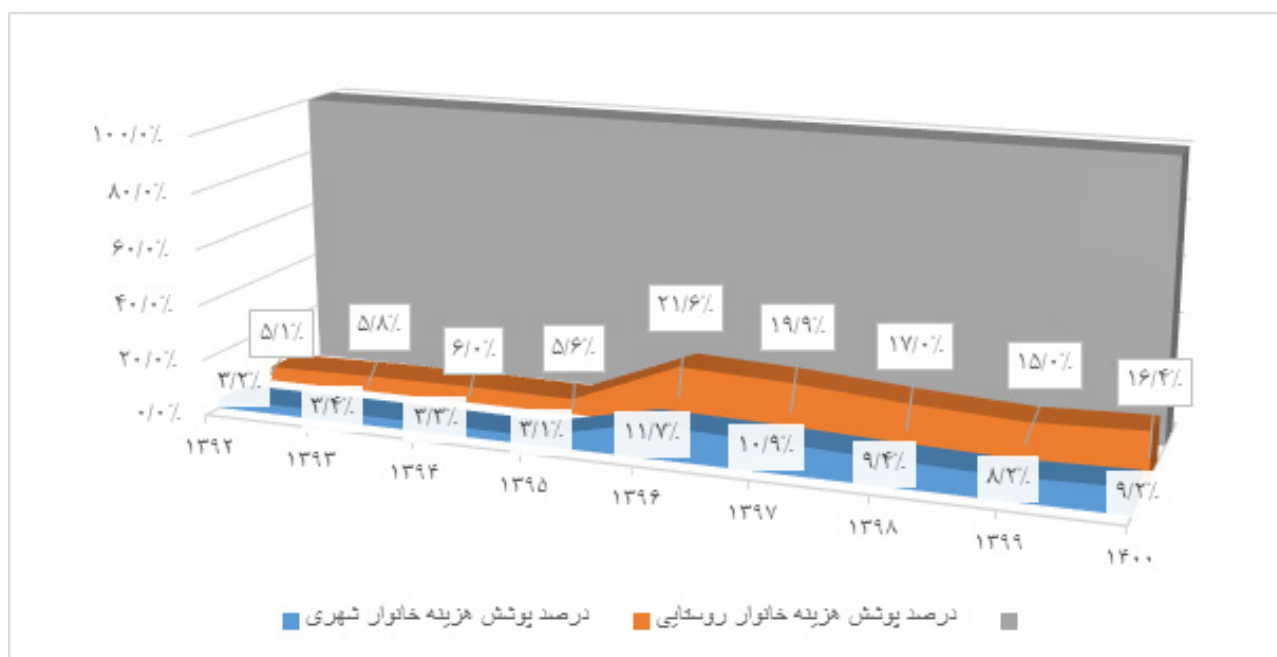
شکل ۳۵. نمودار میانگین و رشد مستمری پرداختی ماهیانه به مددجویان تحت پوشش نهادهای حمایتی



مأخذ: آمار معاونت رفاه اجتماعی، ۱۴۰۰.

۱. اگرچه گروه های اصلی هدف نهادهای حمایتی را سه دهک پایین تشکیل می دهند، اما برای مقایسه وضعیت این گروه ها با سطح زندگی یک خانوار معمولی، نسبت میانگین مستمری نهادهای حمایتی به میانگین هزینه کل خانوار مورد سنجش قرار گرفته است.

شکل ۳۶. نمودار میزان پوشش هزینه کل خانوار شهری و روستایی به واسطه مستمری نهادهای حمایتی



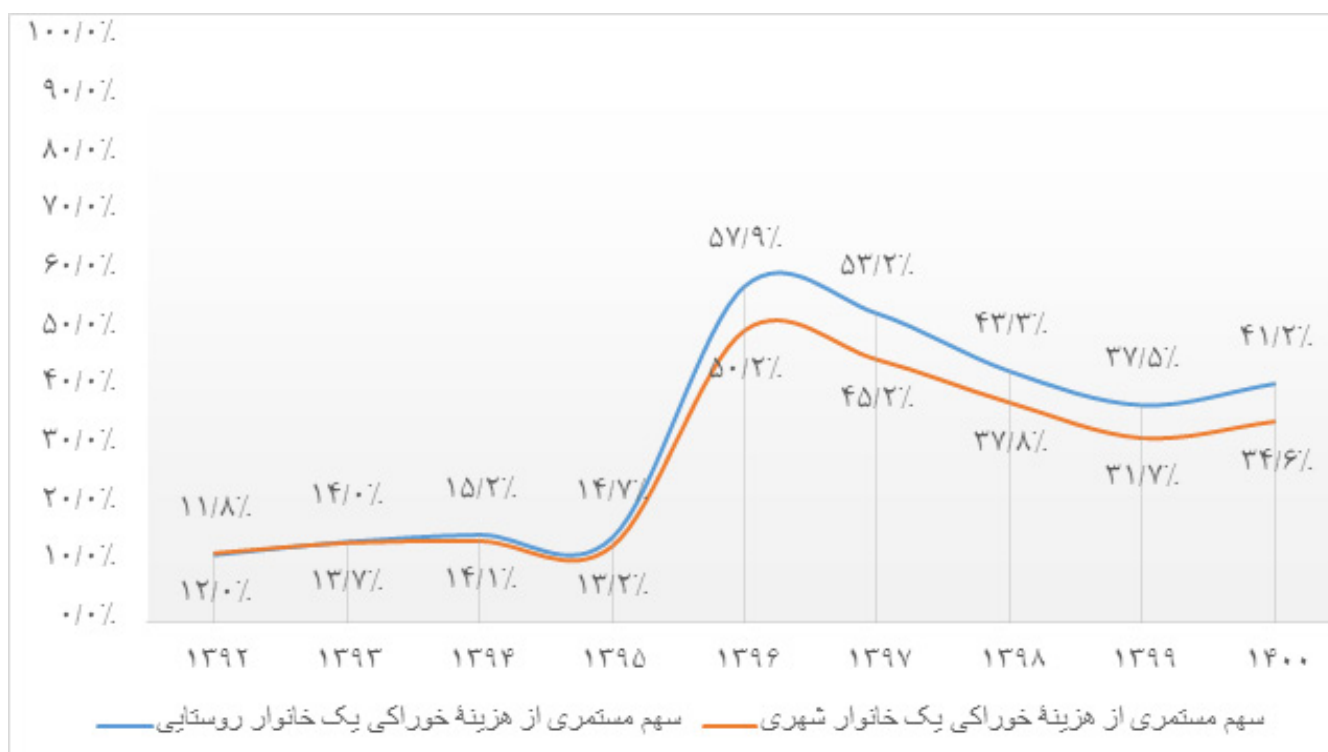
مأخذ: محاسبه نگارندگان براساس سالنامه آماری مرکز آمار و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

همان گونه که در شکل ۳۶ مشاهده می‌شود؛ منطقه خاکستری نشان‌دهنده دشواری تأمین هزینه‌ها در ابعاد مختلف خوراک و پوشاک، بهداشت و درمان، آموزش، مسکن و ... زندگی خانواده‌های تحت پوشش این دو نهاد است که در مناطق شهری بیشتر جلوه‌گری می‌کند. مستمری پرداختی در سال ۱۴۰۰، تنها حدود ۱۶ درصد از کل هزینه خانوار روستایی و ۴۱٫۲ درصد از هزینه خوراکی آنها را پوشش داده است. در مورد خانوار شهری، مستمری مذکور ۹٫۲ درصد از کل هزینه خانوار و ۳۴٫۶ درصد از هزینه خوراکی را پوشش می‌دهد.

به‌طور کلی، افزایش گاه‌به‌گاه مستمری نهادهای حمایتی، اگرچه به جبران بخشی از هزینه‌های مددجویان کمک کرده، اما با توجه به تورم سالیانه، به‌مرور اثرگذاری خود را به‌نحو محسوسی از دست داده است. به‌عنوان مثال، رشد ۳۳۸ درصد مستمری پرداختی به مددجویان در سال ۱۳۹۶، سبب شد تا نسبت مستمری به هزینه خوراکی خانوار روستایی از ۱۴٫۷ درصد در سال ۱۳۹۵، به حدود ۵۸ درصد در سال ۱۳۹۶ برسد، اما همان‌طور که گفته شد؛ این سهم در سال‌های بعد اثر بخشی خود را از دست داد و در فرایندی کاهشی در سال ۱۴۰۰ به سهم ۴۱ درصد از پوشش هزینه خوراک خانوار روستایی رسید. درواقع در مسابقه بین نرخ تورم و افزایش مستمری سالیانه، در وضعیت معیشت مستمری‌بگیران این دو نهاد، نرخ تورم بوده که با فاصله زیاد همواره برنده رقابت بوده است.

در خانوار شهری نیز وضعیت به همین منوال است؛ به‌صورتی که در سال ۱۳۹۵، نسبت مستمری به هزینه خوراکی یک خانوار شهری ۱۳ درصد بود که با افزایش مستمری در سال ۱۳۹۶ به حدود ۵۰ درصد رسیده است، اما همچون خانوار روستایی، روندی کاهشی را طی کرده و در سال ۱۴۰۰، میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری به‌واسطه مستمری نهادهای حمایتی به ۳۴٫۶ درصد تنزل یافته است.

شکل ۳۷. نمودار میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری و روستایی به واسطه مستمری نهادهای حمایتی



شکل ۳۷ میزان پوشش هزینه خوراکی خانوار شهری و روستایی را از محل مستمری این دو نهاد نشان می‌دهد. این وضعیت در شرایطی در حال رقم خوردن است که براساس گزارش‌های معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از وضعیت فقر در ایران، در نیمه اول دهه ۱۳۹۰ جمعیت زیر خط فقر، در حدود ۱۶ میلیون نفر نسبتاً ثابت بوده، اما در دو سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ با رشد شدید خط فقر، جمعیت زیر خط فقر نیز رشد قابل توجهی را تجربه کرده و در دو سال مذکور هر بار بیش از ۲۷ درصد بر جمعیت فقرا افزوده شده است؛ به نحوی که در سال‌های اخیر حدود ۲۵/۵ تا ۲۶/۲۶.۵۵ میلیون نفر زیر خط فقر قرار داشته‌اند. لذا چالش‌های بودجه‌ای نمی‌تواند بهانه‌ای برای عدم حمایت از فقرا باشد. به بیانی دیگر، اولویت سیاست‌گذاری دولت باید سیاست‌های حمایتی قرار گیرد، اما آنچه مشخص است دولت اولویت‌های دیگر را مورد توجه قرار داده است.

۱۷-۴. نابرابری در آمد پایه همگانی (یارانه‌ای)

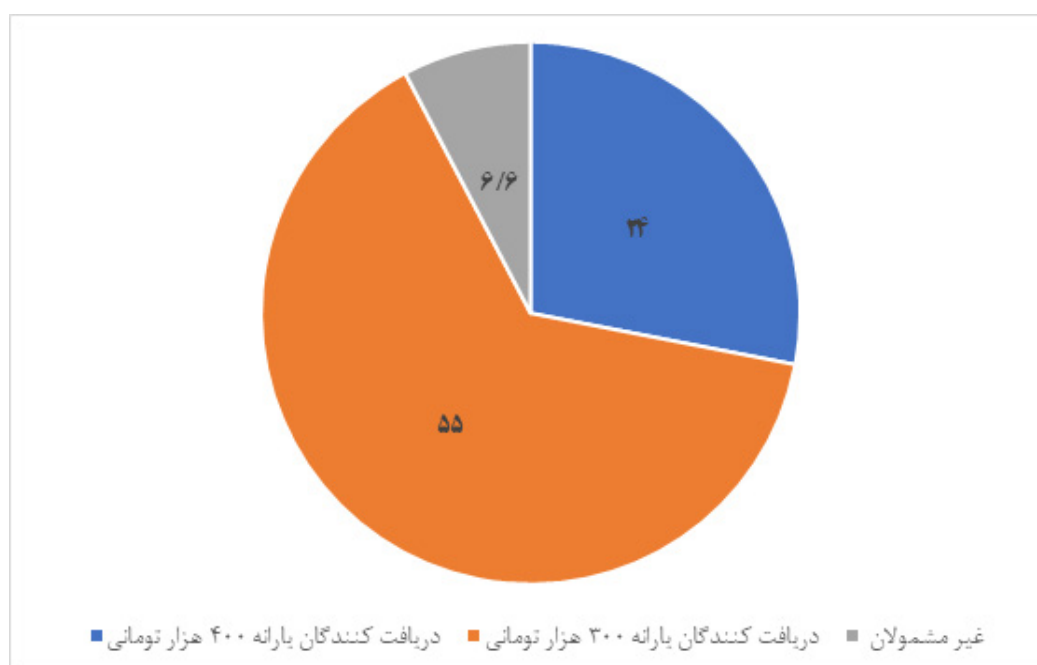
یکی از مهم‌ترین اقدامات حمایت اجتماعی در ایران، پرداخت یارانه‌های نقدی به صورت نسبتاً عام به شهروندان در بیش از یک دهه گذشته است. از سال ۱۳۸۹ با تصویب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۱۳۸۸) و به تبع آن تاسیس سازمانی برای اجرای این قانون، پرداخت یارانه نقدی به مردم آغاز شد. از همان ابتدای تصویب این قانون، جدال جدی میان کارشناسان حوزه اقتصادی و اجتماعی در خصوص دایره شمول جمعیت دریافت‌کننده یارانه نقدی و سهم پرداخت دولت به خانوارها شکل گرفت. با وجود ابهامات موجود در ماهیت توزیع یارانه‌های نقدی تا پایان دوره دولت دهم، تأکیدی بر برقراری آزمون وسیع برای حذف مردم دیده نمی‌شود و فرایند ثبت نام به شکل عمومی و مبتنی بر خوداظهاری شهروندان انجام گرفته است. با آغاز به کار دولت یازدهم و هم‌زمان با اجرای فاز دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از سوی دولت درخواست ثبت نام مجدد متقاضیان دریافت یارانه مطرح شد، اما تنها ۲،۴ درصد از جمعیت یارانه‌بگیر پیشین به شکل داوطلبانه انصراف دادند. بنابراین تا پایان سال ۱۳۹۳، جمعیت حدوداً ۷۳ میلیون نفری (۹۴ درصد جمعیت ایران) مشمول دریافت یارانه بودند.

با وجود راه‌اندازی پایگاه رفاه ایرانیان به عنوان مهم‌ترین مرکز ارائه‌دهنده آمار و اطلاعات دهک‌بندی درآمدی خانوار و مرجع انجام آزمون وسیع برای حذف افراد مشمول در سه دهک درآمدی بالای اقتصادی، کماکان جمعیت دریافت‌کننده یارانه دچار تغییر زیادی نشد و همچنان تا پایان سال ۱۴۰۱، حدود ۹۱ درصد از مردم ایران مشمول دریافت یارانه نقدی باقی ماندند. در این سال، با اجرایی شدن طرح

«مردمی‌سازی و توزیع عادلانه یارانه‌ها» و حذف ارز ترجیحی پرداختی دولت برای کالاهای اساسی، تحولات قابل توجهی در وضعیت معیشت خانوار ایجاد شد و نگرانی‌هایی در خصوص چگونگی حمایت از خانوارهای نیازمند در قبال این سیاست‌ها به وجود آمد. بند «ص» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز که به صراحت شرط حذف کالا از سبد ارز ترجیحی را «جبران زیان رفاه مصرف‌کننده» اعلام کرده،^۱ نمایان‌گر چنین دغدغه‌ای است.

ادغام یارانه‌های نقدی و یارانه کمک‌معیشتی حاصل از حذف ارز ترجیحی و افزایش مبلغ پرداختی به خانوارها، هم‌زمان با تفکیک درونی میان گروه‌های هدف دریافت‌کننده یارانه نیز شد. در حال حاضر سه دهک اول درآمدی کشور، مبلغ ۴۰۰ هزار تومان و دهک‌های ۴ تا ۹ نیز یارانه‌ای به ارزش ۳۰۰ هزار تومان دریافت می‌کنند. در واقع ۶۹,۷ درصد از جمعیت یارانه‌بگیران یارانه نقدی به مبلغ ۳۰۰ هزار تومان و ۳۰,۳ درصد دیگر مبلغ ۴۰۰ هزار تومان را دریافت می‌کنند. در شکل ۳۸ وضعیت گروه‌های مختلف یارانه‌بگیر و غیرمشمولان قابل مشاهده است.

شکل ۳۸. نمودار جمعیت مشمولان و غیرمشمولان دریافت یارانه نقدی ۱۴۰۱ (میلیون نفر)



هرچند شمولیت پرداخت یارانه نقدی در دهه گذشته همچنان پابرجاست، اما کیفیت توزیع یارانه‌های حمایتی جدید، نگرش پرداخت یارانه جهت حمایت از دهک‌های کم‌درآمد را تقویت می‌کند. نگرشی که از ابتدای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز از میان برخی سیاست‌گذاران شنیده می‌شد. همچنین در قانون برنامه ششم توسعه و قوانین سنواتی بودجه در طول این یک دهه^۱ وزارت رفاه را ملزم به «حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول حمایت دولت» نموده است که نشان‌دهنده رویکرد غیرشمول‌گرای دولت به پرداخت یارانه‌های نقدی دارد. به نظر می‌رسد، همچنان پس از یک دهه این سوال جدی روی میز حوزه حمایت‌های اجتماعی ایران است که جهت‌گیری یارانه نقدی برای حمایت از گروه‌های هدف نیازمند است یا ماهیتی همگانی دارد؟

براساس بررسی‌های انجام شده، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، طبق اطلاعات پایگاه رفاه ایرانیان، در سال ۱۴۰۱، حدود ۲۹ میلیون و ۳۵۰ هزار خانوار در کشور را شناسایی کرده است که جمعیت آنان بیش از ۸۶,۵ میلیون نفر می‌باشد. در این میان، ۷۹,۶ میلیون نفر یارانه

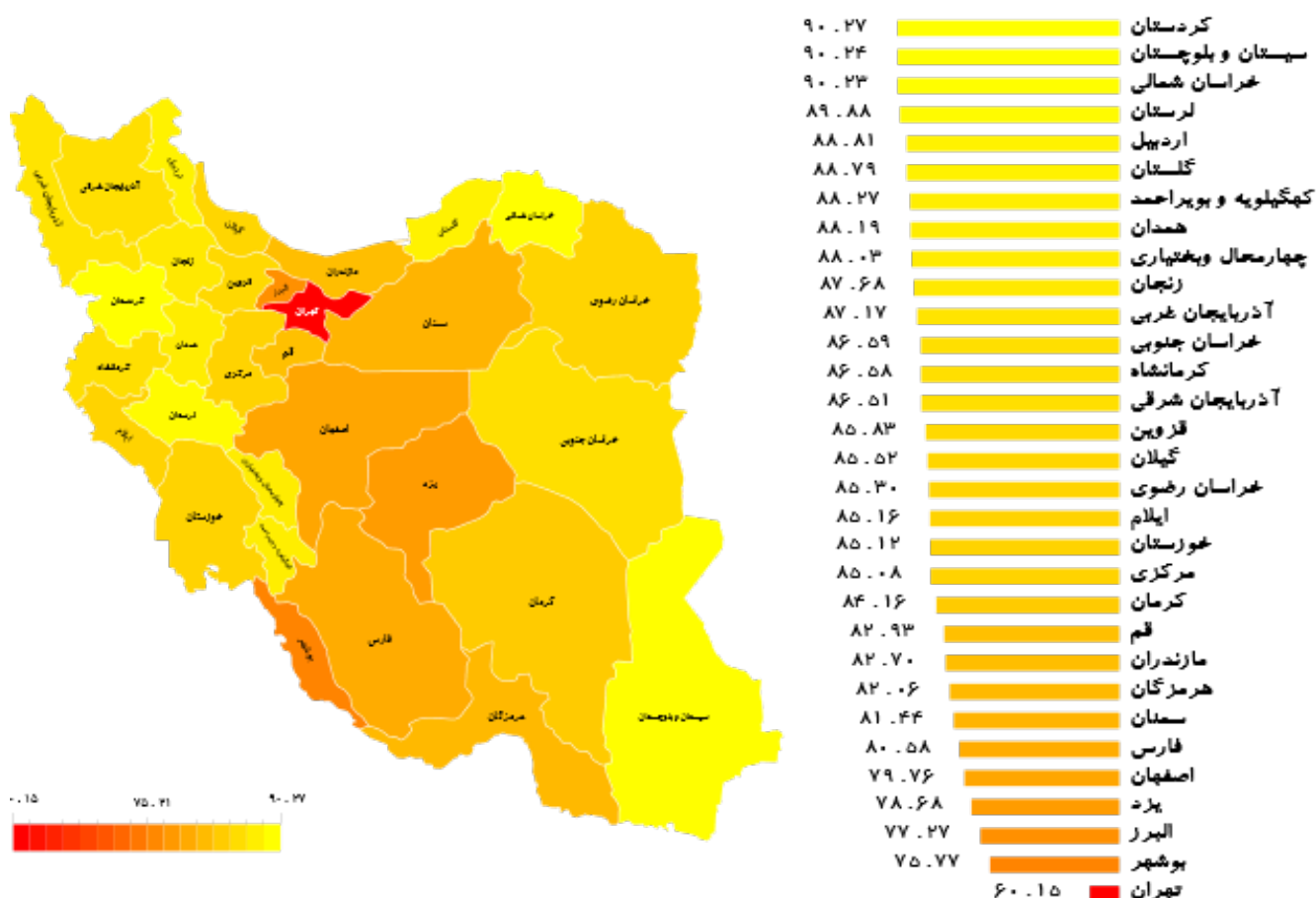
۱. قانون بودجه کشور ۱۴۰۱، تبصره «ص» بند «۱»

۲. جزء «۶» بند «الف» تبصره «۸»، «سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها موظف است با همکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به حذف یارانه خانوارهای غیرمشمول حمایت دولت به موجب آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد، اقدام نماید».

نقدی جدید را دریافت کردند که ۵۵ میلیون نفر در دهک‌های چهارم تا نهم شناسایی شده‌اند و یارانه ۳۰۰ هزار تومانی به حساب سرپرستان این خانوارها واریز می‌شود و ۲۴ میلیون نفر نیز در دهک‌های اول تا سوم شناسایی شده که مشمول حمایت ۴۰۰ هزار تومانی بوده‌اند. این وضعیت بدون تغییر باقی مانده است.

همچنین درصد خانوارهای یارانه‌بگیر در هر استان نشان می‌دهد در استان‌های کردستان، سیستان و بلوچستان و خراسان شمالی، بیش از ۹۰ درصد خانوارها مشمول یارانه شده‌اند که بیشترین نرخ پوشش یارانه، در این سه استان بوده است. از سوی دیگر، در استان‌های البرز، بوشهر و تهران به ترتیب ۷۷، ۷۵ و ۶۰ از خانوارها مشمول یارانه جدید شده‌اند که کمترین نسبت در بین استان‌های کشور است.

شکل ۳۹. درصد خانوارهای یارانه‌بگیر در هر یک از استان‌های کشور



با توجه به آنچه گفته شد در بُعد ارائه خدمات حمایتی (بیمه‌ای و حمایتی) در نظام بودجه‌ریزی نیز همچنان شاهد تداوم فرایند نابرابر ساز و فقر را سیاستگذاری رفاهی هستیم و تداوم این روند در طی یک دهه اخیر، حاکی از این مسئله است که نظام بودجه‌ریزی گویی تاکنون نه تنها امکانی بر خروج فقرا از چرخه فقر فراهم نکرده، بلکه تله فقر را تعمیق کرده و نظام اجتماعی را دست‌خوش ناهنجاری‌هایی کرده است. شایسته توجه است که با توجه به کاهش فاصله غیرفقر (طبقه متوسط) تا خط فقر در دهه ۹۰، تکنانه‌های اقتصادی، تأثیر قابل توجهی بر وضعیت دهک‌های میانی خواهند گذاشت؛ بنابراین ضروری است به منظور توزیع متوازن و هدفمند بودجه‌های حمایتی در دستگاه‌های متولی، دولت در اتخاذ سیاست‌های فقرزدا، فعالانه‌تر عمل کرده و فعالیت‌های خود را به شناسایی و وسع‌سنجی از این افراد محدود نکند. به عبارت دیگر، انتظار می‌رود برای جلوگیری از سقوط دهک‌های میانی به وضعیت زیر خط فقر، سیاست‌های حمایتی مورد نیاز از جنس تضمین سطح پایه خدمات که در بند پنجم سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) نیز بدان اشاره شده است، اتخاذ شود و به منظور پیشگیری از افزایش نرخ فقر به وضعیت افشار میانی نیز توجه ویژه صورت بگیرد.



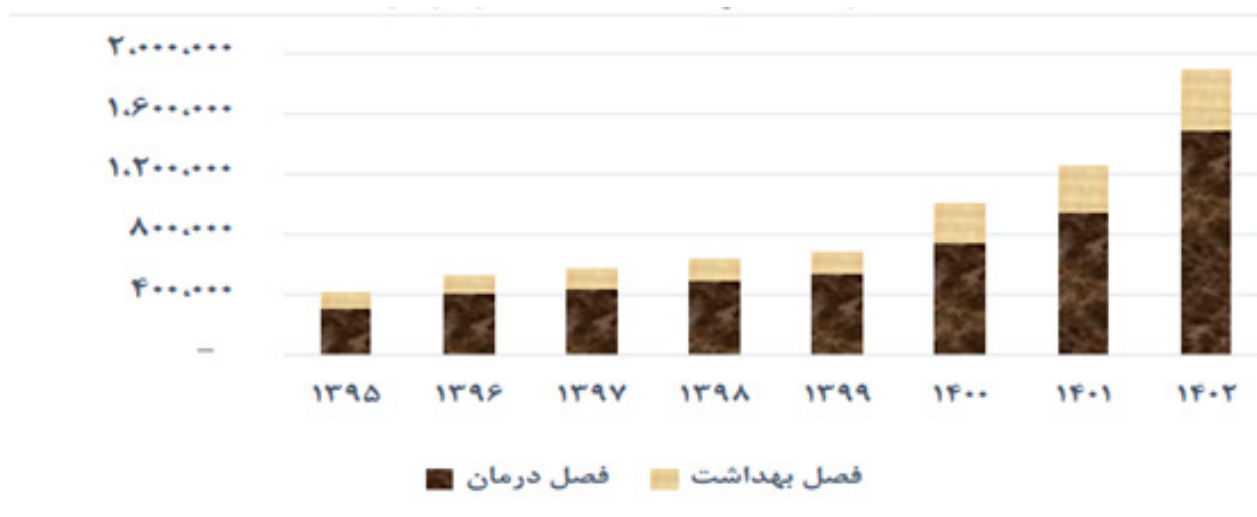
۱۸-۴. ناپایداری سلامت در جامعه

موضوع سلامت نیز از جمله حوزه‌هایی است که ماهیت فرابخشی دارد. بخش اعظم کارآمدی حوزه سلامت وابسته به عملکرد دیگر بخش‌ها و نهادهاست. تأثیر بودجه‌های سالیانه بر عدالت در سلامت از جوانب مختلف قابل بررسی است. از یک منظر می‌توان آن را در کلان بودجه کشور مورد بررسی قرار داد. به عنوان مثال، طی سال‌های گذشته همواره با یک بودجه تورمی مواجه بوده‌ایم و اساساً این نظام بودجه‌ریزی تورم‌زا خود به عنوان یک پیشران مهم برای ایجاد ناعدالتی است.

از منظر درونی بخش سلامت، مادامی که نحوه بودجه‌ریزی به گونه‌ای باشد که منجر به بر خورداری آحاد جامعه شود به عدالت نزدیک‌تر است. به عبارتی، هر قدر بودجه‌ریزی حوزه سلامت منجر به تقویت امکانات و زیرساخت‌های بهداشت عمومی و پیشگیری (که مورد نیاز آحاد جامعه است) شود؛ عادلانه‌تر است. در مقابل هر چه تمرکز منابع بر مصارف درمانی باشد، به دلیل اینکه این خدمات معمولاً تخصصی و نیاز بخش خاصی از جامعه را تأمین می‌کند و بعضاً نیز القایی بوده و منطبق با نیازهای گیرندگان خدمت هم نیست؛ بنابراین می‌تواند منجر به ناعدالتی گردد. در واقع تمرکز منابع سلامت بر امکانات درمانی به معنی تخصیص آنها برای تخصص‌های خاص و بخش خاصی از جمعیت است که از این امکانات استفاده می‌کنند؛ یا این خدمات را ارائه می‌دهند، است که این خود به دور از عدالت می‌باشد.

بررسی اعتبارات امور سلامت در قوانین بودجه سنواتی در طول سال‌های گذشته نشان داده است که همواره بخش عمده این اعتبارات به حوزه درمان اختصاص یافته است و سهم اعتبارات مصوب برای فصل درمان، با اختلاف از اعتبارات فصل بهداشت، بیشتر (حدوداً سه برابر) بوده است. شکل ۳۹ و جدول ۱۵ روند اعتبارات مصوب برای فصول بهداشت و درمان در قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۵-۱۴۰۲ را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود اختلاف اعتبارات مصوب برای امور بهداشتی با امور درمانی طی سال‌های مختلف به نفع امور درمانی افزایش یافته است.

شکل ۴۰. نمودار روند اعتبارات فصول بهداشت و درمان در قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۵-۱۴۰۲ (میلیارد ریال)

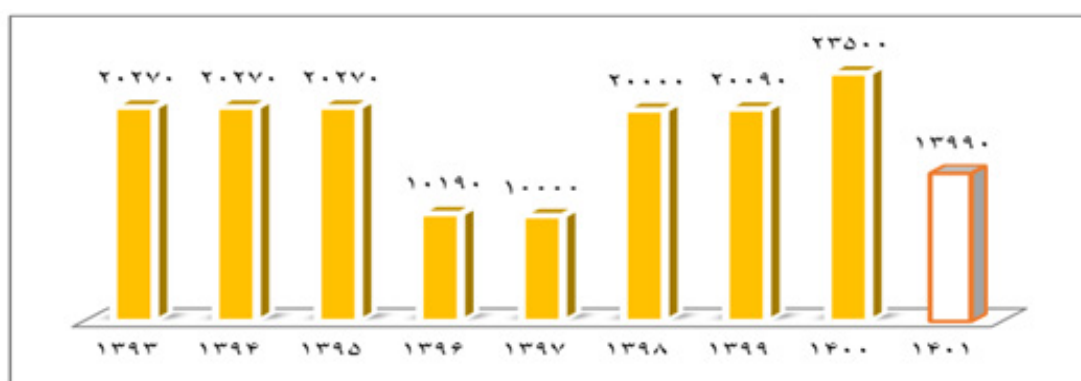


جدول ۱۵. مقایسه اعتبارات فصول مختلف امور سلامت در قوانین بودجه سنواتی ۱۳۹۵-۱۴۰۲

سال	فصل درمان		فصل بهداشت		فصل تحقیق و توسعه		جمع امور سلامت
	مقدار	سهم	مقدار	سهم	مقدار	سهم	
۱۳۹۵	۳۱۰,۳۱۱	۷۴/۲	۱۰۴,۱۰۴	۲۴/۹	۳,۶۲۴	۰/۸۷	۴۱۷,۹۳۹
۱۳۹۶	۴۰۸,۶۰۸	۷۶/۶	۱۱۸,۴۳۶	۲۲/۲	۶,۶۱۱	۱/۲۴	۵۳۳,۶۵۵
۱۳۹۷	۴۴۱,۷۹۳	۷۶/۱	۱۳۲,۰۵۲	۲۲/۷	۶,۹۳۱	۱/۱۹	۵۸۰,۷۷۶
۱۳۹۸	۴۹۵,۷۱۶	۷۶/۹	۱۴۰,۲۷۱	۲۱/۸	۸,۵۰۷	۱/۳۲	۶۴۴,۴۹۴
۱۳۹۹	۵۳۷,۹۱۰	۷۸/۲	۱۴۳,۶۳۰	۲۰/۹	۶,۱۳۰	۰/۸۹	۶۸۷,۶۷۰
۱۴۰۰	۷۴۳,۵۲۲	۷۳/۷	۲۵۶,۶۹۸	۲۵/۵	۸,۲۰۹	۰/۸۱	۱,۰۰۸,۴۲۹
۱۴۰۱	۹۵۰,۵۷۰	۷۵/۶	۳۰۵,۴۳۰	۲۴/۳	۲,۱۸۰	۰/۱۷	۱,۲۵۸,۱۸۰
۱۴۰۲	۱,۴۹۶,۷۲۰	۷۸/۹	۳۹۴,۹۲۰	۲۰/۸	۴,۷۰۰	۰/۲۵	۱,۸۹۶,۳۴۰

گفتنی است، اولویت دهی به حوزه پیشگیری، از موضوع های محوری سیاست های کلی سلامت «بند ۲-۱» است و قانونگذاران در طی سال های گذشته با همین رویکرد احکامی را مصوب نموده اند؛ تا منابع لازم برای بخش بهداشت تأمین شود و برنامه هایی که هدف آنها تمرکز بر حوزه بهداشت و پیشگیری به صورت همه گیر برای آحاد جامعه می باشد، اجرایی گردد. مثال بارز در این خصوص، برنامه پزشکی خانواده است که از زمان تصویب قانون برنامه چهارم توسعه مورد تأکید قرار گرفته است. با این حال، پس از پشت سر گذاشتن سه قانون برنامه توسعه و همچنین در پایان دوره زمانی قانون برنامه ششم توسعه، هنوز با اجرای کامل این برنامه در کشور فاصله داریم. شکل ۴۰ وضعیت اعتبارات در نظر گرفته شده برای برنامه مذکور را در قوانین بودجه سنواتی ۱۴۰۱-۱۳۹۳ نشان می دهد. همان طور که ملاحظه می شود طی حدود یک دهه، اعتبارات این برنامه در برخی موارد ثابت مانده و در مواردی نیز با کاهش مواجه بوده است.

شکل ۴۱. نمودار وضعیت اعتبارات با عنوان پزشکی خانواده در قوانین بودجه سنواتی (۱۴۰۱-۱۳۹۳)





بررسی تأثیر بودجه‌های سالیانه بر عدالت در حوزه سلامت از منظر نحوه تخصیص بودجه‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی نیز قابل بررسی است. طی سال‌های مختلف همواره اعتباراتی که برای بخش بهداشت و درمان در بین استان‌های کشور پیش‌بینی شده براساس واحدها و امکانات موجود تحت نظر دانشگاه‌های علوم پزشکی بوده است. بنابراین طبیعتاً برای استان‌های دارای امکانات بیشتر، منابع بیشتری نیز پیش‌بینی شده است و اما از این حیث مناطقی که از امکانات کمتری برخوردار بوده‌اند (به‌رغم نیاز به منابع بیشتر برای ارتقای وضعیت موجود) به نسبت اعتبارات کمتری برای آنها پیش‌بینی شده و ناعدالتی بین این مناطق بیشتر شده است. البته قانونگذار با تصویب برخی قوانین سعی داشته تا این ناعدالتی را جبران نماید. به‌عنوان مثال، در سال ۱۳۹۳ با تصویب ماده (۳۷) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت [۲] مقرر گردید؛ علاوه بر افزایش قانونی نرخ مالیات بر ارزش افزوده، یک واحد درصد در هر سال به‌عنوان مالیات سلامت به نرخ مالیات بر ارزش افزوده سهم دولت اضافه و صد درصد (۱۰۰٪) منابع موضوع این حکم به پیشگیری و پوشش کامل درمان افراد ساکن در روستاها و شهرهای دارای بیست هزار نفر جمعیت و پایین‌تر و جامعه عشایری (در چارچوب نظام ارجاع)، اختصاص یابد. در ذیل همین حکم تأکید شد که پس از تحقق هدف مذکور نسبت به تکمیل و تأمین تجهیزات بیمارستانی و مراکز بهداشتی و درمانی با اولویت بیمارستان‌های مناطق توسعه‌نیافته، مصارف هیئت امنای ارزی و ارتقای سطح بیمه بیماران صعب‌العلاج و افراد تحت پوشش نهادهای حمایتی خارج از روستاها و شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت اقدام شود. همچنین قانونگذار با هدف تضمین اختصاص منابع مربوط برای اهداف مذکور، هرگونه پرداخت هزینه‌های پرسنلی نظیر حقوق و مزایا، اضافه‌کار، کمک‌های رفاهی، پاداش، فوق‌العاده‌های مأموریت، کارانه، بهره‌وری، مدیریت، نوبت‌کاری، دیون و مانند آن و هزینه‌های اداری نظیر اقلام مصرفی اداری و تأمین اثاثیه و منصوبات اداری از این محل را ممنوع نموده است. باین‌وجود، طی قوانین بودجه سنواتی همواره بخشی از منابع موضوع این ماده قانونی برای اهداف تعیین شده توسط قانونگذار ابلاغ و تصویب نشده و از طرفی عملکرد بودجه‌های مصوب نیز از آنچه در قوانین بودجه تصویب شده، اختلاف داشته و بسیار کمتر بوده است.

مسئله دیگری که از حیث تأثیر بودجه سلامت بر عدالت قابل بررسی است؛ تأثیر اصلاحات اقتصادی اخیر، با عنوان آزادسازی نرخ ارز در کشور می‌باشد. بدین صورت که با آزادسازی نرخ ارز، هزینه‌های تأمین دارو در کشور با افزایش چند برابری مواجه بوده، اما منابع مصوب برای جبران این هزینه‌ها بسیار کمتر از برآوردهای متولی سلامت در این خصوص است. طی سال‌های گذشته میزان اعتبارات پیش‌بینی شده بدین منظور توسط وزارت بهداشت با اعتبارات برآورده شده در قانون بودجه متفاوت بوده است (به‌عنوان مثال، وزارت بهداشت میزان نیاز برای اعتبارات دارویار را حدود ۱۰۵ هزار میلیارد تومان برآورد نموده، اما صرفاً ۶۹ هزار میلیارد تومان برای این موضوع در قانون مصوب شده است). عدم تخصیص منابع کافی برای حوزه دارو از جمله دلایل ایجاد نگرانی از جنبه عدالت در سلامت است. طبیعی است که در شرایط محدودیت منابع، احتمال اینکه نیاز گروه‌های محروم جامعه که جایگاه ضعیف‌تر و قدرت کمتری برای پیگیری مطالبات خود دارند از اولویت خارج شده و پاسخ داده نشود، افزایش می‌یابد. درمقابل احتمال اینکه منابع محدود برای گروه‌های ذی‌نفوذ واردکنندگان داروهای گران‌قیمت و تک‌نسخه‌ای اختصاص یابد، افزایش یافته و به همین علت به بی‌عدالتی دامن زده خواهد شد. همچنین تأمین‌کنندگان انگیزه کمتری برای تأمین و تولید داروهای با حاشیه سود کمتر که نیازهای ضروری را پوشش می‌دهند، خواهند داشت و بازار به سمت تأمین کالاهای لوکس و غیرضروری مثل مکمل‌های ورزشی که بعضاً نه تنها سلامتی تولید نمی‌کنند؛ بلکه سلامتی افراد را نیز به خطر می‌اندازند، می‌رود.

۱۹-۴. ابرابری آموزشی

در ماده (۱) قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی تأکید شده که دولت موظف است؛ پیامد منفی سیاست‌های خود در جامعه را جبران کند. دولت به‌عنوان بازوی اجرای حاکمیت، باید سیاست‌های خود را در جهت حمایت از قانون اساسی و برای اعتلای آن پیش برد، اما آنچه در این دهه‌های اخیر شکل گرفته است، خلاف آن را نشان می‌دهد و دولت باید در جهت جبران آن به فکر سیاست‌های اصلاحی باشد. پوشش کامل تحصیلی دوره آموزش و پرورش عمومی یکی از اهداف سیاست‌ها و قوانین بالادستی حوزه آموزش و پرورش می‌باشد و بنابر اصل سی‌ام قانون اساسی، دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خود کفایی کشور به‌طور رایگان گسترش دهد. با وجود چنین اصلی در قانون اساسی، برخی گروه‌ها

به دنبال تأسیس مدارس غیرانتفاعی افتادند و با وجود برخی مخالفت‌ها از سال ۱۳۵۹، خصوصی‌سازی به‌طور نیمه‌رسمی آغاز شد. از سال ۱۳۶۷ و با تصویب قانون تأسیس مدارس غیرانتفاعی، مسیر خروج برای سایر طبقات هم باز شد. در آن مقطع مدارس غیرانتفاعی به‌عنوان راهکاری معرفی شد برای طبقاتی که مایل‌اند برای فرزندشان خدمات آموزشی بیشتر و باکیفیت‌تری تأمین کنند. این رویکرد به تدریج به برنامه‌های توسعه پس از انقلاب راه یافت. در این زمینه برنامه‌ریزان به‌ویژه در برنامه سوم موضوعی را برای اولین بار مطرح کردند و آن این بود که اعتبارات، آموزش را به‌مثابه یارانه اجتماعی دیدند که باید هدفمند شود و این استدلال را مطرح کردند که برخوردارترها باید هزینه آموزش فرزندان خود را بپردازند. استدلال و سیاستی که تبعات اجتماعی پیچیده‌ای به دنبال خود ایجاد کرد. تمایز اجتماعی میان مدارس دولتی و غیرانتفاعی، ایجاد مانع برای تحرک اجتماعی از طریق آموزش و محرومیت آموزشی مناطق محروم و دولت در بخش آموزش، تنها مسئولیت تأمین حداقل امکانات را به عهده گرفت.

جدول ۱۶. رتبه‌بندی استان‌های دارای بیشترین میزان ترک تحصیل

رتبه	فراوانی مطلق		فراوانی نسبی (نسبت به جمعیت دانش‌آموزی)	
	۱۳۹۳-۹۴	۱۴۰۱-۱۴۰۰	۱۳۹۳-۹۴	۱۴۰۱-۱۴۰۰
۱	خراسان رضوی (۳۶,۵۸۳)	خراسان رضوی (۳۴,۵۰۲)	سیستان و بلوچستان (۴/۳)	سیستان و بلوچستان (۴/۲۴)
۲	خوزستان (۲۶,۷۷۸)	سیستان و بلوچستان (۳۳,۸۷۸)	آذربایجان غربی (۳/۴۴)	آذربایجان غربی (۲,۸۹)
۳	سیستان و بلوچستان (۲۴,۱۷۱)	خوزستان (۲۱,۶۵۰)	خراسان شمالی (۳/۴)	گلستان (۲,۶۴)
۴	شهرستان‌های تهران (۲۳,۲۱۶)	شهرستان‌های تهران (۲۱,۰۵۵)	خراسان رضوی (۳/۳۹)	خراسان رضوی (۲,۵۰)
۵	شهر تهران (۲۱,۲۰۲)	آذربایجان غربی (۱۸,۵۵۹)	خوزستان (۳/۱۵)	خراسان شمالی (۲,۲۸)

این وضعیت در کنار آمار ترک تحصیل و بازماندگان تحصیل در استان‌های مختلف نشان می‌دهد، تا چه اندازه دولت درگیر پیامدهای پیچیده تصمیمات و سیاستگذاری‌های بخش آموزش است. بنابر گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، آمار بازماندگان از تحصیل در سال تحصیلی ۱۴۰۰-۱۴۰۱ نسبت به سال تحصیلی ۱۳۹۴-۱۳۹۵ به میزان ۱۷/۱۵ درصد افزایش داشته است. در این میان، پنج استان سیستان و بلوچستان، آذربایجان غربی، خراسان رضوی، خراسان شمالی و گلستان در سال تحصیلی ۱۳۹۴-۱۳۹۵ بیشترین فراوانی نسبی بازماندگان از تحصیل را داشته‌اند. که در همین استان در سال تحصیلی ۱۴۰۰-۱۴۰۱ نیز دارای بیشترین فراوانی نسبی هستند. تمام این استان‌ها مرزی و از زمره استان‌های کم توسعه کشور محسوب می‌شوند. به این ترتیب، می‌توان مشخصاً رخدادهای چنین مسائلی را به سیاست‌های دولت مربوط دانست و بنابر قانون، دولت را موظف کرد تا در جهت جبران سیاست‌های اشتباه، به دنبال راه‌چاره برای بهبود این وضعیت باشد. با وجود این شرایط، در حالی که انتظار می‌رود دولت در بودجه ۱۴۰۲، در حوزه آموزش و پرورش در جهت ترمیم پیامدهای کووید و ترک تحصیل و بازماندگی از تحصیل برآید، ما شاهد آن هستیم که بودجه آموزش و پرورش بارشد ۲۱ درصدی و اعتبار ۲۳۹ همت رسیده است، که این رقم معادل ۱۱ درصد بودجه عمومی دولت می‌باشد. به نظر می‌رسد بودجه مصوب در حوزه آموزش و پرورش با کسری مواجه خواهد شد و تورم سالیانه را نیز پوشش نخواهد داد که به دنبال آن توانایی ترمیم مسائل و مشکلات این حوزه را هم نخواهد داشت.



در نهایت این عدم شفافیت و عدم توجه به نیازهای موجود در عرصه آموزش و پرورش، تبعات اجتماعی و فرهنگی جبران‌ناپذیری خواهد داشت که مشخصاً نتیجه آن سیاستگذاری و طراحی بودجه است. در واقع لایحه بودجه در حوزه آموزش و پرورش بدون توجه به مسائل مطرح در این حوزه تنظیم شده و یک شکاف میان برنامه و عرصه میدان دیده می‌شود که در مقایسه با سال‌های گذشته عمیق‌تر و غیرشفاف‌تر است.

۲۰-۴. ناپایداری نظام حمایت‌های اجتماعی

مقایسه قوانین بودجه پیشین نشان می‌دهد، همچنان سازوکارهای حمایتی در قالب سیاست‌های حوزه رفاه اجتماعی، دچار سردرگمی است و گویی امر حمایت از آسیب‌دیدگان اجتماعی در سایه عرصه‌های بیمه‌ای، نادیده انگاشته شده است و همچنان عدم توجه ویژه به استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه پابرجاست. این در حالی است که ماده (۸۱) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱)، دولت را مکلف به استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه کرده است؛ اما همچنان اجرای این مهم در ساختار نظام رفاهی کشور بلا تکلیف مانده و این امر باعث شده است؛ با وجود سیاست‌ها و قوانین بسیاری در این زمینه همچنان مسئله رفاه اجتماعی به عنوان یکی از مهم‌ترین ابرچالش‌های کشور تلقی شود. در این راستا، باید اذعان داشت که اساساً یک سیستم حمایت اجتماعی باید کارآمد باشد (مزایای معقولی را توزیع کند)، عادلانه باشد (یعنی بار تأمین مالی آن به صورت منصفانه بین گروه‌های جمعیتی و نسل‌های مختلف تقسیم شود) و از نظر بودجه‌ای کارا و عملیاتی باشد. به گونه‌ای که منابع هدر نرود و زیان رفاهی^۱ هم به کسی تحمیل نگردد. بنابراین اصول، اگر حمایت اجتماعی را تمامی مزایای نقدی و غیرنقدی تعریف کنیم که جامعه با اهداف جلوگیری و کاهش فقر، کمک به افراد برای رویارویی با وقایع و مخاطرات و کاهش یا اصلاح نابرابری‌ها پرداخت می‌کند، کوشش برای ثبات بخشی و تنظیم اجتماعی آن نیازمند دقت نظر بالایی است. حمایت اجتماعی کارآمد، باید تضمین کننده زندگی حداقلی برای افراد فقیر و کسانی باشد که در آستانه فقر هستند (۸).

مرور اعتبارات در حوزه حمایت‌های اجتماعی در قوانین بودجه، به وضوح مشخص می‌کند که توزیع اعتبارات از یک سیستم باثبات و کارآمد حمایت اجتماعی تبعیت نمی‌کند. سیستم باثبات انتقال حمایت اجتماعی دارای ۴ مؤلفه: تأمین کننده مالی، قوانین، سازمان توزیع کننده و دریافت کننده حمایت است که به اقتضای زمان و مکان تغییراتی را به خود می‌بیند. مثلاً ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی مشخص می‌کنند که حمایت در چه سطحی تعیین و به چه کسی تعلق گیرد، اما ممکن است از نظر محاسباتی و صرفه‌پذیری اقتصادی و بودجه‌ای قابل پیاده‌سازی نباشد، یا ممکن است تشکیلات اجرایی و اداری به سبب ضعف، فساد و هر نوع ناکارآمدی دیگر نتواند فرایند پیچیده حمایت شامل سنجش دارایی،^۲ اختصاص انتقال‌های نقدی و غیرنقدی و توزیع اجتماعی-اقتصادی را اجرا کنند؛ بنابراین کلیت این امر می‌تواند باعث به هم ریختگی امر حمایت اجتماعی، فقیر شدن افراد در آستانه فقر، ناتوانی در کنترل معیشت و زندگی در بین فقرا، عدم دسترسی به نیازمندی‌ها، توقف و حرکت سطحی تأمین اجتماعی-اقتصادی و در نهایت هدررفت منابع شود.

نگاهی به برنامه‌های حمایتی بودجه نشان می‌دهد، که در تمام سطوح چهارگانه تأمین مالی، سازمان توزیع کننده، قوانین و دریافت کننده حمایت، مشکلات عمیقی وجود دارد؛ ساده‌ترین موضوع در تأمین مالی در ایران و در بودجه‌ریزی فعلی در قانون بودجه ۱۴۰۲، تأمین مالی منابع دولت از محل هدفمندی یارانه‌هاست که حدود ۶۶۰ هزار میلیارد تومان به صورت ناخالص شناسایی شده است. این منابع از محل فروش داخلی فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی، اصلاح قیمت خوراک میعانات گازی پتروشیمی‌ها و منابع حاصل از اصلاح نرخ گاز و ... حاصل می‌شود. این منبع تأمین مالی حمایت اجتماعی، به طور مستقیم و غیرتفکیک شده از فقرا، مردم در آستانه فقر، اقشار متوسط و ثروتمندان جمع‌آوری و بازتوزیع می‌شود. به عنوان مثال، اگر چه مشخص نیست برای تأمین منابع پیش‌بینی شده در هدفمندی یارانه‌ها قیمت پنج فراورده اصلی (بنزین، گازوئیل، نفت سفید، نفت کوره و گاز مایع) افزایش می‌یابد یا خیر، اما این منابع به طور عمده از فعالیت‌های تولیدی و خدمات وابسته به تولید اخذ می‌شود و از کانال افزایش قیمت تمام شده محصولات به آحاد افراد جامعه منتقل می‌شود. معنای این مطلب آن است که اگر چه دولت‌ها ظاهراً پرداخت‌های انتقالی نقدی و غیرنقدی قابل توجهی را انجام می‌دهند؛ اما این شکل خاص از انتقال به ضرر کسانی است که در بازه فقیر جامعه قرار دارند. به این معنی که یارانه‌ها در مرحله اول پرداختی ممکن است کفایت خوبی را ایجاد کنند، اما با ادامه روندی تورمی، ارزش یارانه کاسته می‌شود و در نهایت بازنده اصلی افزایش قیمت حامل‌های انرژی فقرا هستند.

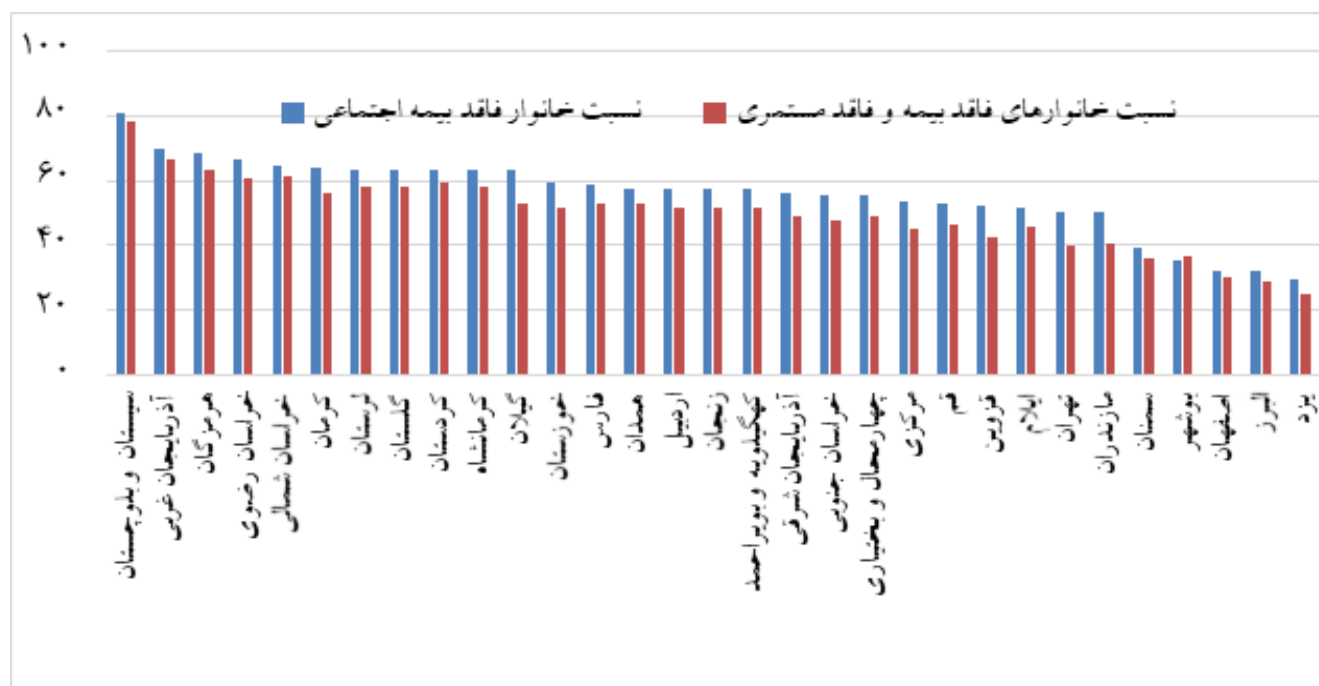
1. Welfare Loss
2. Means Testing

دومین مؤلفه یک سیستم باثبات، حمایت اجتماعی قانون است؛ در خصوص قوانین باید اشاره شود صرفاً در قانون برنامه ششم توسعه بالغ بر ۶۰ ماده و بند قانونی مستقل به امر حمایت‌های اجتماعی و بیمه‌ای پرداخته است که غالب این قوانین یا اجرا نشده‌اند و یا در اجرا با مشکلات و کاستی‌های زیادی روبرو هستند. مضافاً اینکه با وجود معطل ماندن قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳)، در سال ۱۴۰۱ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی نیز ابلاغ شده است. اگرچه در اینجا مجال آسیب‌شناسی آنها وجود ندارد، اما باید به این نکته اشاره کرد که تعدد و تکثر قوانین و سیاست‌های اجرا نشده در این حوزه، گواهی بر متشنج بودن امر حمایت و تأمین اجتماعی در کشور است.

سومین مؤلفه، سازمان توزیع‌کننده حمایت است؛ سازمان توزیع‌کننده در وهله اول باید قدرت تشخیص و تیزبینی بالایی داشته باشد و بتواند ضمن اجرای سنجش دقیق دارایی افراد، با عبور دادن اقشار جامعه از آستانه فقر، آنان را از مخاطرات بیکاری، فقدان سلامت و هزینه‌های مرتبط با آن، پیری و ... عبور داده و اعتبارات را به‌نحو مناسبی توزیع کند.

آنچه در طی یک قرن اخیر در ایران پیاده‌سازی شده، ترکیب نامتعارفی از نظامات رفاهی بوده است، که به‌شکلی به‌هم‌ریخته در وظایف یکدیگر مداخله داشته و دولت‌ها هم به‌سبب ملاحظات سیاسی-اجتماعی خود به این موضوع دامن زده و یا چشم خود را بر روی بی‌انضباطی عملیات رفاهی سازمان‌ها بسته نگه داشته‌اند. شاهد مثال واضح این موضوع، پوشش حمایتی سازمان‌های بیمه‌گر اجتماعی و فعالیت‌های بیمه‌ای سازمان‌های حمایتی است که نظم و ترتیب خاصی را نمایش نمی‌دهد. به‌عنوان مثال، ۳۰ درصد از جمعیت شاغل کشور تحت هیچ نوع بیمه اجتماعی نیستند و از آنها با عنوان اشتغال غیررسمی یاد می‌شود. مثال دیگری از سردرگمی سیاست‌گذاری رفاهی، طرح‌های بزرگ تأمین مسکن مانند مسکن مهر و مسکن اجتماعی است. در حالی که این طرح‌ها برای تأمین مسکن دهک‌های پایین درآمدی تدوین شده‌اند؛ اما ماهیتی مشارکتی داشته و از توانایی افراد کم‌درآمد خارج هستند. به همین دلیل نمی‌توان این گروه از سیاست‌ها را در دسته‌بندی خاصی از سیاست‌های رفاهی قرار داد.^۱ شکل ۴۱ نسبت خانوارهای فاقد هرگونه بیمه‌های اجتماعی در مناطق روستایی به تفکیک استان‌ها را نمایش می‌دهد. مشاهده می‌شود در برخی استان‌های محروم بیش از ۶۰ درصد خانوارهای روستایی فاقد حمایت اجتماعی هستند. این به‌معنی ضعف نظام تأمین اجتماعی در ایران می‌باشد که ناقض اصول اثربخشی، فراگیری و جامعیت خدمات اجتماعی است.

شکل ۴۲. نمودار نسبت خانوارهای فاقد بیمه اجتماعی در مناطق روستایی - درصد



مأخذ: اطلس رفاه ایرانیان، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ۱۴۰۱.

۱. اگرچه برحسب نظریات متأخر، مشارکت فقرا در طرح‌های توسعه‌ای مطلوب انگاشته می‌شود؛ اما این مشارکت باید بر بنیانی منطقی استوار باشد.



چهارمین مؤلفه، دریافت‌کننده حمایت است؛ ناگفته پیداست زمانی که منابع تأمین مالی حمایت‌های اجتماعی از یک‌سو، به‌صورت نابرابر تأمین می‌گردد و وابسته به منابع ناپایدار است و از سوی دیگر قوانین به‌درستی اجرا نشوند و سازمان‌های توزیع‌کننده نتوانند به‌درستی نسبت به سنجش دارایی اقدام کنند، از این‌رو؛ جامعه هدف مورد نظر جهت دریافت حمایت اجتماعی نیز به‌درستی شناسایی نمی‌شود. شاهد مثال این موضوع، جمعیت (۷۰۰ هزار خانوار) پشت‌نوبتی نهادهای حمایتی است، تعداد کثیری از افراد که به‌علت فقر نیازمند حمایت هستند؛ اما اعتبارات دستگاه‌های حمایتی کفاف توجه به آنان را ندارد؛ در حالی که بر مبنای مطالعه صورت گرفته، هزینه‌های حمایتی^۱ کشور ایران نسبت به GDP در سال ۲۰۱۸ بالاتر از کشورهای اندونزی، کره جنوبی و استرالیا بوده؛ در صورتی که ضریب جینی ایران به‌صورت معتنا بهی از هر سه کشور یاد شده بالاتر است. این موضوع به‌وضوح ضعف در توزیع منابع و نابرابری را نشان می‌دهد که در اصطلاح به آن پایین بودن نرخ کارایی هدف‌گذاری نابرابری^۲ می‌گویند (خلیلی و همکاران، ۱۳۹۹). یکی از خطاهای سیاستی دیگری که در برنامه‌های حمایتی رخ داده و در طی این سال‌ها تداوم داشته است؛ اجرای سیاست هدفمندی یارانه‌هاست که بدون اینکه جامعه هدف را به‌درستی شناسایی کند و حمایت‌ها به‌صورت هدفمند انجام شود؛ پرداخت نقدی یکسان به تمام افراد کشور صورت گرفته و همچنان با وجود نوسانات قیمتی و تورمی در کشور، روند پرداخت با ارقام ثابت استمرار دارد. این فرایند در نظام حمایت‌های اجتماعی نه تنها رویکرد صدقه‌ای و خیریه‌ای پیدا کرده، بلکه سهم تولید از هدفمندی یارانه‌ها هرگز ارائه نشده و با فشار هزینه‌ای و تورم ناشی از آن قدرت خرید خانوارها را بیش از پیش کاهش داده است. در نهایت به رقمی تبدیل شده است که با توجه به شدت کاهش قدرت خرید برای خانوارها، حمایت قابل اعتنائی به‌شمار نمی‌آید و سهم ناچیزی از هزینه‌های خانوارهای کم‌درآمد دارد، اما ارقام تجمیع شده آن برای دولت بزرگ بوده و حتی دولت شاهد بروز کسری در منابع و مصارف طرح هدفمندی یارانه‌ها است. به بیان دیگر، دولت به‌رغم تخصیص مبالغ بسیاری از بودجه عمومی به حوزه رفاهی نتوانسته چتر حمایتی کارآمد و بهینه‌ای را ایجاد کند.

۲۱-۴. فرسایش سرمایه اجتماعی و کاهش مشارکت مردمی

مشارکت جامعه در فرایند بودجه‌ریزی از مهم‌ترین سازوکارهای جلب مشارکت در سطوح مختلف حکمرانی (از همکاری در تصمیم‌گیری تا نظارت و مطالبه‌گری) است. اما باید به این مهم توجه داشت که سرمایه اجتماعی و اعتماد به نظام حکمرانی، سنگ بنای مشارکت مردم با دولت است. درواقع با توجه به پیامدهای فعلی نظام بودجه‌ریزی کشور، تمایل مردم به مشارکت در بودجه‌ریزی محل تأمل است. بررسی کلاترונدهای سنجش سرمایه اجتماعی در ایران نشان می‌دهد، کژکارکرد تصمیمات اقتصادی پرتکرارترین عامل کاهش سرمایه اجتماعی بوده و مؤثرتر از سایر ابعاد حکمرانی بر زندگی روزمره مردم اثر گذاشته است. کنار هم قرار گرفتن مسائل چندبعدی همچون تورم، نابرابری، فقر و افزایش تصاعدی قیمت ارز و رکود از جمله مواردی است که ردپای آن در برنامه‌های بودجه وجود دارد و سرمایه اجتماعی را کاهش می‌دهد. این کژکارکردها سبب بی‌اعتمادی تدریجی به نهادها و کارآمدی ایشان می‌شود. وقتی مردم مشارکتی در تدوین و تصمیم‌گیری سند نداشته و اعتماد کمی به مسئولان داشته باشند، به تدریج توجه خود را از مسائل ضروری کشور کنار می‌برند و به امور فردی می‌پردازند. افزایش بر ساخت فاصله دولت با مردم، از دیگر ریشه‌های احساس نارضایتی عمومی از نظام بودجه‌ریزی کشور است. فضای مجازی و ارتباطات جهانی سبب رسوخ ارزش‌های جدید در میان جوانان شده که با تربیت فرهنگ رسمی مغایرت دارد. لذا با تهییج جنگ شناختی توسط دشمن هر ساله با انتشار سند بودجه موجهی از اعتراضات به سند مالی دولت در فضای مجازی شکل می‌گیرد. فضای رسانه‌ای این باور را ایجاد کرده است که تحت‌الشعاع قرار دادن بودجه‌ریزی اجتماعی، دلالت دیگری بر در نظر نداشتن مسئله مشارکت ایجابی و صرفاً توجه بر ابعاد مشارکت سلبی یا اعتراضی است.

شفافیت و دسترسی به داده‌ها منبع مهمی برای مشارکت ایجابی مردمی هستند. اما وقتی عموم و حتی نخبگان جامعه، داده‌های محدودی از روند حکمرانی در اختیار داشته باشند، مجال برای سوءبرداشت باز می‌شود. «فقدان شفافیت» در برخی ردیف‌های بودجه به‌لحاظ اجتماعی قابل تأمل است. فقدان شفافیت در بودجه «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت» که به تنهایی بیش از ۶۰ درصد بودجه

1. Public Social Protection Expenditure
2. Means Testing
Inequality Target Efficiency Ratio:

نسبتی که بیان می‌کند، اقدامات بازتوزیعی تا چه حد شکاف نابرابری را کاهش داده است.

کل کشور را تشکیل می دهند، از نقدهایی است که به اکثر قوانین بودجه وارد است. لذا ضروری است که هر ساله صورت های مالی این نهادها در اختیار عموم مردم قرار گیرد. عدم شفافیت در محل هزینه کرد و نحوه باز توزیع منابعی که به واسطه تورم، صرفه جویی در هزینه ها، افزایش منابع مالیاتی، کنترل فرار مالیاتی و ثروتمندان و ... شکل می گیرد، می تواند به نظارت گریزی بینجامد. تعریف منابع مالی جدید، از محل درآمدهایی که رسانه ای نیز شده اند، اما محل خرج کرد آن در ردیف های بودجه مشخص نمی شود، شائبه توزیع ناعادلانه این منابع را پیش می آورد و به کاهش سرمایه اجتماعی و گسترش شکاف های اجتماعی می انجامد. برای نمونه می توان به موارد زیر در لایحه ۱۴۰۳ اشاره کرد:

«عدم ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه ها»؛

«اخذ مجوزهای بدون سقف برای واگذاری نفت خام برای پرداخت تعهدات و عناوین غیردقیقی مانند طرح های پیشران (جزء «۳» بند «ی» تبصره «۱»))».

از دیگر موارد مهم لایحه ۱۴۰۳ که به عدم شفافیت و نظارت گریزی دامن می زند می توان به موارد زیر اشاره کرد:

حذف الزام به افشای اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانک ها (بند «د» تبصره «۱۶»);

حذف سامانه رصد و پایش محرومیت در کشور (سامانه بهره مندی ایرانیان موضوع تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱) و سایر احکام به روزرسانی شاخص های محرومیت؛

عدم شفافیت و عدم پایش بینی منابع کافی برای تعهدات دولت نسبت به سرمایه گذاران در حوزه بهینه سازی انرژی؛

عدم شفافیت درباره استراتژی، نحوه برنامه ریزی و فرایند ارزیابی نتایج برنامه های حوزه آب به رغم اختصاص ۳۰ هزار میلیارد تومان منابع برای حل مسئله کم آبی.

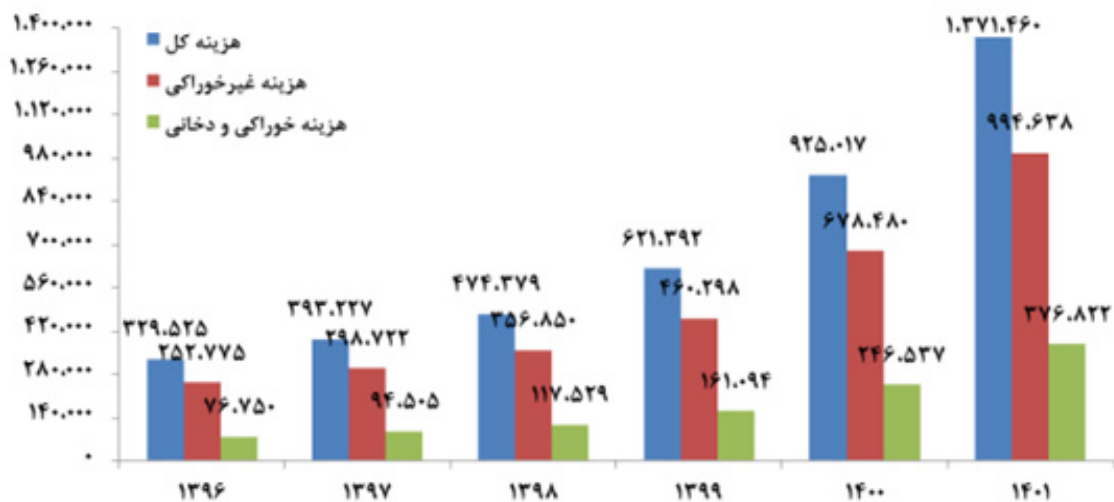
با وجود کثرت دستگاه های متولی در امور حمایتی و سیاست های گسترده باز توزیعی و خدمات گسترده این دستگاه ها، به دلیل فقدان شفافیت، هم کارآمدی ساز و کارهای این سیاست های باز توزیعی و هم میزان رضایت اقشار هدف این سیاست ها، با چالش همراه است. به این ترتیب تعریف نکردن ساز و کارهای شفاف در زمینه سیاست های باز توزیعی، بستری مهم برای ایجاد حس محرومیت نسبی در میان اقشار آسیب پذیر بوده است.

۲۲-۴. احساس محرومیت نسبی و نارضایتی های عمومی

نظام بودجه ریزی ممکن است در ابعاد گوناگون برنامه ریزی و اجرا، سبب ایجاد نارضایتی عمومی شود. بی توجهی و گسترش این نارضایتی، به اعتراض گروه های بی قدرت منجر می شود. نارضایتی عمومی عوامل مختلفی دارد که محرومیت نسبی یکی از ریشه های ذهنی آن است. محرومیت نسبی نتیجه تفاوت درک شده میان انتظارات و توانایی های افراد جامعه است. در این رابطه، منابع انتظارات فزاینده، تحت تأثیر مواجهه با شیوه های نوین زندگی و دستاوردهای گروه های مرجع است؛ اما ادراک توانایی ها ناشی از ذخایر قابل دسترس و تجربه گذشته هر گروه است. لذا از مهم ترین معیارهای ارزیابی تأثیر اجتماعی برنامه های بودجه کشور، بررسی وضعیت ادراک محرومیت نسبی مردم است. تحلیل مضامین برنامه های بودجه کشور نشان می دهد، برنامه و اجرای آن در سال های گذشته، نه تنها نتوانسته ادراک توانایی آحاد جامعه را افزایش دهد، بلکه متأسفانه نتایج پیمایش های اجتماعی نشان می دهد بی دقتی های تخصیص بودجه، سبب افزایش احساس تبعیض اقشار مختلف نیز شده است. رشد ناچیز حقوق کارمندان و بازنشستگان، ناهمخوانی افزایش مالیات با درآمد، کاهش اعتبار سازمان های اجتماعی و حذف برخی ردیف بودجه های حمایتی، سبب کاهش قدرت خرید عمومی شده که از جمله مصادیق آن افزایش احساس محرومیت نسبی اقشار مختلف مردم است.

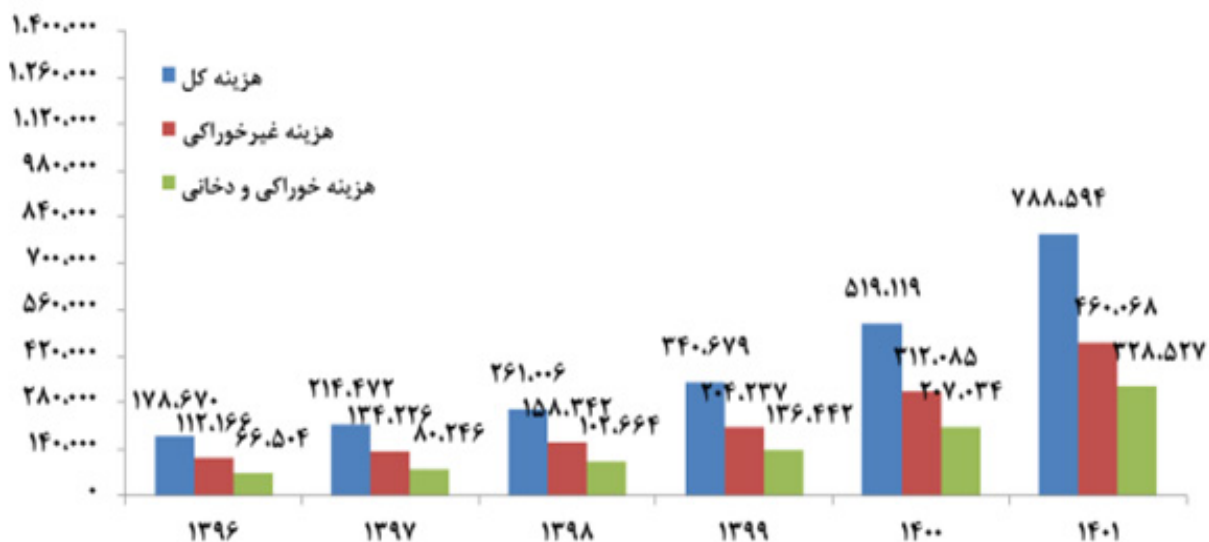
طبق قانون، افزایش حقوق باید متناسب با تورم سالیانه باشد. بدین معنا میزان افزایش حقوق ها طبق «ماده (۱۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» و «بند «پ» ماده (۲۸) قانون «برنامه پنج ساله ششم توسعه»، باید در چهار سال گذشته حداقل به اندازه نرخ تورمی که توسط بانک مرکزی اعلام می شود، افزایش می یابد. اما در این سال ها، افزایش هزینه های مردم و نرخ تورم، همواره بالاتر از رشد حقوق و دستمزدها بوده است. به عبارت دیگر، قدرت خرید مردم در طی این سال ها به صورت پیوسته کاهش یافته است.

شکل ۴۳. نمودار متوسط انواع هزینه سالیانه یک خانوار شهری سال ۱۴۰۱-۱۳۹۶ (هزار ریال)



مأخذ: سالنامه آماری مرکز آمار.

شکل ۴۴. نمودار متوسط انواع هزینه سالیانه یک خانوار روستایی سال ۱۴۰۱-۱۳۹۶ (هزار ریال)



مأخذ: سالنامه آماری مرکز آمار.

چنان که از شکل‌های ۴۲ و ۴۳ مشخص است در طول سال‌های گذشته تورم سالیانه به صورت میانگین ۴۵٫۲۵ درصد بوده، در حالی که میانگین^۱ افزایش حقوق و دستمزد در بودجه این سال‌ها، ۱۷٫۵ درصد، یعنی ۲۸ درصد کمتر از میانگین تورم چهار ساله است. همچنین با توجه به تشدید فقر در سال‌های اخیر در مورد سازمان‌های حمایتی به عنوان نمونه در برنامه سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱، بودجه کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی به ترتیب ۵۷ و ۳۰ درصد کاهش یافته است. در چنین شرایطی، وضعیت معیشتی افراد و به تبع آن، وضعیت روانی مردم، به شدت آسیب پذیر می شود.

در راستای اجرای برنامه، اتفاقاتی همچون حذف ارز ترجیحی و آزادسازی قیمت‌ها باعث شکل‌گیری احساس ناتوانی در تأمین سبد معیشتی خانوارها شده است. بیان شفاف محل هزینه‌کرد درآمدهای جدید نفتی، طرح‌های اشتغال کامل، فراهم‌آوری زمینه‌های کارآفرینی، زمینه‌سازی برای راه‌اندازی کسب و کارهای خرد در سطوح مختلف محلی، به کارگیری اصول شایسته‌سالاری، تأمین اجتماعی گروه‌های آسیب‌پذیر و تمرکززدایی از منابع اشتغال‌آفرین به استان‌های در حاشیه، از جمله اقدام‌هایی است که می‌توانند زمینه‌های رفع دغدغه کوتاه‌مدت مردم را در زمینه اشتغال‌زایی فراهم کند. عدالت طبقاتی، روبه‌ای و توزیعی جزو ارزش‌های نهادینه شده انقلاب اسلامی است. پیگیری نهضت ملی مسکن از طریق مجلس شورای اسلامی و تسهیل در پرداخت وام‌های ضروری در این خصوص و نهادسازی و تأمین اعتبار نهادها برای رفع مشکلات اجتماعی از جمله، حاشیه‌نشینی، بی‌مسکنی، فقر و بزه‌های اجتماعی و بی‌خانمانی از دیگر اقدام‌هایی است که نظام حکمرانی با آنها می‌تواند اعتبار اجتماعی خود را افزایش دهد.

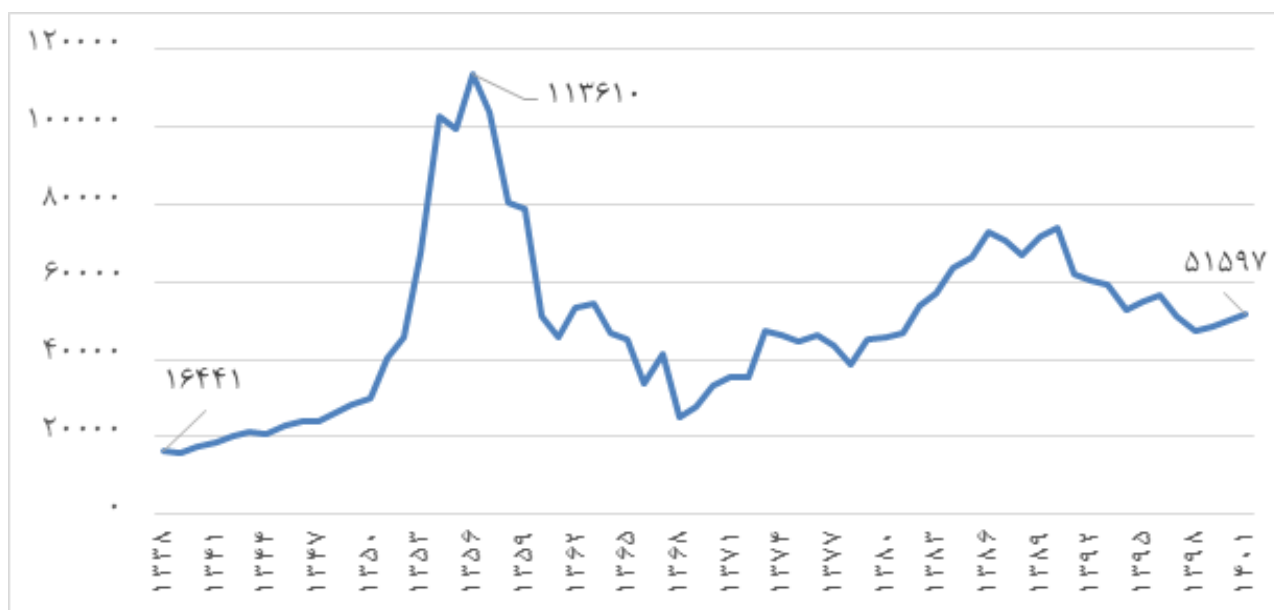
۲۳-۴. کم‌توجهی به سطح تاب‌آوری اجتماعی جامعه

جامعه ایرانی در طی چند دهه اخیر با چالش‌های اقتصادی و اجتماعی بسیاری دست‌وپنجه نرم کرده است و سیاست‌های اتخاذ شده برای مقابله با مسائل و مشکلات جامعه در عرصه‌های مختلف بعضاً به بستری برای تولید فقر و محرومیت و نابرابری بدل شده‌اند. گویی هر سال جامعه متحمل هزینه‌هایی خارج از اراده خود می‌شود و با تصمیم‌گیری‌های اقتصادی شتاب‌زده (شوک درمانی) و کم‌توجهی به پیامدهای اجتماعی آن، آستانه تحمل و تاب‌آوری اجتماعی جامعه نیز تغییر می‌کند و نوعی نارضایتی و عدم اطمینان به آینده اجتماعی-اقتصادی باثبات را برای افراد به وجود آورده است. این مسئله، حساسیت و ریسک تصمیم‌گیری در سال‌های پیش‌رو را به شدت افزایش داده است. از این‌رو سند مالی دولت (بودجه) به عنوان مهم‌ترین سند سیاستی، نمی‌تواند بی‌تفاوت به عرصه‌های اجتماعی و واقعیت‌های جامعه باشد و رویه‌های پیشین را مبنای عمل خود قرار دهد و باید متناسب با میزان تاب‌آوری جامعه اقدام به تغییر و اصلاح سیاست‌ها در راستای تولید امید اجتماعی نماید. در غیر این صورت وضعیت اجتماعی شکننده و ناپایدار موجود و منطق بودجه‌ریزی در پیش گرفته، چندان نمی‌تواند حلال مسائل و چالش‌های پیش‌روی دولت باشد و عدم همراهی جامعه با دولت در انجام اصلاحات سیاستی را نتیجه خواهد داد.

در نهایت می‌توان ادعا کرد؛ سیاست‌گذاری دولت در قالب برنامه‌های بودجه سالیانه نتوانسته است اصول برنامه‌های حمایتی و اجتماعی را محقق کند و قدرت خرید خانوارهای ایرانی به‌طور مداوم در حال کاهش است. این به معنای آن است که هر سال از تعداد افرادی که از درآمد شایسته برخوردار هستند کاسته شده و به افرادی که نیازمند چتر حمایتی دولت هستند، افزوده می‌شود. چنانچه در شکل ۴۴ روند درآمد سرانه حقیقی نمایش داده شده و روند کاهشی آن چشمگیر است.

۱. افزایش حقوق و دستمزد در بودجه سال ۱۳۹۹ (۱۵ درصد)، در بودجه سال ۱۴۰۰ (۲۵ درصد)، در بودجه سال ۱۴۰۱ (۱۰ درصد) و در بودجه سال ۱۴۰۲ (۲۰ درصد) بوده است.

شکل ۴۵. نمودار درآمدهای سرانه به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۰ - هزار ریال



مأخذ: حساب‌های ملی بانک مرکزی ایران.

درآمد سرانه حقیقی سهم‌بری هر یک از آحاد مردم کشور از درآمد ملی خلق شده در طول یک سال را به نمایش می‌گذارد. کاهش درآمد سرانه در یک کلام به معنی کاهش رفاه عمومی و حتی کاهش ظرفیت توسعه است. همان طور که ملاحظه می‌شود سطح درآمد سرانه ایرانیان در سال ۱۴۰۱ با رقمی در حدود ۵۱۶۰ هزار تومان در سال (پنج میلیون و صد و شصت هزار تومان) به سطح دوران جنگ تحمیلی نزدیک شده و این روند در سال‌های بعد نیز شرایط وخیم‌تری را تجربه کرده، لذا می‌توان چنین استنباط کرد که رفاه جامعه ایرانی در شرایط بحرانی (مانند شرایط جنگ تحمیلی) قرار گرفته است.

۲۴-۴. بی‌توجهی به آثار اجتماعی تصمیمات و نبود گزارش پیوست اجتماعی

در راستای اجرای بند «۲» جزء «الف» قانون برنامه ششم توسعه ناظر بر «تهیه پیوست اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به منظور کنترل آثار یاد شده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی» و همچنین بند «۹» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» ضرورت ایجاد می‌کرد؛ لایحه بودجه ارائه شده از سوی دولت به عنوان طرح و برنامه کلانی که کلیت نظام اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ با اتکاب به گزارش کارشناسی «پیوست اجتماعی» انجام شده باشد و به هنگام اعلام وصول لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی، گزارش پیوست اجتماعی لایحه نیز در اختیار نمایندگان مجلس قرار می‌گرفت و همچنین با نمایه‌سازی آن در تارنماهای مجازی، عرصه‌ای برای تحلیلگران و پژوهشگران فراهم می‌شد؛ اما بررسی لوایح و قوانین بودجه در طی این سال‌ها نشان می‌دهد، نه تنها لوایح فاقد گزارش پیوست و هر گونه توجیه اجتماعی پیشینی هستند، بلکه قوانین بودجه نیز کمتر مورد ارزیابی اجتماعی پسینی قرار گرفته‌اند.

منطق سیاست‌گذاری و همچنین تأکیدهای قانونی در زمینه ارزیابی تأثیر تصمیمات و مداخلات، اقتضا می‌کند که هر تصمیم و اقدام کلان در نظام حکمرانی که آثار عمومی و گسترده‌ای را در پی دارد؛ پیش از اجرا مورد ارزیابی کارشناسی قرار گیرد و پیامدهای اجتماعی احتمالی مترتب به اجرای آن سیاست برآورد شود که این مهم گویی در چارچوب سیاست‌گذاری چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و از سوی دیگر متولیان امر، انگار ضرورتی بر اجرای این فرایند سیاستی نمی‌بینند. از جمله مصادیق این بی‌توجهی می‌توان به طرح افزایش قیمت حامل‌های انرژی (بنزین) که بدون هر گونه گزارش پیوست اجتماعی انجام شد و یا پروژه‌ها و طرح‌های کلان عمرانی و سدسازی که با کمترین توجه به گزارش‌های

پیوست اجتماعی و زیست محیطی به اجرا در می آیند؛ اشاره کرد. این مسئله در قوانین بودجه نیز در امتداد رویه های پیشین برقرار است و همچنان برنامه ها و پروژه هایی که توجیه اجتماعی برای آنها وجود ندارد، مبنای بودجه ریزی قرار گرفته و مبنایی برای توزیع اعتبارات تلقی می شوند. در این فرایند، سازمان برنامه و بودجه به عنوان متولی این امر در دولت ضرورتاً باید تمامی طرح ها و برنامه هایی که قرار است در سند بودجه به عنوان ردیف اعتباری در نظر گرفته شده و یا به عنوان یک سیاست مبنای توزیع اعتبارات واقع شوند، در گام اول، گزارش پیوست اجتماعی پیشینی آن را تهیه و به همراه لایحه بودجه در اختیار نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار دهد و همچنین نمایه عمومی برای بهره برداری و نظارت جامعه بر عملکرد برنامه ای این سازمان صورت گیرد. این در حالی است که مهم ترین لایحه دولت، بدون هیچ گزارش پیوست اجتماعی سالیانه در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول می شود. علاوه بر این؛ در گام دوم، ضرورت ایجاب می کرد؛ مهم ترین مصوبه قانون بودجه سال ۱۴۰۱ مبنی بر «حذف ارز ترجیحی» مورد بررسی قرار گرفته و حداقل گزارش ارزیابی تأثیر اجتماعی پسینی حذف ارز ترجیحی در طول یک سال گذشته به مجلس شورای اسلامی ارائه می شد تا از این طریق بتوان شناخت واضحی از آثار تصمیمات و مداخلات دولت در طول یک سال اخیر به دست آورد.

سیاست حذف ارز ترجیحی در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ با وجود مخالفت ها و نقدهای جدی از سوی صاحب نظران اجتماعی به منطق اجرای آن، بی آنکه گزارش پیوست اجتماعی پیشینی (و حتی پسینی) آن تهیه و منتشر شود تا از قبل سیاست های جبرانی و تعدیلی در دستور کار قرار گیرد؛ مصوب و در دستور کار دولت قرار گرفت و امروز شاهد آثار اجتماعی اجرای این سیاست در قالب کاهش قدرت خرید مردم، افزایش سهم هزینه های سلامت از جیب مردم به بیش از ۷۰ درصد، تعمیق نابرابری های اجتماعی و از همه مهم تر افزایش نارضایتی های اجتماعی هستیم. این در حالی است که باید سیاست ها و برنامه های کلان رفاهی و غیر رفاهی در کشور، برآمده از مطالعات علمی و روش مند بوده و پیش از تدوین کلیه سیاست ها و برنامه ها، مطالعات پیوست اجتماعی پیشینی صورت گرفته باشد. همچنین با اتکا به نتایج و برآورد پیامدهای اجتماعی این مطالعات، از آثار سوء احتمالی برنامه های کلان کشور بر وضعیت رفاه اجتماعی جامعه جلوگیری شده و ضمن کاهش هزینه های اجتماعی، آثار مثبت طرح ها و برنامه ها تقویت گردد. اهمیت این بخش از آن جهت است که ماهیت فرابخشی رفاه اجتماعی در سطوح کلان حکمرانی، سیاستگذار را از نتایج بی توجهی به آثار و پیامدهای ناخواسته سیاست ها و برنامه ها آگاه می کند. از این رو، در این سطح انتظار می رود با اهتمام به تدوین پیوست تأمین اجتماعی، سرریز ناکارآمدی ها و اختلال کارکردی دیگر حوزه ها، بر حوزه بخشی رفاهی آوار نشود و نقشه نقش های ذی نفعان به خوبی ترسیم گردد.

بدیهی است که نظام حکمرانی، مجموعه ای از زنجیره های به هم پیوسته ای هستند که بر یکدیگر تأثیر متقابل دارند؛ از این رو، کارکردهای نظام رفاهی به عملکرد فعالیت های فرابخشی آن بستگی دارد و رویکرد صرفاً بخشی نمی تواند؛ سرریز ناکارآمدی حوزه های دیگر را پوشش دهد. از آنجا که نظام رفاه و تأمین اجتماعی ماهیتی فرابخشی دارد؛ باید آن را به مثابه نظام جامع سیاستگذاری اجتماعی مدنظر قرار داد و از تقلیل آن به عنوان صرفاً یکی از مقوله های سیاستگذاری اجتماعی پرهیز کرد. اما رویکرد غالب در نظام حکمرانی کشور، بیشتر مؤید نگاه حداقلی و تعلیقی به موضوع نظام رفاه و تأمین اجتماعی بوده است. در واقع این رویکرد با توجه به چالش های موجود در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی به خصوص روند فزاینده آسیب های اجتماعی و افزایش فقر و نابرابری، بر این نظر است که قلمروهای نظام رفاه باید از قابلیت لازم برای کنترل سیاست ها و برنامه های دیگر دستگاه ها و بخش های اقتصادی و سیاسی کشور برخوردار باشند و هر اقدامی در سطوح مختلف تصمیم گیری بدون توجه به آثار سوء احتمالی آن بر نظام رفاهی قابلیت اجرا پیدا نکند؛ در غیر این صورت؛ نوعی تعلیق و خنثی سازی برنامه ریزی هاست. چرا که نظام رفاهی جامعه به شدت تحت تأثیر ساختارهای کلان اقتصادی و سیاسی کشور است و هر نوع نوسان و بی ثباتی در شاخص های کلان اقتصادی کشور، به طور مستقیم نظام اجتماعی و رفاهی جامعه را دچار اختلال می کند. بنابراین یکی از عرصه هایی که تحقق سیاست های اجتماعی را به شدت تحت تأثیر قرار می دهد؛ میزان تحقق پیوست تأمین اجتماعی / عدالت در سطوح کلان برنامه ریزی است. همان گونه که اشاره شد، قوانین بودجه توجهی به این مهم نداشته و بدون توجه به آثار و پیامدهای اجتماعی احتمالی ناشی از این شیوه بودجه بندی، سند بودجه در دستور کار بررسی و تصویب قرار گرفته است.



۵. بسترها و زمینه‌های وضع موجود

۵. دولت‌های نفتی و فروش دارایی‌های جامعه

منابع بودجه‌ای دولت‌ها به‌طور کلی از دو طریق مالیات و غیرمالیات (عایدات دارایی‌های سرمایه‌ای^۱ و استقراض)^۲ است. متناسب با الگوهای رایج توسعه‌ای تأمین منابع بودجه از طریق مالیات مهم‌ترین و با اطمینان‌ترین بخش‌هایی است که کشورهای توسعه‌یافته در دستور کار خود دارند. در حالی که، در کشورهای در حال توسعه که از ظرفیت منابع طبیعی مانند نفت برخوردارند، بیشتر از اینکه بر مالیات متکی باشند، منابع غیرمالیاتی مبنای تأمین بودجه محسوب می‌شود. جامعه ایرانی نیز از این قاعده مستثنا نبوده و با اتکا به منابع نفتی، اعتیاد در آمدی (دریافتی) در این حوزه پیدا کرده است و این بخش تمام عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی-فرهنگی کشور را تحت تأثیر قرار داده است و گویی کسی در جامعه نیست که آلوده به اعتیاد نفتی نباشد و از نشگی آن اثر نپذیرفته باشد. به‌طوری که تقریباً همه بنیان‌ها و ساختارهای زندگی اجتماعی بر نفت استوار شده و در گرو میزان و قیمت فروش نفت قرار گرفته است. از تسهیلات ازدواج و خانواده و فرزندآوری و مسکن گرفته تا آموزش و بهداشت و سرمایه‌های فرهنگی و اجتماعی، همه و همه در اسارت اقتصاد نفتی گرفتار آمده‌اند.

اگرچه رشد اقتصادی ناشی از درآمدهای نفتی باید به‌مثابه نعمتی برای توسعه تلقی شود؛ اما وابستگی بیش از حد به این منبع و عدم بهره‌وری مناسب از آن در راستای تقویت بنیه‌ها و زیرساخت‌های توسعه‌ای در کشور، باعث شده است که در ادبیات رایج توسعه‌ای از آن به‌عنوان «نفرین منابع»^۳ یاد کنند (۵). زیرا این منبع به‌شدت وابسته به نظام سیاسی و نوع تعاملات با نظام بین‌الملل و کارآمدی حکمرانی است. با توجه به شرایط تحریمی کشور که سوابقی چند دهه‌ای داراست، گره زدن توسعه کشور به منابع ناپایدار بودجه‌ای، گناه نابخشودنی دولت‌هایی است که نسبت به این مسئله بی‌تفاوت بوده‌اند و نشگی درآمدهای نفتی، آنها را از برنامه‌ریزی اصولی بازداشته است و در شرایط کسری بودجه و ناپایداری دریافت‌های نفتی، راهکارهای تسکینی و کوتاه‌مدت در دستور کار آنها قرار گرفته و با «فروش و واگذاری دارایی سرمایه‌ای و مالی»^۴ در پی تأمین کسری بودجه بوده‌اند. اگرچه هر یک از این راهبردها می‌تواند مبنایی برای جبران کسری بودجه به‌صورت کوتاه‌مدت تلقی شود؛ اما این روش محدود و ناپایدار است و نمی‌توان به‌عنوان یک پایه اصلی در بلندمدت به آن متکی بود. چون اساساً این روش معنای درآمدی ندارد؛ بلکه به‌معنای فروش دارایی برای جبران ناکارآمدی‌ها و کسری بودجه عمومی است. به بیان ساده‌تر، این عمل نوعی فروش دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی برای رفع نیازی‌های مصرفی است. این در حالی است دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی باید در عرصه‌های تولیدی و زیرساختی توسعه‌ای کشور به خدمت گرفته شوند که بتوان آثار آن را متناسب با عدالت نسلی توزیع نمود؛ نه اینکه بیش از اندازه و ظرفیت موجود از دارایی‌ها استفاده شده و آیندگان را با بدهی‌های انباشته و مزمن مواجه کرد. از این رو؛ ضرورت ایجاب می‌کند، برای تحول در روند توسعه‌ای کشور، ساختار بودجه مورد بازاندیشی واقع شود و متناسب با ظرفیت هر بخش، ذی‌نفعان مورد بازآرایی قرار گیرند.

گفتنی است؛ اصلاحات ساختاری بودجه به یک اجماع ملی و انسجام اجتماعی و اعتماد نهادی نیازمند است که در شرایط کنونی و دهه اخیر به واسطه تأخیرهای چند دهه‌ای در اعمال اصلاحات ساختاری بودجه، شرایط روز به روز سخت‌تر و دشوارتر از قبل شده است؛ به‌نحوی که اکنون ناملایمات و نارضایتی‌های اجتماعی و فرهنگی و ضعف‌ها و کاستی‌های اقتصادی، عرصه را بر اعمال جراحی و اصلاحات ساختاری بودجه تنگ کرده و عزم و اراده دولت در برابر بازآرایی و اعمال اصلاحات در شیوه مدیریت ذی‌نفعان را سست کرده است. گویی دولت‌ها چه با شعارهای عدالت‌خواهانه، اصلاحی، آزادی و فقرزدا، چندان ریسک اصلاحات ساختاری بودجه را نپذیرفته‌اند و هر یک به‌نوعی با اصلاحات فرمی و شکلی از این امر مهم شانه خالی کرده و سرگرم روزمرگی سیاسی و بعضاً سیاستی شده‌اند و این مهلک‌ترین سمی است که از طریق بی‌توجهی به نظام بودجه‌ریزی و رویه‌مداری به نظام حکمرانی تزریق شده است.

۱. دریافت‌های ناشی از فروش ثروت‌های طبیعی مانند نفت، مس و ...

۲. فروش اوراق مشارکت.

۳. برای مطالعه بیشتر به کتاب معمای فراوانی کارل تری لین (۱۴۰۱) مراجعه کنید.

۴. البته بیان این تذکر ضروری است که دریافت‌های حاصل از محل نفت و امثال آن به دلیل آنکه از محل فروش سرمایه ملی تأمین می‌شود، نه درآمد، بلکه واگذاری دارایی سرمایه‌ای محسوب می‌شوند. دلیل آن هم مشخص است؛ وقتی شما برای گذران امور خانواده، بخشی از سرمایه خود را بفروشید، نمی‌گویید درآمد کسب کردم. همچنین، فروش اوراق قرضه و امثال آن نیز درآمد نیست. دلیل آن هم مشخص است، وقتی شما از کسی صد هزار تومان قرض می‌گیرید، نمی‌گویید صد هزار تومان درآمد کسب کردم. در اصطلاح بودجه‌ای، به استقراض و ایجاد دین به‌منظور تأمین مالی در بودجه نیز واگذاری دارایی مالی گفته می‌شود، زیرا دولت در قبال قرضی که از مردم و بازار می‌گیرد، یک برگه اوراق بهادار و مانند آن (دارایی مالی) به آنها می‌دهد (۱).

در این شرایط دولت‌ها برای جبران ناپایداری عرصه اقتصادی و کسری بودجه خود در طی این سال‌ها در دام رویکردهای شوک درمانی و تسکینی افتاده‌اند و خماری اعتیاد نفتی خود را با اصلاح (افزایش) قیمت برخی حامل‌های انرژی (بنزین، حذف ارز ترجیحی و ...) و یا استقراض و چاپ پول و فروش دارایی‌ها و اموال دولت و به نوعی با سیاست جیب مردم را خالی کردن جبران می‌کنند. سناریویی مشخص که در این سال‌ها به شدت تکرار شده است و روح نفتی دولت‌ها و کارگزاران آن به راحتی امکان اصلاح ساختار بودجه را نداده است. زیرا نفت در طی این سال‌ها به مثابه ماده مخدری عمل کرده که لذت نشئگی آن به حدی در ساختار اداری، سیاسی و اجتماعی کشور فراگیر شده است که خروج و ترک این احساس اعتیاد نفتی به سادگی امکان پذیر نیست و عموماً دولت‌ها در برابر آثار هیجان انگیز این ماده تسلیم بوده‌اند و طرحی نو برای تغییر ریل توسعه‌ای کشور ارائه نکرده‌اند.

دولت‌های نفتی به مانند یک فرد معتاد که زندگی خود را در مسیر اعتیاد گذاشته است، در ابتدا تا توانسته‌اند منابع در اختیار را مصرف کرده و در ادامه زمانی که کفگیرشان به ته دیگ خورده مجبور به فروش دارایی‌ها شده‌اند تا بتوانند نشئگی بودجه‌ای را برای خود ایجاد نمایند و با دستکاری‌های آماری و پنهان کردن کسری در ظاهر بودجه، حس خماری کسری بودجه را نچشند. این روند اعتیادی به قدری مورد توجه دولت‌ها واقع شده است که دائماً در مسیر تکرار این سیاست غلط قرار گرفته‌اند. از سوی دیگر، زمانی که فروش دارایی‌ها نیز پوشش دهنده هزینه‌های دولتی نباشد، فشار ناشی از خماری بودجه‌ای باعث می‌شود که جیب و اموال مردم مبنای چپاول قرار گیرد.

۶. ضرورت اصلاح رویه‌ها بودجه ریزی نادرست



سند بودجه از دو بخش بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها تشکیل شده است و متناسب با رویه‌ها، این دو بخش هر ساله در لایحه و قانون بودجه قرار دارند، بنابر نظر تحلیلگران اقتصادی (۱۵)، تجمیع و محاسبه این دو بخش بودجه باهم، به دور از منطق تحلیل فنی، حقوقی و اجرایی است. زیرا معتقدند که بودجه شرکت‌های دولتی ماهیت بودجه‌ای ندارد. بودجه شرکت‌های دولتی نشان دهنده حجم عملیات شرکت در یک سال است، اما بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی نشان دهنده مبلغی است که دستگاه مورد نظر در سال مزبور از خزانه دولت دریافت و صرف خواهد کرد. لذا مقایسه بودجه شرکت‌های دولتی با بودجه سایر دستگاه‌های اجرایی اساساً فاقد وجهت است. حتی جمع نمودن این دو مبلغ نیز به دلیل تفاوت ماهوی فاقد معناست (هر چند مطابق قوانین کشور ما، رقم بودجه کل کشور از حاصل جمع بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی به دست می‌آید). لذا بنا به دلایل پیش گفته، اصلاح تعریف بودجه کل کشور در قوانین مربوط ضروری است.

در این موضوع پرسشی که مطرح می‌شود؛ این است که مگر این شرکت‌ها سرمایه عمومی ملت نیستند؟ لذا ضمن اینکه باید در راستای تحقق امر شفافیت، صورت‌های مالی شرکت‌های دولتی در اختیار عموم قرار گیرد؛ از لحاظ حقوق عامه و کلای مردم در مجلس باید سازوکاری برای نظارت بیشتر و دقیق‌تر برای این شرکت‌ها تعریف نمایند تا این سرمایه ملی در انظار عمومی شفاف و قابل پایش و رصد باشد. زیرا احداث و تأسیس این شرکت‌ها در مناطق مختلف که منطقاً باید مبتنی بر مزیت نسبی باشد؛ سرمایه‌ای ملی و برای همه مردم جامعه است. از سوی دیگر، سهم عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، از منابع داخلی آنها تأمین می‌شود که چندان نظارت کافی بر آنها وجود ندارد. در واقع یکی از ابهامات کنونی بودجه ریزی در کشور، ابهام و نامعلوم بودن نقش و کلای مردم در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌هاست؛ این امر مصداق بارز عدم شفافیت و کم توجهی به سرمایه‌های عمومی و منطق بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد است و جامعه نیز از کم و کیف فعالیت‌ها و عملکرد این شرکت‌ها و میزان اثر بخشی آنها محل پرسش جامعه قرار گرفته است و از آنها به عنوان «تاریک‌خانه‌های دولت» یاد می‌شود. از این رو؛ ضروری است با توجه به روند کاهشی اعتماد نهادی جامعه نسبت به عملکرد حکمرانی در تحقق عدالت اجتماعی، دولت و مجلس در راستای جراحی اقتصادی ابتدا از ساختارهای تحت اختیار خود اقدام به جراحی نمایند و اولین گام در این عرصه وضعیت شرکت‌های دولتی و بانک‌هایی است که عملکرد و نحوه مکان‌یابی آنها در مناطق مختلف کشور، مورد پرسش از سوی



جامعه است و از اعمال اصلاحات و جراحی اقتصادی منجر به شوک به ساختارهای اجتماعی، اجتناب نمایند. در غیر این صورت؛ اصلاحات فرمی و شکلی بودجه راهگشای مسائل و مشکلات کشور نیست؛ بلکه اصلاح روابط ذی‌نفعان، برندگان و بازندگان بودجه‌ریزی باید مبنایی برای اصلاح ساختار بودجه باشد. زیرا با چنین رویکردی است که می‌توان عدالت اجتماعی را در نظام بودجه‌ریزی به‌عنوان مهم‌ترین گلوگاه سیاستی تزریق کرد و حکمرانی بودجه را متناسب با پیوست عدالت تعریف کرد.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



حرکت در مسیر پیشرفت و دستیابی به جامعه‌ای توسعه‌یافته، نیازمند توجه به وضعیت اجتماعی زیست شهروندان جامعه است. وضعیت اجتماعی نیز در قالب شاخص‌های مهمی مانند سرمایه اجتماعی، عدالت اجتماعی، امید به آینده، همبستگی و انسجام اجتماعی، ادغام اجتماعی، نرخ مسائل و آسیب‌های اجتماعی و غیره متجلی می‌شود. لذا می‌توان گفت؛ به میزانی که شاخص‌های وضعیت اجتماعی در حد مطلوب یا قابل قبولی قرار داشته باشند، جامعه توسعه‌یافته است یا در مسیر توسعه قرار دارد. بر همین اساس، دولت‌ها از ابزارهای حکمرانی مختلف که در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، فنی و غیره در اختیار دارند به منظور تغییر شاخص‌های وضعیت اجتماعی و ارتقای آنها در راستای تنظیم‌گری اجتماعی استفاده می‌کنند. در اینجا، تنظیم‌گری اجتماعی هر گونه سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اقدام توسط نظام حکمرانی در راستای ارتقا و بهینه‌سازی شاخص‌های وضعیت اجتماعی تلقی می‌شود. در این زمینه، توجه به مقوله تنظیم‌گری اجتماعی امری حیاتی برای استمرار بقای دولت‌های سیاسی و تثبیت حیات جامعه است؛ از طریق توجه به این امر، می‌توان عرصه اجتماعی را از اسارت عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خارج کرده و بسترهای لازم برای حیات اجتماعی پویا و پایدار در جامعه را فراهم کرد.

تحقق امر تنظیم‌گری اجتماعی توسط دولت‌ها، در صورت وجود التفات و اراده در این راستا، می‌تواند در گام‌های مختلفی از چرخه سیاستگذاری و متناسب با اقتضائات آن انجام پذیرد. در این زمینه، یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های سیاستی که امکان انجام تنظیم‌گری اجتماعی توسط دولت در آن بیش از سایر مراحل سیاستگذاری وجود دارد، نظام بودجه‌ریزی است. اگرچه بودجه‌ریزی به‌عنوان سند مالی دولت در ظاهر ماهیتی صرفاً اقتصادی دارد، اما در عین حال امکان تحقق کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی از طریق آن بیش از سایر فعالیت‌های دولت است؛ چراکه، بودجه سنواتی مهم‌ترین سند سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی دولت‌ها محسوب می‌شود که به‌صورت سالیانه و منظم به تدوین و اجرای آن اهتمام دارند. لذا، به میزانی که نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر حساسیت به شاخص‌های وضعیت اجتماعی تدوین و صورت‌بندی شود، می‌تواند کارکرد تنظیم‌گری اجتماعی ایفا نماید؛ همچنین، عدم توجه به نسبت بودجه‌ریزی با مقوله تنظیم‌گری اجتماعی، می‌تواند آثار و تبعات گسترده‌ای برای نظام حکمرانی و نیز جامعه در پی داشته باشد. اهمیت بودجه بیش از یک سند مالی است چراکه شناخت دولت از مسائل و چالش‌های کشور، نحوه اولویت‌بندی مسائل و راه‌حل‌های انتخاب شده - که بیانگر رویکردهای دولت هستند - را نشان می‌دهد. این سند زمینه گفتگوی قوه مقننه و مردم با دولت‌ها را نیز فراهم می‌کند. در این سند عملکرد دولت و سیاستگذاری‌ها در قالب بودجه مشخص می‌شود و به‌طور مشخص رفتار دولت، عملکرد سایر بازیگران حاضر در اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع انتخاب هزینه‌ها، شیوه و محل تأمین مالی آنها به نوعی چشم‌انداز عملکرد دولت‌ها را طی سال آینده برای سایر بازیگران اقتصادی مشخص می‌کند. گفتنی است سیاست‌های بودجه‌ای تنها به ابعاد اقتصادی محدود نمی‌شود و علاوه بر اینکه به‌طور مستقیم رفاه عموم مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد، سند بودجه به‌همراه خود پیامدهای اجتماعی مختلفی نیز به دنبال دارد.

در این مطالعه تلاش شد قوانین بودجه دولت و نظام بودجه‌ریزی از منظر کارکردهای تنظیم‌گری اجتماعی مورد ارزیابی قرار گیرد. این هدف از طریق بررسی دو بخش اساسی سند بودجه، منابع و مصارف، و ناترازی‌های موجود در اجزای مختلف هر یک از این دو بخش انجام پذیرفت. کژکارکردی نظام بودجه‌ریزی در بخش منابع می‌تواند منجر به ایجاد بی‌عدالتی مالیاتی، پیش‌خور کردن منابع، بی‌عدالتی نسلی و تورم شده و در جهت عدم تنظیم‌گری اجتماعی حرکت کند. در بخش مصارف نیز، عدم توجه به الزامات تنظیم‌گری اجتماعی می‌تواند انواعی از نابرابری‌ها

و عدم تعادل های فضایی و منطقه ای را در پی آورد. در نهایت، سردرگمی و ناتوانی دولت ها در تراز کردن منابع و مصارف با التزام به کارکردهای تنظیم اجتماعی، حاکی از فقدان نظریه سیاستی حکمرانی در نظام بودجه ریزی یا عدم توان دولت در اجرای آن است. بررسی روند تغییرات بودجه دولت در طول سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ نشان می دهد؛ بودجه کل کشور در طی ۸ سال مورد بررسی، بیش از ۵ برابر شده و در طی سال های مورد بررسی، رشد بودجه همواره بیشتر از ۳۰ درصد بوده است.

اجزای منابع عمومی دولت به تفکیک شامل درآمدها (مالیات و سایر درآمدها)، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی است؛ رصد وضعیت و روند تغییرات هر یک از اجزای منابع عمومی دولت طی سال های اخیر، نشان دهنده بی توجهی منطق حاکم بر این مقوله ها با امر تنظیم گری اجتماعی است. در شرایطی که دولت باید در نظام بودجه ریزی به سمت شیوه های تأمین مالی پایدار و مبتنی بر عدالت اجتماعی - اقتصادی حرکت نماید، بررسی ارقام برآوردی مربوط به درآمدهای مالیاتی، واگذاری دارایی های سرمایه ای و واگذاری دارایی های مالی حاکی از روندی غیراجتماعی و یا حتی ضداجتماعی است. چراکه، دولت در هر یک از اجزای اصلی نظام تأمین مالی دچار کژکارکردی بوده است. اگرچه منابع برآورد شده از محل واگذاری دارایی های سرمایه ای، در برخی سال ها رشد متوسط ۴۰ درصد را تجربه کرده و سال هایی نظیر ۱۳۹۷ برآورد منابع از محل واگذاری دارایی های سرمایه ای نسبت به سال قبل تر کاهش یافته است؛ اما در مجموع تحت تأثیر بازار جهانی نفت این روند نوسانی بوده و عموماً دولت ها در زمان تنظیم لایحه بودجه در این بخش دچار بیش برآوردی شده و این موضوع در مراحل بعد منجر به کسری بودجه و نیاز رجوع دولت به واگذاری دارایی های مالی می گردد. این وضعیت از جهات مختلف به ثبات اجتماعی جامعه آسیب وارد می کند؛ از یک سو، تکیه صرف و بیش از حد دولت ها بر واگذاری دارایی های سرمایه ای (عمدتاً صدور نفت خام)، هم جمعیت فعال کشور را از فرصت های بالقوه اشتغال در صنایع جانبی و تکمیلی محروم می کند و هم با پیش خور کردن منابع ملی، عدالت بین نسلی را تحت تأثیر قرار می دهد.

در عرصه حکمرانی نظام مالیاتی کارکردهای مختلفی نظیر ابزار درآمدی، ابزار تنظیم گری اقتصادی و اجتماعی دارد. مهم ترین هدف از وضع مالیات در بُعد اجتماعی، تصحیح نابرابری های درآمدی و کاهش فاصله طبقاتی است که می توان از آن به عنوان یک تنظیم گر اجتماعی با اهمیت یاد کرد. با این نگاه، سهم گروه های مختلف از مالیات در قوانین بودجه، میزان عدالت مالیاتی در بودجه را نمایش می دهد. بررسی قوانین بودجه نشان داد، برآورد درآمدهای مالیاتی دولت در قوانین بودجه طی سال های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ حدود ۸٫۶ برابر شده و از رقم ۱۰۳٫۸ هزار میلیارد تومان به ۸۹۴٫۵ هزار میلیارد تومان رسیده است.

در زمینه درآمدهای مالیاتی و نسبت آن با تنظیم گری اجتماعی می توان به نکات مختلفی اشاره داشت. بزرگ ترین جزء درآمدهای مالیاتی، مالیات بر کالاها و خدمات است که طی دوره مورد بررسی به طور متوسط سهم ۳۷ درصدی داشته است. پس از آن، جزء مالیات بر اشخاص حقوقی بزرگ ترین سهم را در درآمدهای مالیاتی دارد که طی دوره مورد بررسی به طور متوسط سهم ۲۷ درصدی را داشته و در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ سهم آن ۳۲٫۸ درصد بوده است. مالیات بر ثروت نیز کوچکترین جزء درآمدهای مالیاتی است و سهمی کمتر از ۵ درصد را به خود اختصاص داده است و با اینکه طی سال های مورد بررسی روند صعودی را داشته، اما همچنان از شرایط ایده آل فاصله دارد. میزان، نوع و روند تغییر درآمدهای مالیاتی از مسیرهای مختلف می تواند به زیست اجتماعی پایدار مردم و رابطه ایشان با دولت خلل وارد نماید؛ زیرا از یک طرف در سال های گذشته مالیات بر اشخاص حقوقی رشدهای ۱۲۵٫۷ و ۱۱۹٫۸ درصدی داشته که این روند به شدت ضدتولید است. چراکه اشخاص حقوقی که همان بنگاه های تولیدی هستند، می توانند بزرگ ترین نقش را در وضعیت اقتصاد بازی کنند و فشار بار مالیاتی بر بنگاه ها، منجر به تعمیق رکود در درجه نخست و کاهش منابع درآمد دولتی به تبع آن خواهد شد. بررسی سهم گروه های مختلف از مالیات در قوانین بودجه نشان می دهد در سال ۱۴۰۲ مالیات بر درآمد و مالیات بر شرکت ها (اشخاص حقوقی) در مجموع حدود ۴۶ درصد از مالیات پرداختی را تشکیل می دهند. این در حالی است که مالیات بر ثروت تنها ۴٫۵ درصد از پایه مالیاتی سال ۱۴۰۲ را شکل می دهد. به عبارت دیگر، حقوق بگیران ثابت و بنگاه های تولیدی اصلی ترین بار مالیاتی را بر دوش می کشند و برخلاف نگاه عدالت مالیاتی، ثروتمندان که به دلیل برخورداری مالی بالاتر، بهره بیشتری از امکانات ملی دارند؛ کمترین بار مالیاتی را بر دوش می کشند. از سوی دیگر، کم توجهی به لزوم پرداختن به جزء مالیات بر ثروت در درآمدهای مالیاتی، تحقق عدالت اجتماعی را با چالش مواجه کرده است.

با توجه به آنچه گفته شد؛ به نظر می رسد ساز و کار اجرایی شدن نظام مالیاتی در ایران با وجود تلاش های گسترده برای تحقق عدالت اجتماعی مالیاتی، به دلیل بی توجهی به عنصر مالیات در دهه های گذشته به عنوان عاملی مؤثر در نظام بودجه ریزی، همچنان با وضعیت مطلوب فاصله



وجود دارد و برای تحقق این امر مهم نیازمند تأمل و تدبیر کارشناسی است. به نحوی که نظام مالیاتی بر مدار عدالت اجتماعی استوار گردد و عاملی در کنترل و کاهش نابرابری‌های اجتماعی باشد؛ در غیر این صورت نظام مالیاتی نه تنها کارکرد تنظیم‌گری اقتصادی و اجتماعی خود را محقق نمی‌کند و در مسیر تعادل بخشی جامعه حرکت نمی‌کند؛ بلکه ساز و کارهای اجرایی مولد نابرابری‌های اجتماعی و تقویت شکاف طبقاتی می‌شود. زیرا نظام مالیاتی و بودجه در هر دو ساحت مالیات‌ستانی (منابع) و توزیع (مصارف)، کارویژه‌های اجتماعی خود را از دست داده‌اند و صرفاً در میدانی اقتصادی بدون توجه به ملاحظات اجتماعی تعریف میشوند و تأمین هزینه‌های اداره کشور مهم‌ترین توجیه فعالیت آن تلقی می‌شود. غلبه چنین رویکردی بر عملکرد نظام مالیاتی، نه تنها دامنه نفوذ و اثرگذاری آن را در تنظیم‌گری نظام حکمرانی اجتماعی تعدیل می‌کند؛ بلکه کژکارکردی‌های آن در عرصه‌های اجتماعی نیز بیشتر نمایان می‌شود. غلبه این نوع نگاه صرف اقتصادی به مقوله مالیات، باعث شده است که مالیات به عنوان پروژه مشترک دولت و جامعه محسوب نشود و عملاً در صورت عدم همراهی جامعه، حداقل هدف دولت نیز محقق نشود. بنابراین باید اهمیت این نکته را درک کرد که مالیات نباید صرفاً هدف درآمدی دولت باشد؛ بلکه مالیات باید مهم‌ترین ابزار تنظیم‌گری اجتماعی و مهم‌ترین پروژه ائتلافی و مشترک دولت و جامعه باشد و به بیان ساده‌تر، مالیات ابزاری برای تحقق عدالت اجتماعی تعریف شود که در صورت غلبه چنین نگرشی است که می‌توان به سمت حکمرانی اجتماعی حرکت کرد.

بررسی تناسب دخل و خرج عمومی دولت حاکی از بروز نابرابری‌های اجتماعی است. اگرچه قوانین بودجه به شکل تراز نوشته می‌شود؛ اما در عمل ممکن است؛ ارقام برآورد شده در بودجه تحقق پیدا نکنند. در زمان عدم تحقق منابع بودجه، تجارب پیشین نشان می‌دهد؛ هزینه‌های جاری عمده‌تأ تحقق پیدا کرده و در سمت مصارف این تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای است که تأمین مالی نشده و با عدم تحقق مواجه می‌شوند و تراز سرمایه‌ای بودجه را برهم می‌زند. بخشی از کسری بودجه صورت گرفته نیز از طریق استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی تأمین مالی می‌شود که منجر به رشد نقدینگی در اقتصاد شده و تورم خلق می‌کند. ارزیابی ترازهای بودجه‌ای این واقعیت را آشکار کرد که کسری تراز عملیاتی در طی دهه ۹۰ به‌ویژه از سال ۱۳۹۵ روند روبه رشدی را سپری کرده و در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ بیشترین کسری تراز عملیاتی ثبت شده است. در این راستا، دولت‌ها برای پاسخ‌گویی به مسئله کسری تراز عملیاتی بودجه عمومی، تلاش کرده‌اند که این شکاف را از محل استقراض از صندوق توسعه ملی و اوراق بدهی و پایه پولی بانک مرکزی جبران نمایند. محصول این شیوه جبران کسری بودجه، شدت گرفتن تورم و ظهور نابرابری‌های اجتماعی است.

سمت دیگر بودجه عمومی دولت، مصارف عمومی دولت است که اجزای آن شامل هزینه‌ها، تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک‌دارایی‌های مالی است. مصارف عمومی دولت طی دوره مورد بررسی (۱۴۰۲-۱۳۹۵) حدود ۷,۱ برابر شده و اجزای آن نیز مطابق با سیاستگذاری‌های دولت در قالب بودجه افزایش یافته‌اند، به‌طوری‌که، هزینه‌های جاری دولت حدود ۷,۱ برابر، تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای نیز ۶,۵ برابر و تملک‌دارایی‌های مالی حدود ۸,۶ برابر شده است. از لحاظ ترکیب مصارف، بزرگ‌ترین بخش مصارف عمومی دولت، هزینه‌های جاری است که به‌طور متوسط سهم ۷۵ درصدی از مصارف عمومی دولت دارد. در قانون بودجه ۱۴۰۲ سهم هزینه‌های جاری از مصارف عمومی دولت ۷۲,۵ درصد بوده است. دومین بخش از مصارف عمومی دولت، تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای یا به عبارتی هزینه‌های عمرانی است که در قوانین بودجه به‌طور متوسط سهم ۱۷ درصدی دارد. سومین محل مصارف عمومی دولت، تملک‌دارایی‌های مالی یا بازپرداخت دیون دولت است که به‌طور متوسط سهمی کمتر از ۱۰ درصد از مصارف عمومی دولت دارد.

سه تراز مهم بودجه‌ای شامل «تراز عملیاتی»، «خالص‌دارایی‌های سرمایه‌ای» و «خالص‌دارایی‌های مالی» است. ناگفته مشخص است که جبران کسری تراز عملیاتی بودجه دولت توسط مازاد، دو تراز خالص‌دارایی‌های سرمایه‌ای و خالص‌دارایی‌های مالی پوشش داده می‌شود. به عبارت دقیق‌تر، مازاد درآمدهای عمرانی صرف پوشش کسری درآمدهای جاری شده است. به علاوه هر زمان دولت در تأمین درآمدهای نفتی با چالش مواجه بوده از طریق استقراض (واگذاری دارایی‌های مالی)، کسری تراز عملیاتی تأمین مالی شده است.

بودجه دولت علاوه بر تراز مالی منابع و مصارف دولت، اهداف سیاستگذاری در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی را دنبال می‌کند. ارزیابی قوانین بودجه این واقعیت را آشکار کرد که شیوه بودجه‌ریزی دولت، قانون بودجه سنواتی را به تنظیم یک تراز حسابداری تنزل داده و پیامد این شیوه بودجه‌ریزی بروز چالش‌ها و حتی گاه‌ب‌گاه بحران‌های اجتماعی در جامعه شده است. برخی از مهم‌ترین پیامدهای اجتماعی شناسایی شده در این مطالعه عبارت است از عدم تناسب دخل و خرج عمومی دولت و ظهور نابرابری‌های اجتماعی، ضعف عدالت مالیاتی در بودجه، کاهش عدالت نسلی و پیش‌خور کردن منابع، مزمن شدن بدهی‌های دولت و بازتولید مسائل اجتماعی، توزیع ناعادلانه اعتبارات عمرانی و شکل‌گیری

قطب‌های رشد ناموزون و غیرفراگیر، نابرابری در توزیع اعتبارات محرومیت‌زدایی، شدت گرفتن تورم و نابرابری‌های اجتماعی، تعمیق شکاف طبقاتی و تداوم تله فقر فقرا، عدم تعادل منطقه‌ای، ناپایداری و تقویت شکاف مرکز-پیرامون، تداوم الگوهای مهاجرتی از استان‌های کمتر برخوردار به استان‌های برخوردار و به هم ریختگی نظم اجتماعی و گسترش اجتماع در حاشیه، برهم خوردن نسبت جنسی مناطق، نابرابری‌های رفاهی، نابرابری‌های ناشی از توزیع اعتبارات بیمه‌ای، نابرابری‌های ناشی از توزیع اعتبارات حمایتی، نابرابری درآمد پایه همگانی (یارانه‌ای)، ناپایداری سلامت در جامعه، نابرابری آموزشی، ناپایداری نظام حمایت‌های اجتماعی، فرسایش سرمایه اجتماعی و کاهش مشارکت مردمی، احساس محرومیت نسبی و نارضایتی‌های عمومی و کم‌توجهی به سطح تاب‌آوری اجتماعی جامعه. در مطالعه حاضر هر یک از پیامدهای نام‌برده به تفصیل مورد ارزیابی قرار گرفت.

مقایسه دو تراز عملیاتی و سرمایه‌ای نشان می‌دهد منابع عمرانی صرف پوشش هزینه‌های جاری می‌شود و از حیث عدالت نسلی نیز بودجه‌ریزی کشور با نقص مواجه است. در تراز عملیاتی، کسری نشان‌دهنده خلق مخارج بیش از توانایی خلق درآمد است؛ یعنی نسل حاضر بیش از توان درآمدزایی خود خرج می‌کند. در تراز سرمایه‌ای، مازاد به منزله صرف کردن منابع سرمایه‌ای و بین‌نسلی در محلی غیر از سرمایه‌گذاری است که غالباً در محل جاری صرف می‌شود، یعنی درآمدهای عمرانی که همه نسل‌ها از آن سهم دارند صرف نسل جاری می‌شود. بررسی بودجه دولت نشان می‌دهد نه تنها عملیات جاری دولت از طریق انواع استقراض برای تأمین کسری بودجه، به تحمیل بار تورمی در اقتصاد و پیامدهای اجتماعی ناشی از آن دامن می‌زند، بلکه عملیات جاری دولت بر عملیات عمرانی چیره شده است؛ چنانچه تراز عملیاتی در طول سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۲ در قانون بودجه از کسری ۵۶,۴ هزار میلیارد تومانی به کسری ۴۷۶,۱ هزار میلیارد تومانی رسیده (۸,۲ برابر شده) و مازاد خالص واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از ۲۱,۶ هزار میلیارد تومان به ۳۸,۹ هزار میلیارد تومان رسیده (۱۰,۲ برابر شده) است. این به معنای آن است که روند سیطره روزمرگی بر برنامه‌ریزی توسعه‌ای نیز در طول زمان در حال شدت گرفتن است.

بررسی بودجه‌های سالیانه دولت‌ها نشان می‌دهد که مصارف عمومی دولت روند افزایشی را طی کرده و به عنوان مثال طی سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ از ۲۱۴ هزار میلیارد تومان به ۹۹۹ هزار میلیارد تومان رسیده، یعنی ۴,۷ برابر شده است. مطابق با داده‌های مرکز آمار ایران در همین دوره سطح عمومی قیمت‌ها نیز حدود ۶ برابر شده یعنی شاخص کل قیمت مصرف‌کننده از ۱۰۰ در سال ۱۳۹۵ به ۶۱۵ در آذرماه ۱۴۰۱ رسیده است. اگر چه در نگاه اول مقایسه این ارقام نشان می‌دهد مصارف حقیقی دولت در دوره یاد شده کاهش یافته است، اما بررسی ترازهای بودجه‌ای، کسری بودجه پنهان در ترازها و نحوه تأمین مالی این کسری نشان می‌دهد؛ عامل اصلی شتاب گرفتن رشد قیمت‌ها (تورم) در اقتصاد ایران، دولت و بی‌انضباطی مالی در بودجه‌ریزی است. تکرار این روند در قوانین بودجه و عملکرد آنها این واقعیت را آشکار می‌کند که بدهی‌های دولت و ناترازی بودجه ماهیت مزمن پیدا کرده است.

از یک سو مزمن شدن تورم در اقتصاد ایران محصول بی‌انضباطی مالی دولت و کسری بودجه مداوم است و نتیجه آن تورم و فشار بر زندگی‌های اجتماعی است. از سوی دیگر، رشد ارقام بودجه‌ای و فربه شدن منابع مورد نیاز برای ایفای تعهدات دولت در حال حاضر، خود محصول شتاب بالای قیمت‌ها در اقتصاد است. اثر تورم و شدت گرفتن آن بر فقر و گسترش نابرابری‌های اجتماعی را می‌توان در افزایش سهم هزینه‌های اولیه در دهک‌های پایین درآمدی دنبال کرد؛ برای مثال افزایش تورم باعث می‌شود خانوارهای کم‌درآمد از نیازهایی مانند سلامت، کالاهای فرهنگی، آموزش و ... چشم‌پوشی کرده تا توانایی تأمین نیازهای اولیه خود مانند مسکن و خوراک (معیشت اولیه) را داشته باشند. سهم هزینه خوراکی از هزینه خانوار دهک اول ۴۵ درصد و برای دهک دهم ۲۰ درصد است. این به معنای آن است که دهک اول برای پوشش هزینه‌های خوراکی از بسیاری از هزینه‌های آموزشی، فراغت و بهداشتی چشم‌پوشی می‌کند، هزینه‌هایی که می‌تواند کیفیت زندگی و سرمایه انسانی را افزایش دهد.

توزیع ناعادلانه اعتبارات عمرانی نیز به شکل‌گیری قطب‌های رشد ناموزون و غیرفراگیر منجر شده است. اهمیت توزیع عادلانه هزینه‌های عمرانی در آن است که با افزایش زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در یک منطقه، توان خلق ارزش افزوده منطقه افزایش می‌یابد و چشم‌انداز رشد اقتصادی، اشتغال بیشتر و درآمد بالاتر برای مردم بومی منطقه را به ارمغان می‌آورد. در مقابل، محروم ماندن یک منطقه از هزینه‌های عمرانی و سهم‌بری کمتر منجر به ظرفیت تولیدی پایین‌تر، اشتغال‌زایی کمتر و بنابراین شدت گرفتن بیکاری، محرومیت و فقر در منطقه می‌شود. بررسی عملکرد بودجه‌ریزی نشان داد؛ که نحوه توزیع هزینه‌های عمرانی بین استان‌ها نیز بر عدم توازن منطقه‌ای کشور دامن زده است.



یکی از بزرگ‌ترین دلایل تورم، کسری بودجه دولت و شیوه تأمین مالی آن یعنی استقراض از شبکه بانکی است. بنابراین شیوه بودجه‌ریزی در ایران به گونه‌ای است که با رشد غیرموجه هزینه‌ها و بیش‌برآورد منابع برای تراز نمایش دادن بودجه به شکل صوری، پیامدی جز کسری بودجه و انتقال آن به مردم از طریق تورم نداشته است. این موضوع با فلسفه وجود دولت که تنظیم‌گری اجتماعی و فراهم کردن رفاه و بهبود توزیع درآمد بوده در تضاد است؛ چراکه تورم به کاهش ارزش حقیقی درآمدهای افراد و قدرت خرید آنها منجر می‌شود و محصول این شرایط کاهش رفاه است. روند نزولی درآمد سرانه (درآمد سرانه از ۷,۴ میلیون تومان در سال ۱۳۹۰ به ۵,۲ میلیون تومان در سال ۱۴۰۱ تنزل یافته است) فقیرتر شدن مردم ایران را تأیید می‌کند و گواه بر این امر است که حکمرانی بودجه‌گویی، تعهدی به مسئله فقر و نابرابری‌های اجتماعی ندارد؛ چراکه در دو بخش منابع و مصارف آن نه تنها به نقش تنظیم‌گری اجتماعی خود نزدیک نشده؛ بلکه عملکرد آن منجر به تولید و بازتولید نابرابری و فقر شده است.

همچنین شدت گرفتن تورم و عدم تناسب تورم (تورم طبقه‌ای) باعث شده سهم طبقات مختلف درآمدی از تله تورم متفاوت باشد و محصول آن تعمیق شکاف طبقاتی و تداوم فقر شود. روند افزایشی تورم که به‌طور مداوم از قدرت خرید خانوارها می‌کاهد، انتظار شدت گرفتن نابرابری و فقر را افزایش می‌دهد. چراکه اگرچه تورم مخارج جاری دهک‌های بالای درآمدی را افزایش می‌دهد؛ اما در مقابل به دلیل اینکه این دهک‌ها از دارایی‌های سرمایه‌ای مختلفی برخوردار هستند، با شدت گرفتن تورم، عایدی سرمایه‌ای شامل حال دارایی‌های آنها شده و از این لحاظ از تورم سود می‌برند. واکنش بازارها به این وضعیت به نحوی باعث شده است که کالاهای مصرفی نیز به کالای سرمایه‌ای تبدیل شوند و نظم بازارهای اقتصادی را نیز برهم بزنند.

از دیگر پیامدهای بودجه‌ریزی ناعادلانه و نابرابری در بهره‌مندی از منابع عمومی کشور، تمرکز روزافزون جمعیت و فعالیت‌ها در برخی از مناطق است که منجر به برهم خوردن توازن و تعادل منطقه‌ای در کشور خواهد شد. بررسی شواهد مختلف در زمینه نحوه تراکم و پراکندگی شرکت‌ها، سهم استان‌ها از تولید ناخالص ملی، شاخص استاندارد زندگی در مناطق و میزان مشارکت اقتصادی در کشور نشان می‌دهد؛ ایران دچار نوعی عدم توازن منطقه‌ای است و توزیع فرصت‌ها به گونه‌ای عادلانه نیست. به عنوان مثال، سهم تهران از تولید ناخالص داخلی ۱,۶ برابر سهم این استان از جمعیت است. این در حالی است که این شاخص در سیستان و بلوچستان ۰,۴ و در استان‌های خراسان شمالی، چهارمحال و بختیاری، لرستان، گلستان، کردستان و آذربایجان غربی، حدود ۰,۵ بوده و تنها استان‌های ایلام، قزوین، مازندران و زنجان در محدوده تعادل میانه هستند. شکاف این شاخص بین دوسر طیف حدود ۸,۶ برابر است. شکاف ۸,۶ برابری بین استان‌های مختلف چنان زیاد است که می‌تواند تمام نهادهای مادی، معنوی و انسانی را به حرکت وادارد.

علاوه بر آن توزیع ناعادلانه پروژه‌های عمرانی، سطح دسترسی آحاد مردم کشور به زیرساخت‌ها و معیارهای بهبوددهنده کیفیت زندگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. چنانچه بررسی شاخص استاندارد زندگی نشان می‌دهد این شاخص در استان‌های کم‌برخوردار به نسبت استان‌های برخوردار بسیار پایین است. به عنوان مثال، این شاخص برای استان‌های سیستان و بلوچستان، هرمزگان، بوشهر، کرمان، خراسان جنوبی، ایلام، خراسان رضوی، خراسان جنوبی و شمالی، لرستان و آذربایجان غربی کمتر از متوسط کل کشور است. در مقابل، تهران بیشترین دسترسی‌های تعیین‌کننده کیفیت زندگی را داشته و استان‌های گیلان، اردبیل و مازندران نیز پس از آن قرار دارند.

نتیجه این نابرابری‌ها در دسترسی‌ها و کیفیت زندگی به شکل‌گیری الگوهای مهاجرتی از استان‌های کمتر برخوردار به استان‌های برخوردار و به هم ریختگی نظم اجتماعی و گسترش اجتماع در حاشیه شهرها منجر شده است. استان‌های تهران، البرز، یزد، اصفهان، سمنان، قم به ترتیب بیشترین مهاجرپذیری را داشته‌اند. در مقابل، استان‌های خوزستان، لرستان، کرمانشاه، همدان، سیستان و بلوچستان، چهارمحال و بختیاری، بیشترین مهاجرفرستی را داشته‌اند. از این رو، می‌توان استنباط کرد که استان‌هایی که کمترین سهم را در تولید ناخالص ملی داشته‌اند و همچنین شاخص استاندارد زندگی پایینی دارند، بیشترین میزان آمار مهاجرفرستی را نیز تجربه کرده‌اند که عموماً این مهاجرت‌ها بیشتر از سوی گروه‌های در سن کار رخ داده و به نوعی مهاجرت سرمایه‌ها از مناطق کمتر برخوردار به مناطق برخوردار رخ داده است.

از دیگر پیامدهای توزیع اعتبارات بودجه‌ای، نابرابری‌های رفاهی، سلامتی و آموزشی است. چنانچه بررسی اعتبارات فصول مختلف هزینه‌ای، شکل‌گیری و شدت نابرابری‌های یاد شده را آشکار می‌کند. این شرایط در کنار ناپایداری نظام حمایت اجتماعی، به فرسایش سرمایه اجتماعی و کاهش مشارکت مردم در سطوح مختلف منجر شده است. باید به این مهم توجه داشت که سرمایه اجتماعی و اعتماد به حاکمیت، مقدمه هر نوع مشارکت مردمی است. درواقع با توجه به پیامدهای فعلی نظام بودجه‌ریزی کشور، تمایل مردم به مشارکت در بودجه‌ریزی محل تأمل

است. پیمایش‌های انجام شده، نشان می‌دهد کژکار کرد تصمیمات اقتصادی پرتکرارترین عامل کاهش سرمایه اجتماعی بوده و مؤثرتر از سایر ابعاد حکمرانی بر زندگی روزمره مردم اثر گذاشته است. کنار هم قرار گرفتن رخدادهای چندبعدی همچون تورم عمومی از جمله مسکن، نوسانات بورسی، کمبود در تأمین کالا و خدمات اساسی، حقوق اقشاری همچون معلمان و بازنشستگان، پیش‌بینی افزایش تصاعدی قیمت ارز و رکود در برابر افزایش بودجه نهادهای فسادولتی و فساد اقتصادی از جمله مواردی است که ردپای آن در برنامه‌های بودجه وجود دارد و سرمایه اجتماعی را کاهش می‌دهد.

نظام بودجه‌ریزی ممکن است در ابعاد گوناگون برنامه‌ریزی و اجرا، سبب ایجاد نارضایتی عمومی شود؛ بی‌توجهی و گسترش این نارضایتی، به اعتراض گروه‌های بی‌قدرت منجر می‌شود. نارضایتی عمومی عوامل مختلفی دارد که محرومیت نسبی یکی از ریشه‌های ذهنی آن است. شدت گرفتن شکاف طبقاتی، افزایش فقر و کاهش مداوم قدرت خرید مردم به دلیل تورم مزمن وضعیت معیشتی افراد و به تبع آن، وضعیت روانی مردم را به شدت آسیب‌پذیر کرده است. در نهایت می‌توان ادعا کرد، که سیاست‌گذاری دولت در قالب قوانین بودجه سالیانه نتوانسته است اصول برنامه‌های حمایتی و اجتماعی را محقق کند و قدرت خرید خانوارهای ایرانی به‌طور مداوم در حال کاهش است. این به معنای آن است که هر سال از تعداد افرادی که از درآمد شایسته برخوردار هستند، کاسته شده و به افرادی که نیازمند چتر حمایتی دولت هستند افزوده می‌شود. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد بی‌توجهی به آثار اجتماعی تصمیمات و نبود گزارش پیوست اجتماعی در قوانین بودجه ریشه بروز پیامدهای اجتماعی یاد شده است. اگرچه مطابق با بند «۲» جز «الف» قانون برنامه ششم توسعه بر «تهیه پیوست اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به‌منظور کنترل آثار یاد شده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی» تأکید شده و همچنین بند «۹» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» است، قوانین بودجه دارای گزارش پیوست اجتماعی نیستند. هر تصمیم و اقدام کلان در نظام حکمرانی که آثار عمومی و گسترده‌ای را در پی دارد؛ باید پیش از اجرا مورد ارزیابی کارشناسی قرار گیرد و پیامدهای اجتماعی احتمالی مترتب به اجرای آن سیاست برآورد شود. در عین حال، در چارچوب تدوین لوایح بودجه سالیانه به این مهم توجهی نشده است.

به نظر می‌رسد؛ قوانین بودجه سنواتی گویی برنامه منسجم و خلاقانه‌ای در ساحت مقابله با بسترهای تولید فقر و نابرابری نداشته است و دولت‌های مختلف بیشتر تابع رویه‌های بودجه‌ای بوده‌اند تا اینکه اقدام به اصلاح ساختارهای کلان بودجه‌ای نمایند و تداوم نظام بودجه‌ریزی پیشین با همان سازوکار و کیفیت قبلی مبنای کار و عمل همه دولت‌ها بوده است. این در حالی است که جامعه امروز ایران با انباشتی از مسائل و آسیب‌های اجتماعی مواجه است که تأخیر در اقدام عملی برای کنترل و کاهش آنها، هزینه‌های سیاسی و اجتماعی بسیاری را به همراه خواهد داشت. ثبت رکوردهای جدید تورم در سال اخیر و تداوم آن در سال آینده، رشد اقتصادی منفی در طی این سال‌ها و ابهام در روند آینده در این عرصه، تداوم روند افزایشی ضریب جینی و نرخ فقر، گواه بر کاهش شدید درآمد حقیقی و رفاه خانوار در سال آینده است که بودجه فعلی باید دارای چشم‌انداز و برنامه‌ای واضح برای ابرچالش‌های پیش‌روی آن باشد؛ اما اسناد بودجه‌ای ارائه شده فاقد این رویکرد و بینش سیاستی است و گویی این منطق بودجه‌ریزی تعهدی به کاهش فقر و محرومیت جامعه ندارد. به‌طوری که مهم‌ترین حکم بودجه‌ای حوزه محرومیت‌زدایی در خصوص رصد و پایش محرومیت در کشور با عنوان «راه‌اندازی سامانه بهره‌مندی ایرانیان و به‌روزرسانی شاخص‌های محرومیت موضوع تبصره «۱۷» قانون بودجه ۱۴۰۱» بی‌آنکه دولت در سال جاری نسبت به اجرا و استقرار این سامانه اقدام قابل دفاعی انجام داده باشد؛ در قانون بودجه سال ۱۴۰۲ حذف شده است. علاوه بر این، همچنان در این سال‌ها کمتر از ۳۶ درصد از اعتبارات مصوب از محل قانون «استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته» در راستای کاهش محرومیت‌های اجتماعی تخصیص داده شده است که این امر گواه بر کم‌توجهی و ضعف سیاست‌های حمایتی و محرومیت‌زدایی در کشور است. در چنین وضعیتی به‌نظر می‌رسد، تداوم رویه‌های بودجه‌ریزی سنوات گذشته راه‌حلی برای کنترل مسائل و مشکلات جامعه نیست و نیازمند اتخاذ رویکردهای سیاستی جدید در چرخه خط‌مشی‌گذاری اجتماعی است.

با توجه به آنچه گفته شد؛ این سازوکار بودجه‌ریزی صرفاً متکی بر منطق اقتصادی و حسابداری با تقلیل دادن ماهیت و نقش تنظیم‌گیر اجتماعی آن به ابزاری صرفاً درآمدی و معطوف به خزانه اقتصادی دولت و بی‌توجه به خزانه اجتماعی مردم عملاً کارویژه‌های حیات بخش حکمرانی بودجه‌ای را با چالش روبه‌رو ساخته است. این در حالی است که رسالت دولت، تنظیم‌گری اجتماعی برای کنترل و مهار نابرابری‌ها و دفاع و حمایت از حقوق اجتماعی جامعه است.



باید توجه کرد که مسائل و آسیب‌های اجتماعی ماهیتی فرارونده، برگشت‌پذیر و سیال دارند و هر گونه توقف و تأخیر و سیاست‌گذاری غیراجتماعی، ممکن است منجر به بی‌اثر شدن و خنثی‌سازی اقدامات پیشین و تحمیل هزینه‌های مضاعف گردد. از این رو، «بهبود رفاه اجتماعی»، «رفع فقر و نابرابری» و به صورت کلی تحقق «عدالت اجتماعی» در هر جامعه در گرو اتخاذ سیاست‌های اجتماعی صحیح و کارآمد است. وضعیت موجود حاصل برهم‌کنش «ضعف شرایط اقتصاد کلان» و «ناکارآمدی سیاست‌های رفاه اجتماعی» است. شرایط اقتصاد کلان در طی این سال‌ها به گونه‌ای بوده است که همواره طبقات کم‌درآمد از ناحیه تورم‌های افسارگسیخته و نرخ‌های بیکاری بالا متحمل رنج‌های فراوانی شده‌اند و به علاوه همین موضوع در ناکارآمدی سیاست‌های رفاهی نیز نقش ویژه‌ای داشته است. از سوی دیگر، آشفتگی در سیاست‌گذاری نظام رفاه و تأمین اجتماعی به دلایل زیادی از جمله تعدد نهادهای مسئول و متولی، عدم ضمانت اجرای لازم برخی از احکام اسناد بالادستی و همچنین نظام بودجه‌ریزی نامطلوب، رصدناپذیر بودن عملکرد دستگاه‌های اجرایی، همپوشانی و توازی وظایف دستگاه‌های حمایتی و فقدان یکپارچگی در ارائه خدمات رفاهی موجب هدررفت منابع و تأمین نشدن نیازهای جامعه هدف این سیاست‌ها شده است. مرور تصمیمات و اقدامات بازیگران حکمرانی طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد، اگرچه روح اجتماعی در متن سیاست‌های کلان دیده می‌شود؛ اما دولت‌ها و بازیگران مؤثر در جهت‌دهی به قوانین به نحوی عمل کرده‌اند که گویی از نقش تنظیم‌گری اجتماعی غافل شده‌اند؛ چراکه قانون بودجه به عنوان مهم‌ترین گلوگاه ارتباطی دولت با جامعه، تابع قواعد علمی و روش‌مند سیاست‌گذاری اجتماعی نبوده‌اند و با مسائلی از قبیل نبود رویکرد اجتماعی منسجم و مبتنی بر نظام مسئله‌یابی و اولویت‌بندی مسائل، عدم تمرکز و انسجام نظری کافی، عدم صورت‌بندی شفاف از مسیر اقدامات، عدم توافق بر سر اهداف سیاست‌ها و برنامه‌ها، اتکای صرف به توجیه اقتصادی و فنی تصمیمات و اقدامات و ضعف سویه‌های اجتماعی در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها مواجه بوده است (یوسف‌وند، ۱۴۰۰). این امر باعث شده به رغم تلاش‌های بسیار نظام حکمرانی در قانونگذاری و نگارش انواع اسناد سیاستی، چرخه سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران تکمیل نشود و با بیشترین هزینه‌های ممکن، کمترین رضایت عمومی حاصل گردد. در چنین شرایطی سیاست‌گذار برای پوشش ضعف‌ها و کاستی‌های گذشته با سیاست‌گذاری جدید و شتاب‌زده، عرصه را بر خود تنگ‌تر کرده و خسارت‌های جدیدی را متوجه جامعه کرده است. به طوری که ناخواسته، فقر، نابرابری و آسیب اجتماعی را تولید و بازتولید کرده است. این شیوه عمل کارگزاران به این معناست که همچنان نسبت به بسترها و سرمنشأهای تولید فقر و نابرابری بی‌توجه هستند و در عین حال صرفاً روش‌های تسکینی و موقتی مبنای عمل آنهاست. زیرا تاکنون عمده تصمیم‌گیری‌ها به صورت یک‌سویه و متکی بر توجیه اقتصادی-سیاسی و مهندسی (از قبیل افزایش قیمت حامل‌های انرژی (بنزین)، طرح مسکن مهر، سیاست حذف ارز ترجیحی، هدفمندسازی یارانه‌ها، طرح تحول سلامت، پروژه‌های کلان عمرانی از قبیل سدسازی‌های بی‌رویه و...) بوده و کمتر سویه اجتماعی داشته است. این شیوه سیاست‌گذاری باعث شده است که طرح‌ها و ایده‌های سیاستی با وجود ظاهر عدالت‌خواهانه و فقرزدا، ولی به واسطه دوری از منطق و عقلانیت اجتماعی، در عمل یا به اجرا در نیامده‌اند و یا در صورت اجرا، در مدت کوتاهی به ضایده اولیه خود تبدیل شده‌اند و حتی مقاومت‌های اجتماعی برای اجرای سیاست‌ها نیز به وجود آمده است. از این رو، ضروری است با معیار عقلانیت اجتماعی نقش تنظیم‌گری اجتماعی بودجه را برای دولت‌ها احیا کرد.

۱-۷. پیشنهادها

الف) اصلاح ساختاری بودجه با اتکا به منطق تنظیم‌گری اجتماعی: با توجه به جایگاه و نقش بی‌بدیل بودجه در نظام حکمرانی باید اذعان داشت که این سند صرفاً مالی دولت؛ باید اجتماعی‌ترین اقدام دولت‌ها باشد و بر پایه و معیار امر اجتماعی تنظیم گردد، به نحوی که جامعه توجه دولت به خود را در بودجه ملاحظه نماید و به بیان بهتر خود را اولویت برنامه‌های دولت بداند که از این طریق بیگانگی جامعه با دولت و سیاست‌های آن کمتر می‌شود و به مثابه عاملی برای ترمیم و ارتقای سرمایه اجتماعی نظام حکمرانی عمل می‌نماید. لذا ضروری است که پیش از هر اقدام شوک درمانی، مقطعی و تسکینی توسط دولت‌ها و مجالس، اصلاحات ساختاری بودجه با نگاه اجتماعی در دستور کار قرار گیرد، به نحوی که در بخش منابع و مصارف نقش تنظیم‌گری اجتماعی بودجه احیا شود.

ب) احیای نقش تنظیم‌گری اجتماعی به حکمرانی مالیاتی: نظام مالیاتی به عنوان یکی از مهم‌ترین تنظیم‌گرهای اجتماعی-اقتصادی محسوب می‌شود و در شرایطی که وضعیت اجتماعی جامعه با ثبات و سطح اعتماد نهادی مطلوب باشد، می‌توان از این امکان به عنوان پروژه

مشترک دولت و جامعه برای تنظیم‌گری اجتماعی استفاده کرد. به این معنا که مالیات به عنوان ابزاری برای مهار و کنترل شکاف طبقاتی مورد استفاده قرار گیرد. اما در شرایطی که جامعه و دولت همچنان بر سر نظام مالیاتی به عنوان پروژه مشترک به تفاهم نرسیده‌اند و مالیات را به مثابه فشار دولت بر جامعه تلقی می‌کنند، ضروری است که تصمیم‌گیری در خصوص نظام مالیاتی با احتیاط و متناسب با ملاحظات اجتماعی صورت گیرد. لذا در جهت پایداری منابع بودجه‌ای و اجتناب از راه‌های تأمین مالی تورم‌زا و بی‌ثبات‌کننده اقتصاد، بهبود نظام مالیاتی اولویت دارد. همچنین در جهت عدالت مالیاتی نیز اصلاح پایه‌های مالیاتی و انسداد راه‌های فرار مالیاتی با اتکا به شرایط اجتماعی جامعه ضرورت دارد. بنابراین مهم‌ترین اقدام در این امر، تعریف مالیات عادلانه به عنوان پروژه مشترک میان دولت و جامعه است که از این طریق بتوان امکانی برای بهره‌گیری از ابزار مالیاتی به منظور تحقق نظام تنظیم‌گر اجتماعی فراهم کرد. علاوه بر این، سطح دیگر موضوع تنظیم‌گری اجتماعی نظام بودجه ریزی است که باید در تکمیل نظام مالیاتی عمل کرده و مناسبات اجتماعی و اقتصادی را هدایت نماید. از این رو؛ ضروری است ساختار کلان حکمرانی قبل از هر اقدامی منطق و مبنای نظری تنظیم‌گری اجتماعی را فهم نماید و به جای تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی شتاب‌زده، در پی اخذ تصمیم‌گیری‌های مبنایی بر آید و ساختارها و رویه‌های متعارف در نظام مالیاتی و نظام بودجه ریزی را اصلاح نماید.

ج) شفافیت در بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت: شفافیت و دسترسی به داده‌ها منبع مهمی برای مشارکت ایجابی مردمی هستند. اما وقتی عموم و حتی نخبگان جامعه، داده‌های محدودی از روند حکمرانی در اختیار داشته باشند، مجال برای سوءبرداشت باز می‌شود. «فقدان شفافیت» در برخی ردیف‌های بودجه به لحاظ اجتماعی قابل تأمل است. فقدان شفافیت در بودجه «شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت» که به تنهایی بیش از ۶۰ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهند، از نقدهایی است که به اکثر قوانین بودجه وارد است. لذا ضروری است که هر ساله صورت‌های مالی این نهادها در اختیار عموم مردم قرار گیرد.

د) الزام دولت به ارائه گزارش پیوست اجتماعی بودجه: قوانین بودجه مهم‌ترین قوانین دولت‌ها هستند که آثار کلان و ماندگاری را دارا هستند لذا با توجه به اهمیت و جایگاه این قانون، ارائه تهیه و تدوین گزارش پیوست اجتماعی در راستای اجرایی‌سازی بند «۹» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) و قوانین برنامه توسعه (۶ و ۷)، ضرورتی انکارناپذیر است؛ از این رو؛ ارائه گزارش پیوست اجتماعی بودجه توسط دولت در هر سال باید الزامی باشد.

ه) شفافیت بودجه‌ای و انضباط مالی: بودجه ریزی دولت مبتنی بر عملکرد نیست. عمدتاً منابع در بودجه به منظور تراز کردن بودجه بیش برآورد می‌شوند و در عملکرد تحقق نیافته و دولت با کسری مواجه می‌گردد. به طور معمول برای پوشش کسری از روش‌هایی استفاده می‌شود که به رشد پایه پولی و تورم در اقتصاد دامن می‌زند. از این رو؛ ضروری است که برای سامان بخشی به نابسامانی‌های مالی، شفافیت بودجه‌ای و انضباط مالی در دستور کار باشد و مجلس شورای اسلامی در دوره جدید پیگیری این مسئله را به عنوان یکی از مهم‌ترین اقدامات تقنینی و نظارتی خود قرار دهد.

و) توزیع بودجه و طرح‌های عمرانی بر اساس آمایش سرزمین: بخش مصارف بودجه باید به نحوی تنظیم گردد که بتواند در نقش یک چتر حمایتی و با منطق آمایش سرزمینی از تمام ظرفیت‌های توسعه‌ای مناطق استفاده کرد.

توزیع بودجه، به ویژه بودجه عمرانی بر اساس ملاحظات آمایش سرزمین و مزیت‌های منطقه‌ای می‌تواند به بهبود این بحران کمک کند.

ز) استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه: در طی این سالها عدم استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه را به مسائل عدیده‌های از قبیل نبود زیرساخت‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی، کمبود اعتبارات و غیره نسبت داده‌اند. اما آنچه در این موضوع حائز اهمیت است و مغفول مانده است؛ کم‌توجهی نظام بودجه ریزی به استقرار این ساختار و سامانه فقرزدا است. لذا ضروری است با عنایت به رسالت تنظیم‌گری اجتماعی بودجه، ابزارهای حکمرانی در راستای استقرار کامل نظام تاین اجتماعی چند لایه به خدمت گرفته شود.

- [۱]. آتش‌بار، توحید (۱۳۹۸). گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۲: بودجه به زبان ساده». شماره مسلسل: ۱۶۷۶۳.
- [۲]. بارج، رابیل جی (۱۳۸۹). «راهنمای عملی ارزیابی تأثیرات اجتماعی». ترجمه محمدعلی رضائی و قلیچ. تهران: جامعه‌شناسان.
- [۳]. بکر، هنگ و فرانک ونکلی (۱۳۸۸). «راهنمای بین‌المللی برآورد پیامدهای اجتماعی». ترجمه هادی جلیلی. تهران: جامعه‌شناسان. پیمایش ملی سرمایه اجتماعی، ۱۳۹۸.
- [۴]. تری لین کارل (۱۴۰۱). «معمای فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی». مترجم: جعفر خیرخواهان. تهران: نشر نی.
- [۵]. توسلی، حمید (۱۳۸۷). «ارائه هشت مدل عملیاتی در چرخه سیاستگذاری برای اجرای مطلوب سیاست‌ها». راهبرد، شماره ۱۰.
- [۶]. تیلور، نیکلاس، برایان هوپسن، گودریچ، کالین (۱۳۹۲). «ارزیابی اجتماعی: نظریه، فرایند و فنون». ترجمه افشین خاکباز. تهران: نشر جامعه معاصر.
- [۷]. خلیلی، علی، فولادی، شهاب، شعبان‌زاده، ایمان (۱۳۹۹). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور: تحلیلی بر اعتبارات رفاه و تأمین اجتماعی». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۷۳۹۳.
- [۸]. دنهارت، رابرت (۱۳۸۰). «تئوری‌های سازمان دولتی؛ ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد». تهران: انتشارات صفار.
- [۹]. سالنامه آماری بهزیستی و کمیته امداد، ۱۳۹۹.
- [۱۰]. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱).
- [۱۱]. سیاست‌های کلی قانونگذاری (۱۳۹۸).
- [۱۲]. شاکری عباس (۱۳۹۵). «مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران». انتشارات رافع. تهران.
- [۱۳]. فاضلی، محمد (۱۳۹۰). «ارزیابی تأثیر اجتماعی». تهران: جامعه‌شناسان.
- [۱۴]. فاطمی، سیدمحمدحسین، قراخلو، مهتاب (۱۳۹۹). «پاسخ به برخی پرسش‌های متداول در زمینه بودجه شرکت‌های دولتی». شماره مسلسل: ۱۷۲۱۵.
- [۱۵]. قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته و تحقق پیشرفت و عدالت (۱۳۹۳).
- [۱۶]. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳).
- [۱۷]. کرمانی، محسن؛ یوسفوند، سامان (۱۴۰۱). «ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در حوزه کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۸۵۴۰.
- [۱۸]. گزارش «تبیین و تحلیل فقر و نابرابری در بخش مالی (۱۳۹۹)». تهیه شده در دفتر مطالعات اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- [۱۹]. گزارش‌های تفریغ بودجه دیوان محاسبات کشور طی سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰.
- مرکز آمار ایران، ۱۳۹۶.
- [۲۰]. معماریان و همکاران، (۱۴۰۱). «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱): کلیات بودجه و محورهای تصمیم‌گیری». گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۸۶۹۰.
- [۲۲]. هاوالت؛ رامش (۱۳۹۰). «مطالعه خط‌مشی‌گذاری؛ ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن». تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی تهران.
- [۲۳]. یوسفوند، سامان (۱۴۰۰). «تهیه پیوست اجتماعی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. شماره مسلسل: ۱۷۸۶۶.
- [24]. Beckerm, HenkA. (1997) Social ImpactAssessment: Method and Experiences in Europe, NorthAmerica and the Third World. UCL Press.
- [25]. Bressers J. T. (2007). Contextual Interaction Theory and the Issue of Boundary Definition: Governance and Motivation, Cognitions and Resource of Actors. CSTM Series Studies and Reports.

- [26]. hari Mohan Mathur (2011). Social Impact Assessment: A Tool for Planning Better Resettlement. Social Change.
- [27]. Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, Copyright @ 2019 By the United Nations Development Programme 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA
- [28]. Pal, A.L (2010), Beyond policy analysis: issue management in turbulent times, 4th editions, vekson press.
- [29]. Staley S. R. (2006). "Institutional Consideration for Sustainable Development Policy Implementation: A US Case Study"; Property Management, Vol. 24, No. 3.
- [30]. World Bank (2008). Social Analysis in the Urban Sector: A Guidance Note. Social Development Department, The World Bank.



گزیده سیاستی

نظام بودجه‌ریزی در یک دهه اخیر نقش تنظیم‌گری اجتماعی در مهار و کنترل نابسامانی‌های اجتماعی را ایفا نکرده است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰، صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵، پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir