

چارچوب و اصول کلان تدوین پیوست عدالت برای قانون بودجه



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۹۴۶
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۶/۱۵

عنوان گزارش:

چارچوب و اصول کلان تدوین پیوست عدالت برای قانون بودجه

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

دفتر مطالعات حکمرانی (گروه عدالت و پیشرفت)

تهیه و تدوین:

محمدتقی نظریان مفید (گروه عدالت و پیشرفت)

مدیر مطالعه:

محمدتقی نظریان مفید

ناظر علمی:

دکتر مهدی عبدالحمید

اظهار نظرکننده:

فرید کاظمی

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. پیوست عدالت
۲. قانون بودجه
۳. برابری‌های اساسی
۴. تبعیض‌های روا

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۴/۰۱



فهرست مطالب

۷	چکیده
۸	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۰	۲. تحلیل بودجه از منظر ابعاد موضوعی عدالت
۱۱	۳. تحلیل بودجه از منظر جامعیت و اولویت مسائل
۱۳	۴. تحلیل بودجه از منظر برابری های اساسی
۱۴	۵. تحلیل بودجه از منظر تبعیض ارزش پایه
۱۵	۵-۱. سرفصل مصارف بودجه
۱۶	۵-۲. اولویت بندی در مصارف بودجه
۱۹	۶. تحلیل بودجه از منظر تبعیض جبرانی
۲۰	۷. تحلیل بودجه از منظر کار آمدی
۲۱	۸. تحلیل بودجه از منظر تبعیض عمومیت
۲۲	۹. تحلیل بودجه از منظر عدالت تأمینی
۲۲	۹-۱. وابستگی در بخش منابع
۲۶	۹-۲. وابستگی در بخش مصارف
۲۷	۹-۳. کسری بودجه در مجموع درآمدها و مصارف
۲۸	۹-۴. کسری ها و مازادهای درونی بودجه
۳۰	۱۰. تحلیل بودجه از منظر عدالت ترمیمی
۳۰	۱۱. تحلیل بودجه از منظر ابعاد عدالت جزایی
۳۱	۱۲. تحلیل بودجه از منظر پسا قانون
۳۲	۱۳. تحلیل بودجه در برش های جمعیتی و قشری
۳۳	۱۴. تحلیل بودجه از منظر امکان فساد
۳۵	۱۵. تحلیل بودجه از منظر شاخصه های مردمی بودن
۳۷	۱۶. جمع بندی و نتیجه گیری
۳۷	منابع و مأخذ

فهرست شکل ها

شکل ۱. نمودار سهم درآمدهای نفتی در منابع بودجه عمومی کشور از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۱ [۸].....	۲۳
شکل ۲. نمودار سهم درآمدهای نفتی در بودجه عمومی کشور [۵].....	۲۳
شکل ۳. نمودار نرخ تورم [۶] و نرخ فقر [۷] سالیانه از سال ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۱.....	۲۴
جدول ۴. برش های اجتماعی و جمعیتی بر بودجه در پیوست عدالت.....	۳۳
جدول ۵. بررسی عدالت در بعد مردمی بودن بودجه.....	۳۶

فهرست جداول

جدول ۱. ابعاد موضوعی عدالت.....	۱۱
جدول ۲. اولویت بندی مصارف از منظر ضرورت.....	۱۸
جدول ۳. اولویت بندی مصارف براساس فوریت.....	۱۸



چارچوب و اصول کلان تدوین پیوست عدالت برای قانون بودجه

[10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20946](https://www.mrc.gov.ir/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20946)

چکیده



عدالت در قله آرمان دین و جوامع بشری است. این امر الزام به مراقبت از آن در دامن حکمرانی و بافت تقنینی و سیاستی کشور را اثبات می‌کند. پیوست عدالت ایده‌ای است که از سوی مقام معظم رهبری (دام ظلّه) با هدف مراقب از عدالت در دامن پیشنهادهای سیاستی و اجرایی در سال‌های گذشته مطرح شده و از سوی ایشان بارها بر آن تأکید و مطالبه شده است. همچنین قانون بودجه را می‌توان یکی از مهم‌ترین قوانین و اسناد کشور دانست که آثار گسترده‌ای در تمام ابعاد اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و امنیتی کشور دارد. در این نوشتار سعی بر آن بوده تا مشخص شود بودجه در چه نقاط و گلوگاه‌هایی با عدالت در تماس است و اگر بخواهیم بودجه را از منظر عدالت ارزیابی کنیم یا از عدالت در آن مراقبت کنیم، چگونه و در چه موضوعات و سرفصل‌هایی باید این امر رخ دهد. با احصای صورت‌گرفته، روشن شد که سند بودجه در چهارده سرفصل کلان، که هر یک می‌تواند به زیرفصل‌های متعدد بخش شود، در تماس با عدالت است و در هر سرفصل باید دغدغه و معیارهای عدالت توسط بودجه رعایت شود. بازخوانی و ارزیابی سند بودجه براساس سرفصل‌های احصا شده می‌تواند نسبت بودجه و میزان دوری یا نزدیکی آن به عدالت را به شکل کامل روایت کند.



■ بیان/شرح مسئله

عدالت مهم‌ترین آرمان اجتماعی و سیاسی در همیشه تاریخ بوده است. نظام جمهوری اسلامی نیز براساس همین شعار بنا نهاده شده است. اهمیت عدالت ایجاب می‌کند که در تمام قوانین و پیشنهادهای سیاستی، وضعیت عدالت رصد شود و از آن از نقطه صفر سیاست تا نقطه پایانی اجرا، مراقبت جدی به عمل آید. قانون بودجه یکی از مهم‌ترین قوانین کشور است که تأثیر فراوان و عمیقی در تمام ابعاد سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و امنیتی کشور دارد. با این مقدمه می‌توان مسئله این گزارش را این‌گونه بیان داشت: اگر بخواهیم بودجه را با عدالت تطبیق دهیم یا عدالت را در بودجه سریان دهیم، چه سرفصل‌ها و گلوگاه‌هایی نقطه تمام نظریه عدالت و قانون بودجه است و در چه مواقعی باید از عدالت در بودجه مراقب کرد؟

■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در این نوشتار سعی شده تا با احصای نقاط تمام عدالت و قانون بودجه، چارچوبی برای تدوین پیوست عدالت برای قوانین بودجه و شیوه ارزیابی آن از منظر عدالت فراهم آید. نتیجه تحلیل و ارزیابی صورت گرفته نشان از آن دارد که نظریه عدالت در چهارده سرفصل اساسی در تماس با سند بودجه است که هر یک از سرفصل‌های مذکور به اشکال مختلف در تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه قابل ردیابی‌اند.

■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهاد می‌شود با توجه به اهمیت قانون بودجه و سطوح فرایندی آن از تدوین تا تصویب و اجرا، پیوست عدالت به‌عنوان یک الزام در همه مراحل مورد توجه قرار گیرد و در تمام تصمیمات و تغییرات ناظر به بودجه، سرفصل‌های احصا شده برای پیوست عدالت، محور ارزیابی بودجه باشد. این گزارش می‌تواند به‌عنوان چارچوبی برای رصد و مراقبت از عدالت در بودجه به کار گرفته شود.

۱. مقدمه

نسبت عدالت^۱ و حکمرانی به‌مثابه نسبت خرد و سیاست‌ورزی است. عدالت در واقع عقلانیت توجیهی سیاست‌هاست. از این رو هیچ سیاست و هیچ نقطه‌ای از حکمرانی نمی‌تواند تهی از عدالت باشد. عدالت در نگاه اسلامی ملاک و معیار سیاست‌ورزی^۲ و عیار خیر بودن سیاست‌هاست^۳ [۱]. عدالت نگهبان و حصن محکمی برای حکومت‌ها بوده، ثبات و نفوذ حکمرانی دولت‌ها وابسته به آن است. در اهمیت عدالت همین بس که قرآن آن را غایت ارسال رسل و انزال کتاب و میزان توصیف می‌کند.^۴ همین جایگاه، عدالت را در قله آرمانی انقلاب و نظام جمهوری اسلامی قرار داده و آن را بر هر ارزش دیگری مقدم داشته است.

باید این اعتراف تلخ را پذیرفت که عدالت در فرایندهای سیاست‌گذاری هم‌افق با اهمیت و اولویت ترسیم شده برای آن، مورد توجه قرار نگرفته و بعضاً در حاشیه بوده یا حتی پیش پای اهداف دیگر ذبح شده است. این آگاهی، ضرورت توجه جدی‌تر به موضوع عدالت

1. Justice

۲. «مَلَکُ السَّیَاسَةِ الْعَدْلُ».

۳. «خَیْرُ السَّیَاسَاتِ الْعَدْلُ».

۴. «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ»؛ حدید، ۲۵.

و مراقبت بیشتر از تداوم و جریان آن در دامن سیاست‌ها را اثبات می‌نماید. بر این مبنا، مقام معظم رهبری (دام ظلّه) در اولین دیدار با رئیس‌جمهور و هیئت دولت سیزدهم بر ضرورت توجه به عدالت و تدوین پیوست برای مصوبات، لوایح و بخشنامه‌ها اشاره داشته و چنین بیان نموده‌اند: «مسئله بعدی عدالت‌ورزی است که خب اساس حکومت اسلامی و جمهوری اسلامی بر اقامه عدل است، کما اینکه اساس همه ادیان بر اقامه عدل است. خدای متعال می‌فرماید که ما پیغمبران را فرستادیم، کتاب‌های آسمانی را فرستادیم، لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ؛ اصلاً برای اینکه مردم قیام به قسط کنند و جامعه، جامعه عدالت‌آمیز باشد. خب ما در این زمینه‌ها عقبیم، خیلی باید کار کنیم، خیلی باید تلاش کنیم. به نظر من هر مصوبه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخشنامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید، یک پیوست عدالت باید داشته باشد؛ باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور، ضربه‌ای به عدالت نزنند، طبقات مظلوم را پایمال نکنند؛ این مراقبت باید همیشه باشد؛ حالا یا با یک پیوست مکتوب یا بالاخره از لحاظ نوع تنظیم جوری باشد که این‌طور باشد» [۲]. تأکید بر تدوین پیوست عدالت و مطالبه آن در اولین دیدار با رئیس‌جمهور و هیئت دولت چهاردهم نیز تکرار شد که نشان از اهمیت و دغدغه رهبر انقلاب در این موضوع دارد. ایشان در این دیدار بیان داشتند که پیوست عدالت باید در خود قانون باشد نه به‌عنوان کاغذی در کنار قانون [۳]. این امر بدان معناست که قانون اساساً باید بر مدار و محور عدالت تدوین شود نه مجزای از آن.

بدون تردید پیوست عدالت باید دارای چارچوبی باشد که بتواند عدالت را به‌صورت تام در سیاست‌ها و پیشنهادها جست‌وجو کند و به نقد بگذارد؛ چراکه عدالت موضوعی ذوابعاد، وسیع و عمیق است و نباید صرفاً به یک بُعد و یک لایه از آن برای توجیه یا رد سیاست‌ها بسنده کرد. باید برای نهاد سیاست روشن شود که یک قانون در چه گلوگاه‌هایی با عدالت در تماس است و در چه نقاطی او باید از قطب‌نمای عدالت برای چرخاندن فرمان قانون و اجرا تبعیت نماید.

در کنار اهمیت عدالت، می‌توان از قانون بودجه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین قوانین و اثرگذارترین آنها در ساختار سیاستی کشور نام برد. بودجه بر تمام بخش‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و امنیتی کشور سایه می‌افکند و مقدرات آنها را تا یک سال ترسیم می‌کند و حتی در برخی موارد، آثاری بسیار بیش از یک سال در بافت تقنینی و سیاستی کشور جاگذاری می‌کند. اهمیت و گستردگی اثر بودجه ایجاب می‌نماید که فرایند تصویب و اجرای آن، از منظر عدالت بازخوانی، و نقاط تماس آن با عدالت احصا و روشن شود. این موضوع گامی اساسی برای حرکت به‌سمت بودجه‌ریزی عادلانه است.

در این نوشتار سعی بر آن است تا احصای جامعی از نسبت عدالت و سند بودجه و چگونگی تماس آنها با یکدیگر فراهم آید و مشخص شود که اگر بخواهیم عدالت را در بودجه جست‌وجو کنیم یا بخواهیم بودجه را به‌سمت عادلانه‌تر شدن سوق دهیم، کجا و به چه شکل این جست‌وجو و تلاش باید دنبال شود. البته نیاز به بیان است که در این نوشتار، تلاش شده تا حد ممکن از موضع‌گیری‌های نظری و محتوایی پرهیز شود و صرفاً سعی شده تا فارغ از اینکه ما چه تعریفی از عدالت مدنظر داریم، نقاط تماس بودجه با تصمیم‌های اخلاقی و مبتنی بر عدالت معین و احصا شود. همچنین سعی بر آن بوده تا بودجه به‌صورت کلی نه برای یک سال واحد مدنظر باشد، تا آنچه محصول این نوشتار است، قابلیت انطباق برای بودجه‌ریزی در تمام سال‌ها داشته باشد.



۲. تحلیل بودجه از منظر ابعاد موضوعی عدالت

یکی از اولین پرسش‌هایی که باید در تنظیم پیوست عدالت برای سند بودجه مورد توجه قرار گیرد و وضعیت تبصره و ردیف‌هایش در آن مشخص و شفاف شود، پرسش از تماس بودجه با ابعاد موضوعی عدالت است. متأسفانه همواره قرائت اقتصادی از عدالت در ذهن سیاستگذاران بر ابعاد غیراقتصادی آن غالب بوده و این منجر به فربه شدن بیش از حد ابعاد اقتصادی و غفلت از ابعاد غیراقتصادی سیاست‌ها شده است. این اشتباه معرفتی و سیاستی درحالی است که عدالت بیش از آنکه اقتصادی باشد، غیراقتصادی است و به جرئت می‌توان ابعاد غیراقتصادی آن را بسی مهم‌تر و ضروری‌تر از ابعاد اقتصادی آن دانست. باید تذکر داد که توجه و تمرکز بر موضوعات اقتصادی، آثار غیراقتصادی سیاست‌ها را از بین نمی‌برد و اگر در فرایند تدوین بودجه توجهی به ابعاد و آثار غیراقتصادی آن نشود، چه‌بسا برآیند حاصل از اجرای آن قهقرایی شود و آن را به ضدعدالت بدل نماید. پیوست عدالت باید با دقت و وسواس، ابعاد متعدد بودجه را احصا و روشن نماید.

به‌منظور احصای آثار غیر اقتصادی بودجه نیاز است تا از منظر تمام ابعاد موضوعی عدالت، آن را واکاوی و بررسی کرد. در یک احصای کلی می‌توان ابعاد موضوعی عدالت را در هفت بُعد بخش‌بندی نمود. این ابعاد عبارت‌اند از: «ثروت»، «قدرت»، «فرصت»، «شأن و منزلت اجتماعی»، «داده و اطلاعات»، «دانش و علم» و «سلامتی». ابعاد هفت‌گانه مذکور در واقع همان «خیرهای اجتماعی» اند هستند که افراد در جامعه دوست دارند آنها را برای خود داشته باشند و از این‌رو محمل و بستر تعارضات و اختلاف‌های اجتماعی قرار می‌گیرند. نظریه عدالت اجتماعی در تماس با موضوعات فوق تعریف شده و در پی حل اخلاقی تعارضات پدید آمده پیرامون آنهاست و باید نسبت به اعطای آنها به عده‌ای یا سلب آنها از عده‌ای دیگر در قالب تنبیه یا کیفر قضاوت نماید. ابعاد فوق هرچند از حیث مفهومی متفاوت‌اند، از هم مستقل نیستند و درهم‌تنیده‌اند. ثروت قطعاً با خود قدرت به‌همراه دارند و هر دو توأمان فرصت‌هایی را برای افراد به وجود می‌آورند. فرصت‌ها بستری برای کسب ثروت و قدرت و شأن و منزلت اجتماعی محسوب می‌شوند و همه اینها می‌توانند ابزاری برای دارنده آن در رقابت برای کسب اطلاعات و دانش پراکنده در جامعه باشند. دانش و اطلاعات، افزون‌بر آنکه فی‌نفسه ثروت محسوب می‌شوند، هم ثروت‌آفرین و هم قدرت‌زا هستند. به‌عبارتی، همه آنها به‌صورت طرفینی در همدیگر تأثیر و تأثر دارند و در جهان واقع نمی‌توان یکی را به‌نحو عریان و منتزع از چهار بُعد دیگر فرض کرد. از این‌رو باید نسبت به وضعیت و تغییرات ایجاد شده در بستر جامعه در همه ابعاد فوق مراقبت و پایش داشت. برای مثال، یک سیاست می‌تواند موضوع محوری خود را توزیع ثروت تعریف کند و زمینه اقتصادی داشته باشد؛ اما این بدان معنا نیست که در دامن آن، توزیع قدرت، توزیع شأن و منزلت اجتماعی صورت نگرفته و ابعاد فوق را تحت‌تأثیر قرار نداده است.

پیوست عدالت برای تبصره و بندهای قانون بودجه وقتی کامل خواهد بود که وضعیت و تغییرات ایجاد شده در پی اجرای آن در همه ابعاد هفت‌گانه فوق رصد و تحلیل شود. باید شفاف شود که در دل یک پیشنهاد، این مقولات چگونه چینش شده و نیز در نتیجه اجرای آن سیاست، چه سرنوشتی برای آنها در انتظار است؟ برای مثال، ممکن است زمینه یک طرح، توزیع عادلانه ثروت‌های جامعه باشد، اما در خلال آن اختیارات ویژه (قدرت ویژه) به فرد یا افرادی داده شود که قابل توجیه نیست و می‌تواند فسادزا و خلاف عدالت در توزیع قدرت باشد. همچنین ممکن است این طرح توزیعی به‌نحوی باشد که شأن و منزلت جایگاه‌های تعریف شده در آن یا حتی منزلت جامعه ذی‌نفع از آن طرح رعایت نشده باشد یا ممکن است در خلال اجرای سیاست فرصت‌هایی برای عده‌ای خاص مهیا شود و این فرصت‌ها از دیگران دریغ گردد. پیوست عدالت باید با محور قرار دادن تک‌تک ابعاد هفت‌گانه مذکور، به میزان تماس اجزای بودجه با آنها و وضعیت این مقولات در پس تصویب و اجرای آن توجه داشته باشد و از بستر نظریه عدالت آنها را در جای خود چینش نماید. توجه به مقولات فوق و کشف تماس اجزای بودجه با آنها، کمک خواهد کرد تا در مقام تدوین و تصویب بودجه، احصای جامع‌تری از آثار جانبی مصوبات داشته باشیم.

جدول ۱. ابعاد موضوعی عدالت

۱. وضعیت عدالت با محوریت ثروت
۲. وضعیت عدالت با محوریت قدرت
۳. وضعیت عدالت با محوریت فرصت‌ها
۴. وضعیت عدالت با محوریت شأن و منزلت اجتماعی
۵. وضعیت عدالت با محوریت داده و اطلاعات
۶. وضعیت عدالت با محوریت علم و دانش
۷. وضعیت عدالت با محوریت سلامتی

۳. تحلیل بودجه از منظر جامعیت و اولویت مسائل



باید توجه داشت که سیاست‌ها برای حل مسائل و چالش‌ها یا برای جلوگیری از پیش‌آمد آنها طراحی و اجرا می‌شوند؛ لذا می‌توان گفت مسئله و درک درست آن، نقطه صفر حکمرانی خردمندانه است. مسئله، مصداق خشت اول سیاست‌ورزی است که اگر معمار سیاست آن را کج جاگذاری کند، بنای سیاست تا ثریا کج خواهد رفت و هرگز سازه‌ای مطمئن و پایدار نخواهد شد. اختلال در شناسایی درست مسئله، بدون شک ظرفیت‌های مالی و منابع بودجه را به بی‌راهه خواهد برد و منجر به شکست و ناکارآمدی آن خواهد شد. اساساً مسئله‌زاییده نوعی رویکرد ارزش‌شناختی است و بدون تحلیل هنجاری نمی‌توان مسائل را درک کرد. از این رو پیوست عدالت باید نگرانی و دغدغه جدی پیرامون مسائل کلان و اساسی سند بودجه داشته باشد و به‌طور خاص کلان مسائل آن را از منظر عدالت و اینکه به چه میزان در رویکرد عدالت‌خواهانه دارای وزن و ضرورت توجه‌اند، ارزیابی کند. تحلیل بودجه از منظر مسئله در واقع بخش مهمی از تحلیل کلیات بودجه را شامل می‌شود و می‌تواند روایت قابل توجهی از جهت‌گیری کلان آن باشد.

اختلال در فرایندهای مسئله‌شناسی را می‌توان در پنج شکل کلی صورت‌بندی کرد: اختلال نوع اول آن است که تصویر درستی از مطلوب‌ها و تصور صحیحی از غایات سیاستی در دست نباشد. وضعیت مطلوب یا آرمانی، پایه‌ای اساسی درزمینه کشف مسئله است. اگر تصویر درستی از آن در پس ذهن طراحان سیاست نقش نبسته باشد، قطعاً در گام کشف مسئله با خطا مواجه خواهند شد. البته نیاز به توضیح است که مقصود از مطلوب صرفاً محدود به یک نقطه و الگو به‌عنوان نتیجه و غایت نیست و می‌تواند در خصوص فرایندها نیز موضوع بحث باشد. بسیاری از سیاست‌ها برای اصلاح فرایندها پیشنهاد می‌شوند. در این گام نیز لازم است تصور صحیحی از فرایندهای مطلوب در دست باشد تا بتوان کاستی‌های فرایندهای موجود را در مقایسه با آن کشف کرد. این شکل از اختلال در مسئله‌شناسی می‌تواند معلول مات بودن و وضوح نداشتن تصویر ساخته شده از وضعیت مطلوب، تشتت در ایدئال‌ها، محافظه‌کاری منفی به‌معنای رضایت به وضع موجود، افتادن در چاله شناختی مقایسه با کشورهای دیگر و مینا قرار گرفتن برخی شاخص‌های جهانی بدون توجه به ابعاد محتوایی و ارزشی آن شاخص‌ها و... باشد.

اختلال نوع دوم آن است که مسائل براساس شناخت غلط از وضع موجود استنتاج شده باشند. وضع موجود نیز همچون وضع مطلوب، پایه دیگر درک و کشف مسائل است. اگر شناخت درستی از وضع موجود نباشد و مسائل بر پایه تصورات موهومی از وضع



موجود استنتاج شوند، قطعاً دچار خدشه‌اند و قابل دفاع نخواهند بود. این موضوع می‌تواند ریشه در نقیصه‌های بسیاری در ساختار بودجه‌ریزی داشته باشد. این نوع از خطا ناشی از عدم در اختیار داشتن آمار و داده‌های دقیق و به‌روز یا عدم تحلیل و صحیح آنهاست. سند بودجه باید ابتدا بر انبوهی از داده‌ها برای تحلیل وضعیت موجود داشته باشد یا حتی می‌توان این نوع خطا را ناشی از نزدیک‌بینی سیاستی یا به تعبیر دیگر عدم آینده‌نگری دانست. رد پای بسیاری از مسائل که در آینده شکل خواهند گرفت، در داده‌ها و آمارهای امروز قابل رصد و کشف است؛ اما این منوط به آن است که سیاستگذار بُرد زمانی تحلیل خود را بیشتر تعریف نموده باشد. همچنین عدم نگاهت کامل ذی‌نفعان یک مسئله می‌تواند به‌عنوان عامل دیگری برای اختلال در شناخت واقعیت‌ها فرض شود. از دیگر عوامل اختلال در شناخت درست وضع موجود، مواجهه با عارضه‌ها به‌جای توجه بر ریشه‌ها و درگیر شدن با معلول به‌جای پرداختن به علت‌هاست.

سومین اختلال شناختی در حوزه مسئله‌شناسی، ناظر به تشخیص نادرست تهدیدهاست. ممکن است در ساحت سیاسی، از تهدیدهایی که در کمین وضعیت موجود قرار دارند غفلت شود یا برعکس ممکن است موضوعاتی که تهدید به‌شمار نمی‌آیند به‌عنوان تهدید فرض شوند و مدت‌ها سیاستگذاران را به خود مشغول نمایند. در هر دو صورت، حکمرانی از کیفیت مطلوب خارج می‌شود و حتی ممکن است به شکست کشیده شود. یکی از مواردی که باعث تشخیص نادرست مسائل تهدیدآمیز می‌شود، عدم تشخیص درست دشمن و مسائلی است که می‌تواند در بستر سیاست‌های خصمانه دیگر کشورها به یک کشور تحمیل شود. دشمن‌شناسی یکی از پایه‌های اساسی سیاست‌ورزی است؛ چراکه وجود دشمن یکی از واقعیت‌های غیرقابل انکار جهان امروز است. حسن‌ظن یا سوءظن افراطی می‌تواند شناسایی تهدیدها یا فرصت‌ها را دچار اختلال کند. ارزیابی ناکافی مخاطرات و ریسک مسائل نیز می‌تواند این شکل از اختلال را تشدید نماید.

شکل چهارم اختلال در فرایند کشف مسائل، ناشی از این واقعیت است که در امر سیاسی همواره با مسئله‌ها مواجهیم نه تک مسئله خاص. از این‌رو ممکن است در احصای کامل مسائل نقص وجود داشته باشد و در فرایندهای کشف مسئله، جامعیت لازم حاصل نشده باشد. بخشی از مسائل برآمده از احساس فاصله میان وضع موجود و وضع مطلوب است و بخش دیگر آن ناشی از تهدیدهایی است که پایداری و بقای وضع موجود را نشانه رفته‌اند. در هر دو سنخ مسائل، لازم است تا اولاً مقایسه جامع در تمام ابعاد و لایه‌ها میان وضع موجود و مطلوب صورت گیرد و تمام فاصله‌ها و کاستی‌ها کشف شود و هم در حوزه تهدیدها باید قبل از تصمیم‌گیری، تمام تهدیدها احصا شده باشند. این موضوع در تدوین سند بودجه، اهمیت افزون‌تری خواهد داشت؛ چراکه بودجه سندی ذوابعد است. بودجه محدود به یک عرصه خاص نیست و در مقام برنامه‌ریزی برای آن باید بتوان با جامعیت کامل مسائل را کشف کرد و پس از آن گام در مرحله برنامه‌ریزی گذاشت. از جمله عوامل اصلی در عدم جامعیت مسائل، بخشی‌نگری و تخصص‌گرایی مفرط در فرایند تدوین بودجه است. بخشی‌نگری یا تخصص‌گرایی ممکن است باعث شود که سیاستگذاران از پیوستگی موضوعات مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی چشم‌پوشی کنند و در نتیجه سیاست‌هایی اتخاذ شود که در رسیدگی به علل ریشه‌ای یا پیامدهای ناخواسته ناکام باشند. یکی دیگر از عوامل مهم که منجر به عدم احصای جامع مسائل خواهد شد، فاصله و دوری از مردم است. توده مردم، خصوصاً قشر مستضعف جامعه، عموماً بیش از کسانی که دسترسی به ثروت و قدرت دارند، در حال دست‌وپنجه نرم کردن با مسائل مختلف‌اند و از آن رنج می‌برند؛ اما صدای این افراد به‌دلیل دسترسی نداشتن به رسانه و رانت و ارتباط مستقیم، توسط مسئولان شنیده نمی‌شود. این امر منجر به رانده شدن مطالبات و مسائل آنها به حاشیه و خارج از بُرد رادار عاقله تصمیم‌گیری در تدوین بودجه و نیز برنامه‌های توسعه و پیشرفت می‌شود.

پنجمین شکل اختلال شناختی در گام مسئله‌شناسی، ناظر بر «تنظیم دستور کار»^۱ و اولویت‌بندی مسائل است. این موضوع ابتدا بر این واقعیت دارد که مسائل هرگز در یک سطح نبوده، نسبت به هم از رتبه یا فوریت یکسانی برخوردار نیستند. اشکال در تشخیص

درست اهمیت مسائل در مقایسه با یکدیگر یا به عبارتی نقص در اولویت بندی صحیح مسائل می تواند منتهی به آدرس غلط شود و ظرفیت ها و منابع کشور را به سمت مسائل دست چندم و حتی نامسئله ها سوق دهد. یکی از عواملی که می تواند اولویت بندی مسائل را تحت تأثیر قرار دهد، بحران ها و شرایط اضطراری است. حوادثی مانند بلایای طبیعی، رکود اقتصادی، بحران های بهداشتی یا تغییر در رهبری سیاسی می توانند باعث جابه جایی اولویت مسائل سیاستی شوند. باید توجه داشت که در بسیاری از مواقع فوریت مسائل، وابسته به شرایط اضطراری است و از این رو عمر آن با فروکش کردن بحران و اقتضائات باید کاهش یابد. توجه به این موضوع از آن روست که برخی موضوعات ویژگی چسبندگی سیاستی دارند. بدان معنا که این موضوعات به واسطه اقتضائات خاص در اولویت توجه قرار می گیرند، اما به سادگی از چرخه سیاست و توجه کنار نمی روند. توجه و تمرکز رسانه ها بر یک مسئله خاص عامل دیگری است که می تواند تأثیرگذار بر اولویت مسائل باشد. رسانه این قدرت را دارد که بتواند مسائلی را به مسئله اول در افکار عمومی بدل کند یا مسائلی را از منظر و نگاه عموم جامعه حذف کند و کنار بگذارد. حتی رسانه ها می توانند با چارچوب بندی و روایت سازی خاص از یک موضوع، در اذهان عموم جامعه فرصت را به بحران یا بحران را به فرصت تبدیل نمایند. همچنین می توان به تأثیر گروه های ذی نفع با یک مسئله اشاره داشت. گروه های ذی نفع قدرتمند می توانند برای اولویت بندی موضوعاتی که به نفع اعضایشان است، لابی کنند. این امر محدود به لابی توسط گروه های خارج از حاکمیت نیست. همچنین برخی بخش های حاکمیتی که از منابع بیشتری مثل پول، رسانه، سازمان و... برخوردارند، در مقایسه با سایر بخش ها بهتر می توانند بر دستور کار تأثیر بگذارند. یکی دیگر از مواردی که می تواند اولویت بندی مسائل را دچار خدشه نماید، مفهومی به نام «پارادوکس انتخاب»^۱ است. زیاد بودن مسائلی که دولت ها با آنها مواجه اند، می تواند قدرت تحلیل را سلب، و آن را فلج کند. این پارادوکس اغلب منجر به عدم اقدام قاطع در مورد هر موضوعی می شود و مشکلات مهم را بدون توجه می گذارد. وابستگی و عدم استقلال عامل مهم دیگری است که می تواند تبدیل به بستر اثرگذاری فشارها و اقتضائات بین المللی در تغییر اولویت بندی مسائل شود و مسیر برنامه های پیشرفت و بودجه های سالیانه را به انحراف بکشد.

۴. تحلیل بودجه از منظر برابری های اساسی

بررسی نظریه های عدالت، کاشف از نقش غیرقابل انکار و جایگاه مهم «معیار برابری» در نظریه عدالت دارد. برابری از دیرباز قربانت نزدیکی با عدالت داشته و همواره جنبش های عدالت خواه، وصف ناعادلانه را برای تقبیح نابرابری ها به کار برده اند. البته این تذکر لازم است که نمی توان قرائت عدالت را صرفاً به برابری خواهی محدود کرد و مقصود ما از پرداختن و مطالعه برابری آن نیست که بودجه صرفاً براساس هنجار برابری تدوین و ارزیابی شود؛ چراکه برابری صرفاً یکی از معیارهای عدالت است نه تمام آن. برابری برخلاف چهره به ظاهر ساده خود مفهومی غامض و قابل مناقشه است. هم برابری و هم نابرابری مفاهیمی ذوابعاد است و واکاوی نظریه های مبتنی بر برابری در سیر تاریخی آنها نشان از آن دارد که این مفهوم در هر بازه تاریخی با تقریر متفاوتی تعریف شده است. در یک دسته بندی اجمالی می توان برابری را در چهار قسم متفاوت شامل «برابری تمهیدی»، «برابری تعاملی»، «برابری در نتیجه» و «برابری در چشم انداز» تقسیم بندی کرد. از میان چهار شکل مذکور، برابری تمهیدی و فرایندی تماس بسیار گسترده ای با تبصره ها و ردیف های بودجه دارند؛ لذا در ادامه توضیح مختصری پیرامون آنها بیان می شود. برابری تمهیدی بر وضعیت زمینه ها و مقدمات لازم برای تعاملات اجتماعی تأکید دارد. براساس برابری تمهیدی، ساختارهای اجتماعی نباید به نحوی سامان دهی شوند که از فرد یا گروهی علیه فرد یا گروه دیگر در بهره مندی از مواهب اولیه و بسترهای کمال

1. Paradox of Choice



و رشد، جانبداری صورت گیرد. یکی از مصادیق بارز مواهب اولیه، بهره‌گیری از «منابع اولیه» است.^۱ اولیه بودن منابع، بیش از آنکه به خود منابع وابسته باشد، وابسته به افرادی است که بهره‌گیری از آن منابع برای آنها مورد بحث است؛ به عبارتی اولیه بودن منابع در نسبت با افراد است نه در ذات خود منابع. اگر آنچه مورد بحث است، در نسبت با افرادی باشد که آن افراد در به وجود آمدن آن منابع هیچ نقشی نداشته باشند یا اگر هم دارای نقش باشند، سهم‌بری از آن منابع کاملاً مستقل از نقش آنها در ایجاد یا دسترسی به آن منابع تعریف شود، آن قسم از منابع به عنوان منابع اولیه عنوان گذاری خواهد شد. با این تعریف، بخش عمده‌ای از منابع اولیه شامل منابع طبیعی مثل جنگل‌ها، کوه‌ها، دریاها، نفت، گاز، معادن، زمین‌های بایر و... است. با فهم این موضوع می‌توان گفت که عمده منابع بودجه، ذیل عنوان منابع اولیه قرار گرفته، سهم‌بری از آنها باید به سمت سرانه برابر در جامعه سوق یابد.^۲ بررسی وضعیت توزیعی این منابع گویای شکاف بهره‌مندی بسیار زیادی میان آحاد جامعه در برش‌های مختلف جمعیتی و اجتماعی است. هر میزان بودجه بتواند خود را به سمت توزیع متوازن و برابر در این منابع سوق دهد، شکل عادلانه‌تری به خود خواهد گرفت.

برابری تعاملی قسم دیگری از برابری‌هاست که اصطکاک بسیار زیاد و گسترده‌ای با بودجه دارد و باید در ارزیابی وضعیت بودجه از منظر عدالت، به وضعیت این نوع از برابری نیز توجه عمیقی صورت گیرد. برابری تعاملی که از آن به «برابری فرایندی»^۳ نیز می‌توان نام برد، ناظر به تعاملات، فرایندها و رویه‌هاست. در این شکل از برابری، سهم افراد از تعاملات صورت گرفته با یکدیگر مقایسه می‌شود. هر بخشی از بودجه که در آن شکلی از تعامل و مبادله وجود داشته و صورتی از ارزش گذاری مطرح باشد، موقف حضور برابری تعاملی است. با این بیان، مسائلی چون تعیین حقوق و دستمزدها، قیمت‌گذاری خدمات عمومی، بخش عمده‌ای از نرخ‌های مالیاتی، تعیین نرخ ارز و... همگی ذیل برابری تعاملی باید ارزیابی، و از منظر عدالت قضاوت شوند.

در پایان نیاز به تأکید است که هر یک از اشکال برابری در محدوده و جغرافیای خاصی می‌توانند مصداق عدالت باشند و خروج آنها از جغرافیای مذکور، رواندندی آنها را دچار چالش، و به ضدعدالت بدل خواهد کرد. از سوی دیگر، اعمال هر یک از برابری‌ها باید با توجه و رعایت الزامات و اقتضائات خاصی پی‌جویی شود. پیوست عدالت باید نسبت به نحوه و اعمال آنها دغدغه داشته باشد و بودجه را از منظر نحوه جایابی و به‌کارگیری برابری‌های اساسی پایش و رصد نماید.

۵. تحلیل بودجه از منظر تبعیض ارزش پایه

عدالت همیشه بر مدار برابری گردش نمی‌کند و در برخی عرصه‌ها و موضوعات، تبعیض می‌تواند عین عدالت باشد. پیوست عدالت باید درصدد کاهش تبعیض‌های ناروا در بودجه باشد و در نقطه مقابل باید تبعیض‌های روا را شناسایی و تقویت کند. تبعیض‌های روا می‌توانند اشکال مختلفی داشته باشند. هر یک از آنها در بافت و اقتضائات خاصی مصداق تام و تمامی از عدالت‌اند و اگر از بستر و کرانه‌های ارزشی خود خارج شوند، تبدیل به ضدعدالت خواهند شد. یکی از مهم‌ترین تبعیض‌های روا تبعیض ارزش پایه است. این شکل از تبعیض گسترده‌ترین کاربرد را در حکمرانی دارد. توضیح عدالت در مقایسه معنا می‌یابد. این مقایسه یا منتهی به مقایسه میان افراد یا یکدیگر است یا در گُنه خود به مقایسه میان افعال و انتخاب‌ها باهم ختم می‌شود. در تبعیض ارزش پایه تبعیض‌ها ناشی از وزن اخلاقی و ارزشی متفاوتی است که یک نظام ارزشی به افعال و انتخاب‌ها می‌دهد. مهم‌ترین تماس تبعیض ارزش پایه با بودجه در بخش مصارف بودجه و نیز نوع چینش و ترتیب‌گذاری یا اولویت‌بندی آنهاست. در ادامه سعی بر آن است تا مورد مذکور و چگونگی حضور عدالت در آنها توضیح داده شود.

۱. علاوه بر منابع اولیه، می‌توان به حق حیات، حق آزادی (در معنای سلبی) و حق زندگی اجتماعی را نیز به عنوان مصادیق عمده مواهب اولیه نام برد.
۲. البته این سخن به معنای آن نیست که تمام بودجه باید به شکل برابر توزیع شود. به عنوان مثال بخش‌هایی از مصارف مثل حقوق و دستمزدها براساس شایستگی و میزان خدمت، حمایت‌ها براساس نیاز و سطح استضعاف و ... توزیع می‌شوند که خارج از هنجار برابری تعریف می‌شوند.

۱-۵. سرفصل مصارف بودجه

یکی از مهم‌ترین محورهای ارزیابی بودجه و فهم میزان انطباق آن با عدالت، توجه به سبد مصارف بودجه است. ارائه خدماتی چون امنیت، آموزش، بهداشت، فعالیت‌های عمرانی، خدمات قضایی و... را می‌توان یکی از مهم‌ترین پایه‌ها و توجیحات اساسی حضور دولت و ضرورت نقش‌آفرینی آن در جامعه دانست. خدمات مذکور لاجرم توأم با بار مالی و هزینه‌های متعدد برای دولت‌ها خواهد بود. این هزینه‌ها در جدول حسابداری بودجه کشور تحت عنوان مصارف دسته‌بندی می‌شوند.

اهمیت سمت مصارف تا جایی است که می‌توان آن را به‌عنوان روایتگر اصلی رویکرد دولت‌ها در کشورهای مختلف دانست. برای مثال رویکردهای نئولیبرالی تأکید بر کاهش مصارف دولت و کاهش هزینه‌های رفاهی و حمایتی دارند. در مقابل مصارفی چون هزینه‌های آموزش، بهداشت، یارانه، بیمه بازنشستگی و... در سبد مصرفی دولت‌های رفاهی، وزن بالایی دارند. دولت‌های توسعه‌گرا بخش قابل توجهی از منابع خود را به مصارف عمرانی، زیرساخت‌ها و تحقیق و توسعه تخصیص می‌دهند و دولت‌ها با رویکرد امنیتی حجم چشمگیری از منابع خود را در زمینه‌های نظامی و دفاعی به مصرف می‌رسانند.

تنوع رویکردها بدان معناست که نمی‌توان همه آنها را توأمان درست دانست و باید از میان آنها دست به انتخاب زد. اتخاذ رویکرد مناسب در حوزه مصارف و تعیین نوع و میزان آنها وابسته به ایده و خوانش ما از دولت و تکالیف او و در نقطه مقابل حقوق مردم و جامعه است. قضاوت در خصوص حالت‌های متعدد بخش مصارف بودجه وابسته به این است که ما چه پاسخی به سؤالاتی از این دست بدهیم که «دولت در قبال شهروندان خود چه تکالیفی برعهده دارد و ملزم به تأمین چه خدماتی است؟ و نیز شهروندان چه حقوقی بر ذمه دولت دارند و چه خدماتی را باید یا می‌توانند از او مطالبه کنند؟» و...

بیان فوق بدان معناست که سمت مصارف بودجه وقتی موجه و قابل دفاع است که در راستای تأمین حقوق ملت مفصل‌بندی شود و انطباق حداکثری با تکالیف و وظایف دولت داشته باشد. بدون تردید پرسش از حقوق مردم و نیز مطالبه ترسیم جغرافیای تکالیف به معنای تماس عمیق بخش مصارف بودجه با عدالت است. اتخاذ موضع صحیح درخصوص اینکه چه چیزی حق است و کدام تکالیف برعهده دولت است، با ارجاع به نظریه عدالت میسر است و اساساً طرح و پاسخ به چنین مباحثی در انحصار نظریه عدالت قرار دارد. هر میزان سرفصل و سبد مصارف تناسب و انطباق بیشتری با خدمات و حقوق ملت داشته باشد، می‌توان چنین ادعا داشت که آن بودجه در بخش مصارف عادلانه‌تر تنظیم شده است.

تحلیل سرفصل مصارف و ارزیابی آن با عینک و لنز عدالت، نیازمند توجه به سه موضوع اساسی است؛ چراکه اصلاح سرفصل‌های مصارف ساده نخواهد بود. نکته نخست آنکه بسیاری از ردیف‌های مصارف به‌دلیل تکرار در سالیان متمادی در بودجه، و نیز سیطره شیوه و فرایند «بودجه‌ریزی افزایشی»^۱ در مراحل تدوین و تصویب آن، رسوب سختی در بودجه یافته‌اند. این رسوب تا جایی پیش رفته است که این هزینه‌ها به‌صورت پیش‌فرض موجه فرض می‌شوند و بار استدلال بر دوش طرفی قرار دارد که قصد تردید در آنها داشته باشد. هزینه‌هایی در بودجه وجود دارند که در نقطه اولیه، هزینه برای آنها ضرورت داشت؛ ولی پس از گذر زمان و تغییر شرایط، آن ضرورت منتفی شده یا مأموریت مدنظر به اتمام رسیده است؛ اما ردیف مصرفی مربوطه کماکان رد پای خود را در بودجه باقی نگاه داشته است. این بدان معناست که ما در برخی مصارف، نیازمند حرکت از شیوه «بودجه‌ریزی افزایشی» به سمت شیوه «بودجه‌ریزی پایه صفر»^۲ هستیم؛ بدان معنا که در هر دوره بودجه‌ریزی از صفر شروع شود. در این روش سؤال این نیست که چقدر بودجه باید افزایش یابد، بلکه سؤال این است که آیا اساساً لزومی بر ادامه آن ردیف بودجه وجود دارد یا خیر؟ البته این امر فرایند بودجه‌ریزی را طولانی خواهد کرد. راهکار آن است که مصارف اولویت‌بندی شوند و مصارفی که از اولویت اندک برخوردارند یا حیث موقت دارند، با شیوه غیرافزایشی و بودجه‌ریزی پایه صفر، بررسی شوند. چگونگی اولویت‌بندی مصارف در بخش بعد به‌صورت مفصل

1. Incremental Budgeting
2. Zero-Based Budgeting



توضیح داده خواهد شد.

نکته دوم آنکه بودجه یکی از مهم‌ترین متغیرهای اقتصادی و سیاسی کشور است که خود و ساختار خود را به دیگر بخش‌های اجتماعی تحمیل می‌کند. به عبارتی بافت نهادی جامعه خود را در گذر زمان با ساختار بودجه تطبیق داده است. پذیرش پیوندهای نهادی میان بودجه و ساختار جامعه، به معنای ضرورت ایجاد اقتضانات تطبیق نهادی برای اصلاحات بودجه است. این امر به معنای تجویز اصلاحات در بستر تدریج است. اصلاحات بودجه باید گام‌های تدریجی معقولی را طی کند تا خود به جای تبدیل شدن به عامل اصلاح ساختارها، ناخواسته تبدیل به عامل شکست و گسست ساختارها نشود.

نکته سوم و بسیار مهم آنکه بخش‌هایی از مصارف بودجه با منافع برخی گروه‌ها گره دارند و آنها به شدت هم از بقای آن ردیف‌ها مراقبت می‌کنند و هم از مسیرهای مختلف برای پرورش دادن و پروار کردن آن ردیف‌ها می‌کوشند. فهم این موضوع بدان معناست که اقتصاد سیاسی خاصی بر بخش مصارف چنبره زده است و تغییر در جدول مصارف ساده نخواهد بود. اهمیت توجه به این موضوع را می‌توان از منظری دیگر نیز توضیح داد. مصارف بودجه به شدت متأثر از چانه‌زنی است. در فضای چانه‌زنی عموماً افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی که قدرت بیشتری در چانه‌زنی، و اتصال قوی‌تری با لابی دارند، موفق‌ترند و در دوره‌های متعدد بودجه‌ریزی، مکش بیشتری به نفع خود ایجاد می‌کنند. در نقطه مقابل صدای افراد، گروه‌ها و سازمان‌های ضعیف شنیده نخواهد شد و حتی آنها راهی به سمت اتاق‌های چانه‌زنی نخواهند یافت و به مرور نحیف و نحیف‌تر خواهند شد. این بدان معناست که وزن یافتن قدرت چانه‌زنی به مرور به عنوان عامل واگرا عمل خواهد کرد و تناسب بودجه را به نفع برخی گروه‌ها تغییر خواهد داد. تردید در برخی سرفصل‌های بودجه، به معنای دست گذاشتن روی منافع آنهاست و این قطعاً تقابل و آرایش جنگی آنها را علیه این تردیدها و اصلاح‌ها در پی خواهد داشت. آگاهی از این موضوع، تأکید بر اتخاذ تدابیر جدی، برای کاهش هزینه‌ها و ترکش‌های احتمالی اصلاح مصارف بودجه را در خود به همراه دارد.

در پایان نیاز است به این موضوع تأکید شود که توجه به سرفصل مصارف را نباید به صورت «صفر و یک» تحلیل کرد. لزوماً نمی‌توان این موضوع را در موقعیت تأیید یک سرفصل یا رد آن فرض نمود. عمده تماس این موضوع می‌تواند پیرامون تغییرات و میزان افزایش تخصیص‌ها برای هر ردیف مصرفی نقش‌آفرین باشد. آیا یک ردیف خاص ضرورتی دارد که در بودجه سال بعد تکرار شود؟ و اگر این ضرورت باقی است، آیا ضرورتی دارد که میزان تخصیص بودجه برای آن افزایش یابد؟ اگر نیاز است افزایش یابد، چه میزان باید افزایش داد؟ نسبت تغییرات سرفصل‌های مصرفی در مقایسه با یکدیگر بسیار معنادار است. اینکه کدام بخش به چه میزان باید رشد نماید، وابسته به تحلیل و ارزیابی هنجاری و ارزشی ماست. اگر مستمسک به تحلیل از منظر عدالت‌باری توجیه تغییرات نشویم، بودجه در فرایند چانه‌زنی‌ها و لابی‌ها به نفع گروه‌های ذی‌نفوذ چرخش خواهد کرد.

۲-۵. اولویت‌بندی در مصارف بودجه

اساس بودجه‌ریزی برآمده از پذیرش این واقعیت است که منابع و درآمدهای دولت محدود است. پذیرش محدودیت در سمت منابع، ضرورت اولویت‌بندی در سمت مصارف را ایجاب می‌کند. اگر علاوه بر محدودیت و سقف منابع بودجه، غیرقطعی و بعضاً موهومی بودن برخی از درآمدها را نیز در نظر داشته باشیم، ضرورت اولویت‌بندی بیشتر خواهد بود. در بند پیشین اشاره مختصری به موضوع اولویت‌بندی مصارف صورت گرفت؛ اما باید در نظر داشت که اهمیت اولویت‌بندی مصارف بیش از آن است که به عنوان راهکاری جزئی مورد توجه باشد. اولویت‌بندی غلط مصارف، فی‌نفسه می‌تواند به عنوان یکی از محورها و گلوگاه‌های مهم اخلال و ایجاد واگرایی در نظام بودجه‌ریزی از عدالت شناخته شود. از این رو پیوست عدالت باید دغدغه و نگرانی جدی در خصوص این امر مهم داشته باشد. پیچیدگی حکمرانی و نیاز به قضاوت از منظر عدالت، با پیش آمدن مسئله اولویت‌بندی، بیشتر عیان خواهد شد. این موضوع را می‌توان در قالب یک مثال ساده توضیح داد. این‌گونه فرض کنید که به دلیل شرایط سخت حفاظت از محیط زیست و خطرات ناشی

از آن، محیطان‌های کشور تقاضای افزایش حقوق دارند. توجه به وضعیت معیشتی آنها از سویی و از سوی دیگر در نظر داشتن شرایط کاری سخت در این عرصه و نیز اهمیت محافظت از محیط زیست، این خواسته را معقول نمایش داده، مطالبه افزایش حقوق آنها را موجه نشان می‌دهد. اما اگر فرض محدودیت منابع را به مثال فوق بیفزاییم و نیز در کنار مطالبه طرح شده مطالبات دیگری چون تقاضا برای افزایش حقوق معلمان آموزش و پرورش و نیز تقاضا برای افزایش حقوق بازنشستگان در نظر داشته باشیم، به سادگی نمی‌توان از معقول و موجه بودن مطالبه در مثال فوق دفاع کرد؛ چراکه اهمیت حوزه آموزش کم از اهمیت حفاظت از محیط زیست نیست یا نمی‌توان تنگی معیشت برخی از بازنشستگان را به سادگی نادیده گرفت.

در بخشی که صحبت از سرفصل مصارف به میان آمد، مسئله حذف ردیف‌های غیرموجه و مطالبات نابحق برای افزایش در بخش مصارف بود؛ اما در این بخش، بحث پیرامون اهم و مهم نمودن ردیف‌های بخش مصارف است. قضاوت در خصوص مطالبات جامعه، وقتی صرفاً با خودشان مقایسه می‌شوند، می‌تواند ساده باشد؛ اما وقتی تأمین یک خواسته به هزینه رد خواسته دیگر فرض شود، قضاوت و ارزیابی دچار پیچیدگی عمیق می‌شود و ضرورت تکیه بر نظریه عدالت برای عبور از این پیچیدگی‌ها بیشتر خواهد شد؛ چراکه تشخیص اینکه چه نیازی ضروری‌تر و عمیق‌تر است و چه حقی بنیادی‌تر و مهم‌تر، یکی دیگر از مسائل اساسی حوزه عدالت‌پژوهی بوده، هر نوع رتبه‌بندی میان نیازها و حقوق، نیازمند توجیه در دامن نظریه عدالت است. بودجه‌ریزی بر مبنای عدالت هرگز نمی‌تواند در درون خود، برای مثال، نیازهای جانی و حیاتی افراد را هم‌سطح و هم‌افق با تأمین نیازهای تفریحی بدانند، یا به‌عنوان مثالی دیگر پرداخت حق مأموریت مدیران را مقدم بر تأمین هزینه داروی بیماران صعب‌العلاج فرض کند. پیرو آن نمی‌توان جریان مالی کشور را ابتدائاً برای تأمین نیازهای غیرضروری به خط کرد و در پس آن اگر چیزی در خزانه باقی ماند، برای نیازهای جانی اقدام نمود. چنین عملکردی اگر در درون ساختار بودجه حضور داشته باشد، قطعاً خدشه بر عدالت خواهد بود. شاید ترجیح و اولویت‌بندی در مثال‌های فوق واضح باشد، اما متأسفانه در واقعیت می‌توان مواردی را مشاهده کرد که نیازهای ضروری و مهم به دلیل نبود بودجه یا تخصیص نیافتن اعتبار، هفته‌ها و ماه‌ها معطل مانده‌اند و در همان حال برای بسیاری از مصارف غیرضروری، تخصیص بودجه در جریان بوده است. این امر، یعنی ضرورت توجه به اولویت‌بندی مصارف، ضرورتی واقعی است.

اینجا نیاز است تا به یک موضوع فرایندی نیز اشاره شود. وقتی تصویب بودجه به نحوی باشد که ترتیب و ضریب اهمیت مصارف از پیش معین نشده باشد، در فرایند تخصیص، اولویت‌گذاری میان مصارف متأثر از سلايق مدیران، قدرت چانه‌زنی و لابی‌گری ذی‌نفعان خواهد شد. همین امر منجر به خروج جریان بودجه از مصالح عمومی واقعی به سمت مصالح سازمانی، گروهی و حتی فردی، و باعث فاصله میان آنچه مقصود قانون‌گذار بوده، با آنچه در عینیت تحقق یافته است، می‌شود.

همچنین نیاز است به یک موضوع دیگر نیز در فرایند تخصیص بودجه توجه داشت و آن اینکه عموماً بودجه یا به صورت بخشی یا به صورت منطقه‌ای تخصیص داده می‌شود. این موضوع باعث می‌شود رعایت اولویت‌ها دچار اختلال فرایندی شود. برای مثال، ممکن است در منطقه‌ای مصارف ضروری دچار اشکال شده باشد؛ حال آنکه در استان دیگر، مصارف با اولویت کم هم تأمین و تخصیص داده شده باشد. از این رو پیشنهاد می‌شود مصارف در مقام تدوین و تصویب براساس سه منظر «ضرورت»، «فوریت»^۱ و «ذی‌نفع»^۲ اولویت‌بندی شوند. اولویت‌بندی مصارف براساس مؤلفه «ضرورت»، در پنج سطح، در جدول ۲ تبیین شده است.

1. Necessity
2. Urgency
3. Beneficiary



جدول ۲. اولویت‌بندی مصارف از منظر ضرورت

مصارفی که عدم تأمین آنها تهدید مستقیم برای زندگی، سلامت یا امنیت ایجاد می‌کند، مثل آب آشامیدنی، تأمین داروهای اساسی و ...	مصارف حیاتی و بقا ^۱
مصارفی که برای حفظ ثبات زندگی و عملکرد روزمره ضروری‌اند؛ اما فوریت کمتری نسبت به سطح ۱ دارند، مثل بیمه سلامت یا اینترنت.	مصارف اساسی و پایدار ^۲
مصارفی زندگی را قابل تحمل‌تر یا کارآمدتر می‌کنند، اما فقدان آنها بحران ایجاد نمی‌کند، مثل دوره‌های آموزشی برای ارتقای شغلی.	مصارف توسعه‌ای و بهبود کیفیت زندگی ^۳
مصارف غیرضروری که فقط برای رفاه یا لذت تأمین می‌شوند، مثل سفر تفریحی.	مصارف لوکس ^۴
مصارفی که تأثیر قابل اندازه‌گیری بر زندگی ندارند یا صرفاً بر اساس عادت / هوس هستند، مثل تعویض مکرر خودروی شخصی یا وسایل منزل.	مصارف حاشیه‌ای یا غیرضروری ^۵

در خصوص رتبه‌بندی مصارف بر اساس ضرورت توجه به یک نکته بسیار اهمیت دارد. ضرورت مصارف هم از منظر سرفصل و ردیف مصرفی می‌تواند مورد توجه باشد و هم از منظر سطح و مقدار تخصیص در یک ردیف؛ لذا می‌توان هر مصرف را در سطوح چندگانه اولویت‌گذاری کرد. برای مثال در یک نگاه ارزیابی ناظر بر پرداخت حقوق است و در نگاه دیگر می‌توان حقوق را سطح‌بندی نمود و ضرورت‌سنجی آن را در سه سطح تا ۳۰ میلیون تومان، از ۳۰ تا ۶۰ میلیون تومان و از ۶۰ میلیون تومان به بالا انجام داد. قطعاً در این نگاه پرداخت حقوق تا ۳۰ میلیون ضرورت متفاوتی نسبت به پرداخت باقی‌مانده حقوق یک شخص از ۶۰ میلیون به بالاتر دارد. این موضوع می‌تواند در بسیاری از مصارف لحاظ شود.^۶

اولویت‌بندی دوم مصارف از منظر مؤلفه «فوریت» است. در این شکل از اولویت‌بندی ترکیبی از مهلت زمانی و عواقب تأخیر به‌عنوان معیار رتبه‌بندی در نظر گرفته می‌شود. این شکل از اولویت‌بندی در جدول ۳ در پنج سطح نمایش داده شده است:

جدول ۳. اولویت‌بندی مصارف بر اساس فوریت

مصارفی که عدم تأمین سریع آن منجر به خطر جانی، ضرر مالی غیرقابل جبران یا فروپاشی و تحمیل هزینه بالا به سیستم می‌شود. این مصارف کمتر از ۲۴ تا ۷۲ ساعت فرصت تأمین دارند.	مصارف فوری - بحرانی ^۶
مصارفی که تأخیر در تأمین آنها باعث اختلال جدی در زندگی یا کار می‌شود، اما اختلال فاجعه‌بار نیست. این نوع مصارف از یک هفته تا یک ماه زمان‌بندی دارند.	مصارف با مهلت کوتاه ^۷
مصارفی که مهلت مشخصی دارند، اما تأخیر کوتاه عواقب شدیدی ندارد. این نوع مصارف از یک تا ۶ ماه می‌توانند زمان‌بندی شوند.	مصارف زمان‌دار اما انعطاف‌پذیر ^۸
مصارفی که برای موفقیت آینده حیاتی‌اند، اما فوریت روزانه ندارند. زمان‌بندی این نوع مصارف از ۶ ماه تا چند سال می‌تواند باشد.	مصارف بلندمدت - راهبردی ^۹
مصارفی که انجام آنها مفید است، اما تأخیر یا حتی حذفشان تأثیر محسوسی ندارد. این نوع مصارف زمان‌بندی ندارند.	مصارف غیرزمان‌مند ^{۱۰}

1. Critical Survival Expenditures
2. Essential Stability Expenditures
3. Developmental/Quality of Life Expenditures
4. Luxury Expenditures
5. Marginal/Trivial Expenditures
6. البته ذکر این نکته لازمگفتنی است که تصمیم‌گیری در خصوص حقوق و دستمزدها در قانون بودجه صورت نمی‌گیرد. این موارد قوانین خاص خود را دارند؛ اما این قوانین سرریز در بودجه داشتند و مسئله‌ای درون بودجه ایجاد می‌کنند. اصلاح بسیاری از ردیف‌های بودجه باید در قوانین ناظر به آن ردیف جست‌وجو شود. اما با این وجود این، اما نمی‌توان آنها را غیر مرتبط و غیر مؤثر در بودجه فرض نمود.
7. Emergency-Critical Expenditures
8. Urgent Short-Deadline Expenditures
9. Time-Sensitive Expenditures
10. Strategic/Long-Term Expenditures
11. Non-Time-Sensitive Expenditures

اولویت‌بندی سوم براساس مؤلفه «ذی‌نفع» است. در این معیار، مصارف از دو منظر باید ترتیب‌گذاری شوند: نخست گستره و تعداد افرادی که با آن سرفصل و ردیف مصرفی درگیرند و دوم جایگاه و موقعیت فرد در طبقات اقتصادی است. هر میزان گستره و تعداد افراد بیشتر باشد، لزوماً رتبه و حساسیت آن ردیف مصرفی بالاتر خواهد بود. همچنین هر میزان مصارف متوجه طبقات پایین اقتصادی باشد، از آنجاکه به دلیل جبر و محدودیت‌های اقتصادی تحمیل شده به این طبقات، امکان فراهم کردن جایگزین و مدیریت آن مصرف برای آنها کم است، لذا نوسان در تأمین آن سرفصل مصرفی می‌تواند اثر سخت‌تری بر آنها داشته باشد؛ از این رو باید در اولویت تأمین قرار داشته باشند. برای مثال، اگر کمک‌هزینه برای اجاره مسکن را به‌عنوان سرفصلی فرض کنیم، فردی که در فقر مطلق قرار دارد، شدت نیاز بیشتری به این کمک‌هزینه دارد و اگر از او دریغ شود، او نمی‌تواند بلافاصله از منبع دیگری آن را جبران نماید. اما همین کمک‌هزینه اگر از کسی که در طبقات بالای اقتصادی قرار دارد، دریغ شود، این امکان برای او فراهم است که از منابع دیگر در مدت اندک جایگزین برای این موضوع فراهم نماید.

ترکیب اولویت‌بندی از منظر گستره جمعیتی و نیز موقعیت اقتصادی افراد می‌تواند به شکل ضرایب خاصی فرض شود. اگر ۱۰ طبقه اقتصادی فرض نماییم، می‌توان ابتدائاً برای هر طبقه یک ضریب اعتبار کرد؛ بدین شکل که بیشترین ضریب برای طبقه اول باشد و با افزایش سطح طبقات، ضریب نیز کاهش یابد. براین اساس، ضریب طبقه اول ۱۰، طبقه دوم ۹، طبقه سوم ۸، ... و طبقه دهم ۱، خواهد بود. مجموع ضرایب در کنار هم ۵۵ خواهد بود. حال اگر چتر جمعیتی یک ردیف مصرفی خاص، ۳ دهک اول جامعه را شامل شود، ضریب اولویت از منظر ذی‌نفع برای این ردیف به شکل مجموع اعداد این سه ردیف بخش بر ۵۵، که چیزی معادل ۰/۴۹ است، خواهد بود. اگر چتر جمعیتی ردیف دیگری صرفاً دهک ۸، ۹ و ۱۰ را شامل شود، ضریب این ردیف در اولویت‌بندی از منظر ذی‌نفع معادل ۰/۱ خواهد بود.

با توجه به سه مؤلفه «ضرورت»، «فوریت» و «ذی‌نفع» می‌توان تمام مصارف را اولویت‌گذاری کرد. هر میزان ضرورت مصرف و فوریت یک ردیف مصرفی بیشتر، و نیز از ضریب ذی‌نفع بالاتری برخوردار باشد، باید در اولویت بالاتر تخصیص قرار بگیرد. اولویت‌بندی فوق به‌سادگی می‌تواند در فرایند بودجه‌ریزی و توسط کسانی که پیشنهاد ردیف‌های مصرفی می‌دهند ثبت شود و در مراحل تدوین و تصویب، اولویت پیشنهادی ارزیابی و تصویب شود.

اولویت‌بندی مصارف قدرت اعمال سلیقه در مراحل تخصیص را کاهش داده، اجازه خواهد داد، منابع از مهم‌ترین و ضروری‌ترین مصارف شروع به تخصیص یابد. این امر بودجه‌بندی چندسطحی در سناریوهای مختلف در بخش منابع را ممکن خواهد نمود و کمک خواهد کرد در زمان‌هایی که بودجه با کسری مواجه می‌شود، کمترین آسیب به جامعه وارد شود.

۶. تحلیل بودجه از منظر تبعیض جبرانی

یکی دیگر از انواع تبعیض‌ها که می‌توان در دامن نظریه عدالت از روامندی آن دفاع کرد، تبعیض جبرانی است. این شکل از تبعیض را می‌توان بدین شکل تقریر کرد: «تبعیض به نفع افراد و گروه‌هایی که پیش‌تر معیار برابری علیه آنها نقض شده است، با هدف جبران ماندگار حقوق از دست‌رفته و جلوگیری از تکرار نقض برابری».

تعاملات انسانی هرگز از نقطه صفر شروع نمی‌شوند و وضعیت فعلی و دایره امکانات افراد، محصول و برآیند به‌جامانده از گذشته آنهاست. وضعیتی که افراد در آن قرار دارند، به‌شدت بر میزان قدرت افراد در تعامل و چانه‌زنی با دیگران تأثیر دارد. محرومیت‌های دیروز از مواهب اولیه، فقر امروز را رقم خواهد زد و فقر امروز مسکنت و فقر بیشتر فردا را در پی خواهد داشت؛ چراکه اسیر شدن در میان انبوهی از نیازهای اساسی و ضروری، انسان را به هزینه کردن از کرامت انسانی از سر اجبار یا اضطرار یا اکراه سوق خواهد داد.



همین عامل باعث می‌شود که او در برآیند کلی از تعاملات اجتماعی در زمره مستخدمین جامعه قرار گیرد و مدام در این سیر، سقوط قهقرايي داشته باشد. به عبارتی دارایی‌های او با شتاب مثبت و پی‌درپی به نفع دیگران مصادره خواهد شد و او مدام در تأمین نیازهای خود محتاج دیگران باقی خواهد ماند. بدین سبب انباشت تاریخی ناعدالتی‌ها عاملی برای سامان یافتن روابط ظالمانه‌تر در آینده است. آگاهی از اینکه وضعیت موجود محصول فرایندهایی در گذشته است و نمی‌توان از عادلانه بودن جزء به جزء آنها دفاع کرد، مفهوم و دامنه اصل جبرانی را توسعه خواهد داد. نابرابری‌های ساختاری و رسوب کرده در بستر زمان بدون جانب‌داری به نفع مستضعفین^۱ مرتفع نخواهد شد. مستضعفین جامعه عمده‌ترین مصداق از کسانی‌اند که در پیچ‌های توزیعی در مسیر طی شده تا به امروز، برابری در حق آنها نقض شده است. جانب‌داری از مستضعفین با هدف جبران نابرابری‌های رسوب کرده در بستر زمان، از جمله تبعیض‌های روا و موجهی است که نظریه عدالت اسلامی مدافع آن خواهد بود.^۲

بخش عظیمی از مصارف بودجه را می‌توان از منظر تبعیض جبرانی تحلیل و بررسی نمود. مصارف حمایتی که در بودجه تعریف می‌شوند، تخصیص‌ها، اولویت‌ها و سهمیه‌هایی که براساس معیار نیاز، نیازمندی و فقر در بودجه تثبیت شده‌اند. اینکه آیا مصارف و تخصیص‌های حمایتی توانسته است الزامات تبعیض جبرانی را به صورت کامل تأمین نماید یا خیر؟ آیا شیوه‌هایی که برای حمایت اتخاذ شده، توانسته است به هدف و جای خود ثابت کند یا خیر؟ و سؤالات دیگری از این دست، پرسش‌هایی‌اند که در پیوست عدالت بر بودجه در بسیاری از بخش‌ها، تبصره‌ها و ردیف‌های بودجه باید مورد توجه قرار گیرند.

۷. تحلیل بودجه از منظر کارآمدی



عدالت را می‌توان خرد و عقلانیت حکمرانی دانست که در برخی موقعیت‌ها متکفل قضاوت اهداف و اولویت‌بندی آنها و در برخی موقعیت‌ها متکفل قضاوت پیرامون ابزار و شیوه به کار گرفته شده برای تحقق اهداف است. کارآمدی و عملکرد بهینه معیار و هنجار اساسی عدالت در زمینه قضاوت پیرامون ابزارها و شیوه‌های تحقق اهداف است. کارآمدی به معنای استفاده بهینه از منابع (مالی، انسانی، زمان و...) برای دستیابی به بهترین نتایج ممکن است. به عبارت دیگر، کارآمدی زمانی محقق می‌شود که با حداقل ورودی‌ها (هزینه‌ها، نیروی کار، زمان) بیشترین خروجی (نتایج مطلوب) به دست آید.

نمونه‌های بسیاری از ناکارآمدی‌ها را در بودجه می‌توان نام برد؛ طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ناتمام، مثل سدها، بیمارستان‌ها، جاده‌ها و... یکی از بارزترین نمونه ناکارآمدی در ساختار بودجه‌ریزی کشور است. برخی از طرح‌های عمرانی بیش از بیست سال است که به صورت نیمه‌کاره رها شده‌اند. این طرح‌ها عموماً یا به دلیل برنامه‌ریزی غیرواقع‌بینانه یا تغییر دولت‌ها و اولویت‌های سیاسی و تخصیص نامناسب بودجه معطل و نیمه‌کاره رها شده‌اند و نمایشی از ناکارآمدی و شکست حکمرانی را در انظار عمومی پدید آورده‌اند. نمونه دیگر از ناکارآمدی در بودجه، تخصیص غیرهدفمند و توزیع ناعادلانه یارانه‌هاست. از این دست می‌توان به یارانه بنزین و گازوئیل اشاره داشت که توزیع غیرهدفمند آن باعث بهره‌گیری بیشتر طبقات مرفه نسبت به طبقات مستضعف جامعه شده یا بی‌توجهی به جوانب پیرامونی آن، باعث شده است بخشی از این منابع سر از قاچاق درآورند. همچنین می‌توان به یارانه آرد و نان اشاره داشت که یا با اسراف مواجه است یا با قاچاق. البته قصد آن نیست که در این موضوع عملکرد را صد درصد خطا و غیربهینه توصیف کنیم؛ اما

۱. فرد مستضعف به معنای فرد ضعیف نیست؛ چون به باب استفعال برده شده، به معنای کسی است که او را به ضعف کشانده و در بند و زنجیر کرده‌اند. به عبارتی عدم توان و عدم استعداد فرد عامل ضعف او نیست؛ بلکه این ضعف بر او از سوی دیگران تحمیل شده است. همچنین باید توجه داشت که استضعاف در بیان قرآن صرفاً اقتصادی نیست و حوزه‌های فکری، سیاسی و فرهنگی را نیز شامل می‌شود. حتی می‌توان گفت در ادبیات قرآنی بیشتر بر استضعاف سیاسی و فرهنگی تأکید شده است تا اقتصادی.

۲. در این خصوص نیاز است اشاره به مفاهیمی چون «تبعیض مثبت» (Positive Discrimination) و «اقدام مثبت» (Affirmative Action) داشته باشیم که ذیل آنها سیاست‌هایی مشابه با اصل جبرانی پی‌جویی می‌شود. از این دست سیاست‌ها می‌توان اولویت قرار گرفتن فقرا و سیاست‌های رفع فقر یا سیاست‌های حمایتی از حقوق زنان و رنگین‌پوست‌ها را نام برد. نکته قابل تذکر آن است که آنچه ما از تبعیض جبرانی مدنظر داریم، خصوصاً با پیوندی که این اصل با مفهوم استضعاف دارد، در دو عبارت «تبعیض مثبت» و «اقدام مثبت» لحاظ نشده است؛ لذا عبارت تبعیض جبرانی را مناسب‌تر می‌دانیم.

دقت در جوانب و حواشی این نوع هزینه‌ها گواه بر آن است که ساختار فعلی نیازمند اصلاح است و باید برای افزایش ضریب ثابت و کارآمدی، تغییراتی در شیوه توزیع یارانه‌ها پدید آورد.

عدالت می‌تواند با عینک کارآمدی، بسیاری از هزینه‌های جاری در دستگاه‌ها را نیز به نقد و چالش بکشد. دستگاه‌های اداری کشور آغشته به هزینه‌های غیرضروری‌اند که این هزینه‌ها وقتی در سطح کشور ملاحظه شوند، در مجموع ارقام بسیار بالایی را شامل می‌شوند. در بخش حقوق پرداختی نیز، که یکی از بزرگ‌ترین سرفصل هزینه‌هاست، اگر دقت شود، عملکرد کارکنان بعضاً نسبت به دریافتی بهره‌وری کمی دارد. اتخاذ شیوه‌های مناسب و عادلانه برای افزایش بهره‌وری کارکنان می‌تواند یکی از موضوعات اساسی در تحلیل از منظر کارآمدی باشد.

آنچه در خصوص تحلیل بودجه از منظر کارآمدی، باعث افزایش پیچیدگی آن می‌شود، درک این موضوع است که نمی‌توان صرفاً با توجه به هدف، ابزار اتخاذ شده را توجیه کرد. هدف یک بُعد از مشروعیت ابزار است نه تمام آن و نمی‌تواند به‌تنهایی توجیه‌کننده شیوه و ابزار اتخاذ شده باشد. هنجار کارآمدی باید در بافت دیگر معیارهای عدالت تحلیل و قضاوت شود تا آن را از سیاستی بی‌روح و ماشینی به سیاستی انسانی تبدیل نماید. این موضوع پیچیدگی موضع‌گیری در خصوص آن را به شدت افزایش می‌دهد.

۸. تحلیل بودجه از منظر تبعیض عمومیت

تبعیض عمومیت یکی دیگر از تبعیض‌هایی است که می‌توان در شرایطی خاص از روامندی آن دفاع کرد. این تبعیض ناظر به موقعیت‌هایی است که در آن حقوق دو گروه اقلیت و اکثریت در تزاخم با یکدیگر است. به‌عنوان مثال، این دست‌موقعیت‌ها می‌تواند به وضعیتی اشاره داشت که برای تأمین منافع عمومی، نیاز است تا جاده‌ای ساخته شود و در این مسیر زمین‌هایی وجود دارد که تحت مالکیت خصوصی قرار دارند. در این مقام، تزاخم بر سر حق تصرف و انتفاع از زمین بوده و حقوق اقلیت با منافع عمومی در تزاخم قرار گرفته است. در چنین شرایطی، اگر راه دیگری برای حل این تزاخم وجود نداشته باشد، عدالت جانب منافع عمومی را می‌گیرد. البته این بدان معنا نیست که حقوق سمت اقلیت پایمال شود؛ اقتضای عدالت آن است که به‌شکل منصفانه حقوق آنها از منابع عمومی جبران گردد.

این نوع تبعیض متفاوت از مقابله با ویژه‌خواری‌ها و رانت‌جویی‌های برخی افراد و گروه‌هاست. در چنین موقعیت‌هایی، آنچه افراد با ویژه‌خواری در پی به‌دست آوردن آن‌اند، اساساً حقی مشروع نیست و در واقع به‌صورت نامشروع درصدد تصاحب چیزی‌اند. اما در تبعیض عمومیت، صحبت از تزاخم میان حقوق مشروع افراد است. در مثال فوق، فرض بر آن است که فرد به‌صورت مشروع مالک زمین مورد بحث است.

همچنین باید تأکید ویژه داشت که تبعیض عمومیت وقتی می‌تواند مورد استناد قرار بگیرد که حقوق متزاخم از یک جنس باشند. اگر حقوق هم‌جنس نباشند، حل تزاخم از عهده تبعیض عمومیت خارج است و باید ذیل تحلیل مبتنی بر تبعیض ارزش پایه حل‌وفصل شود. برای مثال، اگر حق حیات در سمت گروه اقلیت با حق اقتصادی و مالی گروه اکثریت در تزاخم باشد، نمی‌توان رأی به نفع اکثریت داد.

از این گفتار مشخص است که روامندی تبعیض عمومیت در شرایطی قابل قبول، و اعمال آن نیز منوط به رعایت شرایط و الزامات خاصی است. پیوست عدالت باید بودجه را از منظر تبعیض عمومیت رصد، و موقعیت‌های آن را احصا نماید و از منظر شرایط و الزامات، آن را به‌نحو کامل بررسی و روامندی اعمال آن را واکاوی کند.



۹. تحلیل بودجه از منظر عدالت تأمینی



در یک بخش‌بندی کلان، عدالت اجتماعی را به «عدالت توزیعی» و «عدالت صیانتی» می‌توان بخش نمود. عدالت توزیعی تمرکز بر توزیع خیرات اجتماعی و تعیین تکالیف و حقوق افراد در قبال هم دارد و درصدد پاسخ به این سؤال است که «چه چیزی باید سهم چه کسی باشد؟» عدالت صیانتی ناظر بر مرحله بعد از تعیین تکالیف و حقوق، و معطوف به شرایط، فرایندها و اقداماتی است که هدف از آن حفظ و صیانت از حقوق تعریف شده برای آحاد جامعه است. در بخش‌های پیشین، ذیل معیارهای برابری و تبعیض‌های روا، مباحث عمدتاً پیرامون عدالت توزیعی و چگونگی تعیین حقوق و تکالیف گردش بود؛ اما تصویر عدالت تکمیل نخواهد شد، مگر آنکه بعد صیانتی آن نیز مورد توجه باشد. عدالت صیانتی در سه بخش «عدالت تأمینی»، «عدالت ترمیمی» و «عدالت جزایی» قابل بحث است.

عدالت تأمینی که موضوع بحث این بخش است، بر الزامات و شرایط مورد نیاز برای حفظ حقوقی که افراد در اختیار دارند، معطوف است. بودجه باید از منظر تأمینی نیز پایش شود. هر آنچه باعث شود حقوق مکتسبه جامعه در مخاطره قرار گیرد، نقض عدالت تأمینی است و پیوست عدالت باید بودجه را از این منظر ارزیابی، و وضعیت عدالت تأمینی را رصد نماید. عمده گلوگاه‌های بودجه، که عدالت تأمینی را دچار چالش می‌نمایند، شامل «وابستگی در بخش منابع»، «وابستگی در بخش مصارف»، «کسری بودجه در مجموع درآمدها و مصارف» و «کسری‌ها و مازادهای درونی بودجه» است. در ادامه سعی خواهد شد سرفصل‌های مذکور به صورت مجزا تبیین شوند.

۱-۹. وابستگی در بخش منابع

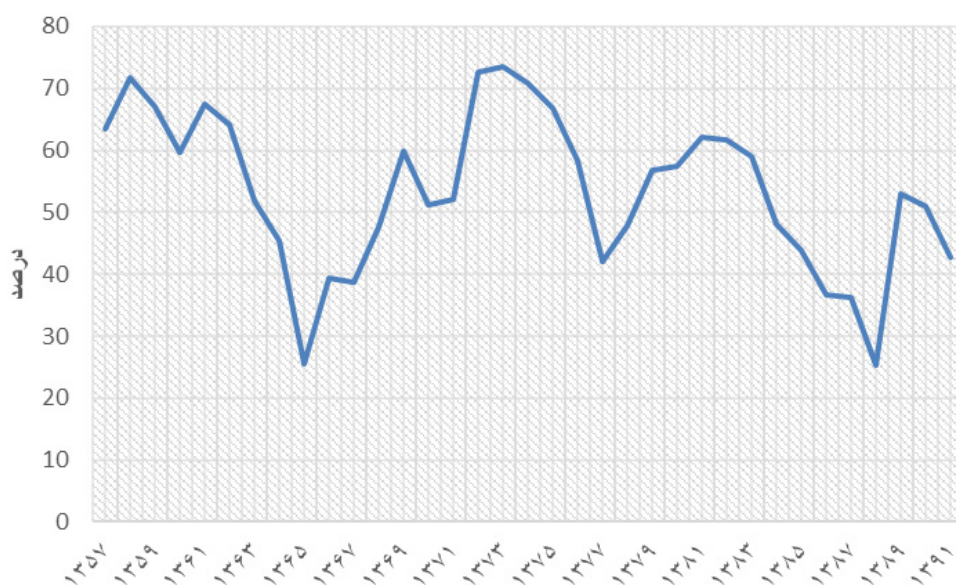
بودجه دولت در ایران از مشکلات ساختاری متعددی رنج می‌برد. برخی از این مشکلات در خصوص عدالت تأمینی است و بستر نقض گسترده حقوق مردم و تحمیل هزینه‌های گزاف به زندگی و معیشت آنها می‌شوند. یکی از ضعف‌های ساختاری و بنیادین بودجه، که البته محدود به بودجه نیست و ضعف اقتصاد کشور در سطح کلان است، درگیر بودن آن با صورت‌های متعدد «وابستگی اقتصادی»^۱ است. در ادبیات توسعه و اقتصاد سیاسی، وابستگی به معنای ساختاری است که در آن حیات اقتصادی و سیاسی یک کشور مشروط به توسعه و گسترش اقتصاد کشور دیگری شده باشد. البته مشروط شدن صرفاً به معنای تحمیل خارجی نیست؛ بلکه می‌تواند شامل صورتی از مفصل‌بندی ساختاری و پویایی اجتماعی خاص در داخل کشور باشد و گروه‌های داخلی مثل نخبگان و طبقات اجتماعی در بازتولید وابستگی و بقای آن نقش ایفا کنند [۴]. وابستگی اقتصادی به‌عنوان چشم‌اسفندیار اقتصاد ایران عمل کرده و همواره بستری برای سوءاستفاده دشمن از آن شده است. دشمن برای مقابله با رویکردهای عدالت‌خواهانه جمهوری اسلامی در سطح بین‌الملل، جنگ اقتصادی عظیمی را علیه ایران به راه انداخته است. در این جنگ توانسته با خیمه زدن بر گلوگاه‌های وابستگی، با تحمیل تورم‌های تصنعی، معیشت قشر مستضعف جامعه را به گروگان گیرد و از یک سو نظام را تحت فشار قرار دهد و از سوی دیگر با فشار بر معیشت مردم، خصوصاً طبقات مستضعف جامعه، سعی کند تا آنها را علیه جمهوری اسلامی بشوراند. مهم‌ترین وابستگی اقتصادی کشور، که بیشترین انعکاس را در بودجه عمومی دارد، وابستگی معنادار آن به «درآمدهای نفتی» و وابستگی به «دلار و چرخه آن» است.

برای فهم میزان وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی، به‌عنوان نمونه می‌توان سهم درآمدهای نفتی در بودجه کشور را در سال‌های پس از انقلاب مدنظر قرارداد. مبتنی بر داده‌های بانک مرکزی، مجموع درآمدهای دولت در سال ۱۳۵۷، ۹/۱۵۹۸ میلیارد ریال بوده که به میزان ۲/۱۰۱۳ میلیارد ریال آن، از طریق درآمدهای نفتی تأمین شده است. همان‌طور که در شکل ۱ مشهود است،

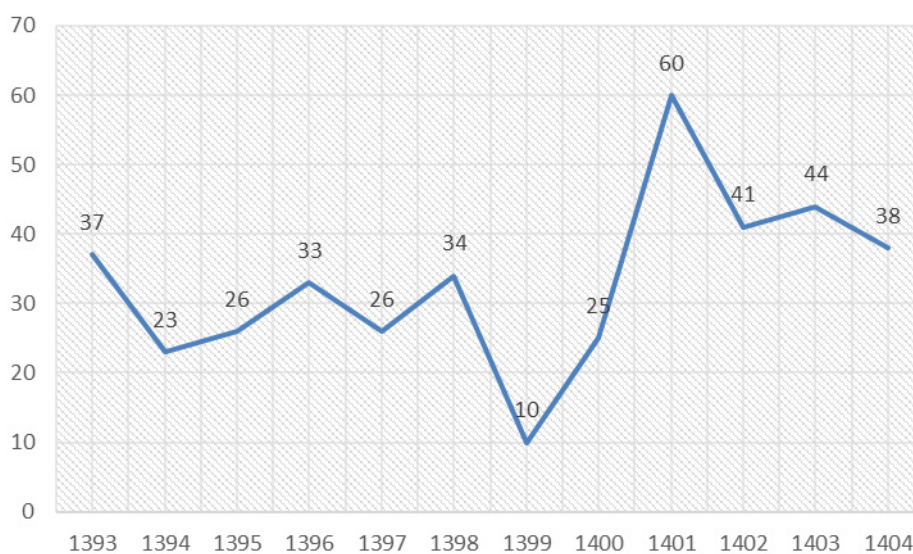
1. Economic Dependency

در ابتدای انقلاب وابستگی مستقیم بودجه عمومی به نفت ۶۳٫۳ درصد بوده است. این رقم در سال ۱۳۹۰ (سال قبل از تحریم‌های اقتصادی آمریکا) ۵۰ درصد بوده است و نشان از بی‌توجهی به این نقیصه ساختاری طی مدت ۳۳ ساله دارد. پس از اعمال تحریم‌ها به صورت قهری مقدار وابستگی کاهش یافت؛ اما متأسفانه به مرور باز به سهم سابق نزدیک شد. همان‌طور که در شکل ۲ نیز نمایش داده شده است، وابستگی به نفت در عملکرد بودجه در سال‌های ۱۴۰۱، ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ به ترتیب ۶۰، ۴۱ و ۴۴ درصد بوده و این رقم در قانون بودجه ۱۴۰۴، ۳۸ درصد برآورد می‌شود.

شکل ۱. نمودار سهم درآمدهای نفتی در منابع بودجه عمومی کشور از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۱ [۸]



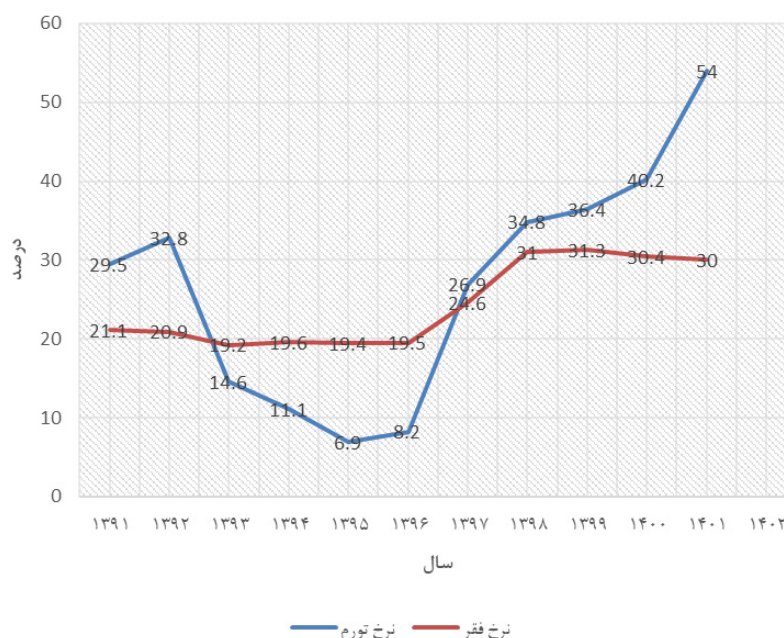
شکل ۲. نمودار سهم درآمدهای نفتی در بودجه عمومی کشور [۵]





سهم بالای درآمدهای نفتی در بودجه عمومی، منجر به معنادار و شدید شدن آثار تحریم نفتی آمریکا علیه ایران شده است. همین امر وضعیت اقتصادی کشور را از ابتدای دهه ۱۳۹۰، به شدت در چالش فرو برد. اوج تحریم‌های نفتی پس از سال ۱۳۹۶ و خروج آمریکا از برجام رخ داد؛ به نحوی که فروش نفت به شدت محدود شد و آثار آن به صورت تورم و افزایش فقر (به عنوان یکی از بارزترین مظاهر بی‌عدالتی) در سال‌های پس از ۱۳۹۶ به اقتصاد کشور تحمیل شد. آثار ضدعدالتی تحریم‌های اقتصادی در شکل ۳ به تصویر کشیده شده است. نرخ فقر پس از سال ۱۳۹۶، که همراه با خروج آمریکا از برجام و تشدید تحریم‌های اقتصادی بود، از ۱۹٫۵ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۳۱ درصد در سال ۱۳۹۸ افزایش داشته و به عبارتی نرخ فقر تحمیلی به ایران بیش از ۵۰ درصد رشد داشته است. همچنین تورم از ۸٫۲ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۵۴ درصد در سال ۱۴۰۱ افزایش یافته است. فقر تحمیلی مورد اشاره ریشه در وابستگی اقتصاد ایران و به خصوص بودجه به درآمدهای نفتی دارد. اهمیت این موضوع در آن است که غفلت از وابستگی به معنای احتمال تکرار آن در اقتصاد کشور و نیز بقای آثار آن در طول زمان است.

شکل ۳. نمودار نرخ تورم [۶] و نرخ فقر [۷] سالیانه از سال ۱۳۹۱ تا ۱۴۰۱



باید توجه داشت که آثار منفی وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی و نقض گسترده عدالت و ضربه به معیشت مردم، صرفاً به دلیل سوءاستفاده دشمن از این نقص اساسی اقتصاد نیست؛ بلکه این وابستگی فی‌نفسه محملی برای تخریب اقتصاد و فشار بر معیشت مردم است. بررسی نقش نفت در بودجه در سال‌های گذشته پرده از تلاطم و نوسان بالای این بخش از درآمدها برمی‌دارد. تلاطم و افت‌وخیز چشمگیر درآمدهای نفتی منجر به از دست رفتن ثبات در بودجه شده و برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌پذیری را از آن سلب کرده است. همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده شد، درصد وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی در سال‌های مختلف تلاطم زیادی داشته و تا پیش از اعمال تحریم‌ها، کمترین مقدار برای آن در سال ۱۳۶۵ به میزان ۲۵٫۴ و بیشترین آن در سال ۱۳۷۲ به میزان ۷۲٫۵ درصد ثبت شده است [۸]. هرچند درصد وابستگی به نفت در سال‌های پس از تحریم کاهش یافته است، نوسان آن ادامه‌دار بوده و همان‌طور که در شکل ۲ نمایش داده شده، از وابستگی ۱۰ درصد تا ۶۰ درصد افت‌وخیز داشته است.

وابستگی به منابع نفتی، به واسطه ناپایداری قیمت جهانی نفت، بی‌ثباتی در حجم فروش و نیز نوسان شدید در نرخ ارز، بخش منابع بودجه را پرتلاطم و پرنوسان کرده است. از آنجاکه ساختار بودجه نسبت به نوسان بخش درآمد منفعل است، هم در شرایطی که

درآمد به‌طور چشمگیر افزایش می‌یابد و هم در شرایطی که درآمد افت می‌کند و پایین می‌آید، به‌واسطه آثار مخرب، نمودهایی از بی‌عدالتی در کشور رسوب می‌یابد. افزایش درآمدهای نفتی به‌دلیل پدیده‌ای به نام «بیماری هلندی»^۱ تورم را به کشور تحمیل می‌کند و در سوی دیگر کاهش درآمدها به‌دلیل تحمیل کسری بودجه در شکل دیگری کشور را دچار تورم می‌نماید. هر برای مقابله با آثار تخریبی نوسانات ناشی از قیمت و درآمدهای نفتی، در سال ۱۳۸۹ و به‌موجب ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور، صندوقی به‌نام صندوق توسعه ملی تأسیس شد؛ اما این صندوق به‌واسطه تحریم‌های اقتصادی و برداشت‌های مکرر دولت‌ها از آن و نیز نبود اهتمام دولت‌ها به تنظیم رابطه مالی دولت با بخش نفت، نتوانسته است به‌طور کامل، بار نوسانات ناشی از درآمدهای نفتی را در خود هضم کند و مانع از سرایت آنها به اقتصاد کشور شود.

وابستگی در بودجه صرفاً محدود به درآمدهای نفتی (حجم فروش و قیمت جهانی نفت) نبوده و در شکل وابستگی به «دلار» نیز در بودجه امتداد یافته است. وابستگی بودجه به دلار شعبه‌های متعددی دارد: اول آنکه بخش مهمی از درآمدهای سمت بودجه به دلار است و حتی اگر به دلار هم نباشد، ارزش‌گذاری در مقام تبدیل یوان/ریال یا روبل/ریال یا ارزهای دیگر، به‌عنوان نرخ تبدیل عمل می‌کند. لذا نوسانات نرخ ارز به‌شدت در این تبدیل‌ها اختلال ایجاد می‌نماید. بخش عمده‌ای از واردات، خصوصاً کالاهای اساسی، با دلار انجام می‌شود. سهم قابل توجهی از ذخایر ارزی کشور هنوز به دلار است و این باعث اینرسی و مانایی وابستگی به دلار در مبادلات خارجی می‌شود. نرخ ارز در بودجه یکی از مهم‌ترین شاخص‌های نظام بودجه‌بندی است. هر رقمی که برای آن انتخاب شود، کل بودجه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همه این موارد و موارد دیگری از این دست که اشاره نشد، نشان از حضور و نقش پررنگ دلار در نظام بودجه‌ریزی ما دارد. همین وابستگی‌ها منجر به آن شده است که دشمن علاوه‌بر تحریم نفتی، تحریم مالی و حذف از مکانیسم «چرخه دلار»^۲ را نیز در دستور کار خود قرار دهد و از این طریق، هم درآمدهای بودجه را، از آنجاکه عموماً وابسته به دلار بودند، دچار چالش کند و هم تجارت خارجی کشور را هدف تهاجم اقتصادی خود قرار دهد. در حال حاضر، پس از اعمال تحریم‌های آمریکا علیه ایران در زمینه چرخه دلار و دسترسی به منابع ارزی در خارج از کشور، به‌طور قهری وابستگی به آنها نسبت به سابق کمتر شده، ولی هنوز درصد عظیمی از بودجه تحت تأثیر دلار و نوسانات و چالش‌های آن است.

یکی دیگر از آثار تخریبی بسیار مهم وابستگی، اختلال در قدرت حکمرانی کشور و مصادره نمودن اراده ملی، به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین حقوق ملت، توسط دشمنان است. وجود عناصر وابستگی را می‌توان از جمله عوامل اصلی تحقق نیافتن برنامه‌های توسعه و شکست اهداف بودجه‌ای در کشور دانست؛ چراکه با افزایش درجات و سطح وابستگی، عناصر و عوامل مؤثر در نتایج برنامه‌ریزی‌ها که خارج از کنترل و اختیار حکمرانان و مدیران کشور است، افزایش می‌یابد. تغییرات در این عوامل به‌سادگی می‌تواند نتیجه تلاش‌های چندساله در کشور را خنثی کند و حتی آنها را به استخدام خود درآورد و تبدیل به اثر منفی نماید. وابستگی و نداشتن استقلال علاوه‌بر اختلال در حکمرانی کشور، عاملی است برای خروج مردم از حکمرانی. مردم‌سالاری و مردمی بودن یکی از اصول کلان نظریه عدالت است. استقلال به‌معنای «آزادی ملت و حکومت از تحمیل و زورگویی قدرت‌های سلطه‌گر جهان است» [۳۳]. مقصود از آزادی ملت، داشتن اراده و امکان برای تعیین سرنوشت خویش است و بدون تردید وابستگی نافی آن است. با فهم معنای دقیق استقلال و مردم‌سالاری می‌توان چنین بیان داشت که مردم‌سالاری دینی محقق نمی‌شود، مگر با برقراری استقلال همه‌جانبه در کشور. اگر بگوییم تمام مشکلات اقتصادی کشور، که فقر نیز یکی از آنهاست، ریشه در حذف مردم از اقتصاد دارد، ادعای گزافی نیست. حذف اراده مردم از ترسیم سرنوشت خود، بزرگ‌ترین خیانت به یک ملت است و وابستگی ام‌الخبائث حکمرانی و سیاست‌ورزی است.

گفتنی است که وابستگی و زیر سؤال رفتن استقلال اقتصادی فقط محدود به نفت و دلار نیست. استقلال می‌تواند به‌دلیل وابستگی به یک کالا، به یک کشور، به یک شخص، به یک شرکت، به یک بخش اقتصادی یا... نقض شود. برای مثال، اشکال مختلف انحصار در

1. Dutch Disease
2. U-turn



بخش‌های اقتصاد، ناقض استقلال در معنای واقعی آن است. هر اراده‌ای که بتواند با قدرت خود، مردم را از تسلط بر سرنوشت خود محروم نماید، شکلی از نقض استقلال است. این امر به‌وضوح در اشکال مختلف انحصار رخ می‌دهد. اقتصاد ایران می‌توانست سال‌ها پیش با تأکید بر اصل «استقلال اقتصادی»، درجات وابستگی خود به نفت و دلار را کاهش دهد و خود را از چنین آسیبی مصون نگاه دارد. اما متأسفانه با وجود طرح شعار استقلال اقتصادی در متن انقلاب اسلامی و تأکیدات مکرر امامین انقلاب بر پی‌جویی این اصل، دولت‌های مختلف نسبت به آن غفلت کرده‌اند. اثر این غفلت منتهی به قرار گرفتن معیشت مردم، خصوصاً قشر مستضعف جامعه، زیر سیل تهاجمات جنگ اقتصادی شده است. شایان ذکر است که با آگاهی از نقص فوق و سوءاستفاده دشمن از آن، بند «۱۳» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، صراحتاً به مقابله با ضربه‌پذیری در آمد حاصل از صادرات نفت و گاز اشاره نموده است. [۳۲] راهبرد اساسی دولت برای کاهش تورم و افزایش توان حکمرانی به‌منظور خدمت به معیشت مردم، پی‌جویی آرمان استقلال، به‌عنوان پدافند اقتصادی، و مقابله با حفره‌های انحصار اقتصادی، ذیل یک برنامه راهبردی و کلان است. هر میزان درجات استقلال اقتصادی افزایش یابد، قدرت و توان دولت در کنترل تورم افزایش خواهد یافت و در پیشبرد برنامه‌های رفاهی و مقابله با فقر موفق‌تر خواهد بود.

با توجه به این توضیحات، روشن است که چرا باید در پیوست عدالت، تغییر در درجات وابستگی در لایه‌ها و ابعاد مختلف بودجه، دغدغه مهمی فرض شود. الزامات عدالت تأمیننی ایجاب می‌کند که بودجه از منظر وابستگی به‌طور مداوم و سالیانه رصد و پایش شود و هر نوع حرکت در راستای عمق یافتن آن، از پیش شناسایی و خنثی گردد.

۲-۹. وابستگی در بخش مصارف

یکی دیگر از موارد اساسی که می‌تواند تماس معناداری با عدالت تأمیننی داشته باشد، امنیت در حوزه مصرف و نوع مواجهه با چالش‌ها و مخاطرات نهفته در این بخش است. لبه تیز و فشار اساسی در این موضوع بیشتر بر تأمین کالاهای اساسی، ضروری و راهبردی قرار دارد. مقصود از امنیت مصرف دسترسی پایدار، کافی و مقرون‌به‌صرفه به کالاهایی چون آب، گندم، برنج، انرژی، مسکن، دارو، حمل‌ونقل عمومی و... است.

عوامل متعددی می‌توانند چالش و مخاطره را به سمت مصرف بودجه تحمیل نمایند. برای مثال در خصوص مواد غذایی می‌توان به خشک‌سالی و تغییرات آب‌وهوا، وابستگی معنادار به واردات و موضوعاتی مثل احتکار در چرخه توزیع آنها اشاره نمود. در خصوص انرژی می‌توان به کاهش عرضه، فرسودگی شبکه برق، افزایش مصرف در برخی فصل‌های سال و... اشاره داشت. در خصوص موضوعی به نام مسکن می‌توان به سوداگری یا تورم قیمت مصالح اشاره نمود. به‌هرروی هر کدام از موضوعات مذکور می‌تواند جامعه را در سطح گسترده وارد چالش امنیت مصرف نماید و دولت باید نسبت به این مقوله حساس باشد و دغدغه در خصوص امنیت بخش مصرف را در بودجه انعکاس دهد.

همچنین می‌توان ذیل این سرفصل به هزینه‌های مستقیم مرتبط با امنیت ملی و نیز تقویت بُعد نظامی کشور اشاره داشت. این مقوله به تجربه جنگ دوازده‌روزه و نیز افزایش تهدیدات، اهمیت بیشتری گرفته است. بودجه نمی‌تواند نسبت به تحولات حوزه امنیتی خنثی باشد. غفلت از این موضوع ممکن است منجر به لگدمال شدن و نقض حقوق اساسی آحاد جامع شود. کما اینکه در جنگ اخیر، تعداد زیادی از شهروندان جان خود را از دست دادند و بسیاری با تخریب منزل و اموال مواجه شدند.

نوع مواجهه بودجه با چالش‌های بخش مصرف و چگونگی رعایت الزامات و اقتضائات عدالت تأمیننی در این بخش، یکی دیگر از گلوگاه‌هایی است که پیوست عدالت باید از نظرگاه نظریه عدالت به آن توجه داشته باشد و از بودجه درباره آنها استنتاج نماید.

۳-۹. کسری بودجه در مجموع درآمدها و مصارف

کسری بودجه^۱ به وضعیتی اشاره دارد که هزینه‌ها و پرداخت‌های دولت در یک دوره مشخص (معمولاً یک سال مالی) از درآمدها و دریافت‌های آن بیشتر باشد. از آنجاکه علاوه بر کسری در مجموع درآمدها و مصارف، کسری‌های دیگری نیز در بودجه وجود دارد و لازم است آثار ضدعدالتی بودجه در آنها نیز تبیین شود؛ لذا این شکل از کسری را با این قید، که مقصود کسری در مجموع درآمدها و هزینه‌هاست، توضیح داده می‌شود.

پیش از آغاز بحث، گفتنی است که کسری بودجه همیشه ضدعدالت نیست و در شرایطی می‌تواند به‌عنوان سیاست مالی با اهداف سیاستی موجه از منظر عدالت عمل نماید. برای مثال، می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تحریک تقاضا و رشد اقتصادی عمل نماید و اقتصاد را از رکود خارج کند. یا می‌تواند تأمین‌کننده منبع مالی طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای باشد یا به‌عنوان چتری برای صیانت از سطوحی از رفاه برای طبقات پایین اقتصادی به‌کار گرفته شود. با این حال، قضاوت در خصوص مثبت یا منفی بودن آثار کسری بودجه، وابسته به عوامل خاصی است. از جمله آنکه سیاستگذار برای رسیدن به اهداف فوق به‌صورت فعالانه کسری بودجه را در ساختار سیاست‌های مالی و اقتصادی تعبیه می‌کند یا آنکه در مقابل آن در انفعال بوده و این کسری به اقتصاد کشور تحمیل شده است؟ همچنین وابسته به آن است که کسری بودجه به‌عنوان یک سیاست یا یک اتفاق موقت است یا به‌رخدای مکرر و مزمن در طی سالیان متمادی تبدیل شده است؟ همچنین وابسته به آن است که میزان و حجم کسری چه مقدار بوده است و اقتصاد کشور تا چه درصدی از کسری را با اثر مثبت پاسخ می‌دهد و در مقابل چه حجمی از آن وارد مرز شکنندگی خواهد شد؟ و نیز وابسته به آن است که دولت برای تأمین هزینه چه بخش‌هایی و چه مصارفی به استقبال کسری رفته است؟ و در نهایت و شاید مهم‌تر از این موارد، وابسته به آن است که کسری بودجه به چه شکل مدیریت شده و با چه منابعی پوشش داده شده است؟

کسری بودجه اگر به اقتصاد تحمیل شود یا فاقد دیگر شرایط ذکر شده در بند پیشین باشد، می‌تواند تبدیل به یکی از عوامل اخلاقی در نظام اقتصادی کشور شود. اگر کسری بودجه از طریق استقراض از بانک مرکزی (چاپ پول) تأمین شود، به افزایش نقدینگی و تقاضای کل منجر می‌شود و در صورتی که با افزایش عرضه کالاها و خدمات همراه نباشد، باعث تورم فزاینده می‌گردد. تورم از جمله مهم‌ترین عواملی است که با افزایش هزینه معیشت، ناترازی میان هزینه‌ها و درآمد قشرهای مستضعف جامعه را تشدید می‌نماید. در واقع تورم عاملی است که با افزایش قیمت کالاها، آنها را از دسترس طبقات پایین دورتر و دورتر می‌نماید. به عبارتی، می‌توان تورم را شکلی از بازی مجموع صفر دانست که با اخذ مالیات پنهان از فقرا و واریز آن به حساب اغنیا باعث افزایش شکاف طبقاتی می‌شود. تورم بالا علاوه بر اثر منفی مستقیم بر کاهش رفاه طبقات مستضعف جامعه، با تشدید رکود و سوق دادن سرمایه به فعالیت‌های غیرمولد، به‌طور غیرمستقیم نیز منجر به تنگی معیشت اقشار مستضعف می‌شود. تورم بالا، قدرت برنامه‌ریزی را از سرمایه‌گذاران سلب، و آنها را از ورود به حوزه‌های تولیدی منع می‌کند. در کنار این، با ایجاد جذابیت در فعالیت‌های سفته‌بازانه در بازارهایی چون مسکن، دلار، طلا، خودرو و... باعث کوچ بخش عمده‌ای از سرمایه‌ها از بخش مولد به فعالیت‌های غیرمولد می‌شود. این امر علاوه بر آنکه شتاب تورم را افزایش می‌دهد، به‌مرور در قالب کاهش تقاضا برای نیروی کار، رنج بیکاری را به بسیاری از افراد ضعیف جامعه تحمیل می‌نماید. متأسفانه اقتصاد ایران از تورم بالا و مزمن رنج می‌برد و در سال‌های اخیر در میان ۱۰ کشور اول در نرخ تورم در دنیا قرار داشته است [۹]. متوسط تورم سالیانه برای سال‌های پس از انقلاب چیزی نزدیک به ۱۹.۳۶ درصد بوده است.^۳ همان‌طور که در شکل ۳ نمایش داده شده است، در سال ۱۳۹۶، با خروج آمریکا از برجام و تشدید تحریم‌ها، تورم گسترده‌ای به کشور تحمیل شده و پیرو آن تورم و با عاملیت آن به‌عنوان واسطه اثر، فقر در جامعه شروع به افزایش کرده است.

1. Budget Deficit
2. Zero-Sum Game

۳. محاسبه شده براساس آمار تورم سالیانه صندوق بین‌المللی پول (IMF).



کسری بودجه را از منظر عدالت میان‌نسلی^۱ نیز می‌توان بررسی کرد. عدالت میان‌نسلی در بودجه بدان معناست که با بخش‌بندی جمعیت فعلی به جمعیت‌های سنی، انتفاع از تصمیمات مالی و کسری بودجه نصیب برخی جمعیت‌ها شود و در مقابل بار سنگین آن بر دوش گروه‌های سنی دیگر باشد. عموماً این توزیع به ضرر گروه‌های جمعیتی با سنین پایین رخ می‌دهد. کسری بودجه می‌تواند با انباشت بدهی برای نسل‌های آتی، آنها را مجبور به پرداخت مالیات بیشتر یا رفاه مصرفی کمتر کند. کسری بودجه اگر از طریق چاپ پول تأمین شده باشد، در سال‌های آتی به‌عنوان عامل تورم در ساختار اقتصاد عمل خواهند کرد و نسل‌های آتی با افزایش قیمت‌ها و کاهش رفاه مواجه خواهند شد. اگر کسری بودجه باعث کاهش سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها شود، در آینده کشور با کمبود زیرساخت‌های باکیفیت مواجه خواهد شد.

مهم‌ترین علل کسری بودجه در مجموع درآمدها و مصارف، ناشی از موهومی و غیرمطمئن بودن درآمدها و در سمت مصارف تبذیری و مسرفانه بودن آنهاست؛ راهکار برطرف نمودن این شکل از کسری بودجه نیز از طریق پایه‌گذاری بودجه بر درآمدهای مطمئن و متنوع و مقابله جدی با مصارف تبذیری و مسرفانه به‌دست می‌آید. در خصوص مصارف، پیش‌تر ذیل دو سرفصل مجزا، به‌صورت مفصل توضیحاتی ارائه شده است؛ لذا در این بخش با ارجاع به آن، از تکرار پرهیز می‌شود. اما در خصوص منابع باید گفت اولاً نیاز است تا در حسابداری بودجه، درآمدهای مورد انتظار با ضریب ریسک و نااطمینانی آن محاسبه شوند نه مقادیر مطلق و خام. این امر انعکاس بهتری از واقعیت بودجه را برای تصمیم‌گیران، چه در مرحله تصویب و چه در مرحله تخصیص، ایجاد خواهد کرد و آسیب موهومی بودن ارقام بخش درآمد را تا حدود زیادی کاهش خواهد داد. به‌عنوان مثال اگر مقدار مطلق یک منبع درآمدی X فرض شود و ضریب اطمینان آن، به‌معنای احتمال تحقق، معادل 0.6 باشد، باید در سمت درآمدها به‌شکل $0.6X$ وارد شود، نه مقدار مطلق X . اساساً منطق تعیین «سقف و حداکثر» برای سمت درآمدهای بودجه، منطق غلطی است. صحیح آن است که منطق تعیین «سقف» (یا به‌تعبیری حداکثر) صرفاً برای سمت مصارف باشد و در سمت منابع منطق محاسبات بر تعیین «کف» (یا حداقل) استوار گردد. باید به سمتی حرکت شود که به‌مرور سقف مصارف با کف درآمدها تنظیم شود؛ حال آنکه در شرایط کنونی به‌دلیل خوش‌بینی‌های سیاستی، این موضوع کاملاً معکوس است. البته نمی‌توان انتظار داشت که با توجه به ساختار بودجه و مانایی بسیاری از مصارف، این امر در بازه کوتاهی قابل اجرا و پیاده‌سازی باشد؛ لذا پیشنهاد آن است که لااقل از یک سو کف درآمدها و از سوی دیگر اولویت‌بندی مصارف در مقام تخصیص مورد توجه باشد. تصویب مصارف غیرضروری در بودجه با قید «به‌شرط تحقق منابع درآمدی» و متصل نمودن درآمدهای با احتمال تحقق کم به مصارف با اولویت کم، بسیار در مدیریت بودجه کمک خواهد کرد. ثانیاً نیاز به آن است که به‌تدریج و در طول زمان، از یک سو با حرکت به سمت درآمدهای با ضریب اطمینان بالا و نوسان کم و از سوی دیگر با متنوع‌سازی درآمدها و کاهش وابستگی به یک منبع درآمدی خاص، کف و حداقل درآمدهای تضمین شده در بودجه با ضریب اطمینان و تحقق بالا، ارتقا داده شود.

۴-۹. کسری‌ها و مازادهای درونی بودجه

ناترازی در بودجه لزوماً محدود به ناترازی میان مجموع درآمدها و مجموع مصارف درج شده در بودجه نیست. یکی از مشکلات اساسی و ساختاری بودجه، نگاه «استخری» به درآمدهاست. بدان معنا که هر درآمدی از هر سمتی وارد یک استخر شده، بدون توجه به آنکه از کجا و با چه بار حقوقی تأمین شده است، به مصارفی تخصیص داده می‌شود. درون بودجه پر از ناترازی‌هایی است که فقط با لنز عدالت می‌توان آنها را شناسایی کرد. ناترازی‌های درونی بودجه برآمده از این اصل عدالت است که هر بند از منابع و مصارف دارای بار حقوقی خاصی است؛ بدان معنا که هر شکلی از درآمد را نمی‌توان به هر مصرفی تخصیص داد و در نقطه مقابل هر مصرفی را نمی‌توان از هر منبع درآمدی تأمین کرد. این قاعده متفاوت از آن است که در مرحله تصویب بودجه، برخی منابع برای

1. Intragenerational Justice

برخی مصارف خاص تصویب شود و اعتبار یابد.

برای مثال، یکی از مهم‌ترین ردیف‌های منابع بودجه، درآمدهای حاصل از فروش نفت است. تحلیل نفت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین منابع اولیه با عینک نظریه عدالت، وجود ملاحظات نسلی در آن را اثبات می‌کند. نفت صرفاً برای نسل فعلی نیست و فرزندان نسل فعلی نیز در آن ذی‌حقوقند. اثبات چنین موضوعی ایجاب می‌کند که نفت در مصارفی که انتفاع میان‌نسلی در پی دارد، تخصیص داده شود. ورود درآمدهای نفتی در مصارف جاری، در واقع نقض حقوق میان‌نسلی است. بهترین و عادلانه‌ترین شکل مصرف این نوع درآمدها، تخصیص آنها برای هزینه‌های زیرساختی با عمر انتفاع طولانی است؛ به‌نحوی که حداقل سه نسل بتوانند از منافع آن بهره‌برداری نمایند. مقایسه میان درآمدهای نفتی و مصارف بدیل آن یعنی بخش عمرانی، گویای مزاد بسیار فراوان یا به‌عبارتی اضافه برداشت از منابع نفتی به ضرر نسل‌های جوان‌تر است. این رقم در بودجه سال ۱۴۰۳ برای درآمدهای نفتی ۵۸۳ همت درج شده و مصارف از نوع تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، معادل ۳۷۵ همت تصویب شده است. این به‌معنای ۲۰۸ همت اضافه برداشت و نقض عدالت میان‌نسلی است. البته نیاز به تذکر مجدد است که رعایت نکردن این موضوع، اقتصاد کشور را دچار آسیب در رشد اقتصادی و ابتلا به بیماری هلندی نموده است. برای مثال، دیگر در سمت مصارف، می‌توان به هزینه‌های حمایتی در بودجه اشاره کرد. طبق قانون بودجه در سال ۱۴۰۴، مصوبات حمایتی نزدیک به ۹۲۳ هزار میلیارد تومان است. تحلیل از منظر عدالت اثبات می‌کند که پایگاه اصلی این نوع مصارف باید بر دوش درآمدهای به‌دست‌آمده از مالیات، آن‌هم به‌خصوص از نوع مالیات بر ثروت باشد. رجوع به قانون بودجه ۱۴۰۴ نشان از آن دارد که رقم ثبت شده برای درآمدهای حاصل از مالیات بر ثروت چیزی حدود ۵۴٫۶ هزار میلیارد تومان است. این بدان معناست که ما در این سرفصل درآمدمی قریب به ۸۶۸٫۴ هزار میلیارد تومان کسری درونی داریم.^۱

برقراری پیوند حقوقی میان درآمدها و مصارف می‌تواند تحول عظیمی را در نظام بودجه‌ریزی کشور ایجاد نماید؛ بدان معنا که هر منبع درآمدمی بار حقوقی و توزیعی خاصی را در ضمیمه دارد و این بار حقوقی ایجاب می‌کند در جای خاص و به‌شکل خاص تخصیص داده شود و نیز در نقطه مقابل، هر مصرفی براساس بار توزیعی و حقوقی خاصی توجیه می‌شود و نمی‌تواند از هر منبع درآمدمی تأمین شود. در حال حاضر بودجه به‌عنوان یکی از مؤثرترین عوامل اقتصادی، به‌صورت برون‌زا و داده شده در اقتصاد کشور نقش ایفا می‌کند. در شرایط کنونی، بودجه اقتضائات خود را به شکل جاده‌ای یک‌طرفه به اقتصاد کشور تحمیل می‌کند. اما رعایت بار توزیعی و حقوقی سمت درآمدها و مصارف، بودجه را به جاده دوطرفه تبدیل می‌کند و این اجازه را خواهد داد تا اقتضائات اقتصاد نیز مسیری برای هضم شدن در بودجه با کمترین اثر سوء بیابد. توجه به بار حقوقی درآمدها و مصارف، عزیمت‌گاه معرفتی برای یافتن نقطه بهینه در سمت درآمدها خواهد بود. در مثال‌های پیشین با احصای دقیق مصارف حمایتی، می‌توان نقطه بهینه برای مالیات بر ثروت را تعریف نمود؛ اما در شرایط کنونی، صرفاً برای مجموع درآمدها امکان بهینه‌یابی وجود دارد. در واقع در شرایط کنونی، منابع درآمدمی هرچه بیشتر به‌دست آیند، ارزیابی در نظام بودجه‌ریزی، ارزیابی از جنس موفقیت خواهد بود؛ حال آنکه به اقتضای اقتصاد کشور، هر منبع درآمدمی نمی‌تواند و نباید از حد خاصی بیشتر باشد و اگر مازاد از آن از به‌دست آید، نقض عدالت بوده و آثار منفی در کارآمدی یا تحلیل‌های میان‌نسلی و... خواهد داشت.

این پیشنهاد نافی محاسن نظارتی ساختار «استخری» منابع نیست؛ چراکه در شکل کنونی با عبور جریان وجوه از یک نقطه مشترک، امکان رصد و نظارت را تقویت می‌کند. مقصود آن نیست که هر درآمد بدون نظارت مرکزی به هر مصرفی تخصیص یابد. مقصود صرفاً رعایت بار حقوقی و توزیعی منابع و مصارف است، نه تنها این امر نظارت را تضعیف نخواهد کرد، بلکه باعث افزایش قدرت نظارت و ارزیابی حتی در مراحل پیش از تقنین خواهد شد. در حال حاضر منابع بدون ضابطه و صرفاً با تصمیم در فرایند تدوین و تصویب، به مصارف وصل می‌شوند؛ اما در این حالت هر منبعی را نمی‌توان به هر مصرفی تخصیص داد و هر مصرفی را نمی‌توان از هر منبعی تأمین کرد. تک‌تک بندها نیازمند اجتهاد از نظرگاه عدالت و تناسب‌گیری میان ضمائیم حقوقی و توزیعی منابع و مصارف خواهد بود.

۱. این نکته گفتنی است که تنوع و گستره مالیات بر ثروت وقتی از منظر عدالت تحلیل شود، بسیار بیش از آن چیزی است که در قوانین به آنها اشاره شده و مالیات بر ثروت بر آنها وضع شده است.



این امر فی‌نفسه محدودیتی است برای تصمیمات بی‌ضابطه در تأمین منبع برای مصارف متعدد. ممکن است اشکال شود که نمی‌توان از ناترازی‌های درونی گریز داشت؛ چراکه مثلاً مقدور نیست مصارف حمایتی را کاهش داد یا نمی‌توان در شرایط کنونی مالیات بر ثروت را تا جایی بالا برد که مصارف حمایتی را کامل پوشش دهد یا مازاد در استفاده از منابع نفتی را حذف کرد. این نکته صحیح است، ولی باید در یک برنامه تدریجی به‌مرور به‌سمت حذف ناترازی‌های درونی حرکت کرد و تناسب درونی بودجه با اقتصاد کشور را افزایش داد. تا وقتی چنین امری محقق شود، ناترازی‌های درونی را می‌توان به‌مثابه قرض از یک منبع خاص به یک منبع خاص دیگر فرض نمود؛ به‌نحوی که در آینده این نوع برداشت‌ها تسویه شوند. رصد و پایش روند ناترازی‌های درونی و نحوه تخصیص مزادها درونی بودجه، یکی از سرفصل‌های جدی در پیوست عدالت بر بودجه است. هر سال باید بودجه از نظر ناترازی‌های درونی رصد، و تغییرات آن به‌سمت عادلانه‌سازی تنظیم شود و از واگرایی نسبت به حقوق توزیعی منابع و مصارف جلوگیری گردد.

۱۰. تحلیل بودجه از منظر عدالت ترمیمی

«عدالت ترمیمی» بعد دیگری از عدالت صیانتی است که می‌تواند تماس معناداری با قانون و سند بودجه داشته باشد. هر جایی از بودجه که، صحبت از تأدیه بدهی یا بازپس‌گیری مطالبات و جبران خسارت‌ها باشد، هنجار مسلط در آنجا، عدالت ترمیمی بوده و باید از عینک آن موضوع بهینه‌یابی شود. مسئله در عدالت ترمیمی آن است که حقوق نقض شده یا حقوق از دست‌رفته به‌صورت کامل و با رعایت درست اولویت‌ها، تأدیه و بازپس‌گرفته شوند.

اموری همچون بدهی دولت به پیمانکاران، بدهی دولت به صندوق‌های تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی، بدهی دولت به بانک مرکزی، بدهی دولت به بانک‌ها، بدهی دولت به گندم‌کاران، بدهی دولت به‌واسطه انتشار اوراق مالی اسلامی، بدهی به صندوق توسعه ملی و... یا در مقابل مطالبات مالیاتی دولت مثل وام‌های ارزی، بازپرداخت تسهیلات بانکی، مطالبات از بابت فروش دارایی‌ها و... همگی ذیل عدالت ترمیمی مورد بحث هستند. پیچیدگی این سرفصل‌ها از آن‌روست که الف) در برخی موارد ابهام جدی در میزان مبالغ وجود دارد.^۱ برای مثال مطالبات ارزی دولت از تولیدکنندگان، وقتی که در بازه بسیار کوتاه با جهش معنادار نرخ ارز مواجه شود، چه میزان باید باشد؟ ب) در برخی موارد به‌واسطه اضافه شدن عنصر زمان و تورم محاسبات دچار پیچیدگی شده است؛ ج) محدودیت منابع، خصوصاً در موضوع مطالبات از دولت، اولویت‌بندی مطالبات را نیازمند تصمیمات اخلاقی و فراخوان نظریه عدالت کرده است؛ د) نحوه ادای دین یا بازپس‌گیری مطالبات می‌تواند گره با معیارهای دیگری چون کارآمدی، نیاز و... داشته باشد و حل آنها در موقعیت مذکور، باید با لحاظ کامل جوانب عدالت پیش رود.

۱۱. تحلیل بودجه از منظر ابعاد عدالت جزایی

عدالت جزایی عرصه سوم از عدالت صیانتی است. تفاوت این بخش از عدالت با دو بخش تأمین و ترمیمی را می‌توان در قالب یک مثال توضیح داد. این‌گونه فرض کنید که زمینی براساس معیارهای توزیع مشروع، سهم یک فرد باشد. تأسیس و احترام گذاشتن به نهاد مالکیت، امری تأمین‌ی است یا طراحی فرایندی مثل صدور سند مالکیت برای تثبیت و حفظ مالکیت آن زمین، همگی از منظر تأمین و برای کاهش احتمال از دست رفتن حق آن فرد است. اما اگر کسی زمینش را غصب نماید، جامعه باید برای بازگردان حق البته باید توجه داشت که رفع ابهام از میزان مبالغ، ذیل برابری تعاملی باید حل‌وفصل شود؛ چراکه در مقام تعیین حقوق قرار داریم نه بازپس‌گیری حقوق تعیین شده.

و ترمیم آن اقدام نماید. در این مقام زمین این فرد باید به صورت تمام و بدون کم و کاست به این فرد بازگردانده شود. این گام در واقع در دامن عدالت ترمیمی قرار دارد. اما آیا جامعه نباید نسبت به تنبیه فرد غاصب اقدامی انجام دهد؟ این پرسش مرز ورود به عدالت جزایی است. البته مثال فوق از نوع تنبیه بود و می توان مثال های بسیاری را شمارش نمود که جامعه تکلیف بر تشویق برخی افعال و کنش ها را دارد.

هر بخشی از بودجه که، مرتبط با اموری چون تنبیه، جریمه و نیز تشویق و پاداش باشد، هنجار اساسی برای قضاوت آن، عدالت جزایی است. در این عرصه از یک سو تناسب میان جرائم با مجازات یا رفتارها و کنش های نیکو با پاداش ها مطرح است و از سوی دیگر باید بازدارندگی در مقابل تکرار جرائم یا تشویق به تکرار رفتارهای نیکو در جامعه مدنظر باشد. همچنین باید مجازات و پاداش های تجویز شده، مقید به سایر معیارهای عدالت، مثل برابری تمهیدی، برابری فرایندی و تبعیض های روا باشند. مجموعه آنها و نیز اقتضائاتی که هر کنش و رفتار می تواند در جامعه به همراه داشته باشد، عدالت جزایی را نیازمند اجتهاد در دامن نظریه عدالت قرار می دهد. لذا در پیوست عدالت باید عرصه هایی را که با عدالت جزایی تماس دارند به صورت کامل احصا، و آنها را ذیل نظریه عدالت تحلیل و ارزیابی کند.

۱۲. تحلیل بودجه از منظر پسا قانون



قانون ضامن حفظ نظم و امنیت در جامعه است. قانون حصار محکم برای تأمین حقوق فردی و جمعی جامعه است. قانون گرایی یعنی تقویت مسئولیت پذیری و مقابله با خودکامگی در جامعه. قانون اگر بد باشد، شاید به درجاتی از بی عدالتی ختم شود؛ اما بی قانونی حتماً به نقض وسیع عدالت ختم خواهد شد و سازه حکمرانی را در خدمت بی عدالت قرار خواهد داد. این موضوع تا جایی در دامن عدالت و قیام به قسط اهمیت دارد که می توان از قانون گرایی و عمل بر مَرّ قانون به عنوان یکی از اساسی ترین معیارهای اجرایی عدالت نام برد. اهمیت این موضوع ایجاب می کند که پیوست عدالت برای بودجه، با برش و معیار قانون گرایی، بودجه را پیش و رصد کرده، هر نوع انحراف یا احتمال انحراف از آن را کشف و گزارش نماید.

هر چند بودجه خود سندی قانونی است، بر اساس معیار قانون گرایی می توان آن را سنجید و ارزیابی کرد. صورت نخست قانون گرایی در بودجه انطباق آن با قوانین بالادستی و قوانین موازی است. ساختار تقنینی، برخی قوانین را در رتبه بالاتر از قوانین دیگر قرار داده است. برای مثال قانونی اساسی، سیاست های کلی و حتی برنامه های پیشرفت پنج ساله، رتبه بالاتری نسبت به قانون بودجه دارند و تدوین و تصویب بودجه اگر در تضاد با این قوانین باشد، از منظر معیار قانون گرایی دارای نقص و اشکال است. همچنین بسیاری از احکام درآمدی و تخصیصی بودجه در قوانین موازی آن تصویب شده اند و سند بودجه نباید در تضاد با آنها تدوین شود. سند بودجه در بافت تقنینی موجود و در ذیل قوانین مادر و همسایگی قوانین موازی تصویب می شود و باید الزامات آنها را در خود به صورت کامل انعکاس دهد. البته بیان این نکته ضروری است که مراقبت از سند بودجه ذیل معیار قانون گرایی تا حد قابل قبولی در فرایند تدوین و تصویب بودجه انجام می گیرد؛ اما با این اوصاف، بازهم مراقبت و توجه به آن لازم است.

صورت دوم قانون گرایی ناظر به گام های بعد از تصویب قانون بودجه، یعنی مراحل «تخصیص» و «تطبيق» بودجه است. تصویب بودجه با تمام نقص ها، به دلیل عبور از فرایند مردم سالاری، شایسته احترام و رعایت است. هر نوع انحراف از مصوبات بودجه، نقض تصمیمات اخذ شده در دامن مردم سالاری و خدشه بر حق تعیین سرنوشت توسط مردم است. متأسفانه یکی از گلوگاه های اساسی نقض عدالت در پسا قانون، نقض سند بودجه بعد از تصویب آن است. این موضوع را در فاصله میان تصویب و تخصیص بودجه می توان مشاهده کرد. هر میزان تخصیص منابع از مصوبات مجلس فاصله داشته باشد، به معنای افزایش ضریب سلاقی فردی و جناحی در تخصیص بودجه



است؛ چراکه در مقام تصویب نمایندگان، ملت تصمیم می‌گیرند، ولی در مقام تخصیص، بخش محدودی از بروکرات‌ها. البته نباید این موضوع را کاملاً سیاه تفسیر کرد؛ چراکه بسیار محتمل است فاصله تصویب و تخصیص به دلیل عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده باشد. این امر محدودیت‌هایی را به مقام تخصیص بودجه تحمیل می‌کند و دولت را مجبور به تغییر اولویت‌ها در بخش مصارف می‌نماید. به‌نوعی می‌توان از مرحله تخصیص به‌عنوان «بودجه در سایه» اسم برد؛ به‌نحوی که فی‌نفسه می‌تواند شکلی از بودجه‌ریزی، اما بدون عبور از مسیر مردم‌سالاری باشد. کاهش فاصله میان تصویب و تخصیص نیازمند تصویب بودجه در چند سناریو و سطح است. سناریوبندی بودجه با ایجاد ضریب اهمیت بر بخش مصارف و ضریب اطمینان برای بخش درآمدها و نیز پیوند درآمدها به مصارف متناسب با بار حقوقی طرفین قابل تحقق است. نیاز است تا در مقام تصویب سناریوهای محتمل پیش‌بینی شود و از پیش در دل قانون برای آن راهکار و اصول عملیاتی تدوین شود تا بودجه در ابهام‌های پیش‌بینی نشده، وارد دالان تخصیص‌های سلیقه‌ای و تصمیمات فردی نگردد.

صورت سوم نقض قانون در مقام «تطبیق» است. بودجه و جریان وجوه ممکن است کاملاً مبتنی بر آنچه در قانون مصوب شده است، به دستگاه‌های مختلف تخصیص داده شود؛ اما در مقام مصرف نهایی، تطبیق با سرفصل‌ها و مسیر اصلی نداشته و دچار انحراف شده باشد. این امر وجوهی از فساد را در ساختار توزیع بودجه ورود خواهد داد. افزایش ضریب تطبیق با تصویب، نیازمند نظارت گسترده و برخط بر جریان هزینه‌کردهای بودجه است تا در کوتاه‌ترین زمان ممکن، هر سطح از انحراف در بودجه شناسایی و اصلاح شود.

۱۳. تحلیل بودجه در برش‌های جمعیتی و قشری



یکی دیگر از مقولات مهمی که باید نسبت به آن در تحلیل بودجه از منظر عدالت مراقبت و حساسیت ویژه وجود داشته باشد، وضعیت بودجه با برش‌های اجتماعی و مقایسه‌های جمعیتی در مقابل یکدیگر است. عدالت ذاتاً مفهومی مقایسه‌ای است و فهم آن نیازمند مقایسه وضعیت‌های مختلف با یکدیگر است. بندبند سرفصل‌های درآمدی و مصرفی بودجه از یک سو همراه با منافع برای عده‌ای و از سوی دیگر همراه با تکالیف و مسئولیت‌هایی برای عده‌ای دیگر است. وضعیت توزیع منافع و مسئولیت‌ها باید به‌نحو دقیق و پیشینی مورد مطالعه و مذاقه قرار گیرد و از بستر عدالت از نظر اخلاقی ارزیابی شود. در این نگاه می‌توان با برش‌های متعددی وضعیت عدالت را رصد نمود.

برش جنسیتی اولین برشی است که می‌توان بر سیاست‌ها اعمال داشت. بدین شرح که منافع و تکالیف توزیع شده در دامن بودجه، به چه نحو میان جامعه مردان و زنان جامعه تقسیم و توزیع شده است. برش دوم برش نسلی است که در بندهای پیشین به‌صورت مختصر به آن اشاره شده است. شایان ذکر است که متأسفانه از تحلیل و نگاه میان‌نسلی در فرایندهای سیاستی کشور غفلت زیادی صورت گرفته و نیاز است که این برش با دقت و حساسیت بیشتری مورد توجه باشد. مقصود از برش میان‌نسلی آن است که با تقسیم جمعیت حاضر به نسل‌های مختلف، وضعیت آنها در خلال سیاست‌ها از منظر منافع و تکالیف بررسی شود. در این نوع از تحلیل، برد زمانی تحلیل باید بلندمدت فرض شود و آثار بودجه در زمان‌های پیش‌رو تحلیل شود. برای مثال، می‌توان جامعه را به جامعه کودکان، جوانان، میان‌سالان و کهن‌سالان تقسیم کرد و وضعیت توزیع منافع و مسئولیت‌ها در چهار گروه فوق را در مقایسه با یکدیگر تحلیل و آن را از بستر عدالت ارزیابی کرد.

برش جمعیتی بعدی برش براساس نقش‌های اجتماعی است که از آن به برش «قشری» یاد می‌شود. برش قشری محصول قرار گرفتن افراد در موقعیت‌ها و نقش‌های تعریف شده در دامن اجتماع است؛ مثل نقش معلمی، دانش‌آموزی، پدری، همسری، ورزش‌کار و... . عمده پیشنهادهای سیاستی در واقع تقسیم و تعریف حقوق تعاملی میان نقش‌هایی است که می‌توان آنها را از منظری خاص، دوگان

هم قرار داد؛ دوگان‌هایی چون «کارگزار شهروند»، «معلم دانش‌آموز»، «امام امت»، «کارگر کارفرما»، «مالک مستأجر»، «تولیدکننده مصرف‌کننده» و... لازم است در تحلیل بودجه از منظر عدالت، با احصای جامع ذی‌نفعان بندهای مختلف بودجه، وضعیت توزیع منافع و تکالیف میان آنها بررسی، و وضعیت عدالت پیرامون اقشار مختلف جامعه ارزیابی و تحلیل شود.

برش قومی یکی دیگر از برش‌های متصور جمعیتی است. یکی از زیبایی‌های جامعه‌شناختی ایران، تنوع اقوام مختلف در بافت جمعیتی آن است که سالیان سال به‌نحو مسالمت‌آمیز در کنار هم زندگی کرده و با تبادل فرهنگی صورت گرفته میان آنها، موجبات تعالی فرهنگی کشور فراهم شده است. این موضوع باید بیش از همیشه مورد توجه باشد تا اقوام مختلف در مقایسه خود با دیگر اقوام احساس تبعیض ناروا نکنند یا روندها و جریان توزیع وجوه بودجه، به سمتی نباشد که به حذف و استحاله یکی در دیگری ختم شود. سیاستگذار باید در پیوست عدالت توجه ویژه به برش قومی بر جمعیت مخاطب سیاست‌ها داشته باشد و از تحقق عدالت بین اقوام غفلت ننماید.

برش منطقه‌ای بر جمعیت یکی دیگر از برش‌هایی است که باید در تحلیل بودجه از منظر عدالت مورد توجه باشد. متأسفانه دیده می‌شود که در دهه‌های گذشته به دلیل غفلت از تحلیل‌های منطقه‌ای و کم‌توجهی به نحوه توزیع منطقه‌ای بودجه، نسبت ارتفاع از بودجه با دوری و نزدیکی به مرکز استان‌ها و نیز دوری و نزدیکی به پایتخت کشور، نسبت مستقیم و معناداری یافته است. نیاز است تا بازبینی بسیار گسترده‌ای در مقایسه بودجه میان استان‌ها و شهرستان‌های کشور صورت گیرد و از این منظر بودجه مورد تحلیل و واکاوی قرار گیرد.

آخرین و شاید مهم‌ترین برش جمعیتی بر سیاست‌ها از منظر عدالت، برش مبتنی بر طبقات درآمدی است. باید تحلیل دقیقی از میزان ارتفاع دهک‌ها و حتی صدک‌های درآمدی از نوع بودجه‌بندی ارائه شود. اهمیت این موضوع از آن حیث است که در اولویت بودن محرومین یکی از معیارهای اساسی عدالت است و بی‌توجهی به آنها به شدت سیاست‌ها را از عدالت دور، و حتی تبدیل به ضد آن می‌کند.

جدول ۴. برش‌های اجتماعی و جمعیتی بر بودجه در پیوست عدالت

۱	وضعیت عدالت با برش جنسیتی
۲	وضعیت عدالت با برشی نسلی
۳	وضعیت عدالت با برش قشری
۴	وضعیت عدالت با برش قومی
۵	وضعیت عدالت با برش منطقه‌ای
۶	وضعیت عدالت با برش طبقات درآمدی

۱۴. تحلیل بودجه از منظر امکان فساد



آن روی دیگر عدالت فساد است. فساد چیزی جز خلأ عدالت نیست و می‌توان آن را یکی از مهم‌ترین مقوله‌های نقض عدالت دانست؛ لذا نباید حتی با کمترین شکل آن هم مماشات داشت. بودجه با سرفصل‌های متنوع، جداول تودرتو، جزئیات مفصل و تماس با انبوهی از دستگاه‌های اجرایی، می‌تواند تاریک‌خانه‌ای برای رشد و پنهان شدن ویروس فساد باشد. از این‌روی، تحلیل بودجه از منظر فساد یا ظرفیت‌ها و زمینه‌های شکل‌گیری آن در بودجه بسیار اهمیت دارد. پیوست عدالت برای بودجه کامل نخواهد بود، مگر آنکه بودجه



علیه فساد ضد عفونی شده باشد. فساد می‌تواند عوامل متعددی داشته باشد، اما مهم‌ترین آن را می‌توان در معطل و متوقف شدن جریان وجوه به امضاهای طلایی و تصمیمات محفلی، پایه‌گذاری اشکال مختلف تعارض منافع، تخصیص‌های غیر شفاف، تبصره‌های ویژه و معافیت‌های مالیاتی زائد برای گروه‌های خاص و... دانست. از این رو نیاز است تا بندگان ردیف‌های بودجه و متر به متر فرایندهای تدوین تا تخصیص و انطباق بودجه با ذره بین فساد پایش شود و نقطه به نقطه آن برای جلوگیری از رشد و تکثیر فساد ضد عفونی گردد. علاوه بر ضرورت بازخوانی بودجه با عینک فساد، نیاز است تا در فرایند و شکل تدوین و نیز مراحل تخصیص و تطبیق آن بر جایی ابزاری، که امکان و احتمال فساد را به حداقل می‌رسانند، تأکید شود. یکی از مهم‌ترین ابزارها که می‌تواند امکان و احتمال فساد را به حداقل رساند و نیز قدرت نظارتی و کشف فساد را به شکل چشمگیر افزایش دهد، تأکید بر شفافیت بودجه است. این امر می‌تواند از طریق انتشار برخط تمام مراحل بودجه مثل پیش‌نویس‌ها، مصوبات، گزارش‌های اجرایی، حسابرسی، طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، پیمانکاران، هزینه‌ها و همچنین ایجاد سامانه‌های یکپارچه مالی همراه با ارائه داده‌ها با زبان ساده دنبال شود.

راهکار بعدی ایجاد بستر مشارکت مردمی در نظارت بر فرایندهای بودجه است. نظارت مردمی را می‌توان یکی از مؤثرترین شیوه‌های افزایش توان نظارت، کاهش فساد و نیز پاسخ‌گو نمودن مسئولان دانست. نظارت مردمی نه تنها عامل بسیار مهم در کاهش فساد و افزایش اعتماد و سرمایه اجتماعی است، بلکه تجربیات جهانی نشان از آن دارد که می‌تواند در تخصیص عادلانه و متوازن بودجه نیز اثر بسیار مثبتی داشته باشد [۱۰]. البته بدون شک پیش‌نیاز تحقق نظارت مردمی، ایجاد شفافیت و انتشار عمومی داده‌های مرتبط با بودجه، آموزش شهروندان برای نظارت مؤثر، حمایت قانونی و نهادی از گزارشگران فساد و نیز استفاده از ظرفیت فناوری‌های نوین است.

مسیر سوم تقویت نهادهای نظارتی مثل دیوان محاسبات و سازمان بازرسی و تأکید بر استقلال سیاسی، عملی و مالی بیشتر آنها و الزام به انتشار عمومی گزارش‌های حسابرسی آنهاست. تقویت بازوهای نظارتی به معنای کشف سریع‌تر فساد، افزایش هزینه فساد برای مفسدان، پاسخ‌گوتر شدن مسئولان و جلوگیری از رشد و یارگیری فساد از بدنه بروکراتیک و اداری کشور است. شرط تحقق نظارت همه‌جانبه توسط نهادهای نظارتی، حق دسترسی به تمام اسناد دولتی بدون استثناست. نیاز به آن است تا برای تقویت استقلال عملی سازمان‌های نظارتی، فرایند انتخاب و انتصاب آنها تا حد ممکن، مصون از تأثیرات چرخه تحولات سیاسی شود. برای مثال، انتخاب رئیس دیوان محاسبات کشور طبق ماده (۱۱۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس صرفاً نیازمند اکثریت نسبی با حداقل رأی بیش از یک‌سوم نمایندگان حاضر است. این بدان معناست که انتخاب این سمت به سادگی می‌تواند متأثر از چرخه و تحولات جریانی و سیاسی در مجلس باشد. لذا نیازمند توجه و اصلاح و تقویت ثبات و کاهش وابستگی به تحولات سیاسی است.

مسیر چهارم کاهش تخصیص‌های غیر شفاف و نیز تخصیص‌های وابسته به تصمیم افراد در بودجه است. تخصیص اعتبارات بدون ذی‌نفع مشخص، تخصیص‌های مکرر به یک عنوان پروژه در سال‌های متمادی، هزینه‌های غیر قابل ردیابی ذیل عبارت‌هایی چون متفرقه و... از جمله بسترهای شکل‌گیری فساد است. همچنین می‌توان تخصیص‌هایی را که متوقف به تصمیم و دستور افراد قرار می‌گیرند، بستر شکل‌گیری امضاهای طلایی دانست. این شکل از تخصیص‌ها می‌توانند یکی از گلوگاه‌های فساد باشند. در چنین مواردی معیارهای تخصیص باید از پیش کاملاً به صورت شفاف و روشن تعیین شده باشند و نیز شفافیت در تخصیص‌ها در چنین گلوگاه‌هایی با درجه و تأکید بیشتر دنبال شود.

مسیر پنجم حساسیت ویژه در خصوص تبصره‌ها و استثناهای بودجه و جلوگیری از افزایش آنهاست. استثناهای بودجه را می‌توان به صورت پیش‌فرض، بستر توزیع رانت دانست. همچنین این استثناهای می‌توانند به عنوان بستری برای دور زدن قانون بوده و مورد سوءاستفاده قرار گیرند یا حتی می‌توانند به عاملی برای تضعیف نظارت و حسابرسی تبدیل شوند.

اقدام دیگری که باید در خصوص فرایند تصویب بودجه به آن توجه شود، تأکید بر منطقی شدن بازه زمانی تصویب بودجه در مجلس است. هر چند در حال حاضر تصویب بودجه در دو مرحله دنبال می‌شود که در نوع خود امر مثبت و روبه‌جلویی است؛ اما هنوز هم

مجلس شورای اسلامی فرصت کافی و منطقی برای بررسی بودجه را ندارد و بخش عظیمی از آن در مجلس بررسی نمی‌شود. این امر نیازمند جدی‌تر شدن نقش کمیسیون بودجه در فرایند تصویب است. حجم و جزئیات بودجه و فرصت اندک برای بررسی موشکافانه آن منجر به بی‌دقتی در ابعاد متعدد آن می‌شود و همین امر می‌تواند امکان غفلت از توجه به بسترهای شکل‌گیری فساد در بودجه را افزایش دهد.

۱۵. تحلیل بودجه از منظر شاخصه‌های مردمی بودن

عدالت محقق نمی‌شود مگر با مردم و اشاره به «قیام ناس» در آیه «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ» تأکید بر همین موضوع است. ارسال رسل و انزال کتب و میزان از آن‌روست که مردم قیام به قسط کنند و تا مردم نباشند، قسط و عدالت رخ نخواهد داد. بر این مبنا، اقتصاد اسلامی که اقتصادی عادلانه است، بدون تردید اقتصادی مردمی است؛ چراکه در غیر این صورت تهی از عدالت خواهد بود. بر این مبنا، نقش و جایگاه تعریف شده برای مردم و ابعاد مشارکت آنها در پرونده بودجه، یکی دیگر از موضوعات مهمی است که باید در ارزیابی و پیوست عدالت برای بودجه مورد توجه قرار گیرد. البته این تذکر لازم است که مردمی بودن بودجه در ابعادی با برش جمعیتی و اجتماعی و همچنین موضوع عدم وابستگی در بودجه، هم‌پوشانی دارد؛ از این‌رو در این بخش سعی بر آن است تا به مواردی اشاره شود که خارج از برش تعریف شده ذیل برش‌های مذکور قرار می‌گیرند. ابعاد مشارکت مردم در بودجه را می‌توان به‌صورت خلاصه این‌گونه بیان کرد: «از مردم، با مردم، برای مردم و مقابل چشم مردم». مقصود از عبارت «از مردم» آن است که تا حد ممکن، منابع مردمی باید در اولویت تأمین منابع بودجه باشند. به‌عنوان مثال، اگر بنا بر احداث پروژه‌ای خاص در کشور است، اولویت آن است که منابع آن از طریق منابع مردمی تأمین شود. در صورتی می‌توان به منابع غیرمردمی اندیشید که امکان تکیه بر منابع مردمی کاملاً منتفی باشد؛ اما تا زمانی که ظرفیت‌های مردمی مشارکت داده نشده است، تکیه بر منابع دیگر صحیح نیست. پیوست عدالت باید ظرفیت‌های بودجه را برای ورود منابع مردمی پایش کند و در هر طرح یا پروژه‌ای که امکان بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی وجود داشته باشد، آن را مورد تأکید قرار دهد. البته بسیار محتمل است که در نگاه اولیه، بخش عظیمی از طرح‌ها را نتوان با منابع مردمی پیش برد؛ اما اگر رویکرد به‌کارگیری منابع مردمی در تدوین و اجرای بودجه مسلط شود، طرح‌های عمرانی و اقتصادی می‌توانند از ابتدا به‌نوعی طراحی شوند که انگیزه حضور و مشارکت مردم در آنها افزایش یابد.

مقصود از عبارت «با مردم» آن است که باید اولویت در انجام و پیشبرد کارها با نیروهای مردمی (به معنای غیررسمی، غیرحزبی، غیرجناحی و...) باشد. این مقوله هم ناظر به فرایند تصمیم‌گیری و هم ناظر به فرایند اجراست. بدان معنا که از یک سو در فرایند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی باید بستر شنیدن نظرات کارشناسان و مردم پیش از تصمیمات متناظر با موضوع و سطح تصمیم فراهم باشد. از سوی دیگر در مقام اجرای سیاست‌ها باید مسئولیت اجرا بدو بر دوش مردم قرار گیرد و با مشارکت آنها عملی شود. باید استفاده از مهارت‌ها، ابتکارات و دانش پراکنده میان مردم به‌عنوان رویکرد کلان و کلی در اولویت فرض شود. اگر مردم توان حضور در عرصه‌ای را نداشتند، باید به‌تدریج توانایی آنها برای برعهده گرفتن آن موضوع تقویت شود و اگر چنین امکانی فراهم نیامد، بالضروره می‌توان کار را به‌دست نیروهای غیرمردمی مثل دولت سپرد؛ اما به‌نحو محدود و مقطعی. هر میزان ظرفیت به‌کارگیری و مشارکت نیروهای مردمی در عملیاتی‌سازی بودجه بیشتر شود، ساختار بودجه به‌سمت عادلانه‌تر شدن پیش رفته است. عبارت «با مردم» را می‌توان به‌شکل دیگری نیز معنا نمود که منطبق با رویکرد حکمرانی محلی و استانی باشد. بدان نحو که ساختار بودجه باید از شکل متمرکز آن فاصله گیرد و به‌سمت افزایش تأثیر و اختیارات در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها حرکت کند. بدیهی است که پیش‌نیاز



این امر تقویت بازوهای نظارتی، هم به شکل متمرکز و هم در سطوح متناظر، با اختیارات تصمیم‌گیری است. مقصود از عبارت «برای مردم» آن است که نتایج و منافع حاصل از سیاست‌ها در نهایت باید برای مردم باشد نه برای طبقات یا گروه‌های خاص. انتفاع از بودجه باید برای مردم در عمومی‌ترین شکل آن باشد. حتی اگر منافع یک سیاست برای گروه یا افراد خاصی تعریف شده باشد، باید آن سیاست در کنه خود به نحو طولی در طریق تأمین منافع مردمی توجیه و توضیح داده شود. به عنوان مثال، اگر سیاستی برای حمایت از نخبگان جامعه طراحی و پیشنهاد می‌شود، باید توجیه شود که این سیاست چگونه می‌تواند در نهایت به تأمین منافع بیشتر برای عموم مردم بینجامد. باید توضیح داده شود که آیا در سیاست پیشنهادی نسبت به سناریوهای محتمل در خصوص انحراف از مقصود نهایی، یعنی عدم ختم منافع برای عموم مردم، مکانیسم و فرایندهای دقیقی تعبیه و طراحی شده است یا خیر؟

مقصود از عبارت «مقابل چشم مردم» شفاف بودن فرایندهای اجرایی برای مردم و امکان نظارت آنها بر بودجه است که در بخش مرتبط با فساد به صورت مختصر به آن اشاره شد. یکی از مهم‌ترین محورهای بحث در پیوست عدالت، میزان شفافیت در فرایندهای تصویب، ابلاغ و اجرای بودجه است. تأکید بر شفافیت از یک سو منجر به کاهش فساد می‌شود و قدرت نظارت بر عرصه حکمرانی در لایه‌های مختلف حاکمیتی را خصوصاً برای مردم افزایش می‌دهد و بسترساز بعد مهمی از مشارکت مردم در فرایند بودجه‌ریزی در کشور است. از سوی دیگر فی‌نفسه عاملی برای گردش مدار تصمیم‌ها بر محور عدالت است و وزن ترجیحات اجتماعی در تصمیمات را افزایش خواهد داد. توضیح آنکه افراد وقتی خود را در معرض نظارت احساس کنند، رفتار مردمی‌تر و اجتماعی‌تری خواهند داشت. ممکن است در وضعیت غیرشفاف، فرد تصمیمی در راستای تأمین منافع خود اتخاذ نکند و فساد در جریان نباشد؛ اما این امکان وجود دارد که تصمیم مبتنی بر سلابق و ترجیحات شخصی (و نه منافع شخصی) و بدون توجه به ترجیحات جمعی و مردمی صورت گیرد. شفافیت وزن و نقش تصمیمات مردمی را افزایش می‌دهد و از این بستر می‌تواند عیار عدالت در بودجه را افزایش دهد؛ چراکه افراد وقتی خود را در مقام پاسخ‌گویی و نظارت مردم فرض نمایند، تصمیمات اخلاقی‌تری اتخاذ می‌کنند. به عبارتی شفافیت با تغییر ریل تصمیمات از ترجیحات شخصی به ترجیحات اجتماعی، سلیقه و نظر عمومی مردم را به یک معیار اساسی در فرایندهای تصمیم‌گیری تبدیل می‌کند.

مضاف بر شفافیت در فرایندها، توجه به فرایندهای آگاهی‌بخشی در خصوص تصمیمات کلان بودجه و اقناع افکار عمومی نیز می‌تواند تفسیرگر بُعد دیگری از مفهوم «مقابل چشم مردم» باشد. رضایت جامعه از سیاست‌ها متأثر از «احساس عدالت» است. توجه به این مقوله ضرورت وجود پیوست‌های رسانه‌ای را برای اقناع جامعه، خصوصاً در تصمیماتی که در اصطکاک با سطح گسترده‌ای از مردم جامعه است، توجیه می‌کند. به همان اندازه که عادلانه بودن تصمیم‌ها مهم است به همان اندازه نیز عادلانه اجرا شدن آن تصمیمات مهم است؛ لذا یکی دیگر از مواردی که پیوست عدالت باید نسبت به آن حساسیت نشان دهد، ارزیابی فرایندهای ناظر بر اقناع جامعه در خصوص تصویب و عملیاتی‌سازی بودجه است. مقصود ما از اقناع می‌تواند هم مراحل پیشینی و هم مراحل پسینی تصمیمات را شامل شود. اقناع پیشینی با مشارکت مردم در تصمیمات و شنیده شدن نظرها و نگاه‌های آنها فراهم می‌آید؛ اما اقناع پسینی ناظر به توجیه و اقناع مردم توسط دولت در خصوص چرایی و چگونگی بودجه، خصوصاً پیرامون تصمیمات و تغییرات کلان آن است.

جدول ۵. بررسی عدالت در بعد مردمی بودن بودجه

۱	بررسی با معیار «از مردم»
۲	بررسی با معیار «با مردم»
۳	بررسی با معیار «برای مردم»
۴	بررسی با معیار «مقابل چشم مردم»

۱۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



عدالت در قله آرمان دین و جوامع بشری است. این امر الزام به مراقبت از آن در دامن حکمرانی و بافت تقنینی و سیاستی کشور را اثبات می‌نماید. پیوست عدالت ایده‌ای است که از سوی مقام معظم رهبری (دام ظلّه) با هدف مراقب از عدالت در دامن پیشنهادهای سیاستی و اجرایی در سال‌های گذشته مطرح شده و از سوی ایشان بارها بر آن تأکید و مطالبه شده است. همچنین قانون بودجه را می‌توان یکی از مهم‌ترین قوانین و اسناد کشور دانست که آثار گسترده‌ای در تمام ابعاد اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و امنیتی کشور دارد. در این نوشتار سعی بر آن بوده تا روشن شود بودجه در چه نقاط و گلوگاه‌هایی با عدالت در تماس است و اگر بخواهیم بودجه را از منظر عدالت ارزیابی کنیم یا از عدالت در آن مراقبت نماییم، چگونه و در چه موضوعات و سرفصل‌هایی این امر باید رخ دهد. با احصای صورت‌گرفته، روشن شد که سند بودجه در چهارده سرفصل کلان، که هر یک می‌تواند به زیرفصل‌های متعدد بخش شود، در تماس با عدالت است و در هر سرفصل باید دغدغه و معیارهای عدالت توسط بودجه رعایت شود. بازخوانی و ارزیابی سند بودجه براساس سرفصل‌های احصا شده می‌تواند نسبت بودجه و میزان دوری یا نزدیکی آن به عدالت را به شکل کامل روایت نماید.

سرفصل‌های چهارده‌گانه تبیین شده در این گزارش شامل تحلیل از منظر ابعاد موضوعی عدالت، تحلیل از منظر جامعیت و اولویت‌بندی مسائل، تحلیل از منظر برابری‌های اساسی، تحلیل از منظر تبعیض ارزش‌پایه، تحلیل از منظر تبعیض جبرانی، تحلیل از منظر کارآمدی، تحلیل از منظر تبعیض عمومیت، تحلیل از منظر عدالت تأمینی، تحلیل از منظر عدالت ترمیمی، تحلیل از منظر عدالت جزایی، تحلیل بودجه از منظر پسا قانون، تحلیل بودجه در برش‌های جمعیتی و قشری، تحلیل بودجه از منظر امکان فساد و تحلیل بودجه از منظر شاخصه‌های مردمی بودن است. هر یک از سرفصل‌های مذکور، پوشش‌دهنده بخشی از عدالت، و با برخی از بخش‌های بودجه در تماس است. سند بودجه باید در برش‌های فوق به صورت کامل رصد و پایش شود تا به صورت کامل بتوان نسبت بودجه و عدالت و میزان دوری و نزدیکی آنها به هم ارزیابی شود.

منابع و مآخذ



- [۱] تمیمی آمدی، ع. ب. م.، (۱۴۱۰)، غرر الحکم و درر الکلم، قم: دارالکتاب الإسلامی.
- [۲] بیانات در نخستین دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم، ۱۴۰۰/۶/۶، ۱۴۰۴/۵/۲۰. Available from: <https://farsi.48588=khamenei.ir/speech-content?id>
- [۳] بیانات در نخستین دیدار هیئت دولت چهاردهم، ۱۴۰۳/۶/۶، بیانات ۱۴۰۴/۵/۲۰. Available from: <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=57426>
- [4] Cardoso, F.H. and E. Faletto, Dependency and Development in Latin America, ed. s. Edition. 1979, Berkeley and Los Angeles, CA: niversity of California Press. 19-20.
- [۵] قوانین بودجه سنواتی، گزارش‌های عملکرد خزانه‌داری و محاسبات تحقیق.
- [۶] مرکز آمار ایران. شاخص قیمت مصرف‌کننده. ۱۴۰۲. Available from: <https://www.amar.org.ir/Portals/1402/News/0/Available%20from%3D%20shakhes10.pdf?ver=IQCJ4I4xh4ymwksWYRmp-g.1402-shakhes10>
- [۷] کیانی، م. م. جعفری، و م. عبداللهی (۱۴۰۳)، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ (۱) کلیات»، ویرایش اول، (۱۹۴۶۱). ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰۲۳. دوره ۳۱، شماره ۹، ص ۱-۳۹.
- [۸] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی، وضعیت مالی دولت، درآمدهای نفتی. Available from: <https://tsd.cbi.ir/Display/Content.aspx>



[9]IMF. Inflation rate, average consumer prices. 2023; Available from: <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN/IRN?year=2023>.

[10]Mogues, T., et al., The impact of community-based monitoring on public service delivery: A randomized control trial in Uganda. *World Development*, 2023. 172: p. 106374.

گزیده سیاستی

در این نوشتار سعی شده است تا با اجماعی نقاط تمام عدالت و قانون بودجه، چارچوبی برای تدوین پیوست عدالت برای قوانین بودجه و شیوه ارزیابی آن از منظر عدالت فراهم آید. نتیجه تحلیل و ارزیابی صورت گرفته، نشان از آن دارد که نظریه عدالت در شانزده سر فصل اساسی در تماس با سند بودجه است که هر یک از سر فصل‌های مذکور به اشکال مختلف در تبصره‌ها و بندهای قانون بودجه قابل ردیابی هستند. این گزارش می‌تواند به‌عنوان چارچوبی برای رصد و مراقبت از عدالت در بودجه به‌کار گرفته شود.



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