

به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۳۱): از منظر مشارکتهای مردمی



محمد تقی ضرغام افشار،^۱ سینا شیخی،^۱ محمد صالحی،^۲ محمدرضا مالکی،^۳ مهدی مختاری پیام^۲

مقدمه

بودجه، به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی در چشم‌انداز یک‌ساله یک نظام حکمرانی شناخته می‌شود. فرایند بودجه‌ریزی در پاسخ به سؤال‌های اقتصادی و مدیریتی بنیادینی مانند موارد زیر شکل می‌گیرد: منابع مورد نیاز از چه محل‌هایی تأمین می‌شوند؟ به چه موضوع‌ها، اعتبار اختصاص می‌یابد؟ نحوه نظارت مالی و ارزیابی نتایج استفاده از منابع عمومی چگونه است؟ اما یک بودجه‌ریزی موفق علاوه بر رویکردهای فوق، باید خود را در مقام پاسخگویی به سؤال‌های اجتماعی مهمی مانند موارد زیر قرار دهد: اصلاحات ساختار بودجه تا چه میزان ناظر به تاب‌آوری اجتماعی تدوین شده است؟ لایحه بودجه تا چه میزان براساس قوانین بالادستی و آمایش سرزمینی و توجه به ظرفیت‌های اجتماعی تدوین شده است؟ ساختار بودجه تا چه میزان در مسیر برقراری عدالت و کاستن از میزان نابرابری‌های اجتماعی تنظیم شده است؟ یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها در تدوین لایحه بودجه با رویکرد اجتماعی، توجه به سویه‌های «مشارکتی» آن است؛ چراکه در قانون اساسی کشور مشارکت مردم رکن اصلی شیوه حکومت در اسلام دانسته شده است: «... هدف از حکومت، رشد دادن انسان در حرکت به‌سوی نظام الهی است (والی‌الله‌المصیر) تا زمینه بروز و شکوفایی استعدادها به‌منظور تجلی ابعاد خودگونگی انسان فراهم آید (تخلقوا باخلاق‌الله) و این جز در گرو مشارکت فعال و گسترده تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه نمی‌تواند باشد. قانون اساسی زمینه چنین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست‌اندرکار و مسئول رشد و ارتقا و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود». چنانکه از اصول قانون اساسی برمی‌آید چارچوب این قانون برای مشارکت مردمی در چهار سطح تصمیم‌گیری (شش بخش)، مطالبه‌گری (سه بخش)، نظارت (سه بخش) و اجرا (دو بخش) به‌ترتیب اهمیت تعریف شده است.

مشارکت مردم در سطوح مختلف حکمرانی (از همکاری در تصمیم‌گیری تا نظارت و مطالبه‌گری) طراحی و سازوکارهای خاص خود را می‌طلبد که مشارکت در فرایند بودجه‌ریزی یکی از بارزترین آنهاست. این گزارش به ارزیابی کلیات لایحه بودجه از منظر مشارکتهای مردمی می‌پردازد.

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۶۰

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات اجتماعی

دفاتر فرعی:

مطالعات حقوقی

مطالعات بخش عمومی

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۸۷۲۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱۱/۱۰



۱. تهیه و تدوین‌کنندگان.

۲. همکار.

۳. ناظران علمی.

ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از منظر مشارکت‌های مردمی

مشارکت گروه‌ها و تشکل‌های مردمی در فرایند بودجه‌ریزی، سطوح و صورت‌بندی‌های مختلفی به خود می‌گیرد. گاهی این مشارکت، تنها در سطح «اطلاع‌رسانی» به عامه مردم صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر از آنجاکه زبان بودجه‌نویسی معمولاً، ادبیاتی تخصصی و نامأنوس با فهم عامه است، با تهیه نسخه‌هایی از بودجه که قابل‌ارائه به شهروندان باشد، می‌توان سطحی از مشارکت در دریافت اطلاعات اسناد رسمی کشور را رقم زد.

سطح دوم از مشارکت آن است که علاوه بر اطلاع‌رسانی، بستری طراحی شود که برای گروه‌ها و تشکل‌های مختلف مردمی امکان مشارکت در فرایند «تصمیم‌گیری» درباره تعیین اولویت تخصیص بودجه برای ردیف‌های مختلف فراهم آید. سطح مهم دیگر برای مشارکت‌پذیر کردن بودجه آن است که فارغ از فرایند «اطلاع‌رسانی» و «تصمیم‌گیری»، نحوه تعیین ردیف‌های بودجه به نحوی باشد که نقش «تشکل‌های مردمی» مختلف در حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی پررنگ‌تر و مؤثرتر باشد. به این ترتیب دو مفهوم مهم در ادبیات بودجه‌ریزی تحت عنوان «بودجه شهروندی»^۱ و «بودجه مشارکتی»^۲ مطرح می‌شود.

«بودجه شهروندی»، به رویکردی اطلاق می‌شود که در آن اطلاعات اولیه بودجه به زبانی ساده و همه‌فهم در قالب اشکال و نمودارهای جذاب و ساده برای شهروندان توضیح داده می‌شود. این رویکرد عمدتاً به منظور مشارکت شهروندان در «اطلاع‌رسانی» نسبت به مسائل بودجه طراحی شده است اما «بودجه مشارکتی» به فرایند مشارکت مردم در سازوکار «تصمیم‌گیری» درباره نحوه تخصیص بودجه، تعیین اولویت‌بندی در ردیف‌های بودجه و اعطای نقش فعال به تشکل‌های مردمی تأکید دارد، امری که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، محوریت دارد (لدویت، ۱۳۹۷: ۱۱۷-۱۱۳).^۳ درحقیقت اقدام مناسب به منظور مشارکت‌پذیر کردن فرایند بودجه‌ریزی، اقدامی است که در یک بسته جامع، نسبت «بودجه شهروندی» و «بودجه مشارکتی» را تعریف کرده و سیری را طراحی کند که مشارکت مردم در امر بودجه‌ریزی را از سطح «تصمیم‌گیری» تا «اطلاع‌رسانی»، مشخص و تنقیح نماید، مسئله‌ای که در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ مانند هر سال نادیده گرفته شده است. نکته مهم در این میان آن است که عدم توجه به موارد فوق علاوه بر برساختم‌های منفی رسانه‌های معاند در مورد لایحه بودجه، می‌تواند به انعکاس تصمیم‌هایی در لایحه منجر شود که ادراک عامه^۴ در آنها لحاظ نشده است و اقناع عمومی در آنها صورت نگرفته است؛ اتفاقی که می‌تواند به افزایش نارضایتی عمومی دامن بزند، به خصوص اگر مجاری و بازوهای نظارتی و اصلاحی لازم به منظور انعکاس نظر مردم در آنها پیش‌بینی نشده باشد.

نکته حائز اهمیت دیگر در این حوزه، مسئله حذف یا تجمیع برخی ردیف‌های بودجه در حوزه تشکل‌های مردمی ذیل دستگاه‌های اصلی و بالادستی است. طبق پیش‌بینی دفتر مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ از سویی دارای بیش‌برآوردی قابل‌توجه برخی اقلام منابع عمومی نظیر صادرات نفت، واگذاری شرکت‌های دولتی و مولدسازی دارایی‌های دولت است و از سوی دیگر دارای کم‌برآوردی برخی از اقلام مصارف نظیر خرید تضمینی گندم و تکالیف به سازمان تأمین اجتماعی است. بیش‌برآوردی منابع و کم‌برآوردی مصارف نیز لاجرم به کسری بودجه قابل‌توجه در سال ۱۴۰۲ می‌انجامد. اما نکته مهم آن است که هنگام کسری بودجه و با الگوی بودجه‌ریزی به صورت گلوبال، ردیف‌های مربوط به اقشار کم‌صدا و احتمالاً

1. Citizen Budget
2. Collaborative Budget
3. لدویت، مارگارت (۱۳۹۷). نگرشی انتقادی به توسعه جماعت‌محور، ترجمه منیژه نجم عراقی، نشر نی، تهران.
4. Common Sense

مستضعفین با خطر حذف یا تخصیص پایین تر روبرو می‌شوند. برای مثال در جدول تکمیلی، ۲۲۰ میلیارد تومان برای ایجاد و تثبیت تعاونی‌ها و ۱۵ میلیارد تومان برای کمک به صادرات تعاونی‌ها تخصیص یافته است اما این تخصیص ذیل بودجه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داده شده است نه به‌عنوان ردیفی مستقل. در این میان نکته حائز اهمیت آن است که این ادغام، امکان دخالت نگاه سلیقه‌ای در تخصیص بودجه‌ها و محرومیت نسبی تشکل‌های مردمی و دستگاه‌هایی (در این مثال، تعاونی‌ها که بخش مردمی اقتصاد هستند) که ضریب نفوذ کمتری در دستگاه‌های بالادستی دارند را بیشتر می‌کند. به این ترتیب از نقش تشکل‌های مردمی که قدرت چانه‌زنی کمتری دارند کاسته شده و نابرابری‌های اجتماعی تعمیق می‌شوند. به عبارت دیگر کاملاً محتمل است تشکل‌ها و دستگاه‌هایی که نیازهای مهم‌تری از جامعه را برطرف می‌کنند، به دلیل ضریب نفوذ کمتر در دستگاه اصلی، بودجه کمتری دریافت کرده و نیازهای مهم‌تری بی‌پاسخ بماند؛ **برخلاف وضعیتی که بودجه‌ها از ابتدا تفکیک شده اعلام می‌شود و لذا با ایجاد نظارت‌پذیری در ردیف‌های مستقل، از تخصیص ناعادلانه، ممانعت به عمل می‌آید.**

به این ترتیب یکی از مهم‌ترین نگرانی‌ها در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در حوزه تشکل‌های مردمی، نادیده گرفتن ردیف‌های مربوط به ایشان است. امری که به افول سرمایه اجتماعی، شکاف بین دولت و ملت و افزایش نارضایتی عمومی دامن خواهد زد. علاوه بر این موارد یکی از مؤلفه‌های مهم بودجه کارآمد به لحاظ مشارکت مردمی، شفافیت و امکان نظارت مردمی بر بودجه و نحوه تخصیص آن است. وجود ابهام و «فقدان شفافیت» در برخی ردیف‌های بودجه امری است که می‌تواند نظارت‌پذیری آن از سوی مردم و حتی مجلس را کاهش داده و به گسترش تخصیص‌های سلیقه‌ای بینجامد؛ امری که به صورت طبیعی به ناکارآمدی و در ادامه به افزایش بی‌اعتمادی عمومی و افت سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. برای مثال عدم شفافیت در محل هزینه‌کرد و نحوه بازتوزیع منابعی که به دلیل تورم، صرفه‌جویی در هزینه‌ها، افزایش منابع مالیاتی، کنترل فرار مالیاتی ثروتمندان و ... شکل می‌گیرد نیز می‌تواند به افزایش بی‌اعتمادی عمومی و بازتوزیع ناعادلانه منابع بینجامد. به عبارت دیگر تعریف آنگاه که محل هزینه‌کرد منابع مالی جدید در ردیف‌های بودجه مجزا، تعریف نشود، شائبه توزیع ناعادلانه این منابع را پیش می‌آورد که به کاهش سرمایه اجتماعی و گسترش شکاف‌های اجتماعی می‌انجامد. برای نمونه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ✓ «عدم ارائه جدول منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها» (تبصره «۱۴»);
- ✓ «اخذ مجوزهای بدون سقف برای واگذاری نفت خام برای پرداخت تعهدات و عناوین غیردقیقی مانند طرح‌های پیشران (جزء «۳» بند «ی» تبصره «۱»).

از دیگر موارد مهمی که به دلیل عدم شفافیت و نظارت‌گریزی به افت نظارت مردمی و بی‌اعتمادی عمومی دامن می‌زند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ✓ حذف الزام به افشای اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانک‌ها (حذف بخش ۱ از بند «د» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱);
- ✓ حذف سامانه رصد و پایش محرومیت در کشور (سامانه بهره‌مندی ایرانیان موضوع تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱) و سایر احکام به‌روزرسانی شاخص‌های محرومیت؛
- ✓ عدم شفافیت درباره استراتژی، نحوه برنامه‌ریزی و فرایند ارزیابی نتایج برنامه‌های حوزه آب به‌رغم اختصاص ۳۰ هزار میلیارد تومان منابع برای حل مسئله کم‌آبی (بند «ی» تبصره «۵»).

نکته مهم دیگر در این زمینه آن است که با وجود کثرت دستگاه‌های متولی در امور حمایتی و سیاست‌های گسترده بازتوزیعی و خدمات گسترده‌ای که بعضاً این دستگاه‌ها انجام داده‌اند، به دلیل فقدان شفافیت، هم کارآمدی سازوکارهای این سیاست‌های بازتوزیعی محل تأمل بوده و هم میزان رضایت اقشار هدف این سیاست‌ها، جای بحث دارد. به این ترتیب عدم تعریف سازوکارهای شفاف در زمینه سیاست‌های بازتوزیعی و فرایندهای مبهم ارزیابی نتایج برنامه‌ها، بستری مهم برای ایجاد حس محرومیت نسبی در میان اقشار آسیب‌پذیر خواهد بود که مستعد ایجاد افت محسوس در سرمایه اجتماعی است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ در مراحل مختلف تصمیم‌گیری، اطلاع‌رسانی، نظارت و اجرا با رویکرد مشارکت‌پذیری و سهیم کردن شهروندان و تشکل‌های مردمی تنظیم نشده است. این مسئله، بازنگری در لایحه بودجه با رویکرد فوق را ضروری می‌سازد. بر این اساس پیشنهادهایی به این شرح ارائه می‌شود:

✓ تهیه «بودجه شهروندی»، شامل مهم‌ترین محورهای لایحه بودجه در قالب نمودارها، اشکال و به زبانی ساده و همه‌فهم است و ارائه عمومی به شهروندان و گزارش فصلی از نحوه تخصیص بودجه به عموم مردم؛

✓ خارج کردن بودجه تخصیص‌یافته برای ایجاد و تثبیت تعاونی‌ها و کمک به صادرات آنها از ذیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تعریف آن به عنوان ردیفی مستقل؛

✓ بازگرداندن بخش ۱ از بند «د» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ (بند مربوط به الزام به افشای اطلاعات مربوط به تسهیلات و تعهدات کلان و اشخاص مرتبط بانک‌ها)؛

✓ بازنویسی بند «ی» تبصره «۵» (برنامه‌های حوزه آب)، با تعریف یک راهبرد شفاف، برنامه‌ریزی مشخص و فرایند ارزیابی محاسبه‌پذیر، بازنویسی شود؛

✓ بازگرداندن جدول تبصره «۱۴» به منظور شفاف شدن منابع و مصارف طرح هدفمندی یارانه‌ها؛

✓ بازگرداندن سامانه رصد و پایش محرومیت در کشور (سامانه بهره‌مندی ایرانیان موضوع تبصره «۱۷» قانون بودجه سال ۱۴۰۱) و سایر احکام به‌روزرسانی شاخص‌های محرومیت؛

✓ ارائه شفاف از میزان تحقق اعتبارات سال گذشته به همراه لایحه بودجه سال جدید؛

✓ ارائه عملکرد سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری در تعهد به بندهای بودجه هم‌زمان با ارائه لایحه جدید به منظور شفاف‌سازی و جلب اعتماد عمومی.