

جراحی بودجه؟

دکتر فرخ قبادی

ظاهراً دولتمردان سرانجام به وخامت وضعیت اقتصادی کشور پی برده و برخی از سیاست‌هایی را که مدت‌ها است از جانب کارشناسان اقتصادی مستقل توصیه می‌شود و در حقیقت مدت‌ها پیش باید صورت می‌گرفت، در دستور کار قرار داده‌اند. در این رابطه هفته گذشته سازمان برنامه و بودجه نقشه «جراحی ساختار بودجه» را که توسط دفتر اقتصاد کلان سازمان و جمعی از متخصصان کشیده شده است، منتشر کرد.

جراحی **بودجه** که بی‌تردید کشمکش‌ها، چانه‌زنی‌ها، اعمال نفوذها و در عین حال «خون‌ریزی»‌هایی در اینجا و آنجا به همراه خواهد داشت، تصمیمی است شجاعانه، هرچند که از روی ناچاری اتخاذ شده است. به روایت سازمان برنامه و بودجه، «کارشناسان و مدیران (این سازمان) به این نتیجه رسیده‌اند که امکان اداره کشور در آینده با استمرار رویه‌های جاری وجود ندارد؛ چراکه **اقتصاد ایران** در شرایطی قرار گرفته که از یک طرف میل به افزایش هزینه‌ها زیاد و از سمت دیگر، توانایی ایجاد درآمدهای جدید محدود شده است. ادامه وضع موجود مساوی با بی‌ثباتی و خروج از تعادل **اقتصاد** کلان، **تورم** و **نرخ ارز** فزاینده، تشدید **رکود اقتصادی** و کاهش شدید سرمایه‌گذاری، افزایش و انباشت بدهی‌های **دولت** به بانک‌ها، بیمه‌ها، صندوق‌ها و... خواهد بود».

جلوگیری از «ادامه وضع موجود» و تحقق چشم‌انداز هراس‌انگیزی که کارشناسان **سازمان برنامه و بودجه** ترسیم کرده‌اند، نیازمند کاهش هزینه‌ها و افزایش درآمدهای دولت است. تدوین‌کنندگان «نقشه جراحی»، اصلاح یارانه کالاهای اساسی، اصلاح **یارانه** حامل‌های انرژی، افزایش پایه‌های مالیاتی و طرح دوفوریتی مبارزه با فرار مالیاتی را اقداماتی ضروری و عاجل برای افزایش درآمدهای دولت دانسته‌اند و برای کاهش هزینه‌ها، اقداماتی نظیر حذف

هزینه‌های غیرضرور شرکت‌های دولتی، بازنگری در هزینه‌های طرح تحول [سلامت](#) و حذف هزینه‌های زائدی را که سال‌ها در ساختار بودجه تثبیت شده‌اند، تجویز کرده‌اند.

بی‌تردید هزینه‌های سنگین دیگری نیز هر سال به بودجه دولت تحمیل می‌شود که کاهش یا حذف آنها تاثیرگذارتر و موجه‌تر از کاهش هزینه‌های طرح سلامت است؛ اما نفوذ و قدرت بهره‌مندان از این هزینه‌ها یا ملاحظات سیاسی، حذف یا کاهش معنادار آنها را بعید می‌سازد. این نکته هم نیاز به تاکید دارد که در چارچوب «جراحی» مورد بحث، برنامه‌های حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر نیز در نظر گرفته شده است که جزئیات آن هنوز روشن نیست.

بحث در مورد جزئیات این [جراحی](#) البته در فرصت این مقاله نیست؛ اما تاکید تدوین‌کنندگان این طرح بر اصلاح یارانه‌های گوناگون و اغلب بی‌منطقی که کمر دولت را خم کرده و قیمت‌های نسبی را یکسره از معنا تهی ساخته‌اند، نکته بسیار مثبتی است که در صورت اجرای موفقیت‌آمیز آن، بخشی از مسیر سالم‌سازی و اصلاحات ساختاری [اقتصاد کشور](#) پیموده شده است.

یارانه از آسمان نازل نمی‌شود. همه یارانه‌ها از بیت‌المال، یعنی از جیب همه شهروندان، مستقیماً یا به‌طور غیرمستقیم، به کیسه بخشی از شهروندان منتقل می‌شود. به بیان دیگر پرداخت یارانه نوعی بازتوزیع اعلام‌نشده درآمدها در کشور است و به همین دلیل منطق قابل قبولی داشته باشد. این منطق می‌تواند تحقق یک هدف اقتصادی مشخص باشد که در نهایت به رونق اقتصادی و افزایش بیت‌المال منجر می‌شود یا مساعدت به اقشار کم [درآمد](#) به‌منظور [تامین امنیت](#) غذایی و نیازهای حداقلی زندگی آنها.

متأسفانه، اغلب یارانه‌های پرداختی در کشور ما منطق قابل قبولی ندارند. بر اساس آمار رسمی، در سال ۹۸ جمعیتی در حدود ۸ / ۷۷ میلیون نفر یارانه نقدی دریافت می‌کنند. آیا می‌توان پذیرفت که از جمعیت ۸۲ میلیون نفری کشور، فقط ۲ / ۴ میلیون نفر (یا ۲ / ۱ میلیون خانوار) به یارانه ۴۵ هزار تومانی نیاز ندارند؟ پاسخ آشکارا منفی است. مسلماً چندین میلیون نفر که هیچ نیازی به ۴۵ هزار تومان در ماه ندارند، این وجه را دریافت می‌کنند. این نه تنها مصداق بارز بی‌عدالتی است، بلکه هزینه سنگین و بی‌منطقی است که به خزانه دولت تحمیل می‌شود. «هزینه فرصت» یارانه‌ای را که از این طریق به اقشار غیرنیازمند پرداخت می‌شود می‌توان با نگاهی به تصاویر برخی مدارس در [سیستان و بلوچستان](#) برآورد کرد.

براساس آمار رسمی مجموع یارانه‌های بودجه‌ای و «فرابودجه‌ای» معادل ۲۴۰ هزار میلیارد تومان در سال است. بخش بزرگی از این یارانه‌ها نه منطق اقتصادی دارند و نه بر اساس

معیارهای عدالت اجتماعی توجیه پذیرند. پرداخت دلار ۴۲۰۰ تومانی که در آغاز برای [واردات](#) همه کالاها پرداخت شد و عمدتاً نصیب «رانت‌خواران خودمانی» شد، بارزترین نمونه از این نوع یارانه‌ها است. تداوم پرداخت [دلار](#) ۴۲۰۰ تومانی برای واردات کالاهای اساسی، حتی پس از اینکه معلوم شده این یارانه نقش معناداری در مهار قیمت این کالاها ندارند و عمدتاً نصیب رانت‌خواران و واسطه‌ها می‌شوند، نمونه دیگری از این قبیل حیف‌ومیل‌ها است.

اما بزرگ‌ترین یارانه‌ای که به همه شهروندان، اعم از [فقیر](#) و غنی، تعلق می‌گیرد، یارانه پنهان یا یارانه‌ای است که در حقیقت عدم‌النتفع دولت به دلیل فروش کالاهای تولیدی در داخل کشور با قیمت پایین‌تر از قیمت قابل فروش در خارج از کشور است. این عدم‌النتفع به حدود ۶۵۰ هزار میلیارد تومان بالغ می‌شود. بخش اعظم این یارانه هنگفت مربوط به [انرژی](#) (بنزین، برق، [گاز](#) و گازوئیل) است. در این میان شاید بی‌منطق‌ترین یارانه مربوط به [بنزین](#) و [برق](#) خانگی است که از کیسه همه شهروندان، از جمله کسانی که [خودرو](#) ندارند و کسانی که فقط دو یا سه عدد لامپ در خانه دارند، پرداخت می‌شود و بخش اعظم منفعت آن به اقشار پر درآمد تعلق می‌گیرد. در مورد «یارانه» بنزین، سهم سه دهک پردرآمد ۶ برابر سهم سه دهک کم‌درآمد است. همچنین بر اساس محاسبات سازمان برنامه و بودجه، میزان بهره‌مندی دهک‌های بالایی درآمدی از یارانه گاز، برق و بنزین ۲۳ برابر دهک‌های پایین درآمدی است. حتی در [کالاهای اساسی](#) که عمدتاً باید مورد مصرف دهک‌های پایین باشد و این دهک‌ها بیشتر از یارانه آن بهره ببرند، سهم سه دهک کم درآمد از یارانه این کالاها حدود ۶ / ۵ هزار میلیارد تومان و سهم سه دهک پر درآمد حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان است.

هرگاه این یارانه‌ها قطع یا به میزان معناداری کاهش داده شوند و درآمد حاصله، همراه با درآمدهای ناشی از افزایش پایه‌های مالیاتی در حساب ویژه‌ای ذخیره شود، موجودی این حساب به راستی چشمگیر خواهد بود. با استفاده از این موجودی، هم می‌توان با بهره‌گیری از کارت الکترونیک، امنیت غذایی و همچنین داروی مورد نیاز اقشار کم درآمد را تامین کرد و هم باقیمانده موجودی این «حساب ویژه» را در زیرساخت‌ها و ایجاد شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی هزینه کرد. بی‌تردید این اقدامات نافی صرفه‌جویی دولت و «حذف هزینه‌های غیرضرور شرکت‌های دولتی و هزینه‌های زائدی که سال‌ها در ساختار بودجه تثبیت شده‌اند»، نخواهد بود. در حقیقت، بدون کاهش ریخت‌وپاش‌های دولت و تداوم خاصه خرجی‌های کنونی، موجودی «حساب ویژه» نیز به سرنوشت صندوق ذخیره ارزی دچار خواهد شد.

آنچه بیان شد نقشه راهی است که جزئیات و پیچ و خم‌های آن البته باید در جلسات [کارشناسی](#) بررسی و تدقیق شود. با اجرای این نقشه همه شهروندان و نه صرفاً اقشار کم درآمد، باید کمربندها را سفت کنند و سختی‌های گذار از بحران کنونی را تحمل کنند؛ ضمن آنکه تلاش جدی مسوولان برای تنش‌زدایی می‌تواند عمر این دوره بحرانی را کوتاه کند. تا آن زمان اما دوران سختی در پیش خواهیم داشت. تحمل این دشواری‌ها، هم توانی است که برای بی‌تفاوتی در برابر فساد سیستمیک در کشور و نیز فقدان اهلیت حرفه‌ای سیاست‌گذاران و سیاست‌های نسنجیده و خسارت‌بار آنها در گذشته و حال، می‌پردازیم و هم راهکاری است که می‌تواند از تحقق چشم‌انداز تیره و تاری که کارشناسان سازمان [برنامه و بودجه](#) ترسیم کرده‌اند، جلوگیری کند.