



گزارش چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه که توسط سازمان برنامه منتشر شده آدرس های خطرناکی به نفع لیبرالیسم اقتصادی می دهد

اصلاح ساختار بودجه به ضرر عدالت

تصویر کلی از طرح پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه برای اصلاح ساختار بودجه

(متن قرمز: برنامه های کوتاه مدت، متن مشکی: برنامه های میان مدت)

تقویت نهادی بودجه	هزینه کرد کارا	درآمدزایی پایدار	ثبات سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار
ارتقای شفافیت و انضباط مالی - اصلاح رویه ها و نظام تامین، تخصیص، ایجاد و ایفای تعهدات و پرداخت - جامعیت سند بودجه و ارتقای سند بودجه به سند مالی حاکمیت - ساماندهی رابطه سازمان برنامه و بودجه با خزانه داری کل - اصلاح فرایند تصویب در مجلس برنامه ی ارتقای اثربخشی بودجه گسترش چارچوب بودجه ریزی میان مدت - تدوین برنامه ها و بودجه ها بر اساس آمایش سرزمین و برنامه ریزی منطقه ای - اولویت بندی هزینه ها و فعالیت ها - ساماندهی و همسوسازی سرمایه گذاری دولت و نهادهای عمومی غیردولتی - افزایش کارایی منابع بودجه با تسریع در اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد - افزایش پاسخگویی و نظارت	- تامین حداقل های معیشتی برای عموم مردم و اقتشار آسیب پذیر و اصلاح یارانه های نقدی - حذف هزینه های اجتناب پذیر - کاهش هزینه های شرکتهای دولتی - کاهش هزینه های بیمه سلامت - اهرم کردن منابع بودجه برای تولید - اصلاح نظام یارانه ها و بیمه - یارانه بیمه سلامت - یارانه کشاورزی - یارانه تولید - اصلاح نظام ارزیابی قیمت و کیفیت پروژه های عمرانی - چابک سازی دولت و اصلاح ساختار شرکتهای دولتی - تاسیس بانک توسعه - اصلاح صندوق های بازنشستگی و تامین اجتماعی	- اصلاح نظام یارانه انرژی (بنزین، گازوئیل و برق) - اصلاح یارانه کالاهای اساسی - کاهش معافیت ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی - فروش دارایی ها از طریق صندوق های ETF - استقرار نظام مالیات بر درآمد و اصلاح نظام یارانه مبتنی بر درآمد - طراحی نظام مالیه بهینه بالادستی نفت و گاز - مدیریت دارایی های مالی دولت و مولدسازی دارایی های دولت	- طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با در نظر گرفتن بده بستان های بین نسلی (اصلاح اساسنامه صندوق و افزودن نقش ثبات ساز) - انتشار اوراق ارزی و ریالی جهت سرمایه گذاری به همراه عملیات بازار باز - ساماندهی بدهی های دولت و اصلاح روابط با نظام بانکی، تامین اجتماعی و پیمانکاران

چارچوب رفتاری مبتنی بر (۱) رعایت قاعده مالی و (۲) افزایش شفافیت و پاسخگویی

کشاورزی و اصلاحات بعدی آن، دولت موظف است «به منظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی و ایجاد تعادل در نظام تولید و جلودگیری از ضایعات محصولات کشاورزی و ضرر و زیان کشاورزان، همه ساله محصولات اساسی کشاورزی (گندم، برنج، جو، ذرت، چغندر، پنبه وش، دانه های روغنی، چای، سیب زمینی، پیاز و حبوبات) را به صورت تضمینی از کشاورزان خریداری کند. همچنین دولت موظف است ضرر و زیان احتمالی موضوع این قانون را از منابع مالی خود تامین کند.»

به جای گندم؛ بودجه شرکت ملی نفت را کم کنید
یکی از نکات قابل تامل در گزارش سازمان برنامه و بودجه، کم توجهی به موضوع کاهش هزینه های شرکت های دولتی در اصلاح ساختار بودجه است. بر این اساس در حالی که سازمان برنامه و بودجه به طور مشخص هزینه هایی همچون هزینه طرح تحول سلامت و خرید تضمینی گندم را بسیار سرسام آور می داند، اما در مورد بودجه شرکت های بسیار کوتاه به این موضوع اشاره داشته و از مجموعه مطالب می توان فهمید که کاهش بودجه شرکت های دولتی چندان هم در اولویت اصلاح ساختار بودجه نخواهد بود. اصلاح ساختار بودجه شرکت های دولتی از این منظر دارای اهمیت است که فقط چهار شرکت ملی نفت ایران، شرکت پالایش و پخش فرآورده های نفتی، شرکت پالایش نفت آبادان و شرکت ملی گاز در مجموع ۸۶ درصد از بودجه هزار و ۲۷۴ میلیارد تومانی شرکت های دولتی (یعنی معادل ۱۰۰۱ هزار میلیارد تومان) را به خود اختصاص داده اند. حال بر کسی پوشیده نیست که کارمندان شرکتهایی همچون شرکت ملی نفت بالاترین حقوق و مزایا را بین همه کارمندان و کارگران ایرانی دریافت می کنند، اما اینکه چگونه دولت برای ورود به ریاضت اقتصادی قصد دارد خرید تضمینی را که ضامن امنیت غذایی است به مخاطره بیندازد اما از بودجه جاری شرکت های دولتی همچون شرکت ملی نفت چشم پوشی کند، خود سوالی که منتقدان دولتی «خودکفایی در کشاورزی» باید پاسخ آن را بدهند.

اخبار بانک

جش ۲۲۰ درصدی درآمدهای غیرمشاع بانک صادرات ایران

درآمدهای غیرکارمزدی بانک صادرات ایران در اردیبهشت ماه سال جاری ۲۲۰ درصد و درآمدهای مشاع آن ۱۱۸ رشد کرد. به گزارش روابط عمومی بانک صادرات ایران، روند سوددهی این بانک در پی افت قابل توجه زیان سال ۹۷، تلاش برای استفاده بهینه از ابزارها، محصولات و خدمات نوین بانکی و همچنین بهبود قابل توجه سهم سپرده های دیداری و منابع ارزان قیمت از حجم منابع سپرده ای بانک، موجب رشد درآمدهای مشاع و غیرمشاع این بانک شده که این روند در اردیبهشت ماه سال ۹۸ با افزایش قابل توجهی روبه رو شد، به نحوی که درآمدهای غیرمشاع بانک در این ماه ۲۲۰ درصد و درآمدهای مشاع ۱۱۸ درصد جهش داشته است. درآمدهای کارمزدی بانک صادرات ایران در اردیبهشت ماه ۹۸ نسبت به ماه مشابه سال قبل ۱۶ درصد و درآمدهای مشاع ناشی از سرمایه گذاری و تسهیلات در این ماه نسبت به ماه مشابه سال ۹۷ نیز ۱۹ درصد رشد نشان می دهد. تکیه بر محصولات نوین بانکی برای ارائه بهترین خدمات بانکی به تولید داخلی در قالب طرح هایی همچون «طرح ۶۷»، «همیاران سپهر» و «طراوت» در بانک صادرات ایران پیگیری می شود که این رویکرد در سال ۹۸ با تکیه بر منابع جدید و به کارگیری ظرفیتهایی همچون ضمانتنامه های ریالی و خدمات ارزی چشم انداز سودآوری بیشتر را برای این بانک روشن تر کرده است.

است. در شرایطی که درآمدهای نفتی کشور کاهش یافته، سهم قابل توجهی از اعتبارات هزینه ای اجتناب پذیر است. هزینه تامین مالی طرح تحول سلامت و خرید تضمینی گندم و موارد مشابه نیز از دیگر طرح های برهزینه برای بودجه دولت بوده اند، لازم است دولت هزینه های خود را کاهش داده و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از منابع بانک مرکزی برای پوشش هزینه های خود استفاده نکند.»
در همین راستا سازمان برنامه در ادامه پیشنهاد داده است: «برای سازماندهی یارانه های بخش کشاورزی باید برنامه ای تهیه شود تا ۱- اولافشار بر بودجه دولت و کسری ناشی از آن کاهش یابد، ۲- ثانیاً با کاهش مداخلات دولت در قیمت نهاده ها و محصولات کشاورزی، زمینه های سوء مصرف و کاهش انگیزه تولیدکننده رفع شود و اگر کالایی با قیمت های تعادلی توان رقابت با مشابه خارجی را دارد، امکان صادرات آن فراهم باشد، ۳- کارایی در تولید این کالاها افزایش یابد و ۴- نیازهای حداقلی برای عموم مردم تامین شود.»

بر این اساس همان طور که گزارش تاکید می کند، دولت قصد دارد برای اصلاح ساختار بودجه و تامین کسری بودجه، سطح حمایت های قانونی خود را از محصولات کشاورزی را که ضامن حفظ استقلال اقتصادی و امنیت غذایی کشور است، کاهش دهد. این موضوع زمانی قابل باورتر می شود که در سال های اخیر نیز دولت با عدم اعلام به موقع نرخ خرید تضمینی و عدم پرداخت به موقع مطالبات کشاورزان، موجب سرخوردگی آنان شده است. همچنین نکته قابل تامل و تاسف آور این است که در حالی دولت سال ۹۷ حدود ۱۳ هزار میلیارد تومان برای خرید تضمینی گندم هزینه کرده است که ارزش واردات بخش غذا و کشاورزی در سال ۹۷ حدود ۵/۱۰ میلیارد دلار بوده که اگر این رقم را با دلار بازار محاسبه کنیم، رقم ارز اختصاصی به واردات بخش کشاورزی بیش از ۱۳۶ هزار میلیارد تومان یا به عبارت بهتر، ۱۰ برابر کل هزینه خرید تضمینی است.

در این زمینه نیز دولت در حالی هزینه های خرید تضمینی را سرسام آور می داند که از سال ۶۸ و مطابق قانون مصوب مجلس یعنی «قانون تضمین خرید محصولات اساسی

باید سالانه آموزش ۱/۴ میلیون نفر از دانش آموزان (با احتساب تحصیل ۱۴ میلیون دانش آموز در شرایط فعلی) از طریق برون سپاری تامین می شد و تا ۱۰ سال آینده باید دانش آموزان در مدارس غیردولتی تحصیل می کردند. مطابق این برنامه گزینش معلمان آموزش و پرورش نیز عملاً به بخش غیردولتی واگذار می شد. حال از آنجا که بخش غیردولتی موضوعی به عنوان استخدام رسمی، پیمانی و... ندارد، علاوه بر دانش آموزش، معلمان نیز به واسطه عدم تضمین شغلی، قربانی برون سپاری آموزش می شدند. برای فاجعه بار بودن برون سپاری و خرید خدمات خدمات عمومی از بخش غیردولتی همین قدر کافی است که بدانیم در حال حاضر فقط ۱۲ درصد دانش آموزان کشور در مدارس غیردولتی تحصیل می کنند که دولت از نظارت بر همین تعداد مدارس و دانش آموزان نیز عاجز است. حال تصور کنید اگر کل آموزش و پرورش در برنامه دولت از طریق برون سپاری به بخش غیردولتی تامین شود، به جرات می توان گفت آن وقت فاتحه آموزش و پرورش در ایران خوانده خواهد شد.

برون سپاری خدمات عمومی خلاف قانون اساسی است

براساس آنچه گفته شد دولت در حالی قصد دارد در قالب برنامه «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه» و ظایف حاکمیتی خود را از طریق برون سپاری و پولی سازی تامین کند که نص صریح قانون اساسی در دواصل «بیست و نهم» و «سی ام» بر تامین این نیازها از طریق دولت تاکید دارد. چنانکه در اصل بیست و نهم قانون اساسی آمده است: «برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، درراه ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و... حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک پیک افراد کشور تامین کند.» و همچنین در اصل سی ام آمده است: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد.» بر این اساس برون سپاری خدمات عمومی و در نهایت پولی سازی خدمات عمومی از جمله ضعف مواردی است که از چارچوب گزارش اصلاح ساختار بودجه سازمان برنامه باید کنار گذاشته شود.

نیر خلاص اصلاح ساختار به امنیت غذایی

محور دوم گزارش «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه» سازمان برنامه و بودجه، «هزینه کرد کارا» است. در این بخش سازمان برنامه در قالب برنامه های میان مدت پیشنهاد اصلاح نظام یارانه ای و بیمه ها را داده است که براساس آن، یارانه طرح تحول سلامت، یارانه کشاورزی و یارانه تولید باید اصلاح شود. در بخشی از این گزارش آمده است: «دولت برای تحقق اهداف خود با تنگنای بودجه ای زیادی مواجه

۳- کاهش معافیت ها و افزایش پایه و پوشش مالیاتی، ۴- فروش دارایی ها از طریق صندوق های قابل معامله در بورس (ETF)، ۵- استقرار نظام مالیات بر درآمد و اصلاح نظام یارانه مبتنی بر درآمد، ۶- اصلاح نظام مالی بهینه بالادستی نفت و گاز، ۷- مدیریت دارایی های مالی دولت و ۸- مولدسازی دارایی های دولت است.

محور چهارم اصلاح ساختار بودجه مربوط به ثبات سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار است

است: «یکی از وظایف دولت ثبات سازی در قبال تکانه های بیرونی و درونی و همچنین تامین مالی اهداف توسعه ای کشور است که به طور مشخص به ساختار بودجه کشور برمی گردد. در این راستا، برنامه اصلاحات این محور شامل ۱- طراحی مقدار بهینه منابع نفتی در بودجه با درنظر گرفتن بده بستان های بین نسلی (اصلاح اساسنامه صندوق و افزودن نقش ثبات ساز به آن)، ۲- انتشار اوراق ارزی و ریالی جهت سرمایه گذاری های زیرساختی به همراه عملیات بازار باز بانک مرکزی و ۳- ساماندهی بدهی های دولت و اصلاح روابط دولت با نظام بانکی، تامین اجتماعی و پیمانکاران است.»

پولی سازی خدمات عمومی اصلاح ساختار است؟

همان طور که گفته شد، محور اول پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه برای اصلاح ساختار بودجه، تقویت نهادی بودجه است. یکی از مولفه های محور اول، ارتقای اثربخشی بودجه از طریق اولویت بندی هزینه ها و فعالیت هاست. در این بخش آمده است: «با توجه به اینکه دولت تنها ارائه دهنده کالای عمومی در اقتصاد کشور است، میزان ارائه کالای عمومی در اقتصاد نباید از محدوده بهینه ای کمتر شود. بدین منظور لازم است با ایجاد ترتیبات نهادی جدید اثربخشی هزینه کرد در این بخش ها را افزایش داد. به همین منظور برای کاهش هزینه ها باید حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه های اجرایی را از طریق چهار برنامه ۱- جمعیت، ادغام و حذف برنامه ها و فعالیت های غیرضروری یا غیرمرتبط با شرح وظایف دستگاه های اجرایی، ۲- جمعیت، ادغام و حذف ردیف ها، برنامه ها و فعالیت های مشابه یا موازی مابین دستگاه های اجرایی، ۳- واگذاری واحدهای عملیاتی دستگاه های اجرایی به بخش غیردولتی و ۴- برون سپاری و خرید خدمات از بخش غیردولتی اقدام کرد.»

در گزارش «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه»، سازمان برنامه و بودجه اولویت خود را بر واگذاری و برون سپاری وظایف حاکمیتی دولت قرار داده است. برون سپاری وظایف حاکمیتی اولین باری نیست که در دولت روحانی مطرح می شود، چنانکه در لایحه بودجه سال ۹۸ نیز دولت با ارائه دو تبصره جنجالی یعنی بند چهارم تبصره ۱۹ و جزء یک بند ب تبصره ۲۱ لایحه بودجه به مجلس، قصد داشت با تصویب این دو بند، سالانه ۱۰ درصد از خدمات مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش را از طریق خرید خدمت از مدارس غیردولتی تامین کند؛ طرحی که با اجرای آن از سال ۹۸



مهدی عبدللهی

روزنامه نگار

حدود یک هفته پیش بود که سازمان برنامه و بودجه کشور گزارش «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه» را منتشر کرد. براساس آنچه سازمان برنامه و بودجه مدعی شده است، گزارش «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه»، با هدف مدیریت کسری بودجه دولت از طریق تامین منابع پایدار و کارا تر کردن هزینه کرد برای اداره کشور، ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و حمایت از تولید و اشتغال و ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی تهیه شده و ستون فقرات آن بر چهار محور تقویت نهادی بودجه، هزینه کرد کارا، درآمدزایی پایدار و ثبات سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار بنا شده است. گزارش «چارچوب اصلاحات ساختاری بودجه» سازمان برنامه و بودجه از این منظر که قدم های اولیه را برای اقتصاد بدون نفت برداشته، بسیار قابل تقدیر است اما چندین نکته قابل تامل در این گزارش وجود دارد که اجرای آنها می تواند مشکلات عدیده ای را برای کشور ایجاد کند. اولین مورد، تاکید کاهش فشار بر بودجه دولت و کسری ناشی از آن در بخش خرید تضمینی محصولات کشاورزی از جمله خرید تضمینی محصول استراتژیک گندم است. در این زمینه با توجه به کم توجهی دولت در اعلام به موقع نرخ خرید تضمینی گندم طی سال های اخیر و همچنین عدم پرداخت به موقع مطالبات کشاورزان، به نظر می رسد اجرای این بند منجر به تاراج امنیت غذایی کشور خواهد شد. دومین نکته قابل تامل در گزارش سازمان برنامه و بودجه، واگذاری واحدهای عملیاتی دستگاه های اجرایی به بخش غیردولتی و برون سپاری و خرید خدمات از بخش غیردولتی است. در این زمینه با توجه به اینکه دولت در بودجه ۹۸ نیز پیشنهاد برون سپاری ۱۰ درصدی سالانه خدمات آموزشی را به مجلس داده بود، به نظر می رسد اجرای این پیشنهاد سازمان برنامه علاوه بر ایجاد بی عدالتی در برخورداری از خدمات عمومی که خلاف نص صریح اصل ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی است، می تواند تبعات امنیتی نیز به دنبال داشته باشد. همچنین در گزارش سازمان برنامه و بودجه بخش کوتاهی به موضوع کاهش بودجه شرکت های دولتی اختصاص داده شده که در قبال تاکید این سازمان بر کاهش بودجه خرید تضمینی و کاهش هزینه های بیمه سلامت و... حکایت از غفلت این سازمان از هزینه های جاری سرسام آور این شرکت هاست.

۴ محور ساختار کلی برنامه اصلاح ساختاری بودجه

براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه، برنامه اصلاح ساختاری بودجه با هدف ۱- مدیریت کسری بودجه دولت از طریق تامین منابع پایدار و کارا تر کردن هزینه کرد برای اداره کشور، ۲- ایجاد ثبات در اقتصاد کلان و حمایت از تولید و اشتغال و ۳- ارتقای عدالت اقتصادی و بهبود معیشت عمومی تهیه شده است. این گزارش شامل چهار محور ۱- تقویت نهادی بودجه، ۲- هزینه کرد کارا، ۳- درآمدزایی پایدار و ۴- ثبات سازی اقتصاد کلان و توسعه پایدار تهیه شده است.

در محور اول یعنی تقویت نهادی بودجه آمده است: «در شرایط کنونی رابطه بین ذی نفعان مختلف بودجه اعم از نهادهای حاکمیتی و همچنین مردم به عنوان ذی نفعان نهایی بودجه به شکل صحیحی تنظیم نشده است. بر همین اساس یک بودجه خوب و نظام بودجه ریزی مناسب باید پنج ویژگی «انضباط مالی، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی» را متجلی سازد.»

در محور دوم یعنی «هزینه کرد کارا» آمده است: «دولت برای تحقق اهداف خود با تنگنای بودجه ای زیادی مواجه است. بر این اساس دولت باید هزینه های خود را کاهش داده و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از منابع بانک مرکزی برای پوشش هزینه های خود استفاده نکند. ۱- تامین حداقل های معیشتی برای عموم مردم و اقتشار آسیب پذیر و اصلاح یارانه های نقدی، ۲- کاهش هزینه های شرکت های دولتی، ۳- کاهش هزینه های طرح تحول سلامت، ۴- اهرم کردن منابع بودجه برای تولید و تاسیس بانک توسعه، ۵- اصلاح نظام یارانه ها و بیمه، اصلاح یارانه طرح تحول سلامت، اصلاح یارانه کشاورزی و یارانه تولید و ۶- اصلاح صندوق های بازنشستگی و تامین اجتماعی از جمله موارد مورد تاکید این بخش است.»

محور سوم مربوط به درآمدزایی پایدار است در این بخش با تاکید بر اینکه تامین درآمد مطمئن الزامی گریزناپذیر برای کاهش کسری مستمر بودجه، مواجهه موفق با تکانه های بیرونی و نیل به هدف کاهش وابستگی مستقیم بودجه دولت به درآمدهای نفتی است. برنامه های اصلی که ایجاد منابع پایدار درآمدی برای دولت در کوتاه مدت و میان مدت را تضمین خواهند کرد شامل ۱- اصلاح نظام یارانه انرژی (بنزین، گازوئیل و برق)، ۲- اصلاح یارانه کالاهای اساسی،