نگاه

اهمیت برنامه‌ریزی در اقتصاد صنعت برق

حسین مسعودیان*

● هر سال با نزدیک‌شدن به نیمه شهریور، تقریبا اوج گرمای تابستان سپری می‌شود و می‌توان گفت وزارت نیرو و به‌خصوص شرکت توانیر از زیر بار فشار روانی ناشی از قطعی برق خارج خواهد شد.

این آرامش مستلزم برنامه‌ریزی دقیق است، به‌گونه‌ای که در سال آینده مشکلات توانیر کمتر و قطعی برق به حداقل برسد. چگونه این برنامه‌ریزی محقق خواهد شد، تلاش می‌شود با تبیین وضعیت اقتصادی صنعت برق، پیشنهادی راهبردی برای آن ارائه شود.

در سال جاری حداکثر اوج مصرف در روز به میزان ۵۷,۶۸۱ مگاوات رسید و اگر به‌طور معمول مطابق دو دهه گذشته اوج مصرف هفت درصد رشد کند، نیاز به حداقل پنج هزار مگاوات نیروگاه در سرتاسر ایران وجود دارد.

بدیهی است که سرمایه‌گذاری در نیروگاه به تنهایی نیاز مردم را برآورده نمی‌کند و باید علاوه بر نیروگاه، شبکه انتقال و توزیع نیروی برق نیز توسعه یابد. برای هر کیلووات نیروگاه، حدود ۷۰۰ دلار و برای شبکه انتقال و توزیع نیروی برق حدود ۴۰۰ دلار به سرمایه‌گذاری نیاز است.

یعنی برای پنج هزار مگاوات برق، نیاز به سرمایه‌گذاری در حدود ۵.۵ میلیارد دلار یا معادل ریالی آن ۴۴ تا ۵۵ هزار میلیارد تومان بودجه است.

آیا تأمین این بودجه از سوی دولت و توانیر امکان‌پذیر است؟ پاسخ منفی است. حال چه برنامه‌ای می‌توان اجرا کرد تا نیاز به این بودجه کم یا نزدیک به صفر شود؟

سال گذشته با موافقت مسئولان سازمان برنامه و بودجه، هفت درصد تعرفه برق افزایش یافت؛ یعنی به ازای هر کیلووات ساعت، مصرف‌کنندگان هفت درصد هزینه بیشتری پرداخت کردند.

بهترین حالت برای وزارت نیرو آن است که مصرف برق مردم در ساعات اوج مصرف کم شود و فرهنگ فعلی مصرف برق کشور از سوی مردم، تغییر اساسی داده شود تا دچار قطعی و خاموشی در تابستان نشویم.

سال گذشته مصرف برق کل کشور ۲۶۵ میلیارد کیلووات ساعت بوده که به‌طور متوسط به ازای هر کیلووات ساعت حدود ۷۰ تومان اخذ شده است.

یعنی توانیر از هزینه واقعی هر کیلووات ساعت ۲۵۰ تا ۳۵۰ تومان با احتساب سوخت آن که بالغ بر ۶۶ تا ۹۲ هزار میلیارد تومان می‌شود، فقط حدود ۱۸ هزار میلیارد تومان دریافت کرده است. اگر وزارت نیرو بتواند دو اقدام اساسی زیر را انجام دهد، حداقل در کوتاه‌مدت مشکل قطعی برق در تابستان و نیاز به سرمایه‌گذاری عظیم ۵.۵میلیارددلاری سالانه را نخواهیم داشت:

۱ - اگر روال سال آینده وزارت نیرو مثل سال جاری باشد و توانیر بتواند مجوز افزایش هفت‌درصدی تعرفه‌ها را از سازمان برنامه و بودجه بگیرد، بهتر است این افزایش فقط در اوج مصرف سه تا چهار برابر اعمال شود و بقیه ساعات قیمت برق ثابت باشد. این سیاست باعث کاهش فشار بر اوج مصرف برق خواهد شد. البته باید در فضای رسانه‌ای اهمیت کاهش مصرف برق در اوج مصرف نیز مثل سال جاری بیان شود.

۲ - برای آگاهی مردم، قیمت برق در تمامی مراکز آموزشی که حدود یک درصد کل مصرف کشور است، به قیمت واقعی اخذ شود تا همگان در جریان قیمت واقعی برق قرار گیرند و به‌طور طبیعی پی به اهمیت انرژی الکتریکی برده و کاهش مصرف را به عنوان یک فرهنگ اجرا کنند و چنانچه کمتر از سال گذشته خود مصرف کردند، به ازای هر کیلووات ساعت کاهش، ۲۵۰ تا ۳۵۰ تومان جایزه دریافت کنند.

*کارشناس صنعت برق

چالش حذف یارانه

ادامه از صفحه ۵

علاوه بر آن قانون مبارزه با پول‌شویی نیز دولت را مکلف می‌کند این کار را حتما انجام دهد، ولی دولت به‌دلیل سلیقه‌ای‌رفتارکردن، تاکنون سراغ این کار نرفته، درحالی‌که این روش یک مزیت دیگر هم دارد؛ یعنی علاوه بر اینکه می‌تواند سه دهک بالا را به‌راحتی شناسایی کند و براساس یک خط بگوید بالای این درآمد حذف هستند، می‌تواند مالیات را هم به شیوه عادلانه‌تری بگیرد؛ یعنی مالیات بر درآمد را براساس این داده‌ها به‌راحتی دریافت کند. به نظر من بهترین گزینه برای این کار وزارت اقتصاد است، زیرا مواد قانونی مختلفی وجود دارد که وزارت اقتصاد را موظف به انجام این کار می‌کند. سال ۸۷ در دوره کوتاهی اطلاعات سپرده‌های افراد با کد ملی جمع‌آوری می‌شد و تا حد خیلی زیادی پیش رفت؛ اما یک‌باره متوقف شد و حتی مجموعه داده‌ای که مقدماتی جمع‌آوری شده بود و اطلاعات مربوط به تسهیلات افراد، مالیات، بیمه‌ها و واردات و صادرات هر فرد را نشان می‌داد، یک‌باره از بین رفت. به نظر من تنها راه اصلی‌ای که دولت باید وارد شود و روی آن کار کند، استفاده از سپرده بانکی افراد است. نکته دیگر اینکه من فکر می‌کنم اطلاعاتی که براساس آن رتبه‌بندی می‌شود، نباید براساس خوداظهاری باشد. اطلاعات طرح مرکز آمار، بانک مرکزی و طرح‌های نمونه‌گیری از نوع خوداظهاری هستند و در این سیاست‌ها کاربرد ندارند. حتما باید سراغ سامانه‌های ثبتی رفت و کار به‌صورت سیستماتیک باشد.

مجید عینیان: می‌خواهم کمی بنیادی‌تر به ماجرا بپردازیم. قبل از اینکه بخواهیم سه دهک را حذف کنیم، باید بپرسیم اساسا چرا حذف کنیم و برنامه و هدفمان از این کار چیست؟ هر برنامه رفاهی اهدافی برای خود تعیین می‌کند و جامعه هدفی را پوشش می‌دهد و بر این اساس منابعش را بررسی و روش تخصیصش را پیدا می‌کند. به نظر می‌رسد درباره یارانه‌های نقدی، آن هدف اولیه با آنچه الان مدنظر دولتمردان یا مجلس است، سازگار نیست. هدف اولیه درباره یارانه‌ها، برنامه‌ای حمایتی نبود، بلکه برنامه اصلاح علامت‌دهی اقتصاد بود؛ یعنی قرار بود علائم اشتباه در مصرف انرژی تصحیح شود و یارانه‌های انرژی با یارانه نقدی جایگزین شود؛ بنابراین بحث رفاهی مطرح نبود. بحث‌های رفاهی برنامه‌هایی مثل بیمه سلامت هستند؛ اما سؤال این است که در بیمه سلامت چه کسانی را باید پوشش دهیم؟ به نظر من آنجا بیشتر از اینکه بگوییم چند دهک را باید پوشش دهیم، باید ببینیم چقدر پول می‌خواهیم به این ماجرا اختصاص دهیم، سپس بتوانیم از پایین رتبه‌بندی کنیم و بگوییم مثلا ما الان می‌توانیم ۳۰ درصد را پوشش دهیم. همان‌طورکه دکتر زاهدیان گفتند، اصل ماجرا یک سیستم جامع مالیاتی است. سپرده‌های بانکی بخشی از یک سیستم جامع مالیاتی است. دارایی‌های فرد در سیستم بانکی می‌تواند نقد یا به شکل‌های دیگری باشد و از آنها درآمد کسب کند. باید مجموع درآمدهای مختلفی که یک فرد از شغل و سرمایه دارد، جمع‌آوری شده و براساس آن مالیات تنظیم شود. در آن زمان می‌توان اطلاعات را مرتب کرد؛ بنابراین کسی که با هواپیما به سفرهای خارجی می‌رود، درآمد بالاتری دارد که سفر خارجی رفته است. اگر مستخدم فلان کارمند وزارت خارجه بوده که مجبور بوده با او به سفر برود و درآمدش کم است، حذف نمی‌شود، به‌همین‌دلیل خیلی جاها باید فکر کنیم که اصلا چرا می‌خواهیم چنین کاری را انجام دهیم؛ یعنی فلسفه و هدف اولیه طرح چه بوده و الان می‌خواهیم آن را به کدام سمت ببریم. درحال‌حاضر بدون اینها می‌خواهیم سه دهک را حذف کنیم، ولی سؤال این است که چرا؟

از آن طرف وقتی به آمارهای هزینه- درآمد خانوارها نگاه می‌کنیم، به‌طور سرانگشتی می‌توان گفت پنج درصد مردم ایران ثروتمند، ۱۰، ۱۵ درصد فقیر و باقی متوسط هستند، به‌همین‌دلیل است که با آن ۳۰ درصد مخالف هستم و معتقدم اگر می‌خواهید برنامه‌ای برای یک ساختار حمایتی بریزید، بگویید من می‌خواهم ۱۰ یا ۲۰ درصد جامعه را حمایت کنم یا بگویید می‌خواهم ۸۵ درصد یا ۹۰ درصد جامعه را حمایت کنم. یعنی فقرا و متوسط‌ها؛ ولی اینکه می‌گویند من برنامه‌ای دارم و ۵۰ درصد یا ۷۰ درصد جامعه را پوشش می‌دهم، با توزیع درآمد ایران هم‌خوانی ندارد. اگر توزیع درآمد ما یک توزیع دوکوهانه بود، می‌شد چنین نظراتی را مطرح کرد که ۳۰ درصد وضعیت مشابهی دارند و این طرف هستند و آن سمت باقی مانده‌اند و وضعیت دیگری دارند.

بگذارید سؤال را کمی بازتر کنیم. فرض کنید یک برنامه حمایتی می‌خواهد اجرا شود و بودجه محدود است و اعلام می‌کنیم که می‌توانیم ۱۳ درصد را پوشش دهیم. آن ۱۳ درصد اول جامعه چه کسانی هستند؟

مجید عینیان: جواب ۱۳ درصد با جواب ۷۰ درصد فرق می‌کند، جواب ۱۳ درصد با پنج درصد فرق می‌کند. جناب زاهدیان اشاره کردند ماشین لباسشویی دیگر معیاری نیست که بتواند کمک کند، اما به نظر من اگر قصدمان پنج درصد باشد، همچنان این معیار می‌تواند کمک‌کننده باشد. البته نمی‌گویم ماشین‌لباسشویی‌های مردم را ببینیم، ولی این معیار می‌تواند جزء متغیرهایی باشد که در آزمون وسع برآورد می‌کنیم که این خانوار جزء پنج درصد پایین است یا خیر. وقتی سراغ ۱۳ درصد می‌رویم، مقداری فرق می‌کند و باید مطالعه کنیم که ویژگی‌هایی که این ۱۳ درصد را متفاوت از بقیه می‌کند، چیست.

پس قاعده‌ای کلی برای درجه‌بندی وجود ندارد؟

مجید عینیان: اصلا. مثلا همین بحث مالیاتی برای خانواده‌های ثروتمند خیلی عالی است، ولی برای خانوارهای دهک اول و دوم که تقریبا هیچ درآمد رسمی ندارند تا ثبت مالیاتی شود، قابل‌پیگیری نیست، به‌همین‌دلیل برای تفاوت‌قائل‌شدن بین خانواری که خیلی فقیر است، با خانواری که فقیر است، آزمون وسع ابزار بهتری است. حتی برنامه‌های موفق دنیا در زمینه‌های حمایتی، تقسیمات کشوری و جغرافیایی را لحاظ می‌کنند. آنها یک روش را لزوما برای کل کشور بهینه نمی‌دانند و از نظر آنها یک معیار واحد در همه‌جای کشور نمی‌تواند نشان‌دهنده وضع خانوار باشد؛ برای مثال مساحت خانه‌ای که فرد در آن زندگی می‌کند، در مناطق مختلف معنای متفاوتی دارد و به‌همین‌دلیل در هر برنامه‌ای باید این مسائل مشخص شود. اول از همه باید هدف مشخص شود. از طرفی باید برنامه‌ها و روش‌های جداسازی ۱۳ درصد، ۱۷درصد و ۵۰ درصد متفاوت باشد.

سیدهادی موسوی‌نیک: در این زمینه اساسا بحث‌های پایه‌ای‌تری وجود دارد. مثلا آیا روزی که یارانه نقدی به این شکل پرداخت شد کار درستی بود یا خیر، جای بحث دارد. من از این بحث‌ها می‌گذرم و تمرکزم را بر سؤال نخست می‌گذارم؛ اینکه چطور دهک‌ها را از هم تفکیک کنیم. در این زمینه ما باید به دو سؤال مشخص پاسخ دهیم: اول اینکه سطح درآمد دهک‌های مختلف به‌طور متوسط چقدر است یا حداقل درآمدی که یک نفر در هر دهک دارد، چه میزان است؟ و سؤال مهم دوم اینکه کدام خانوار و کدام دهک؟ اگر سیستم مالیاتی پیشرفته‌ای و به‌طور مشخص مالیات بر مجموع درآمد داشتیم با همه منازعاتی که دکتر عینیان گفتند، شاید می‌توانستیم به این دو سؤال به طور هم‌زمان پاسخ دهیم. اما مشخصا چنین ساختار مالیاتی را نداریم که بتوانیم این موضوع را مشخص کنیم. در نتیجه در گام نخست باید به همان سؤال اول پاسخ دهیم که هر کدام از دهک‌ها به‌طور متوسط چقدر درآمد دارند. بررسی‌های انجام‌شده تا الان، روی طرح هزینه- درآمد خانوارها بوده است. هزینه‌های خانوار مشخص است، آنها را مرتب می‌کنیم و متوسط هزینه خانوار به تفکیک دهک‌ها مشخص می‌شود. اما این یک اشکال جدی ایجاد می‌کند و آن بخش مربوط به پس‌انداز خانوارها را عملا نمی‌بینند. در حالی که یکی از دلایل اصلی تفاوت اختلاف بین دهک‌ها، اگرچه مصرفشان هم با هم متفاوت است، تفاوت پس‌اندازشان است که انتظار می‌رود بیشتر هم باشد. سؤال این است که آیا می‌توانیم با مبناقراردادن هزینه‌کرد، سطح درآمد دهک‌ها را مشخص کنیم؟ نظر من این است که با همین اطلاعات هم می‌توان کاری کرد؛ هر چند این اطلاعات نقص دارد و نظام آماری ما آن اندازه که ادعا می‌کند، کامل نیست. بانک مرکزی در ادامه محاسبات ملی که انجام می‌دهد، حساب‌های تولید را هم به تفکیک نهادها ارائه می‌کند؛ نهاد خانوار، نهاد دولت، شرکت‌ها به تفکیک مالی و غیرمالی و درآمد را برای خانوارها محاسبه و درآمد قابل تصرف را ارائه می‌کند. البته آنجا بحث دهک نیست و کل خانوارهاست. اگر آن را مبنا قرار دهیم و اطلاعات طرح هزینه -درآمد خانوار به‌ویژه آن بخشی را که از خانوارها درباره درآمدشان پرسش می‌شود، تکمیل کنیم، شاید بتوانیم نسبتش را به دست آوریم؛ اگرچه در این زمینه بین خانوارها کم‌گویی وجود دارد. بنابراین اگر فرض را بر این بگذاریم که همه دهک‌ها کم‌گویی می‌کنند، تقریبا همه به یک‌گونه کم‌گویی می‌کنند و می‌توان این را تعدیل کرد. بنابراین اگر این را مبنا قرار دهیم و به درآمد متوسط خانوارها برسیم، طبق محاسباتی که انجام دادیم، نشان می‌دهد اگر اطلاعات بانک مرکزی مبنای محاسبه باشد، یک خانوار سه‌نفره - به تفکیک بعد خانوار می‌تواند متفاوت باشد- در سه دهک آخر، حداقل بالای هفت میلیون تومان درآمد دارد، یعنی خانوارهایی که ماهانه بالای هفت میلیون تومان درآمد برای سال ۹۸ داشته باشند، جزء سه دهک بالای درآمدی قرار می‌گیرند. اگر همین بر مبنای داده‌های مرکز آمار باشد، حدود پنج‌ونیم میلیون تومان در ماه، افرادی هستند که با بعد سه نفر در خانوار جزء دهک‌های بالا قرار می‌گیرند و اگر حداقلش را در نظر بگیریم، پنج‌ونیم میلیون تومان می‌شود. بنابراین از این نظر که متوسط درآمد دهک‌ها به چه صورت است، این موارد روش‌هایی است که قابل قبول است، هر چند همیشه جا برای بهبود وجود دارد. اما سؤال دوم این است: حال که فهمیدیم بالای هفت میلیون تومان، خانوار دهک هشتم به بالاست، الان چه خانواری کجا قرار می‌گیرد؟ دوستان در این زمینه نکاتی گفتند. بخشی مربوط به اطلاعات درآمدی است که طبیعتا نظام مالیاتی آن را شناسایی می‌کند و بخشی هم ممکن است در سامانه‌های دولت یا بخش‌های خصوصی وجود داشته باشد و تا حدی می‌توان به آنها اتکا کرد؛ ولی این امکان روی مصرف بیشتر فراهم است. با وجود اینکه دکتر سالم فرمودند داده‌های مصرف گویا نیست، ولی به نظرم اگر خود را محدود به اتکا به یک پایگاه اطلاعاتی نکنیم و بتوانیم از پایگاه‌های اطلاعاتی مختلف استفاده کنیم، تا حد زیادی می‌توان این شناسایی را انجام داد. مصرف خودرو و سفرهای خارجی مواردی است که اولین بار به ذهن می‌رسد و آمارها تأیید می‌کنند کسانی که از این شرایط برخوردارند، معمولا جزء دهک‌های بالایی هستند. ولی موارد دیگری هم وجود دارد. مثلا طرح هزینه -درآمد خانوار مرکز آمار نشان می‌دهد ۹۹ درصد هزینه مربوط به مجوز تردد طرح ترافیک مربوط به دهک‌های ۸،۹ و ۱۰ است و این موردی است که قابل دسترس است. کسی که برای یک بار تردد مثلا ۳۰ هزار تومان هزینه می‌کند و مدام این موضوع را تکرار می‌کند، احتمالا مبلغ ۴۵ هزار تومان خیلی برایش اهمیتی ندارد. یا مثال دیگر کسانی که برای شرکت در کنسرت یا برنامه‌هایی از این قبیل هزینه کردند، اغلب در سه دهک بالایی هستند. البته این موارد وحی منزل نیست و ممکن است کسی این شرایط را نداشته باشد ولی این موارد سیگنال می‌دهد که آنها را کنار هم بگذاریم. از طرفی این پایگاه‌های اطلاعاتی معمولا در دسترس هستند. وقتی شما بلیتی می‌خرید به شکل آنلاین ثبت و ضبط می‌شود و برای دولت به‌عنوان نهاد حاکمیتی این موارد قابل دسترس است. یا مثال دیگر اینکه حدود ۹۹ درصد کسانی که برای دندان‌پزشکی بابت ارتودنسی یا جراحی زیبایی هزینه کردند، در دهک‌های بالایی هستند یا کسانی که هزینه پرستار خصوصی چه در منزل، چه در بیمارستان را پرداخت کردند نیز همین‌طور. در نتیجه اطلاعات هزینه- درآمد خانوار تا حد زیادی می‌تواند چراغ‌قوه‌ای باشد که نوری بتاباند و مسیر را نشان دهد تا ما بدانیم سراغ چه چیزی برویم. اگر پایگاه اطلاعات رفاهی ایرانیان که در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی شکل گرفته است به نوعی تکمیل شود، تا حد زیادی می‌تواند نشان دهد کدام افراد در چه دهک‌هایی قرار دارند. باید به این موضوع به‌عنوان یک فرصت نگاه کنیم. تا قبل از طرح یارانه‌ها، تکمیل پایگاه‌های اطلاعات موضوعیت نداشت، بنابراین سؤالی که امروز می‌پرسید قبلا مطرح بوده ولی نه تا این حد جدی که امروز مطرح است و این به‌واسطه موضوع یارانه‌هاست و ما می‌توانیم از این فرصت استفاده کنیم و به این بهانه پایگاه اطلاعات آماری را تکمیل کنیم و اطلاعات مالیاتی و بانکی را به‌عنوان عامل مهم و تعیین‌کننده به آن اضافه کنیم تا بتوانیم اطلاعات دقیق‌تری داشته باشیم. البته مقاومت‌های مهمی وجود دارد مبنی بر اینکه چرا اجازه استفاده از اطلاعات بانکی داده نمی‌شود که هم می‌توان به آن انتقاد کرد و هم می‌توان به سیاست‌گذار در این زمینه حق داد. از یک طرف یک خلأ قانونی داریم، زیرا بسیاری از کشورها قانون حمایت از اطلاعات شخصی افراد را دارند (یعنی دولت و حاکمیت می‌تواند از اطلاعات شخصی افراد برای اهداف مالیاتی و حمایتی استفاده کند و ایرادی هم ندارد ولی مقررات و قوانین سختی هم وضع کردند تا از این اطلاعات سوءاستفاده نشود و نحوه استفاده از آن، طبقه‌بندی، کدگذاری و سطح دسترسی‌ها در آن قانون تعریف شده است. اگر ما این قانون را داشتیم و وزارت رفاه از بانک مرکزی درخواست می‌کرد که این اطلاعات را در اختیارش بگذارد، شاید بانک مرکزی مطمئن‌تر این اطلاعات را در اختیارش می‌گذاشت و اطمینان خاطر داشت به لحاظ قانونی این اطلاعات در جایی که قرار است، استفاده می‌شود.

مردم تصور می‌کنند که کارمندان جزء قشر متوسط هستند. درصورتی‌که همین اطلاعات می‌گوید ۳۳ درصد دهک دهم، کارمندان بخش عمومی هستند. بنابراین درست است که اکثر کارمندان دولت، دهک‌های میانی را به خود اختصاص می‌دهند ولی کارمندان دولتی هم داریم که در دهک دهم باشند

یکی از موارد قابل توجه این است که همان‌طور که اشاره شد، طبق آمار ۱۳۹۷ خانوار دهک هشت، یعنی خانواری که بالای چهار میلیون و ۹۰۰ هزار تومان هزینه دارد. این مسئله در جامعه پذیرفتنی نیست. ۲۵ درصد از خانوارهای دهک هشتم اجاره‌نشین هستند البته نه در خانه‌های ویلایی خاص؛ زیرا میانگین اجاره‌ای که پرداخت می‌کنند، ماهانه تقریبا یک‌ونیم میلیون تومان است. وقتی به جامعه می‌گوییم ۳۰ درصد پردرآمد، تصور دیگری دارد و فکر می‌کند باید خانه‌ای بزرگ، خودروی گران‌قیمت و سفرهای متعدد داشته باشد. علت تفاوتی که در ذهن مردم وجود دارد، با آنچه اطلاعات ما می‌گویند چیست؟ آیا اطلاعات رسمی ما نیاز به اصلاح دارند یا فرکانس‌هایی که به عامه مردم رسیده، اشتباه است؟

علیرضا زاهدیان: به نظر من اطلاعاتی که به مردم می‌رسد اشتباه است. حتی متخصصان ما وقتی می‌خواهند درباره دهک هشتم صحبت کنند، هرکدام یک برداشتی دارند. مردم تصور می‌کنند که کارمندان جزء قشر متوسط هستند. درصورتی‌که همین اطلاعات می‌گوید ۳۳ درصد دهک دهم، کارمندان بخش عمومی هستند. بنابراین درست است که اکثر کارمندان دولت، دهک‌های میانی را به خود اختصاص می‌دهند ولی کارمندان دولتی هم داریم که در دهک دهم باشند. ما وقتی سراغ رتبه‌بندی می‌آییم، باید آن را کامل توضیح دهیم. مثلا خانواری که سالی یک‌بار سفر ترکیه داشته خودش را متوسط حساب می‌کند و می‌گوید کسانی را هدف بگیرید که سالی یک‌بار سفر پاریس دارند. در نتیجه نخبگان ما نتوانستند نظام اطلاعاتی ما را به اندازه کافی شفاف و روشن توضیح دهند تا وقتی صحبت از دهک هشتم تا دهم می‌شود، مردم بدانند منظور چه کسانی است. وقتی ما می‌گوییم دهک اول، یعنی کسانی که به‌طور متوسط درآمدشان کمتر از یک میلیون و صد هزارتومان است. هیچ جای دنیا کشورهایی که پایگاه‌های داده قوی دارند، نمی‌توانند بدون خطا کار شناسایی را انجام دهند. اما وقتی این خطا شناسایی شد، احقاق حق می‌شود.

مجید عینیان: در تکمیل این حرف مثالی را از دوران کودکی مطرح کنم. در آن دوران هفته‌نامه گل‌آقا چاپ می‌شد و هر هفته روی جلدش کاریکاتوری داشت که فردی بار سنگین گرانی بر دوشش بود و روی آن نوشته شده بود کارمند. دیدگاه آن مجله در آن دوران این بود که کارمند یعنی فقیر. درحالی‌که همان آمارها و ارقام نشان می‌دهد که فقیرها کارمندها نیستند؛ یعنی کسی که کارمند است، شغلی و درآمد منظمی دارد. ماجرا این است که فقرای ما در جامعه و در رسانه صدا ندارند. یعنی کسانی که در دهک سه و چهار جامعه هستند، دیده نمی‌شوند و چون دیده نمی‌شوند، دهک‌های هفت و هشت فکر می‌کنند که دهک سوم و چهارم هستند. سپس صدک صد را می‌بینند و فکر می‌کنند اینها همان دهک‌های هشتم، نهم و دهم هستند. نتیجه اینکه بخش بزرگی از جمعیت وجود دارند که متوسط هستند و شرایطشان هم شبیه به هم است و همه‌شان هم فکر می‌کنند فقیر هستند. از طرفی جمعیت فقیری داریم که دیده نمی‌شوند یا حتی اگر دیده می‌شوند و صحبت از فقیر می‌کنیم، کسی ذهنش سراغ کسی که خانه یا حتی شناسنامه ندارد، نمی‌رود. اساسا پیداکردن این گروه هم کار سختی است. بنابراین ذهن افراد سمت کسی می‌رود که خانه اجاره‌ای در محله پایین‌تری دارد. یا مثلا وقتی بحث کودکان کار می‌شود، فکرمان به سمت کودکانی که در چهارراه‌ها کار می‌کنند می‌رود؛ درحالی‌که اینها کودکان کار مرفه هستند و کودکان کار اصلی کسانی هستند که ما آنها را نمی‌بینیم. بخشی از ماجرا این است که هربار تلاش شد این افراد نشان داده شود، به سیاه‌نمایی محکوم شدیم. وقتی هم این مسائل مطرح نشود، مردم خود را با یکسری تبلیغات تلویزیونی با خانه‌های آن‌چنانی مقایسه می‌کنند. بنابراین آن تصوری که مردم از توزیع درآمد در ایران دارند، با توزیع درآمد سازگار نیست. بنابراین به‌جای اینکه بخواهیم سه دهک را حذف کنیم و به چگونه حذف‌کردن آن فکر کنیم، بیاییم فکر کنیم که چرا اساسا باید این سه دهک را حذف کنیم؟ اگر می‌خواهیم حذف کنیم، باید یک‌باره همه قشر متوسط را حذف کنیم؛ مثل زمانی که کوپن را حذف کردیم. آن زمان دیگر به مرحله‌ای رسیده بود که کوپن برای طبقه متوسط ارزش نداشت و وقتی حذف شد هم سروصدای خاصی هم صورت نگرفت. یارانه هم آن‌قدر عددش کمتر می‌شود که یک جایی می‌توانیم بگوییم برای همه آنهایی که متوسط و متوسط رو به بالا هستند، حذف شود. در نتیجه اگر بگوییم متوسط‌ها را حذف کردیم و نگوییم ثروتمندان را حذف کردیم، آن زمان شاید بیشتر مردم با آن همراه شوند. ولی اگر بگوییم ثروتمندان، سه دهک ثروتمند به آن معنی که ثروتمند به ذهن جامعه متبادر می‌شود، نداریم.

علی‌اصغر سالم: معتقدم که خوداظهاری باعث می‌شود ما نتوانیم با این داده‌ها ارتباط برقرار کنیم. زیرا اصل کسانی که باید در این مجموعه باشند، نیستند و قطعا اگر شما داده‌های مالیاتی را که سال‌های پیش طبق آنها دهک‌بندی کردیم، مطالعه کنید، می‌بینید که تا چه اندازه با اطلاعات نمونه‌گیری ما متفاوت است. هزارو ۸۱۱ خانوار از این هفت هزار و اندی خانوار، شغلشان را اعلام نکردند که یا شغل ندارند یا آن را اعلام نکردند. ۴۹۲ خانوار اعلام کردند که مغازه دارند، ۴۰۶ خانوار تولیدکننده محصولات زراعی و ۳۲۱ خانوار راننده تاکسی هستند، ۲۰۹ خانوار دامدار و ۲۰۰ خانوار راننده کامیون. ببینید از روی چه مجموعه داده‌ای قضاوت می‌شود. با این داده‌ها می‌شود بالای چهار میلیون و ۹۰۰ یا پنج میلیون تومان. ولی در اصل اگر داده‌ها به‌صورت سیستماتیک گرفته شود، قطعا اعدادی که گفته می‌شود، با این متفاوت خواهد بود.

یادداشت

شتاب‌زدگی برای تدوین لایحه بودجه۹۹

نبی امیدی*

● حجم سنگین اصلاحات ساختاری برای بودجه سال آینده به همراه حساب‌کردن روی منابع درآمدی عمدتا ناپایدار که کشور سابقه چندان موفقی در اعمال آن نداشته است، هم‌زمان با تغییر در شیوه‌نامه اجرای بودجه و تصمیم سازمان برنامه برای تبادل زودهنگام موافقت‌نامه‌های سال آینده درحالی‌که هنوز برخی تفاهم‌نامه‌های سال جاری به فرجام نرسیده و تغییرات پی‌درپی در روش بودجه‌ریزی، همگی نشان از وجود سراسیمگی دولت و سازمان برنامه برای تدوین لایحه بودجه سال آینده دارد.

درحالی‌که دولت در دو سال قبل (۹۷- ۹۸) بر بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد تأکید داشته و طبق برنامه ششم توسعه باید سالانه ۲۰ درصد از بودجه را مبتنی بر عملکرد کند، رئیس سازمان برنامه رویکرد بودجه سال آینده را برنامه‌محور اعلام کرده و از طرف دیگر با تشکیل مرکزی با عنوان کمیته بازبینی هزینه‌ها و ردیف‌های بودجه (عمدتا در قسمت بودجه نهادهای غیردولتی)، به‌طور ضمنی گریزی به اعمال بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر نیز زده است. به عبارتی، سازمان برنامه قصد دارد هم‌زمان سه شیوه بودجه‌ریزی (مبتنی بر عملکرد، برنامه‌محور و مبتنی بر صفر) را یک‌جا عملیاتی کند.

از منظری دیگر، برنامه دولت برای کاهش (حذف) منابع درآمدی حاصل از صادرات نفت خام و خروج این منابع در تأمین هزینه‌های جاری و هزینه‌کرد آن در امور عمرانی، در حالی صورت می‌گیرد که برخلاف رویکرد اعلامی در ابلاغیه بخش‌نامه بودجه سال آتی از سوی رئیس‌جمهور، نگاه آرمان‌گرایانه سازمان برنامه و بودجه به منابع ناپایداری مانند یارانه‌های پنهان انرژی و تنوع‌بخشی دریافت مالیات، بسیار نگران‌کننده است.

تکیه‌کردن بر دارایی‌های دولت به‌عنوان جایگزین منابع نفتی و تعریف جدید رئیس سازمان برنامه و بودجه از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای به تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، در حالی صورت می‌گیرد که سازمان برنامه و بودجه مدعی شده است در سال جاری (۱۳۹۸) کسری بودجه نداشته است. شاید تنها سازمان برنامه و بودجه است که تعریفی خاص از کسری بودجه دارد. در تعریف عمومی از کسری بودجه، وقتی درآمدهای لازم را برای انجام هزینه‌ها کسب نمی‌کنیم، در واقع کسری بودجه به وجود می‌آید؛ اما سازمان برنامه با حذف هزینه‌ها، ادعا می‌کند کسری بودجه وجود ندارد. در واقع دولت با کمبود درآمد مواجهه بوده و کسری قطعی است؛ اما سازمان برنامه با تعدیل (نه اصلاح و نه متمم، بلکه واژه جدید تعدیل بودجه) و حذف هزینه‌های تصویب‌شده، ادعای نبود کسری را بیان می‌کند که این نوعی خودفریبی است.

مورد دیگری که دولت روی آن حساب باز کرده است، تعریف پایه‌های جدید مالیاتی (پایه‌هایی مانند عایدی سرمایه) است؛ درحالی‌که نظام مالیاتی کشور به واسطه ضعف زیرساخت‌های صنعتی کشور، در واقع با وضع مالیات‌های نامتعارف، خود یکی از دلایل رکود در تولید است. نظام مالیاتی، توانایی مالیات‌ستانی از بخش‌های اصلی و واقعی را نداشته و فرار مالیاتی از معضلات اساسی آن است. درنوردیدن و نادیده‌گرفتن این معضلات و حتی پیشروی‌کردن و تعریف پایه‌های جدید مالیاتی درحالی‌که ما در عمل به پایه‌های سنتی و قبلی چندان مناسب عمل نکرده‌ایم، یکی دیگر از نشانه‌های سردرگمی سازمان برنامه برای تدوین لایحه بودجه سال آینده است.

اینکه سازمان برنامه بخواهد تمام معضلات ساختاری، مالیاتی، بانکی، گمرکی، اعتباری، مالی و اقتصادی و برنامه‌ای و اجرائی را در بودجه سال آینده حل کند، بیانگر نبود اولویت در برنامه‌ریزی و وجود تعدد اهداف غیرقابل دستیابی خواهد بود. هم‌زمان با این امور، زمزمه غلتان‌شدن و دوسالانه‌شدن بودجه به همراه واگذاری امور بودجه‌ای به استان‌ها نیز وجود دارد.

یارانه پنهان انرژی و در واقع افزایش قیمت حامل‌های انرژی، یکی دیگر از منابع جایگزین درآمدهای نفتی بودجه ۹۹ در نظر گرفته شده است. با مشاهده جهت‌گیری دولت و نادیده‌گرفتن واقعیت‌های اقتصادی و مالی کشور، وجود کسری بودجه از هم‌اکنون قابل درک است؛ مگر آنکه دولت هزینه‌های جاری و عمرانی خود را در حد «گذران زمان» تقلیل دهد.

تعریف ۱۰ رویکرد عمومی و فراگیر بیشتر از آنکه معرف جامعه‌نگری سازمان برنامه باشد، نشانگر نبود رویکرد اصلی و اولویت‌دار است. پیشنهاد می‌شود سازمان برنامه و بودجه برای سال ۱۳۹۹ با رویکرد انعطافی و با درنظرداشتن احتمال تغییرات سیاسی در روابط بین‌المللی (و مفروض‌دانستن احتمال تدوین متمم بودجه)، فعلا با کاهش هزینه‌های جاری (خصوصا نهادهای غیردولتی) و عدم تعریف طرح‌های عمرانی جدید غیرضرور، دنبال حل موضعی تأثیر کاهش درآمدهای بودجه باشد و سپس با تغییرات در ساختارهای اقتصادی و مالی و بانکی، به‌آرامی به سمت منابع و پایه‌های جدید درآمدی حرکت کند. حجم سنگین و غیر قابل باور آن‌هم در سطح وسیعی از لایحه بودجه، قطعا به معنای اصلاح ساختاری نیست، بلکه از یک سراسیمگی، شتاب‌زدگی و رفتاری هیجانی خبر می‌دهد.

*عضو هیئت علمی دانشگاه پیام‌نور