

 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

 10.22034/marefateeqtasadi.2026.5002658

 20.1001.1.17354545.1404.23.2.1.8

A critical reading of the book “Budget Structural Reforms” (Institutional Analysis of Isomorphic Imitation and Secularist Foundation)

Hossein Bahreini Yazdi  Assistant Professor, Department of Economics, Imam Khomeini Education and Research Institute Bahreini@iki.ac.ir

Received: 2025/09/14 - Accepted: 2026/01/11

Abstract

Budget structural reforms in Iran, as one of the most central programs of economic transformation, require a redefinition of theoretical and methodological foundations. In this context, one of the most recent proposals is presented in the book “Budget Structural Reforms” by Pour Mohammadi, Madinizadeh and colleagues. In this article, using the “critical content analysis” and “documentary-analytical” methods, the proposed model in this book is criticized and examined. The main idea of the book is based on institutional and policy developments (reforms of the political economy of budgeting) with the aim of increasing the government’s capacity based on the rational rule of sustaining sufficient income and controlling expenditures to overcome budget deficits and inflation. This plan is inspired by conventional models Western and international, provides a framework for reforming the budgeting system in Iran and as an operational program. Based on the research findings, “methodological secularism” as a fundamental challenge is pervasive in the content of the book and the aforementioned plan; therefore, it is far from the desired economic model envisaged by Islam and the Constitution. The aforementioned plan, by not understanding the role of religious and cultural identity in designing institutions, leads to institutional imitation of external templates without paying attention to performance and local context. This article emphasizes the necessity of abandoning the secular paradigm and moving towards the “Islamic-Iranian budgeting” model in the form of consolidating Islamic economic and financial regulations and customs, and pursues the theory of developing Islamic state capability in the form of Islamic thought.

Keywords: methodological secularism, budget structural reforms, institutional imitation, Islamic budgeting, state capability

JEL Classification: H61, H68, H69

خوانشی انتقادی از کتاب «اصلاحات ساختاری بودجه» (تحلیلی نهادی از تقلید هم‌شکل و بنیان سکولاریستی)

Bahraini@iki.ac.ir

حسین بحرینی یزدی / استادیار گروه اقتصاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی 

دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۲۳ - پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۲۱

چکیده

اصلاحات ساختاری بودجه در ایران به‌عنوان یکی از محوری‌ترین برنامه‌های تحول اقتصادی، نیازمند بازتعریف مبانی نظری و روش‌شناختی است. در این زمینه یکی از جدیدترین پیشنهادها در کتاب «اصلاحات ساختاری بودجه» اثر پورمحمدی، مدنی‌زاده و همکاران ارائه شده است. در این مقاله، با استفاده از روش «تحلیل محتوای انتقادی» و «اسنادی - تحلیلی»، الگوی پیشنهادی در این کتاب نقد و بررسی می‌شود. ایده اصلی کتاب مبتنی بر تحولات نهادی و سیاستی (اصلاحات اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی) با هدف ظرفیت‌افزایی دولت بر اساس قاعده عقلایی پایدارسازی درآمد کافی و کنترل هزینه‌ها برای غلبه بر کسری بودجه و تورم است. این طرح با الهام از الگوهای متعارف غربی و بین‌المللی، به ارائه چارچوبی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی در ایران و به‌عنوان یک برنامه عملیاتی می‌پردازد. بر اساس یافته‌های پژوهش، «سکولاریسم روش‌شناختی» به‌عنوان چالشی اساسی، در محتوای کتاب و طرح مذکور فراگیر است؛ از این‌رو از الگوی اقتصادی مطلوب مدنظر اسلام و قانون اساسی فاصله دارد. طرح مذکور، با عدم درک از نقش هویت دینی و فرهنگی در طراحی نهادها، به تقلید نهادی از قالب‌های بیرونی بدون توجه به عملکرد و زمینه بومی می‌انجامد. این مقاله بر ضرورت کنار گذاشتن پارادایم سکولار و حرکت به سوی الگوی «بودجه‌ریزی اسلامی - ایرانی» در قالب تحکیم مقررات، آداب اقتصادی و مالی اسلامی تأکید و نظریه توسعه قابلیت دولت اسلامی را در قالب اندیشه اسلامی دنبال می‌کند.

کلیدواژه‌ها: سکولاریسم روش‌شناختی، اصلاحات ساختاری بودجه، تقلید نهادی، قانون اساسی ایران، بودجه‌ریزی اسلامی، قابلیت دولت.

مقدمه

در جوامع جدید، سند بودجه دولت، مهم‌ترین سند مالی کشور است که به تأمین منافع ملی و عدالت دلالت دارد. این هماهنگی میان مردم و دولت، اقتصاد سیاسی را نشان می‌دهد. در اقتصاد ایران اسلامی دو مشکل «کسری بودجه عمومی دولت» و «نرخ رشد ناکافی و نرخ تورم زیاد» بسیار چشمگیر است. برخی ریشه هر دو را در بی‌نظمی مالی دولت می‌دانند. بعضاً سعی شده با قاعده‌مند کردن دولت، گسترش بازارها و محدود کردن دایره مداخلات اقتصادی دولت، راهکار ارائه شود، اما اگر معضل نهادی رفع شود الزاماً بهترین عملکرد رخ نمی‌دهد. برخی از این مشکلات سابقه ۷۰ ساله دارد و بسیاری از اقدامات ساختاری و نهادی برای رفع آنها انجام شده است (کردبچه، ۱۴۰۱)؛ درعین حال مسائل پیش‌گفته همچنان باقی مانده و مزمن شده‌اند.

از جمله طرح‌های در حال پیگیری، کتاب *اصلاحات ساختاری بودجه* (۱۴۰۱) اثر پورمحمدی، مدنی‌زاده، دمنه و خان‌میرزایی است. این برنامه از سال ۱۳۹۷ به میزبانی سازمان برنامه‌و بودجه ایران طراحی شده است. کتاب پس از تبیین مشکل کسری مزمن بودجه و آثار آن، سیاست‌های اجرایی برای اصلاح نظام مالیاتی، تأمین اجتماعی، بدهی‌های دولت، مدیریت دارایی‌ها، مالیه نفت و گاز و نظام بودجه‌ریزی ارائه می‌دهد. این موارد برای نیل به دو هدف اصلی هزینه‌کرد کارا و درآمدزایی پایدار به‌منظور برقراری کارایی و اثربخش در کوتاه‌مدت و توسعه و عدالت در بلندمدت است. این حرکت منجر می‌شود تا کسری بودجه و به‌تبع آن تورم حل شود. به نظر طراحان، همه این موارد که از استانداردهای بین‌المللی و رفتار کشورهای مشابه و اصول نظری گرفته شده‌اند (کردبچه، ۱۴۰۱، ص ۳۸)، صرفاً با تغییر تعادل اقتصاد سیاسی (کردبچه، ۱۴۰۱، ص ۱۸-۱۷ و ۲۹) و اجماع داخلی بر تحول اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی (کردبچه، ۱۴۰۱، ص ۱۹، ۲۶۵ و ۲۶۸) ممکن است. این اقدام، مکمل همه اصلاحات گذشته و زمینه لازم همه اقدامات بعدی دانسته شده است (کردبچه، ۱۴۰۱، فصل ۶).

اما ادعای مقاله حاضر این است که طراحان - خواسته یا ناخواسته - از منظر پارادایم سکولار به اصلاحات بودجه‌ای نگریده‌اند. برخی مفاهیم با مغالطه اشتراک لفظی با ادبیات متناسب با ایران اسلامی خلط شده است. منشأ این معضل، از تقلید نهادی و جهانی‌سازی برنامه‌های اقتصادی و «رویکرد استعماری اقتصاد متعارف» است که منجر شده اهداف انقلاب اسلامی، دیدگاه‌های امامین انقلاب و اصول مهمی از قانون اساسی (به‌خصوص اصول ۱، ۲، ۳، ۴ و ۴۳) فراموش شود (برای بررسی مفهوم استعمار علم اقتصاد ر.ک: Khavar, 2025). الگوهای متعارف اصلاحات ساختاری، غالباً بدون توجه به مبانی ارزشی و بومی، نمی‌توانند مبنای اصلاحات در نظام جمهوری اسلامی قرار گیرند و مهم‌ترین دلیل آن «سکولاریسم روش‌شناختی» نهفته در شاکله اصلاحات (نه الزاماً هر جزء آن) است. این مقاله به این سؤال پاسخ می‌دهد که آیا محتوای طرح مذکور، به سکولار شدن از دریچه تقلید نهادی مبتلاست؟

نویسنده در این مقاله سعی می‌کند تا به صورت مختصر، مفهوم «سکولاریسم روش‌شناختی» و ارتباط آن با تقلید نهادی در بودجه‌ریزی را مشخص کند؛ سپس به برخی جلوه‌های صحیح ارزش‌های اسلامی در بودجه‌ریزی در اندیشه اقتصاددانان اسلامی و قانون اساسی - به‌عنوان آرمان حکمرانی - اشاره کند؛ در نهایت به این داوری بنشیند که آیا می‌توان طرح اصلاحات ساختاری بودجه را تقلیدی از مبانی متعارف دانست؟ یا طرحی بر پایه قانون اساسی است.

روش‌شناسی پژوهش

با استفاده از منابع ذیل و البته آثار دیگر، یک استدلال چندلایه ارائه می‌شود:

طبق (Taylor, 2007)، این تبارشناسی صورت می‌گیرد که چرا مدل‌های متعارف ذاتاً «سکولار» هستند؛

طبق (Addas, 2008)، این استفاده می‌شود که محتوای روش‌شناسی اقتصادی سکولار در تقابل با

روش‌شناسی اقتصاد اسلامی تعریف می‌شود؛

طبق (Andrews & et al, 2017)، ابزار مفهومی «تقلید هم‌شکلی» به‌دست می‌آید که نشان می‌دهد

چگونه این روش‌شناسی سکولار، نه از طریق یک انتخاب فلسفی آگاهانه، بلکه از طریق یک فرآیند جامعه‌شناختی

«تقلید» از «بهترین رویه‌ها» (که ظاهراً خنثی و فنی هستند) وارد سیستم بودجه‌ریزی ایران اسلامی شده است؛

طبق (صدر، ۱۴۳۴ق؛ چپرا، ۱۳۸۴) و قانون اساسی مبانی بودجه‌ریزی اسلامی برای مقایسه دو پارادایم،

استخراج می‌شود؛

موارد محدودی از مبانی کلیدی کتاب اصلاحات ساختاری بودجه مطرح می‌گردد که بر اساس مورد ۱، ۲ و

۳ در روند سکولار و بر اساس مورد ۴ به دور از روند اسلامی هستند. در اینجا از روش مهار یا جدل استفاده

می‌شود؛ از این‌رو کل محتوای کتاب مذکور مورد بررسی قرار نگرفته است.

این تحقیق با روش تحلیلی - قیاسی به بررسی اسناد مکتوب می‌پردازد. در استدلال دینی، مستقیماً به سراغ

اجتهاد و بررسی متون فقهی نمی‌رود و در حد استدلال فقهی نهفته در «قانون اساسی جمهوری اسلامی»، کتاب

اقتصادنا و کتاب اسلام و چالش اقتصادی کفایت می‌کند. در مورد الگوی پیشنهادی جایگزین به استنباط قیاسی

از مجموعه اسناد می‌پردازد.

۱. مبانی نظری و پیشینه موضوع

۱-۱. پیشینه اصلاحات بودجه در ایران

بودجه‌ریزی مدرن در قالب قاعده‌مندی و سازمان‌وارگی پس از انقلاب مشروطه پدیدار شد. نظم جدید، به دنبال

این بود که تولید و مدیریت ثروت را قانونمند کند، خشونت را بزدايد و دولت به درآمدهای مالیاتی بیشتری دست

یابد و قاعده‌مند شود (برای بررسی بیشتر ر.ک: قاسمی و همکاران، ۱۴۰۱). از ابتدا مهم‌ترین مشکل در بودجه‌ریزی ایران، کسر بودجه بود. سال ۱۳۲۰ اولین درآمد نفتی در بودجه تزریق شد، ولی معضل کسری حل نشد و قالب دولت رانتی (Rentier State) در ایران پایه‌ریزی شد (طالب‌نیا و طالبی، ۱۳۹۷).

دولت‌ها در ایران، در یک تضاد توسعه بازارها در جامعه فقیر ایران یا تسلط خود بر برخی منابع اقتصادی خصوصاً نفت به‌منظور اهرم شدن برای توسعه گرفتار بودند. با پیدایش ادبیات تقویت اقتصاد ملی، دولت به‌عنوان نیروی محرک توسعه در ایران همیشه دچار مشکلات، بلکه بحران مالی بوده که تا به حال نیز ادامه دارد. دولت‌ها (به‌طور خوش‌بینانه) علاوه بر توسعه سرمایه‌گذاری باید نیروی زیاد برای این کار را نیز فراهم می‌کردند؛ همچنین برای ارتقای رفاه جامعه فقیر ایران نیز باید می‌اندیشیدند.

بالدوین، عضو گروه دانشگاه هاروارد، محرک اولین اصلاحات ساختاری بودجه در ایران را سیاسی می‌داند. اراده دولت ایران برای استقلال نسبی از روسیه و انگلستان موجب شد تا ساختارهای پولی، اداری خصوصاً گمرک و امتیازات تجاری و درآمدی از جمله مالیات‌ها و نفت در بودجه ایران بازتعریف شوند. پس از آن نفت سهم بزرگی از فرایند توسعه را بر عهده داشت؛ به‌گونه‌ای که حتی ضعف نیروی انسانی در کار، مدیریت، سیاست‌گذاری و فرایند بودجه‌ریزی را پوشانده است (بالدوین، ۱۴۰۱). همین موضوع به تقویت سیاست مخرب و تضعیف برنامه‌ریزی در ایران انجامید. با تأسیس سازمان برنامه‌بودجه ایران، این فکر پرورش یافت که با استخدام متخصصان خارجی و تقلیدهای علمی و روشی، ضعف فرهنگی ایرانیان در برنامه‌ریزی رفع شود.

پس از انقلاب، بودجه به شدت به منابع نفتی وابسته و کسری دولت افزایشی بود. با پایان جنگ، دولت به دنبال تعدیل اقتصادی بود، ولی استقراض از بانک مرکزی، تورم و کسری بودجه را به دنبال داشت. بسیاری از اصلاحات در دهه ۸۰ در برنامه سوم توسعه رخ داد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، خصوصی‌سازی مورد توجه قرار گرفت و سازمان خصوصی‌سازی تأسیس شد (ادعا شده است که خصوصی‌سازی در ایران اسلامی پس از جنگ با نگاه‌ها نئوکلاسیکی و شرینداری دولت صورت گرفته است) (برای تحلیل اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی ر.ک: مؤمنی، ۱۳۹۵، ص ۱۵۹). انرژی و نفت باید موتور محرک توسعه می‌شد؛ از این‌رو سازمان هدفمندی یارانه‌ها و تغییر در قیمت‌گذاری انرژی رخ داد، اما نه از قبل خصوصی‌سازی و نه از بابت هدفمندی یارانه‌ها، بار هزینه‌های دولت کاهش نیافت و کسری مزمن بودجه و تورم‌های دورقمی بالای ۳۰ درصد از ویژگی‌های اقتصاد ایران شد. در ابتدای اجرای برنامه چهارم، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منحل شد، اما «نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد» اجرایی شد. در دهه ۹۰ تحریم‌های امریکا فروش نفت را محدود کرد و رشد اقتصادی را کند کرد (کرديچ، ۱۴۰۱، فصل ۴). از آن پس تا زمان حال با محوریت سازمان برنامه‌بودجه

اصلاحات ساختاری برای درآمدسازی پایدار و کنترل هزینه‌های دولت مد نظر است تا مشکل قدیمی «کسری - تورم - کندی رشد» حل شود. خلاصه‌ منظور طراحان از این اصلاحات این است: «بودجه انعکاس تعادل‌های سیاسی و اقتصادی شکل گرفته و نحوه ارتباط ذی‌نفعان مختلف در یک حاکمیت است و تغییر در نظام بودجه یک کشور، به معنای تغییر در رابطه بین ذی‌نفعان و تغییر در تعادل‌های اقتصادی و سیاسی کشور است و می‌تواند در حکمرانی یک کشور تسهیل جدی ایجاد کند» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۷ و ۲۹). طراحان مذکور مدعی هستند که با همه تغییرات پی‌درپی ساختاری در گذشته مشکلات باقی مانده است و تنها راه‌حل موجود همین اصلاحات به همین معنای اخیر مبتنی بر تقلید نهادی است.

۲-۱. چارچوب نظری نقد

۱-۲-۱. سکولاریسم روش‌شناختی (Methodological Secularism)

آثار فراوانی در ادبیات فارسی و انگلیسی برای استخراج این مفهوم وجود دارد. رابرت پناک ریشه این بحث را در ناتورالیسم روش‌شناختی توضیح می‌دهد و قائل است که این اصل یک «قرارداد» یا «قاعده بازی» ضروری برای علم است (Pennock, 1999). برخی اندیشمندان این اصل را به سرحد الحاد روش‌شناختی نیز رسانده‌اند (Berger, 1967). برخی اندیشمندان به دلیل قرار گرفتن در جامعه علمی سکولار یا ارتباط با آثار ایشان، ناخواسته به این اصل ملتزم می‌شوند؛ از این رو اختلافاتی در مورد دایره تأثیر سکولاریسم در میان اندیشمندان مسلمان وجود دارد (محمد ارکون اندیشمند مسلمان فرانسوی از دهه ۷۰ میلادی درباره سکولاریسم و چگونگی ورود آن به اندیشه جهان اسلام و عرب مطالعه دارد و اتفاقاً از مفاهیم و نظریاتی استفاده می‌کند که در تحقیق مرجع بعدی به کار رفته است) (منهاجی، ۱۴۰۱).

در این قسمت از دو منبع مهم برای تبیین سکولاریسم روش‌شناختی و گریز از اختلافات استفاده می‌شود: نخست، *A Secular Age* (Taylor, 2007)؛ دوم، *Methodology of Economics Secular vs Islamic a Comparative Study of Economics: From Self-Interest to God-Interest* (Addas, 2008) چارلز تیلور با ارائه یک تحلیل در بستر زمان، همه تحولات ناشی از مفهوم سکولاریسم را تبیین می‌کند. در نهایت وی سکولاریسم را صرفاً حذف دین نمی‌داند، بلکه «باور به حضور اندیشه انسانی به‌عنوان باور مرجع و موجه» معرفی می‌کند. با این بیان و با توجه به تجربه زیسته، سکولاریسم، نهاد رو به تحول و تکامل است که در نسخه امروزی خود اتفاقاً در کنار اندیشه دینی ایستاده است. این نتیجه، سکولاریسم را پیچیده‌تر و فهم آن را دشوارتر کرده است، اما توضیح مختصر این مطلب:

تیلور در مقدمه کتاب خود برای ظهور سکولاریسم سه مرحله را به‌صورت تحولی بیان می‌کند:

مرحله اول، ظهور سکولاریسم در فضای عمومی: به معنای جدایی نهادهای دینی از فضای عمومی مانند دولت، اقتصاد، فرهنگ، آموزش و علم است. در اینجا هنجارهای روش‌شناختی بر اساس عقلانیت و خردورزی انسانی به صورت محض تشویق می‌شود. به این نوع از سکولاریسم «تمایز نهادی» گفته می‌شود (Taylor, 2007, p. 13, 15, 33). جرج ادوارد مور در یک جمله این مطلب را بیان کرد: «من قبلاً می‌گفتم اگر عیسی مسیح بود چه می‌اندیشید؟ اما اکنون می‌گویم من چه می‌اندیشم؟» (پیو و گرت، ۱۳۸۷، ص ۲۳)؛

مرحله دوم، تضعیف باور و عمل دینی: عقایدی همانند باور به خدا، قیامت و مسئولیت در برابر خداوند، حضور در مناسک دینی، و عدالت به معنای مورد قبول دین، کم‌کم از زندگی افراد زیادی حذف یا کم‌رنگ شدند (Taylor, 2007, p. 14)؛ **مرحله سوم، تغییر شرایط باور:** ما از جامعه‌ای که در آن «باور به خدا مسلم بود» به جامعه‌ای رسیده‌ایم که ایمان یکی از امکان‌های بشری است. بی‌اعتقادی گزینه پیش‌فرض شده است (ibid, p. 16). نظم غیرشخصی (چارچوب ذاتی) و خودبسنده (بدون نیاز به امر متعالی) در ذهن افرادی که پس از مدرنیته زندگی می‌کنند، حضور دارد که نمی‌خواهد امر متعالی را انکار کند، بلکه لازم نمی‌داند یا نمی‌تواند از دخالت آن بهره‌مند شود. تیلور توضیح می‌دهد که این سکولاریسم روشی دارای آثاری مانند احساس پوچی و بی‌معنا شدن زندگی است (ibid, ch. 2). (شاید یکی از موارد مهم برای مشاهده این خودبسنده‌گی، فراگیری بیماری کرونا بود. شرایط امنیت وجودی، بر اساس اضطراب حیاتی، تغییرات مشهودی در سیر تغییر از ارزش‌های دینی به ارزش‌های عرفی را شکل داد) (حمیدیان، ۱۴۰۰).

ترویج علم، روش و مذهب زندگی سکولار، مانند عامل بیماری مسری، ظهور معنای سوم تیلور را در اندیشه مسلمان تسهیل کرد (منهاجی، ۱۴۰۱). عدم حساسیت در به‌کارگیری مفاهیم، نظریات و روش‌هایی که برای بهره‌مندی از خرد انسانی بدون استفاده از وحی به وجود آمده‌اند، پایه اصلی سکولاریسم روش‌شناختی را می‌سازد. پیگیری اهداف و نتایجی که خودشان یا لوازم آنها مورد پذیرش معرفت دینی نیست، نشانه این است که اندیشمند اسلامی خواسته یا ناخواسته، یا مرجعیت معرفت دینی را انکار می‌کند یا در کنار آن، معرفت مرجع دیگری نیز می‌پذیرد. نکته نهایی این است که سکولاریسم از معنای «ضددینی» به معنای «قرار گرفتن غیردین در معرفت انسانی ولو در کنار معرفت دینی» مبدل شد.

ولید عداس در کتاب خود به‌طور خاص به بررسی تفاوت‌های اقتصاد سکولار و اقتصاد اسلامی می‌پردازد. وی اثبات‌گرایی، عقل‌گرایی، فردگرایی روش‌شناختی و ارتباط «هست و باید» را از ارکان روش‌شناسی اقتصادی موجود معرفی می‌کند. در اقتصاد اسلامی، پذیرش معرفت مرجع وحیانی، نگرش کل‌نگر و توحیدی و درهم‌تنیدگی «هست و باید» به‌عنوان هنجارهای روش‌شناختی اقتصاد اسلامی معرفی می‌کند (Addas, 2008, ch. 1). عداس هدف غایی اقتصاد سکولار را رشد و حداکثر شدن مطلوبیت فردی معرفی می‌کند؛ درحالی‌که در اقتصاد

اسلامی «فلاح» (نه رفاه) که مفهومی کشیده شده از دنیا تا ابدیت است؛ همچنین عدالت اجتماعی، از اهداف غایی هستند (ibid, ch. 6). عداس ابزارها و نهادهای کلیدی اقتصاد سکولار را سازوکار بازار و قیمت، بازار پول و نرخ بهره، سیاست مالی و مالیات‌های متغیر می‌داند. در اقتصاد اسلامی بازار مشروط به اخلاق، حرمت ربا، نظام مالی بر پایه مشارکت در سود و زیان، زکات، خمس و وقف معرفی می‌کند (ibid, ch. 8). جهت‌گیری اقتصاد به سمت خصوصی‌سازی، توسعه بازار آزاد و حاکمیت نظام قیمت‌ها به جای توسعه اخلاق و عدالت، نمودی از نفوذ سکولاریسم در جامعه اسلامی است.

از مجموع مطالب فوق می‌توان این برداشت را داشت که یکی از مهم‌ترین جلوه‌های سکولاریته از یک طرف و منابع سکولاریسم از طرف دیگر، عبارت است از تقلید نهادی و استفاده از ظرفیت‌های نامتناسب با اهداف دین و جامعه دینی. به همین منظور به صورت مختصر به تبیین این مطلب پرداخته می‌شود.

۲-۱-۲. تقلید نهادی (Institutional Mimicry)

منبع اصلی این مقاله برای این قسمت کتاب Building State Capability: Evidence, Analysis, Action (Andrews & et al, 2017) است که از منابع مورد استناد کتاب اصلاحات ساختاری بودجه نیز می‌باشد.

مفهومی که از آن به عنوان «تقلید نهادی» (Institutional Mimicry) یاد می‌شود، توسط نویسندگان کتاب Building State Capability مت اندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک به صورت دقیق‌تری تحت عنوان «تقلید هم‌شکلی» (Isomorphic Mimicry) نظریه‌پردازی شده است. این مفهوم، هسته اصلی کتاب را برای توضیح شکست اصلاحات در کشورهای در حال توسعه تشکیل می‌دهد (ibid, ch. 2).

تقلید هم‌شکلی فرآیندی است که در آن، دولت‌ها یا سازمان‌ها در کشورهای در حال توسعه، «شکل» (Form) نهادهای مدرن و موفق جهانی (عمدتاً غربی) را اتخاذ می‌کنند، بدون آنکه «کارکرد» (Function) واقعی آن نهادها را کسب کرده باشند. به عبارت دیگر، نهادهای جدید، شبیه نهادهای موفق به نظر می‌رسند، اما این صرفاً یک تقلید سطحی است. به عبارتی میان شکل و کارکرد شکاف و فاصله وجود دارد.

شکل: شامل ساختارهای سازمانی، قوانین رسمی، سیاست‌های اعلام شده و نمودارهای سازمانی است. این موارد به راحتی قابل مشاهده، اندازه‌گیری و کپی‌برداری هستند (مثلاً تصویب قانون جدید بودجه‌ریزی عملیاتی یا ایجاد سازمان مبارزه با فساد).

کارکرد: شامل ظرفیت واقعی برای اجرای آن قوانین، اعمال سیاست‌ها و دستیابی به نتایج مطلوب است. کارکرد، ریشه در هنجارهای اجتماعی، انگیزه‌های واقعی بازیگران و سازگاری نهاد با بستر فرهنگی و سیاسی خود دارد. بر اساس تحلیل این کتاب، دولت‌ها اغلب نه برای حل مشکلات واقعی، بلکه برای کسب مشروعیت

به این تقلید دست می‌زنند. فشارهای بین‌المللی دولت‌ها را وادار می‌کند تا «بهترین رویه‌ها» (Best Practices) جهانی را بپذیرند تا «مدرن» و «اصلاح‌طلب» به نظر برسند (ibid, p. 29-53). نتیجه این فرآیند «تله ظرفیت» (The Capability Trap) است. دولت‌ها به‌طور مداوم در حال «اصلاح» هستند، اما ظرفیت واقعی آنها بهبود نمی‌یابد. این امر منجر به «اصلاحات بدون نتیجه» می‌شود (ibid, p. 97). در این حالت نیاز به قاعده‌مندی و دوری هرچه بیشتر از سیاست و دست‌بازی کارگزاران در امور، ضروری می‌نماید.

دو مفهوم «تقلید هم‌شکلی» و «سکولاریسم روش‌شناختی» نه تنها با هم سازگارند، بلکه «تقلید هم‌شکلی» می‌تواند به‌عنوان مکانیسم انتقال سکولاریسم روش‌شناختی عمل کند. بر اساس تحلیل تیلور، جوامع غربی در چارچوب درون‌ماندگار عمل می‌کنند. بهترین رویه‌ها در اقتصاد (مانند بودجه‌ریزی عملیاتی، تحلیل هزینه - فایده) محصول این چارچوب هستند. این روش‌ها «فنی» هستند که هدفشان صرفاً کارایی و رشد اقتصادی و بهبود معیشت مردم در بلندمدت است؛ بنابراین مدلی که در حال تقلید شدن است، ذاتاً بر پایه سکولاریسم روش‌شناختی بنا شده است. این سکولاریسم روش‌شناختی، نه یک انتخاب فلسفی آگاهانه، بلکه پیامد جامعه‌شناختی فرآیند «تقلید نهادی» از «بهترین رویه‌های جهانی» است؛ رویه‌هایی که خودشان محصول چارچوب درون‌ماندگار غربی هستند. همین تقلید نهادی در روش‌شناسی علم نیز وارد شده و منجر شده است برخی اندیشمندان اسلامی به سمت نفی سنت اسلامی مبتنی بر فلسفه و فقه و دیگر دانش‌ها حرکت کنند و در برابر واردات روش‌شناسی‌های متعارف مدرن خضوع کنند (برای نمونه ر.ک: چلوی و همکاران، ۱۴۰۱).

کتاب اندروز و همکاران با معرفی روش PDIA (Problem Driven Iterative Adaptation) بدون لحاظ سکولاریسم، به مسئله‌یابی و حل آن می‌پردازد. روش PDIA یک چارچوب عمل‌گرا برای مواجهه با مسائل پیچیده است که بر چهار اصل استوار است: تمرکز بر مسائل عینی، تجزیه مسئله، طراحی اقدامات تکرار شونده با قابلیت یادگیری و ساخت ظرفیت نهادی از طریق مشارکت (ibid, p. 120). این روش نمی‌تواند صرفاً به‌عنوان ابزار مهندسی برای مسئله‌یابی تلقی شود، بلکه در پس آن از ادراک مسئله تا ارائه راه‌حل و اجرا، یک چارچوب مفهومی و نظری سکولار یا اسلامی قرار دارد. دیدن هر مسئله و حل آن، کاملاً مسبوق به نظریه و شرایط است.

۳-۱. چارچوب نظری بودجه‌ریزی اسلامی

بسیاری از آثار موجود در بودجه‌ریزی اسلامی، نگاهی هنجاری دارند. کتاب اصلاحات ساختاری بودجه با ادبیات اثباتی و فنی برای سیاست‌گذاری ارائه شده است، اما این کتاب، اصول هنجاری را نیز خواسته یا ناخواسته مورد توجه قرار داده است. لازم است برای مقایسه اصول پارادایمی کتاب مذکور، به برخی اصول مهم بودجه‌ریزی اسلامی خصوصاً در ادبیات قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره شود.

۱-۳-۱. مبانی «بودجه‌ریزی اسلامی» در «اقتصاد اسلامی»

در این قسمت از دو منبع مرجع، یعنی *اقتصادنا* (صدر، ۱۴۳۴ق) و *اسلام و چالش اقتصادی* (چپرا، ۱۳۸۴) استفاده می‌شود. می‌توان از شهید صدر در ضمن ارائه تحلیل انسانی - اجتماعی بر اساس دستگاه فکر اسلامی و معرفی مذهب اقتصاد اسلامی به اصول ذیل دست یافت که کاملاً با روش‌های منحصر به فرد حاکمیت اقتصادی در اسلام ارتباط دارد:

اصل مالکیت چندگانه (دولتی، عمومی، خصوصی): برخلاف سرمایه‌داری و سوسیالیسم، شهید صدر مالکیت را سه‌گانه می‌داند. منابع طبیعی بزرگ (انفال) جزو اموال عمومی یا دولتی (تحت اختیار امام / دولت اسلامی) هستند (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۳۲۱). این اصل مستقیماً بر بخش منابع بودجه تأثیر می‌گذارد. معنای مهم این است که دولت اسلامی موظف است به وظایف خود پردازد و همه ظرفیت مالی - سیاسی - اقتصادی خود در راستای پیشرفت جامعه اسلامی به کار بگیرد. از این رو توسعه بازارها با تکیه بر خصوصی‌سازی الزاماً یک هدف نیست، بلکه نهایتاً یک ابزار تلقی می‌شود. یکی از جلوه‌های مالکیت سه‌گانه بروز سه نوع بودجه‌ریزی است: بودجه خصوصی، بودجه عمومی، بودجه حاکم اسلامی. ممکن است در مسیر اداره زندگی فردی یا کشور از منابع عمومی، کمبود رخ دهد، در این حالت از منابع مشخصی که در مالکیت حاکم اسلامی قرار دارد استفاده می‌شود تا وی کمبودها را جبران کند. برنامه‌ریزی بودجه‌ای بر روی منابع عمومی صورت می‌گیرد و کمبود آن از منابع حاکمیتی جبران می‌شود؛ در نتیجه کسری تراز عملیاتی در بودجه‌ریزی عمومی رخ نمی‌دهد یا حل می‌شود. یکی از موارد قابل طرح در کتاب *اصلاحات ساختاری بودجه* همین نکته است. در کتاب مذکور از پوشایی بودجه و یتکایی سند مالی حاکمیت سخن گفته است که می‌تواند با این برداشت متفاوت باشد (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۷۰).

اصل تأمین اجتماعی و توازن اجتماعی: دولت اسلامی وظیفه‌ای ذاتی در قبال «تأمین اجتماعی» آحاد جامعه دارد. هدف نظام اقتصادی صرفاً «رشد» نیست، بلکه در نهایت «توازن اجتماعی» است. بودجه باید ابزاری برای تضمین سطح معیشت (حد کفاف) (رجائی، ۱۳۹۲) برای همگان و کاهش شکاف‌های طبقاتی باشد. معنای عدالت در جامعه اسلامی این است که پس از برقراری نظام تولید مبتنی بر کار و نظام توزیعی مبتنی بر نیاز و کار در نهایت تأمین، توازن و رفع واقعی فقر نیز پابرجا شود (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۷۷).

تخصیص هدفمند منابع درآمدی: این یک اصل کلیدی بودجه‌ریزی است. درآمدهای دولت اسلامی (مانند خمس، زکات، انفال) دارای مصارف مشخص و از پیش تعیین شده شرعی هستند. این برخلاف مفهوم «خزانه واحد» (General Fund) در بودجه‌ریزی سکولار است که در آن، همه درآمدها به یک خزانه واریز و سپس بر اساس اولویت‌های سیاسی تخصیص می‌یابد. در مدل صدر، بخش قابل توجهی از بودجه، «بودجه تخصیص یافته»

است. به عبارتی دست دولت برای تغییر اهداف و سیاست‌ها مبتنی بر خواست حکمران یا مردم آن چنان باز نیست و باید برخی اهداف اسلامی به صورت ثابت دنبال گردد (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۷۷۷).

پایش و مدیریت مؤثر نهاد پول: مهم‌ترین بحث در اقتصاد اسلامی این است که پول به‌عنوان نهاد مردم‌ساخت می‌تواند بین کار و تولید همچنین تولید و مصرف فاصله بیندازد و اهداف خاص مالی در راستای منافع فردی را دنبال کند. نظام اسلامی همه تلاش خود را در مهار قدرت‌افزایی و ثروت‌اندوزی پول به معنای اخلال در عرضه و تقاضای حقیقی و احداث بازار مستقلى برای پول به‌منظور کسب سود انجام می‌دهد. دو اصل مهم حرمت ربا و حرمت کنز در اینجا مورد توجه است (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۴۰۶).

نقش دوگانه دولت (تضمین‌کننده و هدایت‌کننده): دولت هم باید حداقل‌ها اعم از پاسداری از خیرات عامه (الصالح العام) مانند صلح و امنیت و سلامت را تضمین کند (نقش اول) و هم در حوزه‌هایی که بخش خصوصی وارد نمی‌شود (کالای عمومی و کالای خصوصی ضروری)، به‌عنوان یک عامل اقتصادی فعال عمل کند (نقش دوم) (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۷۹۹). محمد چپرا اقتصاد اسلامی را در قالب ادبیات مدرن اقتصاد توسعه و با محوریت «مقاصد الشریعه» بازطراحی می‌کند. وی چهار اصل کلیدی را مطرح می‌کند:

اصل حاکمیت «مقاصد الشریعه»: بودجه و سیاست مالی، ابزار فنی خنثی نیستند، بلکه مهم‌ترین ابزار دولت برای تحقق اهداف کلان شریعت (مقاصد) هستند. این اهداف شامل حفظ دین، جان، عقل، نسل و مال است؛ بنابراین هرگونه تخصیص بودجه باید از گذرگاه مقاصد عبور کند (چپرا، ۱۳۸۴، ص ۳۹).

اصل «فلاح» به جای «مطلوبیت»: هدف غایی بودجه‌ریزی، حداکثر کردن مطلوبیت فردی یا رشد اقتصادی نیست، بلکه «فلاح» (رستگاری و بهزیستی همه‌جانبه دنیوی و اخروی) است. این بدان معناست که بودجه باید به حوزه‌هایی مانند آموزش معنوی، سلامت روان و تحکیم خانواده نیز به‌اندازه زیرساخت‌های فیزیکی اهمیت دهد (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۴۲ و ۵۰۰).

اصل عدالت توزیعی (به‌عنوان اولویت): چپرا صراحتاً بیان می‌کند که در صورت وجود تراحم میان «کارایی» و «عدالت»، اولویت با عدالت و فقرزدایی است. بودجه دولت اسلامی باید به‌طور فعال در جهت کاهش نابرابری‌های شدید ثروت (که مانع تحقق مقاصد است) عمل کند (صدر، ۱۴۳۴ق، فصول ۳ و ۴).

پرهیز از اسراف و تجمل (تقویت اخلاق): دولت نه‌تنها در هزینه‌کردهای خود باید از اسراف پرهیز کند، بلکه باید از طریق سیاست‌های مالی (مانند مالیات بر کالاهای لوکس) الگوی مصرف جامعه را نیز به سمت اعتدال هدایت کند. (صدر، ۱۴۳۴ق، فصل ۵ خصوصاً ص ۴۲۳).

حداقل در مورد سوم فاصله مشخصی با اصلاحات پیشنهادی بودجه در ایران مشاهده می‌شود. معنایی که

در بسیاری از طرح‌های اصلاحات ساختاری از عدالت مطرح می‌شود با معنای عدالت اسلامی در اندیشه شهید صدر و محمد چپرا فاصله دارد و از ادبیات توانمندسازی متعارف پیروی می‌کند. بعداً بدین مطلب اشاره می‌شود.

۲-۳-۱. مبانی بودجه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پارادایمی کاملاً متفاوت و در تضاد با سکولاریسم روش‌شناختی ارائه می‌دهد؛ درحالی‌که سکولاریسم روش‌شناختی در یک «چارچوب درون‌ماندگار» عمل می‌کند که در آن جهان به‌عنوان یک سیستم خودبسنده و فاقد اهداف متعالی درک می‌شود. پارادایم قانون اساسی بر یک «چارچوب متعالی» استوار است. تفاوت بنیادین این دو ابرانگاره در هدف‌شناسی نهفته است. در پارادایم سکولار، اهداف اقتصادی (رشد GDP، کارایی، رفاه) اهدافی دنیایی و خودبسنده هستند، اما قانون اساسی این چارچوب را به‌صراحت رد می‌کند.

در مقدمه قانون اساسی به‌صراحت آمده است: «در اسلام اقتصاد وسیله‌ای است و از وسیله انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت». این هدف غایی، یک هدف درون‌ماندگار نیست، بلکه هدفی متعالی است: «رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل او و فراهم آوردن زمینه برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی و بدین منظور... رسیدن به تکامل و حرکت به سوی الله». همین مقدمه به‌تنهایی، پارادایم حاکم بر قانون اساسی را از چارچوب درون‌ماندگار تیلور خارج می‌کند. اقتصاد یک سیستم خودبسنده نیست، بلکه ابزاری است که باید بر اساس یک «امر متعالی» تنظیم و داوری شود. قانون اساسی دقیقاً بر عکس عمل می‌کند و تحلیل اقتصادی را بر پایه‌های اعتقادی بنا می‌نهد.

اصل دوم نظام جمهوری اسلامی را نظامی مبتنی بر «پایه‌های» اعتقادی معرفی می‌کند که مستقیماً هرگونه تحلیل درون‌ماندگار «بسته» را نفی می‌کند.

قانون اساسی در تبیین اصل سوم اهداف دولت را صرفاً اقتصادی و رفاهی نمی‌داند، بلکه شامل «یجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا» و «مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی» نیز برمی‌شمرد. این بدان معناست که بودجه و سیاست‌های اقتصادی باید مستقیماً در خدمت این اهداف معنوی و اخلاقی باشند.

اصل ۴۳، هدف‌گذاری فرامادی: هدف اقتصاد، تأمین نیازهای اساسی (مسکن، خوراک، بهداشت، آموزش) و اشتغال برای رسیدن به هدفی فراتر از رفاه مادی است: «فراهم آوردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های انسانی». این در تقابل مستقیم با مدل «انسان اقتصادی» (Homo Economicus) است. این اصل به پشتوانه تربیت اسلامی محقق می‌گردد. همچنین این اصل عدالت توزیعی (نه صرفاً رویه‌ای) را نشانه گرفته است و بر نتایج واقعی تأکید دارد: «جلوگیری از تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص»، «منع اسراف و تبذیر» و «منع ربا».

اصل ۴۴، ساختار مالکیت: پارادایم سکولار (به‌ویژه در نسخهٔ نئولیبرال) توسعهٔ بازار و بخش خصوصی را به‌عنوان اصل اولیه می‌پذیرد. قانون اساسی یک ساختار سه‌بخشی دولتی، تعاونی و خصوصی را تعریف می‌کند. در این ساختار، بخش دولتی و تعاونی، پایه‌های اصلی نظام اقتصادی هستند و بخش خصوصی در عرض و مکمل آنهاست. این اصل، برخلاف روند «تقلید هم‌شکل» از مدل‌های مبتنی بر اصالت بازار است.

درحالی‌که سکولاریسم روش شناختی هنجارهای خود را از منابع درون‌ماندگار مانند عقلانیت ابزاری استخراج می‌کند، پارادایم قانون اساسی مستقیماً به «امر متعالی» (وحي و خداوند) به‌عنوان منبع هنجارها ارجاع می‌دهد. این تفاوت در هدف غایی نیز آشکار است؛ اقتصاد سکولار به دنبال شکوفایی انسانی درون‌ماندگار است، اما قانون اساسی صراحتاً اقتصاد را «وسیله‌ای» برای هدفی متعالی، یعنی «تکامل و حرکت به‌سوی الله» می‌داند. مدل انسان‌شناختی نیز از «انسان اقتصادی» به «انسان به‌مثابهٔ خلیفهٔ خدا» با اهداف معنوی تغییر می‌کند. برخلاف جدایی «هست» و «باید» در رویکرد سکولار، در پارادایم قانون اساسی، اخلاق و فقه جزو ذاتی و سازندهٔ سیستم هستند. نهایتاً، به‌جای اصالت بازار، قانون اساسی بر اصالت‌بخش دولتی و تعاونی (اصل ۴۴) و به‌جای عدالت رویه‌ای، بر عدالت ماهوی و جلوگیری از «تمرکز ثروت» (اصل ۴۳) تأکید می‌کند.

با کنار هم قرار دادن این اصول، آشکار می‌شود قانون اساسی، متأثر از پارادایمی کاملاً متفاوت و در تضاد با سکولاریسم روش‌شناختی است. این پارادایم، اهداف، ساختارها و محدودیت‌های مشخصی را تعیین می‌کند. اصلاحات ساختاری ارائه‌شده که مبتنی بر توسعهٔ بازارها، خصوصی‌سازی و مدل‌های متعارف کارایی هستند، نه‌تنها این پارادایم بومی را نادیده گرفته‌اند، بلکه مصداق دقیق تقلید نهادی از پارادایم رقیب (سکولاریسم روش‌شناختی در نسخهٔ نئولیبرال) است. از این منظر، شکست این اصلاحات در حل مشکلاتی مانند تورم مزمن و عدم تحقق رفاه، نه ناشی از نقص ذاتی «بی‌نظمی دولت» و تقابل سیاست اسلامی و قاعده‌مندی، بلکه ناشی از شکاف بنیادین میان «شکل» نهادهای تقلیدشده (سکولار / بازارمحور) و «کارکرد» مورد انتظار در بستر ارزشی و ساختاری قانون اساسی (اسلامی / عدالت‌محور) است.

۲. بازخوانی مبانی نظری پیش‌گفته در محتوای کتاب اصلاحات ساختاری بودجه

با استفاده از این مقدمه و چارچوب نظری مفصل، محتوای طرح مورد اشاره مورد ارزیابی جدلی قرار می‌گیرد.

۲-۱. شناسایی نمودهایی از سکولاریسم روش‌شناختی

در کتاب اصلاحات ساختاری بودجه راهکارها و سیاست‌های اجرایی به‌گونه‌ای ضمنی به مبانی خودشان اشاره می‌کنند. برخی از این مبانی با شریعت در تضاد هستند یا معادل شرعی مصرح را ترک گفته‌اند بدون اینکه دلیل موجهی برای آن وجود داشته باشد. نویسندگان کتاب مذکور به همین مطلب اعتراف دارند:

بودجه انعکاس تعادل‌های سیاسی و اقتصادی شکل گرفته و نحوه ارتباط با ذی‌نفعان مختلف در یک حاکمیت است و تغییر در نظام یک کشور به معنای تغییر در رابطه ذی‌نفعان و تغییر در تعادل‌های اقتصادی و سیاسی کشور است و می‌تواند در حکمرانی یک کشور تسهیل جدی ایجاد کند (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۸).

نویسندگان کتاب مذکور بارها با ادبیات مختلف بیان کرده‌اند که بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های درست اقتصادی در کشور به سرانجام نرسیده است؛ چراکه فضای اقتصاد سیاسی کشور مساعد نبوده یا دولت کفایت و کارآمدی لازم را نداشته که آن هم به دلیل همین ساختار بد بودجه‌ناشی از اقتصاد سیاسی موجود است: «شکست‌های مکرر برنامه‌ها و سیاست‌های درست... معمولاً ناشی از محدود شدن فضای تغییر در ساحت اقتصاد سیاسی یا عدم توسعه اجرایی و ضعیف بودن ساختارهای دیوان‌سالار کشور است» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۵ و ۲۶۵). تعجب از این برداشت نویسندگان است که بودجه‌ریزی به سهولت می‌تواند به تغییر در فضای اقتصاد سیاسی کشور منتهی شود؛ حال آنکه قاعده این است که بودجه باید در فضای اقتصاد سیاسی شکل بگیرد. اساساً استفاده از اصطلاح «تعادل سیاسی و اقتصادی» به معنای چانه‌زنی میان قدرت و ثروت، در ادبیات بودجه‌ریزی اسلامی کهن‌رنگ است؛ چراکه اصول اسلامی بودجه‌ریزی که قبلاً مطرح شد در قالب حقوق مالکیت و وظایف گسترده دولت اسلامی، اجازه چندانی به ادبیات نتولیبرالی چانه‌زنی و برقراری تعادلی میان ارباب قدرت و ثروت نمی‌دهد. بودجه اسلامی یک بازار نیست که در اطراف آن ذی‌نفعان نشسته باشند و بر سر آن منازعه کنند، بلکه مطابق با قانون شرع و عدالت، سهم افراد و سازمان‌ها از آن مشخص است؛ سهمی که برای وظایف خاصی نیز تعیین شده است. نویسنده مقاله متوجه است که بودجه‌ریزی نوین لاجرم در فضای تجدد و توسعه بازارها صورت می‌گیرد، ولیکن غلبه نهادی در ادبیات اسلامی بسیار قوی‌تر از سیاست‌گذاری تخصیصی و رفاهی است (صدر، ۱۴۳۴ق، ص ۷۱۷ و ۷۷۱؛ چپراه، ۱۳۸۴، ص ۷۷-۸۱). سؤال مهم در این عبارت طرح مذکور نهفته است: «... لیکن عدم تعریف درست این پروژه در سازمان موجب شد، بار کار روی دوش تیم سه نفره تدوین‌کننده طرح قرار گیرد که هم بایستی مطالب را جمع‌بندی و ارائه می‌کردند و هم اینکه ذی‌نفعان را با طرح همراه می‌کردند» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۵۶). حال چگونه تعادل سیاسی و اقتصادی در این طرح برقرار شده است و شاخص آن چیست؟ پاسخ این است که در این طراحی نیز از یک تقلید نهادی علمی و عملی تبعیت شده است به این امید که یک اجماع میان کارگزاران و همه ذی‌نفعان سیاسی و اقتصادی رخ دهد. دولت از مسیر بازار به تأمین نیازهای اجتماعی بپردازد و به‌صورت هدفمند از اقشار نیازمند حمایت کند و نهایتاً تولید کالا و خدمات عمومی را گسترش دهد.

یکی دیگر از موارد تکرارشونده در کتاب اصلاحات ساختاری بودجه، امثال این اندیشه است که پشتوانه نظری‌بخش قبلی را نیز آشکار می‌کند: «بودجه یک کشور، قراردادی میان حاکمیت با عموم مردم و مهم‌ترین

ابزار مالی برای تحقق اهداف آن در خصوص چگونگی کارکرد نهادهای حاکمیتی... ذیل اهداف تعریف شده در تعادل سیاسی بین حاکمیت و مردم است» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۹). نویسندگان طرح مذکور هویت بودجه اسلامی را با تکرار همین جملات انکار کرده‌اند و صرفاً آن را یک قرارداد اجتماعی می‌دانند؛ حال آنکه بودجه در ادبیات اسلامی صرفاً تابع مطلوبیت‌های مردم حتی مطلوبیت دینی - اگر اصطلاح درستی باشد - نیست. بودجه اسلامی فارغ از قرارداد با مردم باید چه از حیث هستی‌شناختی و نهادی و چه از حیث معرفت‌شناختی از دین و فرهنگ اسلامی تبعیت کند و صرفاً با معیار کارایی، یعنی برآوردن حداکثر خواسته‌ها در قبال حداقل هزینه‌ها سنجیده نمی‌شود. همین تبعیت از خواسته‌ها و خروجی چانه‌زنی میان ارکان اجتماع (دولت فقط تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر نیست)، پشتوانه معرفتی برای ادبیات «حکمرانی خوب» و «پاسخگویی» در نهادگرایی جدید است. با اینکه این تعابیر بسیار ارزش‌بار هستند و انکار آنها همانند انکار اخلاقی است، اما با توجه به پشتوانه معنوی غیردینی آنها، باید بیشتر تأمل کرد.

نکته دیگر، دیدگاه این کتاب به اقتصاد انفال خصوصاً درآمدهای نفت و گاز است. در بخش‌های مربوط به منابع درآمدی دولت، کتاب اصلاحات ساختاری بودجه با تمرکز بر «کاهش وابستگی به نفت» و «انتقال تدریجی درآمدهای نفت و گاز به صندوق‌های ثروت ملی» تلاش می‌کند چارچوبی نهادی برای پایداری مالی ارائه دهد (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۹). تصریح می‌کنند که: «درآمدهای نفتی باید به‌گونه‌ای مدیریت شود که در فرآیند بودجه‌ریزی به‌عنوان اهرم سرمایه‌گذاری تلقی شده و صرفاً در چارچوب قواعد مالی و محدودیت‌های هزینه‌ای مورد استفاده قرار گیرد» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۷۱). تلقی کتاب از انفال به‌عنوان دارایی اقتصادی قابل تخصیص در چارچوب «تعادل سیاسی میان دولت و مردم»، مصداق دیگری از سکولاریسم روش‌شناختی است. در رویکرد کتاب، درآمدهای نفتی به‌صورت نهادی در ردیف سایر درآمدهای دولت (مالیات، واگذاری دارایی‌ها و استقراض) آمده است و هدف، صرفاً «پایداری مالی» است، اما در نظام بودجه‌ریزی اسلامی، انفال منبعی برای تحقق عدالت، رفع فقر و تأمین نیازهای پایه جامعه است، نه صرفاً ابزاری برای تثبیت متغیرهای کلان مالی. به‌عبارت‌دیگر، نفت در نگاه اسلامی «وسیله برقراری قسط و عدل» است، نه صرفاً ابزار تعادل حساب‌های ملی.

مطلب مهم این است که نویسندگان طرح مذکور خصوصاً در مورد نفت به انفال نگاه نمی‌کنند، بلکه به عملکرد شرکت ملی نفت می‌نگرند که شرکت باید دارای سود باشد. این شرکت، در قالب تسهیم درآمد نفتی میان ذی‌نفعان و کاهش فروش نفت به دلیل تحریم و قیمت‌گذاری محصولات، به سودآوری منتهی نمی‌شود (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۵). روش اصلاحی مدنظر ایشان این است که باید به‌صورت یک قاعده درآمدی، شرکت ملی نفت تابعی از میزان تولید باشد نه حق‌العمل کاری. به‌زعم ایشان این روش، اهمال و

کژمنشی را از این شرکت دور می‌کند (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۸). نویسندگان به این سؤال و دغدغه پاسخ نمی‌دهند که بالاخره انتقال منافع اقتصادی انفال که مالکیت عمومی دارد به یک شرکت، یک رانت بزرگ است و بعداً با آثار تخصیصی و توزیعی آن چگونه باید برخورد کرد؟

از حیث روش‌شناسی، نادیده گرفتن تفاوت هستی‌شناختی انفال با سایر منابع مالی، موجب می‌شود تصمیم‌گیری درباره آن در سطح تکنوکراتیک باقی بماند (خود نویسندگان به این ابهام اعتراف دارند) (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۳۱۹). به همین دلیل است که در مدل کتاب، سیاست‌گذاری نفتی تابع قواعد مالی و نهادی خاصی است، نه تابع «قواعد عدالت و کفایت». در چنین پارادایمی، تخصیص یا عدم تخصیص درآمدهای نفتی نه بر مبنای تکلیف شرعی و عدالت اجتماعی، بلکه بر مبنای کارایی اقتصادی و پایداری بودجه سنجیده می‌شود. البته در کتاب مذکور بعضاً از واژه انفال و عدالت بین نسلی و... صحبت می‌شود (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۰)، ولی به مقتضای فقهی آن ملتزم نمی‌ماند؛ از جمله تناسب قیمتی انفال نسبت به شرایط اقتصادی برای بهره‌مندی جامعه از مواهب آن به‌صورت عادلانه. امام خمینی علیه السلام در این خصوص چنین می‌گویند: «ظاهراً همه انفال در زمان غیبت برای شیعیان مباح است، البته به‌نحوی که قانون حکومتی اقتضا دارد بدون فرق میان فقیر و ثروتمند» (خمینی، ۱۳۷۹، ج ۱، ص ۳۸۷). فتوای مقام معظم رهبری در این باره چنین است:

انفال یعنی اموال عمومی که در اختیار پیامبر صلی الله علیه و آله و جانشینان معصوم او قرار دارد و در زمان غیبت، اختیار آن با ولی امر مسلمین است (تحت تصرف حکومت اسلامی است) و از آن باید در مصالح عمومی جامعه و به سود همگان بهره‌برداری شود (farsi.khamenei.ir).

نتیجه نهایی طرح مذکور این است: «برای کاهش این معضلات باید نظام قیمت‌گذاری به سمت نظام قیمت‌گذاری غیردولتی و مبتنی بر عرضه و تقاضا حرکت کند؛ به طوری که دولت اجازه قیمت‌گذاری نداشته باشد و قیمت آزاد حامل‌های انرژی بر اساس عرضه و تقاضا (برای مثال در بورس انرژی) و قیمت‌های صادراتی تعیین شود» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۱). این کاملاً با بنیان فقهی انفال در تعارض است.

در تعریف منابع انفال، هویت الهی و امانی آنها تصریح شود و دولت اسلامی نه «مالک نماینده»، بلکه «امین مأذون» در مصرف آن تلقی می‌گردد؛ از این رو باید هرگونه رانت شرکتی از بین برود و نه صرفاً از بابت کارایی بین نسلی، بلکه عدالت اقتصادی - اجتماعی و اجرای احکام حکومت‌داری به این موضوع نگرسته شود.

معیار تخصیص منابع نفتی از «پایداری مالی» به «پایداری عدالت اجتماعی» ارتقا یابد و الگوهای بودجه‌ریزی با شاخص‌های فقهی «کفایت»، «کفاف» و «عدالت توزیعی» ارزیابی شوند.

به این ترتیب، اصلاح نگرش به انفال، از یک اصلاح فنی به یک اصلاح معرفتی با منشأ وحیانی تبدیل می‌شود

و «بودجه اسلامی» از درون به غایت خود بازمی‌گردد؛ ابزاری برای عدالت، نه صرفاً مکانیسمی برای توازن مالی. نکته مهم و پایانی در این بخش که اتفاقاً از بحث سکولاریسم روش‌شناختی هم معلوم بود، نگاه به انسان است. در این طرح شواهد محکمی وجود دارد که انسان، حداقل به دو نوع انسان عامل اقتصادی و انسان مخلوق تقسیم شده است و انسان عامل محور تحلیل اقتصادی قرار گرفته است. به‌طور مختصر در مباحث بعدی (عدالت) به این مطلب اشاره‌ای می‌شود.

۲-۲. برخی مصادیق تقلید نهادی

در این قسمت به دو نمونه از وجود تقلید هم‌شکلی در طرح اصلاحات ساختاری بودجه اشاره می‌شود.

۲-۲-۱. نظام یارانه‌ها

کتاب *اصلاحات ساختاری بودجه*، به یارانه‌ها غالباً از منظر برقراری «کارایی مالی»، «کاهش هزینه دولت» و «اجتناب از ناترازی در هر بخش از اقتصاد» می‌نگرد. در ضمن این گفتمان نوعی بازخوانی هنجاری ضمنی وجود دارد دال بر اینکه این یارانه‌ها چه نقش اجتماعی - عدالتی دارند. این نمایی از «تقلید هم‌شکلی» است که غالباً نتیجه‌ای جز تله قابلیت دولت نداشته است، شبیه یک نسخه متداول از اصلاح و هدفمندی یارانه‌ها. ردپای این نوع نگرش را به‌خوبی می‌توان در ادبیات بخش عمومی متعارف یافت؛ همچنین از توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول (IMF) و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) برداشت می‌شود. صندوق بین‌المللی پول در سند کاری (WP/15/105-May 2015) «یارانه انرژی جهانی چقدر است؟» توسط دیوید کادی و همکاران دقیقاً به همین مطالب اشاره می‌کند. لب مطلب در این مقاله رسمی این است: «یارانه‌های انرژی پس از کسر مالیات به‌طور چشمگیری بالاتر از آنچه قبلاً تخمین زده شده بود، هستند... این یارانه‌ها در درجه اول منعکس‌کننده قیمت‌گذاری کمتر از حد مجاز از دیدگاه داخلی (و نه جهانی) هستند؛ به‌طوری که اصلاح یک‌جانبه قیمت‌ها به نفع خود کشورهاست. تأثیرات بالقوه مالی، زیست‌محیطی و رفاهی اصلاح یارانه‌های انرژی قابل توجه است». این به نفع بودن صرفاً از جهت کارایی و مدیریت مالی اقتصاد کلان است. نسخه به‌روزتر این گزارش در (WP/21/236-September 2021) توسط یان پری و همکاران تهیه شده است. محور این گزارش این است که هزینه‌های خارجی مثل آلودگی و انتشار Co2 را محاسبه می‌کند؛ یعنی فراتر از کمک‌های بودجه‌ای آشکار و اثبات می‌کند که این یارانه‌ها به خلاف عدالت اجتماعی خصوصاً از جهت ایجاد مرگ‌های زودرس ناشی از آلودگی است. همچنین سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در گزارش‌های متعدد، از جمله «مالیات بر مصرف انرژی ۲۰۱۹» در قالب توصیه مالیات سبز و آب و هوایی (۲۰۲۰) همین مطالب را تکرار کرده است. در مقدمه همین گزارش آمده است:

افزایش قیمت انرژی ابزاری بسیار مؤثر برای کاهش انتشار است، اما تأثیر آن بر خانوارها ممکن است سنگین باشد. برخی خانوارها ممکن است دریابند که الگوهای عادی مصرف انرژی دیگر برایشان قابل تحمل نیست. بسیاری از آنها نیز شاید نتوانند سریعاً مصرف انرژی خود را کاهش دهند؛ به گونه‌ای که هزینه‌های سایر اقلام کاهش یابد. بنابراین باید توجه داشت که اصلاح قیمت انرژی نباید برای خانوارها طاقت‌فرسا شود. تحقیقات OECD نشان می‌دهد که استفاده از بخشی از درآمد حاصل از مالیات‌های بالاتر انرژی معمولاً برای حفظ توان پرداخت انرژی کافی است، و راهبردهای گسترده‌تر باز یافت درآمد مانند پرداخت‌های انتقالی یا کاهش مالیات بر درآمد می‌توانند اطمینان دهند که تلاش‌های کربن‌زدایی از نظر اجتماعی عادلانه هستند. بررسی تفصیلی مالیات‌های انرژی در این گزارش، اطلاعات دقیقی در اختیار سیاست‌گذاران می‌گذارد تا بتوانند کارآمدترین و فراگیرترین گزینه‌های اصلاحی را شناسایی کنند.

خلاصه این عبارت می‌شود هدفمندی یارانه‌های انرژی در جانب هزینه‌ها و حذف یارانه‌ها و مداخلات قیمتی در سمت درآمدها. بالاخره باید منابع درآمدی از سمت نفت به سمت مالیات‌ها مبتنی بر عملکرد بازار تغییر یابد و یارانه‌ها نیز از منبع مالیات بر ثروتمندان پایه‌گذاری شود. همین مطالب عیناً در کتاب *اصلاحات ساختاری* بودجه تکرار شده است. با تمرکز بر همین مطالب در بخش اصلاحات ساختاری یارانه‌ها به دو مفهوم پرتکرار بر رویکرد تقلید نهادی اشاره می‌شود.

۲-۲-۲. تقلیل و حذف یارانه پنهان (Implicit Subsidies)

نویسندگان طرح مذکور به دنبال اصلاح به معنای حذف یارانه پنهان انرژی و کالاهای اساسی هستند (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۰). این مسئله در خصوص یارانه انرژی بسیار پررنگ است: نخست، از حیث رفع کسری بودجه؛ دوم، از حیث آثار جانبی مصرف انبوه ناشی از قیمت‌های اندک مثل گسترش آلودگی سوخت‌های فسیلی (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۵۹). اندیشه اصلی این است که اولاً مداخله قیمتی دولت در هر بخش اقتصادی از پول تا سوخت، چیزی جز تورم یا رکود و رانت (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۳۴) به دنبال ندارد (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۳۳)؛ ثانیاً پرداخت یارانه به کمتر از قیمت‌های جهانی، ضد انگیزه اقتصادی، بازار و رقابت است؛ از این رو باید نظام یارانه به کالاهای اساسی اصلاح شود (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۸۴). راه‌حل اصلی نیز عبارت است از اینکه دولت همه نیازها را از بازار به قیمت‌های بازاری خریداری کند و فقط به ذی‌نفع نهایی در برخی کالاهای اساسی پرداخت نماید (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۹۷). مهم‌ترین جنبه تقلید هم‌شکلی در همین بخش صورت می‌گیرد؛ زیرا ساختار اقتصاد اکثر کشورهای جهان پیشرفته و در حال توسعه بنا به توصیه‌های متعارف علمی یا سازمان‌های بین‌المللی به هم‌گرویی تمایل دارد، این موجب شده است تا برای انرژی و برخی کالاهای اساسی بازار وجود داشته باشد و دولت‌ها واقعاً نیاز کشور را از

آن بازارها تأمین کنند، اما این بحث در ایران نیست و دقیقاً به عکس رفتار می‌شود؛ یعنی دولتی که نباید - به قول نویسندگان - قیمتی را تحمیل کند، به قیمت‌گذاری در سطح جهانی می‌پردازد تا کم‌کم بازاری برای این کالاها ایجاد شود یا بازار موجود تقویت گردد. نویسندگان طرح مذکور دقیقاً به همین نکته اشاره کرده‌اند:

... باید نظام قیمت‌گذاری به سمت نظام قیمت‌گذاری غیردولتی و مبتنی بر عرضه و تقاضا حرکت کند... در این روش، فروش منابع ملی به قیمت واقعی صورت می‌گیرد و امکان حضور و فعالیت بخش خصوصی در این بازار شکل می‌گیرد و رانت برداشته می‌شود... (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۱).

این همان تغییر اقتصاد سیاسی به نفع بازار (نسخه معهود نئولیبرال) است.

۳-۲-۲. عدالت توزیعی

شاید معروف‌ترین مغالطه اشتراک لفظی، در واژه عدالت رخ داده باشد. همه نظامات اجتماعی از جمله نظام اقتصادی باید نظر خود را درباره عدالت بیان کنند و راهکارها و روش خود را برای تحقق آن مطرح نمایند. کتاب اصلاحات ساختاری بودجه بسیار پرتکرار، عدالت اجتماعی را مطرح می‌کند، اما برآیند همه مطالب چیزی نیست جز عدالت توزیعی. این عدالت توزیعی نیز از طریق سیاست‌گذاری اقتصادی محقق می‌شود، نه از باب حقوق مالکیت؛ از این رو با تعبیر «یارانه» از این سیاست یاد می‌شود. تنها موضوع نهادی این است که با گسترش بازار و تقویت سهم عامل اقتصادی، سهم سیاست رفاهی کم و کم‌تر شود. البته طرفداران اقتصاد رفاه قائل‌اند که شأن بودجه نیز همین است. اگر در منظومه فکر ارباب سیاست‌گذاری اقتصادی مباحث نهادی ثروت و توزیع آن مهم بود، شاید لازم نبود که بودجه این قدر بر مباحث عدالت و رفاه تکیه کند. همان‌طور که قبلاً مطرح شد در ادبیات اسلامی توزیع مبتنی بر نهادهای اسلامی بسیار بااهمیت است. کتاب مذکور در عبارات کلیدی خود در مورد کارکرد بودجه به صراحت به عدالت اشاره نمی‌کند و انگار عدالت را موردی و صرفاً در باب توانمندسازی برخی از افراد و موضوعی تبعی می‌داند: «بودجه خوب و نظام بودجه‌ریزی مناسب باید محل تجلی پنج ویژگی «انضباط مالی، شفافیت، پاسخگویی، کارایی و اثربخشی» باشد... اثربخشی به معنای استفاده از منابع عمومی در جهت دستیابی به خروجی‌های برنامه‌ریزی شده بر مبنای اولویت‌هاست» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۹).

پر واضح است که توزیع مجدد ثروت از سمت عامل اقتصادی پردرآمد به سمت سایر انسان‌ها که همانند آن عامل درآمد ندارند صورت می‌گیرد. به عبارتی انسان اقتصادی به فریاد انسانیت می‌رسد، اما اینکه کدام عامل، چقدر، به کدام انسان و با چه شرایطی کمک می‌کند، در توابع رفاه اجتماعی مطرح می‌شود. کتاب مذکور، به‌طور ضمنی به هیچ تابع خاصی اشاره نمی‌کند. عملیات مدنظر ایشان از رسته توانمندسازی است نه یارانه گسترده یا همگانی. راهکار اجرایی نیز ارتباط نظام مالیاتی (ستاندن از انسان اقتصادی) - نظام یارانه (عطا کردن

به شئون انسانی) است؛ نوعی نظام یکپارچه که معیار رفاه را درآمد پولی - هزینه پولی می‌داند. به این عبارات دقت کنید:

محور اصلی اصلاح نظام مالیاتی که بر مسئله عدالت اجتماعی نیز اثرگذار است، ایجاد نظام مالیاتی بر مجموع درآمد خانوار است که می‌تواند بین مالیات و عدالت اجتماعی ارتباط برقرار کند... با اتخاذ این شیوه، گروه‌های ثروتمند شناسایی شده و مالیات خواهند داد و دهک‌های پایین نیز شناسایی شده و تحت پوشش حمایت دولت و یارانه قرار خواهند گرفت (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۶۹).

«اگر این طرح تصویب و با موفقیت اجرا شود... دولت به راحتی مالیات عادلانه دریافت می‌کند و مستقیماً نیازمندان را مورد حمایت قرار می‌دهد» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۷۰). جنبه‌های زیادی در عبارت‌های کتاب مذکور وجود دارد که به استقرار نظام مالیات بر مجموع درآمد خانوار در رأس نظام یکپارچه مالیاتی - حمایتی اشاره می‌کند (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۳۰). در این عبارات صرفاً حمایت دیده می‌شود و تعبیری مثل لزوم تأمین و توازن حتی مورد اشاره قرار نمی‌گیرد. دغدغه همه این طرح «رشد با تورم محدود» است که پسوند عملکردی بسیار محدودی با عنوان «عدالت‌محور» بدان ملحق شده است. این تقلید نهادی به وضوح در اسناد بین‌المللی و دروس اقتصاد بازار دیده می‌شود.

نکته خیلی مهم این است که در نظام حمایتی بالا یک انسان جدید تعریف می‌شود: «انسان ذی‌نفع» در مقابل «عامل ذی‌نفع». همه پرداخت‌ها باید برای برقراری نفعی که وی نتوانسته است در بازار ببرد به صورت مستقیم به خود او صورت گیرد نه در زنجیره قیمت و بازارها (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۰۵). با این حساب همه قیمت‌ها باید از انواع حمایت‌ها خالی شود و فقط همین فرد مدنظر قرار گیرد.

در طرح مذکور هیچ توضیح مشخصی وجود ندارد که چگونه همه منافع در این زنجیره سنجیده شده است و مشخص شده است که باید قطع شود و فقط به این فرد آخر رسیدگی شود آن هم در حدی که معلوم نیست رفاه اولیه او را جبران می‌کند یا نه. به عبارتی تبیین تحلیل خرد و کلان صورت نگرفته است.

نویسندگان کتاب مذکور به این پرسش پاسخ صریحی نمی‌دهند: «چرا کسری ناشی از برقراری عدالت، نامطلوب‌تر از تعادل بدون عدالت است؟» ایشان می‌گویند: «اصولاً اعطای یارانه، با هدف حمایت مؤثر از اقشار کم‌برخوردار و حتی رونق تولید، لازم است با رویکرد حمایت مستقیم از خانوار بوده تا نظام‌های انگیزشی در سطوح مختلف تولید اصلاح شوند» (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۲۲). به عبارتی اساساً دغدغه ایشان تولید است نه عدالت - حتی به همان معنای حمایتی - و در این مسیر باید مراقب ناترازی‌ها بود.

در همه این کتاب و خصوصاً در قسمت عدالت هیچ ارجاع مستقیمی به ظرفیت اقتصاد اسلامی مثلاً در جانب درآمدهای شرعی، از جمله زکات و خمس و ارتباط آنها به هزینه‌های یارانه‌ای خاص نشده است.

۳. مغایرت با مبانی قانون اساسی و الگوی اسلامی

قبلاً بیان شد که مظهر اقتصاد اسلامی در ایران، قانون اساسی است. طرح اصلاحات ساختاری بودجه در کتاب مذکور با جنبه‌های مختلفی از قانون اساسی نیز در تضاد است.

در ساختار این کتاب یک برداشت نادرست از هماهنگی میان اصول مختلف قانون اساسی خصوصاً اصل ۳، ۴۳ و ۴۴ و به عبارت درست‌تر سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ رخ داده است:

با هدف مشخص شدن وظایف دولت و مشخص شدن مأموریت‌های معطل‌مانده، باید در ابتدا بازتعریف نقش، ساختار و وظایف اصلی دولت صورت پذیرد. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قلمرو فعالیت‌های دولت را تعیین کرده است که مبنای عمل در این پروژه قرار گرفته است. بر این اساس، مشخص می‌شود که کدام‌یک از کارکردهای فعلی، در حیطه وظایف دولت است. رویکرد اصلی در پاسخ به این سؤال، مبنا قرار دادن عرضه کالاهای عمومی و بازتوزیع منابع به‌عنوان وظایف اصلی دولت است (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۹۳).

این عبارت در این کتاب به زبان‌های مختلف در چند جا تکرار شده است؛ حال آنکه اصل ۴۴ قانون اساسی به بحث از مالکیت و تعریف بخش عمومی، خصوصی و دولتی می‌پردازد نه وظایف دولت و این وظایف در اصل ۳ قانون اساسی آورده شده است که لوازم اقتصادی بسیار زیادی دارد و ربطی هم به مالکیت و تصدی دولت بر دارایی‌ها ندارد خصوصاً بند ۱۲ این اصل: «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه». با این حساب قانون ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نمی‌تواند مخالف اصل ۳ باشد و هر نوع ظاهر یا تفسیری از آن، که برخلاف اصل مذکور است، معتبر نیست. علاوه بر اینکه وظایف دولت اسلامی قطعاً در تدارک کالای عمومی و بازتوزیع ثروت خلاصه نمی‌شود. نویسندگان در این کتاب صرفاً از آموزش سخن می‌گویند و هرگز از تربیت و فرهنگ در کنار این مقوله سخنی به میان نمی‌آورند. (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۹۴) امنیت، بهداشت و سلامت، رفاه اجتماعی، عدالت و قسط، توسعه فرهنگ دینی و بسیاری از امور دیگر، قابلیت واگذاری به غیردولت اسلامی را ندارد. این موارد از خیرات عامه (Common Good) است نه کالای عمومی (Public Goods).

نویسندگان به این تغییر در تعیین وظایف دولت بدین گونه اشاره می‌کنند:

با بازتعریف وظایف دولت، در مرحله بعد به این سؤال پاسخ داده می‌شود که آیا کارکردهایی که جزء وظایف دولت به حساب می‌آیند، به صورت کارا انجام می‌شوند یا خیر؟... بر این اساس پیشنهاد می‌شود که کمیته بازمی‌پرسی هزینه‌ها و ساختار، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و بند ۱۶ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، در سازمان برنامه‌بودجه... تشکیل شود (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۹۴).

به عبارتی طراحان به وضوح درصدد بازتعریف بسیاری از اجزای اقتصاد سیاسی مطرح در قانون اساسی هستند. سعی طراحان در کالایی سازی بسیاری از کالاهای عمومی و سپردن تولید آنها به بخش خصوصی است:

با بازتعریف وظایف آن دسته از این وظایف که امکان ارائه آنها توسط بخش خصوصی وجود دارد در قالب خرید خدمت و برون سپاری اجرایی می شود. هدف از این کار علاوه بر افزایش چابکی دولت، بهینه تر کردن خرج دولت نیز است؛ چراکه در صورت وجود قواعد مشخص برای برون سپاری نحوه هزینه کرد در بخش خصوصی کاراتر برای ارائه خدمات بهینه تر از دولت می باشد. خرید خدمت در حوزه های متعددی مانند آموزش عالی بهداشت درمان و آموزش و پرورش می تواند انجام پذیرد (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۹۵).

ایشان در ادامه بیان می کنند این به نفع اقشار آسیب پذیر هم است.

این نمونه ای از پیشنهادات طرح مذکور است که در عمل به تضعیف اهداف اقتصادی مصرح در قانون اساسی مانند عدالت و استقلال اقتصادی منجر می شود.

نتیجه گیری

این مقاله به خوانشی انتقادی از کتاب *اصلاحات ساختاری بودجه پرداخت تا نشان دهد چگونه یک پیش فرض فلسفی ناگفته و شاید ناخواسته، یعنی «سکولاریسم روش شناختی»، بر بسیاری از تحلیل و تجویزهای آن حاکم است. هدف این پژوهش، نه صرفاً نقد یک کتاب، بلکه تبارشناسی یک شکست تئوریک در سیاست گذاری اقتصادی ایران بود که منجر به ناکارآمدی اصلاحات و تداوم مشکلات مزمن اقتصادی شده است.*

خلاصه یافته ها

یافته اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه کتاب *اصلاحات ساختاری بودجه*، به مثابه نماینده گفتمان غالب سیاست گذاری در ایران، در چارچوبی عمل می کند که چارلز تیلور آن را «چارچوب درون ماندگار» می نامد. در این چارچوب، مسائل اقتصادی (مانند تورم و کسری بودجه) به عنوان پدیده هایی صرفاً فنی، مکانیکی و خودبسنده تحلیل می شوند که راه حل هایی فنی، عقلانی (ابزاری) و جهان شمول دارند. اهداف غایی این اصلاحات، مفاهیمی درون ماندگار مانند «کارایی»، «ثبات اقتصاد کلان» و «رشد اقتصادی» است؛ اهدافی که به عنوان بدیهیات علمی و بدون نیاز به توجیه در چارچوب ارزشی بومی (اسلامی - ایرانی) پذیرفته شده اند.

این مقاله نشان داد که مکانیسم ورود این چارچوب سکولار به نظام سیاست گذاری ایران، نه لزوماً از طریق یک انتخاب فلسفی آگاهانه، بلکه از طریق فرآیندی جامعه شناختی بوده است که مت اندروز و همکاران آن را «تقلید هم شکل» می نامند. نخبگان سیاست گذار، تحت فشار برای کسب مشروعیت داخلی و بین المللی، به «تقلید» از «شکل» نهادها و «بهترین رویه های» جهانی (مانند خصوصی سازی، مقررات زدایی و توسعه بازارها

که همگی محصول پارادایم نئولیبرال هستند) روی آورده‌اند. این در حالی است که این اشکال، فاقد «کارکرد» واقعی در بستر بومی ایران هستند؛ زیرا با مبانی ارزشی و نهادی آن در تضاد قرار دارند.

نویسندگان طرح همه این تحولات نهادی و سیاستی را با نام قاعده مالی ارائه می‌کنند تا محدودیتی طولانی و پایدار را از طریق تعیین حدود مرزهای عددی بر شاخص‌های اساسی بودجه برقرار کنند (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۳۸) تا بدین وسیله نقش سیاست را کمتر نمایند. برای این اقدامات لازم است گفتمان‌سازی و اقناع‌سازی صورت گیرد (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۶۵).

پاسخ به پرسش اصلی

پرسش اصلی این بود که چرا این اصلاحات پیشنهادی، علی‌رغم ادعای علمی و فنی بودن، در حل مسائل مزمن اقتصاد ایران ناکام مانده‌اند؟ پاسخ این مقاله، «تضاد پارادایمی» است. راه‌حل‌های ارائه‌شده (که عمدتاً نسخه‌ای از سکولاریسم روش‌شناختی با طعم نئولیبرالیسم هستند) در تقابل مستقیم با پارادایم «متعالی» حاکم بر سند بالادستی نظام، یعنی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارند.

قانون اساسی (در مقدمه و اصول ۳، ۴۳ و ۴۴) پارادایمی را ترسیم می‌کند که در آن، اقتصاد وسیله‌ای برای «تکامل معنوی انسان» است و اهداف آن نه صرفاً کارایی، بلکه «عدالت ماهوی» (توازن)، «استقلال اقتصادی» و «تأمین حد کفاف» است. ساختار مطلوب آن نیز اصالت مبادله و بازار اسلامی در کنار اصالت بخش «دولتی و تعاونی» است.

بنابراین یکی از جنبه‌های ناکامی اصلاحات، نه به دلیل اجرای بد یک نسخه درست، بلکه به دلیل تلاش برای اجرای یک نسخه ذاتاً «بی‌ربط» است (شاکله موضوع منظور است نه اجزای آن). این مقاله استدلال می‌کند که آدرس دادن به «بی‌نظمی دولت» یا «مقاومت نهادی» به‌عنوان علت شکست، «آدرس غلط» است؛ زیرا این خود «تقلید هم‌شکل» از پارادایم سکولار است که با ایجاد «شکاف میان شکل و کارکرد»، منجر به بی‌نظمی، تشدید نابرابری، تورم مزمن و تله ظرفیت شده است. هیچ تضمینی وجود ندارد که استمرار این‌گونه اصلاحات مسیر مشکلات ۷۰ ساله بودجه‌ریزی در ایران را حل کند. حال نوبت تحلیل علمی و آزمون توانمندی اقتصاد اسلامی است.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- بالدین، جورج بی. (۱۴۰۱). *برنامه‌ریزی و توسعه در ایران*. ترجمه میکائیل عظیمی. تهران: علم.
- بریان، پیر (۱۳۹۲). *تاریخ امپراتوری هخامنشیان (از کورش تا اسکندر)*. ترجمه مهدی سمسار. تهران: علم.
- پورمحمدی، سیدحمید، مدنی‌زاده، سیدعلی، دمنه، نیلوفر و خان میرزایی، فرهاد (۱۴۰۱). *اصلاحات ساختاری بودجه*. تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- پیو، پتر و گرت، گریس (۱۳۸۷). *کینز*. تهران: نظر.
- حمیدیان، اکرم (۱۴۰۰). *کرونا و سکولاریسم: تحلیل رابطه مذهب، علم و سیاست در مواجهه با بحران بیماری کووید ۱۹ در کشور ایران*. علوم اجتماعی. ۲۸(۹۵)، ۱۸۳-۲۱۴.
- چپرا، محمد عمر (۱۳۸۴). *اسلام و چالش اقتصادی*. ترجمه سیدحسین میرمعزی، علی‌اصغر هادوی‌نیا، احمدعلی یوسفی و ناصر جهانیان. قم: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- چلوی، سیدمهدی، کریمی فرد، حسین، عبدالخانی، لنا و محقق‌نیا، حامد (۱۴۰۱). *بررسی علل عدم امکان حصول سکولاریسم در جوامع اسلامی با استفاده از نظریه سازه‌نگاری*. *جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۲۷(۱۳)، ۸۴۰-۸۵۲.
- رجائی، سیدمحمدکاظم (۱۳۹۲). *مفهوم و شاخص عدالت اقتصادی*. *معرفت اقتصادی*، ۹(۱)، ۷۹-۱۰۴.
- صدر، سیدمحمدباقر (۱۴۳۴ق). *اقتصادنا*. قم: مرکز الأبحاث و الدراسات التخصصیة للشهید الصدر.
- طالب‌نیا، قدرت‌الله و طالبی، مریم (۱۳۹۷). *نظام بودجه‌ریزی در ایران و ساختار آن*. *رویکردهای پژوهشی نو در علوم مدیریت*، ۶(۱)، ۴۱-۶۷.
- قاسمی، حمیدرضا، عرب‌مازاز یزدی، علی و زمانی، رضا (۱۴۰۱). *اقتصاد سیاسی نظام بودجه‌ریزی در ایران بر اساس رهیافت نظم اجتماعی (۴۸۲۱-۴۰۳۱)*. *پژوهش‌های اقتصادی ایران*، ۲۷(۹۳)، ۶۱-۱۰۴.
- کردبچه، محمد (۱۴۰۱). *سیر تحولات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در ایران و جهان*. تهران: نور علم.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۵). *اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری*. تهران: نقش و نگار.
- منهاجی، مجید (۱۴۰۱). *بازنمایی انگاره‌های سکولاریسم در جهان اسلام در اندیشه محمد ارکون*. *پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام*، ۱۶(۳۱)، ۴۵۷-۴۸۵.
- Addas, W. (2008). *Methodology of Economics Secular vs Islamic a Comparative Study of Economics: From Self-Interest to God-Interest*. International Islamic University Malaysia.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.
- Berger, Peter L. (1967). *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of*

- Religion*. Garden City, NY: Doubleday.
- Coady, David, Flamini, Valentina, Sears, Louis. (2015). *How Large Are Global Energy Subsidies?* IMF Working Paper (WP/15/105).
- Comim, F., Qizilbash, M., Alkire, S. (Editors). (2008). *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge University Press.
- Khavar, Maryam (2025). Decoloniality and Islamic Economics. *ReOrient*, 9(2), 267-287.
- OECD. (2019). *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*. OECD Publishing, Paris.
- Parry, Ian, Black, Simon, Vernon, Nate (2021). Still Not Getting Energy Prices Right: A Global and Country Update of Fossil Fuel Subsidies. IMF Working Paper (WP/21/236).
- Pennock, Robert T. (1999). *Tower of Babel: The Evidence against the New Creationism*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sarihan, Ali. (2025). The Ascendancy of Secular Trends in Iran. *Religions*, 16(5), 592-613.
- Taylor, C. (2007). *A secular age*. the Belknap press of Harvard university press.

سایت‌های اینترنتی:

farsi.khamenei.ir