

## نظارت بر بیت‌المال و ضرورت موازنه

بر اساس قانون اساسی، محدودیت در اختیارات ۳ قوه حکومت ضروری است. نهادهای نظارتی کشور را باید تقویت کرد.



دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند رسیدگی می‌نمایند که مهمترین گزارش آن تفریغ بودجه است. تهیه تفریغ بودجه - تفریغ به معنای فارغ شدن از بودجه - را می‌باید مهمترین وظیفه دیوان تلقی نمود که

همان بررسی سرنوشت هر ریال درآمد کشور در مجربانی که برای خرج آن پیش‌بینی شده می‌باشد. جالب آن که بر اساس قانون اساسی، گزارش تفریغ بودجه باید در دسترس عموم قرار گیرد (اصل ۵۵). یکی دیگر از موارد مهم قانون اساسی در رابطه با بحث آن است که کلیه دریافت‌های دولت باید در حساب‌های خزانه‌داری کشور متمرکز شوند و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام گیرند (اصل ۵۳).

تخلف، تخطی و فساد در هر نظام اقتصادی و سیاسی، به منزله سدی است که اجازه رشد و تعالی را از آن جامعه سلب می‌کند. با مطالعه گزارش تفریغ بودجه - اگرچه انحرافات مندرج در آن به معنای فساد قطعی نیستند - بعضاً شاهد تخلفاتی بوده‌ایم که نتایج نامطلوبی را در حوزه اجرا با خود به همراه آورده است. اختلاف بیش از ۴ هزار تریلیون ریالی پیش‌بینی و عملکرد بانک‌ها، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بودجه سال ۸۶ یکی از این موارد است. متأسفانه با قرائت گزارش تفریغ بودجه سال ۸۷ در مجلس، شاهد افزایش انحرافات در عملکرد بودجه‌ای دولت و برخی دستگاه‌های دولتی بودیم، به طوری که به گفته ثروتی، یکی از نمایندگان مجلس، از ۵۸ بند بودجه، در ۴۲ بند، شاهد عدم رعایت احکام قانون بودجه بوده‌ایم که این مسأله در قیاس با گزارش سال گذشته، رشدی ۳۳ درصدی داشته است. همچنین قرائت بودجه سال ۸۷ نشان داد که معادل ۱۷ میلیارد دلار ارز حاصل از مشتقات نفت و گاز صادر شده کشور به حساب خزانه وارز نشده است. متأسفانه این تخلف در سال‌های ۸۵ و ۸۶ نیز انجام شده بود.

### وزارت نفت، متخلف‌ترین

سردمدار انحرافات مالی بودجه‌ای سال ۸۷، مهمترین وزارتخانه اقتصادی کشور یعنی وزارت نفت بوده و پس از آن، وزارتخانه‌های اقتصاد و کشور حایز رتبه‌های دوم و سوم هستند. سؤال این است که وزارتخانه‌های حساس این‌چنینی که آینده اقتصادی و حتی سیاسی کشور به نوعی در دست آنها است، چرا همواره در صدر انحرافات قرار دارند؟ چرا باید هر ساله علیرغم انتشار گزارش تفریغ بودجه که به معنای گوشزد دیوان محاسبات به تخلفات مالی و عبور از خط قرمز بودجه‌ای کشور است، شاهد تکرار مجدد چنین انحراف‌هایی باشیم؟

البته همیشه "تخلف" در کار دیوان نباید به عنوان یک عمل "غیرقانونی" یا "فساد" تفسیر یا تلقی شود. بر اساس گزارش خود دیوان، مصادیق تخلف از قرار زیر می‌باشند:

- ۱) عدم اجرای کامل حکم تکلیفی قانون‌گذار
- ۲) عدم ارایه به موقع مدارک به دیوان محاسبات
- ۳) انجام هزینه یا هزینه‌های در غیر محل خود
- ۴) انجام تعهد مازاد بر اعتبار

نظام‌های حکومتی که نظیر حکومت ما (و بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی) از سیاست تفکیک سه قوه و مستقل از یکدیگر استفاده می‌کنند، به منظور جلوگیری از تبدیل یکی از سه قوه به مرجعی عالی با اختیارات نامحدود و بدون رقیب و همچنین تحریک قوا به همکاری با یکدیگر، نیازمند روشی هستند که میان این قوا "تعادل" برقرار کرده و اجازه دهد تا دوشادوش هم حرکت کنند. دستیابی به این تعادل تنها از طریق نظام "نظارت و موازنه" (Checks and Balances) امکان‌پذیر است که ریشه آن در تاریخ سیاسی ایران و جهان، خود به سیاست تفکیک قوا منتسب است. قانون اساسی ما در این موارد بسیار جامع‌نگر است. قابل توجه آن که نه تنها از قوه مجریه یا قوه قضاییه، بلکه حتی از خود مجلس هم شهروندان در کشورمان می‌توانند بر اساس ماده ۹۰ شکایت کرده و انتظار پاسخگویی داشته باشند.

نظارت و موازنه، قانونی نظام‌مند و کارا است که بر اساس آن هر قوه توانایی "محدود" کردن سایر قوا را - بر اساس پیش‌بینی قانون - دارد. قابل توجه آن که این نوع محدودیت سلب اختیار نیست و نباید دخالت در کار سایر قوا تفسیر شود. بلکه پدیده‌ای مبارک است که هر گونه امکان سوء استفاده از اختیارات را کاهش می‌دهد، توسعه متوازن در قوا به وجود می‌آورد، مدیریت را مسؤول می‌سازد، نظام سیاسی-اقتصادی را تقویت می‌کند و مردمسالاری را به سوی تکامل پیش می‌برد.

یکی از ابزارهای نظارت و موازنه، "نهادهای نظارتی" هستند که خوشبختانه در نظام سیاسی-اقتصادی-مدیریتی کشور ما به خوبی دیده شده‌اند. یکی از مهمترین این نهادها دیوان محاسبات کشور است. گرچه دیوان محاسبات در کشورمان تاریخ ۱۳۰ ساله دارد، اما مطابق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور از وزارت اقتصاد و دارایی منفک و به عنوان "سازمانی مستقل" تحت مدیریت مستقیم مجلس شورای اسلامی موجودیت یافت. از نگاه و نظر این سردبیر، به جرأت می‌توان گفت که دیوان مهمترین نهاد نظارتی کشور است - خصوصاً از منظر اقتصاد و مدیریت، قابل توجه آن که دیوان یک "مرجع و دادگاه مالی" است. دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر

### نمونه‌ای از انحراف درآمدی و هزینه‌های دستگاه‌ها در تفریغ بودجه

نام دستگاه	درآمد		هزینه	
	مصوب	عملکرد	مصوب	درصد انحراف عملکرد به مصوب
وزارت نفت	۷۴۳،۸۴۷	۱،۰۸۰،۸۷۸	۵۵۱،۴۹۸	۴۵/۳۱
وزارت اقتصاد	۱۹۸،۵۸۵	۲۵۶،۵۷۴	۱۷۴،۲۵	۲۹/۲۰
وزارت راه و ترابری	۲۵،۹۲۹	۲۶،۱۱۲	۱۹،۶۳۷	۰/۸۱
وزارت دفاع	۲۵،۸۴۲	۲۶،۲۴۶	۲۷،۰۳۲	۱/۵۶
وزارت بازرگانی	۴۵،۵۲۲	۴۶،۹۶۵	۴۶،۳۲۵	۳/۱۲
وزارت مسکن و شهرسازی	۱،۰۷۶	۸۲۶	۱،۰۲۳	-۲۳/۱۳
سازمان صدا و سیما	۱،۵۵۲	۲،۸۶۱	۴۹۹۹	۸۴/۷۹
سازمان انرژی اتمی	۱۱۴	۷۳	۷۰	-۳۵/۹۶

استخراج: «اقتصاد ایران» از گزارش تفریغ بودجه سال ۸۶

سال ۹۲ در کشور عملی می‌گردد، هنوز سازوکارهای نظارتی و ابزارهای آن به طور کامل به راه نیفتاده‌اند و این مسأله کار نهادهای نظارتی را سخت می‌نماید. در کنار موارد فوق، با تغییر رویکرد جدید دیوان که به جای بررسی قانونی مصارف مندرج در بودجه، به بررسی کیفی عملکرد دولت و دستگاه‌های وابسته به آن می‌پردازد، احتمالاً در آینده‌ای نه چندان دور، شاهد کنترل هر چه بیشتر انحراف بودجه‌ای دولت، وزارتخانه‌ها، نهادها و مؤسسات وابسته به آن خواهیم بود. در هر صورت امیدواریم دستگاه‌های نظارتی کشور و به طور خاص نهاد دیوان محاسبات که با دخل و خرج دولتی و بیت‌المال کشور در ارتباطند، با تبیین شاخص‌های نوین نظارتی در جهت کارآمدتر کردن نظام اقتصادی دولتی و تقویت نظام اقتصادی کشور گام بردارند. ■

موضوع اصلی یا کاور استوری (Cover Story) این شماره «اقتصاد ایران» را در رابطه با «دخل و خرج دولت زیر ذره‌بین دیوان محاسبات» در صفحات ۳۲ - ۳۳ می‌خوانیم.

از دیدگاهی، کشورداری در کشور ما دشوار است. در این راه دشوار، دولت‌ها به عنوان قوه اجرایی گاهی مجبورند به سیاست‌هایی دست بزنند که ضرورت دارد. به عبارت دیگر "تخلف" در کار دیوان مترادف با "فساد" نیست، بلکه "واخواهی" است. از سوی دیگر، دولت‌ها نباید بتوانند بدون قانون و دل‌بخوایی و سلیقه‌ای حکومت کنند. سیستم نظارت و موازنه را باید گرامی داشت. از طرفی، هر چه دولت‌ها بودجه را واقعی‌تر به مجلس تقدیم کنند، تخلف کمتر خواهد بود.

این که در حال حاضر دیوان محاسبات در تلاش است با برقراری سامانه نظارت الکترونیک (سنا) به نظارت آن‌لین نهادها و دستگاه‌های دولتی بپردازد، حرکتی است که در اقتصادهای پیشرفته دنیا نمونه آن را می‌توان مثال زد. مجریان این طرح معتقدند اجرای این نوع از نظارت می‌تواند به پیشگیری ۹۰ درصدی انحرافات بی‌انجامد و این حرکت نویدبخش موفقیت‌هایی است که در آینده می‌توان در راستای تعهد و الزام‌آوری دولت‌ها به اجرای منضبط بودجه کسب کرد. البته باید اذعان داشت، از آنجا که سامانه مذکور از

سیاست داخلی، یارانه‌ها و سیاست خارجی، سه آبخشور اقتصاد ۸۹

## مشق شب ۸۹ دولت

### تحلیل دکتر سهراب شهابی، استاد دانشکده روابط بین‌الملل و وزارت خارجه و عضو هیأت چشم‌انداز «اقتصاد ایران»، از آینده اقتصادی کشور



در بخش‌هایی نظیر مسکن هم حداقل ۲ تا ۳ سال طول می‌کشد که سرمایه‌گذاری صورت گرفته به بار بنشیند. بنابراین در شرایطی که جو حاکم قابل پیش‌بینی نیست و حداقل، افراد درک دقیقی از آینده ندارند، در بهترین حالت، سرمایه‌گذاری کند می‌شود.

برخی حوادث در سال گذشته در شرایطی رخ دادند که کشور با عوامل بیرونی نظیر بحران مالی و تبعات آن دست به گریبان بود. از طرف دیگر، دولت طرح‌هایی نظیر حذف صفر از پول ملی یا هدفمند کردن یارانه‌ها را در دستور کار داشت که اگرچه طرح‌های مذکور در نوع خود اقدامات مثبتی به شمار می‌روند، اما باید به سرمایه‌گذاران هم توجه داشت. در شرایط کلی که اقتصاد جهانی با مشکلات عدیده‌ای روبه‌رو است، اگر جو سیاسی داخل کشور ناآرام باشد، با توجه به این که دولت سیاست‌های جدید اقتصادی را در دست بررسی دارد و هر یک از این سیاست‌ها می‌تواند شرایط سرمایه‌گذاری را به کلی تغییر دهد، نیازمند تدابیر ویژه‌ای در عرصه‌های اقتصادی و سیاسی خواهیم بود. به طور مثال، بسیاری از صنایع کشور در حال حاضر به یارانه‌ها متکی هستند و حذف این یارانه‌ها، عملاً فعالیت در آن بخش‌ها را غیراقتصادی می‌کند. صنایع مرغداری کشور که در بسیاری از مناطق به سوخت ارزان متکی هستند، مثالی از این مقوله است. با این وجود، در این شرایط، سرمایه‌ها به سمت خرید اوراق مشارکت، طلا و دیگر کالاهای سرمایه‌ای سوق پیدا می‌کنند که آمارهای موجود نیز همگی حکایت از افزایش تقاضا برای اوراق مشارکت بانک‌ها، طلا و سکه دارند.

### دشواری‌های هدفمند کردن یارانه‌ها

هیچ کس در خصوص لزوم هدفمند کردن یارانه‌ها و اصلاح نظام اعطای

با نگاهی به مجموعه وقایعی که در سال گذشته، اقتصاد کشور را تحت الشعاع خود قرار داد، می‌توان گفت سال ۸۸ از منظر اقتصادی نسبت به سال‌های قبل، چندان موفق نبوده است. حوادث بعد از انتخابات ریاست جمهوری که فضای سیاسی ناشی از آن، فضای اقتصادی کشور را هم تحت الشعاع قرار داد، مردم و سرمایه‌گذاران را به انتظاری جهت اصلاح جو فعلی جامعه و ایجاد ثبات سیاسی و اقتصادی در کشور فرو برد. از سوی دیگر، برخی برنامه‌ها که از سال‌های قبل آغاز شده بودند، تبعاتی را با خود به همراه داشتند که از آن جمله می‌توان به طرح بنگاه‌های زود بازده و مشکلاتی اشاره کرد که برای بانک‌های کشور از بُعد نقدینگی و اعطای تسهیلات به وجود آمد. عامل سوم نیز بحران مالی جهانی بود که اثرات آن - هرچند با تأخیر - به کشور ما وارد شد و اقتصاد ایران را با چالش‌هایی مهم روبه‌رو کرد.

مجموعه این عوامل را می‌توان در رکود اقتصادی حاکم بر کشور در سال ۸۸ تأثیرگذار دانست. بر اساس آمارهای جهانی و همچنین آمارهای بانک مرکزی، رشد اقتصادی سال ۸۷ بین ۲/۵ تا ۳ درصد بوده که این نرخ در پایان سال ۸۸ در حدود ۱/۵ درصد برآورد شده است. شاخص‌های دیگر نظیر محصول ناخالص داخلی، مجوز ساخت مسکن و مانند این موارد مهم طبق آمار با افت چشمگیری مواجه شده‌اند. با در نظر گرفتن موارد فوق، دو موضوع جلب توجه می‌کند. موضوع اول این است که کاهش رشد محصول ناخالص داخلی ایران در شرایطی رخ داده که کشور از لحاظ درآمد‌های نفتی در شرایط مطلوبی قرار دارد. به علاوه، با وجود کاهش رشد اقتصادی، نرخ تورم کاهش چندانی نیافته است؛ هر چند دولت با برخی سیاست‌های کنترلی نظیر کاهش نقدینگی، تورم رسمی کشور را تا حدی کاهش داده، اما هنوز شاهد نرخ واقعی تک رقمی تورم نیستیم. ضمن این که اواخر سال گذشته، این نرخ مجدداً روند صعودی به خود گرفته و طبق آخرین گزارش‌های بانک جهانی به ۱۱/۵ تا ۱۲ درصد رسیده است.

موضوع دیگر این که هر گونه بحران در کشور می‌تواند بر سرمایه‌گذاری اثرات نامطلوب بگذارد، چرا که سرمایه‌گذاری یک امر بلند مدت است. حتی