یادداشت: هدفها و برنامه های بودجه سال آینده

بحث بودجه سال آینده رفته‏رفته موضوع روز می‏شود. بودجه سال 75 آخرین بودجه‏ایست که مجلس چهارم به‏ تصویب خواهد رسانید و در نیمه راه،نظارت بر اجرای آنرا به مجلس پنجم خواهد رسید.طبعا نمایندگان مجلس‏ حاضر،یعنی مجلس چهارم توجه و وسواس خاصی درباره‏ این بودجه خواهند داشت.آنان که تمایل به ادامه انجام‏ وظیفه در سمت نمایندگی مردم در مجلس آینده را دارند و آنان که قصد دارند در سمت دیگری مشغول کار شوند،جمعا مایلند کارنامه بهتری ارائه دهند و می‏دانیم که‏ بودجه سالانه دولت نشان درجه دقتی است که مجلس در هنگام بحث ماده واحده و تبصره‏های آن بخرج میدهد. رضایت عمومی از بودجه در حقیقت بمنزلهء رضایت از کار دولت و مجلس است و طبعا در بودجه متصل به انتخابات‏ دوره جدید،چنین حساسیتی بیشتر میشود.

این که رقم بودجه در چه مبلغی تصویب شود و از نظر درآمد و هزینه چه افزایش یا کاهشی نسبت به سال قبل‏ داشته باشد،برای مردم کوچه و بازار چنان جلب توجه‏ نمی‏کند.چنین مباحثی در حد کارشناسان اقتصادی است تا براساس محاسبات اقتصاد کلان تاثیر بودجه را در نرخ تورم‏ یا رشد و توسعه اقتصادی ارزیابی کنند.چیزی که برای‏ مردم کوچه و بازار-که نهایتا هدف بودجه هستند-مهم‏ است این است که آیا سال آینده هم باید تورم سنگین سال‏ جاری را تحمل کنند و هر ماه و حتی گاه هر روز،کالای‏ مورد نیاز خود را به قیمتی گرانتر از ماه و روز قبل خریداری‏ کنند یا نه؟آیا حقوقها و دستمزدهای آنان متناسب با نرخ‏ تورم ترقی خواهد کرد؟آیا بیکاران می‏توانند امیدوار باشند کار مطلوبی که آنها را از حداقل زندگی قابل قبول بهره‏مند سازد بدست آورند؟آیا کیفیت خدمات عرضه شده از سوی‏ دولت که با هزینه مردم صورت می‏گیرد بهتر خواهد شد؟و مسائلی از این قبیل.قضاوت مردم براساس آن چیزی‏ است که لمس می‏کنند و نه آن چیزی که به آنها وعده داده‏ می‏شود.مردم هیچ وقت در این راه دچار اشتباه نمی‏شوند، زیرا آنها با واقعیات روزمره سروکار دارند.مانند این‏که در هفته چند ساعت کار می‏کنند.چه مبلغ حقوق می‏گیرند، و با آن‏چه مقدار از نیازمندیهای خود را با چه کیفیتی‏ برآورده می‏سازند و آنگاه به مقایسه با آزموده‏های ماه یا سال قبل می‏پردازند.در حقیقت در این روش تجربی‏ براساس آنچه روی داده است جائی برای اشتباه وجود ندارد.اما در سطح کلان همواره جای اشتباه وجود دارد.برای‏ مثال در تصویب برنامه دوم پیش‏بینی شده بود تورم‏ سالانه در سطح 2/12 درصد در سال ثابت بماند.گذشته از اینکه این رقم قابل تامل است،اصولا با توجه به ارقام سالهای قبل از تصویب برنامه دوم،تحقق نیافتنی‏ می‏نمود و ما چند بار این موضوع را در همین مجله خاطر نشان ساختیم و البته آرزو کردیم که تورم تا سطح مورد نظر کاهش یابد.متاسفانه نرخ تورم در ششماه اول سال جاری‏ رقم مشابه سالهای قبل را پشت سر گذاشت و بیش از 25 درصد در مورد خرده‏فروشی و 67 درصد در مورد عمده‏ فروشی افزایش نشان داد.آنچه قطعی است اینست که‏ حقوقها و دستمزدها در هیچ زمینه‏ای به این اندازه ترقی‏ نکرده است و اشتغال کامل-یعنی بکارگیری همه عوامل‏ تولید در سطح و حجم و کیفیت مطلوب،در جامعه وجود نداشته است.اگرچه این سماله بقدری روشن است که نیاز به شرح و بسط بیشتر ندارد،معهذا بی‏مورد نیست که به‏ اظهارات یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی‏ اشارتی داشته باشیم.آقای مهندس توسلی نماینده‏ مجلس و عضو کمیسیون نیرو مخابرات کشور اخیرا در یک گفت‏وگوی مطبوعاتی اظهار داشت:"در حال حاضر بسیاری از واحدهای تولیدی به علت نداشتن ارز و در نتیجه کمبود مواد اولیه،تولیدشان کاهش یافته و حتی‏ برخی واحدها خط تولید خود را متوقف کرده‏اند.بطور مثال‏ کلیه واحدهای فرش ماشینی به علت کمبود مواد اولیه‏ تولیدشان کاهش یافته است."نامبرده در مورد تولیدات‏ کارخانه‏های مخابرات شیراز می‏گوید:"تولیدات آنها قابلیت‏ صادرات را دارد اما به لحاظ این‏که در زمینه تامین ارز و مواد اولیه دچار مشکل هستند،از امکانات آن به خوبی‏ بهره‏برداری نمی‏شود."ایشان در جای دیگری از همین‏ مصاحبه می‏گوید:"با اتخاذ سیاستهای ارزی در ماههای‏ اخیر به موضوع صادرات لطمه وارد آمده و در صورت برطرف‏ نشدن مشکلات،بارز صادراتی ضربه خواهد خورد.

اینک که بحث بودجه سال آینده کشور و طبعا بودجه‏ عمرانی دومین سال اجرای برنامه پنجساله در پیش است‏ ضروری است به این نکته توجه شود که اولویت اساسی‏ بودجه سال آینده و روشهای اجرائی آن باید متوجه برطرف‏ کردن گره‏های کور و گلوگاهای خفقانی اقتصاد کشور باشد.این امر بیشتر به مدیریت اجرائی بخشهای مختلف‏ اقتصاد-بازرگانی-مالی-پولی و بانکی کشور برمی‏گردد. و کمتر به اصل قوانین مربوط است.می‏دانیم که در هر جامعه‏ای،علاوه بر قوانین و مقررات موضوعه،یک‏"اراده‏ اجرائی‏"نیز وجود دارد که قدرتی قوی‏تر از قوانین و مقررات دارد.این‏"اراده اجرائی‏"که برخی‏ها آنرا"خواست‏ فرماندهی‏"نیز نامیده‏اند،عبارت از آنست که در هر جامعه‏ بنا به مصلحت نظام و همچنین اولویتهای خاص،اجرای‏ پاره‏ای برنامه‏ها با تاکید بیشتری از سوی مسئولان‏ اجرائی دنبال میشود و طبعا دیگر مسائل تحت الشعاع‏ چنین جریاناتی قرار می‏گیرند.حال اگر این‏"اراده اجرائی‏" در جهت درست عمل کند،خودبخود حرکت قوانین و مقررات ناسازگار را تسریع مینماید و به قوانین و مقررات‏ مزاحم مجال رشد نمی‏دهد بدون آنکه نیاز باشد رسما آنها را لغو کنند.در حقیقت اینگونه قوانین و مقررات مزاحم با یک نوع بی‏تفاوتی و سکوت مواجه میشوند تا قوانین و مقررات یاری رساننده به رشد و توسعه جامعه حرکت‏ شتاب دهنده خود را دنبال کنند.در حقیقت هنر مدیریت‏ اجرائی در سازمانهای دولتی و عمومی چیزی جز آن نیست‏ که بتواند در چارچوب قوانین و مقررات موضوعه-که تعداد آنها بسیار و گاه ضد و نقیض است-برای هر مورد ابزار صحیح را انتخاب کند و به نحوه مطلوب بکار اندازد.بودجه‏ سالانه کشور اگر مطلقا مهمترین وسیله در این راه نباشد، بی‏تردید،یکی از مهمترین وسائل بشمار می‏رود.در حقیقت داشتن یک بودجه خوب و قابل انعطاف بطوریکه‏ در موارد ضروری و اساسی بتواند گردش چرخهای جامعه را تسریع کند بمنزله روغن‏کاری صحیح و بموقع ماشین‏ اداری کشور بحساب می‏آید.برای این‏که از این گفته به‏ نتیجه عملی برسیم بد نیست مثالی از فعالیتهای سال‏ جاری کشورمان بیاوریم.در سه ماهه اول سال جاری‏ دولت تصمیم گرفت نرخ ارز را در 3000 ریال تثبیت‏ کند و اعلام کند:همه فعالیتهای ارزی باید از طریق سیستم‏ بانکی صورت گیرد.تا اینجای قضیه،تصمیم درست بود. اگر می‏گوئیم نظام ارزی طبعا باید تابع نظمی باشد.اما در کنار آن،برای این‏که نظم جدید بتواند فراگیر و مفید باشد کارهای دیگری هم باید صورت می‏گرفت:از جمله بشکل‏ قاطع با قاچاق مبارزه می‏شد.کالاهای صادراتی بطور صحیح و براساس قیمت روز بازار ارزیابی میشد.از تشریفات زائد در زمینه واردات و صادرات کاسته‏ میشد.سهم کافی از درآمد ناشی از صادرات هر کالا برای‏ واردات نیازهای اساسی توسعه تولید و صدور همان کالا اختصاص می‏یافت.اما این موارد به نحو مطلوب در کنار تصمیم اصلی به اجرا درنیامد و در نتیجه سبب رکود فعالیتهای صادراتی شد.تامین مواد اولیه و واسطه و ماشین‏آلات و قطعات یدکی مورد نیاز صنایع داخلی نیز با دشواری روبرو گردید.می‏بایست انعطاف‏پذیری لازم وجود می‏داشت تا بدون فدا کردن اصل،بلکه برای آن‏که هدف‏ اصلی بهتر و زودتر به تحقق به‏پیوندد،در کوتاه‏ترین‏ زمان عوامل ناسازگار از میان برداشته می‏شد.

مجلس باید هنگام رسیدگی به بودجه سال آینده کشور به این نکات توجه کند و با اتخاذ ساده‏ترین روش اجرائی‏ دست دولت را برای اجرای برنامه‏ها،بدون آن‏که‏ تعارضهای قانونی گوناگون فرصت خودنمائی داشته‏ باشند،باز بگذارد.

اما از نظر هدفها-اگرچه بودجه کشور برای یکسال مالی‏ مشخص تنظیم و اجرا می‏شود،لیکن طبعا عملکرد قدرت‏ اجرائی آن فراتر از یکسال و حتی یک دوره پنجساله‏ خواهد بود.بعضی از طرحهای بودجه و ثمرات اکثر قریب‏ به اتفاق برنامه‏ها در ساختارهای اساسی کشور تاثیرات‏ بلندمدت بر جای می‏گذارد.بنابراین بودجه از یکطرف باید متوجه هدفهای کوتاه‏مدت سالانه باشد و از سوی دیگر نسبت به تاثیرات بلندمدتی که در جامعه‏ می‏گذارد بی‏تفاوت نماند.این امر خاصه در کشور ما که‏ بودجه سالانه برنامه‏های عمرانی نیز در قالب بودجه‏ سالانه منظور می‏شود اهمیت اساسی دارد.تلفیق صحیح‏ بودجه سالانه و بودجه عمرانی نیز اهمیت خاصی دارد.باید مردم هر سال احساس کنند که در وضع مطلوب‏تری از سال قبل قرار دارند،تلاش،و پس‏انداز آنها برای برنامه‏ های بلندمدت نباید به قیمت فدا کردن همه رفاه‏ امروزشان تمام شود زیرا اگر چنین شود معلوم نیست در بلند مدت نیز به رفاه مورد نظر دست یابند.بین هدفهای کوتاه‏ مدت و بلندمدت الزاما باید تعادلی برقرار باشد تا نیروی‏ ملی هر سال بارآورتر از سال پیش آماده اجرای برنامه‏های‏ سال بعد شود.در تشریح این نکته بد نیست به نکته‏ای از مهندس هاشم رهبری نماینده مجلس شورای اسلامی و عضو کمیسیون برنامه و بودجه اشاره کنیم:او می‏گوید "دفترچه‏هائی که در دست کارمندان بوده عملا کارآئی‏ نداشته است...اصلا نمیدانم چگونه بیمارستانها اداره‏ می‏شوند.از یک طرف از مجلس بودجه می‏گیرند و از طرف دیگر مردم وضعیت بهتری از نظر درمانی نسبت به‏ گذشته ندارند.من احساس می‏کنم از این نظر با مشکل‏ جدی مواجه خواهیم بود"(نقل از شماره 15 نشریه مجلس و پژوهش-فروردین و اردیبهشت 74)

بین سرمایه‏گذاریهای بلندمدت مانند سرمایه‏گذاری در تعلیم و تربیت با طرحهائی که دیر به ثمر میرسند و طرحهای کوتاه‏مدت و نیز طرحهای مولد و غیر مولد باید تعادل وجود داشته باشد.تنها در این صورت است که‏ میتوان تورم را مهار کرد بی‏آنکه برنامه‏های عمرانی بلند مدت فدا شود.

از سوی دیگر بالا نگهداشتن سطح اشتغال و بالا بردن‏ بازده تولید سرانه باید یکی از هدفهای اساسی بودجه‏ باشد.در مورد سطح اشتغال هم باید تذکر دهیم که‏ سودآوری اشتغال باید بعنوان یک مساله بنیانی در مد نظر باشد.برای مثال متورم کردن دستگاه اداری یا اشتغال‏ بیش از حد جوانان در مشاغلی که هیچ نوع بازده اقتصادی‏ و گاه حتی ضرورت وجودی ندارد،جز سرپوش گذاشتن بر ارقام بیکاری چیزی بحساب نمی‏آید.درحالیکه اینان‏ می‏توانند و باید در کارهای مولد شاغل گردند.سیاست‏ بودجه‏ای در زمینه اشتغال باید به نحوی باشد که هر مهره‏ای در جای خود قرار گیرد.طبعا در سیاست اشتغال‏ مولد،اعم از کشاورزی،صنعتی و معدنی و در مرحله بعد در سیاست اشتغال در خدمات وابسته به رشته‏های مذکور، باید سیاستهای صادراتی نیز در مد نظر باشد و هر کجا احساس شود فرآورده یا خدمتی برای صدور از مزیت نسبی‏ برخوردار است یا از این مزیت برخوردار خواهد شد،برای‏ توسعه فعالیت و اشتغال در آن رشته باید رجحان قائل‏ شویم.همین امر برای مناطق مختلف کشور-با هدف‏ نزدیکتر کردن مناطق عقب افتاده به مناطق پیشرفته- باید مدنظر قرار گیرد.بودجه‏های سالانه و عمرانی در تحقق این اهداف طبعا نقش بسیار مهمی ایفا خواهد کرد.

و بالاخره باید توجه داشته باشیم که اگرچه میگویند بودجه سالانه هر کشور آئینه تمام‏نمای وضع اقتصادی و اجتماعی یک کشور است،معهذا فعالیتهای یک کشور در قالب بودجه خلاصه نمی‏شود.بودجه در حقیقت سهم‏ دولت را در اجرای برنامه‏های ملی شکل می‏دهد.این‏ شکل‏دهی باید الزاما در قالب فراهم کردن زمینه فعالیت‏ بخش خصوصی تجلی کند زیرا که در حقیقت قسمت‏ اساسی فعالیتهای اقتصادی و تولیدی جامعه بعهده این‏ بخش است.هر چه این بخش قویتر شود،دولت از پشتوانه مستحکمتری برای پیشبرد برنامه‏های ملی‏ برخوردار خواهد شد.

(\*).این مقاله هنگامی تنظیم شد که دولت بودجه سال آینده را به مجلس تقدیم نکرده بود.بررسی بودجه تقدیمی به مجلس به شماره آینده موکول می‏شود.