آشفتگی، بی نظمی و بی انضباطی

تاجگردون، غلامرضا

است.با افزایش این اعتماد کسب و کار نیز رونق بیشتری‏ می‏یابد،زیرا شفافیت،سرمایه‏گذاری و اعتماد به آینده‏ بیشتر می‏شود.این شاخص حتی در عرصه خرده‏فروشی‏ هم مصداق دارد.همگامی که میزان اعتماد کسب و کار کم شود،میزان سرمایه‏گذاری کاهش می‏یابد،در نهایت‏ از میزان اشتغال کاسته شده،بیکاری افزایش می‏یابد.در نتیجه عرضه کل نیز افت می‏کند.

به اعتقاد من اکنون اقتصاد کشور از دو جهت مورد تهدید قرار گرفته است:یک جهت،پمپاژ پول‏ بودجه‏ای و جهت دیگر فشارهای سیاسی خارجی. این دو مسئله اقتصاد کشور را به شدت تحت فشار قرار می‏دهند.

نوسانات (volatility) بر میزان ورشکستگی‏ها می‏افزاید و از اعتماد کسب و کار می‏کاهد.اگر وضع به همین‏ منوال ادامه یاید نه تنها اکنون دچار کسری و تورم و مشکل‏ نقدینگی ارزی در گردش می‏شویم،بلکه در آینده و در طی چند سال گرفتار معضل تراز پرداخت‏ها نیز خواهیم‏ شد.

حال باید پرسید که چرا با وجود درآمد بی‏سابقه و بالای نفت در چند سال اخیر اینچنین دچار بحران‏ شده‏ایم.ما تنها در سه سال گذشته بیش از 150 میلیارد دلار درآمد داشته‏ایم.به‏راستی این میزان درآمد چه‏ مقدار فرصت و سازندگی برای کشور به ارمغان آورده‏ است؟

درآمد کشور در پنج ساله برنانه اول 115 میلیارد دلار پیش‏بینی شده بود.بر این اساس ظرف پنج ساله برنامه‏ 102 تا 103 میلیارد دلار در کشور هزینه شد.اما بیش از 70 میلیارد دلار از درآمد پیش‏بینی شده تحقق نیافت و در نتیجه ما به التفاوت آن از منابع خارجی تامین مالی شد. در آن پنج سال،رشد سرمایه‏گذاری حدود 12 درصد بود و نسبت سرمایه‏گذاری به تولید ناخالص داخلی به 23 درصد رسید.در آن زمان هر چه درآمد به‏دست می‏آمد به نحوی پس‏انداز و سرمایه‏گذاری می‏شد و به همین‏ دلیل میانگین رشد کشور در پنج ساله برنامه نخست به‏ بالاترین رقم تا آن زمان یعنی 7/3 درصد رسید.

چنان که پیداست نخستین اولویت اقتصادی کشور در سال آینده رعایت انضباط مالی و اقتصادی است. به بیان دقیق‏تر بزرگترین خطری که اقتصاد را تهدید می‏کند بی‏انضباطی مالی است.آثار منفی بی‏انضباطی‏ مالی و اقتصادی در شرایط نامناسب بین‏المللی،یعنی‏ هنگامی که تحت فشار سیاسی و اقتصادی قرار داریم‏ دوچندان می‏شود.از یابد نبریم که سیاست انبساطی‏ مالی بدون حد و مرز با ثبات اقتصادی و مالی سازگاری‏ ندارد.

جهشی که سر آغاز آن متمم بودجه 1384 بود باعث گردیده است:

آشفتگی، بی‏نظمی و بی‏انضباطی

غلامرضا تاجگردون

جهشی که به صورت لایحه متمم در قانون بودجه سال‏ 1384 رخ داد،سبب بروز آشفتگی،بی‏نظمی و بی‏انضباطی در بودجه گردید.البته با آن که چشم‏انداز، وضعیت بودجه سال 1385 نیز قابل پیش‏بینی بود،گرچه‏ این امکان وجود داشت که‏ آشفتگی‏ها،بی‏نظمی‏ها و بی‏انضباطی‏های بودجه تا حدودی مهار شوند.

بودجه سال 86 را نیز از دو منظر می‏توان مورد بحث و بررسی قرار داد:

از نظر حجم منابع و مصارف‏ از جمله ارز و ریال تزریق شده به‏ بازار؛

و به لحاظ عدم پیوستگی و همبستگی بین ارقام بودجه.

من در این تحث بیشتر به موضوع‏ درحالی‏که بودجه‏ استانی در قانون‏ بودجه به یکی دو برگ کاهش یافته‏ بود بار دیگر شاهد یک کتاب‏ 500 برگی در لایحه‏ بودجه هستیم‏ دوم توجه دارم.

در مورد منابع و مصارف آنچه رخ داده این است که ما در بلندمدت(یعنی در یک دو برنامه آینده)نخواهیم‏ توانست شکاف میان مصارف دولت و منابع جاری‏ دولت را برطرف کنیم.

پیش‏بینی این بود که حتی اگر برنامه چهارم بدون مانعی جدی‏ پیش برود تحقق تعادل میان منابع‏ و مصارف جاری دست‏کم به 10 سال زمان نیاز دارد.ولی جهش‏ صورت گرفته در سال 84 و برداشت بدون دلیل 8 تا 10 میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی، آن هم برای مصارف جاری‏ مملکت این چشم‏انداز را یکسره‏ از میان برد.

همچنان‏که می‏دانیم در سال 83 نیز حجمی از تقاضا وجود داشت و فشار مضاعفی برای‏ برداشت از حساب ذخیره ارزی وجود داشت،ولی‏ دولت،در حالی که پول موجود بود و مجلس هم آمادگی‏ تصویب برداشت را داشت،برای عبور از بودجه سال‏ 83 به سراغ حساب ذخیره ارزی نرفت.

در توضیح پیرامون پرش‏های مورد اشاره بد نیست به‏ اتفاقی که در بودجه افتاده است نظری بیفکنیم.بودجه‏ جاری دولت تا ابتدای سال 84،حدود 208 هزار میلیارد ریال بود،در حالی که امسال به 380 هزار میلیارد ریال رسیده است،در توجیه رقم 380 هزار میلیارد ریال‏ ممکن است گفته شود که این رقم نتیجه عملکرد گذشته است،اما در واقعیت چنین نیست.

می‏دانیم که نه حقوق پرداختی دولت افزایش یافته و نه‏ بر شمار کارکنان دولت افزوده شده است.آنچه رخ داده‏ کاهش شدید بهره‏وری در سرمایه است.برای مثال‏ می‏توان به بودجه اختصاص یافته به وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی توجه کرد.بودجه اختصاص‏ یافته به بهداشت و درمان در سال 84 معدل 600 میلیارد تومان بود.یک سال و نیم بعد دولت در موضوع بهداشت‏ و درمان 600 میلیارد تومان کسری بودجه از مجلس‏ طلب می‏کند.در سال 86 برای بودجه همین بخش،2 هزار و 300 میلیارد تومان تقاضا شده است.یعنی در طی کمتر از دو سال این بودجه حدود چهار برابر شده‏ است.حال اگر به میزان بهره‏وری در این بخش توجه‏ کنیم بدون تردید به نتیجه مثبت نمی‏رسیم.شاید بهره‏وری در این بخش بدتر نشده باشد،ولی شاهد وضعیت بهتری نیز در ارائه خدمات درمانی نیستیم.در عین حال کادر پزشکی،پرستاری کارمندان بخش نیز ناراضی‏اند.

چنین جهشی در تمامی بخش‏ها دیده می‏شود و سبب‏ بی‏انضباطی در بدنه شده است.از سوی دیگر میزان‏ مصرف در دستگاه‏های دولتی به سرعت افزایش یافته‏ است.

در چنین شرایطی تنظیم بودجه 86 بسیار مشکل خواهد بود.اگر پرسیده شود راه‏حل چه بود،پاسخ این است که‏ نباید پول را خرج می‏کردیم.،باید اجازه جابه‏جایی‏ می‏گرفتند،پول را در عمرانی خرج نمی‏کردند و هزینه‏ مالی را نمی‏دادند.

به این نکته هم باید اشاره کنم که بسیار کوشش می‏شود که عدم کارآیی،پایین بودن بهره‏وری و بی‏انضباطی‏ پنهان شود.این کوشش در ارقام بودجه نیز به چشم‏ می‏خورد.

متأسفانه رفتار سیاسی با بودجه هر سال بیشتر از سال‏ گذشته می‏شود.جلوه بارز این امر را به ویژه در بودجه‏ می‏دانیم که نه حقوق‏ پرداختی دولت افزایش‏ یافته و نه بر شمار کارکنان‏ دولت افزوده شده است.آنچه‏ رخ داده کاهش شدید بهره‏وری در سرمایه است‏ سال 86 شاهدیم.این در حالی است که امروزه بودجه‏ سندی مشتمل بر مجموعه از عوامل است و می‏توان به‏ کمک آن به بهبود رفتار سیاسی،اجرایی،اجتماعی و بهبود مدیریت همت گمارد.

برای مثال با ابزار بودجه می‏توان سیاست عدم تمرکز را اجرا کرد.به خاطر دارم دو سال قبل،با هدف عملیاتی‏ کردن ظرفیت‏های ایجاد شده در طی دو برنامه‏های‏ کشور قرار بر این شد که بودجه استان در قالب یک نظام‏ جامع و کامل در اختیار شورای استان قرار گیرد.بدین‏ جهش صورت گرفته در سال 84 و برداشت بدون‏ دلیل 8 تا 10 میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی، آن هم برای مصارف جاری‏ مملکت این چشم‏انداز را یکسره از میان برد معنی که استاندار و مجموعه مدیران استان برای بودجه‏ استان تصمیم بگیرند،از اختیارات لازم بهره‏مند شوند و مسولیت کار راخود بر عهده بگیرند.سعی‏مان نیز این‏ بود که در این باره کمتر سخن بگوییم و بیشتر عمل کنیم. ولی امروزه با وجود آنکه بسیار درباره عدم تمرکز سخن رانده می‏شوند،اما حتی پروژه را روستایی را هم‏ هیات دولت تصویب می‏کند.(البته جلسه‏های دولت‏ در استان‏ها تشکیل می‏شود)بدین ترتیب درحالی‏که‏ بودجه استانی در قنون بودجه به یکی در برگ کاهش‏ یافته بود بار دیگر شاهد یک کتاب 500 برگی در لایحه‏ بودجه هستیم.این بدان معناست که باید به اندازه 500 صفحه در استان قید ایجاد شود.در نتیجه نمی‏توانیم به‏ ارزش هایی‏همچون کارآیی،مدیریت،شفاف‏سازی، دموکراسی،پاسخگویی و موضوعاتی که در پی آن‏ها بودیم نائل شویم.

ما در پی آن بودیم که بر میزان پاسخگویی استانداران‏ و مجموعه مدیریتی استان بیفزاییم.یعنی استاندار را متناسب با اختیاراتش در مقابل دولت پاسخگو کنیم. این،یعنی همان کاربرد بودجه در بهبود مدیدیت‏ کشور.ولی متاسفانه این ظرفیت‏ها را کور کردیم و بار دیگر مسؤولان استان‏ها و مردم را در فرایندی‏ قرار دادیم که همچنان برای پیشبرد کارها متوقع‏ دولت باشند.

از این مهم‏تر،بی‏انضباطی نهفته در کسر بودجه است. با بررسی لایحه بودجه 86 در می‏یابیم که اگر قصد،اجرای‏ همه مواد مندرج در بودجه باشد با 9/19 درصد کسری، نسبت به منابع مصرف‏مان،مواجه خواهیم شد.این عدد مربوط به طرح های عمرانی و سفرها نیست،بلکه تنها شامل پرداخت حقوق و مزایای عادی و اجرای طرحهای‏ عمرانی است.

در واقع این عدد از حاصل جمع پیش‏بینی عملکرد حقوق و مزایا،رشد پیش‏بینی شده در قانون برنامه و اجرای سیاست دولت مبنی بر افزایش معکوس حقوق‏ کارکنان،همچنین اجرای حداقلی نظام جامع خدمات‏ مدیریت و نیزعدم تحقق قابل پیش‏بینی منابع‏ دولت(همچون فروش سهام دولت)و تفریق آن از لایحه‏ بودجه به دست می‏آید.این در شرایطی است که دولت‏ نخواهد توقعات جدید برای مردم و دستگاه‏های اجرایی‏ ایجاد کند.

البته این نظر درستی است که بودجه سند مالی یک‏ ساله است،ولی نباید به آن به مثابه موضوعی‏ یک ساله نگریست.بودجه چشم‏انداز آینده را در برابر ما می‏گشاید.به‏راستی باید به 10 سال آینده‏ نگریست.