



تغییر رویه‌ها این بار بودجه

مستانه پیرایش



بر اساس تعریف ماده یک قانون محاسبات عمومی، بودجه کل کشور برنامه مالی یک ساله دولت است که درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار را پیش بینی می‌کند و هزینه‌های انجام عملیاتی را که منجر به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود، برآورد می‌کند. در این قانون، دولت مجموعه‌ای متشکل از دولت مرکزی، شرکت‌ها و بانک‌های دولتی است. با این تعریف، بودجه‌ریزی چیزی جز پیش‌بینی منابع و مصارف مالی در قالب ماموریت‌ها و وظایف دولت نیست. در این مفهوم، دوام تشکیلاتی دولت و عملکرد جاری آن به منزله‌ی انجام عملیاتی است که منجر به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از این‌رو، تخصیص اعتبار به دستگاه‌های اجرایی به معنای اطمینان از انجام فعالیت‌هایی است که هدف‌های قانونی را تامین می‌کند. در این نوشته تلاش شده است تا به بررسی برخی از نقاط ضعف و قوت لایحه بودجه سال ۸۷ پرداخته شود.

مشخصات کلی لایحه بودجه سال ۸۷

مطابق اظهارات صورت گرفته توسط مدیران ارشد نظام، کل لایحه بودجه عمومی کشور در سال ۸۷، حدود ۷۱ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است. سهم مصارف دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی از ۲۸/۵ درصد در سال ۸۶ به ۲۴/۹ درصد در سال ۸۷ کاهش پیدا کرده و سهم درآمدهای عمومی غیر نفتی در هزینه‌های مصرفی و جاری دولت از

داشته است. با افزایش حدود سه هزار میلیارد تومانی بودجه عمرانی به منظور اختصاص به حمل‌ونقل درون شهری و برون شهری، حجم اعتبارات عمرانی در لایحه‌ی بودجه سال آینده ۲۴,۱۴۴ میلیارد تومان پیشنهاد شده است که این میزان نسبت به مصوب سال ۸۶ حدود ۳۰/۹ درصد رشد دارد و نسبت به عملکرد سال ۸۶ از رشدی ۵۸ درصدی برخوردار است. رجوع به بودجه سال ۸۶ دولت نشان می‌دهد بودجه جاری مصوب دولت برای این سال ۳۶,۳۱۵ میلیارد تومان بوده اما در عمل و به طور واقعی دولت حدود هفت درصد بیش از میزان مصوب و به مقدار حداقل ۳۸,۸۸۰ میلیارد تومان هزینه کرده است. در بخش عمرانی یا تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بودجه مصوب دولت برای سال ۸۶ میزان ۱۸,۳۰۰ میلیارد تومان بوده اما

۶۲/۲ درصد به ۸۱/۲ درصد در سال ۸۷ افزایش داشته است. در عین حال در بودجه سال ۸۷، بیش از ۱۲۰۰ میلیارد تومان از فروش بنگاه‌های اقتصادی برای تقویت بخش تعاون در نظر گرفته شده است. براساس جزییات لایحه بودجه ۸۷ کل کشور، جمع کل منابع و مصارف بودجه سال آینده بیش از ۲۷۹ هزار و ۲۲۶ میلیارد تومان است که از این مبلغ ۲۰۶ هزار و ۸۸۰ میلیارد تومان به بودجه شرکت‌ها و بانک‌ها و موسسات دولتی و مبلغ ۷۲,۳۴۶ میلیارد تومان به بودجه عمومی دولت (هزینه‌های جاری و عمرانی) اختصاص یافته است. در ترکیب بودجه عمومی دولت میزان ۴۱,۲۰۰ میلیارد تومان بودجه جاری است که نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۸۶ حدود ۵/۴ درصد و نسبت به میزان مصوب سال ۸۶ جاری ۱۲/۹ درصد رشد

در عمل دولت حداکثر ۱۵۲۰۰ میلیارد تومان طرح عمرانی اجرا کرده و ظاهراً مبلغ ۳۱۰۰ و در واقع ۳۶۰۰ میلیارد تومان بودجه عمرانی را صرف هزینه‌های جاری کرده است.

در حقیقت این سبک هزینه کردن در دولت‌های قبلی هم بوده و این که به یک رسم و قانون نهادینه شده و ریشه‌دار تبدیل شده و هر سال می‌توان پیش‌بینی کرد دولت تا پایان سال حدود ۱۰ درصد از بودجه عمرانی را به هزینه‌های جاری اختصاص خواهد داد و بودجه درخواستی دولت و مصوب مجلس تا حدی تشریفاتی و تبلیغاتی است. با توجه به بودجه سال‌های گذشته خصوصاً ۸۴ و ۸۵، می‌توان پیش‌بینی کرد بودجه جاری و عمرانی درخواستی دولت برای سال ۸۷ نیز تا حد زیادی صوری و تبلیغاتی بوده و در پایان سال حداقل هفت تا ۱۰ درصد از بودجه عمرانی به هزینه‌ای و جاری تبدیل خواهد شد؛ پس بهتر است دولت و مجلس از همین حالا تبدیلات بودجه‌ی عمرانی به جاری را محاسبه کرده و با تصویب بودجه‌های صوری و تبلیغاتی از ایجاد التهاب و تقاضای سوداگرانه در بازار مصالح عمرانی جلوگیری کرده و تورم ناشیانه به ملت تحمیل نکنند. مطابق اظهارات صورت گرفته، بودجه ۸۷ انقباضی پیش‌بینی شده و بودجه سال آینده ۱۵/۶ درصد در اقتصاد رشد توری خواهد داشت.

تغییر شیوه بودجه‌نویسی و بررسی میزان کارآمدی آن

یکی از اقدامات مهم دولت نهم در تدوین لایحه‌ی بودجه سال ۸۷ کشور، کوچک‌سازی حجم بودجه بوده است. لایحه بودجه تقدیم شده به مجلس شورای اسلامی، شامل ماده واحد و جداول کلان منابع و مصارف بودجه عمومی دولت، پیوست شماره یک شامل طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و اسناد پشتیبان شامل بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت، مقادیر و هزینه تولید شرکت‌های دولتی به تفکیک کالا یا خدمات، بودجه استانی، درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای ریالی، اعتبارات دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه و اهداف کمی بوده است.

تغییر شیوه ارایه لایحه بودجه از نظر میزان کارآمدی آن برای حل مشکلات موجود در اقتصاد ایران می‌تواند حایز اهمیت باشد. یکی از مشکلات

موجود در اقتصاد ایران که سال‌هاست ذهن سیاست‌گذاران و مدیران ارشد را به خود مشغول نموده است، بالا بودن میزان دخالت دولت و پایین بودن میزان حضور فعال بخش خصوصی در اقتصاد ایران می‌باشد. به نظر نمی‌رسد که کوچک‌سازی حجم لایحه بودجه پیشنهادی، بدون کاهش میزان تصدی‌گری دولت در اقتصاد، باعث افزایش کارایی، کارآمدی و نیز رونق در اقتصاد ایران شود.

شاید لازم به توضیح نباشد که "اولین و مهمترین نکته‌ای که در زمینه کوچک‌سازی حجم بودجه وجود دارد، اعداد و ارقام موجود در جداول است. می‌دانیم که برای هر کدام از این اعداد احکامی وجود دارد که چگونگی تامین و هزینه آنها را مشخص کرده است. بنابراین باید دید با حذف این احکام تبصره‌ای، اعداد این جداول چگونه تعیین تکلیف می‌شود؟ مسلم این است که اگر همین احکام را به قانون تبدیل کنیم بودجه صلب می‌شود ولی صورتی که نه قانون دایمی باشد و نه در قالب تبصره قطعاً ابهام و سردرگمی به وجود می‌آورد. ۱ از سوی دیگر اگر قرار باشد مجلس به صورت کلی مطلع باشد که دولت چقدر درآمد دارد و به طور کلی چه مقدار هزینه می‌کند، نظارتی حداقلی برای قوه مقننه به عنوان چشم و گوش مردم قابل شده‌ایم و این به معنای فربه‌تر شدن اختیارات دولت است"^۲.

بی‌تردید تعداد دستگاه‌های دولتی در یک نظام بودجه‌ریزی باید کم باشد و این کاهش مستلزم کوچک‌سازی واقعی در عرصه‌های قانونی و اجرایی است. ادغام نمودن بخش‌های مختلف بودجه‌ای و سپردن منابع به دست بالاترین مقام مسوول دستگاه اجرایی منتهی به کاهش اندازه دولت نشده و قطعاً چالش‌های حقوقی فراوانی را برای آنان پدید آورده و آنان را در آینده با دستگاه‌های نظارتی دچار مشکل خواهد کرد.

ملاحظه می‌شود که با تغییر شیوه بودجه‌نویسی، هر چند در ظاهر، حجم بودجه دولت کاهش یافته، اما در عمل منتهی به افزایش میزان اختیارات دولت، کاهش میزان نظارت قوه مقننه در مواجهه با فضای اقتصادی کشور خواهد شد.

جمع‌بندی

در سال‌های گذشته دولت با هدف ارایه‌ی بودجه‌ای عملیاتی اقدام به تهیه لایحه بودجه می‌نمود. با توجه به تجربیات جهانی عملیاتی شدن

یکی از اقدامات مهم دولت نهم در تدوین لایحه‌ی بودجه سال ۸۷ کشور، کوچک‌سازی حجم بودجه بوده است

بودجه در کشورهای دنیا در حدود ۶ تا ۸ سال زمان نیاز دارد؛ این بدان معناست که دولت بایستی همه ساله به اقدامات لازم در خصوص عملیاتی شدن بودجه بپردازد. مطابق اظهار نظر کارشناسان خبره بودجه تغییرات شکلی صورت گرفته در لایحه بودجه سال ۸۷ نه تنها قدمی به سمت عملیاتی شدن بودجه نیست، بلکه حتی می‌تواند کشور را از دست یافتن به این هدف دور نماید.

مطابق بررسی‌های صورت گرفته و اظهار نظر کارشناسان، تغییرات شکلی صورت گرفته در زمینه‌ی لایحه بودجه سال ۸۷، راه حل مناسبی برای مشکل بزرگ بودن سند بودجه نمی‌باشد؛ چرا که یکی از مشکلات اساسی اقتصاد ایران بزرگ بودن اندازه‌ی دولت و حضور کم‌رنگ بخش خصوصی در عرصه فعالیت‌های اقتصادی است. در صورتی که سیاست‌گذاران کاهش دخالت و نیز کوچک‌سازی اندازه دولت را در دستور کار خود قرار دهند، نه تنها حجم بودجه سنواری کاهش خواهد یافت، بلکه بسیاری از تنگناهای موجود اقتصاد ایران نیز برطرف خواهد شد. از طرفی دستیابی به اهداف و شاخص‌های مدنظر در چشم‌انداز ۲۰ ساله‌ی نظام و قانون برنامه چهارم نیز سهل‌تر خواهد شد.

پی‌نوشت:

۱- نیلی، مسعود، بی‌ثمری تغییر ساختار بودجه بدون حل معضلات مرتبط با نقش دولت، آذرماه ۱۳۸۶

۲- همان