

هفت مؤلفه اساسی در یک لایحه بودجه مطلوب

دکتر اکبر کرباسیان

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

مقدمه:

لایحه بودجه دولت تا هنگامی که به صورت «قانون بودجه کل کشور» به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، دو مرحله نسبتاً طولانی را طی می‌کند و در هر یک از این مرحله‌ها ارقام و اجزای آن، تحت تأثیر متغیرهای برونی و درونی، با در نظر گرفتن مقتضیات، شرایط و واقعیات محاط بر جامعه و اقتصاد کشور، مورد جرح و

تعدیل قرار می‌گیرد. در مرحله اول، ارقام و اعداد بودجه از ماهها قبل بتدریج در سازمان برنامه و بودجه - نهاد دولتی مسئول تهیه لایحه بودجه - جمع‌آوری می‌شود. سپس در این نهاد، از طریق پیش‌بینی، تخمین یا کاربرد روشهای آماری، انواع منابع درآمدی دولت و سقف انتظارات دولت از هرکدام مورد محاسبه و بررسی قرار می‌گیرد و چگونگی مصارف درآمدهای دولت و طبقه‌بندی و

شده می‌باشد. لیکن کار در این جا به پایان نمی‌رسد، بلکه آغاز کار است، بدین ترتیب که، چون قانون معمولاً ارقام کلی و صولیه‌ها و مخارج دستگاه‌های دولتی را تعیین می‌کند، هر وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مسؤول تنظیم دستورالعملها و محاسبات مربوط به درآمدها و مخارج خود و اجرای دقیق مفاد قانون بودجه است. سازمان حسابرسی کل کشور و دیوان محاسبات، که هر دو نهادی دولتی هستند و زیر نظر قوه مجریه قرار دارند، بر اجرای صحیح و دقیق قانون بودجه، نظارت مستمر دارند و وظایف قانونی خود را اعمال می‌کنند.

بر تهیه، تنظیم، پیشنهاد لایحه بودجه توسط دولت و بالاخره تصویب آن توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی اصولی مسترتب است، که از همه دست‌اندرکاران انتظار می‌رود به عنوان الگویی عملی، حتی الامکان آنها را رعایت نمایند. بدین ترتیب ضمن رعایت اصول دموکراسی، اولاً اجرای مفاد قانون سهلتر می‌گردد و ثانیاً بودجه کل کشور، به صورت شایسته‌تری می‌تواند پاسخگوی نیازهای اقتصادی و اجتماعی کشور در شرایط سخت و حساس کنونی باشد. بعضی از این اصول هم اکنون به طور مطلوبی به کار گرفته می‌شوند و منظور از ارائه آنها در این جا یادآوری اصولی است که کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند:

تقسیم آنها مشخص می‌گردد. در پایان، حاصل کار این نهاد به صورت یک ماده واحده و تعدادی تبصره درمی‌آید و پس از تدوین، به نام لایحه بودجه توسط ریاست جمهوری پیش از پایان سال به مجلس تقدیم می‌شود.

در مرحله دوم، طی مدت چند هفته لایحه پیشنهاد شده، توسط کمیسیونهای تخصصی گوناگون مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد و پس از انجام جرح و تعدیل و تغییرات مجدد، در معرض اظهار نظر نمایندگان مجلس قرار می‌گیرد. در سال ۷۳ این مرحله به دو قسمت - که در اصطلاح پارلمانی «شور» نامیده می‌شود - تقسیم گردید. در شور اول، نمایندگان جمعاً به مدت ده ساعت نظرهای موافق و مخالف خود را با پیشنهادات کمیسیونهای مجلس، در ارتباط با درآمد دولت بیان داشتند و تلفیقی جدید به دست آمد، که در مجلس به رأی عام گذاشته شد. بنابراین منابع درآمد دولت، در قالب تبصره‌ها تعیین شد و درباره هر یک، تدریجاً رأی‌گیری به عمل آمد که سرانجام همه به تصویب رسید. شور دوم نیز مربوط به مخارج دولت بود که در اسفندماه تبصره‌های مربوط به آن مورد بررسی و تصویب قرار گرفت.

پس از تصویب مجلس، لایحه بودجه به قانون بودجه مبدل می‌شود، که به منزله مجوز دولت برای وصول درآمدها و صرف مخارج به ترتیبی که در قانون بودجه عنوان

سرمایه‌های ثابت نیازمند است؛ زیرا که، سرمایه‌گذاری عامل تولید، اشتغال، درآمد و کاهش قیمت‌هاست. آگاهی از حجم، ترکیب و رشد هر یک از این اقلام، به شناسایی روند اقتصاد کشور و سهم دولت در افزایش ظرفیت تولیدی کشور، کمک فراوان می‌کند. متأسفانه دولت هنوز موفق به اجرای بودجه برنامه‌ای نشده، در حالی که در بیشتر کشورهای جهان این روش بودجه‌گذاری، مدتهاست که متداول گردیده است. دولت باید به اهمیت بودجه برنامه‌ای پی‌ببرد و اسباب استفاده و اجرای آن را فراهم کند.

اصل سوم؛ تعادل در بودجه

که به حفظ موازنه بین درآمدها و مخارج، به گونه‌ای که بدون استقراض از سیستم بانکی، دولت بتواند تعهدات مالی خود را بپردازد، اشاره دارد. هنگامی که درآمد جاری دولت از مخارج آن کمتر است، کسر بودجه و عکس آن، هنگامی که درآمد جاری دولت از مخارج آن بیشتر است، مازاد بودجه ایجاد می‌گردد. متأسفانه این اصل سالهاست که در ایران رعایت نمی‌شود و هزینه‌های دولت دائماً مازاد بر درآمدهای دولت است، به همین دلیل در کشور ما کسری در بودجه دولت به امری عادی مبدل شده است.

کسری ممتد در بودجه کل کشور، دلالت بر این دارد که حساب دخل و خرج دولت متعادل نیست و ترتیباتی که جهت تأمین این کسری صورت می‌گیرد، اغلب تورم‌زاست. تا چند سال قبل، دولت کسری

اصل اول؛ تقدم درآمد بر مخارج که منظور از آن پیش‌بینی منابع درآمدی دولت و تعیین سقف هر یک، قبل از هزینه‌هاست؛ زیرا که، اولاً اقتصاد کشور بشدت از نوع و مقدار قدرت خریدی که دولت از مردم جدا می‌کند و به خود انتقال می‌دهد تأثیرپذیر است، مثلاً سنگینی و سبکی مالیاتها بر رقم پس‌اندازهای مردم و یا تأمین ذخایری که واحدهای اقتصادی از آنها سرمایه‌گذاریهای جدید یا توسعه فعالیت‌های خود را انجام می‌دهند، بسیار مؤثراند؛ بنابراین، قانونگذار باید منابع درآمدی دولت را قبل از مخارج شناسایی کند و آنها را چنان انتخاب کند که هر واحد آن کمترین اثر منفی را بر سطح فعالیت‌ها و درآمدهای مردم حادث سازد. ثانیاً، در هر بودجه‌ای بویژه در بودجه دولت، مخارج معمولاً تابعی از درآمدها هستند، که به لحاظ محدودیت زمان، امکانات نمایندگان مجلس در شناسایی منابع درآمدی جدید نسبتاً محدود است، ضمن این‌که نمایندگان حق پیشنهاد هیچ‌گونه هزینه جدیدی را به دولت ندارند. به همین مناسبت در شور اول درآمدها و در شور دوم مخارج دولت مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرند.

اصل دوم؛ تفکیک هزینه‌های مستمر از غیر مستمر

این اصل در تهیه و تنظیم بودجه دولت، که بخشی از اجرای بودجه برنامه‌ای است، کمک فراوان می‌نماید. اقتصاد کشور بیش از هزینه‌های مصرفی دولتی، به تشکیل

و خدمات واقعی و ملموس، هنوز تولید نشده‌اند. در این زمان، کم‌کم تعادل بین رشد حجم پول در جریان و تولیدات واقعی به هم خورده، از تفاضل سرعت رشد آنها نرخ تورم که در سالهای اخیر از ۳۰ درصد به بالا گزارش شده‌است، حاصل می‌گردد. نرخ تورم بر کاهش قدرت خرید پول مردم دلالت دارد و علت اصلی بروز بسیاری از مسائل اقتصادی - اجتماعی کنونی در ایران است.

اصل چهارم؛ وحدت بودجه

بدین معنی که دولت باید فقط دارای یک بودجه واحد باشد و کلیه درآمدها و مخارج آن در یک سند منعکس گردد. متأسفانه این اصل نیز در سالهای اخیر به دفعات نادیده گرفته شده است، به طوری که هم اکنون در بعضی از وزارتخانه‌ها تعدد بودجه وجود دارد. در این حالت نه تنها هرگونه موازنه‌ای در بودجه دولت، زیر سؤال قرار می‌گیرد و صوری تلقی می‌شود، بلکه چون با استفاده از تسهیلات بانکی در خارج از سند بودجه می‌انجامد، اثرات تورمی بودجه دولت بمراتب افزون بر رقم کسر بودجه خواهد بود. تعدد بودجه ضمن زیر سؤال بردن اعتبار ارقام درآمدها و مخارج دولت و هرگونه توازن بین آنها، زحمات دولت و مجلس را در تهیه و تصویب بودجه کل کشور کم ارج می‌کند.

بودجه خود را مستقیماً از طریق استقراض از بانک مرکزی ایران تأمین می‌کرد، تا این که مجلس در برابر آن منع قانونی ایجاد کرد. پس از آن دولت شگردی جدید را کشف نمود، بدین معنی که از طریق جداسازی بودجه شرکتهای دولتی از بودجه کل کشور، بودجه عمومی را کم و بیش موازنه بخشید؛ لیکن ممر تأمین کسری در هزینه‌های شرکتهای دولتی را استفاده از تسهیلات بانکی قرار داد. این حرکت نه تنها به هیچ وجه کسری بودجه را از بودجه کل کشور حذف ننمود، بلکه آن را تثبیت کرد و سالیانه بر مقدار آن نیز افزوده شد.

استفاده از تسهیلات بانکی توسط دولت، ضمن رقابت با بخش خصوصی در دستیابی به منابع مالی کمیاب جهت سرمایه‌گذاری و واردات، از این خاصیت نامطلوب برخوردار است که بر سرعت رشد تورم در کشور می‌افزاید؛ زیرا که، سیستم بانکی اعتبارات جدیدی را در اختیار دولت قرار می‌دهد و برابر آن دولت برای دستیابی به کالا و خدمات، با مردم به رقابت برخواید خاست. بدین طریق دولت که اکنون منابع بانکی را در اختیار خود گرفته، با افزودن بر قیمت‌ها، کالا و خدمات موجود جامعه را به خود جذب خواهد کرد. بخشی از دریافت‌های پولی از بابت این اقلام دوباره به جریان می‌افتند و در دور دوم و سوم و... حجم درآمدهای پولی مردم را افزایش می‌دهند، در حالی که متناسب با آنها کالاها

اصل پنجم؛ تفصیل بودجه

که منظور از آن تهیه و تنظیم درآمد و مخارج دولت به طور مشروح و به تفصیل و پیشنهاد آنها به مجلس به صورت ریز اقلام است. بدین ترتیب، از کلی‌گرایی و تصویب بودجه به صورت یک قلم پرهیز خواهد شد. رعایت این اصل، بررسیها، پیگیریها و نظارت نمایندگان مجلس برداد و ستدهای دولت را میسر می‌سازد و از نقل و انتقالات اقلام بین سرفصلها جلوگیری می‌کند؛ به عبارت ساده‌تر، هر درآمدی از محل خود اخذ و در جای خود صرف خواهد گردید.

رعایت این اصل در مجلس، بویژه می‌تواند مورد توجه نمایندگان قرار گیرد که معتقدند بعضی از وزارتخانه‌های دولتی، بدون مجوز قانونی قسمتی از منابع دولتی را صرف تجمل‌گرایی، خرید اتومبیل، دکوراسیون دفاتر خود و... می‌کنند. چنانچه اصل تفصیل بودجه در تهیه بودجه کل کشور به کار گرفته شود، در برابر بسیاری از ولخرجیهای کنونی منع قانونی ایجاد خواهد شد.

اصل ششم؛ کاملیت بودجه

بدین معنی که ارقام بودجه باید کامل و دارای ارزش واحد باشند. مثلاً در تحصیل درآمدها در وزارتخانه‌ها، اقلام باید به صورت ناخالص، قبل از کسر هزینه ارائه شوند و به همین صورت در خزانه‌داری کل جمع‌آوری گردند. همین‌طور، هر واحد از دریافتها و مخارج ارزی و ریالی دولت، باید تنها دارای یک ارزش‌گذاری باشد و از چند

نرخه و کثرت تعرفه‌ها برای کالاها و خدمات واحد، که پس از پیروزی انقلاب در ایران شایع گردیده، خودداری شود.

مشکل چند نرخه در بودجه دولت هنوز هم ادامه دارد؛ برای نمونه، در بودجه سال جاری کل کشور، برابر $\frac{3}{7}$ میلیارد دلار از درآمدهای ارزی دولت، از قرار هر دلار ۷ تومان ارزیابی شده که برای خرید کالاهای اساسی، دفاعی و دارو به کار رفته است، یا این که مقادیری ارز به نرخ دلاری ۶۰ و ۱۰۰ (که تومان در اختیار شرکت هواپیمایی ملی (که یکی از شرکتهای دولتی است) و تعدادی دیگر از دستگاههای دولتی قرار گرفته است. این چندگانگی ضمن این که رقم کامل درآمد دستگاههای دریافت‌کننده را غیر واقعی می‌نماید، محاسبه صحیح هر گونه انتقال قدرت خرید از دولت به مردم را - که در قالب سوبسیدها انجام می‌پذیرد - مشکلتر می‌سازد.

اصل هفتم؛ تناسب بودجه

منظور از این اصل آن است که، در شرایطی که درآمدسرانه سرانه مردم یا درآمد دولت از فروش نفت یا درآمد سرانه کشور از نفت همه در حال افول هستند و بالغ بر یک سوم از بدهیهای کوتاه مدت دولت سرسید شده‌اند و منابع بازپرداخت آنها محدود است، دولت بودجه خود را با در نظر گرفتن این روندها و این واقعیات تهیه کند. بنابراین در حالی که اکثر روندهای کلان اقتصادی، سوای جمعیت کشور، راکد یا منفی هستند، موجه نیست که حجم بخش دولتی سالیانه

بزرگتر گردد و هر ساله سهم بزرگتری از تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص دهد. همین طور، تعهد دولت نسبت به واگذاری شرکتهای دولتی به مردم ایجاب می‌کند که روند کنونی هزینه‌ها بسرعت تغییر جهت دهد و حجم دولت بشدت تحت کنترل درآمده، مهار گردد.

بررسی لایحه بودجه و تصویب نهایی آن در مجلس، از جمله مهمترین و حساسترین فعالیت سالیانه قوه مقننه است؛ زیرا که لازمه اجرای صحیح قانون اساسی، حکومت دمکراسی و مردم سالاری است، همه چشمها متوجه نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی است. کمیسیونهای تخصصی مجلس، بساید بتوانند از دستاوردهای پژوهشی و تحقیقاتی بصورت سیستماتیک (خارج از بخش دولتی) کمک بگیرند و گرایشها، امکانات و اهداف دولت را از لابه‌لای ارقام لایحه بودجه شناسایی نمایند؛ سپس، ضمن تجزیه و تحلیل اثرات اقتصادی و اجتماعی منبعث از مفاد لایحه بودجه، با در نظر گرفتن ویژگیها و واقعیات کنونی، نیازهای آینده کشور و اهداف جمعی، که خود تابعی از رجحان و انتظارات مردم در حوزه‌های انتخاباتی آنهاست، پیشنهادات اصلاحی خود را با دیدی واقع‌گرایانه تر ارائه دهند. در ضمن آگاهیهای لازم را در اختیار سایر نمایندگان محترم مجلس قرار دهند، تا نتایج به دست آمده از مصوبات آنها به حال مردم و آینده

کشور مطلوبتر واقع گردد.

مردم همواره در جریان تصویب بودجه در مجلس، از نمایندگان خود انتظار دارند حداکثر دقت را در تخصیص منابع محدود دولت، مبذول دارند و درآمدهای دولت را میان هدفهای گوناگون، که عمدتاً حفظ امنیت، اجرای عدالت و توسعه اقتصادی می‌باشد، به گونه‌ای توزیع کنند که از پرتو آنها حداکثر رفاه و مطلوبیت عاید عموم مردم گردد. باید توجه داشت که بودجه دولت، علاوه بر این که تأمین‌کننده مخارج دولت است، برنامه کار برای تجدید حیات اقتصاد کشور نیز هست و در آن اهرمهای تعدیلی، تصحیحی، تشویقی و تنبیهی بسیار تعبیه شده‌اند؛ با کاربرد آن دولت قادر است بر متغیرهای کلانی مانند تولید، مصرف، پس انداز، سرمایه‌گذاری، تورم و غیره اثرات گوناگونی بگذارد. توجهی که نمایندگان محترم به بررسی اقلام بودجه مبذول می‌دارند، حفاصل میان تأمین رفاه کنونی، گسترش دامنه عدالت اجتماعی و رشد سریعتر اقتصادی است.

□ □ □