



■ فصلی در باره بودجه ۷۴

مهندس سید مرتضی نبوی
مهندس محمد حسین ملایری

شوریه‌شگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مجلس در واپسین روزهای سال گذشته، قانون بودجه سال ۱۳۷۴ را از تصویب گذراند. چند ماه پیش از آن، قانون برنامه دوم توسعه از تصویب مجلس گذشته بود. به این ترتیب در نیمه دوم سال گذشته، مجلس با کوششی شبانه‌روزی چارچوبهای یک حرکت پنجساله را به همراه تصویری از آینده - به حسب مدلهایی که برادرانمان در سازمان برنامه و بودجه پی ریخته‌اند - مشخص نمود و قالبهای ریز و درشت بودجه یکساله‌ای را نیز معلوم کرد و کلاً برای پیاده‌سازی در اختیار دولت قرار داد. به این ترتیب باید بودجه ۷۴ را نخستین تجربه برنامه دوم تلقی کرد.

اگر چه «بودجه» و «برنامه» سرشتی یگانه دارند اما تفاوتهای فراوانی آن دو را از یکدیگر متمایز می‌سازد. بودجه در حقیقت برنامه کوتاه مدت دولت و محل تلاقی

بودجه با ارقام متناظر برنامه برای سال مزبور است. مهمترین این مغایرتها را در وجوه زیر می توان مشاهده کرد:

۱ - درآمدها

درآمدهای عمومی پیش بینی شده در قانون برنامه دوم برای سال ۱۳۷۴ معادل ۳۶۲۱۹ میلیارد ریال است که در مصوبات قانون بودجه سال ۱۳۷۴ به ۴۲۳۱۳ میلیارد ریال افزایش یافته است (۱۶/۸ درصد افزایش). بررسی مغایرت ارقام درآمدی به تفکیک درآمدهای مالیاتی، نفتی و سایر، بیانگر آن است که در قانون برنامه دوم معادل ۷۸۶۲ میلیارد ریال درآمد از ناحیه مالیاتها برای سال ۱۳۷۴ پیش بینی شده بود که در قانون بودجه به ۷۲۳۶ میلیارد ریال کاهش یافت (۸ درصد کاهش). این در حالی است که ارقام درآمدهای نفتی و سایر درآمدهای دولت در قانون بودجه به ترتیب معادل ۱۶/۸ درصد و ۴۵/۵ درصد بیشتر از ارقام متناظر قانون برنامه است.

۲ - هزینه ها

کل هزینه های پیش بینی شده از محل درآمد عمومی در قانون برنامه دوم برای سال ۱۳۷۴ معادل ۳۶۳۹۴ میلیارد ریال و در قانون بودجه سال ۱۳۷۴ معادل ۴۲۵۶۳ میلیارد ریال است. به عبارت دیگر، هزینه های پیش بینی شده در قانون بودجه از محل درآمد عمومی معادل ۱۷ درصد بیشتر از رقم متناظر برنامه است. همچنین هزینه های جاری بودجه ۷۴ معادل ۲۲/۶

«اندیشه» و «عمل» است. در واقع استراتژیها و سیاست های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ساختار یک برنامه بلند مدت و میان مدت دولت، نهایتاً در قالب یک «بودجه» به طرح پروژه و فعالیت تبدیل می شود؛ لذا از این دیدگاه، بودجه اهمیت و حساسیت به مراتب بیشتری به خود می گیرد. درست است که مؤلفه های سازنده یک بودجه را می توان از یکطرف منبعث از مبانی نظری و از طرف دیگر برخاسته از ضرورت های مقطعی و روزمره ملاحظه کرد اما با این وجود، یک بودجه مطلوب به لحاظ وظیفه «فعالیت بخشیدن» به یک برنامه، نمی تواند از انگاره های محتوم یک برنامه، فاصله بگیرد.

به عبارت دیگر حتی اگر یک برنامه، خوب و درست تهیه شده باشد در صورتی که هنگام تصویب بودجه به پیوستگی های لازم توجه نشود هرگز فعالیت نیافته و «ذهنی» یا «غیرواقعی» خوانده خواهد شد. از آنجا که سال ۱۳۷۴ اولین سال شروع برنامه پنجساله دوم است، بررسی مصوبات قانون بودجه این سال از نظر انطباق با مصوبات برنامه دارای اهمیت است؛ زیرا تأثیر اجرای بودجه سال جاری بر سالهای آتی، درجه انطباق بودجه و برنامه در سالهای بعدی را کاملاً تحت تأثیر قرار می دهد.

مروری بر ارقام بودجه ۷۴ و برنامه دوم، منعکس کننده مغایرت هایی در ارقام قانون

کوشش‌های متهی به تصویب قانون برنامه را تا حد زیادی کمرنگ نمایند.

در اینجا بی‌مناسبت نیست که عوامل اصلی ایجاد مغایرت‌های مورد اشاره را مرور نماییم:

- عدم محاسبه بودجه ریالی مورد نیاز جهت سوبسید کالاهای اساسی در زمان تصویب برنامه دوم.

گفتنی است که مجلس چهارم، فرض اولیه دولت مبنی بر حذف شتابدار سوبسید کالاهای اساسی را نپذیرفت و تعهدات جدیدی را متوجه برنامه ساخت. این تغییر سیاست که واجد بارهای ارزی و ریالی بود، در همان زمان از نظر ارزی توسط کمیسیون تلفیق برآورد شد و قاعدتاً بایستی در روند تدوین جداول مربوطه، ما به ازای ریالی آن نیز ملحوظ می‌شد که متأسفانه نشد و برنامه تنها بار ارزی آن را منظور کرد و بالاخره در جداول نهایی، بار ریالی آن مسکوت ماند. این خود موجب تفاوتی ۴۴۴۰ میلیاردی در سقف اعتبارات ریالی دو جدول گردید.

- عدم محاسبه دقیق بودجه مورد نیاز جهت آموزش و پرورش و تأمین اجتماعی و بهزیستی از سوی مجلس شورای اسلامی.

در اینجا بی‌مناسبت نیست اشاره کنیم که اشتباهات حادث در جریان پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برنامه دوم در شرایط پایبندی و تأکید مجلس شورای اسلامی بر محاسبه دقیق این اعتبارات، بیش از هر چیز به فقدان یک «مغز محاسباتی» و «حلقه مستقل آماری» در درون مجلس - که با

درصد بیش از هزینه‌های متناظر قانون برنامه است. این تفاوت در امر هزینه‌های عمرانی به حدود ۷/۶ درصد بالغ می‌گردد.

مغایرت ارقام درآمدی و هزینه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۷۴ با قانون برنامه دوم منجر به مغایرت رقم کسری بودجه شده است، به گونه‌ای که رقم کسری منعکس در قانون بودجه سال ۱۳۷۴ معادل ۲۵۰ میلیارد ریال است که ۴۲/۹ درصد بیش از رقم کسری بودجه قانون برنامه (۱۷۵ میلیارد ریال) است.

چنین به نظر می‌رسد که تجاوز حجم اعتبارات بودجه سال ۱۳۷۴ بر اعتبار مصوب در برنامه دوم برای این سال به معنی ایجاد تغییراتی احتمالاً اساسی در متن مصوب برنامه دوم توسعه است، لازم به یادآوری است که افزایش قابل توجه درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ نسبت به مصوبات برنامه - امری که الزاماً در سالهای آتی نیز تداوم خواهد یافت - احتمالاً آثار قابل توجهی بر سایر متغیرها گذارده و تعادل‌های مورد نظر در برنامه دوم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. چنین به نظر می‌رسد که روند افزایشی طبیعی اعتبارات بودجه سالانه و تأثیر اجرای بودجه بر سالهای آتی، امکان بازگشت به اعتبار برنامه و مطابقت اعتبار بودجه و برنامه در سالهای بعدی را نیز غیرممکن می‌سازد. به عبارت دیگر تغییرات قابل توجه در بودجه نخستین سال برنامه دوم باعث می‌شود که بودجه‌های پیش‌بینی شده سالهای بعد امکان اجرایی لازم را کمتر واجد باشند و

بودجه ۷۴ منظور کرد.

ذکر این نکته بی‌مناسبت نیست که بابت افزایش نرخ‌های مورد اشاره در سال ۷۴ مجموعاً ۲۶۲ میلیارد ریال صرفه‌جویی برای دولت حاصل می‌شود در حالی‌که در زمینه سوبسید کالاهای اساسی و کود، مجموعاً ۵۲۲ میلیارد ریال در بودجه ۷۴ منظور شده است.

حال که صحبت از سوبسید کالاهای اساسی به میان آمد، بی‌مناسبت نیست که به موضوع اشتغال - که در واقع دو مؤلفه از مؤلفات تعیین‌کننده عدالت اجتماعی به حساب می‌آیند - اشاره‌ای داشته باشیم.

از آنجا که در بودجه ۷۴ به لحاظ شرایط انقباضی و محدود شدن پروژه‌های بزرگ، تسنگ‌هایی در زمینه اشتغال حدس زده می‌شد، مجلس کوشید به کمک چند تبصره، زمینه گشایش‌های متقابلی را فراهم آورد.

از آن جمله: براساس بند «ب» تبصره ۳ به میزان ۱۵۰۰ میلیارد ریال اعتبار از سیستم بانکی کشور را به منظور اشتغال مولد در طرح‌های اشتغال‌زا اختصاص داده شد. همچنین براساس بند «ب» و تبصره ۷ از محل درآمدهای حاصل از اجرای بند «ب» ماده ۲۷ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و کمک‌های داوطلبانه مردمی باید تا سقف ۳ میلیارد ریال به صندوق قرض‌الحسنه حمایت از فرصت‌های شغلی منتقل شود.

البته نباید تردید داشته باشیم که انتظار

کمک دستگاهها، داده‌های مورد نیاز را متناوباً فراهم ساخته و قوه مقننه را از آفات مشابه، بری سازد - باز می‌گردد؛ و امید که در آینده، مجلسیان محترم به این معنی توجه بیشتری مبذول بدارند، انشاءالله. بی‌تردید با حمایت قانونی از چنین مرکزی مطمئناً در آینده شاهد اشتباهاتی نظیر آنچه در جریان بررسی تصویب قانون برنامه دوم پیش آمد نخواهیم بود.

از نگاه دیگر با هدف ریشه‌یابی مغایرت‌های مذکور به این نکته واقف می‌شویم که مجلس در برنامه دوم با هدف توسعه عدالت اجتماعی، تکالیفی را متوجه دولت کرده که قبلاً در پیشنهاد‌های دولت به آن اندازه، ملحوظ نبوده است. مثلاً در لایحه برنامه، دولت پرداخت مستقیم کمک معاش ماهانه به اقشار کم‌درآمد را ۴۱۸۰ میلیارد ریال ملحوظ کرده بود که مجلس آنرا به ۴۸۰۰ میلیارد ریال افزایش داد. همچنین برای بهداشت و درمان جمعاً ۱۱۳۸۲/۴ میلیارد ریال لحاظ شده بود که مجلس آنرا به ۱۵۳۲۵/۱ میلیارد ریال رسانید. برخلاف تصور برخی که فکر می‌کنند سوبسید کاهش یافته یا قطع شده، مروری بر اعداد برنامه دوم و بودجه ۷۴ نشان می‌دهد که سوبسید نه تنها قطع نشده، بلکه افزایش نیز یافته است. حتی مجلس برای جبران افزایش نرخ سوخت و برق و مخابرات و در اجرای تبصره ناظر به جبران آثار افزایش‌های مذکور، ترتیبات لازم را در

آن برخورد کرده، ضمن بهره‌گیری از نتایج حاصله برای ایجاد و توسعه نهادهای تولیدی مردمی، دستگاههای برنامه‌ریزی و اجرایی، کشور را از دستاوردهای آن بهره‌مند سازد.

بی‌تردید، کاربست این‌گونه شیوه‌ها که متکی به حمایت‌های مردمی است، ابتکارات متعددی را در سطح قصبات و شهرستانهاگرد آورده و خواهد توانست نسل حاضر را در تأمین اشتغال نسلی که از راه می‌رسد پیش از پیش دخیل و همراه سازد. بویژه در شرایطی که متأسفانه به دلیل ساختار نامناسب اقتصاد، هنوز روند تشکیل سرمایه در سنجش با پس انداز ملی (به قیمت‌های ثابت) نزولی است و هنوز بخشهای عمدهٔ پس انداز ملی به بخشهای غیر مولد سرارزیر می‌شود. این حرکت مردمی می‌تواند وضعیت کنونی را روندی معکوس ببخشد^(۱)

از بحث سوبسید و اشتغال می‌گذریم، گفتیم مطابق روال معمول برنامه‌ریزی، یک افق بلندمدت (پنجساله) و یک برنامه کوتاه مدت (یکساله) وجود دارد. اگر توسعه را حرکتی معطوف به هدف تعریف کنیم و برنامهٔ پنجساله را نیز نحوهٔ هدف‌مندی حرکت توسعه بشناسیم، بنابراین نمی‌توانیم آنجا که بحث توسعه در میان است به

۱- نسبت تشکیل سرمایه به پس انداز ملی به قیمت‌های ثابت از ۱۱۲/۳ درصد در ستل ۱۳۵۹ به ترتیب به ۶۰/۹ و ۵۱/۹ درصد در سالهای ۶۷ و ۷۲ رسیده است. در واقع در سال ۷۲ فقط ۵۱/۹ درصد از منابع پس انداز داخلی به سرمایه‌گذاری تبدیل شده و بقیه به سوی فعالیتهای غیر مولد گرایش یافته است. از سوی دیگر در طول سالهای ۶۴ تا ۷۲ به طور میانگین به ازای هر یک درصد افزایش سرمایه‌گذاری، موجودی انبار ۰/۳ درصد افزایش یافته این ب معنای آن است که حجم واقعی تشکیل سرمایه ثابت از میزان سرمایه‌گذاری انجام شده باز ۳۰ درصد کمتر بوده است.

رفع تنگنایهای اشتغال به مدد تعدادی تبصره، آنهم با توجه به مضایق کلی موجود، انتظاری منطقی نیست. چنین به نظر می‌رسد در این مورد، همچون موارد مشابه بهتر این باشد که روش‌هایی را که بیشتر متضمن مشارکت مردم باشد جستجو کنیم و در واقع، دولت آن کوششها را تسهیل کند. در همین رابطه استفاده از بسترهای آماده‌ای که تجربه مشارکت مردمی را طی کرده و با آن‌گونه مناسبات، آشنایی دارند می‌تواند بسیار کارساز باشد. فی‌المثل در شرایطی که دانشگاه آزاد با طیف وسیع و کثیر دانشکده‌ها و دانشجویمان خود در اقصی نقاط کشور (آن‌گونه که آمار می‌گوید متجاوز از ۴۱۹ هزار دانشجو در متجاوز از ۱۱۰ شهر و قصبه) خود یکی از بزرگترین عرضه‌کنندگان نیروی انسانی متخصص است که لاجرم ضرورت اشتغال در موردشان مطرح است، چه خوب است که به مدد همان رابطه نزدیک با مردم (که منشأ اولیه تشکیل همان دانشکده‌ها بودند) کوششی را جهت ایجاد نهادهای تولیدی با کمک همان مردم آغاز کند - یا به عبارت صحیح‌تر آن کوشش‌ها را سازماندهی کند - و دولت نیز همین تسهیلات موردنظر را در جهت بهره‌برداری بهتر از حرکت مردمی به‌کاربندد. در همین رابطه چه خوبست طرح جامع آمایش سرزمین - که سالیان سال گرفتار قبض و بسط بوده و متأسفانه هنوز به کفایتی شایسته نرسیده که در خدمت توسعه ملی قرار بگیرد - برای تکمیل و روزآمدی در اختیار دانشگاه آزاد قرار بگیرد و در واقع این دانشگاه به عنوان یک پروژه تحقیقاتی ملی با

گذشته دستگاه را مرور می‌کنیم سپس درصدی را به آن می‌افزاییم و به این ترتیب بودجه برنامه سال بعد را می‌سازیم. به عبارت دیگر، در عرض تمامی سالهایی که تا کنون «برنامه» و «بودجه» داشته‌ایم هیچ وقت بودجه‌ریزی که در اصطلاح آن را «بودجه‌ریزی از صفر» نامیده‌اند، نداشته‌ایم. اگر دستگاهی از ابتدا بودجه‌ای به‌طور نسبی زیاده‌تر می‌گرفته، همیشه زیاده‌تر می‌گیرد و آن که کمتر می‌گرفته، همیشه کمتر می‌گیرد. در واقع نظام بودجه‌ریزی ما با فقدان «بودجه عملیاتی» روبه‌روست.

تخصیص صحیح، زمانی صورت می‌گیرد که براساس بودجه عملیاتی باشد، یعنی به هر دستگاهی بودجه‌ای متناسب با عملیاتی که انجام می‌دهد تخصیص بدهیم. متأسفانه این ضعف بنیادین در نظام بودجه‌ای ما اساساً تخصیص را از بهینگی خارج ساخته است.

۲- بودجه‌ریزی کشور دارای ماهیت «نقدی و غیرتعهدی» است. به عبارت دیگر این مسأله که هر بودجه تدوین شده چه تعهداتی را برای سالهای آینده ایجاد می‌کند مورد عنایت نیست. آنچه در روش فعلی تدوین بودجه، مضمح نظر است تأمین مالی فوری و نقدی دستگاه در سال بودجه‌ای به‌عنوان یک اصل است. آثار و پیامدهای آتی تعهدات کنونی در زمانها و مقاطع بعدی بارهایی مالی است که با تمامی عوارض محاسبه نشده به آینده موکول می‌شود.

یک‌گونه سخن بگوییم و آنجا که قرار است واقعاً «خرج» کنیم به‌گونه‌ای دیگر رفتار کنیم. متأسفانه باید بپذیریم که به حسب پیشینه موجود، در اقتصاد ایران همواره رفتار بودجه‌ای بر دیدگاه برنامه‌ای، حاکمیت غیرقابل انکاری داشته است. این برداشت ابداً به وجود مغایرت اعداد برشمرده برنمی‌گردد - که به هر حال برای آن راه حلی یافته شده و در تداوم حرکت برنامه برای مغایرت‌های آتی راه‌حلهایی قانونی پیدا خواهد شد - بلکه وجود تسلط مذکور که عمدتاً به تنافر اهداف کلان و سیاستهای بلندمدت با نحوه حرکت جاری اقتصاد می‌انجامد، بیش از هر چیز به وجود ساختارهای نارسای بودجه‌ریزی و مراحل تصویب آن باز می‌گردد که در ادامه بحث به آن می‌پردازیم.

تجربه چندین دهه بودجه‌ریزی در ایران اکنون ویژگی‌های ساختار بودجه‌ای کشورمان را به روشنی پیش روی می‌گشاید و می‌توانیم بگوییم که حالا دیگر تمامی زوایا و بویژه نقاط ضعف آن نمایان است.

۱ - یکی از ویژگی‌های اساسی - که به همین نسبت یکی از ضعفهای اساسی نظام بودجه‌ای ما هم به‌شمار می‌آید این است که - تدوین بودجه در ایران مبتنی بر اصل «ضرورت استمرار حیات دستگاههای اجرایی» است. لذا معمولاً تدوین بودجه دستگاهها براساس «نگهداشت سقف» صورت می‌گیرد. یعنی اینکه بودجه سال

۳ - حساب سرمایه و سایر حسابهای ذریبط مانند حساب دارایی‌های دولت و حساب استهلاکات در بودجه مورد عنایت قرار نمی‌گیرد.

۴ - جداسازی حقوقی، سازمانی، مدیریتی و مالی حوزه‌های مشخص و قابل تمیز فعالیت‌های دولتی در بودجه کمتر مورد توجه فنی - علمی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر و به عنوان مثال سؤالاتی از این قبیل که «وزارتخانه چیست و چه تفاوتی با سازمان یا مؤسسه وابسته به دولت دارد؟» اساساً مطرح نمی‌شود. و یا حداکثر به این پاسخ قناعت می‌شود که: وزارتخانه، مؤسسه یا سازمان، مجموعه‌هایی هستند که تحت نامهای مذکور از سوی قانونگذار به رسمیت شناخته شده باشد. در واقع هدف نانوشته نظام بودجه‌ای استمرار فعالیتهاست و مهم نیست که چگونه فعالیتی، با چه ضوابطی، در چگونه تشکیلاتی و...

۵ - دولت همیشه با حجم گسترده‌ای از پروژه‌های سرمایه‌گذاری ثابت مواجه است که تناسبی با توان و ظرفیت اجرایی، مدیریتی، سازمانی و مالی حکومت و جامعه ندارد.

یک مطالعه نشان می‌دهد که از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۶۹ تعداد ۳۵۵۰ طرح عمرانی در نظام بودجه‌ریزی کشور تصویب شده که در قالب ۱۲،۱۰۰ موافقتنامه اصولی و ۶،۸۰۰ موافقتنامه اصلاحی بین دستگاههای اجرایی و سازمان برنامه و بودجه رد و بدل شده است. برای این طرحها در ابتدا ۱۴ هزار میلیارد ریال برآورد هزینه شده بود

ولی در پایان دوره نه تنها همه آنها به اتمام نرسید، بلکه برخی هنوز شروع نشده بود؛ ضمن آنکه رقم هزینه از ۱۴ هزار میلیارد به ۲۱ هزار میلیارد ریال رسید همچنین برآورد مجموع زمان اجرای این پروژه‌ها حدود ۱۴ هزار سال بود ولی عملاً تا آن مقطع به حدود ۲۰ هزار سال رسید (یعنی ۶ هزار سال اضافه شد) که البته اگر راه‌اندازی آخرین پروژه را هم حساب کنیم به رقم‌های باز هم بالاتری خواهیم رسید.

۶ - به عنوان یک واقعیت باید گفت که روابط وسیع و پیچیده قدرت به عنوان عاملی تعیین کننده برای موقعیت‌های مکانی سرمایه‌گذارهای ثابت دولتی عمل می‌کند. این امر الزاماً به مدار بسته‌ای در توزیع نامتعادل منطقه‌ای سرمایه‌گذارهای دولتی منجر می‌شود که متأسفانه در فرآیند بودجه‌ریزی ایران و متأثر از گرایشهای منطقه‌ای به عنوان یک عامل مهم، نقش ایفا می‌کند.

۷ - اشتغال‌زایی ناشی از فعالیت‌های سرمایه‌گذاری ثابت دولت، الزاماً و به طور ناخواسته و برنامه‌ریزی نشده دستخوش تحولات قابل توجه سالانه است.

۸ - ویژگیهای پیشگفته باعث می‌شود که مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی، اجتماعی و مالی طرحها حتی در شرایطی که به صورت مطلوب نیز صورت گرفته باشد در عمل، قلب ماهیت شود و لذا عملاً پروژه‌های مورد بحث به نحو وسیعی خارج از چارچوبهای مطالعات توجیهی اولیه در جریان اجرا قرار می‌گیرد. نتیجه کار الزاماً در

هم ریختگی نظامات اجرایی بودجه‌های عمرانی است.

۹ - حجم دخالت‌های دولت در تولید ملی از طریق بودجه عمومی بسیار قابل توجه است و لذا مشکلات ساختار بودجه‌ای کشور مستقیماً و به نحو وسیعی به جامعه تحمیل می‌شود.

علی‌رغم برخی بحث‌های موجود مبنی بر کاسته شدن میزان دخالت دولت در اقتصاد طی سالهای اخیر، شاخص سهم بودجه عمومی دولت در تولید ناخالص داخلی، نشان‌دهنده گسترش فعالیت‌های بخش دولتی و افزایش حجم دخالت‌های دولت در اقتصاد است. شاخص مزبور که در سال ۱۳۶۸ معادل ۱۸/۱ درصد بوده است به ۲۲/۲ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یافته و براساس قانون بودجه سال ۱۳۷۴ معادل ۳۳/۷ درصد در سال مزبور برآورد می‌شود. این افزایش چشمگیر در سهم بودجه از تولید ملی به معنی دولتی‌کردن بیشتر اقتصاد جامعه است. لازم به یادآوری است که دخالت دولت در اقتصاد، محدود به سهم بودجه عمومی از تولید ناخالص داخلی نبوده بلکه از طریق بودجه شرکت‌های دولتی و مجموعه‌های مقرراتی غیربودجه‌ای نیز اعمال می‌شود. بنابراین ملاحظه می‌شود که برخلاف تصور برخی، عملاً تعدیل به مفهوم واقعی (که بزرگترین شاخصه‌اش همین مؤلفه است) تحقق نیافته و با گذشت زمان، میزان دخالت دولت

افزایش می‌یابد.

اشاره به معانی فوق باید این نکته را روشن ساخته باشد که ساختار بودجه‌ای موجود کشور فاقد نظام سنجیده مالی - اقتصادی است. در این شرایط، طبیعی است که با تغییر اشخاص در مراتب اداری به‌ویژه در مراتب مرتبط به تدوین بودجه و یا با تغییر سلیقه آنها، طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای کشور هم تغییر کند!

البته تردیدی نیست که اصلاح ساختار موجود بودجه‌ای کشور فعالیت‌های بسیارمندی را در بر می‌آورد و نیازمند برنامه‌ریزی تفصیلی و وسیع و اجرای تدریجی و زمان‌بر است. برخورد‌های مقطعی و روزمره را یازای حل و فصل مشکلات بودجه‌ای نیست. آنچه مورد نیاز است تخصیص زمان، تفکر و اندیشه کافی برای برنامه‌ریزی تفصیلی، اجرایی در زمینه اصلاح ساختار بودجه‌ای و در یک کلام ایجاد انضباط مالی و اداری در تشکیلات دولت است.

فراموش نکنیم که انضباط مالی مقوله‌ای است مشخصاً متوجه دولت و ناظر است بر نظم‌پذیری دولت به معنای عام در عرصه منابع و مصارف مالی. بنابراین عطف توجه به این مهم باید در سرلوحه اصلاحات بنیادین در کشور قرار گیرد.

اگر چه تا زمانی که اصلاحات برشمرده در ساختار بودجه‌ریزی و نظام تصویب بودجه تحقق نیافته، اصلاحات دیگر بیشتر واجد جنبه‌های روبنایی شناخته می‌شود. با

این حال مجلس چهارم در روند تصویب بودجه ۷۴ کوشید در حد مقدور، اصلاحاتی را در ابعاد انضباط مالی به مرحله اجرا بگذارد.

در واقع مجلس شورای اسلامی در جریان تصویب قانون بودجه سال ۱۳۷۴ تلاش کرد تا در جهت کاهش بی‌انضباطیهای مالی و اداری، مکانیزمهای قانونی مشخصی را در قالب تبصره‌ها، ملحوظ نماید. برای مثال در بندهای «ط، ی، و ک» تبصره ۲، دریافت و پرداخت هرگونه وجهی در سال ۱۳۷۴ توسط وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی به جز در مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین شده، ممنوع گردیده است. همچنین مقرر شده هدایای نقدی که برای مصارف خاص به دستگاههای نامبرده اهدا می‌شود باید منحصراً به حساب بانکی مجازی که توسط خزانه‌داری کل کشور تعیین می‌شود، واریز گردد. مهمتر از این‌ها، در این تبصره مقرر گردیده است که کلیه شرکتهای دولتی، حساب متمرکزی نزد خزانه افتتاح کنند و درآمدهای حاصله را به آن حساب واریز و هزینه‌ها را نیز از خزانه درخواست کنند. (البته در این رابطه لازم است در دستگاه اقتصاد و اداری به این نکته مهم توجه بشود که هدف از تبصره مورد اشاره ارتقا انضباط مالی و کوشش در جهت منظم‌تر کردن فعالیت مدیران است و نباید خدای ناکرده از سوی دستگاه مذکور با این قضیه برخوردی «درآمدی» بشود که جداً نقض غرض خواهد بود. در این خصوص

لازم است حسب قولی که مسؤولین محترم این وزارتخانه در کمیسیون امور اقتصادی و دارایی مجلس داده‌اند، نهایت کوشش به کار برده بشود که گردش امور شرکت‌ها - بویژه شرکت‌های تولیدی - بدون هرگونه نکث و توقیفی تداوم یابد و از ایجاد هرگونه تنگنا یا خللی در روند فعالیت آنها اکیداً اجتناب گردد).

همچنین در تبصره ۱۳ خرید اتومبیل به جز آمبولانس برای کلیه دستگاههای اجرایی (غیر از چند مورد مشخص در متن تبصره) ممنوع شده است. از سوی دیگر خرید وسایل اداری غیرضروری، انجام هزینه‌هایی که جنبه تشریفاتی و تزیینی و اسراف داشته باشد نیز ممنوع شده است.

بدیهی است تلاشهای مجلس شورای اسلامی در جهت نیل به انضباط مالی و اداری با محوریت اصلاح ساختار بودجه‌ای کشور باید قاطعانه در سالهای آتی ادامه یابد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بررسی میزان انطباق قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور با قانون برنامه دوم مغایرتهایی را در زمینه ارقام درآمدی و هزینه‌ای آشکار می‌نماید. بدیهی است که افزایش قابل توجه درآمدها و هزینه‌های بودجه سال ۱۳۷۴ نسبت به مصوبات برنامه، احتمالاً آثار قابل توجهی بر سایر متغیرهای برنامه خواهد داشت و تعادلهای موردنظر در برنامه دوم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. دلیل اصلی مغایرتهای فوق به خطای محاسباتی در زمان بررسی و تصویب قانون برنامه دوم باز می‌گردد. ایجاد

برخوردهای مقطعی و روزمره، توان حل و فصل مشکلات بودجه‌ای را ندارد. آنچه مورد نیاز است تخصیص زمان، تفکر و اندیشه کافی برای برنامه‌ریزی تفصیلی اجرایی در زمینه اصلاح ساختار تشکیلات اداری - مالی دولت و به‌خصوص ایجاد انضباط مالی و اداری در تشکیلات دولت است و در این مقطع بیش از هر چیز نیازمند عطف توجه قاطع مجلس شورای اسلامی است.

اگر چه اصلاح بنیادین نظام بودجه‌ریزی کشور، شرط اصلی ایجاد تحول در انضباط مالی و اداری کشور است، با این حال مجلس چهارم در روند تصویب بودجه ۷۴ کوشید تا به منظور کاهش بی‌انضباطیهای مالی و اداری موجود، تبصره‌های قانونی خاصی را در قانون بودجه اعمال نماید. بدیهی است این حرکت تازه باید با جدیت، در کنار اصلاح ساختار بودجه‌ای در سالهای آتی دنبال گردد.

فهرست منابع:

- مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- مجلس شورای اسلامی، قانون بودجه کل کشور در سالهای مربوطه
- مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهشها، گزارشهایی در باره بودجه سال ۱۳۷۴

یک مرکزیت محاسباتی و آماری مستقل، وسیع و مجهز از سوی مجلس شورای اسلامی با «اطلاعات بهنگام» به رفع مشکل فوق در سالهای آتی کمک مؤثری خواهد بود.

از آنجاکه برنامه توسعه نهایتاً باید در چارچوب بودجه‌های سالانه به اجرا گذارده شود مشکلات ساختاری نظام بودجه‌ریزی در ایران می‌تواند به سادگی برنامه توسعه را با توقف یا کندی مواجه سازد.

مشکلات ساختاری سیستم بودجه‌ریزی کشور را می‌توان در فقدان بودجه عملیاتی و فقدان انضباط سنجیده مالی - اقتصادی خلاصه کرد. از آنجا که حجم دخالتهای دولت در تولید ملی از طریق بودجه عمومی بسیار قابل توجه است، لذا مشکلات ساختاری بودجه‌ای کشور مستقیماً و به نحو وسیعی به جامعه تحمیل می‌شود. این مشکلات منجر به گسترش فعالیت‌های بخش دولتی و افزایش حجم دخالت‌های دولت در اقتصاد طی سالهای اخیر شده است؛ به گونه‌ای که شاخص سهم بودجه عمومی دولت در تولید ناخالص داخلی از ۱۸/۱ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۲۲/۲ درصد در سال ۱۳۷۲ رسیده است و برآورد می‌شود که به رقم ۳۳/۷ درصد در سال جاری برسد.

اصلاح ساختار بودجه‌ای کشور فعلیتی است که نیازمند برنامه‌ریزی تفصیلی و وسیع و اجرای تدریجی و زمان‌بر است.