

اصلاح الگوی مصرف اعتبارات بودجه ای

اصلاح دولت!

گفت وگویی اختصاصی ماهنامه «اقتصاد ایران» با آقای علی پناهی، معاون دفتر مطالعات بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

اقتصاد ایران: آقای پناهی! لطفاً مختصری از اصلاح الگوی مصرف ساختار بودجه‌ای و تغییرات متناسب در بودجه برای نیل به این هدف توضیح بفرمایید؟

با نگاه از این منظر، یک سؤال مطرح است که آیا بودجه ۸۸ قابل ارتقا است و با توجه به معیار قرار دادن این الگو، نیازی به بازبینی بودجه‌ای که یک ماه از تصویب آن گذشته وجود دارد یا خیر؟

با توجه به اصلاح الگوی مصرف و تخصیص کارآمد اعتبارات بودجه‌ای، قطعاً بودجه ۸۸ می‌تواند مورد اصلاح و بازبینی واقع شود. در این زمینه با اشاره به یک سری از مصادیق بودجه، می‌توان گفت که بهتر بود موارد مذکور در جریان تصویب بودجه لحاظ می‌شد. به عنوان نمونه، گروهی از اعتبارات مندرج در تخصیص اعتبارات بودجه‌ای، تحت عنوان ردیف‌های متفرقه که در برنامه قابل پیش‌بینی نمی‌باشند (مانند حوادث غیرمترقبه)، حدود ۳۵ درصد از اعتبارات بودجه‌ای کشور را به خود اختصاص داده‌اند. به عبارت دیگر، به هنگام تصویب بودجه می‌دانیم که در مورد ۳۵ درصد موارد بودجه برنامه‌ای نداریم. پس طبیعی است که تخصیص بهینه در این مورد نمی‌تواند از کارایی بالایی برخوردار باشد.

جالب این است که این میزان، نسبت به بودجه ۸۷ با ۴۲ درصد افزایش روبه‌رو بوده که این روند، کمی نگران‌کننده است. البته لازم به تذکر است که مجلس نیز برخی از این موارد را حذف کرد. به عنوان مثال در بحث اعتبارات مربوط به هدفمند کردن یارانه‌ها - که معلوم نیست کدام دستگاه و به چه طریقی باید آن را اجرا کند - شاهد اصلاح و حذف اعتبارات هستیم.

مصادق دیگر اصلاح مصرف در بودجه ۸۸ به حوزه بودجه عمرانی برمی‌گردد. در این حوزه طبق تجربه، هرچه ما تمرکززدایی بودجه را بیشتر نماییم مدیریت بهتری اتفاق می‌افتد. حتی در برنامه سوم و چهارم هم در این زمینه کار شد. بدین مفهوم که بهتر است اختیارات برخی اعتبارات، به ویژه اعتبارات عمرانی را به خود استان‌ها بدهیم. مثلاً با واگذاری طرح ایجاد یک سد کوچک - به عنوان مثال ایجاد شبکه توزیع آبیاری رودخانه پیغام شهرستان کلبر آذربایجان شرقی - به مدیریت همان استان می‌تواند به تقویت مدیریت اجرایی آن منجر شود. یعنی حرکت مدیریت از مرکز به استان‌ها، تخصیص کارآمد را تقویت می‌کند. امسال دولت در لایحه بودجه ۸۸ در حدود ۷۴۴ طرح از این گونه طرح‌ها را استانی



کرده بود که البته مجدداً این طرح‌ها به طرح‌های ملی تبدیل شدند.

به عنوان مثال دیگر در رابطه با یک سری از طرح‌ها، تحت عنوان طرح‌های توسعه حمل‌ونقل شهری که در جدول ۱۵ لایحه بودجه آمده است، باید گفت: اولاً این طرح‌ها فاقد دستگاه اجرایی مشخصی بودند. هرچند گفته می‌شد که وزارت کشور عهده‌دار طرح‌های مذکور است، ولی در این زمینه، بقیه دستگاه‌های اجرایی مرتبط، فاقد نقش و فعالیت تعریف شده‌ای بودند. این طرح‌ها تحت عنوان طرح‌های عمرانی طبقه‌بندی می‌شوند. اعتبار در نظر گرفته شده برای این طرح‌ها ۱۲۰ میلیارد تومان بود که از این مبلغ، رقمی بالغ بر ۳۰ میلیارد تومان مربوط به هزینه‌های جاری است. یعنی ما می‌خواهیم یک کار عمرانی بکنیم، ولی در همان حین، بخش قابل توجه‌ای از بودجه ما جاری است که صرف مواردی همچون خرید آپارتمان برای مدیر پروژه و امثال آن می‌شود.

اقتصاد ایران: راهکارهای پیشنهادی شما برای بهبود تخصیص این اعتبارات در جهت کارآمد شدن مصرف در بودجه چیست؟

بودجه ۸۸ واجد شرایط اصلاحات لازم برای بهینه‌سازی الگوی مصرف در حوزه اعتبارات بودجه‌ای می‌باشد که این اصلاح در دو بخش قابل بررسی است: در زمینه راهکارهای کوتاه‌مدت، در واقع ما می‌توانیم از منظر بودجه انقباضی از بعد اعتبارات هزینه‌ای، یعنی

مدیریت بهینه منابع موجود اقدام نماییم. یعنی اگر ما بخشی از این اعتبارات را کسر کنیم، هیچ اتفاقی نمی‌افتد. چون در بودجه مصادیق زیادی از عدم صرفه‌جویی و عدم تخصیص کارا وجود دارد که ما می‌توانیم در کوتاه‌مدت این هزینه‌های زاید را حذف کنیم. راهکار دیگری راهکار میان‌مدت است. پایبندی به قوانین موجود، مانند قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که می‌تواند متضمن تخصیص کارآمد اعتبارات در این بخش باشد، می‌تواند در میان‌مدت مفید واقع شود.

متأسفانه در کشور ما جنبه‌های کارآمدی و شاخص‌های مرتبط با آن کنار گذاشته می‌شود و تنها جنبه‌هایی مدنظر قرار می‌گیرد. که هزینه‌های کشور را افزایش می‌دهند.

راهکار بلندمدت نیز در این زمینه، استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به مفهوم واقعی آن است. متأسفانه در کشور ما، تعریف درستی از بودجه‌ریزی عملیاتی صورت نگرفته و در واقع، به اشتباه آن را به مفهوم قیمت تمام‌شده تعریف می‌کنیم. در حالی که تعریف اولیه و درست بودجه‌ریزی عملیاتی، عبارت است از یک برنامه سالانه که اعتبارات دستگاه‌های اجرایی را بر اساس شاخص‌های عملکرد تعریف می‌کند. در حالت کلی، موارد لازم برای استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی عبارتند از: غربال کارهای زاید، تعریف شاخص‌های عملکردی، بازبینی برنامه راهبردی در دستگاه‌های اجرایی بر اساس نیازهای روز جامعه، تقویض اختیار به مدیران و ایجاد زمینه‌های قانونی ایجاد یک سیستم دقیق حسابداری قیمت تمام‌شده.

اقتصاد ایران: آیا اراده‌ای جدی برای اجرای فرایندهای فوق در دولت وجود دارد؟ مهمترین موانع موجود در این بحث چیست؟

در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی که جزو مأموریت‌های برنامه چهارم بود و توسط دولت قبلی تدوین شد، علیرغم نگرش‌های مختلف دو دولت، هر دو مأمور بودند که فرایند بودجه‌ریزی عملیاتی شود. بنابراین یک اراده سیاسی در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی در دولت وجود دارد. ولی یک مانع بزرگ به نام نفت بر سر کار است که باعث می‌شود ما اصلاً نیازی به تخصیص کارآمد اعتبارات نداشته باشیم.

علاوه بر موارد فوق، تفاوت در قوانین و نهادهای پشتیبان فرایند بودجه‌ریزی نیز دلیل دیگری برای عدم استقرار مناسب بودجه‌ریزی عملیاتی محسوب می‌شود. به عنوان مثال، قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه، هر دو از قوانین مهم ما برای تصویب بودجه در نظام مالی کشور هستند. قانون محاسبات عمومی که عمده‌تأ مبتنی بر اقتصاد برنامه‌ریزی بود در سال ۴۶ تصویب شد و طبیعی است که در چنین شرایطی، اقتصاد ما در حوزه مالی به سمت تمرکز - نظارت سنتی قدم به قدم - حرکت کند. ولی قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۵۱ تحت تأثیر اقتصاد

موانع اصلاح

به اعتقاد کارشناسان، اصلاح الگوی مصرف بهترین درمان برای دردهای اقتصادی جامعه است. امیدواریم درست به اجرا در آید.



تغییرات بنیادی لازم است
کازم دلخوش

رئیس فراکسیون تعاون مجلس

فرهنگ‌سازی، تغییر در نوع سازه‌ها، توجه ویژه به صنایع بسته‌بندی در صنایع تکمیلی و تبدیلی و صادرات اصولی از اهم موارد مؤثر در اصلاح الگوی مصرف در کشور است. کازم دلخوش، رئیس فراکسیون تعاون مجلس در گفت‌وگو با ماهنامه «اقتصاد ایران» گفت: «بر اساس دیدگاه‌های مقام معظم رهبری و تأکیدات ایشان بر قوانین و اسناد جامع از جمله سند چشم‌انداز ۲۰ ساله که سندی بالادستی است، سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی که به قانون تبدیل شده است و قانون برنامه توسعه و امثال آن، سامان‌دهی مصرف را در حوزه‌های مختلف اقتصادی کشور، می‌توان مورد پیگیری قرار داد.» وی افزود: به اعتقاد من این دیدگاه‌ها باید با پیگیری مواردی که گفته شد و همچنین هدفمند کردن یارانه‌ها در کمیسیون ویژه، ما را به نقطه‌ای برسد که بتوانیم تلاشی منطقی و اصولی را در راستای اصلاح ساختار الگوی مصرف داشته باشیم. عضو کمیسیون اقتصادی مجلس ادامه داد: در این میان، بحث‌های زیادی از جمله حامل‌های انرژی و اصلاح قیمت آنها و سامان‌دهی یارانه‌ها به عنوان مباحث کلیدی وجود دارد که باید به طوری جدی به آنها پرداخته شود. دلخوش تأکید کرد: آرد و نان هم از اقلام مهمی است که فرهنگ مصرف ما در ارتباط با آنها با سایر ملل جهان بسیار متفاوت است و پرت‌های بسیاری در آن وجود دارد. در حال حاضر، بیش از ۵۰ درصد نان مصرفی کشور به هدر می‌رود که این رقم بسیار بالایی است. وی گفت: این دیدگاه مصرف در کشور باید دستخوش تغییرات اساسی شود و لازمه آن این است که با رایج‌راهکارهای کارشناسی و کاربردی، موانع موجود از سر راه برداشته شود. دلخوش تصریح کرد: مهمترین مانع در بخش فرهنگ است و ما نیازمند تغییر فرهنگ مصرف در کشور هستیم.

وی افزود: نوع سازه‌های کشور نیز نیاز به کارشناسی و ایجاد تغییرات دارد که در این رابطه می‌توان به دو جداره کردن شیشه‌های منازل و جلوگیری از هدر

مصرف مردم است یا یارانه ناکارآمدی مدیریت کشور؟ یعنی با مدیریت می‌توان هزینه‌های تولید را کاهش داد که به تبع آن، پرداخت یارانه کمتری مورد نیاز خواهد بود. پس باید نوع نگاه را در مورد هدفمند کردن یارانه‌ها عوض کنیم، چراکه اگر نگاه به هدفمند کردن یارانه‌ها، میدان دادن به نظام قیمت‌ها برای تخصیص بهینه منابع باشد، دولت می‌تواند به آسانی به هدف خود برسد.

اقتصاد ایران: با توجه به گستردگی ابعاد دولت، توجه به مسایل مهم کشور با نگاهی اصلاح‌گرایانه به بحث مصرف چگونه است؟

در مورد ابعاد دولت، نوع نگاه و این که ببینیم اصلاً وظیفه دولت چیست، بسیار مهم است. در برخی موارد، بزرگ شدن ابعاد دولت ضرری نخواهد داشت. به عنوان مثال در مورد ترویج بهداشت و سلامت جامعه و یا آموزش، هر قدر توسط دولت هزینه صورت گیرد، این امر باعث بهبود جامعه و افزایش کارایی خواهد شد. برخی کارشناسان معتقدند در کشور ما بحث از خصوصی‌سازی بی‌معنی است، بلکه باید بخش خصوصی را تقویت کرد. برای مثال، شرکت‌هایی که در بورس واگذار شدند، در واقع در جهت دولتی‌تر شدن حرکت کردند. برای این موضوع بهتر است جلوه‌های کارکرد بخش خصوصی را یادتر کنیم. ولی تا زمانی که درآمد نفت در دست دولت است و از آنجایی که هر چه بیشتر هزینه کند بخش بیشتری از جامعه را در اختیار خود می‌گیرد، همواره دولت بزرگتر خواهد شد.

به نظر اینجانب تعیین تکلیف درآمدهای نفتی، تنها راه چاره‌ای است که به تقویت بخش خصوصی منجر خواهد شد. از سوی دیگر، خصوصی‌سازی باید از بهبود فضای کسب و کار در بیرون شروع شود تا بتواند به رشد و تعالی برسد.

اقتصاد ایران: متشکریم.

نظام بازار، بر اساس یک اقتصاد رقابتی شکل گرفت. حال مسأله اساسی اینجا است که دولت، بودجه را بر اساس قانون برنامه و بودجه تدوین می‌کند، ولی دیوان محاسبات بر اساس قانون محاسبات عمومی بر بودجه نظارت می‌کند که این امر منجر به عدم استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در کشور می‌شود.

بین سال‌های ۸۱ تا ۸۸ با اوج گرفتن درآمدهای نفتی ما، اعتبارات هزینه‌ای دولت حدود ۴ برابر شد و این زمانی رخ داد که یکی از اهداف برنامه‌های سوم و چهارم، کوچک‌سازی ابعاد دولت بود. یعنی زمانی که می‌خواستیم حجم دولت را کاهش دهیم، حضورمان ۴ برابر شد. دلیل این اتفاق هم افزایش درآمدهای نفتی است. پس به همین نسبت، هر چه درآمدهای نفتی کاهش یابد، احتمال این که ما به یک سری الزامات تخصیص کارآمد منابع برسیم زیادتر خواهد شد. حدود ۶۰ درصد منابع بودجه‌ای کشور، وابسته به درآمدهای نفتی بوده است و همچنین حدود ۳۵ درصد درآمدهای آن به شرکت‌های دولتی تعلق دارد که از این میزان نیز ۲۳ درصد هم مربوط به شرکت ملی نفت است.

اقتصاد ایران: نظر حضرتعالی در رابطه با اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها به عنوان زیرمجموعه‌ای از طرح تحول اقتصادی دولت و نقش آن در پروسه منطقی‌سازی مصرف چیست؟

در این که یارانه‌ها هزینه‌ای را به خزانه دولت تحمیل می‌کنند و باید اصلاح شوند تردیدی وجود ندارد. ولی این اقدام، مجموعه‌ای از سیاست‌ها را می‌طلبد. برخی کارشناسان، هدفمند کردن یارانه‌ها را به عنوان منبع درآمدی برای دولت در نظر گرفته بودند. یعنی هدف دولت را عمدتاً پُرکردن خزانه و جبران کاهش درآمدهای نفتی می‌دانستند. این نگاه کاملاً غلط است. زیرا در ابتدا بایستی مشخص شود که آیا یارانه‌ای که دولت پرداخت می‌کند، یارانه اضافه

