

بایدها و نبایدها

## بودجه خط مشی تعیین نکند



مصاحبه اختصاصی ماهنامه «اقتصاد ایران» با دکتر محمد قاسمی، مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

**اقتصاد ایران:** آقای دکتر! لطفاً به طور کلی، روند تدوین و تصویب بودجه در ایران تحلیل بفرمایید؟

نظام بودجه‌ریزی در ایران واجد مشکلات ساختاری است که این امر موجب می‌شود تا بودجه‌های سنواتی، صرف نظر از نگرش دولت‌های وقت نتوانند نقش خود را به عنوان ابزار مؤثر سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی ایفا کنند. اولین مشکل نظام بودجه‌ریزی کشور آن است که در تهیه و تنظیم بودجه، به جای محور قرار گرفتن وظایف و تکلیف دولت، وضعیت دستگاه‌های اجرایی محور قرار می‌گیرد. به جای این که ببینیم دولت چه وظایفی مثلاً در بخش آموزش و بهداشت و مانند اینها دارد و این وظایف با چه کیفیتی و چه قیمتی و به چه روشی قابل عرضه است، تمام توجه به این موضوع است که مثلاً وزارت بهداشت و درمان یا وزارت آموزش و پرورش به چه حجمی از اعتبارات نیاز دارند و به تناسب آن، دولت به سراغ تجهیز منابع مورد نیاز می‌رود. به همین دلیل در بودجه کشور، شاهد حاکمیت مسایل دستگاهی هستیم.

مشکل دوم، عدم توجه به ماهیت متفاوت منابع و مصارف دولت است. دولت‌ها هزینه‌های خود را صرف نظر از ماهیت آن از هر منبعی تأمین می‌کنند. مثلاً دولت تصمیم به افزایش حقوق کارکنان خود می‌گیرد و منبع انجام این کار را از درآمدهای نفت تأمین می‌کند. معمولاً این گونه هزینه‌ها پایدار است اما به این امر توجه نمی‌شود که آیا منابع در نظر گرفته شده برای تأمین مخارج پایدار است یا خیر؟ معمولاً دولت‌ها به دنبال شعارهایی که در انتخابات می‌دهند، برای محقق ساختن شعارهای خود به تأمین منابع می‌پردازند تا انتظارات را برآورده کنند. وجود درآمدهای نفتی موجب شده است تا با توجه به کاستی‌های نظام تصمیم‌گیری و شعارهای انتخاباتی که عمدتاً معطوف به مسایل کوتاه‌مدت است، عمده منابع حاصل از نفت صرف مخارج جاری دولت شود و دولت قید مؤثری برای تعیین سقف مخارج نداشته باشد.

مسئله سوم، غلبه گرایش‌های محلی و منطقه‌ای بر ملاحظات ملی است به همین دلیل از حیث اقتصاد کلان به نقش بودجه در تثبیت متغیرهای اقتصادی کلان توجهی نمی‌شود.

مسئله چهارم آن که به دلایل متعدد، بودجه کنونی نه همه منابع کشور را شامل می‌شود و نه همه مصارف را. شاهد این موضوع هم آن است که مثلاً مجلس در یک تبصره در سال ۸۷ سقف یارانه واردات بنزین را

۳ هزار میلیارد ریال تعیین می‌کند، اما ۲ برابر این رقم هزینه می‌شود.

در مجموع، بودجه‌ریزی در کشور در وضعیت کنونی نمی‌تواند به سه وظیفه اصلی خود یعنی برقراری انضباط مالی، تخصیص منابع، اولویت‌بندی منابع تخصیص یافته، به کاراترین شکل ممکن عمل نماید. در عمل دولت‌ها تعهدی در قبال حجم عظیمی از منابع که صرف می‌کنند نمی‌پذیرند و سندی که قابل بازخواست باشد ارایه نمی‌کنند. با این اوصاف، کاری که انجام می‌گیرد، بودجه‌ریزی نبوده و سندی هم که تدوین می‌شود سند بودجه نیست، بلکه حداکثر سیاه‌ای غیر دقیق از درآمدها و هزینه‌های دولت است.

**اقتصاد ایران:** برای بودجه سال جاری چه مسایلی را می‌توان در حوزه درآمدها و هزینه‌ها مطرح کرد؟

برای تنظیم بودجه ۸۸ علاوه بر مسایل مذکور، چند مسأله مهم دیگر هم وجود داشت. یکی، کاهش قیمت نفت خام است که اثر مستقیم بحران مالی بین‌المللی بر بودجه ایران محسوب می‌شود. آثار غیرمستقیم بحران مالی بر تنظیم بودجه، مانند کاهش سود شرکت‌ها و در نتیجه کاهش درآمدهای غیر نفتی دولت و بحث هدفمند کردن یارانه‌ها و ادامه اصرار دولت بر اعمال برخی تغییرات در ساختار بودجه از جمله مسایلی است که بودجه ۸۸ را پیچیده‌تر از سنوات قبل کرده بود.

با توجه به ملاحظات فوق، از حدود سه ماه قبل از تدوین بودجه، در راهبرد کلی برای بودجه وجود داشت. اول آن که فرض کنیم با شرایط جدیدی روبه‌رو نیستیم و با همان سیاست‌های گذشته بودجه را تنظیم کنیم. راهبرد دوم این بود که بپذیریم طبق برآوردها بیش از ۴۰ درصد از درآمدهای نفتی کشور نسبت به بودجه سال ۸۷ کاهش خواهد یافت و بر این اساس، بودجه‌ای را در چارچوب منابع واقعی و در دسترس تدوین کنیم که در بعضی از بخش‌ها ممکن بود انقباضی باشد.

آنچه که دولت در قالب لایحه بودجه به مجلس تقدیم کرد، نتیجه پذیرش راهبرد اول بود. نشانه این موضوع هم این بود که در لایحه پیشنهادی، اعتبارات هزینه‌ای دولت نسبت به پیش‌بینی عملکرد ۸۷ در حدود ۱۰ درصد، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (اعتبارات عمرانی) حدود ۴۰ درصد و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نیز حدود ۲۵ درصد افزایش داشته

است. این ارقام از لحاظ اسمی بدین معنی است که با یک بودجه انبساطی روبه‌رو هستیم. از سوی دیگر، با توجه به کاهش درآمدهای نفتی، دولت برای تأمین مالی هزینه‌های مذکور، حدود ۱۲ میلیارد دلار از موجودی حساب ذخیره ارزی را برداشت کرده بود. اقدام جدیدی نیز در بخش منابع ظاهر شده بود (مانند مالیات بر تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های خارجی بانک مرکزی که حدود ۳ هزار میلیارد ریال تعیین شده بود). همچنین برآورد شده بود که حدود ۵۵ هزار میلیارد ریال از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی به منابع بودجه عمومی واریز شود. نکته دیگر این است که دولت فرض را بر تصویب لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها گذاشته بود و ۸۵ هزار میلیارد ریال از این محل در بخش منابع پیش‌بینی کرده بود و با اتکا به همین فرض، حدود ۹۰ هزار میلیارد ریال نیز از هزینه‌ها (مربوط به واردات بنزین و نفت گاز و پرداخت یارانه به شرکت‌های تولیدی و عرضه‌کننده انرژی) را حذف کرده بود.

در بحث تأمین منابع چند نکته اساسی وجود داشت. در سال ۸۷ حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال درآمد از محل فروش سهام شرکت‌ها حاصل شده است. لذا رقم پیشنهادی دولت برای سال ۸۸ در حدود ۵ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است که این رقم، با در نظر گرفتن جمیع جوانب رقم بزرگی است. اشکال دیگر لایحه دولت در بخش درآمدها، مربوط به درآمدهای ناشی از هدفمند کردن یارانه‌ها است. همه منابع ناشی از هدفمندسازی وارد بودجه نشده بود و دولت فرض کرده بود که ۲۵ درصد از منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها (رقمی معادل ۸۵ هزار میلیارد ریال) وارد بودجه شود. در بخش هزینه‌ها، بحث اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری و بار مالی ناشی از آن و انتظاراتی که این قانون در رابطه با افزایش ۲۰ تا ۳۰ درصدی حقوق کارکنان دولت در سال ۸۸ به وجود آورده است، پاشنه آشیل بودجه ۸۸ محسوب می‌شود.

**اقتصاد ایران:** چه تغییراتی را مجلس در فرایند تصویب لایحه بودجه بر آن اعمال نموده است؟

تغییراتی را که مجلس در لایحه دولت اعمال کرد، می‌توان به دو دسته تقسیم نمود. دسته اول، تغییراتی

است که مجلس در ساختار لایحه داد. به عنوان مثال، تغییر نحوه حضور دستگاه‌های اجرایی در بودجه، رابطه مالی دولت و نفت و بحث هدفمند کردن یارانه‌ها از جمله این تغییرات است. مجلس، امسال نیز همچون سال گذشته بر این عقیده بود که تا وقتی قانون برنامه و بودجه و نیز قانون محاسبات عمومی و مانند اینها تغییر نکرده، حضور دستگاه‌های اجرایی در بودجه، تابع مقررات این دو قانون است.

دسته دوم، تغییراتی است که مجلس در ترکیب منابع و مصارف بودجه به وجود آورد. در قسمت منابع، مجلس منابع پیش‌بینی شده ناشی از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی را به میزان بیش از ۴ هزار میلیارد ریال بیش از آنچه دولت در نظر گرفته بود تصویب کرد. همچنین مجلس تصمیم گرفت بخشی از منابع داخلی شرکت نفت را به منابع عمومی تبدیل کند. در قسمت مصارف بودجه، علاوه بر افزایش ۸ هزار و ۵۰۰ میلیارد ریالی اعتبارات هزینه‌ای دولت ۱۸ هزار و ۲۰۰ میلیارد ریال اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای افزایش یافت و ۵۷ هزار میلیارد ریال هم به هزینه تملک دارایی‌های مالی افزوده شد.

قبل از تحلیل تغییرات مجلس شورای اسلامی، لازم به توضیح است که در مورد مواجهه مجلس با لایحه پیشنهادی دولت نیز دو رویکرد کلی وجود داشت. رویکرد اول این بود که با توجه به شرایط سیاسی کشور و نزدیکی به پایان دوره ریاست جمهوری، امکان رد کلیات بودجه دولت وجود ندارد. لذا پیشنهاد کارشناسان این بود که با توجه به اشکالات عمده در ساختار بودجه پیشنهادی مجلس، صرفاً ماده واحده بودجه و برخی از جداول کلان را متناسب با یک سری تصمیم‌گیری‌های اساسی (مانند نحوه قیمت‌گذاری برخی حامل‌های انرژی، میزان افزایش حقوق کارکنان دولت) تغییر داده و تصویب کند و وارد جزییات نشود و دولت موظف شود بر اساس تصمیمات مجلس، سند تفصیلی بودجه را تنظیم کرده و تا انتهای اردیبهشت به

مجلس ارایه کند.

رویکرد دوم این بود که مجلس خود اقدام به اصلاح لایحه بودجه کند که در نهایت نیز همین گونه شد. نکته جالب آن که مقامات دولتی در مواجهه با اشکالاتی که به کلیات بودجه وارد می‌شد، آن را قابل اصلاح توسط مجلس می‌دانستند، اما هنگامی که مجلس اقدام به این امر نمود، دولتمردان به آن انتقاد کردند.

**نتیجه‌گیری:** به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، بودجه ۸۸ با کسری مواجه خواهد بود. تحلیل شما از این موضوع چیست؟

منابع بودجه ۸۸ با برخی ریسک‌های جدی روبه‌رو است. اولین مورد، بحث فروش سهام است که اگر درآمدهای این بخش تحقق پیدا نکند، بخش عظیمی از هزینه‌های دولت، تأمین مالی نمی‌شود. ضمن این که در مورد بنزین، دولت موظف شده که بنزین تولید داخل را سهمیه‌بندی کرده و بنزین وارداتی را به نرخ آزاد بفروشد. این تصمیم باید از تاریخ اول فروردین ۸۸ به مرحله اجرا در می‌آید که تأخیر در اجرای آن، مقدمه پذیرش کسری بودجه است. همچنین موضوع واردات نفت و گاز در بودجه ۸۸ مسکوت مانده است. به علاوه در بودجه ۸۸ تکلیف شرکت ملی گاز و توانیر مشخص نشده است. در حقیقت بدون تجدید نظر جدی در میزان سهمیه‌ها یا قیمت‌های این کالاها و خدمات، هر فردی که از بنزین نفت گاز، برق یا گاز استفاده می‌کند، کنترل کسری، بودجه دولت حرکت می‌کند. علاوه بر این مسایل، مجموع هزینه‌های بودجه ۸ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از منابع بودجه بیشتر است و دولت موظف شده است که هنگام اجرای بودجه، این مقدار را از اعتبارات دستگاه‌ها کم کند که این خود می‌تواند تا حدی اجرای بودجه را سلیقه‌ای کند.

**نتیجه‌گیری:** راهکارهای شما برای اصلاح ساختار بودجه از حالت فعلی که عملاً بودجه به دولت جهت

می‌دهد چیست؟

در حال حاضر، نگاه دولت‌ها به منابع و مصارف در بودجه یک نگاه کلی است. در حالی که اگر قرار باشد مسایل موجود در کشور در عرضه نظام مالی و اداری را دسته‌بندی کرده و حل کنیم، باید نگاه ماهیتی به منابع و مصارف داشته باشیم. به عبارتی باید حوزه‌های حضور دولت را براساس ماهیت تفکیک نماییم. تا زمانی که دولت بتواند با استفاده از منابع حاصل از نفت هر کاری را - صرف نظر از ماهیت آن - انجام دهد، هزینه‌های دولت در حال گسترش خواهد بود.

علاوه بر این در چهار دهه اخیر در ایران، نظریه مدیریت عرضه کالاها و خدمات عمومی بر دولت مسلط بوده است. به این معنا که دولت به مدیریت تقاضا برای کالا یا خدمات عمومی توجه نمی‌کند و بیشتر به دنبال مدیریت عرضه است. در وضعیت کنونی، دولت‌ها بدون توجه به میزان تقاضا از طریق گسترش نظام اداری به عرضه کالا و خدمات عمومی پرداخته‌اند. بر همین اساس، همواره همه دولت‌ها از معضلات یکسانی رنج برده‌اند. چراکه آنچه بین دولت‌ها تفاوت ایجاد می‌کند وظایف آنها نیست، بلکه شیوه اجرای این وظایف است. زمانی می‌توانیم به اصلاح ساختار بودجه امیدوار باشیم که منطق مدیریت بخش عمومی کشور را عوض کنیم. برای تغییر مدیریت بخش عمومی، به سیاستمداران صاحب سبک در مدیریت بخش عمومی نیاز داریم.

**نتیجه‌گیری:** بحث قطع وابستگی به نفت مسأله‌ای است که همواره در کشور مطرح بوده است. اما به نظر می‌آید هنوز اقدام جدی در این خصوص صورت نگرفته است. به اعتقاد شما الان که درآمدهای نفتی کاهش یافته و جایگزینی برای آن نداریم، چه باید کرد؟

به اعتقاد من، تهدید کاهش درآمدهای نفتی را باید به فرصت تبدیل کرد. دولت هم این شعار را مطرح کرد اما در عمل به آن پایبند نماند. وابستگی به درآمدهای نفتی یکی از نشانه‌های بیماری بودجه‌ای کشور است. اگر ما وظایف دولت را براساس ماهیت منابع و مصارف طبقه‌بندی کنیم، نفت دو وظیفه عمده بر عهده دارد. اولاً نفت در کوتاه‌مدت می‌تواند بعضی از عدم تعادل‌ها را بر طرف کند و همزمان می‌تواند منابع حوزه برنامه‌های عمرانی کشور را تأمین مالی کند. البته برنامه‌های عمرانی با طرح عمرانی فرق می‌کند بسیاری از طرح‌های عمرانی، ادامه وظایف حاکمیتی دولت است و منابع آن باید از مالیات تأمین شود. بنابراین اگر منطقی که عرض کردم پذیرفته شود، معلوم می‌شود نفت باید در کجا مصرف شود و در کجا مصرف نشود. راه‌حل این موضوع، تجدید نظر در نظریه مدیریت بخش عمومی کشور است.

**نتیجه‌گیری:** متشکریم.

