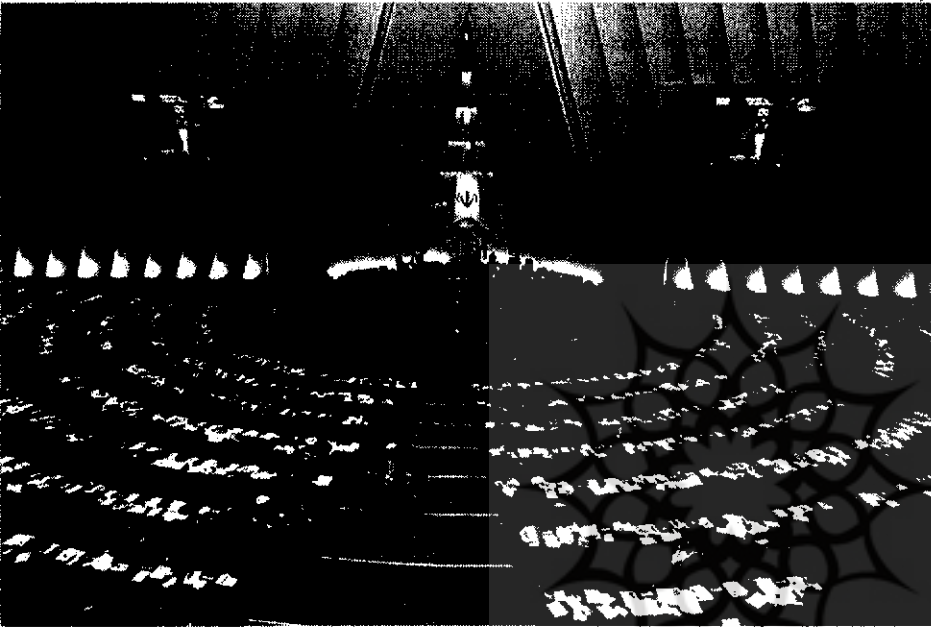


## افزایش حقوق از افزایش پول نفت



لایحه بودجه ۸۵ که اولین بودجه دولت نهم است در حالی به مجلس تقدیم شد که رئیس جمهور احمدی نژاد از عملیاتی شدن بودجه از ماهها قبل خبر داده بود و همه منتظر مشاهده بودجه عملیاتی بودند. از مهم ترین مسائلی که در تعریف بودجه عملیاتی می گنجد، شفاف بودن تصمیمات و نظارت مناسب برای اجرای آن است. از روش هایی که می تواند این اهداف را محقق کند ارزیابی قبل از اجرای سیاستها و برنامهها است. این ارزیابیها هم برای تصمیم گیرندگان مفید است و هم برای افکار عمومی. زیرا کارشناسان می توانند با این گونه ارزیابیها، زوایایی از تصمیمات را آشکار کنند که از دید بسیاری پنهان مانده و دانستن آن هم برای افکار عمومی و بعد نظارت آنان را افزایش می دهد و هم تصمیمات به صورت شفاف برای همگان مشخص خواهد شد.

در این مقاله در چارچوب یک ارزیابی، لایحه بودجه ۱۳۸۵ را بررسی و یک سری از مسایل موجود در آن را بازگو می کنیم. البته لازم به ذکر است که ارزیابی برنامهها نیاز به کارهای کارشناسی دقیق دارد و در حد یک مقاله نمی توان به تمامی مسایل آن پرداخت. اما به صورت جزئی و به منظور باز کردن باب بحث و گفتگو در این زمینه به ارزیابی مختصر بودجه می پردازیم.

### اهمیت ارزیابی سیاستها (برنامهها)

ارزیابی های سیاست گذاری از جمله مولفه هایی است که در کشورهای توسعه یافته بهای زیاد به آن می دهند. این مسئله از آن جا اهمیت پیدا می کند که هزینه ارزیابی سیاستگذاریها در حدود یک دهم هزینه های ایجاد شده توسط آن سیاستها است. اما اگر ارزیابی صورت نگیرد ممکن است سیاستها و

برنامههای اتخاذ شده هزینه ای بیش از منافع پیش بینی شده را به همراه داشته باشند یا با اجرای این سیاست را زیر سوال ببرند. ارزیابی سیاستها و برنامهها قبل از اجرای هزینه - فایده برنامههای احتمالی اخذ شده و جوانب مختلف هزینهها و منافع را بررسی می کند و نوع هزینهها و فایدهها را نشان می دهد. به طور مثال نشان می دهد که سیاست یا برنامه X برای کدام یک از اقشار و یا گروههای جامعه، منافع ایجاد می کند و یا به کدام گروه ضرر می رساند. در نهایت سیاست گذار با دیدن منافع و هزینهها پس از کار کارشناسی، تصمیم به تصویب یا عدم تصویب سیاست یا برنامه می گیرد.

اما در ایران به نظر می آید کمتر به این موضوع پرداخته شده است. به خصوص وقتی نقدی در مورد برنامه ای یا سیاستی نوشته می شود کمتر در چارچوب ارزیابی می گنجد.

### چارچوب ارزیابی قبل از اجرا

در چارچوب ارزیابی سیاست یا برنامه قبل از اجرا مراحل زیر عنوان می شود:

۱- تطبیق با قانون اساسی: در این قسمت کارشناسان به بررسی سیاست یا برنامهها با قانون اساسی می پردازند، و حتی باید نشان دهند که سیاست یا قانون وضع شده در جهت تکمیل مواردی از قانون اساسی بوده است.

۲- تطبیق با قوانین مصوب و مصوبهها: در این قسمت نیز باید سازگاری سیاست یا برنامه با قوانین و مصوبهها مشخص شود، که طبیعی است نباید با آنها مغایرت داشته باشد.

۳- بررسی فنی و اداری، مالی: در این بخش بررسی های فنی و تخصصی در مورد سیاستها و برنامههای مورد نظر انجام می شود، به این ترتیب که آیا برنامه در راستای اهدافش طرح ریزی شده

است یا خیر؟ مراحل اداری تصویب برنامه مذکور چیست؟ و از لحاظ مالی دارای چه شرایطی است؟ آیا منابع مالی اجازه طرح این برنامه و در نهایت اجرای آن را می‌دهد؟

۴- بررسی ابعاد اجتماعی: در این قسمت کارشناسان به بررسی ابعاد اجتماعی اجرای سیاست یا برنامه می‌پردازند. زیرا که هر سیاست یا برنامه‌ای در راستای منافع یک‌سری از افراد جامعه و به ضرر یک‌سری دیگر می‌باشد. بنابراین با بررسی ابعاد اجتماعی می‌توان به صورت شفاف گروه‌های آسیب‌پذیر و منتفع را شناسایی کرد و با اهداف اولیه در نظر گرفته شده سنجید. به علاوه در این قسمت، اوضاع اجتماعی کشور بعد از اجرای سیاست به طور کلان بررسی می‌شود.

## ارزیابی مختصر بودجه سال ۸۵

(۱) تطبیق با قانون اساسی:

به نظر می‌آید اختصاص درآمد ۲۶ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلاری از درآمدهای نفتی به بودجه دولت با اصل ۴۴ قانون اساسی مغایرت داشته باشد. زیرا این میزان برداشت موجب افزایش حجم دولت شده و موافقی برای حضور وسیع تر بخش خصوصی در کشور ایجاد می‌کند. اگر چه مجلس این سقف را کاهش داد اما در لایحه پیشنهادی این رقم در بند الف آمده است.

(۲) تطبیق با قوانین مصوب و مصوبه‌ها:

بنا به 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 تعریف، بودجه کل کشور شامل بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و بودجه سایر موسسه‌های مربوط می‌شود و موضوع را بر پذیرش پیشاپیش این مفهوم استوار می‌داند که کارکردها و عملیات اجرایی هر یک از این سه قسمت، خود به خود تعقیب سیاست‌ها و هدف‌های قانونی خواهد بود. همچنین برای کشورهایی که در اداره امور خود از برنامه‌ریزی‌های اقتصادی-

اجتماعی استفاده می‌کنند، نظام‌های بودجه‌ریزی معنا و مفهوم دیگری هم دارند. در این کشورها بودجه سالانه به عنوان پاره‌ای از برنامه توسعه، باید در مطابقت‌های عملیاتی، اعتباری و زمانی با برنامه‌های پیش‌بینی شده تنظیم و اجرا شود. بنا بر این انتظار می‌رود که سازماندهی برای اجرای این ماموریت و هدایت جریان‌های بودجه‌ای به سوی تحقق هدف‌های برنامه توسعه، از طریق ایجاد هماهنگی ساختاری در تبعیت بودجه از برنامه صورت گیرد.

در نظام برنامه ریزی ایران بر حسب قانون، بودجه‌های سنواتی دولت باید در هم پیوندی با برنامه توسعه ۵ ساله باشد. بنابراین لایحه بودجه ۸۵ الزام و قانوناً باید در چارچوب موازینی از باید‌ها و نبایدهایی که سند چشم‌انداز سیاست‌های کلی و احکام برنامه چهارم تعیین کرده است، تدوین، بررسی و تصویب شود. بنابراین باید رویکردها، راهبردها و خط‌مشی‌های اساسی این لایحه بودجه چه در ابعاد منابع، مصارف، توزیع، تخصیص، هدف‌گذاری، و نهادسازی مطابق با اسناد قانونی چشم‌انداز و برنامه چهارم باشد. اما در لایحه ۸۵ مواردی مشاهده می‌شود که در این راستا نیست.

موارد عدم پیروی لایحه بودجه ۸۵ از جهت‌گیری‌های چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه چهارم

در ماده ۲ قانون برنامه چهارم توسعه آمده است:



«دولت مکلف است سهم اعتبارات هزینه‌ای (جاری) تامین شده از محل درآمدهای غیر نفتی را به گونه‌ای افزایش دهد که تا پایان برنامه چهارم اعتبارات هزینه‌های دولت به طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیر نفتی تامین گردد.» اما در لایحه بودجه رشد درآمدهای مالیاتی ۲۷ درصد و رشد اعتبارات جاری ۴۸ درصد در نظر گرفته شده است. این مسئله یعنی این که دولت نهم نه تنها طبق ماده ۲ برنامه چهارم، وابستگی بیشتر مصارف جاری به مالیات‌ها را رعایت نکرده بلکه سهم اعتبارات هزینه‌ای به نسبت هزینه‌های عمرانی افزایش یافته است که به نظر می‌آید در راستای جهت‌گیری اساسی برنامه چهارم (و ماده ۲ ذکر شده در بالا) نیست.

در این جا ذکر این نکته نیز ضروری به نظر می‌آید که درست است که پیش‌بینی‌های درآمدهای مالیاتی در لایحه ۸۵ افزایش یافته و هزینه‌های عمرانی هم افزایش یافته اما همان طور که بسیاری از کارشناسان و نمایندگان مجلس مطرح نموده‌اند، افزایش هزینه‌های عمرانی باید از کاهش هزینه‌های جاری تامین شود که در لایحه بودجه ۸۵ این مسئله رعایت نشده است.

حسب منطق و موازین برنامه چهارم برای شکل‌دهی دولت کارآمد و دور شدن از چارچوب‌های بودجه نفتی و دولت رانتی چگونگی برخورداری از منابع حاصل از فروش نفت در جدول شماره ۸ قانون برنامه به شرح ذیل آورده شده است: با توجه به این ارقام، میزان ارز برای لایحه بودجه ۱۳۸۵ باید حدود ۵/۱۴ میلیارد دلار باشد، در حالی که دولت در لایحه با بهره‌گیری از ۳۶ میلیارد و ۵۰۰ میلیون دلار از این سرمایه، در جهت عکس سیاست‌های برنامه‌های چهارم گام برداشته است.

همچنین افزایش استفاده از منابع نفتی با لحاظ کردن افزایش سهم جاری در بودجه ۸۵ در مغایرت با این بند از سیاست‌های کلی است. و گویی دولت نهم فارغ از سیاست‌های بالا دستی، از قبیل سیاست‌های کلی، چشم‌انداز و برنامه چهارم، موارد مذکور را در بودجه طرح کرده که این مسئله به بی‌ثباتی‌های قانون‌گذاری دامن می‌زند.

همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس

شورای اسلامی، ضمن مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ با رقم مربوط به اهداف کمی قانون چهارم توسعه، در گزارشی از لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور، میزان منابع و مصارف عمومی دولت را حدود ۵۳/۶ درصد بیش از هدف برنامه اعلام کرده است.

این مرکز هم چنین تصریح کرد علاوه بر منابع و مصارف عمومی دولت میزان درآمدهای مالیاتی و مبلغ بودجه ناشی از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیز به ترتیب ۱۰/۵ و ۱۳/۴ درصد بیش از هدف برنامه چهارم برآورد شده است.

این گزارش در ادامه خاطر نشان می‌کند که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ رقم واگذاری دارایی‌های مالی بیشترین انحراف از برنامه را داشته به گونه‌ای که بیش از ۲/۶ برابر هدف برنامه چهارم تعیین شده است که این رشد ناشی از برداشت موجودی حساب ذخیره ارزی است. از سوی دیگر استفاده از اوراق مشارکت برای تامین مالی نیز ۵۲/۷ درصد بیش از هدف برنامه چهارم می‌باشد.

دفتر مطالعات برنامه و بودجه در بخش دیگری از گزارش خود می‌افزاید: همچنین مقایسه اهداف مالی دولت در بخش مصارف عمومی قانون برنامه چهارم با لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که اعتبارات هزینه‌ای در بودجه سال آینده ۶۸/۹ درصد بیش از هدف برنامه چهارم خواهد بود و در همین حال حجم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی بودجه نیز به ترتیب ۳۷ و ۵/۸ درصد کمی بیش از هدف برنامه چهارم برآورد شده است.

بنابراین از لحاظ بررسی‌های ارزیابی بودجه نیز مشاهده می‌شود که مواردی از بودجه (که ذکر قسمتی از آن در حوصله این مقاله می‌گنجد) با سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب در تناقض است و نمی‌تواند به عنوان ابزارهای اجرایی برنامه‌های توسعه باشد.

### ۳) بررسی فنی باداری و مالی:

تولت در حالی نفت ۳۹ دلاری را در بودجه ۸۵ گنجانده که اغلب اقتصاددانان بر این نکته اذعان دارند که نباید تحت تاثیر قیمت‌های فعلی نفت برای آینده برنامه‌ریزی کرد. زیرا بازار نفت در جهان به شکلی است که قیمت‌های نفتی نوسان زیادی دارند. البته تجزیه نیز این نکته را تاکید می‌کند. برخی از بازارها به این شکل هستند که در آنها قیمت‌ها حالت چسبندگی دارند اما در بازار نفت وضع به این شکل نیست. همچنان که در گمانه زنی‌هایی که برخی از کارشناسان مسایل نفتی در مورد قیمت نفت

داشته‌اند، قیمت نفت را در سال آینده پایین تر از ۴۰ دلار نیز پیش بینی کرده‌اند.

به هر صورت بدیهی به نظر می‌آید در بازاری که قیمت‌های در آن بسیار نوسان می‌کنند نباید قیمت‌های فعلی را مبنای تصمیم گیری گذاشت. همان طور که در سال‌های پیش مبنای تصمیم‌گیری قیمت پایین تر از سطح قیمت‌های آن موقع بود. (میانگین درآمد تامین شده بودجه از طریق درآمدهای نفتی در طول اجرای برنامه سوم و در زمان دولت خاتمی ۱۶ میلیارد بود.)

بنابراین به نظر می‌آید دولت با مشکلی جدی در این زمینه مواجه شود. زیرا عدم تحقق درآمدهای پیش بینی شده می‌تواند اقتصاد و جامعه ایران را دچار بحران نماید و دولت را با کسری بودجه شدیدی روبرو سازد.

### ۴) بررسی ابعاد اجتماعی:

افزایش سهم نسبی اعتبارات جاری نه تنها با قوانین تصویب شده در تناقض است بلکه موجب ایجاد مسائلی در کشور می‌شود. مصارف جاری دولت به سه گروه عمده تقسیم می‌شوند. مراکز و بنگاه‌های تولیدی در اختیار دولت، مراکز خدماتی در اختیار دولت و حقوق کارکنان دولت.

در بودجه ۸۵ شاهد رشد مصارف جاری هستیم که البته به نظر می‌آید در دو جهت عمده مراکز خدماتی و حقوق و پاداش کارکنان تجلی یافته است. در مورد اولی یعنی افزایش بی سابقه برخی از مراکز خدماتی در اختیار دولت در حالی که کشور نیاز به تولید هرچه بیشتر و سرمایه گذاری مولد دارد و نهادهای کشور باید در جهت تشویق تولید باشند تا بتوان در مسیر توسعه قدم برداشت رشد زیاد بودجه این گونه نهادها چندان مناسب به نظر نمی‌آید و منجر به افزایش بخش‌های خدماتی بدون افزایش همگام با بخش‌های تولیدی خواهد بود. ایران در شرایط حاضر نیز اختلاف معناداری در زمینه تولید دارد، چه برسد به این که در جهت افزایش اعتبارات مراکز خدماتی گام برداشته شود.

همچنین چون قسمت اعظمی از مصارف دولت به پرداخت حقوق و مزایا به کارکنان دولت اختصاص دارد افزایش اعتبارات هزینه‌ای در جهت افزایش حقوق و مزایای کارکنان شاید در نگاه اول فعالیتی مثبت به نظر آید و بسیاری فکر کنند که این کار در جهت کمک به کارکنان محترم و زحمت‌کش باشد اما این موضوع از دو جهت قابل بحث و بررسی است: اول این که دولت با اتکالی به نفت ۳۹ دلاری

اقدام به افزایش حقوق کارکنانش می‌کند. و از آن جایی که حقوق و مزایا در ایران حالت چسبندگی دارد اگر یک بار حقوق بالا رود و یا مزایایی برای کارکنان در نظر گرفته شود دیگر نمی‌توان آن را حذف کرد. زیرا این کار انتظارات کارکنان را بالا برده و آنان این حقوق و مزایا را حقوق مسلم خود دانسته و برای آن برنامه ریزی می‌کنند. حال که دولت حقوق کارکنان را به درآمدهای نفتی وابسته می‌کند با نوسان در بازار نفت جهانی - که محتمل هم به نظر می‌آید - دیگر قادر به پرداخت تعهدات خود به کارکنان نمی‌باشد و این مسئله نارضایتی عمومی را بر جای خواهد گذاشت. نارضایتی عمومی کارکنان دولت که جمعیت زیادی را شامل می‌شود برای کشور می‌تواند پیامدهای خطرناکی داشته باشد و حتی مشروعیت آنرا زیر سوال ببرد.

در ضمن قسمت زیادی از مزایای پرداختی به کارکنان، هنگام عید نوروز می‌باشد. بارها شاهد این بوده‌ایم که افزایش مزایای کارکنان در این مواقع که در رسانه‌ها هم انعکاس زیادی پیدا می‌کند انتظار تورمی را همراه داشته که این مسئله در نهایت موجب افزایش تورم می‌شود و بر هیچ کسی پوشیده نیست که قربانیان اصلی تورم کسی جز همان گروه کارکنان و کارگران نیستند. بنابراین مشاهده می‌کنیم که افزایش حقوق و دستمزد که ریشه آن افزایش قیمت‌های نفت است هم برای نظام و هم برای مردم به خصوص کارکنان، هزینه‌های سنگینی را در پی خواهد داشت.

### جمع بندی

همان طور که مشاهده شد لایحه بودجه ۸۵ که اولین بودجه دولت نهم می‌باشد، در چارچوب ارزیابی‌های قبل از اجرای سیاست یا برنامه قابل نقد است. در این مقاله نقدهایی به این لایحه آورده شده که اگر در ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای توسعه یافته الزام به ارزیابی قبل از اجرا در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها وجود داشت کارشناسان می‌توانستند موارد دقیق‌تری از مسائل را در مورد بودجه نمایان سازند که این امر هم می‌توانست به تصمیم‌گیرندگان (دولت و مجلس) کمک نماید و هم بعد نظارتی بودجه (از طریق مردم، رسانه‌ها و مراکز نظارتی) را بهبود بخشد که یکی از مهم ترین مسائل در بودجه عملیاتی شفاف بودن تصمیمات بودجه و نظارت قوی بر اجرای آن است.