بودجه 86؛ دیرهنگام، نیازمند واقعی شدن

صاحب‏نظران تغییر و تحولات سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی را دلیل تقدیم دیر هنگام می‏دانند بودجه 86؛ دیر هنگام،نیازمند واقعی شدن

تدوین و تصویب بودجه سال 1386 این روزها مهمترین‏ دستورکار دو قوه مجریه و مقننه کشور است.بر اساس‏ روال سال‏های گذشته لایحه پیشنهادی بودجه معمولا در نیمه دوم آذرماه برای بررسی به مجلس تقدیم می‏شد، اما به نظر می‏رسد بودجه سال آینده در روزهای نخست‏ بهمن‏ماه به دست نمایندگان مجلس برسد.

تقدیم دیر هنگام بودجه سال آینده،که به گمان‏ صاحب‏نظران با تغییرات و تحولات در سازمان مدیریت‏ و برنامه‏ریزی بی‏ارتباط نیست،برخی هم‏فکران‏ اقتصادی دولت در مجلس را به منتقد تبدیل کرده است، به طوری که مرتضی تمدن،عضو فراکسیون‏ اصول‏گرایان مجلس شورای اسلامی می‏گوید: «متاسفانه امسال تدوین بودجه بسیار دیر شده است به‏ طوری که ما هنوز جزییات مربوط به تصویب کلیات‏ بودجه را هم به طور رسمی نداریم.چیزی هم که به عنوان‏ کلیات بودجه تدوین شده است به گمان من کلیات‏ بودجه با تعریف مشخص آن نیست،بلکه فرمت(شکل) بودجه را تعریف کرده‏اند.»

به گفته این عضور کمیسیون برنامه و بودجه،همسویی‏ دولت و مجلس البته مشکلات ناشی از دیرکرد بودجه‏ را برطرف می‏کند.او می‏گوید:"مجلس حامی دولت‏ است و مشکلات دولت را درک می‏کند،اما امیدواریم‏ بودجه حد اکثر تا هفته اول بهمن‏ماه به دست ما برسد."

بر اساس اظهارنظرهای غیررسمی،بودجه امسال با سقف 200 میلیارد دلار تقدیم مجلس می‏شود.مرتضی‏ تمدن در پاسخ به اینکه آیا سقف بودجه را به طور رسمی‏ به مجلس اعلام کرده‏اند یا خیر می‏گوید:"من رقم بودجه‏ را مثل شما بر اساس شنیده‏ها می‏دانم اما هنوز هیچ‏کس‏ سقف بودجه را به طور رسمی نمی‏داند."

او توضیح می‏دهد:اگر دولت لایحه بودجه را تا هفته‏ اول بهمن‏ماه تهیه کند و به مجلس بفرستد ممکن است‏ با کمی صرفه‏جویی در زمان بتوان آن را تا قبل از سال‏ جدید تصویب کرد؛اما اگر دیرتر ارسال کند عملا بودجه‏ سال آینده در ماه دوم سال آینده تصویب می‏شود."

تمدن یادآوری می‏کند که غیبت معاونان کلیدی‏ سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی مهمترین عامل در تدوین‏ دیرهنگام سند دخل و خرج دولت است.

با این وجود سخنگوی شورای نگهبان قانون اساسی‏ به تازگی اعلام کرده است که این شورا در زمان بررسی‏ لایحه بودجه 1386 کل کشور،بندهای لایحه مذکور را همزمان با تصویب مورد به مورد آن توسط نمایندگان‏ ملت بررسی خواهد کرد تا بودجه زودتر تصویب شود.

عباسعلی کدخدایی می‏گوید:"زمان‏بندی خاصی‏ برای ارائه بودجه در نظر گرفته نشده و تنها عرف‏ سال‏های گذشته بوده که تا پایان آذرماه و یا قبل از آن این‏ کار صورت گیرد."

به گفته او بر اساس قانون در صورت لزوم دولت‏ می‏تواند یک دوازدهم بودجه علی الحساب‏ برداشت نماید تا پس از تصویب کل میزان بودجه در اختیار قرار گیرد.

در همین حال پرویزی داوودی،معاون اول رئیس‏ جمهوری،به همراه تعدادی از اعضای کابینه تاکنون‏ چندین جلسه مشترک با برخی نمایندگان همچون‏ محمد رضا باهنر،احمد توکلی،الیاس نادران و...درباره‏ لایحه بودجه قبل از نهایی‏شدن آن در دولت داشته است.

محمد رضا باهنر نایب رئیس مجلس از بررسی‏ اولویت‏ها و الزامات لایحه بودجه 86 در جلسات‏ خصوصی مشترک دولت و مجلس خبر داده است.به‏ گفته باهنر مجلس برای رسیدگی به وضعیت بودجه سال‏ آینده و تصویب آن حد اقل به 60 روز زمان نیاز دارد.به‏ این ترتیب اگر به گفته برخی نمایندگان مجلس،لایحه‏ بودجه در نیمه اول بهمن‏ماه به مجلس ارایه شود،تا پایان‏ سال امکان بررسی و رای‏گیری درباره آن وجود ندارد. به همین دلیل است که رییس مجلس به تازگی اعلام کرده‏ است که اگر لایحه بودجه دیر به دست نمایندگان برسد، بودجه سال 86 به صورت یک دوازدهم بسته می‏شود. در صورت بسته شدن بودجه با روش یک دوازدهم، بودجه یک ماه دولت بر اساس سقف بودجه دوازده ماه‏ تخصیص می‏یابد.

بر اساس آئین‏نامه داخلی مجلس،پس از ارائه لایحه‏ بودجه از سوی دولت،نمایندگان ده روز برای مطرح‏ کردن پیشنهادات خود فرصت دارند.علاوه بر این‏ نمایندگان مجلس ده روز فرصت رسیدگی به لایحه در کمیسیون‏های تخصصی،پانزده روز فرصت رسیدگی‏ به لایحه در کمیسیون تلفیق،سه روز زمان چاپ لایحه، پانزده‏روز فرصت رسیدگی به آن در صحن علنی مجلس‏ و ده روز زمان رفت و برگشت لایحه به شورای نگهبان‏ را در اختیار خواهند داشت.

با احتساب هفده روز تعطیلی رسمی مجلس همزمان با موعد بررسی لایحه بودجه،در مجموع بررسی بودجه سال‏ آینده،پس از ارایه به مجلس،به هشتاد روز زمان نیازمند است.

برخی از صاحب‏نظران نیز بررسی بودجه سال 86 پس‏ از آغاز سال جدید را غیرقابل اجتناب می‏دانند.نایب‏ رئیس کمیسیون برنامه،بودجه و محاسبات مجلس‏ می‏گوید:"اگر لایحه بودجه سال 86 در مهلت مقرر(پایان‏ دی‏ماه)توسط دولت به مجلس ارائه نشود،بر اساس‏ آئین‏نامه‏های داخلی،تصویب‏نهایی این لایحه در صحن علنی به سال آینده موکول می‏شود."

در بودجه سال آینده که بر مبنای رشد اقتصادی‏ 7 درصدی و قیمت پایه نفت بر مبنای 40 تا 45 دلار تدوین خواهد شد؛مهم‏ترین اولولیت‏ها کاهش کسری‏ بودجه،کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی،ایجاد 2/1 میلیون شغل،مهار تورم و کنترلل نقدینگی است.

بر اساس هدف‏های برنامه چهارم توسعه،نرخ بیکاری‏ باید تا پایان برنامه تک رقمی شود.برای تحقق این هدف‏ باید2/1 میلیون شغل در سال آینده ایجاد شود.از سوی‏ دیگر برای کاهش تورم باید مولفه‏ها ومتغیرهای مؤثر بر سطح عمومی قیمت‏ها کنترل شوند.یکی از مهمترین‏ این متغیرها کسری بودجه است.همچنین در لایحه‏ بودجه سال 86 کل کشور،دولت اجرای 10 تبصره ویژه‏ را همراه با ده سیاست کلی پیشنهادکرده است.

یارانه‏ها،اشتغال،مسکن اصلاحات اداری،پژوهش، بهداشت و درمان،اصل 44 قانون اساسی،کاهش تلفات‏ جاده‏ها،وضعیت نان و بیمه همگانی ده موضوعی است‏ که دولت برای بر طرف شدن آن در بودجه پیشنهاداتی ارایه کرده است.

بر این اساس تبصره‏های جدید و ویژه‏ای در لایحه بودجه‏ سال 86 کل کشور برای حل این معضلات گنجانده شده که‏ در صورت اجماع بر روی آن‏ها در هیات دولت برای‏ تصویب نهایی به مجلس خواهند رفت.این در حالی است‏ که مشکلات اصلی اقتصاد کشور در قالب سند چشم‏انداز بیست ساله پیش‏بینی شده و در برنامه چهارم توسعه برای‏ رفع آن‏ها راهکارهای اجرایی پیشنهاد شده است.

در همین حال سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی به‏ درخواست پرویز داوودی معاون اول رئیس جمهوری‏ بخش‏هایی از 10 تبصره ویژه لایحه بودجه سال 86 را بازنگری و اصلاح کرده است.

تبصره 13 تنها تبصره ویژه و جامع قانون بودجه سال‏ جاری است که به منظور مهیا شدن تمهیدات لازم برای‏ قطع تدریجی یارانه بنزین تدوین شده است.به طوری‏ که برخی آمارها نشان می‏دهد دولت سالانه تا 40 میلیارد دلار یارانه می‏پردازد که تقریبا یک چهارم تولید ناخالص ملی است.

تمدن تاکید می‏کند:"دولت باید در بودجه سال آینده‏ اجرای تبصره 13 بودجه را در دستور کار خود قرار دهد و در بودجه سال 86 این تبصره را که برنامه‏ای پنج ساله‏ است،به طور عملیاتی تنظیم کند."

به گفته تمدن،نمایندگان مجلسی نگران هستند که در بودجه 86 هم موضوع یارانه‏ها حل نشود،بودجه عملیاتی‏ تحقق پیدا نکند یا همچنان مجبور باشیم مبالغ هنگفتی را صرف واردات بنزین بکنیم.

او توضیح می‏دهد:"متاسفانه بودجه ما اکنون مثل شتر مرغ شده است؛یعنی نه بودجه عملیاتی است،نه همان‏ بودجه سنتی که قبلا می‏بستیم. الان 86 جداول‏ عوض شده است؛و ردیف پروژه‏ها جا به جا شده است؛به‏ طوری که ما اصلا برخی از ردیف‏ها را گم کرده‏ایم.در فصول،تعریف‏های جدیدی صورت گرفته است.برخی‏ از ردیف‏های تملک دارایی بوده،الان جاری شده و بررسی را اندکی مشکل کرده است."

تمدن ادامه می‏دهد:ما اگر بودجه غیرمتکی به نفت‏ می‏خواهیم باید اول بودجه عملیاتی را تدوین کنیم،یعنی‏ بودجه‏ای که می‏بندیم واقعی باشد.بسیاری از هزینه‏های‏ ما واقعا این عدد و رقم‏هایی که در بودجه پیش‏بینی‏ می‏شود،نیست.بودجه باید بر مبنای عملکرد بسته شود."

او می‏گوید:"وقتی که درآمدهای نفتی به هردلیلی افزایش‏ پیدا می‏کند ما هم باید در برنامه‏ها تغییراتی ایجاد کنیم،اما روش تجدیدنظر باید طوری باشد که مشکلات ناشی از افزایش قیمت نفت مثل بیماری هلندی در ایجاد نکند."

به گفته او ما باید پول نفت را برای کاهش وابستگی به‏ نفت به کار ببریم و از نفت علیه نفت استفاده کنیم.به این‏ معنا که در حساب ذخیره ارزی یا با هر ساز و کار دیگری‏ مازاد درآمد نفت را باید صرف سرمایه‏گذاری کنیم که الزاما هم این سرمایه‏گذاری نباید از سوی دولت انجام بشود.

با وجود آنکه کمتر از 25 درصد منابع حساب ذخیره‏ ارزی به متقاضیان سرمایه‏گذاری در بخش خصوصی‏ اختصاص داده شده است،مرتضی تمدن معتقد است:" آن مکانیزمی که در حساب ذخیره ارزی پیش‏بنی شده‏ است که حد اکثر 50 درصد از منابع حساب را می‏توان‏ در اختیار بخش خصوصی قرار داد الان دیگر با این‏ اتفاقاتی که در بازار جهانی نفت افتاده جواب نمی‏دهد."

گروهی از نمایندگان مجلس طرحی را برای برداشت‏ از حساب ذخیره ارزی تهیه کرده‏اند که در صورت‏ تصویب آن،برداشت بخش خصوصی از حساب ذخیره‏ ارزی‏"تا سقف 50"درصد"به‏"حد اقل 50 درصد"تغییر می‏کند.تمدن از این طرح دفاع می‏کند،اگرچه می‏گوید که تحقق بودجه بدون نفت در شرایط کنونی غیرممکن‏ است:"برداشت‏های ما از حساب ذخیره و به عبارت دیگر میزان اتکای بودجه به نفت سیر صعودی داشته و اصلا نمی‏توان گفت که سیرش نزولی بوده است."به گفته او وابستگی بودجه سال 85 به نفت در حدود 80 درصد است، اما اگر در خوش‏بینانه‏ترین حالت وابستگی مملکت به‏ نفت 70 درصد هم باشد بسیار خطرناک است.

تمدن: متاسفانه بودجه ما اکنون‏ مثل شتر مرغ شده است؛ یعنی نه بودجه عملیاتی‏ است،نه همان بودجه‏ سنتی که قبلا می‏بستیم

تمدن توضیخ می‏دهد:"بر اساس پیش‏بینی‏های ما در مجلس طی سال 86 دولت مایل است حد اقل حدود 17 میلیارد دلالر از حساب ذخیره ارزی وارد بودجه‏ عمومی دولت شود که البته بر اساس تجربه در طول سال‏ هم لوایح دیگری برای برداشت از حساب ارائه خواهد شد."در سال جاری بدون احتساب برداشت 5/2 میلیارد دلاری متمم بودجه 85 در حدود 5/14 میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی برداشت شده است.

به گفته او،با توجه به چشم‏انداز جهانی قیمت نفت،که‏ رو به کاهش است،مصارف ارزی بودجه سال آینده‏ نسبت به بودجه سال جاری باید کاهش یابد.در این‏ صورت قیمت هربشکه نفت در بودجه 86 باید کمتر از 40 دلار منظور شود.قیمت هربشکه نفت درسال جاری‏ در حدود 45 دلار است،اما به گفته برخی کارشناسان، در نظر گرفتن نفت 35 دلاری در بودجه سال آینده ایران‏ نیز با توجه به چشم‏اندازهای بین المللی،پرخطر است. مرتضی تمدن پیش‏بینی می‏کند که نمایندگان مجلس، قیمت هربشکه نفت در بودجه سال آینده را بین 35 تا حد اکثر 40 دلار تصویب کنند.اگرچه دو طرح یکم‏ میلیارد دلاری مجلس برای استفاده از منابع حساب‏ ذخیره ارزی برای هزینه‏های جاری بخش بهداشت و درمان و صنعت برق به تازگی تصویب شده است،اما تمدن می‏گوید:"مجلس در زمینه هزینه کردن پول نفت‏ از دولت بسیار محتاطتراست."

در همین حال،رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس با انتقاد از سنتی بودن نظام بودجه‏ریزی کشور می‏گوید:به‏ نظر می‏رسد لایحه بودجه سال 86 نیز همچون سال‏های‏ گذشته به صورت سنتی بسته شود.

محمد شاهی عربلو با تاکید بر اینکه بودجه سال 86 با یک بودجه عملیاتی فاصله زیادی دارد،می‏گوید:با توجه‏ به کلیات لایحه بودجه 86 که در جلسه هیات وزیران به‏ تصویب رسیده است،متاسفانه در لایحه بودجه سال‏ آینده تحول چندانی به وقوع نخواهد پیوست."

وی با تاکید بر در نظر گرفتن چهار اولویت اساسی‏ برای بودجه آن را این‏گونه فهرست می‏کند؛جلوگیری‏ از افزایش هزینه‏های جاری دولت،خودداری از برداشت‏ حساب ذخیره ارزی بیش از سقف پیش‏بینی شده در برنامه،جلوگیری از شروع پروژه‏های جدید و شفاف‏ کردن بودجه شرکت‏ها و هدف‏مند کردن یارانه‏ها و توضیح می‏دهد:"گرچه بودجه سال 86 با بودجه عملیاتی‏ ده‏ها قدم فاصله دارد،اما در صورت لحاظ کردن این‏ چهار اولویت در بودجه سال 86 می‏توانیم یک گام به‏ سوی عملیاتی کردن بودجه برداریم."

رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس،جلوگیری از شروع پروژه‏های جدید را دیگر اولویت بودجه سال 86 می‏داند:"باید بودجه‏های عمرانی به جای اجرای‏ پروژه‏های جدید برای تکمیل پروژه‏های نیمه تمام‏ اختصاص یابد؛به طوری که هم‏اکنون در حدود 10 هزار پروژه عمرانی نیمه تمام در کشور وجود دارد."

به گفته او شفاف کردن بودجه شرکت‏ها و هدف‏مند کردن یارانه‏ها نیز از دیگر پیشنهادهای مورد نظر در بودجه سال 86 است.