

ملاحظات در ضوابط قانون بودجه سال ۱۳۸۷ (موضوع انضباط مالی)

زیور حاتمی‌زاده*

قانون بودجه سال ۱۳۸۷ از لحاظ ظاهری و محتوایی تفاوتهای فراوانی با قوانین بودجه سالهای گذشته دارد. ضوابط مربوط به آن نیز نشان دهنده آن است که دولت در سال جاری اقدامات مهمی را در جریان خواهد داشت که با توجه به ماهیت این اقدامات، در صورت اجرایی شدن می‌توانیم تا پایان سال شاهد آثار مثبت آن در اقتصاد کشور باشیم. هر چند که بخش قابل توجهی از احکام ضوابط بودجه هر ساله از طریق دستگاههای دولتی نادیده گرفته می‌شود، به نظر می‌رسد در صورت برقراری ضمانتهای اجرایی لازم، بتوان در سال جاری بودجه منضبط‌تری را تجربه نمود.

شایان ذکر است هر ساله در قوانین بودجه و ضوابط مربوط به آن، احکامی به منظور برقراری انضباط مالی به تصویب می‌رسید که از ضمانت اجرایی برخوردار نبود و می‌توان گفت صرفاً به‌عنوان شعار بودجه مطرح می‌گردید و به تبع آن ابزارهایی که بتوان این احکام را به اجرا رساند، به‌عنوان یک الزام در اختیار دستگاهها قرار نمی‌گرفت. به این دلیل شاهد آن بودیم که با افزایش دامنه بی‌انضباطی در دستگاههای دولتی و افزایش بودجه جهت تأمین هزینه این بی‌انضباطی‌ها، اصلاح بودجه و ارائه متمم‌های مکرر اجتناب‌ناپذیر می‌گردید. این تغییرات به گونه‌ای بود که عوارض منفی بیش از آثار مثبت آن در اقتصاد نمود پیدا می‌کرد. در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ دولت می‌توانست عوامل بی‌انضباطی مالی را به نحو مطلوب شناسایی و محدود نمایند، با این حال قدمهای مختصری نیز که در ضوابط اجرای بودجه برداشته شده است می‌تواند تا حدودی این معضل را محدود سازد و با گسترش دامنه آن در بودجه سالهای آینده می‌توان شاهد چشم‌انداز مثبتی از بهبود شاخصهای مالی و بودجه‌ای و به تبع آن شاخصهای کلان اقتصادی باشیم.

به هر حال در ضوابط اجرای بودجه، الزامات صرفه‌جویی و بهبود انضباط مالی در اولویت نخست دولت مدنظر قرار گرفته است. جزئیات سیاستهای مالی مدنظر دولت که در قالب سیاستهای

* کارشناس ارشد علوم اقتصادی و معاون مدیر کل دفتر تحقیقات و سیاستهای مالی

مالی انقباضی قابل تفسیر می‌باشد، طی بندهای مشخصی در ضوابط اجرای بودجه پیش‌بینی شده است که شامل این رویکردها می‌باشد:

۱- ساماندهی مبادله موافقتنامه بین دستگاههای دولتی و معاونت برنامه‌ریزی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) از جمله موارد مدنظر ضوابط بودجه سال جاری می‌باشد. یکی از دلایل اصلی به تعویق افتادن اجرای برنامه‌ها و فعالیتها در دستگاههای دولتی به خصوص در نیمه اول سال، نبود توجه کافی به شیوه تنظیم و زمان‌بندی مبادله موافقتنامه‌ها بوده است. به‌طوری‌که این مشکل موجب می‌شد که تخصیص اعتبارات عمدتاً در نیمه دوم سال صورت بگیرد. این موضوع، اجرای فعالیتهای عمرانی و پیشرفت آن را به خصوص در مناطق سردسیر کشور، با موانع عدیده‌ای مواجه می‌ساخت، ضمن آن که با افزایش سرعت تخصیص اعتبار در اواخر سال و فرصت زمانی محدود جهت انجام فعالیتهای عمرانی و ساخت و ساز، ائتلاف منابع و حیف و میل به بیشترین میزان خود می‌رسید. از سوی دیگر عملکرد تبادل موافقتنامه‌ها به گونه‌ای بوده که در سه ماهه اول سال عملاً بودجه به دستگاهها تخصیص داده نمی‌شد و این امر همان‌طوری که گفته شد وظایف دستگاهها به ویژه دستگاههای مجری طرحهای عمرانی را با کندی قابل توجهی مواجه می‌ساخت.

در ضوابط بودجه سال ۱۳۸۷، ساختار جدیدی برای مبادله موافقتنامه در نظر گرفته شده و مقرر گردیده است دستگاهها تا پایان فروردین موافقتنامه مبادله را به دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری ارسال کنند و در عین حال پرداخت هرگونه وجه توسط خزانه برای تخصیص اعتبار (به جز تخصیص مرحله اول) منوط به ارائه موافقتنامه شده است. در صورت جدیت در اجرای این شیوه تا حدودی ضمن تسریع در تأمین نقدینگی دستگاهها، سرعت عمل دستگاهها در انجام وظایف سازمانی‌شان نیز بیشتر خواهد شد و در عین حال این موضوع به ارتقاء کارایی مخارج دولت نیز خواهد انجامید.

۲- با توجه به نارساییهای نظام بودجه‌ریزی کشور، هر ساله دستگاههای دولتی در پایان سال مالی با کمبود منابع مواجه می‌شدند و برای رفع این کاستی پیشنهادها و درخواستهای متعددی در قالب تأمین اعتبار به دولت ارائه می‌شد. نزدیک ۲۰ درصد از پیشنهادهای مربوط به کمیسیون اقتصادی دولت عمدتاً شامل این موارد می‌گردید. برای این منظور متمم‌های بودجه و یا اصلاحیه‌های بودجه به خصوص در پایان سال به تصویب می‌رسید. این شیوه به دستگاهها این نوید را می‌داد که با وجود هزینه کرد اعتبارات مصوب و هرگونه ناکارایی در این زمینه می‌توانند با ارائه پیشنهادها و ضمن چانه‌زنی، کمبودهای مالی دستگاه خود را پوشش دهند. برای رفع این معضل طی بند (۴) قانون بودجه ۱۳۸۷ مقرر گردید دولت به هیچ وجه امکان افزایش ارقام اعتبارات هزینه‌ای مصوب را نخواهد داشت. در ضوابط بودجه نیز چنین پیش‌بینی شده که اعتبارات هزینه‌ای دستگاهها صرفاً معادل رقمی است که در موافقتنامه و ردیفهای بودجه‌ای درج شده است.

رویکرد مذکور چنانچه به عنوان یک الزام قانونی مورد تمکین دستگاهها قرار گیرد، می تواند نظم مالی دولت را ارتقاء بخشد، ضمن آن که موضوع صرفه جویی در دستگاههای دولتی را قابل اجرا می سازد.

۳- با عنایت به تعیین سقف تخصیص بودجه در سال ۱۳۸۷ که معادل ۷۰ درصد و ۸۰ درصد بودجه سال ۱۳۸۶ به ترتیب برای اعتبارات سرمایه ای و هزینه ای مدنظر قرار گرفته و بر این اساس دستگاهها مکلف به تنظیم موافقتنامه شده اند، این محدودیت نیز می تواند هزینه کرد وجوه مالی را در سال جاری ضابطه مند سازد. دستگاهها ضمن توجه به این محدودیت، می بایست از مخارج غیرضروری صرف نظر کنند تا بتوانند تا پایان سال مصارف ضروری و مدنظر دستگاه را به میزان سقف تعیین شده تأمین نمایند.

رویکرد دیگری که مدنظر قرار گرفته تعیین اولویت اتمام ۳۰ طرح یا پروژه مهم برای هر یک از دستگاههای دولتی است. این طرحها می بایست تا پایان سال ۱۳۸۷ به اتمام برسند و از لحاظ تخصیص اعتبار نیز در اولویت قرار گرفته اند. البته بعضاً به صورت غیررسمی اعلام می شود که تعداد طرحهای نیمه تمام از صدها مورد بیشتر است، هر چند با توجه به تمهیدات پیش بینی شده می توان امیدوار بود که بخشی از طرحهای نیمه تمام در سال جاری به اتمام برسد. با توجه به اینکه طرحهای مربوط به سفرهای مقام معظم رهبری و ریاست جمهوری در اولویت قرار گرفته است، از این منظر نیز می توان این تمهیدات را گامی در راستای به ثمر رساندن اهداف سفرهای استانی مقامات مدنظر قرار داد.

۴- ساماندهی پرداخت یارانه ها و از جمله یارانه های مربوط به کارکنان دولت از نکات مورد توجه قانون برنامه چهارم بوده که در این سه سال فرصت اجرا پیدا نکرده است. در سال جاری دولت با عزم راسخ در صدد اجرای برنامه مذکور بود و این امر در ضوابط بودجه نیز مورد پیش بینی قرار گرفت اما با مصوبه جدید باز هم اجرای آن به تعویق افتاد. یادآوری می شود که در ضوابط بودجه مقرر شده بود کمک هزینه روزانه غذا، کمک هزینه مهد کودک و ایاب و ذهاب، به طور مستقیم به کارکنان دولتی پرداخت شود و سقف مشخصی نیز برای این اقلام تعریف شده بود. همچنین در راستای شفاف سازی یارانه سوخت و رفع تبعیض قیمت سوخت خودروهای دولتی با بقیه خودروها مقرر گردید تعیین سقف اعتبار برای بنزین مصرفی دستگاهها به قیمت تمام شده باشد. با توجه به رقم بالای نرخ مذکور، دستگاههای دولتی برای استفاده بهینه از خودروهای دولتی و جلوگیری از تحمیل بار مالی لازم است چاره ای اساسی بیاندیشند.

موضوع دیگری که در ارتباط با بهینه سازی مصرف هزینه های مرتبط با یارانه ها و تأمین رفاه و کنترل بر آنها مدنظر قرار گرفته آن است که کمیته امداد و سازمان بهزیستی می بایست مستمری ماهیانه قابل پرداخت را بر اساس کد ملی به تأیید ذی حساب دستگاه مربوط برسانند ضمن آنکه

پرداخت نیز به ضوابط تعیین شده در دستورالعمل ارجاع شده است. اجرای صحیح این سیاست می‌تواند شناسایی اقشار آسیب پذیر جامعه را تسهیل و هدفمندسازی یارانه‌ها را عملیاتی سازد.

۵- علاوه بر موارد یاد شده، رویکردهای دیگری نیز با هدف برقراری انضباط مالی و ایجاد صرفه‌جویی مدنظر دولت قرار گرفته است که از آن جمله می‌توان به جمع‌آوری خطوط تلفن همراه در اختیار مدیران، محدودسازی هزینه‌های همایش‌ها و چاپ نشریات تخصصی، کاهش متوسط حقوق معلمان حق‌التدریس آموزش و پرورش در تهران و کلان شهرها اشاره کرد که دولت با هدف محدودسازی پرداخت هزینه‌ها قرار است به مورد اجرا بگذارد.