

یادداشت

گسترش صدا و پاسخگویی از طریق فرآیند بودجه‌ریزی

[وحید محمودی]

بودجه، سند مالی یکساله دولت است که حاوی درآمدها و مخارج پیش‌بینی شده برای آن سال است. اصولاً تهیه بودجه به چه منظوری صورت می‌گیرد. لابد دولت برنامه یکساله‌ای قاعدتاً برنامه یکساله به عنوان یک برنامه کوتاه مدت برشی از برنامه پنج ساله توسعه کشور

است که دقیقاً باید بر آن مبنای تهیه شود. چگونگی تنظیم لایحه بودجه آزمون عملی تعهد دولت به قانون برنامه چهارم توسعه ملی است. بر اساس ماده ۱۳۸ قانون برنامه چهارم، دولت موظف به تغییر نظام بودجه‌ریزی از وضعیت موجود به روش هدفمند و عملیاتی و به صورت قیمت تمام شده خدمات شده است. تخصیص بودجه نیز بر اساس عملکرد و نتایج صورت می‌گیرد. در روش بودجه‌ریزی عملیاتی، نتایج محور پرداخت قرار می‌گیرد. بدیهی است که نتایج باید معطوف به هدف و مفاد برنامه عملیاتی باشد که خود باید برگرفته از قانون برنامه چهارم توسعه کشور باشد.

با این مقدمه، سوالی که مطرح است این است که فرآیند تدوین، اجرا و ارزیابی بودجه چقدر مردم‌سالارانه و مشارکتی است؟ آنچه مسلم است فرآیند بودجه در کشورهای توسعه‌نیافته یک فرآیند چانه‌زنی است و از بی‌صدایی برخوردار است. جدایی (تکروی دولت) صداها را خاموش و سری بودن موجب شدن پاسخگویی می‌شود که این دو اثر موجب باز شدن سوء استفاده از قدرت می‌گردد که قربانیان آن معمولاً افشار آسیب‌پذیر در جامعه هستند.

سیستم سنتی بودجه‌ریزی که با ویژگی جدایی و سری بودن شناخته شده است به طور ذاتی با حکومت مطلوب که صدادر بودن و پاسخگویی از پیش شرط‌های آن است در تعارض است. اگر حکومتی مترصد ارتقای صدا و پاسخگویی است، فرآیند بودجه‌ریزی باید به عنوان هدف اولیه برای تغییر در نظر گرفته شود، به گونه‌ای که ترجیحات همه گروه‌ها در بودجه منعکس شود و از طریق نهاد های مربوطه پیگیری و صیانت شوند.

البته این عمل ساده نخواهد بود، چرا که علاقه‌مندان این سیستم که از عملکرد سنتی آن بهره‌مند می‌شوند روی بقای آن پافشاری می‌کنند. تصمیمات دولت در قالب بودجه می‌تواند منافع برخی گروه‌ها را در معرض خطر قرار دهد و به نفع گروه‌های دیگری تمام شود. به طور مثال، وقتی دولت می‌خواهد وصولی درآمد را بالا ببرد با گزینه‌های متعددی برای این کار روبه‌رو است که هر کدام از آنها الگوی متفاوت توزیع مالیات را در پی خواهد داشت. حسب اینکه کدام گزینه انتخاب شود، تعدادی از گروه‌ها بیش از بقیه قربانی خواهند شد.

به طور مشابه، وقتی دولت می‌خواهد سیاست کسری بودجه را به کار ببرد، بسته به الگوی انتخابی دولت برای تخصیص مزایای مالی، توزیع ثروت میان مردم متفاوت خواهد بود. به طور مثال، شواهد نشان می‌دهد که سیاست تورمی برای تأمین مالی کسری بودجه، گروه‌های فقیر را با خسارت بیشتری مواجه خواهد ساخت.

ممکن است گفته شود که مواجهه تقابلی گروه‌های مختلف جوهره فرآیند بودجه‌ریزی است، اما اینکه این تعارض به نفع چه کسی تمام شود بستگی به این دارد که صدای چه کسی بلندتر است. عموماً افراد فقیر و حاشیه‌ای جامعه هیچ صدای مستقیمی ندارند.

دولت‌ها می‌توانند با مشارکت دادن مردم در فرآیند تهیه، اجرا و ارزیابی بودجه به تقویت صدای آنها بپردازند. مثال قابل ذکر در این مورد بودجه شهری در پرو تو برزیل است. در یک حرکت انقلابی توسط اولیویو (oliveiro) در سال ۱۹۸۹ از آن سال تاکنون بودجه شهری با دخالت تمامی مردم تهیه می‌شود.

اگر چه به صورت قانونی امور تعریف و تصویب بودجه هنوز به عهده شهرداری است، اما در عمل یک ساختار نهادی سه لایه‌ای به مشارکت در تعیین جزئیات بودجه می‌پردازد. پایین‌ترین لایه از تعدادی از گروه‌های جامعه که وظیفه آنها اجازه به شهروندان برای بیان ترجیحاتشان است تشکیل شده

که به گروه موضوعی و ناحیه‌ای تقسیم می‌شوند. گروه‌های موضوعی ترجیحات را در مورد تخصیص منابع به بخش‌های شخصی نظیر حمل و نقل، آموزش، بهداشت، رفاه اجتماعی و ... استخراج می‌کنند.

گروه‌های ناحیه‌ای به تلفیق و مرتب‌سازی نظرات شهروندان در مورد کارهایی که باید برای توسعه همه جانبه در منطقه‌ای مشخص انجام شود، می‌پردازند. وقتی ترجیحات مشخص شد به لایه دوم می‌روند. مشاوران به وظیفه حساس مرتب‌سازی تقاضاهای متنوع که توسط گروه‌های قبلی مطرح شده می‌پردازند و پیشنهاد برای تخصیص سرمایه را به عهده دارند. این مرحله بزرگ‌کنمای تعارض است که با مشارکت فقرا در تمامی فرآیند و انتخاب مشاورانی که به آنها اطمینان می‌دهند که منافع آنها قربانی نخواهد شد، آغاز می‌شود.

در حقیقت، مشاوران یک سیستم وزنی را به کار می‌بندند که اولویت را به پروژه‌های مبتنی بر فقر می‌دهد. نتایج خود گویای موفقیت اجرایی چنین فرآیندی است. هنگامی که طرح در ۱۹۸۹ آغاز شد، شهر در موقعیت مالی مخاطره‌آمیزی قرار داشت که ناشی از فشار صنعت زبایی، هجوم روستاییان از مناطق روستایی و مشکلات مالی ناشی از بدهی‌های دولتی و فرارهای مالیاتی گسترده بود. علیرغم تمامی این موانع طی سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۶ تعداد خانوارهایی که به سیستم آبرسانی مجهز شدند، از ۸۰ درصد به ۹۸ درصد رسید و نیز میزان دسترسی به تسهیلات فاضلاب دو برابر شد و تعداد کودکانی که در مدارس عمومی ثبت نام کردند نیز دو برابر شد.

این مثال بیانگر این است که فقرا باید به صاحبان قدرت بفهمانند که فرآیند بودجه‌ریزی چگونه زندگی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. تجربه‌های عملی آنها موثرتر از آمارهای عربیان محققان حرفه‌ای خواهد بود. البته این به معنای خدشه وارد کردن به آمارها نیست، بلکه تجربیات واقعی زندگی می‌توانند به تکمیل و اثربخشی آمارها کمک کنند.

اگرچه فرآیند افزایش اختیار و قدرت مردم فرآیندی کند است، اما می‌تواند با اقدام‌های مناسب اجتماعی شتاب گیرد. سه پیش‌شرط ضروری به عنوان اصول این اقدام‌ها قابل ذکر است: شفافیت، مشارکت و دانش. اهمیت شفافیت از این جهت است که مردم را در مورد اینکه چه کسی مسئول چه چیزی است، توانا می‌سازد. مشارکت این فرصت را به مردم می‌دهد که صاحبان فرآیند بودجه‌گذاری را خود تعیین کنند. اگر مشارکت در سطوح مختلف بودجه‌ریزی انجام گیرد، به مردم این توان را خواهد داد تا با مقایسه نتایج و اهداف بیان شده با نظارت خود مسئولان را پاسخگو نگه دارند. دانش قدرت است. بدیهی است اگر مردم مفاهیم بودجه را نفهمند، نتوانند به محتوای بودجه تأثیر گذار باشند. مضایق نتوانند تصمیم‌گیران بودجه را نسبت به محتوا و نحوه اجرای آن پاسخگو نگه دارند. وظیفه رسانه‌ها و نهادهای مدنی در این راستا وظیفه خطیری است. این دو نهاد باید در تولید و انتشار دانش بودجه به زبان مردم فعال باشند و به تحلیل (اعم از تحلیل ساختار و تحلیل اثر) و آموزش بپردازند، به گونه‌ای که مردم مجهز به سلاخی بشوند تا بتوانند تصمیم‌گیران بودجه را پاسخگو نگه دارند.

اصول و مبانی تحقق این مهم توسط موسساتی نظیر نهاد اتحادیه اروپا، نهاد OECD و نیز صندوق بین‌المللی پول (IMF) شکل داده است. یک مورد ذات اهمیت تکدهای IMF در مورد اقدامات لازم برای شفافیت مالی است که رهنمودهای عملی و دقیق در مورد برقراری چارچوب مالی شفاف، سالم و پایدار به منظور سیاست‌های مالی را در اختیار قرار می‌دهد. کدها به منظور اهداف زیر طراحی شده‌اند: الف- نقش‌ها و مسئولیت‌ها در درون دولت باید واضح باشد. ب- اطلاعات اقدام‌های دولت باید به عموم داده شود. ج- تهیه، اجرا و گزارش بودجه باید در یک فرآیند باز انجام گیرد. د- دسترسی اطلاعات مالی باید توسط نهادهای مستقل مورد مو شکافی قرار گیرد.

به طور خلاصه، اینکه چه اقدام‌هایی برای گسترش صدا (دادخواهی) و پاسخگویی در فرآیند بودجه باید صورت گیرد، در زمینه صدا سه طبقه بندی تحلیلی قابل شناسایی است: صدا در مرحله آشکار شدن ترجیحات، صدا در تحلیل تعارضات و صدا در مرحله ارزیابی اثر. به‌منظور سه شرط پاسخگویی (شفافیت، مشارکت و دانش) باید در فرآیند بودجه‌ریزی تأمین شود. در این راستا، ضروری است که نهادهای مدنی که وظیفه صیانت از حقوق گروه‌ها را به عهده دارند، بتوانند در سطح ملی در فرآیند بودجه‌ریزی مشارکت داشته باشند و صدای مردم را نمایندگی کنند. بدیهی است این حضور و نقش آفرینی نهادهای مدنی به معنی غصب قدرت نمایندگان مجلس نیست.

آنها به عنوان یک نیروی تعدیل‌کننده، قدرت نمایندگان و مقامات دولتی عمل می‌کنند تا آنها را نسبت به الزامات وظیفه‌ای خویش یادآور شوند. بودجه حیات خلوط دولت‌ها نیست و باید با مشارکت نهادهای مدنی، بخش خصوصی و تعاونی و مردم تدوین گردد.

هر سیستمی قادر است ورودی‌ها یا درون‌داده‌ها را بگیرد و طی عملیات روشنی خروجی‌ها یا برون‌داده‌هایی داشته باشد و با بازخوری که از فرآیند کار خود می‌گیرد، می‌تواند نواقص خود را بر طرف کند و به سمت بهبود برود. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی ایران، دولت موظف شده است به جای بودجه‌مرسوم در سالیان گذشته، بودجه سالانه عملیاتی تهیه کند. از آنجا که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با سازمان برنامه و بودجه سابق توانسته بود برجسته‌ترین کارشناسان اقتصادی و بودجه‌ریزی را گرد هم آورد، چرا در برنامه‌های توسعه توجه به تهیه بودجه عملیاتی نشد و امروز باوری کارآمدن دولت‌نهم، درگیر این شده‌ایم که بودجه عملیاتی تهیه شود یا نه؟ در واقع می‌خواهم بگویم که‌ای کاش در طول آن ۳۰ سال برنامه‌پنج‌ساله توسعه، دولت موظف به تهیه و تدوین بودجه عملیاتی می‌شد و از فرصت‌ها بهتر استفاده می‌کردیم؟

سوال شمایک سوال مهم و کلیدی است. به‌هرحال دیر باز باید رهبران حاکمیت کشورمان بنشینند و از سردرد باشفایت، صراحت و صداقت به این اشکال بزرگ توجه بکنند و برایش راه‌حل پیدا کنند. از دید من، بودجه یک ساختار، کارکرد و بازو دارد که ساختار بودجه متأثر از ریشه قبل از خودش است. تأثیرپذیری بودجه از وضع قبل از خودش، خیلی مهم است. به‌هرحال چگونگی قواعدنهادی در یک کشور، چگونگی رابطه قوای سه‌گانه حاکمیت با همدیگر، چگونگی نقش دولت و وزرا، چگونگی نقش دولت مرکزی، چگونگی نقش مدیران استانی، چگونگی نظارت نمایندگان بر بودجه، چگونگی تقسیم کار بین سازمان مدیریت و دیوان محاسبات در ارزشیابی بودجه و تداخل گسترده بین نهادهای حاکمیت، از نکات بسیار مهم و قابل توجه هستند. اگر در کشوری بین قوای مختلف حاکمیت یعنی قوه مجریه، مقننه و قضاییه، یک چیدمان منظم و تقسیم کار منظمی داشته باشیم و تعامل‌های مدنی، معلوم و مشخصی داشته باشیم، در گام بعد می‌توانیم انتظار داشته باشیم که این نوع چیدمان، در بودجه هم تأثیر بگذارد و بودجه کشور به‌طریق شفافیت سوچ داده شود. به تعبیری بودجه، آینه رفتار و کردار اجرای مختلف حاکمیت است، این نیست که ما از نظر تکنیکی در تهیه بودجه اشکال داشته باشیم ولی کارشناسان سازمان برنامه‌باز به‌ای که داشتند تا توان حل آن باشند. کارشناسان به راحتی می‌توانند این نوع مشکلات تکنیکی را برطرف کنند اما قبل از تهیه بودجه باید چگونگی تقسیم کار قدری سه‌گانه و چیدمان منظم و انضباط حاکمیت برای اجرای یک برنامه معلوم باشد. بنابراین مشکل ما عمدتاً برون‌زا است تا درون‌زا و در داخل سازمان برنامه. از این جهت اول باید حاکمیت، تکلیف خودش را معین کند. برای روشن شدن بحث، مثالی می‌زنم. الان قانون شوراها و شهر و روستا به اجرا درآمده است و شوراها را برپا کرده‌ایم. اما آیا تغییر در رفتار و کردار مجلس شورای اسلامی و دولت مشاهده می‌شود؟ یعنی اینکه اگر قرار است شوراها و شهر و روستا باشند باید تقسیم قدرت و منابع را داشته باشیم و مثلاً باید بگویم تصمیم‌گیری در مورد قلات پروژه به عهده شورای شهر است و مجلس شورای اسلامی، در باره پروژه‌ها و راهبردهای ملی تصمیم‌گیری کند. وقتی این تصمیم‌بندی وظایف صورت بگیرد یک استاندارد و مسوولان آن استان و اعضای شوراها می‌توانند در مورد پروژه‌های استان و شهرستان‌های آن تصمیم‌گیری کنند و دولت هم نسبت به راهبردهای ملی و کلان اقدام کند. اما اگر بتوانیم مجلس و دولت را به تصمیم‌گیری در مورد راهبردهای کلان سوق دهیم، کارشناسان سازمان برنامه می‌توانند ساختار بودجه‌ای را تدوین کنند که پاسخگویی این درخواست دولت و مجلس باشد. چون این ساختارها اصلاح نشده است، مجلس شورای اسلامی در زمان تصویب بودجه در مورد پروژه‌های ریز و درشت و راهبردی و خالت می‌کند. این نوع مدل‌ها مجلس هم فرض‌نوعی قواعدبازاری را شکل می‌دهد. بودجه‌ای هم که متناسب با این اوضاع تهیه می‌شود همه را خسته می‌کند و موجب عدم کارایی در کشور ایجاد کرد.

ویژگی بودجه عملیاتی این است که هزینه تمام‌شده هر عملیاتی و پروژه در زمان تهیه بودجه برای سال بعد مشخص می‌شود. با تهیه چنین بودجه‌ای، تخصیص بودجه به شکل شفاف و روشنی قابل تحقق است. چرا در برنامه‌های قبلی توسعه به بودجه‌ریزی عملیاتی توجه نشد و کارشناسان و بودجه‌ریزان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درصدد برنمی‌آمدند که بودجه‌ریزی عملیاتی را در کشور رواج دهند؟

در قانون برنامه پنج‌ساله اول و سوم توسعه، اصلاحاتی در حد خودش در ارتباط با ساختار بودجه و کارکردهای آن صورت گرفت. اما آن توجه‌شماره بودجه موضوع مهم‌تری معطوف نمی‌گرم. می‌گویم اول حاکمیت و قوای سه‌گانه باید در خدمت خودشان را معلوم کنند. این نوع مدل‌ها مجلس درست‌شود و تقسیم قدرت و منابع بین سطح ملی و استانی معین گردد. در گام بعد سازمان برنامه می‌آید از این نوع چگونگی چیدمان حاکمیت تصویری می‌گیرد و بودجه‌ریزی تهیه می‌کند. به‌هرحال بودجه‌ما اشکال دارد ولی توافقی تصویر و عکس منظمی از رفتار حاکمیت گرفته نشود، ما نمی‌توانیم بودجه عملیاتی داشته باشیم.

بودجه عملیاتی جزو مباحث ابتدایی اقتصاد و بودجه‌ریزی است. اگر سازمان برنامه با اتکا به توان کارشناسی و تخصصی خود از اوایل برنامه پنج‌ساله اول توسعه، بودجه‌ریزی عملیاتی را در دستور کار قرار می‌داد، به صورتی فرهنگ‌سازی لازم اتفاق می‌افتاد و حاکمیت به سمت منظم شدن و انضام در کارها سوق داده می‌شد و نه اینکه تأکید بر این نوع بودجه‌ریزی در برنامه چهارم توسعه باید و الا آن هم دولت به تهیه چنین بودجه‌ای باور ندارد. آیا حداقل، سازمان برنامه می‌توانست پیشنهادی در این زمینه داشته باشد؟ با تجربه ما این نوع بودجه را پیشنهاد دادیم و در برنامه چهارم توسعه آمده است. اعضای بالاترین مقام رسمی کشور را برای اجرای برنامه چهارم توسعه گرفتیم ولی الان این برنامه اجرایی می‌شود. در واقع در قدم اول، حاکمیت باید منظم باشد و بعد ما از رفتار حاکمیت عکس بگیریم و

برای آن بودجه تهیه کنیم. اگر آن عکس زیبا و منظم بود، باید الزام بودجه مناسبی هم داشته باشیم ولی وقتی آن عکس، زشت است، بودجه روشنی هم نخواهیم داشت. آیا سازمان برنامه به عنوان یک سازمان فرابخشی نمی‌توانست حاکمیت را متقاعد کند که بودجه عملیاتی داشته باشیم و از این طریق تخصیص منابع به شکل بهینه صورت بگیرد؟

این تلاش‌ها وجود داشته است. در برنامه دوم و سوم توسعه مباحثی مطرح شده بود که ارقام بودجه به شکل ریز و عملیاتی بیاید. به‌هرحال، تهیه و تدوین بودجه عملیاتی در برنامه چهارم توسعه به عهده دولت گذاشته شده است ولی الان اجرا نمی‌شود. نکته اساسی اجرای این روش بودجه‌ریزی است و اگر نه تأثیر زیادی برای زیان گفتن و زیبا نوشتن داریم. در زمان تدوین برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه دیدیم که خیلی دیر شده، به همین دلیل نزد مقام معظم رهبری رفتم و از ایشان خواستیم تکلیف روشن شود. مطابق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که به امضای ایشان رسید، دولت به اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف موظف شد. در همین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گفته شد: «تلاش برای قطع اتکالی هزینه جاری به نفت». به‌هرحال کار وقتی که کل حاکمیت این موضوع را رعایت نکند نمی‌شود بودجه عملیاتی تهیه کرد.

روشن شدن چگونگی قواعدنهادی و تقسیم وظایف دقیق قوا و دستگاه‌های حاکمیتی، کار بسیار پیچیده‌ای است و به راحتی امکانپذیر نیست. پس می‌توان گفت که تهیه بودجه عملیاتی، به سادگی صورت نمی‌پذیرد؟ در مدت ۵۰-۶۰ سال اخیر، اصلاحاتی در بودجه‌ریزی انجام شد ولی چون این اصلاحات روینایی بود مشکلات بودجه پایدار و شاید عمیق‌تر هم شده است. به‌خاطر اینکه فرآیند اصلاحی و تصمیم‌سازی خودمان را در این قضیه اصلاح نکردیم. من گفتم اصلاح بودجه دو شرط بیرونی و درونی دارد. شرط بیرونی، شرط کلیدی است و تا این حوزه اصلاح نشود، انتظار نداشته باشید با تغییر شکل و تکنیک‌های بودجه، بشود بودجه را به معنای واقعی اصلاح کرد. این بحث مهمی است بنابراین در برنامه چهارم توسعه گفته شده که کشور در آستانه قرن ۲۱ است و می‌خواهد در منطقه از نظر تولید ناخالص داخلی و فناوری اول باشد. در رویکردهای سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور هم آمده که ما می‌خواهیم مردم‌سالاری، دموکراسی، نظم و انضباط داشته باشیم. به‌هرحال، این مردم‌سالاری یعنی اینکه قدرت، بین تهران و استان‌ها توزیع بشود و باز بین استان‌ها و شهرستان‌ها توزیع شود. ما باید تکنیک قوا (و نه استقلال قوا) را منظمه شدن قوا و سپس کارآمد قوا را داشته باشیم. شهر کارآمد قوایی اینک قوای کشور مانند یک تیم کارآمد شوند. هر تلاشی که در این زمینه‌ها انجام شود، اثر مثبت خودش را بر ساختار بودجه و تکنیک‌های اصلاحی آن خواهد گذاشت. وقتی که دستور حاکمیت یعنی منشور توزیع قدرت حاکمیت در سطح ملی و استانی تهیه شد، باید فوراً به سازمان برنامه بگوییم براساس این سطح‌بندی توزیع قدرت، بودجه را اصلاح کند. سازمان برنامه هم می‌گوید بودجه سطح ملی و بودجه سطح استانی چنان شکل دارد. اما هنوز سند معلوم و پایدار در مورد توزیع قدرت بین مرکز و استان‌ها نداریم. البته در قانون برنامه چهارم توسعه و چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور و سیاست‌های کلی اصل ۴۴، بحث‌هایی در مورد توزیع قدرت و توزیع منابع آمده است. اما رویکردها و رفتار دولت‌نهم با مفاد آن سندهای تصویب شده مغایرت دارد. دولت موضوع تمرکززدایی را مطرح می‌کند ولی ما مشاهده می‌کنیم که رئیس جمهور و وزرا به استان‌های مختلف می‌روند، در آنجا خیلی صریح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌کنند و بودجه تخصیص می‌دهند. در واقع، مکان توزیع منابع، استانی شده است اما این به معنای عدم تمرکز نیست. تمرکززدایی به این معنا است که استاندار و مدیران یک استان، خودشان بنشینند بر اساس جایگاه و توسعه استان، تصمیم‌گیری کنند و میزان قدرت و منابع هر استان مشخص شود. دولت مرکزی در تصمیم‌گیری استاندار و مدیران هر استان دخالت نکند. منظور شما این است که دولت در جلسه استانی فرضاً در مورد گازرسانی به روستاهای آن استان تصمیم‌گیری نکند. از این نظر که ما، در دوره پس‌اتقلابی هستیم، با ما ماندن کشورهای توسعه یافته، قوا و دستگاه حاکمیتی با کسب تجربه به این نتیجه خواهند رسید که تصمیم‌بندی وظایف را بپذیرند و در کار یکدیگر دخالت نکنند؟

در کشورهای توسعه‌یافته غربی، دولت در اقتصاد و اجتماع دخالت نمی‌کند. من در مورد آنها بحث نمی‌کنم. در کشورهایی مثل تایوان، کره جنوبی، مالتی و هندوستان که رشد اقتصادی بالایی دارند، در واقع رهبران آنها هم تفاهم کردند و استیضاح‌وحدی از توسعه داشتند. آنها داشتند این تفاهم و استیضاح واحد توانستند موفقیت کسب کنند. اما هاتیر محمد نخست‌وزیر سابق مالتی گفته بود مالتی عقب افتاده بود و یک مرد بی‌سواد بود ولی ما به عنوان رهبران مالتی نشستیم و بین خودمان میثاق فکری، ارزشی و عملی امضا کردیم. بعد برای این میثاق نامه خودمان یک سازمان برنامه درست کردیم و گفتیم اگر مالتی به جایی رسید به خاطر این سازمان برنامه است که شکل دادیم. اما هاتیر محمد این جملات را به آقای هاشمی رفسنجانی و آقای خاتمی گفت. ما نیز سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه را داریم. در واقع اینها منشور فکری، عملی و ارزشی رهبران حاکمیت است. اما در حال حاضر، تلاشی برای ساماندهی، سازماندهی و اجرای آن نمی‌بینیم. شما متاثر از گفته‌های ما هاتیر محمد در مورد تهیه منشور توسعه هستید؟

آن حرف‌ها عامی است. علم‌هم‌ای گوید برای اینکه یک کشور به توسعه برسد نیاز به پیش‌شرط‌هایی دارد. از جمله این پیش‌شرط‌های تان به این موارد اشاره کرد: چنین کشوری نباید تا حد گسترده آموزش و پرورش خود را راهم‌گانی کند، بی‌سواد نداشته باشد، یک نماینده اجتماعی حداقلی داشته باشد، بتواند از یک حاکمیت سالم، مدبر و منسجم برخوردار باشد و از همه مهم‌تر اینکه اجزای آن حاکمیت سالم و مدبر، استیضاح‌وحدی از توسعه داشته باشند. ما الان سند چشم‌انداز و برنامه چهارم توسعه را داریم. اینها قانون تبدیل شده است.

اما الان گویا در رهبران حاکمیت، اصلاً تفاهم در مورد آنها نیست و به فکر اجرای آنها نیستند. اینکه گفتید ما هاتیر محمد چنان جملاتی را با آقایان هاشمی رفسنجانی و خاتمی مطرح کرده‌اند آیا این سخنان می‌توانست روی مقامات ایرانی تأثیر بگذارد تا به فکر تهیه منشور باشند؟

به نظر من قطعاً تأثیر گذاشته است. چون آقای هاشمی وقتی که از سفر مالتی برگشتند آمدند برنامه ایران ۲۰۰۰ را مطرح کردند. به‌هرحال حرکات اولیه اتفاق افتاد ولی بعداً آن کار متوقف شد. در دوره آقای خاتمی هم اصل الزامات شرط زمانی قانون اساسی و امثال آن مطرح شد و بالاخره با توجه به نیازهایی که بود برنامه چشم‌انداز ۲۰ ساله تدوین شد. وقتی می‌گویم برنامه ۲۰ ساله، معیاش این است که این کشور و حاکمیت آن در ۲۰ سال آینده می‌خواهد چه کار کند. وقتی که راهبرد توسعه کشور معلوم شد، نباید با تغییر دولت و جابه‌جایی مقامات، این برنامه به هم بخورد. الان با جابه‌جایی رئیس‌جمهور، کل راهبرد چشم‌انداز و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و برنامه چهارم توسعه دچار خدشه و توقف شد و حتی دولت‌دارد عکس آن حرکت می‌کند به چه صورت ممکن است ساختار حکومت به سمت شفاف شدن رفتارها حرکت کند تا ما بتوانیم بودجه‌ای عملیاتی داشته باشیم و به اهداف سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور در تبدیل ایران به قدرت برتر منطقه‌ای هم برسیم؟

در مورد سوال قبلی که گفتید چرا در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه بستر سازی نشده بود باید بگویم که این سوال خوبی است. البته در آن زمان تا حدودی اقدامات اصلاحی خاصی انجام شد. اما مهم این است که اگر مشکلی از قبل وجود داشته، باید به صورت منصفانه، صداقتاً و با صراحت سعی کنیم مشکلات را حل کنیم.

آیا وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی با ساختار سستی می‌توانستند به سرعت متحول شوند و هزینه هر فعالیت و پروژه را در قالب بودجه عملیاتی شفاف کنند؟

در فصل ۱۲ قانون برنامه چهارم توسعه موضوع نو سازی حاکمیت مطرح شده است و قرار نیست این نو سازی یک شبه اتفاق بیفتد. بودجه‌ریزی عملیاتی هم یک فن اصلاحی و پایدار است و حداقل ۵ تا ۱۰ سال وقت می‌خواهد. وقتی نو سازی حاکمیت صورت بگیرد به وزارت بهداشت گفته می‌شود طی موافقتنامه‌ای یک صفحه‌ای یک میلیارد تومان می‌دهیم برای واکسن ۱ میلیون نفر و دیگر لازم نیست موافقتنامه ۲۰۰ صفحه‌ای تهیه شود که مثل سابق دیوان محاسبات و دارایی و همه را گنج می‌کرد. بودجه عملیاتی را زمانی می‌توان برای وزارت بهداشت تهیه کرد که وظایف آن در چارچوب چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور اصلاح شود. هم‌زمان با بودجه عملیاتی باید در قانون محاسبات کشور نیز اصلاح صورت بگیرد.

یکی از انتقاداتی که بر نظام بودجه‌ریزی داشتند این بود که رد و بدل شدن موافقتنامه بین سازمان‌های دولتی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، خیلی وقت‌گیر بود. وقتی الان ادعا شود که ما این کار را در دو سه روز انجام می‌دهیم، همان را به عنوان اصلاح معرفی می‌کنند. وقتی من به سازمان برنامه رفتم، موافقتنامه حدود ۱۰۰ صفحه بود و در برنامه سوم توسعه، متوسط موافقتنامه را به ۱۵-۱۰ صفحه رساندیم. اما باید مناسبات بیرونی را در نظر داشته باشیم. به‌هرحال ما از نظر تکنیکی ضعف نداشته‌ایم ولی به تدریج باید صفحات موافقتنامه کمتر می‌شد و در طول برنامه چهارم یعنی از سال ۱۳۸۴ به بعد باید دولت



ارزیابی ساختار بودجه نویسی در ایران و بررسی نحوه تدوین

بودجه؛ آینه

مهرداد ابن

مطابق سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی ایران، باید در سال ۱۴۰۴ شمسی ایران قدرت برتر منطقه باشد. در قالب این ۲۰ سال باید چهار برنامه پنج‌ساله تهیه و تدوین شود. هم‌اکنون اولین برنامه سند چشم‌انداز کشور با عنوان قانون برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴) به ظاهر در حال اجرا است. در این برنامه دولت موظف است با استفاده سالانه ۱۵ میلیارد دلار از درآمد نفت، رشد ۸ درصدی کشور را محقق کند، نرخ تورم و نرخ بیکاری را از عدد دو رقمی به یک رقمی کاهش دهد و بودجه عملیاتی برای هر سال ارائه کند. در صورتی که دولت این

منضبط تر، و ان‌تر و شفاف‌تر عمل می‌کند. در حالی که الان دولت نسبت به برنامه چهارم توسعه می‌توجه است و با رفتن به استان‌ها، در واقع تخصیص منابع را در معیار عمومی انجام می‌دهد.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق تلاش می‌کرد بر عملکرد سازمان‌ها نظارت داشته باشد و اگر سازمان مشخص شده را انجام نمی‌داد، بودجه‌اش را در یافت نمی‌کرد. با سفرهای استانی، دولت در تخصیص منابع به صورت بهینه عمل نمی‌کند و پشتوانه کارشناسی لازم را به همراه ندارد؟

این کار دولت، مخالفت همه چیز است. بودجه هم برنامه یکساله کشور است. به همین دلیل مقام رهبری در ابلاغ سند چشم‌انداز ۲۰ ساله و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ گفته‌اند که شاخص‌های کمی سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال، نرخ تورم، کاهش فاصله درآمدی دهک‌های بالا و پایین و رشد فرهنگ آموزش و پرورش در بودجه سالانه ذکر شود. وقتی که الان دولت به شهرهای مختلف می‌رود و بودجه‌های میلیاردی به پروژه‌های مختلف تخصیص می‌دهد باید توضیح دهد که وضعیت اشتغال و درآمد چگونه می‌شود. چون به هر حال، بودجه سند مشخصی است و دولت براساس آن و برنامه‌های توسعه باید به مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام پاسخ بدهد. وقتی که بودجه عملیاتی تهیه می‌شود باید این شاخص‌ها در نظر گرفته شود. الان دولت پول‌های را در سفرهای استانی تقسیم می‌کند ولی اینها برش از بودجه سالانه، برنامه پنج‌ساله توسعه و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور نیست. اخیراً دولت‌نهم در سفر استانی به استان اردبیل اعلام کرده است که بودجه استان اردبیل در سال ۱۳۸۷ دو برابر می‌شود. در استان خراسان جنوبی هم چنین چیزی مطرح شد بود. این نوع اظهار نظر از جانب مسوولان دولت نهم مورد اعتراض دکتر توکلی رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفت که چرا این نوع بودجه اختصاص دادن با مشورت مجلس صورت نگرفته است.

به نظر می‌آید که این افزایش بودجه متکی به کار کارشناسی نیست. بدلی می‌هم ارائه نمی‌شود که چرا ۲ برابر باشد و چرا ۵ برابر نباشد؟

مقام رهبری در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغ کردند که در بودجه باید اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای باشد و تعادل بین مصارف و منابع رعایت شود. دولت، پارسل چهار متمم به مجلس برود و هر چه پول نفت بود مصرف کرد. امسال هم دولت کسری بودجه دارد ولی می‌خواهد اصلاحیه به مجلس ببرد که در عمل کار کرد متمم را دارد. شخص رئیس‌جمهور هم در دیدار با ۵۷ اقتصاددان گفتند که ما کل درآمد‌های نفتی را خرج می‌کنیم.

به‌هرحال این اظهار نظر مخالف ابلاغ مقام رهبری در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است و در قانون برنامه چهارم توسعه هم گفته شده که دولت باید با ۱۵ میلیارد دلار از درآمد نفت استفاده کند و بقیه را به حساب ذخیره‌های واریز کند اما وقتی دولت می‌خواهد ۲۵ میلیارد دلار از درآمد نفت مصرف کند باید بودجه دیگری تهیه کند. به همین دلیل است که می‌گویم باید شرایط بیرونی درست شود. چون در برنامه چهارم توسعه گفته شده که دولت باید بودجه‌ای براساس ۱۵ میلیارد دلار تنظیم کند. در برنامه چهارم توسعه دولت موظف است فقط