فرشاد مومنی در نقد لایحه بودجه ۹۴:

دولت انگیزه‌ای برای صرفه‌جویی ندارد

وحید صابری: قدمت بودجه‌ریزی قانونی در ایران به بیش از صدسال می‌رسد. نظام بودجه‌ریزی مهم‌ترین ابزار دولت در پیشبرد اهدافش است. بودجه به‌لحاظ علمی برنامه‌ای است که اهداف طولانی‌مدت دولت را در طول یک‌سال دنبال می‌کند. برای پیشبرد اهداف و برنامه‌های توسعه کشور، دولت باید برنامه‌های عملیاتی خود را در بستر بودجه تعریف کند. بنابراین شعارها و اهداف اعلام‌شده دولت‌ها باید پیش از هرچیز در لوایح بودجه‌ای که به مجلس تقدیم می‌کنند، مشهود باشد. بنابراین بودجه، بهترین سند برای نقد برنامه‌ریزی و سیاست‌های تخصیص منابع دولت است. با بررسی سند بودجه، می‌توان پیش‌بینی کرد مسیر اقتصاد کشور در سال آینده به کدام سمت‌وسو خواهد رفت. بر همین اساس فرشاد مومنی، پنجشنبه گذشته در سخنانی در موسسه دین و اقتصاد به نقد لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ پرداخت. از نظر او دولت در نظام بودجه‌ریزی کشور اصلاحات لازم را اعمال نکرده است. وی منتقد شیوه تخصیص منابع در لایحه بودجه است. از نظر او یکی از اساسی‌ترین مشکلات نظام بودجه‌ریزی عدم شفافیت و ابهام زیاد در محاسبه درآمدها و هزینه‌های بودجه است. وی معتقد است دولت با بیش‌برآورد درآمدهای خود، سعی در پنهان‌کردن کسری‌های مالی خود دارد اما مشکل آنجاست که اگرچه این برآوردها محقق نخواهند شد، هزینه‌های لحاظ‌شده عمدتا به واقعیت می‌پیوندند. از همین جهت دولت با کسری بودجه مواجه خواهد شد، ولی به جای صرفه‌جویی در هزینه‌ها برای جبران این کسری به دستکاری قیمت کالاهای گسترده‌ای که عرضه می‌کند، خواهد زد. این امر به بی‌ثباتی فضای کلان اقتصاد کشور بیش‌ازپیش دامن خواهد زد. سخنان این اقتصاددان برجسته در پی آورده می‌شود:

عکس: مهدی حسنی

واقعیت این است که امروز کم‌وبیش همگان می‌دانند ایران شرایط اقتصادی خطیری را تجربه می‌کند. طبیعتا مساله اساسی این است که بودجه به‌عنوان بزرگ‌ترین ابزار دولت چه نسبتی با راهکارهای عبور از این شرایط دارد. متاسفانه کوته‌نگری، یعنی ترجیح ملاحظات کوتاه‌مدت به بلندمدت، در فرآیندهای تخصیص منابع در بودجه دیده می‌شود. باید امیدوار بود از طریق دامن‌زدن هرچه بیشتر به بحث‌های بودجه، قدمی در اصلاح نظام بودجه‌ریزی برداریم. واقعیت این است که بودجه اثرات بسیار سرنوشت‌سازی در هرسه سطح تحلیل توسعه، کلان و خرد بر اقتصاد کشور دارد. در سطح توسعه مهم‌ترین کانون ارزیابی سند لایحه بودجه این است که ببینیم جهت‌گیری تخصیصی این بودجه با دورهای باطل توسعه‌نیافتگی اقتصاد ایران چه می‌کند. تصور من این است که خود این مساله می‌تواند موضوع تدریس یک‌واحد دانشگاهی در طول یک‌ترم باشد. ما می‌توانیم یک‌به‌یک مهم‌ترین دورهای باطل توسعه‌نیافتگی در ایران را در نظر بگیریم و ببینیم که بودجه با یکایک آنها چگونه برخورد می‌کند. برای مثال بودجه با دورهای باطل با منشأ فساد مالی چه رابطه‌ای دارد؟ با دورهای باطل بی‌ثباتی مستمر چطور؟ و از این قبیل مسایل. از آنجا که این مسایل در کوتاه‌مدت آثار خود را ظاهر نمی‌کنند، نظام تصمیمی کوته‌نگر به‌اندازه اهمیت این مسایل به آنها حساسیت نشان نمی‌دهد اما در یک افق طولانی‌مدت ما خواهیم دید که چه خسارت‌هایی به کشور وارد شده است. برای اینکه تصوری از صدمات این نوع نگاه در بحث دورهای باطل ناشی از نقصان حقوق مالکیت در ایران داشته باشیم، توجه شما را به اسناد سرشماری کشور در فاصله ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ جلب می‌کنم. وقتی‌که ما به این اسناد نگاه می‌کنیم، به این نکته پی می‌بریم که در سال۳۵ هر کارفرمای ایرانی به‌صورت متوسط بیش از ۳۲نفر را زیر دست خود داشته درحالی‌که این تعداد در سال۸۵ به زیر چهارنفر تنزل یافته است. این به این معنی است که مقیاس بنگاه‌های تولیدی در ایران به‌طرز معنی‌داری کوچک شده و این فوری‌ترین واکنشی است که کنشگران اقتصادی نسبت به ناامن‌شدن حقوق مالکیت نشان می‌دهند. از نظر توسعه گفته می‌شود وقتی مقیاس کوچک شد، تقسیم‌کار عقلانی اتفاق نمی‌افتد. تقسیم‌کار نیروی محرکه انقلاب صنعتی بوده و بالاترین نقش را در ارتقای رفاه در غرب داشته است. تخصصی‌شدن امور و در پی آن صرفه‌های ناشی از مقیاس در این شرایط با اختلال روبه‌رو می‌شود. وقتی‌که اقتصاد رانتی، به‌خصوص در دوران رونق درآمدهای نفتی، با گسترش و تعمیق فساد مالی روبه‌رو می‌شود، این دور باطل توسعه‌نیافتگی باید زیر ذره‌بین قرار گیرد. تاکنون در هیچ‌یک از اسناد برنامه‌ریزی توسعه در ایران هیچ مطالعه روشمندی در زمینه شناخت دورهای باطل اصلی توسعه‌نیافتگی و مرتبه‌بندی آنها صورت نگرفته است. همه ما می‌دانیم که گسترش و تعمیق فساد ترکیبی از بحران ناکارآمدی و آشفتگی اجتماعی را به همراه می‌آورد. وقتی از سطح توسعه به بودجه نگاه می‌کنیم، باید این متغیرها را رهگیری کنیم. وقتی‌که این حوزه از مطالعات زیر ذره‌بین قرار نمی‌گیرد، در یک دوره میان یا بلندمدت می‌بینیم واگرایی خیلی شدید و نگران‌کننده در اقتصاد ملی بروز می‌کند که حل‌وفصل آنها هزینه‌های گزافی را بر کشور تحمیل می‌کند. در ماه‌های پایانی دولت قبل به‌طور کاملا تصادفی در یک‌دوره زمانی دوهفته‌ای دومقام مسوول مصاحبه کرده بودند که مضمون سخنان آنها این مشکل را به‌خوبی نشان می‌دهد. ابتدا یکی از مقامات وزارت صنعت در مصاحبه‌ای گفته بود بنگاه‌های تولیدی ایران با یک‌چهارم ظرفیت خود فعالیت می‌کنند. در فاصله کوتاهی پس از آن یکی از مقامات قضایی در یک‌مصاحبه گفته بود جمعیت زندانیان زندان‌های ایران چهاربرابر ظرفیت آنهاست. این به ما می‌گوید از آنجا که دولت بایسته‌های توسعه را رعایت نکرده عملا هزینه‌هایی که باید در زمینه سازندگی و پیشرفت کشور صرف شوند، در مهار فساد و آشوب‌های ناشی از شرایط نابسامان اقتصادی صرف می‌شود. حتی واگرایی‌های بسیار شدیدی که در دوره زمانی میان‌مدت هم خود را نشان داده‌اند هم مورد غفلت قرار می‌گیرند. برای مثال در سال۱۳۹۳ دبیرخانه شورایعالی اشتغال گزارشی منتشر کرده که بر اساس آن در فاصله سال‌های۸۸ تا ۹۲، تعداد بنگاه‌های تولیدی مشکل‌دار کشور ۷/۵برابر افزایش پیدا کرده است. برای یک نظام تصمیم‌گیری هوشمند و دورنگر ابتدایی‌ترین انتظار این است که بررسی کند چه سیاست‌هایی در عرصه اقتصاد به چنین وضعیتی انجامیده است. در مثالی دیگر در نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی مشاهده می‌کنیم خالص حساب سرمایه از منفی۲۰۰میلیون‌دلار در نیمه سال۱۳۸۴، به منفی ۲۵میلیارددلار در سال۱۳۸۹ رسیده است. اگر ما خالص حساب سرمایه را به‌عنوان نمادی از خروج سرمایه از کشور در نظر بگیریم، بنا بر این گزارش در یک دوره کوتاه میزان خروج سرمایه از کشور ۱۲۵برابر افزایش پیدا کرده است. چه چیز سبب می‌شود که ما به پدیده‌هایی در این ابعاد عظیم بی‌توجهی کنیم و راه را برای تکرار چنین پدیده‌هایی باز بگذاریم. اگر ما به این بپردازیم که به ازای هر یک واحد افزایش خروج سرمایه فیزیکی از کشور چه اتفاقی در زمینه خروج سرمایه انسانی افتاده، آن‌وقت بیشتر متوجه می‌شویم که سیاست‌های کوته‌نگر و رویه‌های معطوف به شوک‌درمانی با اقتصاد ما چه کرده است. ما به یک نظام دیده‌بانی از مصالح دورمدت کشور نیازمندیم. با کمال تاسف دستگاه‌های رسمی که این وظیفه را قانونا برعهده دارند به‌طرز غیرمتعارفی خود را در این زمینه عاجز نشان داده‌اند. ما باید این مساله را به یک مطالبه عمومی تبدیل کنیم. شبیه به این مساله در مورد تحلیل‌های سطح کلان وجود دارد. متاسفانه متعارف‌ترین تلقی از بودجه این است که بودجه برنامه یک‌ساله دولت است. وقتی می‌بینیم در این بودجه هیچ برنامه توسعه‌ای مبنای کار نبوده به این معنی است که همه خسارت‌هایی که در گذشته از ناحیه کوته‌نگری به کشور وارد شده در سال۹۴ هم ولو با شیب کمتر، ادامه خواهد یافت. مگر اینکه توصیه‌های مشفقانه دلسوزان، محرک تصمیم‌گیران نظام تخصیص منابع کشور شود. در سطح کلان بودجه مهم‌ترین ابزار دولت برای پیشبرد اهداف کلان اقتصاد ملی است. رشد مستمر اقتصادی، توزیع عادلانه درآمدها، عرضه کالاها و خدمات عمومی و تسهیل توسعه علی‌الاصول مهم‌ترین اهداف کلان اقتصاد ملی است. سوال این است که چرا با اینکه از ۳۰سال پیش در اسناد رسمی کشور صحبت از ناکارآمدی نظام بودجه‌ریزی کشور برای تحقق این اهداف شده، هنوز اقدامی برای اصلاح این روند مشاهده نمی‌شود؟ برای مثال من توجه شما را به یکی از ریشه‌دارترین بحران‌های اقتصاد ملی، یعنی رکود تورمی جلب می‌کنم. اگر بپرسیم برای برون‌رفت از این بحران در بودجه سال۹۴ چه تمهیدی اندیشیده شده پاسخ من پس از مطالعه جزییات بودجه این است که جز موارد بسیار کم‌اثر و بی‌بنیه، این بودجه حاوی تصمیم‌هایی است که به تعمیق و گسترش این پدیده دامن خواهد زد. با کمال تاسف در ساختار اقتصاد سیاسی رانتی ما بیش از آنکه این نوع مسایل زیر ذره‌بین نهادهای نظارتی قرار گیرد، بیشتر روی اینکه چقدر ارز و ریال به دستگاه‌ها و گروه‌ها برسد، حساسیت وجود دارد. وقتی‌که غفلت‌های دورمدت به مسایل اقتصاد کلان گره می‌خورد سبب می‌شود رکود تورمی در ایران به یک‌دور باطل تبدیل شود. خروج از این دور جز با تغییرات نهادی در جهت توقف روندهای مخرب به دست نمی‌آید. مولفه دیگری که به گمان من بسیار اهمیت دارد، ارزیابی‌های سطح خرد از سند بودجه است. در ارزیابی‌های سطح خرد دولت را به خودی‌خود در سطح یک ابربنگاه در نظر می‌گیرید و در مورد چندوچون درآمدها و هزینه‌های آن قضاوت می‌کنید. با اینکه بیش از صدسال از شروع بودجه‌ریزی بر طبق قانون در ایران می‌گذرد تا به امروز حتی یک مطالعه از این زاویه صورت نگرفته و گویی همه ارکان کشور به اینکه دولت به‌صورت سیستمی حتی به خود هم پاسخگو نباشد، خوگرفته‌اند. از این جهت است که با اینکه همواره اسراف و اتلاف‌های بزرگ در دستگاه‌ها به چشم می‌آید، اما هرگز راهکار اصولی برای شناخت ریشه‌های این مساله و برون‌رفت از آن در دستور کار قرار نمی‌گیرد. بسیاری از تحلیل و ارزیابی‌هایی که در مورد بودجه صورت می‌گیرد هم دچار اکنون‌زدگی و کوته‌نگری است. بنابراین حتی ارزیابی‌هایی هم که در حوزه عمومی صورت می‌گیرد، بیشتر شکل و شمایل افشاگری در مورد سازوکارهای توزیع رانت دارد. گویی همه ما از مولفه‌هایی مثل ثبات به‌عنوان یک متغیر ابرتعیین‌کننده در سرنوشت کلان اقتصاد ملی دل‌کنده‌ایم و تمام بحثمان این است که اعتبارات نهادها چگونه تنظیم شده است. اینکه تحولات سرنوشت‌سازتر بودجه به کدام سمت کشیده می‌شود مورد، غفلت همگان است.

همگان در ایران می‌دانند در دوره سال‌های ۸۴ تا ۹۱ با اینکه اندازه بودجه عمومی کشور بیش از چهاربرابر شد، کارایی آن به‌شدت افت کرده بود. این به این معنی بود که در ساختار هزینه‌های دولت، هزینه‌های مربوط به توسعه به‌شدت کم‌فروغ و هزینه‌های مربوط به توزیع رانت به‌شدت افزایش پیدا کرده بود. فرصت مورد اشاره این است که دولت صادقانه به مردم بگوید که الان زمان اصلاح آن است

به گمان من، اولین نکته کلیدی خاص لایحه بودجه سال۱۳۹۴ این است که دولت یک فرصت استثنایی تاریخی دیگر را که می‌توانست نقطه‌عطفی برای اصلاح کشور باشد از دست داد. این فرصت استثنایی این بود که قیمت نفت در بازارهای جهانی نسبت به زمان روی‌کارآمدن دولت بیش از ۵۰درصد کاهش پیدا کرده است. همگان در ایران می‌دانند در دوره سال‌های ۸۴ تا ۹۱ با اینکه اندازه بودجه عمومی کشور بیش از چهاربرابر شد، کارایی آن به‌شدت افت کرده بود. این به این معنی بود که در ساختار هزینه‌های دولت، هزینه‌های مربوط به توسعه به‌شدت کم‌فروغ و هزینه‌های مربوط به توزیع رانت به‌شدت افزایش پیدا کرده بود. فرصت مورد اشاره این است که دولت صادقانه به مردم بگوید که الان زمان اصلاح آن است. اما دولت عملا در چارچوب همان دورهای باطل توسعه‌نیافتگی با منشأ نظام بودجه‌ریزی حرکت کرده است. دولت می‌خواهد همان ساختار هزینه را حفظ کند و به همین دلیل به بیش‌برآورد درآمدهای خود دست زده است؛ از قیمت نفت گرفته تا میزان مالیات بر واردات و درآمد و باقی درآمدها. به قاعده تجربه تاریخ اقتصادی ایران، آنچه اتفاق می‌افتد این است که هزینه‌ها با یک‌درصد بالایی تحقق پیدا می‌کند و عدم‌تحقق درآمدها تبدیل به نیروی محرکه‌ای برای دولت می‌شود تا رویه‌های ناامن‌کننده حقوق مالکیت مثل سیاست‌های تورم‌زا و همچنین بی‌ثبات‌کننده فضای کسب‌وکار مثل دستکاری قیمت‌های کلیدی را پی بگیرد. این درست نیست که دولت به بهانه شرایط خطیر فشار را بر خانوارها و تولید تشدید کند اما در رفتار خودش هیچ ردی از محدودیت مشاهده نشود. در بحرانی که سال۱۹۹۷ کشورهای شرق آسیا را در بر گرفت، کره‌جنوبی ۴۰سفارتخانه خود در کشورهای دیگر را تعطیل کرد تا هزینه‌ها را کم کند. وقتی به مصارف بودجه عمومی دولت در بودجه۹۴ نگاه می‌کنیم، می‌بینیم که نسبت به پیش‌بینی سال۱۳۹۳ در کل ۳۳/۷درصد مصارف دولت افزایش پیدا کرده است. در همین شرایط دولت این بودجه را انقباضی می‌نامد! نکته دومی که خیلی قابل تامل است، این است که شما تقریبا در هیچ‌یک از جهت‌گیری‌های این سند برخورد برنامه‌ای را ملاحظه نمی‌کنید. برخوردها به‌صورت موردی و موضعی و فاقد نگرش سیستمی است. برای مثال در دنیا اتفاق‌نظر وجود دارد که برای برون‌رفت از شرایط رکود تورمی راهبرد اصولی ارتقای بنیه تولید ملی است. جهت‌گیری لایحه بودجه از لحاظ تخصیص‌ها نگرش واقعی دولت را نسبت به این مساله نشان می‌دهد. از کل بودجه عمومی کشور سهم توسعه روستایی و عشایری ۲/۶۶درصد است. شما این را با وزن جمعیتی و وزنی که در اشتغال و تولید ناخالص داخلی دارد، مقایسه کنید. شبیه این مساله در بخش صنعت و معدن قابل مشاهده است. در لایحه بودجه۹۴ نسبت به قانون بودجه۹۳، حدود ۵۰درصد از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها برای تولید در نظر گرفته شده است. همچنین حذف کامل منابع تخصیصی معادل ۳/۵میلیارددلار از منابع صندوق توسعه ملی برای تامین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی پیش‌بینی شده است. در کنار آن فقدان رویکرد مشخص و هدفمند در تخصیص تسهیلات یا ایجاد خط اعتباری از محل منابع صندوق توسعه ملی و اقساط حساب ذخیره ارزی به بخش تولید، کاهش بودجه اکتشافی، عدم رعایت اصلاح قانون معادن در خصوص تخصیص ۶۵درصد از حقوق دولتی وصولی به بخش صنایع معدنی به عنوان قانون مادر و عدم‌رعایت قانون اصلاح بندالف ماده‌سه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل۴۴ در خصوص تخصیص ۷۰درصد وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای نیز وجود دارد. از منظر جهت‌گیری‌های سیاستی نیز امسال هم در بودجه مثل سال قبل با طیف وسیعی از افزایش هزینه‌های تولید روبه‌رو هستیم. نکته بعدی این است که تقریبا تمام مشکلات ساختاری نظام بودجه‌ریزی در این سند هم وجود دارد. برای مثال عدم‌شفافیت و برخوردهای پنهانکارانه هم در مورد جهت‌گیری‌های سیاستگذاری اقتصادی و هم در زمینه پنهان‌کردن کسری مالی واقعی دولت و همچنین در بخش بزرگ مطالبه‌هایی که از مجلس شده، قابل مشاهده است. در کنار آن بیش‌برآوردهای غیرعادی و حفظ ساختار هزینه‌ها در تبصره‌پنج لایحه است که طی آن اجازه خواسته شده درصد قابل‌توجهی از سهم صندوق توسعه ملی کاهش پیدا کند. معنی این کار این است که دولت به هیچ‌وجه انگیزه‌ای برای صرفه‌جویی در هزینه‌ها ندارد اما از خانوارهایی که کسری بودجه‌شان در دولت قبل ۴/۵برابر شده می‌خواهد که فشارهای جدیدی را هم تحمل کنند. مساله قابل اعتنای دیگر این است که دولت از طریق لحاظ قیمت غیرعادی برای نفت در بازارهای جهانی و از طریق استمرار مطالبه انتشار اوراق مشارکت و اسناد خزانه با رقمی برابر با ۱۱هزارمیلیاردتومان، مطالبه مجوز انتشار اوراق مشارکت خاص وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی با رقمی نزدیک ۱۸/۵هزارمیلیاردتومان، همچنین مجوز انتشار ۱۲/۵میلیاردیورو اوراق بهادار ارزی و فروش نزدیک به ۱۸هزارمیلیاردتومان از سهام شرکت‌های دولتی، تلاش در پوشاندن کسری بودجه واقعی خود دارد. طنز تلخ ماجرا این است که مسوولان به‌جای اینکه به فکر اصلاح رویه‌ها باشند، از کل روند بودجه‌ریزی عملیاتی فقط شکل مفاهیم را در اسناد بودجه‌ای تغییر داده‌اند و براساس آن می‌گویند ما در سال‌های۹۳ و ۹۴ کسری بودجه نداریم. بحث دیگری که در بودجه وجود دارد استمرار تمایل به بی‌ثبات‌سازی فضای اقتصاد کلان از طریق دستکاری قیمت‌های کلیدی است. آنچه به‌صورت نمادین در بودجه آمده، این است که مقدار بسیار اندکی بر قیمت پایه محاسباتی دلار افزوده شده است. به هر میزان که فاصله‌ای میان رقم ۷۲دلاری پیش‌بینی شده قیمت نفت با آنچه عملا اتفاق می‌افتد رخ دهد، انگیزه دولت برای دستکاری قیمت‌هایی چون نرخ ارز بیشتر خواهد بود. در بودجه در مورد افزایش حامل‌های انرژی سکوت شده است. دولت افزایش اندکی در عایدی خود از محل شوک قیمت حامل‌های انرژی را پیش‌بینی کرده اما حرفی از اینکه این افزایش در کدام حامل اتفاق خواهد افتاد، نزده است. این بی‌ثبات‌سازی فضای کلان اقتصاد خود دولت را از نظر افزایش فساد مالی و کاهش کارایی درگیر خواهد کرد.

از نظر اصول مصالح توسعه ملی و از نظر علمی جهت‌گیری‌های سیاستی و تخصیصی در این سند جز مواردی اندک اتفاق جدیدی در این بودجه نیفتاده است. در مدیریت بحران آب درحالی‌که بخش بزرگی از سدهای کشور با کمبود انباشت آب مواجهند، همچنان عمده منابع مالی به ساخت سد اختصاص یافته است. در کلی‌ترین سطح چه از نظر جهت‌گیری‌های سیاستی و چه از نظر الگوهای تخصیصی، ما همه مشکلات و دشواری‌هایی که از منظر ملاحظات سطح توسعه، کلان و خرد برای دولت داشته‌ایم را همچنان خواهیم داشت. اگر اصلاحات جدی در سیاست‌های این سند صورت نگیرد، رکود تورمی استمرار و شدت خواهد داشت. نکته دیگر این است که تمام این انتقادات به بودجه عمومی کشور وارد است درحالی‌که سهم بودجه شرکت‌های دولتی بیش از دوبرابر بودجه عمومی کشور است. باوجود این ابعاد بزرگ‌تر شرکت‌های دولتی، نه در مجلس و نه در حوزه عمومی هیچ علاقه جدی و برنامه اصولی‌ای برای پایش رفتارهای دولت با این شرکت‌ها و سرنوشتی که این شرکت‌ها برای کشور رقم می‌زنند، مشاهده نمی‌شود. از نظر تعداد، ۲۲دستگاه نظارتی عهده‌دار پایش نحوه تخصیص و مصرف بودجه عمومی در کشور هستند اما تقریبا هیچ نوع سیستمی برای نظارت تخصصی مدنی بر شرکت‌های دولتی وجود ندارد. عدم‌شفافیتی که در مورد این شرکت‌ها وجود دارد تا حدی است که همین الان هیچ‌یک از دستگاه‌های ناظر بر عملکرد این شرکت‌ها قادر به ارایه عددی درباره تعداد این شرکت‌ها هم نیستند. ما نیازمند نهادی نظارتی هستیم که به ما نشان دهد در ۲۰سال گذشته چه بر سر شرکت‌های دولتی ما آمده که بنیه سرمایه‌گذاری و اشتغال آنها به‌شدت کاهش و میزان وابستگی آنها به منابع بودجه عمومی افزایش پیدا کرده. وقتی‌که دولت با هرانگیزه‌ای، هرچند ملایم‌تر از سابق، به سیاست‌های بی‌ثبات‌کننده فضای کلان اقتصاد ادامه می‌دهد، بخش خصوصی مولد هرروز بیش‌ازپیش ریسک‌گریز می‌شود. این مساله به معنی ناگزیرشدن دولت به افزایش تصدی‌گری خود خواهد بود.

همین حوالی

گسترش پایه مالیاتی راهکار تامین کسری بودجه

سعیده شفیعی
پژوهشگر اقتصادی

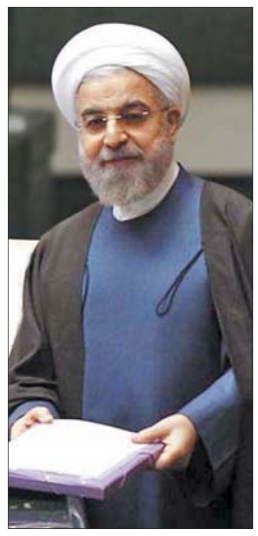
کسری بودجه به‌طورکلی به معنای بیشتربودن هزینه‌های دولت نسبت به درآمدهای آن طی یک‌سال مشخص است. این متغیر یکی از مهم‌ترین شاخص‌های اقتصاد کلان است که وجود آن بیانگر انضباط یا عدم انضباط مالی دولت است.

هزینه‌های دولت به‌عنوان یکی از اجزای تقاضای کل اقتصاد شناخته می‌شود که افزایش آن تقاضای کل را افزایش و کاهش آن تقاضای کل را کاهش می‌دهد. کاهش یا افزایش کسری بودجه جهت‌گیری دولت در سیاست مالی را نشان می‌دهد. در اقتصاد ایران کسری بودجه به دلایل ساختاری از جمله وجود درآمد نفت وجود داشته است.

تکیه دولت بر درآمدهای ناشی از صادرات نفت سبب شده کسری بودجه به نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی وابسته باشد و برنامه‌ریزی را برای توسعه دشوار کند. اگرچه کسری بودجه تاثیر بسیاری بر سایر متغیرها از جمله مصرف بخش خصوصی (اثر کاهشی) دارد، اما باید توجه داشت آنچه بیش از کسری بودجه اهمیت دارد، نحوه تامین آن است.

روش تامین کسری بودجه نقش اساسی بر متغیرهای کلان اقتصادی دارد. دولت می‌تواند این کسری را از طرق مختلف مانند استقراض داخلی و خارجی، دریافت وام از بانک مرکزی و کاستن از هزینه‌های غیرضروری تامین کند.

طی سه دهه گذشته، از تمامی این روش‌ها برای تامین کسری



بودجه در ایران استفاده شده است. پرهزینه‌ترین این روش‌ها استقراض از بانک مرکزی است که سبب افزایش پایه پولی و به تبع آن افزایش سطح عمومی قیمت‌ها می‌شود.

اگر کسری بودجه از طریق استقراض داخلی یا انتشار اوراق قرضه جبران شود، این مساله به مفهوم افزایش تقاضای دولت برای اعتبارات است که اولین تاثیر آن افزایش نرخ بهره و به‌دنبال آن کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است.

اگر کسری بودجه از طریق منابع خارجی تامین شود، این امر به کسری در حساب جاری منجر می‌شود که در نهایت می‌تواند به بحران بدهی‌ها دامن بزند. در شرایط کنونی و با توجه به کاهش قیمت نفت به زیر ۴۰دلار، نگرانی کارشناسان از افزایش کسری بودجه سال آینده به جهت کاهش درآمدهای نفت افزایش یافته است. به بیان مسوولان اقتصادی، کاهش یک‌دلاری قیمت نفت، هزارمیلیاردتومان از درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد.

به نظر می‌رسد در شرایط کنونی، دولت باید تمرکز خود را بر گسترش پایه‌های مالیاتی قرار دهد تا این کاهش شدید درآمدهای نفتی در سال آینده کسری بودجه دولت را تحت‌تاثیر زیاد قرار ندهد.

پرسش و پاسخ

بسط طول و عرض دستگاه‌ها در فضای رانتی

شرق: همیشه در موسسه دین و اقتصاد بعد از سخنرانی‌های اساتید برجسته اقتصاد بخشی نیز به پرسش و پاسخ اختصاص داده می‌شود. فرشاد مومنی به برخی از سوالات در ادامه پاسخ می‌دهد:

لطفا در مقابل نظام بودجه‌ریزی فعلی در مورد بودجه‌ریزی عملیاتی و فواید آن نیز بگویید. فکر می‌کنید این نوع بودجه‌ریزی چه فوایدی برای کشور خواهد داشت؟

در اصول گفته می‌شود که بودجه‌ریزی غیرعملیاتی بودجه‌ریزی دستگاهی است. در یک اقتصاد رانتی وقتی هیچ نوع کنترل و نظارتی بر برآیند حاصل از مصرف منابع توسط دستگاه‌ها صورت نمی‌گیرد، در آنها انگیزه‌ای مهارنشدنی برای بسط‌دادن طول و عرض خودشان پیدا می‌شود. از این طریق هم کسری مالی مزمن دولت استمرار پیدا می‌کند و هم دستاوردی برای کشور حاصل نمی‌شود. در غیاب بودجه‌ریزی برنامه‌ای اساسا پیشبرد اهداف برنامه‌های توسعه معنای خود را از دست می‌دهد. بودجه‌ریزی عملیاتی تغییراتی در مفاهیم بودجه‌ریزی ایجاد کرده تا تخصیص‌ها به اعتبار عملکرد صورت گیرد. اگر این نوع برنامه‌ریزی جدی گرفته شود، راه نجاتی برای کشور خواهد بود. اما باید توجه داشت که نظام رانتی اقتصاد ما به این سهولت در برابر این نوع برنامه‌ریزی تمکین نخواهد کرد. این تغییر مستلزم تغییراتی در فضای سیاسی و ساختار نهادهای اجتماعی و توازن‌بخشی به ساخت قدرت در عرصه‌های سیاسی است.

دولت فعلی شعار مبارزه با فساد می‌دهد. چقدر بودجه‌ریزی عملیاتی در جهت مبارزه با فساد در این دولت جدی گرفته شده؟

بودجه‌ریزی عملیاتی صرفا یک مولفه در مبارزه با فساد در اقتصاد رانتی است. مولفه اصلی وجود اراده‌ای برای شفاف‌سازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است. وقتی شفافیت نباشد امکان مبارزه با فساد سلب می‌شود. لااقل در سند بودجه هیچ تمهیدی برای ایجاد شفافیت بیشتر مشاهده نمی‌شود. مبارزه با فساد هم مثل هر اقدام دیگری می‌تواند با برنامه یا بدون‌برنامه انجام شود. تجارب موفق جهانی در مبارزه با فساد، همگی بر اساس برنامه‌ریزی و آن هم برنامه‌هایی بر محور پیشگیری محقق شده‌اند. اگر ساختار نهادی ما اجازه وقوع موارد بی‌شمار فساد را بدهد، حتی اگر دولت در مبارزه با فساد جدی هم باشد، قادر به این مبارزه نخواهد بود. تنگناهای مالی و اجرایی، چنین اجازه‌ای را به دولت نخواهد داد. اینکه مثلا گفته می‌شود با دانه‌درشت‌ها مبارزه کنید، به این معنی است که ما برای چهارپنجم فسادهای رخ‌داده برنامه‌ای نداریم. این یعنی حتی اگر فاسدهایی تنبیه شوند، این اقدام چندان اثر بازدارنده‌ای برای عامه مردم نخواهد داشت؛ چرا که می‌بینند به ازای هر مفسدی که با او برخورد شده، صدهامفسد آزاد وجود دارد. از این زاویه خاص نسبت به سال‌های قبل در بودجه اقدام خاصی انجام نگرفته.

بیان کردید مهم‌تر از بحث دولت، بحث شرکت‌های دولتی است. یک بحث مهم دیگر هم بنگاه‌ها و شرکت‌هایی هستند که خارج از محدوده دولت تعریف شده‌اند و دولت اختیاری در اداره آنها ندارد. به نظر هم نمی‌آید اراده‌ای برای شفاف‌سازی فعالیت‌های این نهادها وجود داشته باشد. برای مقابله با این حجم از عدم‌شفافیت باید چه کرد؟

نکته‌اول این است که بحث‌های من به اعتبار بودجه بود. در نگاه توسعه‌ای، بنگاه‌های غیردولتی مطرح می‌شود. نکته دیگر این است که مسوولان ما در بحث‌های خصوصی خیلی بیشتر از من بر شفاف‌سازی تاکید دارند. اما این عدم شفافیت چون خصلت نهادی و ساختاری پیدا کرده، به این صورت است که نیرویی فراتر از اراده افراد دارد. افرادی که وارد این ساختار می‌شوند، با اینکه می‌دانند این اقدامات تخریب‌کننده است، به‌تدریج تحت فشارها قید اقدامات اصلاحی را می‌زنند. ما باید به این نیروها بپردازیم. از جنبه اقتصادی، اصول روش‌های اصلاح و بهبود خیلی شناخته‌شده و واضح است. اجرای آنهاست که به یک بلوغ فکری نیاز دارد. اولین این اصول بالابردن هزینه مفت‌خوارگی در نظام اقتصادی است، یعنی این نباشد که افراد به‌راحتی بتوانند با دلالی و رباخواری کسب درآمد کنند و سراغ تولید نیایند. اجرای این مساله مستلزم تغییرات اساسی در ساختار اقتصادی کشور است. از نظر من ساختار کنونی دولت در ایران، آمادگی پذیرش چنین اصلاحی را ندارد. دلیلش این است که هزینه این اقدامات بسیار بالاست و نیاز به توان تخصصی بالایی هم دارند. اما باید توجه کرد که این یک مبارزه برای ازبین‌بردن محرومیت و فقرزدایی است. این اصلاحات باید به یک مطالبه ملی تبدیل شود.

عده‌ای از نمایندگان در حال تنظیم طرحی هستند که بر اساس آن در همین سال قطع کامل وابستگی نفت به بودجه انجام شود. از نظر شما این اقدام با توجه به فرصت کوتاهی که مانده عملی است؟ از طرف دیگر آیا چنین اقدامی به نفع کشور است؟

این طرح بیشتر یک نگاه مکانیکی و حسابدارانه به مساله است که در جای خودش از نظر من گامی به جلوست. اما این طرح تنها به شرطی می‌تواند پایدار باشد و دچار قلب ماهیت نشود که به حد کافی از آن پشتیبانی نهادی شود. وقتی در این مورد گفت‌وگوی ملی صورت نگرفته و پشتیبانی اجتماعی کمی از آن وجود دارد، این طرح به خودی‌خود گرهی از کارها نمی‌گشاید. در این سال‌ها این همه از اقتصاد مقاومتی صحبت شد اما به محض اینکه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغ شد، یکی از مسوولان فرمان آزادسازی کالاهای لوکس و تجملی را صادر کرد. وقتی درباره این فرمان از او سوال شد، او گفت این کار در راستای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی صورت گرفت! ما مفهومی به نام وابستگی به مسیر طی‌شده یا قفل‌شدگی به تاریخ داریم. نیروهایی که این مناسبات را بازتولید می‌کنند، آنقدر قوی هستند که بتوانند این اقدامات اصلاحی کوچک را دور بزنند. الان مشخص‌کردن میزان واقعی وابستگی بودجه به نفت بسیار دشوار است. درآمدهای نفتی در بودجه به هفت‌شعبه تقسیم شده در حالی که آمار رسمی اتکای بودجه به نفت تنها یک‌شعبه از این هفت‌شعبه را مبنا قرار می‌دهد.

با این اوصاف که بیان کردید، خرج دولت بسیار بیشتر از دخلش است، شما نرخ تورم را در سال آینده در چه میزان پیش‌بینی می‌کنید؟

مرکز پژوهش‌های مجلس بر اساس این فرض که تمام خواسته‌های دولت تصویب شود و همه آنها قابل عمل هم باشند، اعلام کرده هم رکود و هم تورم افزایش پیدا خواهد کرد. اینکه بخواهیم رقم دقیقی برای تورم پیش‌بینی کنیم، نیاز به داده‌های بیشتری است.