

انبانی به نام بودجه!

پیرامون لایحه بودجه دولت برای سال ۱۳۸۷

اواسط ماه گذشته، محمود احمدی نژاد سومین لایحه بودجه دولت خود، برای سال ۱۳۸۷ را به مجلس ارائه کرد. بر پایه متن لایحه تقدیمی، حجم بودجه کل کشور (شامل دولت و شرکت ها و بانک های دولتی و موسسات انتفاعی وابسته به دولت) در سال آینده نزدیک به ۲۸۰ هزار میلیارد تومان (معادل ۳۱۵ میلیارد دلار) است و میزان بودجه خود دولت، که اصطلاحاً «بودجه عمومی» دولت خوانده می شود، حدود ۷۹ هزار میلیارد تومان (تقریباً ۹۰ میلیارد دلار) پیش بینی شده است. با مقایسه این رقم با رقم بودجه عمومی دولت برای سال جاری، معلوم می شود که رشد بودجه پیشنهادی دولت برای سال آتی دستکم ۱۴ درصد است. بیش از نیمی از منابع بودجه عمومی، چنان که پیدا است، از طریق صادرات نفت تأمین می شود:

چه به شکل درآمدهای ناشی از صادرات نفت خام و فرآورده های نفتی که مستقیماً عاید دولت می گردد و چه به صورت بخشی از درآمدهای نفت صادراتی که به «حساب ذخیره ارزی» واریز و به عناوین گوناگون، از آن برداشت و هزینه می شود. در بودجه پیشنهادی برای سال آینده نیز، صادرات نفت خام بر اساس بشکه ای ۴۰ دلار محاسبه و در بودجه عمومی منظور می شود و باقی مانده درآمدهای صادراتی نفت در حساب ذخیره ارزی درج می گردد. علاوه بر اینها، بخشی دیگر از درآمدهای نفتی هم با عنوان «مالیات» و یا «سهم سود دولت» از فعالیت های شرکت های ملی نفت و گاز، در بودجه دولت وارد می شوند. اما، همانطور که در سطور بعدی خواهد آمد، امسال بحث و مجادله پیرامون چگونگی محاسبه و کنترل درآمدهای نفتی، جدا از دعوی مرسوم بر سر تقسیم دلارهای نفتی نیز در میان گردانندگان حکومتی بالا گرفته است. در هر حال، برخلاف ادعای احمدی نژاد، وابستگی بودجه دولت به نفت در سال آتی نه تنها کمتر نشده بلکه افزایش یافته است. باقیمانده منابع بودجه عمومی دولت نیز، همانند سالهای پیش، از محل عوارض و مالیات، فروش دارایی ها و صنایع و موسسات دولتی به بخش خصوصی و یا استقرار داخلی (فروش اوراق مشارکت) و خارجی (بیع متقابل و فاینانس) تأمین می شود.

بر طبق لایحه دولت، فقط حدود ۳۰ درصد منابع بودجه عمومی صرف کارهای «عمرانی» (تملک دارایی های سرمایه ای) می شود و مابقی آن را هزینه های جاری و نظامی، امنیتی و اداری رژیم تشکیل می دهد، ضمن آنکه، بنا به تجربه، بخشی از بودجه «عمرانی» هم، عملاً صرف امور جاری دستگاه دولتی می شود.

دولت احمدی نژاد، در ادامه سیاست خود که تنظیم و اجرای بودجه سالانه دولت را در اساس، به عنوان وسیله ای جهت «تقسیم غنائم» بین نهادها و دستجات حکومتی حامی و طرفدار خود به کار گرفته است (اتحاد کار ۱۳۴ - بهمن ۱۳۸۴)، امسال هم با بخشندگی بسیار آنها را از این «خوان یغما» بهره مند ساخته است. اگرچه این بودجه آخرین موردی نیست که به وسیله این دولت بسته می شود و بودجه سال ۱۳۸۸ نیز قاعداً توسط همین دولت تهیه خواهد شد، لکن معلوم نیست که در سال ۱۳۸۸ دار و دسته احمدی نژاد همچنان دولت و بنابراین، اجرای بودجه دولت را در دست داشته باشند.

در میان آن نهادها، پیش از همه خود «نهاد ریاست جمهوری» است که بودجه سالانه علنی و رسمی آن از ۲۷۱۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۵ به ۴۷۲۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است. رقمی که زیر عنوان «ستاد مشترک سپاه پاسداران» اختصاص یافته، به طور بی سابقه ای بالا رفته و به بیش از ۴۰ هزار میلیارد ریال بالغ گردیده است که به تنهایی نزدیک به سه برابر رقمی است که با عنوان «ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی» آمده است.

با اجرای قانون جدیدی هم که در روزهای اخیر از تصویب مجلس رژیم گذشته است، نقش و حضور سپاه پاسداران و به ویژه ارگان وابسته به آن «بسیج» در عرصه فعالیت های اقتصادی و اجتماعی (و از جمله سواد آموزی و احداث مسکن در روستاها و...) گسترش افزونتری می یابد. «حوزه علمیه قم» با عناوین گوناگونی چون «دفتر تبلیغات اسلامی»، «شورای عالی»، «مرکز مدیریت» و «مرکز خدمات»، جمعاً بیش از ۱۱۰۰ میلیارد ریال از بودجه عمومی دولت دریافت می کند و این البته جدا از ارقامی است که تحت عناوین دیگر (سازمان تبلیغات اسلامی، موسسه آموزشی امام خمینی،

مرکز جهانی علوم اسلامی و...) به ارگان های مذهبی - سیاسی رژیم اختصاص می یابد. به تصریح خود احمدی نژاد در هنگام ارائه لایحه بودجه، علاوه بر رقم قابل توجهی که برای «ساخت حوزه ها و مدارس علمیه» پرداخت می شود، ۳۰۰ میلیارد ریال برای مصلی ها و ۶۰۰ میلیارد ریال برای مساجد اختصاص یافته است. «کمیتة امداد امام خمینی» جدا از بودجه و درآمدهای اختصاصی آن، در سال آینده «کمکی» بالغ بر ۲/۱۲ هزار میلیارد ریال از بودجه عمومی دریافت می کند.

بودجه پیشنهادی دولت که با مختصات مذکور در بالا تهیه و تدوین شده، هم اکنون در حال رسیدگی در مجلس است. بررسی و تصویب بودجه سالانه همواره یکی از موضوعات بحث انگیز و از جمله موارد عمده کشمکش های جاری بین جناح ها و باندهای حکومتی بوده است. امسال نیز که رسیدگی به بودجه مقارن با برگزاری انتخابات هشتمین دوره مجلس رژیم شده است، طبعاً جنگ و دعوی میان دستجات درون مجلس و بین مجلس و دولت نیز شدت و دامنه بیشتری یافته است. اما علاوه بر اینها، دولت احمدی نژاد در تهیه و ارائه لایحه بودجه، این بار شگردهای تازه ای را به کار گرفته که این نیز مزید بر علت شده است.

بعد از روی کار آمدن دار و دسته احمدی نژاد، برنامه چهارم اقتصادی دولت (۱۳۸۴-۸۸) که در دوره خاتمی تهیه و تدوین گردیده و توسط مجلس فعلی هم با جرح و اصلاحاتی به تصویب نهایی رسیده بود، عملاً کنار گذاشته شد. چنان که در تنظیم لوایح بودجه ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ نیز، به رغم اشارات موردی، اساس آن برنامه (که در واقع تداوم تعدیل شده همان سیاست معروف «تعدیل اقتصادی» بود) نادیده گرفته شد. پس از آن نیز، احمدی نژاد «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور» (سازمان برنامه و بودجه سابق) را منحل کرده و بخش باقیمانده ای از وظایف آن را نیز زیر عنوان «معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی» به نهاد ریاست جمهوری منتقل کرد و در سطح استان ها نیز، به استانداران واگذار کرد. بدین ترتیب، با حذف «برنامه» و سپس «بودجه» از وظایف و اختیارات «سازمان برنامه و بودجه»، به گفته کارشناسان آن، تنها «سازمان و» برجای ماند! آشکار است که وجود و فعالیت چنین سازمانی، بنا به تجربه سالیان گذشته، به خودی خود تغییری اساسی در برنامه ها و سیاست های اقتصادی جمهوری اسلامی پدید نمی آورد، < صفحه ۷

صفحه ۷

ولی کارکرد آن حداقلی از ثبت و ضبط حساب ها و کنترل درآمدها و هزینه های دستگاه های اجرایی دولت را در چارچوب اقتصاد وابسته جوامع پیرامونی نظیر جامعه ما، فراهم می کرد. با انحلال این سازمان، راه برای تمرکز افزونتر اختیارات و اقتدار مالی دستگاه ها و مقامات اجرایی و خاصه خود رئیس جمهور و کاهش بیشتر کنترل و نظارت ها، هموارتر شد. در ادامه همین راه و به همان منظور نیز، شگردهای دیگری در تدوین و ارائه بودجه سال ۱۳۸۷ به کار گرفته شده است.

تحت لوای پرطمطراق «تحول در بودجه نویسی کشور» و شعارهای عوام فریبانه ای مانند «شفاف سازی» بودجه، «کاهش بوروکراسی» و اجرای «بودجه ریزی عملیاتی»، سه تغییر قابل توجه در تنظیم بودجه سالانه دولت اعمال گردیده که عبارتند از: حذف تبصره های بودجه، محدود کردن ردیف های بودجه و جمعیت اعتبارات اختصاص یافته به دستگاه های اجرایی ذیل تعداد محدودی دستگاه اصلی و تغییر نحوه محاسبه و کنترل درآمدهای نفتی مندرج در بودجه.

این تغییرات، صرفاً در شکل و شیوه تدوین و عرضه لایحه بودجه نیست بلکه به مضمون و محتوای آن نیز مسلماً ارتباط می یابد. بر این اساس، لایحه بودجه در سه بخش مقدمات و «اسناد پشتیبان»، «ماده واحده و جداول خلاصه و کلان» و «پیوست ها» شامل جداول تفصیلی منابع و مصارف که فقط بخش دوم آنها در مجلس بررسی و تصویب می گردد.

در لایحه بودجه ۱۳۸۷، بخش مفصل تبصره ها کاملاً حذف گردیده و تنها ماده واحده ای در ۶ بند شامل احکام کلی، فشرده و در عین حال مبهم، در ابتدای آن گنجانده شده است. پیداست که درج یا حذف تبصره ها، فی نفسه، ویژگی و یا امتیاز خاصی به بودجه نویسی نمی بخشد. در واقع، آوردن تبصره های جور و واجور و طولانی شدن فهرست آنها، در وهله اول، نشانه ای از کشمکش های باندها و «لابی» های رقیب درون و حاشیه حکومتی برای کسب و یا حفظ منافع و مزایای اختصاصی و در همین حال، بیانگر بی برنامه گی و روزمرگی در اتخاذ و اجرای تصمیمات و سیاست های اقتصادی دولت های سابق و فعلی بوده است. این تبصره ها، همواره یکی از عرصه های فعال بحث و جدل بین اعضای مجلس و میان مجلس و دولت بر سر تقسیم و تصاحب سهمی از منابع بودجه مانند «گوشت قربانی»

بوده است. چنان که دولت نیز که بخشی از این تبصره های دائمی بودجه را در قالب لایحه ای دیگر (و البته جدا از ارقام بودجه) چند هفته پیش از ارائه لایحه بودجه به مجلس داده بود، با مخالفت آن روبرو گردید و کلیات آن در کمیسیون مشترک مجلس رد شد. در هر حال، حذف تبصره ها از لایحه بودجه، نه تنها اختیارات مجلس در رسیدگی و جرح و تعدیل ارقام و جداول بودجه را محدود می سازد، در عمل با حذف مقررات و نظارت های مندرج در آنها، دست دولت را در هزینه کردن دلخواهی منابع بازتر می کند.

کاهش ردیف های اصلی جداول منابع و هزینه لایحه بودجه (از حدود ۱۶۰ ردیف به ۳۹ ردیف) نیز که در بودجه ۱۳۸۷ اعمال شده است، پیش از هر چیز، همان هدف تمرکز و افزایش اختیارات مالی دولت و دستگاه های اجرایی در مقابل نظارت مجلس و دیوان محاسبات را دنبال می کند. بدین ترتیب، نه فقط جداول مربوط به دخل و خرج شرکت ها و بانک های دولتی، بلکه ارقام مربوط به منابع و هزینه های بسیاری از دستگاه ها و سازمان های دولتی (که دارای موقعیت حقوقی و اساسنامه مشخص هستند) نیز از لایحه بودجه و نتیجتاً رسیدگی و تصویب مجلس، کنار نهاده شده است و بجای آن، رقم های کلی زیر عنوان «دستگاه های اصلی» درج گردیده است. دولت نیز قول داده است که راساً جداول تفصیلی درآمدها و هزینه های دستگاه های حذف شده را تا پایان اردیبهشت ۱۳۸۷ تصویب و اجرا نماید.

چنین روشی در بودجه نویسی، یعنی جمعیت ارقام گوناگون درآمدها یا هزینه ها در یک عنوان و رقم کلی، آشکارا با قوانین موجود خود جمهوری اسلامی مغایرت دارد و در واقع نیز در نقطه مقابل «بودجه ریزی عملیاتی» مورد ادعای دولت قرار دارد. طبق این لایحه، مبالغ کلانی تحت عناوین کلی در اختیار خود رئیس جمهوری، این یا آن وزیر و در رده بعدی، در دست استانداران قرار می گیرد که عملاً به ترتیبی که می خواهند بین دستگاه ها و سازمانهای تابعه خود تقسیم نمایند و در برابر هیچ نهاد و مرجعی هم، به غیر از خود رئیس جمهوری، پاسخگو نباشند.

بدین ترتیب، بودجه دولت عملاً به انبانی در اختیار مقامات و مسئولان اجرایی تبدیل می شود که مطابق میل خود آن را بین ابواب جمعی و زیردستانشان توزیع کنند. بعد از رئیس جمهوری و وزیران دولت، به شیوه ملوک الطوائفی، استانداران و یا ائمه جمعه نیز

سهم خود را دریافت می نمایند تا آن را نیز به شکل انبانی، به همان ترتیب، پخش کنند. اما ترنند دیگری که در تدوین لایحه بودجه پیشنهادی به کار گرفته شده، حذف تبصره (۳۸) دائمی (مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۸۵) و جایگزینی آن با بند (ه) ماده واحده بودجه ۱۳۸۷ است که، بر مبنای آن، اختیارات مربوط به محاسبه و کنترل درآمدهای نفتی نیز اساساً در دست خود رئیس جمهوری و دولت متمرکز می شود. طبق تبصره (۳۸)، درآمد نفت کلاً به خزانه واریز می شود و هزینه های شرکت ملی نفت نیز، مطابق بودجه سالانه آن، از بودجه عمومی پرداخت می شود.

این تبصره تا سال های اخیر که تغییراتی اندک در آن به وقوع پیوست، به قوت خود باقی بوده و تا جایی که قانون در چارچوب این رژیم ضمانت اجرایی دارد، قانون ناظر بر درج درآمدهای نفتی در بودجه دولت بود. اما چنان که در بند (ه) ماده واحده لایحه دولت آمده است: «تبصره (۳۸) دائمی قانون بودجه سال ۱۳۵۸ کل کشور ملغی الاثر است و با اعمال حق مالکیت دولت بر منابع نفت و گاز کشور، رابطه مالی و نحوه تسویه حساب بین دولت (خزانه داری کل - حساب ذخیره ارزی)، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت مادر تخصصی توانیر شامل سهم از تولید و پرداخت یارانه های انرژی، توسط دولت تعیین می شود».

در صورت تصویب این بند، دولت عملاً دریافت کننده، خرج کننده، مجری، ناظر و در یک کلام، همه کاره درآمدهای نفتی سالانه کشور بدون هرگونه نظارت قانونی و حتی نظارت مجلس رژیم، خواهد بود.

گنجاندن چنین بندی در لایحه بودجه، آشکارا تلاش دیگری از جانب دار و دسته احمدی نژاد و حامیانش برای قبضه کردن کامل دخل و خرج اصلی و اساسی بودجه دولت، در برابر دیگر رقیبان و شریکان حکومتی است که از آغاز تصدی این دولت و دعوای سخت بر سر تعیین وزیر نفت نیز نمایان بوده است.

اما رقیبان آن در مجلس و در سایر نهادهای حکومتی نیز به منظور حفظ منافع اقتصادی و موقعیت سیاسی شان، به مخالفت با آن برخاسته اند و این نیز علت عمده دیگری برای تشدید منازعات مرسوم دستجات حکومتی بر سر بودجه و تقسیم و تصاحب دارایی ها و درآمدهای متعلق به مردم در حال حاضر شده است. □

بهمن ۱۳۸۶