

۵۱۲۷

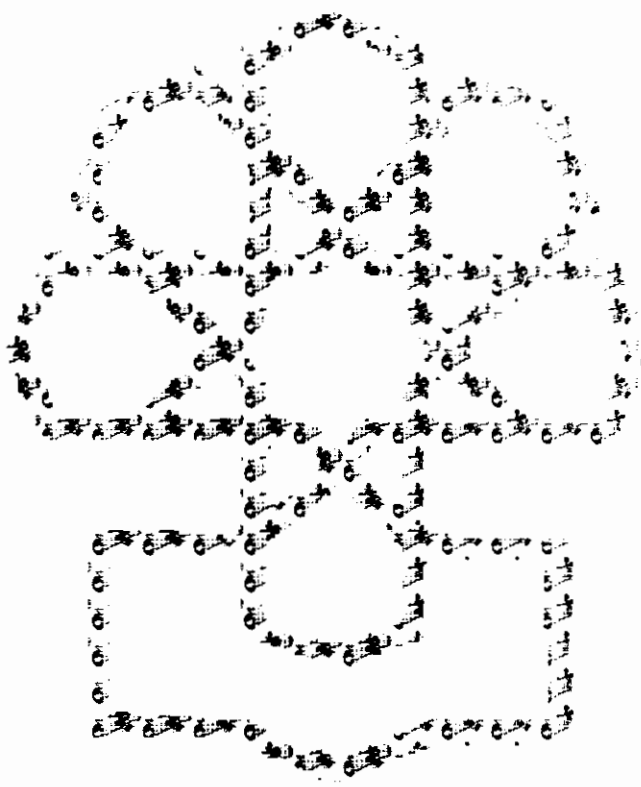
۵۱۲۷



# بودجه‌نویسی پله‌ای

(یک پیشنهاد برای بودجه‌نویسی مطلوب‌تر)

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۱۰)



معاونت پژوهشی  
دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۲۷

## بسمه تعالی

### بودجه‌نویسی پله‌ای (یک پیشنهاد برای بودجه‌نویسی مطلوب‌تر)

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۲۷

یکی از مشکلاتی که دولت در طول سال‌ها با آن مواجه بوده، نابسامانی در پرداخت‌های بودجه‌ای بوده است. اگر دولت قادر بود که پیش‌بینی به نسبت درستی از درآمدهای خود داشته باشد، تخصیص اعتبار بر مبنای تحقق درآمد بسیار روش برانده‌ای می‌بود. نگاهی به تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که دولت در واقع توانایی بسیار محدودی در پیش‌بینی درآمدهای بودجه‌ای خود داشته است. زیرا:

الف - بخش اعظم منابع درآمدی بودجه به صورت مستقیم و غیر مستقیم (درآمدهای برخاسته از واردات) از محل نفت تأمین می‌شود. دولت هم در پیش‌بینی درآمدهای حاصل از صادرات نفت توفیقی نداشته است. ب - تجربه دولت در برقراری ثبات در درآمدهای بودجه‌ای که با ایجاد حساب ذخیره تعهدات ارزی آغاز شد در عمل به افزودن بار بدهی پنهان دولت و تشدید نوسان‌های درآمدی انجامیده است و به نظر نمی‌رسد که تمهیداتی که در ماده ۶۱ قانون برنامه سوم اندیشیده شده است، بتواند کارساز باشد زیرا مبنای رفتاری قاعده مندی برای این ماده پیش‌بینی نشده است.

با این اوصاف، وقتی نوسان‌های درآمدهای بودجه‌ای بروز می‌کند، دستگاه‌های دولتی برای دریافت اعتبارات خود به چاتی زنی و صف آرای می‌ورزند. در مواردی هم مسئولان به ناچار اعلام می‌کنند که به عنوان مثال از کلیه سندهای قابل پرداخت فقط ۳۰ درصد را می‌پردازند. مکانیسم‌هایی که در طول سال‌ها برای چانه زنی و دریافت منابع مالی به کار گرفته شده‌اند همه ناکارآمد و در نهایت تأسف آمیخته به فساد بوده است. در نهایت همیشه کسانی که باید منابع مالی را دریافت کنند با توسل به انواع برخوردهای ناسالم مقداری از منابع را دریافت نموده‌اند ولی هزینه‌هایی را نیز پذیرا شده‌اند که در نهایت مقدار منابعی را که به فعالیت‌های اقتصادی تخصیص یافته، بسیار کاهش داده است.

این روش به یقین ناکارآمد و آمیخته به فساد است. با وجود این مسئله بزرگ‌تری هم وجود دارد که نادیده گرفته می‌شود: طرح‌های عمرانی بسیار طولانی مدت می‌شوند و دوره اجرای آنها گاه تا چند برابر زمان اولیه می‌رسد. چنین وضعیتی بر ناکارایی دولت می‌افزاید و در چارچوب توسعه پایدار و عدالت اجتماعی توجیهی ندارد. فساد ایجاد شده نیز به اخلاق و دین جامعه آسیب وارد می‌آورد و در این چارچوب قابل دفاع نیست.

اگر روش تخصیص اصلاح شود و قاعده مندی بیشتری بیابد، وضعیت بهتری در تسویه حساب‌های بودجه‌ای به وجود می‌آید که از یک سو به سرعت بخشیدن به فعالیت‌های بودجه‌ای می‌انجامد و از سوی دیگر از فساد اداری و عواقب بسیار ناگوار آن می‌کاهد. پیشنهاد مشخص برای این کار در چارچوب طرحی به شرح زیر می‌آید که به آن بودجه بندی حلقوی یا پله‌ای گفته می‌شود.

اصول کار بودجه بندی پله‌ای این است که درآمدهای بودجه‌ای به چندین پله تقسیم می‌شود. پله نخست پایین‌ترین حدی است که دولت تصور می‌کند در طول سال به دست می‌آورد. پله‌های بعدی مبالغ اضافی را نشان می‌دهد. پله نهایی رقمی است که دولت به عنوان بودجه خود ثبت می‌کند. نمودار (۱) یک طرح فرضی را نشان می‌دهد.

نمودار ۱ - پله‌های تأمین منابع مالی و درآمد در بودجه

| شماره پله | شرح  |
|-----------|--|
| یکم       | <p>۶ میلیارد دلار درآمد نفت با نرخ هر دلار معادل ۱,۷۵۰ ریال</p> <p>۱۰۵۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>فروش ۳ میلیارد دلار به نرخ هر دلار معادل ۵,۰۰۰ ریال از محل درآمدهای نفتی (مازاد ۳,۳۵۰ ریال بابت هر دلار)</p> <p>۶۵۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>مالیات وصول شده ۱۵۰۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>۳۲۰۰۰ هزار میلیارد ریال</p>  |
| دوم       | <p>۲ میلیارد دلار اضافی از محل درآمد نفت با نرخ هر دلار معادل ۱,۷۵۰ ریال</p> <p>۳۵۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>فروش ۱ میلیارد دلار به نرخ هر دلار معادل ۵,۰۰۰ ریال از محل درآمدهای نفتی پله دوم (مازاد ۳,۲۵۰ ریال بابت هر دلار)</p> <p>۳۲۵ هزار میلیارد ریال</p> <p>وصول مالیاتی ۷۰۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>سایر درآمدها ۵۰۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>۱۸۷۵ هزار میلیارد ریال</p> |
| سوم       | <p>۱ میلیارد دلار اضافی از محل درآمد نفت با نرخ هر دلار معادل ۱,۷۵۰ ریال</p> <p>۱۷۵ هزار میلیارد ریال</p> <p>فروش ۰,۵ میلیارد دلار اضافی از محل درآمد نفت با نرخ هر دلار معادل ۵,۰۰۰ ریال</p> <p>۲۵۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>وصول مالیاتی ۶۰۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>سایر درآمدها ۵۰۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>۱۵۰۲۵ هزار میلیارد ریال</p>                                    |
| چهارم     | <p>فروش نفت تا سقف رقم لایحه بودجه با نرخ هر دلار معادل ۱,۷۵۰ ریال</p> <p>۳۶۶ هزار میلیارد ریال</p> <p>فروش ارز نفتی به نرخ‌های گران تا سقف بودجه‌ای ۲۲/۶۹ هزار میلیارد ریال</p> <p>وصول مالیات تا سقف بودجه‌ای ۵/۸۳ هزار میلیارد ریال</p> <p>وصول سایر درآمدها تا سقف لایحه ۱۱/۲۹ هزار میلیارد ریال</p> <p>۴۳/۴۷ هزار میلیارد ریال</p>  |
| پنجم      | <p>برگشتی‌ها ۰/۹۴ هزار میلیارد ریال</p> <p>وام از داخل ۰/۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>وام از خارج ۰/۰ هزار میلیارد ریال</p> <p>۰/۹۴ هزار میلیارد ریال</p>  |

با این اوصاف، بدترین حالت این است که دولت در جریان یک شوک جدی نفتی فقط ۳۲ هزار میلیارد ریال درآمد داشته باشد. در این صورت چگونه خرج می‌کند؟ از کل رقم بودجه جاری کدام اقلام اولویت می‌یابند؟ به نظر می‌رسد که پرداخت‌ها را نیز باید دسته بندی کرد. تعداد دسته‌های درآمدی و هزینه‌ای به نژوم برابر نیست و می‌تواند متفاوت باشد. به دلیل ساخت کنونی بودجه دسته بندی ارقام ناممکن است و باید توسط مسئولان صورت پذیرد. فهرست برگزیده می‌تواند ترکیبی مشابه نمودار (۲) داشته باشد.

#### نمودار ۲- دسته بندی هزینه‌های بودجه‌ای

| گروه      | دامنه شمول   |
|-----------|--|
| گروه یک   | اقلامی که کلیه مقادیر آن از محل پله یکم درآمدی پرداخت می‌شود.  |
| گروه دو   | اقلامی که ۷۰ درصد مقادیر آن از محل پله یکم پرداخت می‌شود و ۳۰ درصد باقی مانده از محل پله دوم قابل پرداخت است.          |
| گروه سه   | اقلامی که ۵۰ درصد مقادیر آن از محل پله دوم پرداخت می‌شود و ۵۰ درصد باقی مانده از محل پله سوم قابل پرداخت است.          |
| گروه چهار | اقلامی که ۴۰ درصد آنها از محل پله سوم و ۶۰ درصد آنها از محل پله چهارم پرداخت می‌شود.                                   |
| گروه پنجم | اقلامی که دست کم ۹۰ درصد آنها از محل پله چهارم باید پرداخت شود. باقی مانده مبلغ از محل پله پنجم قابل پرداخت خواهد بود. |
| گروه ششم  | اقلامی که کلیه مبلغ آنها باید از محل پله پنجم یا انتقال به سال‌های بعد پرداخت شود.                                     |

حسن این طبقه بندی آن است که طرح‌ها بدون داشتن بودجه شروع نمی‌شود و وقتی که شروع شد تأخیری در پرداخت صورت نمی‌گیرد. با این اوصاف دست کم یک سوم موارد تأخیر در انجام کارها که به دلیل تأخیر در تأمین مالی صورت می‌پذیرد، رفع می‌شود. از طرف دیگر، این نوع اولویت‌گذاری سبب می‌شود که دیگر نیازی به چانه زنی وجود نداشته باشد. پیمانکاران طرف قرارداد دولت هم از همان ابتدا می‌دانند که دولت چه اولویتی برای قرارداد خود قائل است و چه احتمالی برای تأخیر در پرداخت وجود دارد.

اتفاقی که در چنین وضعیتی می‌افتد این است که دولت از همان ابتدای کار اولویت طرح یا اقدام اجرایی را مشخص می‌کند. پیمانکار یا مشاور طرف قرارداد هم می‌تواند برآورد کند که مبالغ دریافتی اش در چه حدود است. حال اگر پیمانکاری منابع مالی کافی داشته باشد که بتواند احتمال تعویق در پرداخت را بپذیرد، وارد معامله با دولت می‌شود. دولت از همان ابتدای کار مشخص می‌کند که اگر مبلغ متعلق به پیمانکار در طول سال مورد بحث وصول نشود در اولویت مرحله چندم در سال‌های بعد قرار خواهد گرفت. بنابراین نیاز به چانه زنی در مراحل بعدی هم وجود ندارد.

استفاده از بودجه بندی پله‌ای حتی در صورت بالا رفتن دقت دولت در برآورد اقلام درآمدی می‌تواند به افزایش کارایی بینجامد. هر قدر دقت دولت در تشخیص درآمدهای سالانه بیشتر شود، سهم پله‌های اولیه در بودجه پله‌ای بزرگ‌تر می‌شود. بنابراین دولت می‌تواند با اطمینان بیشتر، درصد بزرگ‌تری از عملیات جاری و اجرایی خود را در طول سال انجام دهد.

روی آوری به این روش حسن دیگری هم دارد. اگر قرار باشد دولت به تعهدات خود در ماده ۶۱ قانون برنامه سوم وفادار باقی بماند، باید چارچوبی وجود داشته باشد که دولت بداند چه مبالغی را در چه زمان‌هایی کنار خواهد گذاشت. در حال حاضر هیچ مبنایی برای میزان پس انداز کردن دولت در حساب‌های ذخیره و زمان‌های مناسب برای آزاد کردن این ذخیره‌ها وجود ندارد. اقدام بی‌منابه یقین در بهترین حالت کم بازده و در بیشتر موارد بدون بازده است. بنابراین وقتی شور و حال اولیه فرو نشست، انگیزه ادامه ذخیره‌سازی منابع هم ناچیز می‌شود. در صورتی که بودجه‌های پله بندی شده به‌عنوان یک اقدام آغاز شود، دولت همه‌گونه انگیزه خواهد داشت که با مطالعه، هم پله‌ها را سنجیده‌تر برگزیند و هم ذخیره‌سازی و آزاد کردن منابع را با دقت انجام دهد.

مورد دیگر این است که با روش جدید سقف تنخواه بودجه‌ای هم با منطق رفتاری قابل دفاع، مشخص می‌شود. در حال حاضر این رقم هم دلخواهی است و از قاعده خاصی پیروی نمی‌کند.