

یک ارزیابی جامع از محتوای لایحه
بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور^(۱)

■ بودجه ۷۴؛ نگاهی به ژرفا

کار: دپارتمان بررسی‌های اقتصادی - گروه بودجه

فراهم خواهد ساخت^(۲). گذشته از این، آنچه ارائه می‌شود حاصل مروری بر وضع موجود و ناظر بر روندی است که در قالب معمول بودجه‌ریزی ایران مشاهده می‌شود. بنابراین، پیگیری برای دریافت سیاستها و شیوه‌های برخورد با مسائل اقتصادی و مالی و به‌خصوص ارزیابی و شناسایی تناسب آنها با مسائل مذکور به دلیل محدودیت ذاتی شکل کنونی تنظیم بودجه، مورد توجه این گزارش نیست. همچنین، تحلیل ساختاری بودجه‌ریزی در ایران و بازشناسی مسائل و

پیش‌نوشتار

دولت در دیماه سال گذشته، لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور را برای رسیدگی و تصویب قوه مقننه تنظیم و پیشنهاد کرد. این نوشته در بردارنده مطالب و نکته‌هایی از لایحه مزبور در همان شکل پیشنهادی اولیه است. از این رو احتمال تغییر، حذف یا اصلاح برخی از آنها توسط قانونگذار را نباید از نظر دور داشت. انتشار متن نهایی قانون بودجه، امکان تطبیق و شناسایی محدوده بازنگری شده را

اعتبارات سال جاری استفاده کنند.

برای تفکیک اعتبارات کلی مصوب در قانون بودجه به عملیات اجرایی و شرح اجزای اعتباری و همچنین تبعیت کلیه دستگاهها از روش یکسان، همه‌ساله بعد از تصویب و ابلاغ لایحه بودجه، لایحه دیگر که متضمن مقررات مالی و نحوه محاسبه اجزای هزینه‌ها و درآمدها بود از تصویب می‌گذشت و برای اجرا (در تنظیم بودجه‌های تفصیلی) به دستگاههای دولتی ابلاغ می‌شد. این مقررات اخیر را که در واقع به جای تبصره‌های بودجه، مورد استفاده قرار می‌گرفت به نام معروف به «قانون متمم بودجه» سال می‌خواندند. بعدها مواد قانونی «لوايح متمم بودجه» به عنوان تبصره در ذیل متن واحده لوايح بودجه جای گرفت.

مأموریت اصلی تبصره‌ها به تدریج از صورت اهرم‌های اجرای سیاستهای بودجه‌ای خارج شد و دولتها تبصره‌نویسی در بودجه را به عنوان مسیر سریع و ساده وضع قوانین جدید یا تغییر قوانین موجود مورد استفاده قرار دادند. هرچند ناهمگونی اعتبار حقوقی سند بودجه به عنوان «جواز قانونی یکساله» با اعتبار حقوقی قوانین موضوعه، مانعی اساسی برای قانونگذاری در شکل تبصره‌های بودجه محسوب می‌شد اما استقبال دولتها برای بهره‌گیری از این مسیر به حدی بود که همه‌ساله تعدادی از تبصره‌ها تحت عنوان «تبصره‌هایی که تا ملغی نشده به قوت خود باقی است» در

عدم تعادل‌های موجود در آن برای دستیابی به الگویی متناسب با نظریه‌های علمی و ویژگیهای مالیه عمومی کشور، بحث مستقلی را می‌طلبد. بحث حاضر با رعایت محدودیتهای یادشده و به تبعیت از ساختار کنونی فرآیند تهیه و اجرای بودجه به طرح نکات مهمی درباره ادبیات بودجه‌ای (ماده واحده و تبصره‌ها)، درآمدها و هزینه‌های بودجه سال جاری می‌پردازد.

۱ - ادبیات بودجه‌ای

ادبیات بودجه‌ای در شکل موجود به متن ماده واحده و تبصره‌های بودجه، محدود می‌شود. تبصره‌نویسی در بودجه‌بندی ایران سابقه‌ای طولانی دارد. به دلیل آنکه در گذشته و تا حدود چهاردهه پس از انقلاب مشروطیت، لوايح بودجه تقدیمی از طرف دولتها در حد تخصیص کلی اعتبار به دستگاههای دولتی بسنده کرده و قوانین بودجه‌های سنواتی در همین محدوده به تصویب می‌رسید، کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی وظیفه رسیدگی به بودجه‌های تفصیلی و شرح اجزای اعتباری هریک از دستگاهها را (که پس از تصویب و ابلاغ بودجه تهیه می‌شد) برعهده می‌گرفت. براساس روشهای قانونی معمول آن دوران، هیچ‌یک از دستگاههای دولتی، مجاز نبودند قبل از دریافت موافقت تصویب کمیسیون درباره بودجه تفصیلی خود، بیش از عملکرد زمانی سال قبل، از

ذیل ماده واحده یکساله بودجه منظور می‌شد و به تصویب بلند مدت می‌رسید! رواج قانونگذاری از طریق تبصره‌های بودجه، کم‌کم به ضعف ارتباط حقوقی و مرسوم تبصره‌ها با اصل ماده واحده کشیده شد و بسیاری از تبصره‌های مصوب هیچگونه ارتباطی با ماده واحده بودجه نداشتند. به علاوه، این حرکت سبب شد که دولت‌ها از تبصره‌های بودجه برای قانونگذاری در کسب درآمدها یا وضع هزینه‌ها کمک گرفته و بودجه‌نویسی را از حالت ابزار تنظیم سالانه دریافتها و پرداختهای عمومی به مجموعه مختلطی از قوانین و مقررات درآورند.

در سالهای اخیر توجه تازه‌ای از سوی قوه مقننه برای رفع این اختلاط به عمل آمده و برای جلوگیری از تصویب تبصره‌های نامربوط با لایحه یا تبصره‌های مستلزم اعتبار زمانی بیش از سال مالی، اقدامهایی انجام یافته است اما از آنجا که این نکته از سوی تهیه‌کنندگان بودجه، چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد، تبصره‌نویسی در بودجه‌های کنونی به تکرار پیاپی مجوزهای قانونی سالهای قبل و طرح پیشنهادهایی مبدل گردیده که از مأموریت اصلی خود به دور است.

با امعان نظر به این یادآوری کوتاه تاریخی و در چارچوب اصول معمول در مالیه عمومی، تحلیل تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور نتایج کلی زیر را بدست می‌دهد:^(۳)

۱-۱- پیشینه ادبیات بودجه‌ای در ایران به کثرت قوانین و مقررات انجامیده است. تا

جایی که گهگاه تنظیم‌کنندگان تبصره‌ها را به تکرار، مشابه‌نگاری و حتی مغایرنویسی با قوانین دیگر کشانیده و مقررات مالی و اجرایی بودجه را به مجموعه‌ای غیرقابل اشراف و دست‌نیافتنی مبدل کرده است. در چنین وضعیتی احتمال اجرای دقیق مقررات، ضعیف می‌شود و اعمال کنترل‌های مالی دشوار می‌گردد. علاوه بر مقررات مربوط به عواید و هزینه‌های دولت، تعداد زیادی از ۱۰۱ تبصره قانون برنامه دوم، حدود ۹۰ ماده از قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و متجاوز از ۱۸۵ حکم در قالب ۶۰ تبصره لایحه بودجه فراهم آورنده مقررات بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ کل کشور است به این مجموعه، مفاد تبصره ۶۰ مبنی بر اعتبار قانون قبلی وصول برخی از درآمدهای دولت با حدود ۹۰ ماده و همچنین ۳۷ آیین‌نامه اجرایی پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۷۴ را که قرار است به تصویب هیأت دولت برسد باید افزود. تکرار و مغایرت در بین متون لازم‌الرعايه در چنین مجموعه وسیعی غیرقابل اجتناب خواهد بود. ضمناً لازم به یادآوری است که بخش عمده‌ای از این مجموعه مقررات ناظر به درصد نسبتاً محدودی از کل درآمدهای بودجه عمومی است و لذا پیچیدگیهای اجرایی حاصله از دیدگاه تحلیل هزینه - فایده نیز اساساً قابل توجیه به نظر نمی‌رسد.

۱-۲- با در نظر گرفتن ارتباط قطعی میان بودجه و برنامه و با توجه به این نکته که بودجه سال ۱۳۷۴ در ضمن رسیدگی و

۱۳۷۴ کشور دانست.

۱-۳- گذشته از آن که وضع درآمدها و هزینه‌های جدید از طریق لایحه بودجه در زمره بدعتهای دولتها به شمار می‌آید، با وجود محاسبه و پیش‌بینی درآمدهای دولت در طول اجرای برنامه آیا می‌توان ضمن لایحه بودجه، مجوز وصول درآمدهای تازه‌ای را کسب نمود و آیا آثار مالی این درآمدها حرکت‌های برنامه را متاثر نمی‌کند؟

۱-۴- متون تبصره‌ها علاوه بر فقدان انسجام حقوقی و عبارتی، دارای محمل روشنی برای دسته‌بندی و تجمیع‌بندهای مربوط نیست. اجتماع احکام متفاوت و پیگیری هدفهای مختلف در ذیل یک تبصره، حاصل کار را متفرق و ناهماهنگ و دریافت محمل طبقه‌بندی تبصره‌ها را دشوار می‌سازد.

۱-۵- همانطور که در لایحه بودجه ۷۴ شاهد هستیم (و در سنوات گذشته نیز شاهد بوده‌ایم) در تنظیم و ارائه متون تبصره‌ها تشخیص مرزبندی میان قوای اجرایی و قانونگذاری، دشوار به نظر می‌رسد. در برخی از احکام پیشنهادی، جریان مدیریت داخلی دولت نیاز به حکم قوه مقننه پیدا می‌کند و در برخی دیگر نیز وظیفه قانونگذار به دولت محول می‌گردد.

۱-۶- جهتگیری کلی احکام در بودجه‌های سالهای اخیر به سمت مشارکت دستگاهها در مصرف وجوهی است که خود

تدوین برنامه پنجساله دوم توسعه کشور تعیین گردیده، مشخص است که تجاوز قابل توجه حجم اعتبارات پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ از اعتبار بودجه مصوب در برنامه دوم برای این سال به معنی ایجاد تغییرات اساسی در متن مصوب برنامه دوم توسعه خواهد بود. لازم به یادآوری است که افزایش قابل توجه درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ نسبت به مصوبات برنامه و افزایشهایی که الزاماً در سالهای آتی نیز تداوم خواهد یافت، آثار قابل توجهی بر سایر متغیرهای مورد بحث، بررسی، و تصویب در برنامه دوم گذارده و همگی تعادل‌های مورد نظر در این برنامه را در هم می‌ریزد. تأکید می‌گردد که روند افزایشی طبیعی اعتبارات بودجه سالانه و تأثیر اجرای بودجه سال جاری بر سالهای آتی، امکان بازگشت به اعتبار برنامه و مطابقت اعتبار بودجه و برنامه در سالهای بعدی را غیر ممکن می‌سازد. به عبارت دیگر تغییرات قابل توجه در بودجه نخستین سال اجرای برنامه دوم باعث می‌گردد که بودجه‌های پیش‌بینی شده سالهای بعد کلاً امکان اجرایی لازم را از دست بدهد و تلاشهای مربوط به تصویب قانون برنامه را تا حد بسیاری بلااثر نماید. لذا، تغییر سیاستها و عملیات اجرایی بودجه‌های سنواتی و مشخصه‌های اقتصادی کلان کشور با پیش‌بینی برنامه را می‌باید پیامد حتمی افزایش اعتبار پیشنهادی لایحه بودجه سال

قسمتی از تبصره‌های ۲، ۳، ۴، ۶، ۸، ۱۱، ۱۷، ۲۳، ۴۷، ۴۸، ۵۰، ۵۱، ۵۲ و ۵۷ لایحه بودجه ناظر به استفاده از اعتبارات سیستم بانکی است که باتوجه به مفاد تبصره ۹ قانون برنامه دوم می‌باید تحت نظم ویژه‌ای تعیین و ارائه شود.

۹-۱- در تهیه و تنظیم لایحه بودجه به تعاریف معمول و نحوه استفاده از موازین بودجه‌نویسی مانند درآمدهای مالیاتی، حقوق گمرکی، عوارض، درآمد اختصاصی یا چگونگی استفاده از ردیفهای بودجه‌ای در درآمدها و هزینه‌ها کمتر توجه شده است.

۱۰-۱- آثار اجرایی برخی از مقررات و پیش‌بینی‌های قانونی معتبر قبلی (قانون برنامه و سایر قوانین ذیربط) در لایحه بودجه ۱۳۷۴ به سهولت قابل مشاهده نیست. به عنوان مثال اجرای مفاد ماده ۵۴ قانون وصول برخی از درآمدها (ماده ۷۲ قانون جدید)، نحوه اجرای تبصره ۲۱ قانون برنامه، اجرای تبصره ۳۰ قانون برنامه (مثلاً برای شرکت ملی صنایع پتروشیمی اساساً مالیاتی منظور نشده است)، اجرای بند دوم تبصره ۶۳ قانون برنامه، نحوه اجرای تبصره ۷۸ قانون برنامه، آثار اجرایی مفاد تبصره ۸۸ قانون برنامه و موارد متعدد دیگری از احکام موردنظر در لایحه بودجه مشاهده نشده است.

اتخاذ تصمیم نسبت به این گونه موارد ضرورت بازنویسی تبصره‌های پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ را در جهت کاهش حجم مستون، حذف موارد تکراری و

وصول می‌کنند. استمرار این حرکت، علاوه بر آنکه مغایر اصول مالیه عمومی (اصل عدم اختصاص) و رعایت اولویت در سیاستهای بودجه‌ای با استفاده از مکانیزم تخصیص است، محرک دستگاههای دولتی به سوی خودکفایی مالی و گسترش حاکمیت آنها بر نظامهای مالی و بودجه‌ای است. جداسازی جریان وصول از مصرف از اصول اولیه سلامت مالی مدیریت بخش عمومی به حساب می‌آید.

۷-۱- به موجب قوانین موجود، وظیفه نگهداری حساب اموال و داراییهای دولت با وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این وظیفه در ضمن به محاسبه و ارائه مجموع داراییهای دولت و استهلاك سالانه آن که در واقع جزئی از هزینه‌های سالانه دولت به حساب می‌آید، کمک می‌کند. نه تنها تاکنون چنین محاسباتی تنظیم و ارائه نشده است، مجوزهای متعدد موجود و پیشنهادی برای دستگاههای اجرایی نسبت به فروش و مسصرف اموال و داراییهای منقول و غیرمنقول، خود وظیفه صاحب‌جمعی اموال و تنظیم حسابهای مربوط و همچنین محاسبه هزینه استهلاك بخش دولتی را غیرممکن ساخته است.

۸-۱- به رغم آن که به موجب تبصره‌های پیشنهادی بخش عظیمی از اعتبارات سیستم بانکی و حتی قسمتی از وظایف شورای پول و اعتبار و مدیریت سیستم بانکی تحت مدیریت بودجه‌ای دولت قرار می‌گیرد، برخورد جامعی در لایحه بودجه به این مسأله صورت نگرفته است. مفاد تمام یا

محدودیت نظام اطلاعاتی بودجه کشور مقدور نیست با اینهمه می توان با فرضیاتی به تخمین نزدیک به واقع این درآمدها دست یافت. از جمله می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- چون بخش نفت و گاز حدود ۷۵ درصد درآمدهای ارزی کشور را تأمین می کند می توان فرض کرد که ۷۵ درصد درآمدهای مربوط به «درآمد از محل واردات» دارای منشأ نفتی است.

- با توجه به وابستگی اقتصادی شرکت های دولتی و غیر دولتی به ارز نفتی می توان فرض کرد حداقل نیمی از مالیات پیش بینی شده برای این شرکتها دارای منشأ نفتی است.

- با توجه به نقش چشمگیر درآمد نفتی در تأمین بودجه می توان فرض کرد که حداقل، حدود نیمی از درآمد مالیات بر حقوق، منشأ نفتی دارد.

- درآمدهای ناشی از فروش ارز کلاً دارای منشأ نفتی است.

- درآمدهای مستقیم نفت و گاز نیز طبیعتاً دارای منشأ نفتی است.

با توجه به نکات فوق به نظر می رسد که حداقل حدود ۳۱۵۰۰ میلیارد ریال از کل درآمدهای بودجه عمومی پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۳۷۴ دارای منشأ نفتی است. به عبارت دیگر حدود ۷۰ درصد درآمدهای بودجه عمومی کشور به طور مستقیم یا غیر مستقیم از بخش نفت و گاز حاصل می شود.

غیربودجه ای و نسبی مقررات مربوط را مطرح می سازد.

۲- درآمدهای بودجه ای

تحلیل درآمدهای بودجه ای در لایحه سال ۱۳۷۴ در برگیرنده مشخصه های کلی زیر است:

۲-۱- نگاهی به ساختار درآمدی بودجه عمومی کشور گویای جایگاه ممتاز درآمد نفت و وابستگی روز افزون درآمدهای دولت به صادرات این محصول است به رغم تلاشهای وسیعی که طی سالهای گذشته برای تنوع درآمدهای قابل وصول دولت و گسترش منابع به عمل آمده، تغییر چندانی در این زمینه حاصل نیامده و ترتیب دستیابی دولت به درآمدهای مورد نیاز برحسب درصد اهمیت و در میان بندهای هیجده گانه پیش بینی به قرار جدول شماره (۱) است.

۲-۲- بررسی دقیقتر درآمدهای مندرج در لایحه بودجه، این سؤال را مطرح می سازد که سیاستهای اقتصادی دولت در تنظیم ساختار درآمدی مورد بحث، چه بوده است؟ توجه به چند نکته زیر می تواند روشنگر این مسأله باشد:

الف- بخش نفت و گاز، قسمت عمده ای را در مجموعه درآمدهای پیشنهادی بودجه ۱۳۷۴ کشور به صورت مستقیم و غیر مستقیم به خود اختصاص داده است. البته تخمین این درآمدها (بویژه در بخش غیرمستقیم) به صورت دقیق به علت

جدول شماره (۱): پیش بینی درآمدها در لایحه بودجه ۷۴

| ردیف | طبقه‌بندی | عنوان‌بند | نسبت درآمد به کل | نسبت تراکمی |
|------|-----------|-----------------------------------|------------------|-------------|
| ۱ | ۲۱۰۰۰۰ | درآمد نفت | ۵۵/۵۹ | ۵۵/۵۹ |
| ۲ | ۵۴۰۰۰۰ | درآمدهای متفرقه | ۱۰/۳۹ | ۶۵/۹۸ |
| ۳ | ۱۴۰۰۰۰ | مالیات بر واردات | ۶/۹۳ | ۷۲/۹۱ |
| ۴ | ۱۱۰۰۰۰ | مالیات شرکتهای دولتی و غیر دولتی | ۶/۱۷ | ۷۹/۰۸ |
| ۵ | ۴۲۰۰۰۰ | درآمد حاصل از فروش کالا | ۵/۷۳ | ۸۴/۸۱ |
| ۶ | ۴۱۰۰۰۰ | درآمد حاصل از خدمات | ۵/۱۵ | ۸۹/۹۶ |
| ۷ | ۵۱۰۰۰۰ | حق بیمه | ۴/۴۳ | ۹۴/۳۹ |
| ۸ | ۱۲۰۰۰۰ | مالیات بر درآمد | ۲/۵۵ | ۹۶/۹۴ |
| ۹ | ۱۳۰۰۰۰ | مالیات بر ثروت | ۰/۸۳ | ۹۷/۷۷ |
| ۱۰ | ۷۴۰۰۰۰ | برگشتی از سالهای قبل | ۰/۵۵ | ۹۸/۳۲ |
| ۱۱ | ۳۲۰۰۰۰ | سود سهام شرکتهای دولتی | ۰/۳۳ | ۹۸/۶۵ |
| ۱۲ | ۳۹۰۰۰۰ | سایر درآمدهای حاصل از انحصارات | ۰/۱۹ | ۹۸/۸۴ |
| ۱۳ | ۱۵۰۰۰۰ | مالیات بر مصرف و فروش | ۰/۱۰ | ۹۸/۹۴ |
| ۱۴ | ۳۳۰۰۰۰ | اجاره ساختمانهای دولتی | ۰/۰۷ | ۹۹/۰۱ |
| ۱۵ | ۶۴۰۰۰۰ | بازپرداخت وام طرحهای انتفاعی | ۰/۰۵ | ۹۹/۰۶ |
| ۱۶ | ۶۳۰۰۰۰ | سود حاصل از سرمایه‌گذاریهای خارجی | ۰/۰۳ | ۹۹/۰۹ |
| ۱۷ | - | سایر | ۰/۹۱ | ۱۰۰/۰۰ |
| - | - | جمع | ۱۰۰ (درصد) | - |

مالیاتی) از این منابع وصول خواهد شد. لذا سهم مالیاتهای مستقیم بر درآمد افراد در مجموعه مالیاتی فقط ۱۹ درصد از کل مالیاتهاست.

مشخص است که این ساختار درآمدی در نظام مالیاتی دارای سه مشکل اساسی اقتصادی - اجتماعی است:

اول- عدالت مالیاتی در این ساختار

ب- در زمینه درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه ۱۳۷۴ باید گفت اساساً مالیاتها یا معطوف به مالیاتهای غیر مستقیم (واردات، مصرف و فروش، مراکز تهیه و توزیع، جمعاً ۳۶۱۱ میلیارد ریال) یا معطوف به مالیات بر شرکتهای (۲۷۵۷ میلیارد ریال) است. به عبارت دیگر حدود ۶۳۶۸ میلیارد ریال از درآمدهای مالیاتی (۸۱ درصد از کل درآمد

مالیاتی بسیار ضعیف است.

دوم- توان بالقوه انتقال مالیاتی در این ساختار بسیار زیاد است و لذا سیاستگذار نمی‌تواند مشخصاً از «افرادی» که مایل است مالیات دریافت کند.

سوم- با دریافت مالیات هنگفت از شرکتهای مختلف و قبل از تقسیم سود، امکان سرمایه‌گذاری شرکتها از منابع داخلی به شدت محدود می‌گردد. این مشکل، خود از موانع جدی توسعه بخش صنعت تلقی می‌گردد که بویژه دستگاه مالیه نسبت به آن همواره بی‌تفاوتی نشان داده است.

با توجه به نکات فوق به نظر می‌رسد که مستأسفانه «اصل» اولیه در تدوین بخش درآمدهای لایحه بودجه ۱۳۷۴ احتمالاً «دریافت حداکثر درآمد از هر منبع ممکن» بوده و ملاحظات اقتصادی- اجتماعی و سیاستگذاری در تدوین این بخش از لایحه کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

۲-۳- یک نکته قابل توجه در برآورد درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ عدم احتمال تحقق آنهاست. گذشته از آن که روند وصولیهای دولت در ۹ ماهه نخست سال ۷۳ مؤید این امر است، مقایسه وصولیهای بخش مالیاتها، سود سهام شرکتهای دولتی، اجاره ساختمانهای دولتی و حق بیمه به‌عنوان نمونه‌های دیگری از برآوردهای دست‌بالا قابل ارائه است.

۲-۴- درآمدهای بودجه عمومی دولت را از دیدگاه «مسائل اجرایی وصول» می‌توان

به دو گروه عمده زیر تفکیک کرد:

گروه اول: بخشی از درآمدهای دولت که علاوه بر محاسبات و انجام اقدام اداری برای وصول، نیازمند «منبع یابی» است. از جمله این درآمدها می‌توان مالیات بر مشاغل و مالیات بر مستغلات را نام برد.

گروه دوم: بخشی از درآمدها که نیازمند «منبع یابی» نیست. به عبارت دیگر منبع این درآمدها مستقیماً و از همان ابتدا در کنترل دولت است. مثلاً درآمد نفت و گاز و درآمد ناشی از مالیات بر واردات و امثال آنها.

بررسی درآمدهای لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور نشان می‌دهد که از مجموعه درآمدهای پیشنهادی فقط موارد معدودی در گروه اول درآمدها بوده و عمده موارد مربوط به گروه دوم است. (جدول ۳ و ۲)

مسئله این است که دستگاههای تشخیص و وصول درآمدهای مندرج در گروه اول، علیرغم اینکه فقط حدود ۶ درصد از کل درآمدهای دولت را وصول می‌کنند با اتخاذ رویه‌های اجرایی خاص که (عمدتاً مبانی مقرراتی دارند) مشکلات عظیمی را برای کارکرد اقتصادی جامعه و گذران روزمره مردم فراهم می‌سازند به عبارت روشنتر به نظر می‌رسد که این دستگاهها به علت ضعف سازمان وصول و مواردی از این قبیل، مسؤولیتهای اجرایی خود را عمدتاً در عمل بر دوش مؤدیان تحمیل کرده‌اند و به جای آنکه خدمتگذار

جدول شماره (۲): گروه بندی ها و درآمدها در بودجه ۷۴

| درآمدهای قابل طبقه بندی در گروه اول | | |
|-------------------------------------|-------|-----------------------------|
| میلیارد ریال | ۲۰۰۷ | مالیات بر شرکتهای غیر دولتی |
| میلیارد ریال | ۶۶۹ | مالیات بر مشاغل |
| میلیارد ریال | ۹۷ | مالیات بر مستغلات |
| میلیارد ریال | ۲۷۷۳ | جمع |
| درآمدهای قابل طبقه بندی در گروه دوم | | |
| میلیارد ریال | ۲۵۱۱۴ | درآمد نفت و گاز |
| میلیارد ریال | ۴۹۱۶ | فروش خدمات و کالا |
| میلیارد ریال | ۶۶۹۳ | درآمدهای حق بیمه و متفرقه |
| میلیارد ریال | ۶۰۰۰ | سایر |
| میلیارد ریال | ۴۲۷۲۳ | جمع |

جدول شماره (۳): گروه بندی در لایحه بودجه ۷۴

| درصد از کل | کل درآمد میلیارد ریال | شرح |
|------------|--------------------------|---|
| ۶/۱ | ۲۷۷۳ | گروه اول: درآمدهایی که نیازمند منبع یابی است |
| ۹۳/۹ | ۴۲۷۲۳ | گروه دوم: درآمدهایی که نیازمند منبع یابی نیست |
| ۱۰۰/۰ | ۴۵۴۹۶ | جمع |

مردم باشند، مردم را در خدمت خود گرفته اند!! به عنوان نمونه، در شرایط فعلی انجام هر نوع معامله در محاضر اسناد رسمی منوط به دریافت انواع « مفاصا » از دستگاههای دولتی است و دریافت هر مفاصا با توجه به عدم کارایی دستگاههای اداری می تواند مستلزم صرف وقت و انرژی فراوان باشد به علاوه کلافهای سردرگم اداری ایجاد شده می تواند:

- اقتصاد زیر زمینی را به شدت گسترش دهد.

- فعالیتهای اقتصادی مردم را به جای سازندگی به بیراهه بکشاند.

آنچه در این زمینه حائز اهمیت است اینکه باید دستگاههای وصول درآمدی کشور متوجه این نکته شوند که با انجام اموری از قبیل:

- استفاده از نظامهای اطلاعاتی کارآ

- استفاده از شیوههای مرسوم در

مردم باشند، مردم را در خدمت خود گرفته اند!! به عنوان نمونه، در شرایط فعلی انجام هر نوع معامله در محاضر اسناد رسمی منوط به دریافت انواع « مفاصا » از دستگاههای دولتی است و دریافت هر مفاصا با توجه به عدم کارایی دستگاههای اداری می تواند مستلزم صرف وقت و انرژی فراوان باشد به علاوه کلافهای سردرگم اداری ایجاد شده می تواند:

- فساد اداری را دامن زند.

اقتصادی و دیدگاه مالی مورد تجزیه و تحلیل‌های مختلفی قرار گیرد. ذیلاً فقط یکی از ابعاد این مسأله را که در حوزه «نرخ ارز» از دیدگاه «نرخ تعادلی دلار در بازار لحظه‌ای ارز» و «نرخ دلار از دیدگاه تئوری قدرت خرید» قرار دارد مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم و اثر این بررسی بر تنظیم بودجه دولت را از دیدگاه «شفاف» کردن و «واقعی» نمودن بودجه محاسبه می‌کنیم.

مسأله این است که در جامعه ایران که بازارهای اقتصادی آن با انواع عدم تعادل‌های ساختاری مواجه است:

- نرخ ارز در بازار با نرخ ارز از دیدگاه «تئوری برابری قدرت خرید» به شدت متفاوت است.

- مکانیسم‌های تنظیم قیمت ارز دارای کارایی لازم برای حذف شکاف قابل توجه موجود بین دو نرخ فوق نیست.

- به منظور جلوگیری از فساد و دریافت علائم صحیح از نظر تخصیص منابع، دولت باید الزاماً ارز حاصله از نفت را با قیمت بازار لحظه‌ای آن محاسبه و در بودجه منظور کند.

- در صورت حرکت جامعه به سوی تعادل اقتصادی (که هدف برنامه و بودجه کشور است) درآمدهای ریالی حاصله از نفت، الزاماً در جریان زمان و حتی در صورت ثبات درآمد ارزی، کاهش یابنده است. لذا درآمدهای ریالی مورد بحث، درآمدهای «ثابت» نیست و نباید تماماً به

نظامهای وصول درآمدی کاراً در سطح جهانی

- جدا سازی پرونده‌های بزرگ برای بررسی دقیق و حل و فصل سریع و فوری پرونده‌های کوچک

- با انتخاب نمونه‌های تصادفی محدود برای بررسی پرونده‌های مالیاتی و پذیرش مطلق اظهارات مودی در سایر موارد می‌توانند درآمدهای مصوب و قانونی را «بدون ایجاد مزاحمت» دریافت دارند.

لازم به یادآوری است که شمول این مسأله در حال حاضر مربوط به حوزه مالیات بر مشاغل، مالیات بر مستغلات و مالیات بر ثروت است که مجموعاً در لایحه بودجه ۱۳۷۴ قسراً است ۱۱۴۳ میلیارد ریال و مجموعاً ۲/۵ درصد از کل درآمدها را وصول کند.

با توجه به نکات فوق چه خوب است که مجلس شورای اسلامی ضمن تبصره‌ای دولت را موظف سازد تا در سال آینده، تمامی «کنترل‌های مزاحمتی» مورد بحث را در این زمینه‌ها و در موارد مشابه (از قبیل شیوه‌های وصول درآمدهای شهرداریها) حذف کند و اقدامات لازم را جهت دریافت درآمدهای قانونی با رویه‌های «غیر مزاحم» صورت دهد.

۲-۵- درآمدهای حاصل از صادرات نفت و چگونگی به کارگیری این درآمدها در اقتصاد کشور و در بودجه عمومی دولت می‌تواند از جنبه‌های متعدد مثل دیدگاه

صورت مستقیم وارد بودجه عمومی شده و باعث ایجاد هزینه‌های «ثابت» شود. در صورت عدم رعایت این نکته، حرکت جامعه به سوی تعادل اقتصادی، الزاماً کسری بودجه را افزایش می‌دهد و این عامل مجدداً جامعه را از مسیر تعادل اقتصادی دور می‌سازد و لذا جامعه را در یک «مدار بسته عدم تعادل - کسری بودجه» قرار می‌دهد.

باتوجه به نکات فوق لازم است که درآمدهای ریالی حاصل از صادرات نفتی به نحوی محاسبه و در بودجه عمومی دولت ملحوظ گردد که:

- بخش دائمی درآمدهای ریالی حاصل از صادرات نفت از بخش غیردائمی (اتفاقی) ناشی از تفاوت نرخ بازار ارز از نرخ تعادل ارز، جداگانه محاسبه و در سرفصلهای مناسب بودجه‌ای قرار گیرد.

- بخش دائمی درآمدهای ریالی، عبارت است از حاصلضرب درآمد ارزی حاصله از صدور نفت در نرخ ارز براساس تئوری برابری قدرت خرید. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

- کل درآمد ریالی ناشی از صادرات نفت مساوی است با حاصلضرب درآمد ارزی ذیربط در نرخ ارز بازار لحظه‌ای.

- بخش اتفاقی و غیرثابت درآمدهای ریالی از صادرات نفت، مساوی است با تفاوت کل درآمد ریالی ناشی از صادرات نفت منهای بخش دائمی درآمدهای ریالی حاصل از صادرات نفت.

ضمناً لازم به یادآوری است که فروش ارز حاصل از صادرات نفت به قیمت بازار

از دیدگاه دیگری نیز در بحث بودجه‌ای حائز اهمیت است. دولت در این دیدگاه در حقیقت ارز را به عنوان کالای در اختیار خویش به دلایلی از جمله ضرورت‌های اقتصادی به قیمتی بالاتر از قیمت تعادلی در بازار به فروش می‌رساند و بدین صورت «مابه‌التفاوتی» را از جامعه دریافت می‌دارد. بدیهی است که این «مابه‌التفاوت» ماهیتاً حالت «سوسید منفی» دارد، یعنی سوسیدی است که جامعه به دولت می‌پردازد و لذا در زمره درآمدهایی است که از نظر بودجه‌ای در حوزه «باز توزیع» درآمد قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، دولت از یکطرف برخی از کالاها (مانند نان) را با قیمتی کمتر از قیمت تعادلی واقعی به جامعه می‌فروشد و لذا سوسید می‌پردازد، اما از طرف دیگر بعضی از کالاها و بویژه ارز را با قیمتی بالاتر از نرخ تعادلی واقعی به جامعه می‌فروشد و لذا از جامعه «سوسید» دریافت می‌دارد. روشن بودن این نکته نیز در محاسبات بودجه‌ای و در ارزیابی عملکرد دولت، حائز اهمیت است.

اکنون باتوجه به لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور، نکات فوق را مورد بررسی قرار می‌دهیم و آثار این بررسی را بر وضعیت درآمدی لایحه برآورد می‌نماییم. این برآوردها بر پایه فروض زیر استوار است و بدیهی است که با تغییر هر یک از این فرضها، می‌توان محاسبات را مجدداً انجام داد و آثار تازه مالی ذیربط را مشخص کرد:

- کل درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز در لایحه بودجه ۱۳۷۴ معادل

۱۳/۵ میلیارد دلار ملحوظ می‌گردد.

- کل درآمد ریالی حاصل از فروش ارز ناشی از صادرات نفت در لایحه بودجه، حدوداً معادل ۲۶۵۰۰ میلیارد در نظر گرفته شده است (این رقم شامل ۲۳۳۳ میلیارد ریال درآمد حاصل از فروش ارز مندرج در لایحه بودجه نیز هست).

- نرخ مؤثر دلار در محاسبات بودجه‌ای باتوجه به ارقام مندرج در فوق عبارت از هر دلار معادل ۱۹۲۵ ریال است.

- محاسبات اقتصادی نشان می‌دهد که نرخ هر دلار براساس «تئوری برابری قدرت خرید» حدوداً معادل یکهزار ریال است^(۴).

- در صورت آزادسازی کامل بازار ارز به نظر می‌رسد که نرخ دلار در بازار معاملات فعلی در حدود ۲۵۰۰ ریال تثبیت شود.

باتوجه به نکات فوق، کل درآمد ریالی حاصل از فروش ارز نفتی که باید در بودجه عمومی ملحوظ گردد عبارتست از:

$$\text{ریال } 10^9 \times 33750 = (2500) \times (13/5 \times 10^9)$$

درآمد ریالی واقعی دولت از ارز حاصل از نفت براساس تئوری برابری قدرت خرید عبارت است از:

$$10^9 \times 13500 = (1000) \times (13/5 \times 10^9)$$

ریال

مابه‌التفاوت درآمدی بودجه عمومی (سوبسید جامعه به دولت) حاصله از فروش ارز عبارت است از:

$$\text{ریال } 10^9 \times 20250 = (1500) \times (13/5 \times 10^9)$$

باتوجه به این نکته که مابه‌التفاوت

درآمدی مورد بحث، یعنی سوبسید جامعه به دولت از طریق مصرف ارز گران (۲۰۲۵۰ میلیارد ریال)، در حقیقت ماهیتاً درآمد اتفاقی، تورمی و غیرثابت است، همانگونه که قبلاً بیان شد، نباید این درآمد در متن اصلی دریافتیهای بودجه عمومی ملحوظ گردد، بلکه باید بودجه عمومی بدون لحاظ نمودن این درآمد تنظیم شود. در عین حال این مقدار از دریافتی دولت می‌تواند در تنظیم بودجه به چهار صورت منعکس گردد:

الف- در صورت تشخیص ضرورت هزینه به مقادیری بالاتر از درآمد واقعی، مبلغ فوق (یعنی ۲۰۲۵۰ میلیارد ریال) می‌تواند از جمله منابع تأمین کسری بودجه در سال ۱۳۷۴ باشد.

ب- این مبلغ می‌تواند به بازپرداخت بدهیهای دولت به نظام بانکی تخصیص یابد.

ج- در صورت تشخیص ضرورت، باتوجه به ماهیت باز توزیعی این درآمد، می‌توان بخشی از این دریافتی را به تقویت نظام تأمین اجتماعی تخصیص داد.

د- در صورت ضرورت می‌توان، دریافتی مورد بحث را به تلفیقی از سه مورد فوق تخصیص داد.

۲-۶- تولید ناخالص ملی کشور در سال ۱۳۷۲ معادل ۹۱/۳ هزار میلیارد ریال از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور تخمین زده شده است. باتوجه به نرخهای تورم و

عمومی از تولید ملی نبوده بلکه این دخالت از طریق بودجه شرکت‌های دولتی و مجموعه‌های مقرراتی غیربودجه‌ای نیز اعمال می‌گردد.

۳- هزینه‌های بودجه‌ای

برآوردهای هزینه‌ای بودجه عمومی دولت در شکل کلی بر «روش سال ماقبل آخر» استوار است. در این روش، پیش‌بینی‌های بودجه سال آینده در کنار اعتبارات مصوب سال جاری و هزینه‌های انجام یافته در سال قبل، بررسی و تجزیه و تحلیل می‌شود تا امکان مقایسه‌ای میان هزینه‌های قطعی و اعتبارات پیشنهادی برای سال بودجه فراهم گردد. البته استفاده از روش سال ماقبل آخر به معنی تکرار مقادیر اعتباری هزینه‌شده نیست و در ضمن آن، توسعه آتی مورد نظر و جرح و تعدیل‌های لازم و همچنین تغییرهای ناشی از جریانهای تورمی جامعه نیز در برآوردهای مربوط اعمال می‌شود، لیکن اساس تخصیص، کارکرد اعتباری دستگاههای اجرایی در سال گذشته است که به صورت واقعی غیر قابل اجتناب مورد قبول قرار می‌گیرد. هر چند روش سال ماقبل آخر به عنوان یکی از روشهای برآورد بودجه‌ای معتبر- به خصوص تا جنگ جهانی دوم- شناخته شده و تغییر در آن مستلزم ایجاد تحولات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور است اما نقیصه‌ها و ایرادهای عمده زیر را نیز باید به صورت پیامدهای طبیعی استفاده از آن روش در نظر گرفت:

نرخهای محتمل رشد اقتصادی طی سالهای ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ می‌توان تولید ناخالص ملی کشور را طی دو سال مزبور به شرح زیر تخمین زد:

تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۷۳ معادل ۱۱۸/۳ هزار میلیارد ریال

تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۷۴ برابر ۱۴۷/۸ هزار میلیارد ریال

در عین حال عملکرد بودجه عمومی دولت (به استثنای درآمدهای اختصاصی) برمبنای ارقام قطعی ۸ ماهه برای کل سال ۱۳۷۳ حدود ۲۷ هزار میلیارد ریال برآورد می‌گردد. درآمدهای بودجه عمومی (به استثنای درآمدهای اختصاصی) پیشنهادی لایحه بودجه ۱۳۷۴ نیز حدود ۴۱ هزار میلیارد ریال است. باتوجه به این نکات سهم بودجه عمومی (بدون درآمدهای اختصاصی) در کل تولید ناخالص ملی کشور طی سالهای ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ به شرح زیر قابل برآورد است:

سهم بودجه از تولید ملی در سال ۷۳

$$\text{درصد} = \frac{۲۷}{۱۱۸/۳} = \frac{\text{بودجه عمومی}}{\text{تولید ملی}} = ۲۲/۸$$

سهم بودجه از تولید ملی در سال ۷۴

$$\text{درصد} = \frac{۴۱}{۱۴۷/۸} = \frac{\text{بودجه عمومی}}{\text{تولید ملی}} = ۲۷/۷$$

برآوردهای فوق نشان می‌دهد که سهم بودجه عمومی دولت در کل تولید ناخالص ملی ظرف یکسال از ۲۲/۸ درصد به ۲۷/۷ درصد افزایش می‌یابد.

ضمناً لازم به یادآوری است که دخالت دولت در اقتصاد، محدود به سهم بودجه

نیازهای تشکیلاتی به گسترش فرهنگ هزینه‌ای در بودجه و تقویت تمایلات توسعه طلبانه مدیریت‌های دولتی کمک کرده و زمینه‌های تداخل و تشابه یا دوباره کاری در بین واحدهای اجرایی را فراهم می‌آورد و سرانجام در روش مورد بحث بررسی‌های بودجه‌ای به اعمال تغییرات و اصلاحات انجام شده نسبت به سال پایه محدود می‌گردد.

با توجه به موارد بالا و در نظر داشتن محدودیتهایی که این قبیل مسائل در تهیه و تنظیم بودجه‌های سالانه به وجود می‌آورد، ویژگیهای هزینه‌ای لایحه سال ۱۳۷۴ به شرح زیر قابل تلخیص و ارائه است:

۱-۳- ویژگی عمده هزینه‌های بودجه‌ای دولت، رشد چشمگیر و بسیار فراوان آن در سالهای گذشته است که نسبت آن برای سال ۱۳۷۳ در حدود ۴۸ درصد و برای سال ۱۳۷۴ نزدیک به ۴۰ درصد است.

تفکیک نرخ رشدهای مزبور برای سالهای ۷۳ و ۷۴ به شرح جدول شماره (۴) است.

- مبنا قرار گرفتن هزینه‌های قطعی دستگاههای اجرایی در سال قبل به منزله پذیرش ضرورت حفظ و تداوم سازمان تشکیلاتی موجود در هر یک از دستگاهها است، زیرا با صرف نظر از مبنای مزبور، اساس بحثهای بودجه‌ای و زمینه‌های بررسی آنها دچار تزلزل می‌شود.

- تداوم سازمان تشکیلاتی و حفظ حیات دستگاه، مترادف با حفظ ساختار فیزیکی و نیروی انسانی موجود در آن است و این موضوع تحلیل عملکرد، ارزیابی کیفی مدیریت و سرانجام طرح مباحث مربوط به کارآیی و قیمت تمام شده انجام وظایف قانونی را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد.

- استفاده از روش سال ما قبل آخر، بررسیهای کلان اقتصادی- مالی و انتخابهای بین بخشها و اولویتهای مورد نظر را تضعیف کرده و آن را تابعی از ضرورتهای هزینه‌ای حاکم بر دستگاههای اجرایی می‌کند.

- برآورد هزینه‌های بودجه‌ای بر پایه

جدول شماره (۴): رشد سنواتی هزینه‌های بودجه‌ای دولت

| عنوان | رشد سال ۱۳۷۳ | رشد سال ۱۳۷۴ | رشد سال ۷۴ به ۱۳۷۲ |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------------|
| هزینه‌های بودجه عمومی دولت | ۴۸ | ۴۰ | ۱۰۷ |
| - کل هزینه از محل درآمد عمومی | ۵۰ | ۳۸ | ۱۰۶ |
| - جاری | ۳۸ | ۴۲ | ۹۷ |
| - عمرانی | ۷۵ | ۳۰ | ۱۲۷ |
| - کل هزینه از محل درآمد اختصاصی | ۲۷ | ۶۷ | ۱۱۳ |

رشد‌های سالانه مورد بحث در هزینه‌های بودجه عمومی دولت، نسبت هزینه‌های مزبور به تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۷۴ را به حدود ۳۰ درصد می‌رساند.^(۵) ضمناً مشخص است که دولت از طریق بودجه شرکت‌های دولتی نیز بخش قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی کشور را تحت پوشش خود دارد. تفصیل اطلاعات لازم برای تخمین دقیق این بخش از تولید ناخالص داخلی که در کنترل دولت است در اختیار نیست. با این همه با توجه به سهم نسبی بخش نفت و در تولید ناخالص داخلی که کلاً در اختیار دولت است، سهم بخش صنایع و معادن در تولید ناخالص داخلی که بخش عمده آن در اختیار دولت است، سهم بخش خدمات پولی و بانکی از تولید ناخالص که باز هم عمدتاً در اختیار دولت است، می‌توان اطمینان داشت که حداقل حدود ۴۰ درصد دیگر از تولید ناخالص داخلی (علاوه بر بودجه عمومی) نیز به صورت مستقیم در اختیار و کنترل دولت قرار دارد. در چنین شرایطی مشخص است که باید نسبت به هرگونه گسترش و افزایش سهم دولت در تولید ناخالص داخلی چه از طریق بودجه عمومی و چه از سایر طرق به شدت احتیاط کرد.

روشن است که اصلاحات لازم در ساختار مالی عملیات دولتی اساساً باید معطوف به دو محور زیر باشد:

- کوشش در کاهش کلی سهم دولت در اقتصاد

- جابه‌جایی در نحوه دخالت در

حوزه‌های مدیریتی دولت مشخص است که رشدهای چشمگیر سالانه حدود ۴۰ درصد از بودجه عمومی در شرایط ثبات و افزایش سایر دخالت‌های دولت در اقتصاد می‌تواند عملاً کوشش‌های حکومتی جامعه در جهت سالم‌سازی ساختار اقتصادی کشور را با مشکلات قابل توجه روبرو سازد.

مسئله فوق را می‌توان از دیدگاهی دیگر نیز مورد عنایت قرار داد. در این دیدگاه سرانه هزینه‌های بودجه عمومی دولت با تولید سرانه جامعه مورد توجه و مقایسه قرار می‌گیرد. بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۴ حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال است که اگر جمعیت ایران در این سال حدود ۶۴ میلیون نفر در نظر گرفته شود مقدار هزینه‌های عمومی که برای هر نفر ایرانی (کوچک و بزرگ) در سال ۱۳۷۴ توسط دولت خرج خواهد شد حدوداً معادل ۷۰۵،۸۷۵ ریال است. اگر متوسط تعداد افراد خانوار در ایران حدود ۵ نفر فرض شود روشن است که هزینه‌های عمومی دولت برای هر خانوار ایرانی در سال ۱۳۷۴ معادل ۳۵۳ هزار تومان خواهد بود.

اکنون این سؤال مطرح می‌گردد که چگونه می‌توان «کارایی» یا «بازدهی» اقتصادی - اجتماعی این مبلغ بزرگ بودجه‌ای را ارزیابی نمود و براساس نتایج حاصله به اقدامات اصلاحی لازم دست زد. بدیهی است که این بررسی، یعنی بررسی «فایده سنجی» یا تحلیل «هزینه - فایده» چنین حجم عظیمی از هزینه‌های عمومی

اقدامی است که مستقیماً به اصلاح ساختار فعالیت دولتی جامعه معطوف باشد.

۲-۳- ناپایداری ساختار درآمدهای دولت و گسترش سریع هزینه‌ها، وابستگی بودجه عمومی کشور را به درآمدهای نفتی تشدید می‌کند. میزان این وابستگی که در سال ۱۳۵۲ به حداکثر خود از شروع انقلاب مشروطیت تاکنون یعنی حدود ۸۳ درصد رسیده بود تا سال ۱۳۷۱ به حدود ۴۵ درصد کاهش یافت اما از سال ۱۳۷۲ و به دنبال افزایش نرخهای رسمی ارز مجدداً رو به افزایش گذارد به طوری که در پیش‌بینیهای بودجه‌ای سال ۱۳۷۴ درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت به طور مستقیم در حدود ۶۱ درصد و با احتساب آثار نامستقیم آن درآمدهای دولت تا حدود ۷۰ درصد هزینه‌های عمومی را تأمین می‌کند.

نارسایی درآمدهای غیر نفتی و گسترش شدید هزینه‌های عمومی، توسل دولت به افزایش نرخ شناور ارز یا استقرار از نظام بانکی کشور (و در عمل به هر دو منبع) را طی سالهای آینده اجتناب ناپذیر می‌کند. هر چند نرخ رشد بودجه عمومی دولت طی دوران برنامه پنجساله دوم به طور متوسط در حدود ۱۳ درصد در نظر گرفته شده است اما با استناد به شواهد تجربی و نرخهای تورمی موجود، نرخ رشد مزبور را باید در حدود ۴۰ درصد در سال (همچنان که برای سال شروع برنامه نیز تطبیق اعتبارات مصوب

باید و می‌تواند موضوع پروژه تحقیقاتی بسیار مفصلتری باشد که از حوصله این گزارش خارج است.

نهایتاً باید افزود که بر اساس اطلاعات ارائه شده در فوق، تولید متوسط ملی برای یک خانوار ۵ نفره در سال ۱۳۷۴ حدود ۱۱۵۵ هزار تومان «یک میلیون و یکصد و پنجاه هزار تومان» تخمین زده می‌شود. از این مبلغ ۳۵۳ هزار تومان سرانه خانوار از بودجه عمومی است. از طرف دیگر، همانگونه که بیان شد، حداقل چهل درصد از تولید ملی (یعنی حدود ۴۶۲ هزار تومان سرانه خانوار) در بخشهای غیر بودجه‌ای تحت پوشش مستقیم دولت است. هر چند این دو رقم مستقیماً قابل جمع نیستند ولی مجموع این دو اطلاع نشان می‌دهد که بخش عمده‌ای از مجموع حدود یک میلیون و یکصد و پنجاه هزار تومان تولید متوسط خانوار (که به احتمال قریب به یقین بالای ۵۰ درصد تولید ملی است) مستقیماً در اختیار و کنترل دولت است. این اطلاع دارای اهمیت قابل توجهی برای هر نوع تجزیه و تحلیل اقتصادی در جامعه ایران است به عنوان نمونه می‌توان اشاره کرد که طبیعتاً در چنین شرایطی، کارایی یا عدم کارایی فعالیتهای دولتی است که متغیر اصلی و اساسی در تعیین حدود کارایی اقتصاد ملی است. نتیجه دیگر اینکه به نظر می‌رسد در این شرایط، مهمترین و اساسی ترین اقدام در اصلاح ساختار اقتصاد ملی،

حالت دوم معادل ۸۰ درصد (۱۳۸۰۹۰) میلیارد ریال) خواهد بود. در چنین وضعیتی و با فرض امتناع دولت از توسل مستقیم به نظام بانکی برای تأمین مالی هزینه‌های عمومی نرخ دلار محاسباتی و مورد عمل در بودجه برای حالت اول حدود ۲۵۰۰ ریال و برای حالت دوم حدود ۸۷۶۰ ریال خواهد بود.

باید عنایت داشت که وقوع حالت اول یعنی شرایطی که نرخ ارز محاسباتی در بودجه معادل ۲۵۰۰ ریال باشد بسیار غیر محتمل است. لذا حالت دوم فوق یعنی شرایطی که نرخ ارز محاسباتی بودجه (با فرض عدم توسل دولت به نظام بانکی برای تأمین کسریهای قابل توجه) احتمالاً باید پایه تجزیه و تحلیلهای لازم قرار گیرد.

تأکید می‌شود که نرخ محاسبه شده فوق برای دلار، نرخ بودجه‌ای و نه نرخ واقعی حاکم بر بازار ارز کشور خواهد بود. یادآور می‌شود که نرخ مؤثر محاسباتی لایحه

برنامه با بودجه پیشنهادی دولت مقدور نشد) در نظر گرفت. هرگاه رشد درآمدهای غیر نفتی دولت طی برنامه دوم معادل ۱۰۰ درصد^(۶) و رشد هزینه‌های دولت را معادل ۴۰ درصد یاد شده در نظر بگیریم، هزینه‌های دولت در چارچوب نرخ رشد بودجه در برنامه عمرانی مصوب و به همین گونه در چارچوب رشد واقعی تر ۴۰ درصدی مورد بحث، نرخهای ارز متفاوتی به شرح جدول شماره (۵) را قابل محاسبه می‌کند.

چنانچه خوش‌بینانه افزایش بهای نفت صادراتی را طی بقیه سالهای برنامه یاد شده معادل ۵ درصد در سال و میزان صادرات نفت را (با توجه به محدودیت امکانات تولید، افزایش مصرف داخلی و ورود محتمل عراق به جمع صادر کنندگان) در حدود ۲,۴۰۰,۰۰۰ بشکه در روز در نظر بگیریم، سهم درآمدهای مستقیم نفتی در بودجه سال ۱۳۷۸ برای حالت اول معادل ۵۳ درصد (۳۹۵۰۴ میلیارد ریال) و برای

جدول شماره (۵): مقایسه دو حالت رشد هزینه‌های عمومی دولت در برنامه دوم

| سال | حالت دوم هزینه‌های عمومی دولت بارشد ۴۰ درصد در سال (میلیارد ریال) | حالت اول هزینه‌های عمومی دولت بارشد مطابق برنامه (میلیارد ریال) |
|------|---|---|
| ۱۳۷۴ | ۴۵,۱۷۶ | ۴۵,۱۷۶ (لایحه بودجه) |
| ۱۳۷۵ | ۶۳,۲۴۶ | ۵۱,۰۴۹ (رشد برنامه) |
| ۱۳۷۶ | ۸۸,۵۴۵ | ۵۷,۶۸۵ (رشد برنامه) |
| ۱۳۷۷ | ۱۲۳,۹۶۳ | ۶۵,۱۸۴ (رشد برنامه) |
| ۱۳۷۸ | ۱۷۳,۵۴۸ | ۷۴,۹۶۲ (رشد برنامه) |

الف - هزینه‌های بودجه عمومی دولت در قالب نزدیک به ۵۸۷ مقطع اطلاعاتی ارائه شده که ۲۵۷ مورد آن مربوط به دستگاههای اجرایی (وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی) و ۲۴۲ مورد آن موضوع هزینه‌های مربوط به ردیفهای وابسته به دستگاههای مزبور است. ۸۸ مورد اطلاعات باقیمانده مربوط به ردیفهای مستقل منظور شده در بخشهای پنجم، ششم و هفتم است. با آنکه معمولاً پترای ارائه اطلاعات هزینه‌ای در ردیفهای وابسته به دستگاههای اجرایی ضوابط معینی (مثلاً هزینه‌هایی که فقط یک بار انجام می‌شود یا هزینه‌هایی که جمعاً و خرجاً در بودجه منظور می‌شود...) در نظر گرفته می‌شود، تشخیص ضوابط خاصی برای تجزیه اعتبارات پیشنهادی در لایحه دشوار است، به عنوان مثال، با آن که برای وزارت امور اقتصادی و دارایی تحت کد ۱۱۰۰۰۰ و برنامه شماره ۱۰۸۰۱ (وصول درآمد دولت) اعتباراتی از محل هزینه‌های جاری و اختصاصی پیش‌بینی شده، مجدداً برای همان وزارتخانه تحت کد شماره ۱۱۰۰۳۰ و با همان برنامه اعتبارات جاری دیگری برای «وصول درآمد دولت» قید گردیده است. همچنین تعداد قابل توجهی از ردیفهای منظور در بخش پنجم به سهولت قابل انتقال به دستگاه اجرایی مربوط است که با این عمل علاوه بر تقلیل تعداد مقاطع اطلاعاتی بلا استفاده و تسهیل در رسیدگی

بودجه ۷۴ حدود ۱۹۲۵ ریال است در حالی که روند فعلی مؤید این نکته است که نرخ واقعی ارز در سال ۷۴ از رقم اخیر کمتر نخواهد بود. اما مشخص است که به احتمال زیاد نرخ واقعی دلار در سال ۱۳۷۴ در حدود ۲/۶ برابر نرخ محاسباتی بودجه‌ای لایحه ۱۳۷۴ قابل پیش‌بینی است. تخمین این نکته که نرخ واقعی بازار ارز در سال آخر برنامه تا چه حد با نرخ محاسباتی بودجه در آن سال متفاوت خواهد بود نیازمند مدلسازیهای تفصیلی و مطالعات و بررسیهای قابل توجه دیگری است. با این همه در جهت روشن کردن ابعاد مسأله فوق می‌توان اشاره کرد که اگر نسبت محاسبه شده مزبور (۲/۶) در سال آخر برنامه نیز حاکم باشد، نرخ واقعی ارز در بازار در سال مزبور ارقام جدیدی خواهد بود. و بلافاصله این پرسش مطرح می‌شود که در چنان شرایطی، اقتصاد کشور چه تأثیراتی از این نرخ خواهد پذیرفت؟ هزینه زندگی مردم و الگوی توزیع درآمد چگونه خواهد شد؟ اینها همگی سؤالاتی است که باید امروز در بررسیهای بودجه‌ای جاری مورد عنایت قرار گیرد تا مشکلات آن در حد ممکن قابل کنترل گردد.

۳-۳- علاوه بر نکات فوق در بحث تفصیلی تر هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۴ از دیدگاه فنی و اطلاعاتی می‌توان به موارد زیر نیز توجه نمود:

و ارزیابی هزینه‌ها از خدشه دار شدن «اصل وضوح» در بودجه نویسی نیز جلوگیری خواهد شد.

ب- در حدود ۱۳۵ مقطع اطلاعاتی ارائه شده در بخش هزینه‌های عمومی موضوع درآمدهای به اصطلاح «درآمد-هزینه» است که مجموع اعتبارات آن کمتر از ۳ درصد هزینه‌های پیش بینی شده طی لایحه سال ۱۳۷۴ است. تأمین این گونه هزینه‌ها موضوع طیف وسیعی از منابع از قبیل افزایش بهای خدمات دولت، وضع عوارض، فروش اموال و داراییها، برگزاری آزمونها و مانند آن است که با استفاده از مجوز «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» بدست می‌آید. هر چند که مجوز قانونی یاد شده گامی در جهت گسترش و تنوع درآمدهای دولتی محسوب می‌شود، اما اختصاص تمام یا بخش عمده آنها به دستگاههای وصول کننده در عمل مشوقی برای حرکت به سمت خود کفایی مالی دستگاهها و مغایر با اصل «عدم اختصاص» در بودجه نویسی است.

ج- متجاوز از ۱۰۰ دانشگاه و مؤسسه آموزش عالی دارای پیشنهادهایی برای دریافت اعتبار از محل هزینه‌های عمومی دولت هستند. از این میان در حدود ۵۰ مؤسسه تحت پوشش وزارت فرهنگ و آموزش عالی، حدود ۴۰ مؤسسه تحت پوشش وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و بقیه وابسته به دستگاههای اجرایی مختلفی مانند سازمان برنامه و

بودجه، سازمان اداری و استخدامی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت امور خارجه، وزارت دادگستری و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران است.

جمع اعتبارات مربوط به آموزش عالی در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۷۴ بالغ بر حدود ۳,۰۷۸,۶۹۷,۰۰۰ هزار ریال (در حدود ۷ درصد کل هزینه‌های عمومی دولت) و تفکیک آن به شرح زیر است:

واحد: هزار ریال

از محل اعتبارات جاری ۱,۳۸۲,۲۳۰,۰۰۰

از محل اعتبارات عمرانی ۴۰۹,۹۶۷,۰۰۰

از محل درآمدهای اختصاصی ۱,۲۸۶,۵۰۰,۰۰۰

جمع ۳,۰۷۸,۶۹۷,۰۰۰ هزار ریال

د- مجموع اعتبارات تحقیقاتی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ که در برنامه‌های تحقیق و بررسی پیش بینی و منظور شده بالغ بر ۴۸۲,۲۵۸,۹۰۰ هزار ریال و اندکی بیش از یک درصد از کل هزینه‌های عمومی بوده و تفکیک آن به شرح جدول شماره (۶) است. لازم به یاد آوری است که اعتبارات مربوط به فصل آموزش عالی و تحقیقات از شمول این بند مستثنی گردیده است.

ه- اعتبارات پیش بینی شده در برنامه‌های «خدمات اداری دستگاههای اجرایی ملی» در مجموع بالغ بر ۴۵۳,۳۸۵,۶۰۰ هزار ریال (اعم از جاری و اختصاصی) و در حدود ۱ درصد مجموع هزینه‌های عمومی در لایحه است. هر چند سقف اعتباری یاد شده منحصر به دستگاههای اجرایی ملی بوده و اعتبارات مربوط به خدمات اداری دستگاههای

جدول شماره (۶): مجموع اعتبارات تحقیقاتی لایحه بودجه ۷۴ واحد هزار ریال

| | |
|-------------|--|
| ۱۸۱,۷۱۹,۰۰۰ | جمع اعتبارات تحقیقاتی جاری دستگاههای اجرایی ملی |
| ۱,۹۳۶,۹۰۰ | جمع اعتبارات تحقیقاتی جاری دستگاههای اجرایی استانی |
| ۲۹۸,۶۰۳,۰۰۰ | جمع اعتبارات تحقیقاتی عمرانی دستگاههای اجرایی ملی |
| — | جمع اعتبارات تحقیقاتی عمرانی دستگاههای اجرایی استانی |
| ۴۸۲,۲۵۸,۹۰۰ | جمع |

میلیارد ریال بابت «افزایش حقوق کارمندان» در نظر گرفته شده است. این پیش بینی بدان معنی است که سطح کل حقوق کارمندان دولت که از محل بودجه عمومی پرداخت می شود بالغ بر ۳۷۲۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۴ خواهد بود. حال چنانچه نسبت به هزینه های پرسنلی مسدود در صورت «خلاصه وضعیت اعتبارات جاری بر حسب فصول هزینه» موضوع قسمت چهارم «ج» لایحه به کل هزینه های مزبور را که بالغ بر ۵۹ درصد است به اعتبارات دستگاههای اجرایی محلی در استانها نیز تعمیم دهیم، مجموع پرداختیهای پرسنلی دولت از محل بودجه عمومی به حدود ۴,۸۹۳,۸۹۰,۰۰۰ هزار ریال بالغ خواهد شد که پس از کسر ۳,۷۲۰,۰۰۰,۰۰۰ هزار ریال به عنوان حقوق گروه و پایه، متوسط مزایای شغلی قابل پرداخت به حدود ۳۲ درصد حقوق گروه و پایه مستخدمین می رسد. با توجه به احتساب هزینه های مربوط به مأموریتها، اضافه کاریها و امثال آن در ۳۲ درصد مزبور، ریز محاسبات برآورد اعتبارات ردیف یاد

اجرایی محلی در لایحه بودجه انعکاسی ندارد اما کم بودن اعتبار مزبور با توجه به دو نکته زیر دقت اعتبارات ارائه شده در بودجه را غیر مکفی می کند:

— نخست آنکه: وزارتخانه ها و دستگاههایی که اجرای وظایف قانونی خود را در چارچوب تأسیس شرکتهای دولتی اداره می کنند، بخش قابل توجهی از نیازهای اعتباری خویش را از محل فعالیتهای شرکتهای وابسته تأمین کرده و از نظر میزان اعتبار و احکام قانونی (تبصره ها) حضور محدودی در بودجه عمومی دولت دارند. مروری بر اعتبارات جاری وزارت نفت، وزارت صنایع، وزارت معادن و فلزات... قرائنی بر این استنباط ارائه می دهد.

— دوم آنکه: برای برخی از فعالیتهای جاری نظیر امور دفاع، فصل نفت، فصل گاز، فصل معادن... اصولاً اعتباری در برنامه های خدمات اداری مربوط پیش بینی شده است.

و- در ردیف ۵۰۳۲۲۴ از بخش پنجم هزینه های پیش بینی شده لایحه مبلغ ۶۲۰

شده می‌تواند روشن‌کننده‌تر باشد.

ز- در حدود ۷۳ شرکت دولتی و مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت از محل بودجه عمومی، اعتبار دریافت می‌کنند. مجموع اعتبارات اختصاص یافته به این گروه از دستگاههای اجرایی بالغ بر ۱,۳۷۱,۹۶۴,۵۳۵ هزار ریال یا در حدود ۳ درصد کل هزینه‌های عمومی دولت و تفکیک آن به شرح زیر است:

اعتبارات جاری موضوع کمک به شرکت‌های دولتی ۶۵۰,۴۲۶,۴۵۰ هزار ریال
اعتبارات عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) ۷۲۱,۵۳۸,۰۸۵ هزار ریال
جمع ۱,۳۷۱,۹۶۴,۵۳۵ هزار ریال

مقایسه اعتبار مزبور با مبلغ ۹۲۷,۰۱۰,۲۸۵ هزار ریال مجموع سود و مالیات شرکت‌های دولتی و مراکز تهیه و توزیع کالا (۷۵۰,۰۰۰,۰۰۰ + ۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰ + ۱۴۷,۰۱۰,۲۸۵) که قابل پرداخت به دولت پیش‌بینی شده است. تراز دریافتیها و پرداختیهای شرکت‌های دولتی را معادل مبلغ ۴۴۴,۹۵۴,۲۵۰ هزار ریال منفی نشان می‌دهد.

ح- در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ و پیوست طرح‌های عمرانی (پیوست شماره ۱ لایحه) اعتبارات عمرانی دولت به سه گروه تقسیم شده است:

- اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی با اعتباری معادل ۱۰,۷۰۷,۶۰۰,۰۰۰ هزار ریال و ۷۴ درصد کل اعتبارات عمرانی - اعتبارات طرح‌های عمرانی استانی با اعتباری معادل ۲,۲۲۱,۱۰۰,۰۰۰ هزار ریال

و ۱۵ درصد کل اعتبارات عمرانی - اعتبار برای هزینه‌های متفرقه عمرانی با اعتباری معادل ۱,۶۴۰,۴۰۰,۰۰۰ هزار ریال و ۱۱ درصد کل اعتبارات عمرانی - تعداد طرح‌های نام برده شده در پیوست شماره (۱) به حدود ۱۱۳۴ طرح ملی بالغ می‌شود که فصل تأمین آب با ۲۳۳ طرح عمرانی بیشترین و فصل جهانگردی با ۴ طرح عمرانی کمترین تعداد را به خود اختصاص داده‌اند.

- پیش‌بینی شده که در سال ۱۳۷۴ تعداد ۱۲۱ طرح عمرانی با اعتباری معادل ۵۱۱/۵ میلیارد ریال (۵ درصد کل اعتبارات عمرانی ملی) خاتمه یابد.

- تعداد ۳۸ طرح عمرانی به صورت «درآمد - هزینه‌ای» اجرا می‌شود که در صورت عدم تحقق درآمدهای مربوط دچار رکود خواهد شد.

- ۱۱۰ طرح عمرانی با اعتباری معادل ۳۱۴۰/۴ میلیارد ریال (۲۹ درصد اعتبارات عمرانی ملی) به عنوان طرح مهم معرفی شده است که اغلب آنها در فصل منابع آب قرار دارد.

- ۸۳ طرح جدید عمرانی با اعتباری معادل ۷۲۱ میلیارد ریال قرار است از سال ۱۳۷۴ شروع شود.

- ۱۵ طرح عمرانی، فاقد پیش‌بینی سال خاتمه است.

از نکات قابل توجه در اعتبارات عمرانی ملی وجود عناوین طرح‌هایی است که هر چند برای آنها سال خاتمه تعیین شده است ولی در عمل دارای جنبه استمرار

بشاید، بازپرداخت آنها فاقد جنبه سرمایه‌گذاری بوده و نمی‌توان از محل اعتبارات عمرانی تأدیه کرد.

پی‌نوشتها

۱- مقاله حاضر حاصل تلخیص گزارشهای زیراست که از طرف مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی و همزمان با رسیدگی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ در اختیار نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار گرفت:

- گزارش شماره ۶ «ویژگیهای کلی تبصره‌های لایحه بودجه ۷۴» معاونت پژوهشی، دی‌ماه ۱۳۷۳

- گزارش شماره ۳ «درباره درآمدهای بودجه ۷۴» معاونت پژوهشی، دی‌ماه ۱۳۷۳

- گزارش شماره ۹ «درباره هزینه‌های بودجه ۷۴» معاونت پژوهشی، دی‌ماه ۱۳۷۳

۲- براساس روش معمول، سازمان برنامه و بودجه پس از اعمال تغییراتی که در جریان رسیدگی بودجه در فوهه مقننه انجام یافته، متن نهایی قانون بودجه را تنظیم و منتشر می‌کند. تا تاریخ انتشار این نشریه (خرداد ماه ۷۴) متأسفانه متن مزبور هنوز آماده نشده است.

۳- بررسی و اظهارنظر در باره یک‌یک متن تبصره‌ها در گزارش زیر که توسط مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی منتشر شده آمده است:

- گزارش شماره ۷ «بررسی تفصیلی ماده واحده و تبصره‌های بودجه» معاونت پژوهشی، دی‌ماه ۱۳۷۳.

۴- در زمینه نرخ مبادله پول ملی در یک کشور با پول سایر کشورها می‌توان از نرخ‌های (قیمتهای) مختلف ارز سخن گفت. توضیح مختصر برخی از این نرخها به شرح زیر است:

* نرخ رسمی ارز: قیمتی است که برای پول ملی براساس قوانین و مقررات تعیین می‌گردد. این نرخ معمولاً براساس وضعیت پشتوانه قانونی پول ملی تعریف می‌شود. در صورتیکه بازار ارز در یک کشور کاملاً در انحصار و کنترل دولت باشد، دولت می‌تواند تخصیص منابع ارزی خود را براساس سیاستهای مورد نظر صورت دهد و از نظر مالی نرخ ارز را براساس نرخ رسمی مورد بحث محاسبه کند. این نرخ معمولاً بیانگر عملکرد واقعی بازار نیست و لذا از نظر اقتصادی نمی‌توان با کاربرد آن، علائم «صحیح» اقتصادی از نظر تخصیص منابع را دریافت کرد.

است. به عنوان مثال می‌توان از طرح شماره ۱۰۹۰۴۲۰۷ «احداث مراکز تحقیقات و آموزش هواشناسی» با پیش‌بینی خاتمه در سال ۱۳۸۰، طرح شماره ۱۰۹۰۵۲۰۹ «تهیه نقشه‌های $\frac{1}{25000}$ پوششی» با سال خاتمه ۱۳۸۱ یا طرح شماره ۳۰۲۰۱۲۸۰ «خرید حریم و ساماندهی و تعمیر بناهای مهم تاریخی» با سال خاتمه ۱۳۷۸ و بالاخره طرح شماره ۳۰۸۰۴۲۰۸ «کمکهای اعتباری برای تأمین مسکن» بدون قید خاتمه را نام برد.

عناوین مربوط به برخی از طرحهای عمرانی در بردارنده مفاهیم جغرافیایی و هدفهای مشخص و حتی کمی است، لیکن قسمت دیگری از اعتبارات عمرانی ذیل عناوین کلی هزینه می‌شود. «ساختمان سدها»، «طرحهای راهسازی»، «بهسازی و نگهداری بنادر صیادی»، «خرید ماشین آلات و تجهیزات و علائم ایمنی جهت نگهداری و بهسازی روکش آسفالت راههای روستایی»، نمونه‌هایی از طرحهای دارای عناوین کلی است که در عمل تعریف محدوده کارهای اجرایی و پیش‌بینی زمانبندی و نظارت یا برآورد دقیق نیازهای مالی مربوط را مشکل می‌کند.

از نکات قابل ذکر دیگر در پیوست طرحهای عمرانی، منظور نمودن اعتباراتی تحت عنوان «بازپرداخت اقساط وامهای...» در فصل آموزش و آموزش عالی است. هرگاه اینگونه اعتبارات در هنگام وصول به مصرف سرمایه‌گذاریهای مورد نظر رسیده

نرخ بازار ارز: این نرخ براساس کارکرد عرضه و تقاضا در بخش آزاد بازار ارز تعیین می‌گردد. لذا براساس وضعیت بازار ارز (عرضه و تقاضا) نرخ بازار ارز می‌تواند مداوماً تغییر نماید و معمولاً مقدار ثابتی نیست. این نرخ، نرخ تعادلی کوتاه مدت ارز نیز هست.

نرخ ارز براساس تئوری برابری قدرت خرید: پول ملی هر کشور دارای قدرت خرید مشخص است به عبارت دیگر با یک واحد از پول ملی هر کشور می‌توان مقدار مشخصی از کالاها و خدمات آن کشور را خریداری کرد. با توجه به این نکته می‌توان در محاسبه ارز براساس تئوری برابری قدرت خرید، مجموعه‌ای نسبتاً بزرگ از کالاها و خدمات را در یک کشور مشخص کرد و قیمت این مجموعه به پول ملی را روشن ساخت. آنگاه ارزش همین مجموعه از کالا و خدمات در یک کشور خارجی را نیز به پول ملی آن کشور مشخص کرد. اگر قیمت مجموعه مورد بحث به پول ملی معادل X و قیمت همین مجموعه به پول خارجی معادل Y باشد، اکنون می‌توان گفت که رابطه برابری پول ملی و پول خارجی معادل $\frac{X}{Y}$ است.

به عنوان مثال فرض کنید که مجموعه کالاها و خدمات مورد مصرف یک خانوار متوسط در شهرهای ایران در یک ماه معادل یک مینیون ریال باشد. در این مجموعه از کالاها و خدمات، تعداد بسیار زیادی از کالاها و خدمات از جمله کالاهای غذایی، کالاهای پوشاکی، اجاره منزل، انواع خدمات تعمیراتی، کالاهای مربوط به سوخت، خدمات تلفنی و ارتباطاتی، کالاها و خدمات بهداشتی و درمانی، کالاها و خدمات آموزشی، کالاها و خدمات تفریحی و غیره وجود دارد. لذا تعداد کالا و خدمات در این مجموعه، بسیار زیاد است و از هر کالا یا خدمت نیز توسط این خانوار متوسط مقدار مشخصی خریداری و مصرف می‌شود. حال فرض کنید همین مجموعه کالا (کاملاً مشابه از نظر تعداد و از نظر مقدار) را در یک کشور دیگر (مثلاً آمریکا) قیمت گذاری کنیم و قیمت حاصله معادل هزار دلار باشد. در این صورت دو مجموعه کالا و خدمت مشابه داریم که یکی در ایران یک میلیون ریال قیمت دارد و دیگری در آمریکا هزار دلار می‌ارزد. مشخص است که در این شرایط قدرت خرید هزار دلار معادل قدرت خرید یک مینیون ریال است. پس نرخ دلار براساس تئوری برابری قدرت خرید از تقسیم ۱ مینیون ریال به هزار دلار بدست می‌آید.

بدیهی است که در انجام محاسبات ذریعاً برای تعیین نرخ ارز براساس تئوری برابری قدرت خرید مسائل و نکات فنی فراوان و پیچیدگیهای قابل توجهی وجود دارد. ولی طرح و بحث این نکات و پیچیدگیها خارج از حوزه و حوصله این نوشته است. با این همه لازم به توضیح است که هر چه بازارهای مختلف اقتصادی در دو کشور مورد بحث به وضعیتهای تعادل نزدیکتر باشد و هرچه بازار معاملات خارجی بین این کشورها از آزادی بیشتر و از موانع

محدودتر برخوردار باشد، نرخ بازار (نرخ تعادل کوتاه مدت) ارز به نرخ ارز براساس تئوری برابری قدرت خرید (که به یک معنی نرخ تعادل بلند مدت است) نزدیکتر خواهد بود. بدیهی است که با توجه به فقدان دو شرط مورد بحث در وضعیت فعلی ایران، نرخ بازار ارز و نرخ ارز براساس تئوری برابری قدرت خرید دارای تفاوت‌های قابل توجه خواهد بود و این تفاوت در زمانهای کوتاه قابل برطرف کردن نیست ولی می‌توان با برنامه سنجیده در جهت محدود کردن این شکاف قیمتی اقدام کرد.

۵- یادآوری می‌شود که تولید ناخالص داخلی کشور برای سال ۱۳۷۲ توسط سازمان برنامه و بودجه حدود ۹۱/۳ هزار میلیارد ریال برآورد گردیده است. با توجه به نرخهای تورمی و رشد محتمل در سال ۷۳ و پیش بینی شده آن برای سال ۱۳۷۴ می‌توان تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۱۳۷۴ را در حدود ۱۴۷/۸ هزار میلیارد ریال تخمین زد (در حدود ۶۲ درصد بیش از سال ۱۳۷۲). براین اساس درصد هزینه‌های بودجه عمومی کشور از تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۴ از تقسیم ۴۵ هزار میلیارد ریال (بودجه عمومی و اختصاصی) به ۱۴۷/۸ هزار میلیارد ریال (تولید ناخالص داخلی) بدست می‌آید که معادل همان ۳۰ درصد بادشده است.

۶- در رابطه با فرض افزایش ۱۰۰ درصد درآمدهای غیر نفتی بودجه طی سالهای برنامه می‌توان به نکات زیر توجه کرد:

- درآمدهای مسالیاتی بودجه عمومی با توجه به روندهای گذشته و با توجه به وضعیت قابل پیش بینی اقتصادی جامعه قابلیت افزایش چندانی را طی سالهای برنامه نخواهد داشت.

- بخشی از درآمدهای پیش بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ مانند فروش داراییهای دولتی فاقد جنبه استمرار و منبع مطمئنی برای درآمد در سالهای بعد نیست.

- درصد عدم تحقق بخشی از درآمدهای پیش بینی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ به دلیل «بیش برآوردی» نسبتاً قابل توجه خواهد بود.

بدین ترتیب حتی افزایش ۱۰۰ درصد فرض شده برای درآمدهای غیر نفتی، بودجه باید عمده‌تاً از طریق افزایش بهای خدمات دولتی یا درآمد اختصاصی تأمین گردد.

