

# بخش سوم: جایگاه ارز در بودجه دولت

## مقدمه

وضعیت بودجه از نظر ارزی و جایگاه ارز در تأمین نیازهای مالی دولت، در بودجه موردی بررسی قرار می گیرد. در این راستا موضوع استنادی که باید همراه لایحه بودجه ارائه شود و همچنین، ماهیت حضور آنها، به شکل های مختلف ارزیابی شده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی

# جایگاه ارزش و مسائل ارزی در بودجه دولت<sup>۱</sup>

## چکیده

گزارش «جایگاه ارزش و مسائل ارزی در بودجه دولت» در سال ۱۳۷۴ محتوای ساختاری سند بودجه سال ۱۳۷۵ را مورد ارزیابی قرار داد و در آن، ارائه مستندات خواسته شد تا با استناد به آن‌ها، بتوان مسیر گردش ارز در بودجه کشور را ردیابی کرد.

## نظری کلی بر بودجه دولت

از دیدگاه نظری بودجه دولت نشان دهنده مجموعه عملیاتی که ماهیت حضور دولت، به مفاهیم گوناگون، را در اقتصاد کشور مشخص می‌سازد. در این چارچوب، حضور دولت باید بهینه شود و در راه بهبود ماهیت حضور «غیر دولت» در اقتصاد مفید افتد. پس کلی‌ترین هدفی که بودجه‌نویسی می‌تواند داشته باشد عبارت است از:

• بهینه‌سازی ماهیت حضور «دولت» در اقتصاد.

• کمک در راه بهبود ماهیت حضور «غیر دولت» در اقتصاد ملی.

و رای چنین بینشی دو اصل کلی به شرح زیر نهفته است:

یکم: کشور باید به رشدی پایدار<sup>۲</sup> دست یابد که در آن تمام ویژگی‌های پایداری حاصل آید.

دوم: دولت برای خود رسالتی فرا-نسلی<sup>۳</sup> قائل است و تلاش می‌کند که ترازوی بین نسل‌های مختلف برقرار کند.

در شکل عام، زمانی حضور دولت در اقتصاد ملی بهینه می‌شود که ارزش حال<sup>۴</sup> کلیه عملیات مالی<sup>۵</sup> دولت در ارتباط با هر نسل، نسبت به افزوده واقعی دولت به اقتصاد در دوره حضور آن نسل، به تریبی مشابه با عملکرد بخش غیردولت در همین چارچوب

۱. این مقاله، گزارشی است که توسط سرکارخانم دکتر فیروزه خلعتیری در اسفندماه ۱۳۷۴ تهیه و با شماره ۱۶۰۱۰۲۴ در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر گردید.

۲. مبحث رشد پایدار (Sustainable Growth) موضوعی است که در سال‌های اخیر بسیار به آن توجه می‌شود. در چارچوب رشد پایدار ویژگی‌هایی مطرح می‌شود که باید در درازمدت در اقتصاد حضور داشته باشد.

۳. فرا-نسلی بودن وظیفه دولت به این معنی است که دولت باید خود را نه تنها حافظ منافع نسل حاضر که منافع نسل‌های آینده نیز به حساب آورد. در این چارچوب مطالبی مثل نظریه عدالت (Theory of Justice) جان رالز (Rawls John) مطرح می‌شود.

## 4. Present Value

۵. در این نوشته بین عبارت مالی (Financial) یا عبارت پولی (Monetary) و عبارت بودجه‌ای (Fiscal) تفاوت گذشته می‌شود و مفاهیم بین‌المللی و متعارف برای این سه عبارت در نظر گرفته شده است.

باشد. زمانی حضور دولت می‌تواند به بهبود ماهیت حضور غیردولت کمک کند که در نتیجه عملکرد بودجه‌ای دولت، هم دولت و هم غیردولت بتوانند نسبت عملکرد مالی به واقعی خود را بهبود بخشند.

در نگاه نخست ویژگی‌های مطرح شده در بالا ممکن است گنگ و فاقد مفاهیم عملی دیده شود. با وجود این، اندکی تعمق می‌تواند نشان دهد که این ویژگی‌ها تا چه حد از مفاهیم عملی، کاربردی و ملموس برخوردارند. یک مثال می‌تواند موضوع را روشن کند. وقتی چارچوب بهینه‌سازی عملکرد مالی به واقعی در بخش دولت در مقایسه با بخش غیردولت مطرح می‌شود، هدف این است که دیده شود آیا دولت به اندازه غیردولت توانسته است از منابع مالی استفاده کند و این منابع را با منابع واقعی جایگزین سازد یا خیر. وقتی عملکرد دولت از غیردولت بهتر باشد، دولت با توسل به منطق می‌تواند خواهان گسترش حضور خود در اقتصاد شود. بر عکس؛ وقتی دولت در مقایسه با غیردولت عملکرد بدتری داشته باشد، بر اساس منطق اقتصادی، واگذاری فعالیت‌ها به بخش غیردولت به بالا بردن کیفیت زندگی در اقتصاد ملی کمک می‌کند. بنابراین دولت باید کوچک شود و فعالیت‌های خود را تا حد امکان محدود نماید.

در همین چارچوب، پاره‌ای از فعالیت‌های دولت وجود دارد که در صورت انجام شدن زمینه را برای بهبود فعالیت کلیه کارگزاران در اقتصاد ملی فراهم می‌سازد. به عنوان مثال، ادعای عام دولت‌ها این است که فراهم آوردن، زیربنای لازم برای توسعه سبب بالا رفتن نرخ رشد اقتصادی می‌شود و دولت‌ها به عنوان نمایندهٔ تسل‌های مختلف وظیفه دارند امکانات زیربنایی اقتصاد را به بهترین شکل برسانند. با این تعریف، برابری حضور دولت در تاهمین امکانات زیربنایی لازم، امری انکارناپذیر دیده می‌شود. نکته‌ای که دولت باید به آن توجه کند این است که تا چه حد باید به زیربنای اقتصاد ملی بپردازد. بر اساس هدفی که به آن اشاره شد، حد پرداختن به زیربنای اقتصاد ملی حدی است که در آن بهبود ماهیت حضور غیردولت در اقتصاد ملی در نتیجه انجام فعالیت دولت، درست به اندازهٔ منابعی باشد که دولت برای حضور خود در زمینهٔ مورد بحث صرف کرده است. اگر حضور دولت در بخش زیربنایی نتواند عامل بهبود حضور بخش غیردولت باشد، صرف کردن منابع مالی برای ایجاد منابع واقعی در بخش زیربنایی اقتصاد ملی توجیه‌ناپذیر می‌گردد.

به طور خلاصه، آن چه در منطق اقتصادی به عنوان رسالت بودجه دولت دیده می‌شود، به واقع در دو بُعد ترازسازی دولت در برابر غیردولت از یک سو، و بالا بردن سطح بهره‌گیری از منابع مالی از سوی دیگر باید بررسی گردد. دولت باید تلاش کند که از ابعاد گوناگون بودجه را چنان شناسان کند که ماهیت عملکرد دولت در دو بُعد ذکر شده به وضوح معلوم شود. تردیدی نیست که دیدگاه اقتصادی بودجه باید به کلی با چارچوب

حسابداری بودجه آن متفاوت شناخته شود.<sup>۱</sup>

برای شفاف‌سازی عملیات بودجه‌ای و به وجود آوردن امکان مقایسه بین دولت و غیردولت بودجه دولت باید در برگیرنده مجموعه زیر باشد:

۱. سند بودجه که در آن مجموعه‌ای که دولت نام دارد، کلیه مبادلات مالی خود را به تفصیل ذکر نموده باشد. در سند بودجه باید نحوه ثبت ارقام (مثل این نکته که مبنای ارقام تحقق است یا مالکیت و ...) به دقت بیان شود تا به وضوح ارتباط عملیات بودجه‌ای با وضعیت اقتصاد مشهود و ملموس باشد.

۲. سند عملیات اجرایی دولت، که در آن دیده شود دولت در چه طرح‌هایی فعالیت می‌کند و زمانبندی هزینه‌سازی در آن زمینه‌ها چیست. این سند در واقع شباهت زیادی به پیوست طرح‌های عمرانی دارد که در سال‌های مختلف همراه بودجه می‌آید.

۳. سند تراز پرداخت‌های خارجی دولت که در آن مبادلات ارزی بودجه به تفصیل کامل و زمانبندی جامع آمده باشد تا معلوم شود که نیازها و امکانات ارزی دولت چیست و در ارتباط با بخش‌های واقعی چگونه سازگاری دارد.

۴. سند نیازهای مالی دولت از بازارهای سرمایه داخلی<sup>۲</sup> در این جا لازم است گزارش مستندی وجود داشته باشد که ناترازی بین پرداخت‌ها و دریافت‌های دولت را نشان دهد. سند تصویر بخش پولی و نقدینگی که در آن تأثیر عملیات بودجه‌ای بر تغییر پایه پولی و نقدینگی خصوصی دیده شده باشد.

۵. سند پیش‌بینی اوضاع اقتصادی بر اساس آخرین آمار و ارقام موجود بر اساس الگوی برنامه اقتصادی کشور به قصد نشان دادن انحراف‌های احتمالی از برنامه و ضرورت‌های پیش آمده برای تنظیم مسیر حرکت اقتصاد برای دستیابی به هدف‌های برنامه توسعه کشور.

۷. سند پیش‌بینی تحولات در اثر عملکرد موفق بودجه دولت به شرح مندرج در سند بودجه و براساس ضوابط الگوی اقتصادی بودجه. به غیر از این مجموعه مدارک، سند بودجه باید توسط مسئولی که قانون کشور مقرر کرده است به مجلس تقدیم شود. این مسئول در قانون ایران ریاست جمهوری است. به قاعده عرف، مقامی که بودجه را به صورت رسمی تقدیم می‌کند باید دفاعیه‌ای را نیز همراه بودجه داشته باشد که در آن موارد زیر به وضوح بیان شده باشد:

• موارد تغییر سیاست بودجه‌ای؛

۱. برای بررسی بیش‌تر در این زمینه، ر. ک. به خلعت‌بری، فیروزه، بررسی آثار و مفاهیم کمتری بودجه، بانک مرکزی، معاونت اقتصادی، ۱۳۶۴.

۲. در برنامه‌ریزی‌های بودجه‌ای این نیاز را به دو بخش بازار پول و بازار سرمایه تقسیم می‌کنند. بخش بازار پول قسمتی است که دولت از بانک‌ها دریافت می‌دارد و در اصطلاح به آن نیاز دولت به منابع وامی (Public Sector Borrowing Requirement) گفته می‌شود. بخش بازار سرمایه در نیاز دولت به انتشار اوراق بهادار خزانه باید دیده شود.

موارد تغییر ساخت سازمانی دولت؛

موارد جهت گیری هدف های بودجه ای (مثل تغییر جهت گیری پرداخت یارانه از مصرف کننده به تولیدکننده، یا تغییر جهت گیری مالیاتی از بخش کارمند به بخش بازاری و موارد مشابه آن)؛

- دلایل اصلی عدم تحقق (کم گویی یا زیادگویی) در بودجه سال پیش؛

- زمانبندی برای ارائه گزارش تفریح بودجه سال ماقبل؛

- نمایش موضع دولت در اقتصاد ملی به شرط تحقق بودجه پیشنهادی؛

- سایر موارد دارای اهمیت که به حسب مورد ممکن است پیش آید.

بررسی مشخصات دقیق هر یک از هشت سندی که در مجموع گزارش بودجه کل کشور را می سازد، از عهده نوشته حاضر خارج است. ذکر این نکته نیز ضرورت دارد که برای حصول اطمینان از کارایی بودجه نویسی لازم است قوانین کشور تنظیم شود که تجدیدنظر در ارقام بودجه ای حداکثر یک بار و تحت وضعیت اضطراری انجام پذیرد. بهترین نوشته بودجه ای اگر به آسانی بتواند بارها در طول سال و بدون قید و شرط تجدید شود، در عمل مشکلات بسیار به بار می آورد و انضباطی را که در عمل برای به ثمر رسانیدن هدف های بودجه ای ضرورت دارد، خدشه دار می سازد.

دولتی که بخواهد بسیار مسئولانه عمل کند، همه ساله سند دیگری را نیز همراه اسناد بودجه ای ارائه می دهد. این سند، سند کل بدهی های خارجی و داخلی دولت با تفصیل مرجع به وجود آوردن بدهی، حجم بازپرداخت ها، هزینه ایجاد بدهی (بهره و ...)، مسئولیت دولت در جریان بازپرداخت و سایر اطلاعاتی است که بار مالی عملیات گذشته دولت را برای نسل های آینده مشخص می سازد. این سند هرگز در ایران تدوین نشده است.

### الزام ارایه سند تراز پرداخت های خارجی کشور

اثر عملیات ارزی بودجه دولت که در نهایت تراز پرداخت های خارجی دولت را به وجود می آورد، یکی از عوامل عمده تغییر در جریان های مالی در اقتصاد ملی است. هیچ سند بودجه ای نمی تواند مجموعه مبادلاتی بخش دولتی را با اقتصاد جهانی نادیده بگیرد و فرض کند که در زمان ارائه بودجه، تصویر گویایی را به مجلس و ملت ارائه نموده است. سند تراز

۱. تراز پرداخت های خارجی (Balance of Payments) حسابی است که در آن کلیه مبادلات ارزی با خارج بر بنیای ضوابط بین المللی (به شرح مدرن شده توسط صندوق بین المللی پول) ثبت می شود. نباید تصور کرد که فقط هدف ثبت پرداخت ارز به خارج است. در واقع سند تراز پرداخت های خارجی در برگزیده - پرداخت های بخش ملی به بخش خارجی، و پرداخت های بخش خارجی به بخش ملی است. حاصل این مبادلات که در سه بخش مرئی (Visible)، نامرئی (Invisible) و سرمایه ای (Capital) صورت می گیرد، خالص ارز وارد شده به کشور یا خارج شده از کشور را در نتیجه عملیات بخش مورد نظر (در این جا بخش دولتی) نشان می دهد.

پرداخت‌های خارجی کشور که در سال‌های اخیر در اصطلاح بودجه ارزی نامیده شده است، به واقع با برداشتی که عموم درباره بودجه ارزی دارند، بسیار متفاوت است. وجود سند تراز پرداخت‌های خارجی به هیچ عنوان دلیلی بر تمایل دولت به دستوری کردن پرداخت‌های ارزی و تخصیص ارز بر مبنای غیراقتصادی و دستوری نیست. به بیان دقیقتر، تدوین بودجه ارزی را نباید با گریز از قوانین اقتصادی درباره مبادلات ارزی یکسان شمرد.

بر آورد تراز پرداخت‌های بخش دولتی بر اساس حفظ ضوابط ارزی حاکم بر اقتصاد ملی صورت می‌پذیرد. به این ترتیب، اگر به عنوان مثال سیاست ارزی کشور این است که نرخ ارز به صورت آزاد شناور شود، هر یک از زیربخش‌های دولتی باید با بر آورد نرخ مؤثر ارز، نیازهای خود را در چارچوب بودجه اختصاص یافته به آن زیر ساخت بر آورد نماید.

تدوین بودجه ارزی به شکلی هماهنگ با بودجه ریالی صورت می‌پذیرد. بنابراین پرداخت‌های جاری و پرداخت‌های ارزی طرح‌ها به تفکیک در بودجه دولت درج می‌گردد. برای روشن شدن موضوع، یک نمونه از بودجه ارزی جاری (جدول شماره ۱) و بودجه ارزی عمرانی (جدول شماره ۲) با ارقام سال‌های ۱۳۱۵ و ۱۳۴۶ ارائه شده است.

در جداول به وضوح دیده می‌شود که هر یک از بخش‌های دولت چه نوع هزینه‌هایی دارد و چگونه در سال مقدم بر سال بودجه توانسته است نیازهایش را بر آورد کند. همان‌طور که در تفصیل جداول دیده می‌شود، ترتیب پرداخت‌های ارزی نیز مشخص شده است. به این ترتیب به وضوح می‌توان دید که در هر یک از اقلام هزینه‌ای چه تغییراتی از لحاظ مصرف ارز پیش آمده و در نتیجه انجام طرح‌ها چه مقدار بار ارزی برای سال‌های آینده گذاشته شده است. بر اساس اطلاعاتی از این قبیل، بخش دولتی می‌تواند برآوردهای به نسبت دقیقی از حجم بدهی‌های خود را ارائه دهد. خاصیت اصلی وجود سند تراز پرداخت‌های خارجی این است که مبادلات بخش دولتی با خارج شفاف می‌شود و در هر لحظه مسئولان برنامه‌ریزی با ارزیابی کارایی هر بخش دولتی در مقایسه با بخش مشابه خصوصی آن در اقتصاد می‌توانند نشان دهند که آیا کارآمدترین گروه توانسته‌اند منابع ارزی را به دست آورند یا آنکه فقط دولت به صرف در اختیار داشتن درآمد سرشار حاصل از صادرات نفت، به خود حق تقدم می‌دهد که ارزهای نفتی را مصرف کند.

نکته دیگری که از وجود این سند به دست می‌آید این است که تا چه حد نفت که ثروت ملی کشور است، در راه سرمایه‌گذاری‌های مولد در آمد در آینده به کار گرفته می‌شود. در وضعیت کنونی بودجه، ماهیت هزینه‌های ارزی مشخص نیست حال آنکه بر اساس

۱. با در قالب بودجه‌ای که آن زیربخش خودش معین می‌کند یا مناسب می‌شمرد.

جدول ۱- صورت خلاصه هزینه‌های ارزی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی.

انتفاعی، بازرگانی (باستثنای سازمان برنامه و بودجه) (ارقام به دلار)

پیش‌بینی مصرف سال ۱۳۳۵	پرداختی تا پایان بهمن ۱۳۳۵	رقم پیشنهادی برای سال ۱۳۳۶	پیشنهادی سال ۱۳۳۶	عنوان
۵۳,۱۵۱,۳۷۰	۴۱,۹۸۶,۰۰۰	۶۳,۸۹۵,۳۱۰	۳۹,۷۳۲,۵۱۴	الف- نیروهای انتظامی:
(۱,۰۰۰,۰۰۰)	(۸۲۶,۰۰۰)	(۱,۳۷۷,۷۳۱)	(۱,۱۶۲,۳۹۱)	۱- شهربانی
(۱,۵۰۰,۰۰۰)	(۶۴۹,۰۰۰)	(۳,۳۷۸,۵۸۶)	(۱,۹۷۷,۰۰۰)	۲- ژاندارمری
(۵۰,۶۵۱,۳۷۰)	(۴۰,۴۹۱,۰۰۰)	(۵۸,۶۵۱,۳۷۴)	(۳۷,۶۲۴,۱۲۴)	۳- وزارت جنگ
۱۹,۷۰۰,۲۰۴	۳۱,۷۷۷,۰۰۰	۱۹,۹۳۸,۵۱۷	۱۴,۳۷۵,۸۱۹	ب- سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی
۲۴,۸۰۶,۲۲۲	۳۳,۳۳۷,۰۰۰	۲۲,۷۴۰,۲۲۱	۲۷,۱۳۷,۲۷۵	ج- مؤسسات انتفاعی
۶۵,۴۶۴,۳۳۱	۷۶,۷۶۲,۰۰۰	۷۳,۶۴۴,۹۶۸	۸۶,۲۲۵,۶۷۲	د- مؤسسات بازرگانی:
(۳۶,۰۰۰,۰۰۰)	(۲۹,۸۱۶,۰۰۰)	(۴۰,۹۳۷,۰۰۰)	(۵۶,۰۰۰,۰۰۰)	۱- شرکت ملی نفت ایران
(۱۰,۰۰۰,۰۰۰)	(۱۰,۰۰۰,۰۰۰)	(۱۳,۱۰۰,۰۰۰)	(۱۰,۰۰۰,۰۰۰)	۲- شرکت هواپیمایی ملی ایران
(۱۹,۴۶۴,۳۳۱)	(۱۶,۹۴۶,۰۰۰)	(۱۹,۵۹۷,۹۶۸)	(۲۰,۲۲۵,۶۷۲)	۳- سایر مؤسسات بازرگانی
۵۳,۰۰۰,۰۰۰	۷۷,۰۰۰	۲,۰۰۰,۰۰۰	۲,۷۷۹,۶۵۵	ه- مؤسسات عام‌المنفعه
۱۶۶,۰۲۴,۱۲۵	۱۸۳,۸۲۹,۰۰۰	۱۸۴,۲۰۹,۰۱۶	۱۷۰,۳۵۳,۰۱۴	جمع

\* تخمین

ماخذ: سازمان برنامه و بودجه، هزینه‌های ارزی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت در سال ۱۳۳۶، دفتر مرکزی طرح و بودجه، شورای ستاد شایسته‌ها.

جدول ۲- خلاصه برآورد هزینه‌های ارزی طرح‌های عمرانی بر سال ۱۳۴۶

از شعبه ۱۳۴۶

عنوان	اعتبار ریالی	اعتبار دلاری	ترتیب پرداخت ارزی سال ۱۳۴۶	ترتیب پرداخت ارزی سال ۱۳۴۶	خدمت	ترتیب پرداخت ارزی سال ۱۳۴۶	کلاس خدمت
عنوان	اعتبار ریالی	اعتبار دلاری	ترتیب پرداخت ارزی سال ۱۳۴۶	ترتیب پرداخت ارزی سال ۱۳۴۶	خدمت	ترتیب پرداخت ارزی سال ۱۳۴۶	کلاس خدمت
فصل اول	۲۲,۳۳۶,۵۱۵,۰۰۰	۷۲,۱۲۲,۰۵۷	۲۱,۱۸۸,۷۱۷	۵۵۱,۶۰۰	۱۲,۸۲۲,۶۲۲	۲۵,۱۱۹,۵۱۲	۱۸,۹۱۹,۱۱۲
بند اول	۱۸۲,۳۷۲,۰۰۰	۶۲,۴۳۱,۷۰۵	۶۸,۶۱۲	۲,۱۱۱,۲۱۲	۱۲,۳۷۲,۰۰۰	۲۱,۸۵۰,۶۱۰	۱۲,۳۷۲,۰۰۰
بند پنجم	۱,۸۸۵,۶۹۱,۰۰۰	۷۵۱,۸۷۶	۱,۲۳۸,۰۷۵	۶,۶۲۲,۷۸۸	۶,۶۱۱,۳۲۲	۲,۷۸۵,۰۰۰	۱,۲۳۸,۰۷۵
بند هفتم	۴,۰۲۳,۱۱۱,۰۰۰	۵,۲۶۲,۱۱۵	۱۷,۰۸۶	۱۷,۰۸۶	-	-	۱۷,۰۸۶
بند نهم	۱,۵۶۲,۵۵۱,۰۰۰	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸	-	۷۸۲,۶۲۲	۱,۵۸۲,۰۰۰
فصل دوم	۲,۱۹۱,۵۸۲,۶۵۰	۸,۶۶۲,۱۲۵	۹,۶۶۲,۱۲۵	۲۲,۳۷۲,۶۲۲	۲۲,۳۷۲,۶۲۲	۲۲,۳۷۲,۶۲۲	۲۲,۳۷۲,۶۲۲
بند اول	۲,۶۵۲,۱۲۰,۰۰۰	۵,۵۲۷,۰۰۰	-	-	-	۵,۵۲۰,۰۰۰	۵,۵۲۰,۰۰۰
بند سوم	۲,۷۷۱,۸۵۶,۰۰۰	۱۵,۲۱۷,۵۵۷	۱۵,۲۱۷,۵۵۷	۱۵,۲۱۷,۵۵۷	-	۱۵,۲۱۷,۵۵۷	۱۵,۲۱۷,۵۵۷
بند سوم	۲۲,۸۵۰,۰۰۰	۲۹,۰۹۶	۲۹,۰۹۶	۲۹,۰۹۶	-	۲۹,۰۹۶	۲۹,۰۹۶
بند چهارم	۳۳,۸۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۷۱۹	-	۱۲,۰۷۱۹	-	-	۱۲,۰۷۱۹
بند پنجم	۱۸,۳۷۱,۸۸۲,۰۰۰	۶۸,۱۲,۱۷۵	۶۸,۱۲,۱۷۵	۶۸,۱۲,۱۷۵	۶۸,۱۲,۱۷۵	۶۸,۱۲,۱۷۵	۶۸,۱۲,۱۷۵
بند ششم	۲۲,۷۵۰,۰۰۰	۲۱۵,۲۲۵	۲۱۵,۲۲۵	-	-	-	۲۱۵,۲۲۵
فصل سوم	۱,۵۶۲,۵۱۲,۰۰۰	۱,۵۶۲,۵۱۲	۱,۵۶۲,۵۱۲	۱,۵۶۲,۵۱۲	۱,۵۶۲,۵۱۲	۱,۵۶۲,۵۱۲	۱,۵۶۲,۵۱۲
بند اول	۱۵,۲۱۷,۵۵۷	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸	۲,۱۱۰,۱۳۸
بند دوم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند سوم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند چهارم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند پنجم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند ششم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند هفتم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند هشتم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند نهم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند دهم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند یازدهم	۱,۵۴۷,۳۹۴,۰۰۰	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴	۱,۵۴۷,۳۹۴
بند چهارم	۲,۱۹۱,۵۸۲,۶۵۰	۸,۶۶۲,۱۲۵	۹,۶۶۲,۱۲۵	۲۲,۳۷۲,۶۲۲	۲۲,۳۷۲,۶۲۲	۲۲,۳۷۲,۶۲۲	۲۲,۳۷۲,۶۲۲



ارز و پول

نامه جدول ۱ - خلاصه برآوردهای ارزی طرحهای عمرانی در سال ۱۳۳۶

عنوان	اعتبار ریالی	اعتبار دلاری	تربیتی پروانگه ارزی سال ۱۳۳۶	جمع	تقنی	سایر منابع	جمع	تربیتی پروانگه ارزی سال ۱۳۳۶	جمع	تقنی	سایر منابع	جمع	تربیتی پروانگه ارزی سال ۱۳۳۶	جمع	تقنی	سایر منابع	جمع
اعمال چهارم	۳۸۱۷۷۱۱۱۰۰۰	۱۰۳۵۸۲۹۸	۱۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰	۲۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۳۰۰۰۰۰۰
بیشتر	۳۲۹۲۲۵۸۰۰۰	۷۷۳۷۲۶۸	۵۸۰۰۰۰	۱۲۸۰۰۰۰	۱۲۸۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۲۲۸۰۰۰۰	۱۲۸۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۲۲۸۰۰۰۰	۱۲۸۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۲۲۸۰۰۰۰
بیشتر	۲۱۶۰۳۳۰۰۰	۳۲۸۸۷۹۴	۱۵۴۰۰۰	۱۷۲۵۳۳۲	۱۷۲۵۳۳۲	۱۵۴۰۰۰	۱۸۷۹۳۳۲	۱۷۲۵۳۳۲	۱۵۴۰۰۰	۱۵۴۰۰۰	۱۵۴۰۰۰	۱۸۷۹۳۳۲	۱۷۲۵۳۳۲	۱۵۴۰۰۰	۱۵۴۰۰۰	۱۵۴۰۰۰	۱۸۷۹۳۳۲
بیشتر	۳۳۵۰۳۸۱۰۰۰	۱۱۳۳۳۳۵۰	۳۷۵۰۰۰	۸۳۷۵۰۰۰	۸۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۸۷۵۰۰۰۰	۸۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۸۷۵۰۰۰۰	۸۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۳۷۵۰۰۰	۸۷۵۰۰۰۰
بیشتر	۱۳۳۸۰۰۰۰	۳۸۱۳۵۰۰	۳۷۸۰۰۰	۳۳۷۷۶	۳۳۷۷۶	۳۷۸۰۰۰	۳۳۷۷۶	۳۳۷۷۶	۳۷۸۰۰۰	۳۷۸۰۰۰	۳۷۸۰۰۰	۳۳۷۷۶	۳۳۷۷۶	۳۷۸۰۰۰	۳۷۸۰۰۰	۳۷۸۰۰۰	۳۳۷۷۶
بیشتر	۱۵۷۷۱۱۰۰۰	۱۵۸۰۳۳۲	-	۳۳۷۷۶	۳۳۷۷۶	-	۳۳۷۷۶	۳۳۷۷۶	-	-	-	۳۳۷۷۶	۳۳۷۷۶	-	-	-	۳۳۷۷۶
بیشتر	۳۸۵۸۷۹۱۰۰۰	۳۹۱۸۱۱۷	-	۲۲۵۲۵۳	۲۲۵۲۵۳	-	۲۲۵۲۵۳	۲۲۵۲۵۳	-	-	-	۲۲۵۲۵۳	۲۲۵۲۵۳	-	-	-	۲۲۵۲۵۳
بیشتر	۳۵۵۸۳۳۰۰۰	۲۸۰۰۱۳۲	-	۱۸۱۱۸۲۱	۱۸۱۱۸۲۱	-	۱۸۱۱۸۲۱	۱۸۱۱۸۲۱	-	-	-	۱۸۱۱۸۲۱	۱۸۱۱۸۲۱	-	-	-	۱۸۱۱۸۲۱
بیشتر	۲۵۵۸۳۳۰۰۰	۲۸۳۸۳۳۳	-	۱۶۰۹۹۲۱	۱۶۰۹۹۲۱	-	۱۶۰۹۹۲۱	۱۶۰۹۹۲۱	-	-	-	۱۶۰۹۹۲۱	۱۶۰۹۹۲۱	-	-	-	۱۶۰۹۹۲۱
بیشتر	۱۷۰۰۰۰۰۰	۱۷۰۰۰۰۰۰	-	۲۰۱۰۰	۲۰۱۰۰	-	۲۰۱۰۰	۲۰۱۰۰	-	-	-	۲۰۱۰۰	۲۰۱۰۰	-	-	-	۲۰۱۰۰
بیشتر	۳۳۸۱۳۰۰۰	۱۷۵۲۵۵	-	۱۷۵۲۵۵	۱۷۵۲۵۵	-	۱۷۵۲۵۵	۱۷۵۲۵۵	-	-	-	۱۷۵۲۵۵	۱۷۵۲۵۵	-	-	-	۱۷۵۲۵۵
بیشتر	۱۴۰۵۸۱۰۰۰	۵۱۵۲۵	-	۵۱۵۲۵	۵۱۵۲۵	-	۵۱۵۲۵	۵۱۵۲۵	-	-	-	۵۱۵۲۵	۵۱۵۲۵	-	-	-	۵۱۵۲۵
بیشتر	۲۳۸۰۸۱۰۰۰	۱۷۰۵۰۰۰	-	۱۷۰۵۰۰۰	۱۷۰۵۰۰۰	-	۱۷۰۵۰۰۰	۱۷۰۵۰۰۰	-	-	-	۱۷۰۵۰۰۰	۱۷۰۵۰۰۰	-	-	-	۱۷۰۵۰۰۰



نظریه‌های اقتصادی مربوط به بهره‌برداری بهینه از منابع پایان‌پذیر<sup>۱</sup>، بخشی از دریافت‌های حاصل از بهره‌برداری از این منابع باید به ثروت‌های مولد درآمد<sup>۲</sup> مبدل گردد. امروز دست‌کم به دلیل ساخت بودجه دولت، نمی‌توان به شدت بهینگی یا نابینگی عملیات بهره‌برداری از منابع پایان‌پذیر کشور پی برد، حال آنکه بر اساس نظریه عدالت<sup>۳</sup> در بهره‌برداری از منابع پایان‌پذیر دولت باید به عنوان نماینده حافظ منافع کلیه نسل‌ها عمل کند و در جریان بهره‌برداری کلیه نسل‌های کشور را صاحب حق بشمارد. وجود سند تراز پرداخت‌های ارزی سبب می‌شود دولت به وضوح درجه آسیب‌پذیری اقتصاد ملی را در برابر سیاست‌های ارزی برگزیده شده، ردیابی کند. ساده‌ترین موضوعی که در این جا می‌توان به آن پرداخت، تأثیر مستقیم نرخ ارز بر عملیات بودجه‌ای دولت است. وقتی سند تراز پرداخت‌های ارزی وجود داشته باشد، تأثیر تغییر نرخ ارز بر هر یک از فعالیت‌های دولت، دست‌کم در مستقیم‌ترین ضربه تغییر نرخ، به وضوح دیده می‌شود. وقتی سیاست ارزی کشور، شناورسازی نرخ ارز باشد، در سرفصل‌های بودجه‌ای برای هر یک از موارد ضریب آسیب‌پذیری در برابر نوسان‌های نرخ ارز<sup>۴</sup> گذاشته می‌شود که بر اساس آن درجه قرار گرفتن در معرض نوسان‌های ارزی<sup>۵</sup> نشان داده می‌شود. قابل توجه است که امروز شرکت‌هایی که فعالیت‌های بین‌المللی دارند و مبادلاتشان به پول‌هایی به غیر از پول ملی‌شان نیز صورت می‌گیرد، همه درجه قرار گرفتن در معرض نوسان‌های ارزی را حساب می‌کنند. به بیان دیگر، آنچه از بودجه دولت خواسته می‌شود، امروز امری ساده و بدیهی از دیدگاه حسابداری معاملات بین‌المللی است. با این اوصاف، دولت قادر خواهد بود بر اساس مستندات خود، درباره سیاست ارزی اعلام نظر کند. این خواسته‌ای است که در جریان شناور کردن ارزش ریال ایران و در متجاوز از دو سالی که از اجرای این سیاست می‌گذرد، هرگز امکان‌پذیر نبوده است. امروز هنوز نوشته‌ای وجود ندارد که نشان دهد بودجه دولت تا چه حد به دلیل سیاست ارزی سال ۱۳۷۲ افزایش یافته است. و این افزایش چگونه به سایر قسمت‌ها رانده شده است. نکته دیگری که حضور سند تراز پرداخت‌های خارجی تسهیل می‌کند، تأثیر عملیات ارزی بخش دولتی در افزایش پایه پولی و نقدینگی است. برای دیدن این تأثیر باید سند ارزی و سند پولی در کنار یکدیگر قرار گیرد. در ایران رسم بر این است که بانک مرکزی

۱. ر. ک. به کتاب خلعت‌بری، فیروزه، «اقتصاد منابع طبیعی»، انتشارات انقلاب اسلامی، ۱۳۷۲.

۲. نظریه عدالت (Theory of Justice) مورد بحث در این جا را می‌توان در نوشته‌های رابرت سولو در سخنرانی سالانه انجمن اقتصاددانان امریکادید که در سال ۱۹۷۳ در نشریه American Economic Review به چاپ رسیده است. مبنای تحقیق سولو را نوشته‌های جان رالز تشکیل می‌دهد. برای بررسی بیش‌تر ر. ک. به

3. Rawls, J., Theory of Justice, Harvard university Press, 1970.

4. Contingency Factor

5. Foreign Exchange Exposure

در گزارش های سالانه خود شرح مختصری از تأثیر عملیات ارزی بخش دولتی بر تغییر نقدینگی ارائه دهد.

بر اساس گزارش سال ۱۳۷۰ بانک مرکزی<sup>۱</sup>، خالص آثار ارزی دولت از رقم ۳۸۳/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹ به ۱۱۰/۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ محدود شده است<sup>۲</sup>، حال آنکه در مجموع آثار انبساطی اولیه عملیات بودجه ای از ۹۷۷/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۹ به ۱،۱۹۰/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۰ افزایش یافته است (جدول شماره ۳) وقتی تغییر نقدینگی در این سال در نظر گرفته می شود، از ۵،۶۵۸/۹ میلیارد ریال افزایش نقدینگی در سال ۱۳۷۰، بودجه دولت ۲۷۰ درصد آن را به وجود آورده است<sup>۳</sup>.

بخش بزرگی از انبساط ناشی از عملیات ریالی بخش غیردولتی بوده است که مسئولیت آن را باید به پای سیاست پولی انبساطی کشور گذاشت<sup>۴</sup> (جدول شماره ۴). به دست آوردن این تصویر در شروع سال بودجه ای بسیار مفید است.

از روی سند تراز پرداخت های خارجی دولت می تواند ارزیابی رسته های مختلف کاری خود را معین کند و به این ترتیب رهنمودی به سازمان برنامه و بودجه بدهد که در بخش دولتی با چه نوع عملیاتی می توان از شدت ارزیابی کاست. در این قالب، مطالعات درآمدتی که بتواند رهنمودهایی برای رسیدن به سیاست های برانده تجاری خارجی به دست دهد با سهولت بسیار پیش تری امکان می یابد. امروز تمام بحث هایی که درباره گزینش سیاست های توسعه صادرات در برابر سیاست های جایگزین کننده واردات صورت می پذیرد، در بهترین حالت بر پایه مطالعات تجربی کشورهای دیگر استوار است، حال آنکه دولت با نظم بخشیدن به حساب های خود می تواند زمینه را برای فعالیت های کاربردی در اقتصاد کشور فراهم سازد.

شاید یکی از زیباترین انتظاراتی که در پی به وجود آمدن سند تراز پرداخت های خارجی دولت ایجاد می شود این باشد که مسئولان به منظم کردن سند مشابهی برای بخش خصوصی می پردازند. تدوین منظم و منسجم حساب های ارزی کشور با تفصیل لازم که به طور عمده در شرح وظایف بانک مرکزی و گمرک کشور قرار دارد، سال ها است دچار بحران شده است. تفاوت ارقام تجارت خارجی اعلام شده توسط مراجع مختلف برای یک دوره خاص، کشور را در حیرت در مورد مفید بودن یا بی اثر بودن سیاست های ارزی نگاه داشته است. اگر دولت پیشگام بهسازی حساب های خود شود، مجموعه اقتصادی نیز به ناچار به دنبال آن کشیده خواهد شد.

۱. گزارش تفصیلی جدیدتری در دست نیست، گزارش هایی که با نام خلاصه تحولات اقتصادی چاپ می شوند تحلیلی ندارند.  
 ۲. جدول بالای صفحه ۱۲۳ گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۰ بانک مرکزی، بی تا.  
 ۳. جدول صفحه ۹۶ گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۰ بانک مرکزی، بی تا.  
 ۴. شایان ذکر است که طبقه بندی کم دقت بخش غیردولتی و حساب های پنهان بودجه دولت تصویر بالا را کنگ و نارسا می سازد، با وجود این نمی توان اهمیت بررسی هایی از این قبیل را نادیده گرفت.

به طور خلاصه، آن چه در نوشته حاضر ذکر شد فقط چارچوب‌هایی کلی است که نشان می‌دهد سند بودجه‌ای کشور تا چه حد حتی در کلی‌ترین شکل به بازسازی اساسی نیاز دارد. تدوین هر یک از صورت‌ها الزامات ویژه‌ای را می‌طلبد که از عهده نوشته حاضر خارج است.

جدول ۳- آثار انبساطی اولیه عملیات بخش دولتی (میلیارد ریال)

۱۳۶۸	۱۳۷۰	
۹۷۷/۲	۱,۱۹۰/۳	خالص آثار انبساطی
۲۸۳/۹	۱۱۰/۸	خالص دریافت‌های ارزی بخش دولتی
۵۹۳/۳	۱,۰۷۹/۵	تغییر در خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی
(۱,۴۱۲/۸)	(۱,۵۶۷/۷)	تغییر در مانده بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی
		کسر می‌شود:
(۸۱۹/۵)	(۲۸۸/۲)	تغییر در مانده سپرده‌ها و وجوه بخش دولتی نزد سیستم بانکی (۱)

۱. شامل تغییر در پیش‌پرداخت اعتبارات استنادی بخش دولتی نزد سیستم بانکی است.  
 مأخذ: بانک مرکزی

جدول ۲- عوامل مؤثر در تغییر مانده نقدینگی به تفکیک بخش‌های داخلی و خارجی

(میلیارد ریال)

۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	
۳,۰۶۵/۷	۳,۲۱۶/۲	۵,۶۵۸/۹	تغییر در نقدینگی
۳,۳۳۹/۳	۴,۰۵۲/۷	۶,۱۶۹/۹	اثر بخش داخلی
(۱,۱۳۱/۰)	(۵۹۳/۳)	(۱,۰۷۹/۵)	تغییر در خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی (۱)
(۲,۲۱۸/۳)	(۳,۴۵۹/۴)	(۵,۰۹۰/۴)	تغییر در بدهی بخش غیردولتی به سیستم بانکی
۱۵۹/۱	۵۱/۸	-۳۱۵/۰	اثر بخش خارجی
(۳۵۵/۶)	(۲۸۳/۹)	(۱۱۰/۸)	خالص دریافت‌های ارزی بخش دولتی
(۱۹۶/۵)	(۳۳۲/۱)	(۲۲۵/۸)	خالص دریافت‌های ارزی بخش غیردولتی
-۳۳۲/۷	۱۱۱/۷	-۱۹۶/۰	سایر

۱- شامل: تمهیدات دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با بیانیه الجزایر و پیش‌پرداخت اعتبارات استنادی بخش دولتی است.  
 مأخذ: بانک مرکزی