

کیف چرمی ۸۸

سخنرانی دکتر حسن سبحانی، استاد اقتصاد دانشگاه تهران در رابطه با بودجه سال ۸۸

در کشور ما، سند بودجه، بیشتر سند دخل و خرج دولت است و مسؤولیت و رسالت سیاست‌گذاری اقتصادی در بودجه کمتر دنبال می‌شود. البته این بدان معنی نیست که هیچ نوع سیاست‌گذاری در قانون بودجه صورت نمی‌گیرد. اما سیاست‌گذاری‌ها هم عمدتاً تحت الشعاع دخل و خرج دولت می‌باشند. چه بسا سیاست‌گذاری‌هایی به نیت تحصیل درآمد یا به نیت تأمین هزینه‌ها انجام گیرد. به جز این موارد، با اطمینان می‌توان گفت که اثر کمتری از سیاست‌گذاری برای سال آینده در بودجه دیده می‌شود.

صرف نظر از این که لایحه بودجه توسط چه دولتی تدوین شده است، این لایحه به نوعی ارث گذشتگان است و خیلی از تصمیماتی که در گذشته لحاظ شده، در بودجه تأثیر می‌گذارند و قدرت مانور زیادی برای دولت و مجلس در شرایط متعارف و عادی باقی نمی‌گذارند. به عنوان مثال، بخش نسبتاً زیادی از قسمت هزینه‌ای لایحه، مربوط به جبران خدمات کارکنان دولت است که به موجب قوانین مختلف در بودجه در نظر گرفته می‌شود و نمی‌توان در آن دخل و تصرف زیادی نمود و یا بخشی از بودجه عمرانی به طرح‌های نیمه‌تمامی که از گذشته باقی مانده و به هر دلیل، منابع لازم برای تکمیل آن وجود نداشته اختصاص می‌یابد.

نکته دیگر این است که در کشور، قانون تهیه بودجه نداریم. اصل ۵۲ قانون اساسی مشخص می‌کند لایحه بودجه حتماً باید بر اساس قانون تهیه شده و به بررسی و تصویب برسد و نحوه تغییر ارقام بودجه هم باید تابع همان قانون باشد. البته قانون برنامه و بودجه سال ۸۱ و قانون محاسبات عمومی را در اختیار داریم که در آنجا اشاره‌هایی به شیوه تدوین و بررسی بودجه شده است، ولی هم ناسازگاری‌هایی بین این دو قانون وجود دارد و هم این دو قانون مشمولیت لازم را ندارند. بنابراین، چه در مرحله تهیه و پیشنهاد و چه در مرحله بررسی و تصویب لایحه بودجه و اجرا، دخل و تصرف‌های زیادی در بودجه می‌شود. یعنی چون حقوق قوه مجریه و مقننه در مراحل تهیه، تصویب و اجرا، مرزبندی نشده است، دخل و تصرف در لایحه عمل شایعی است و البته غیرقانونی هم نیست.

به مسایل فوق، عدم شفافیت را هم باید اضافه کرد که این موضوع، به توسعه نیافتگی در کشور باز می‌گردد. به هر حال ایران که یک کشور در حال توسعه است و طبیعتاً نمی‌توان انتظاراتی را که در حوزه شفافیت از یک کشور توسعه یافته وجود دارد، تماماً به ایران تعمیم داد. در لایحه بودجه کل کشور، بودجه

عمومی دولت همراه با بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، مجموعاً در مجلس بررسی می‌شود. تا دو سال قبل، در زمان تدوین لایحه، قوانین تحت عنوان تبصره‌های قانونی بودجه



لحاظ می‌شد. دولت از سال گذشته این تبصره‌ها را حذف کرد. در این یکی دو سال که این مجموعه نسبتاً مفصل حذف شدند، فرصت بیشتری برای بررسی بودجه در مجلس فراهم شده است. با این حال، در همین فرصت، بودجه عمومی دولت که یک سوم بودجه کل کشور است، بررسی می‌گردد. آنچه که تحت عنوان بودجه سال ۸۸ کل کشور در نظر گرفته شده، حدود ۲۹۰ هزار میلیارد تومان است که از این رقم ۸۹ هزار میلیارد به علاوه ۷ هزار و ۲۰۰ میلیارد تومان، بودجه عمومی دولت است و بقیه آن، بودجه شرکت‌ها، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت می‌باشد. البته بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس بررسی نمی‌گردد و قانون دیگری به مجامع عمومی شرکت‌ها اختیار دخل و تصرف در ارقام بودجه را به شرکت‌ها می‌دهد و لذا هرچه را که مجلس بررسی کند، لزوماً مورد عمل قرار نمی‌گیرد.

قیاس مع الفارغ

اما در مورد این که شرایط بودجه عمومی به چه صورت است، ابتدا مطلبی تحت عنوان تراز عملیاتی که در دولت و مجلس هم از آن استفاده می‌شود، تشریح می‌گردد: فرض کنیم که کشور بخواهد هیچ هزینه عمرانی نداشته باشد و هزینه‌های جاری خود را با درآمدهای غیرنفتی تأمین کند. در این صورت،

فاصله بین منابع و مصارف، به «تراز عملیاتی بودجه» یاد می‌شود. یعنی منابع درآمدی مالیاتی و غیرنفتی در یک طرف با هزینه جاری و غیرعمرانی مقایسه می‌گردد. معمولاً از این ناحیه در بودجه کسری وجود دارد. منتهی کمی باید با دقت، عددهای موجود را در این زمینه بررسی کرد. به طور مثال - هیچ‌گاه لایحه بودجه یک سال را با لایحه بودجه سال بعد و یا قانون بودجه یک سال را با لایحه سال بعد - از لحاظ ارقام - نمی‌توانیم مقایسه کنیم، زیرا لایحه در مجلس مشمول تغییرات می‌گردد و ممکن است قانون بودجه متمم‌ها و اصلاحیه‌هایی داشته باشد و یا تخصیص منابع بعضاً کمتر از آن چیزی باشد که تصویب می‌شود.

به عنوان مثال، در سال ۸۵ با توجه به قانون بودجه، کسری تراز عملیاتی کشور در حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان بوده، ولی آنچه که در عمل اتفاق افتاد ۲۴ هزار و ۸۰۰ میلیارد تومان بود. همین رقم در سال ۸۶ برابر با ۱۹ هزار و ۹۰۰ میلیارد و در سال ۸۷ در حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان محاسبه شده است. اما برای سال ۸۸ پیش‌بینی می‌شود کسری تراز عملیاتی ۴۴ هزار میلیارد تومان باشد. البته این به معنی کسری بودجه نیست، ولی دولت باید این کسری تراز را به یک شیوه‌ای تأمین کند. معمولاً یکی از روش‌هایی که برای جبران کسری تراز وجود دارد، استفاده از حساب ذخیره ارزی است و قرار است در سال آینده، حدود ۱۱ هزار و ۶۰۰ میلیارد تومان برای جبران کسری مذکور از حساب ذخیره استفاده شود.

همچنین از کل بودجه ۸۸ رقمی در حدود ۱۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از محل هدفمند کردن یارانه‌ها تأمین می‌شود. به این صورت که ۸ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی در داخل کشور و ۹ هزار میلیارد تومان هم کاهش هزینه مربوط به عدم در نظر گرفتن بودجه واردات بنزین و حذف یارانه‌های این بخش می‌باشد که مجموع این ارقام ۱۷ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان است که قرار است بخشی از کسری تراز ۴۴ هزار میلیارد تومانی را پوشش دهد.

در سال آینده ۵۳ درصد از درآمد بودجه وابسته به نفت است که مربوط به فروش نفت، حساب ذخیره ارزی، مالیات‌های اخذ شده از شرکت‌های وابسته به نفت و سود سهام دولت در شرکت نفت و همین‌طور نوع مالیات‌هایی می‌شود که منشأ نفتی دارند. نکته دیگر این است که ممکن است نتوانیم در برخی از موارد به اهداف مندرج در لایحه بودجه دست یابیم. مثلاً رقم ۵ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان از محل فروش سهام شرکت‌های دولتی رقم زیادی است زیرا امسال با وجود این که در بودجه ۸۷، درآمد مذکور ۴ هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شده بود، تا آخر اسفند، حداکثر هزار و ۵۰۰ میلیارد تومان آن تحقق می‌یابد. لذا با توجه به رکود فعلی، تحقق رقم پیش‌بینی شده در بودجه ۸۸ از محل فروش شرکت‌های دولتی بسیار مشکل است. ■