بودجه سال 1377 کل کشور: از بخشنامه تا لایحه و ....

امینی، امیر هوشنگ

درحالی که ملاحظه بخشنامه بودجه سال 1377 کل‏ کشور که در تاریخ 18/6/1376 به دستگاههای مشمول‏ ابلاغ شد تا حدود زیادی نوید اندیشه جدیدی را در چگونگی برخورد با بودجه کل کشور به همراه داشت، ملاحظه لایحه بودجه،بویژه ماده واحده،تبصره‏ها و در نهایت ارقام مندرج در پیوست مربوط حکایت از آن دارد که‏ بخشنامه و لایحه و به‏طور کلی پیوست‏های مربوط به پایه‏ دو تلقی کاملا متفاوت از یکدیگر در زمینه مسائل‏ اقتصادی کشور و اداره آن تهیه و تدوین شده است.به‏ بیان روشن‏تر بخشنامه بودجه با تکیه بر نکاتی مانند تدوین بودجه سال 1377 بر پایه عملکرد بودجه سال‏ 1375 و پیش‏بینی عملکرد بودجه سال 1376،اتخاذ سیاستهائی در جهت فقرزدائی-جهت‏گیری برای برقراری‏ یا دستیابی به توسعه پایدار و همه‏جانبه اقتصادی، اجتماعی،فرهنگی و سیاسی با هدف ایجاد جامعه‏ای‏ مدنی-اصالت بخشیدن به قانونمندی و گسترش انضباط اقتصادی و مالی-تقویت پول ملی با تنظیم و کنترل نرخ ارز و حفظ تعادل در تراز پرداختها و تقویت ذخایر ارزی کشور- تاکید بر حضور در بازارهای بین المللی و کسب سهم بیشتر و عادلانه‏تر از این بازارها و...-ایجاد زمینه برای رقابتهای‏ سالم و حذف امتیازات غیر عادلانه اقتصادی و بستن‏ راههای سوء استفاده از امکانات ملی-مقابله با رقابتهای‏ نامشروع و تخریبی-گسترش بازار سرمایه و نظارت بر آن- کاهش اتکاء به درآمدهای حاصل از فروش نفت خام‏ و توجه به صادرات غیر نفتی و پیش از همه تکیه بر اصول‏ کلی،سیاستها و خطمشیهای برنامه دوم که از جمله بیش‏ از چندین ده بار در آن بر واگذاری کار مردم به مردم و به بیان دیگر تقویت و گسترش بخش خصوصی تکیه شده،تهیه‏ و ابلاغ گردیده است،نگاهی گذرا به تبصره‏های 60 گانه‏ و ارقام مندرج در پیوست لایحه بودجه حکایت از شیوه‏ای‏ دیگر از برخورد با بودجه و به‏طور کلی اقتصاد کشور دارد،و نشاندهنده افتراق با بخشنامه بودجه سال 1377 کل کشور است.به‏طور نمونه کافیست به جای پرداختن به بررسی و تحلیل افتراق میان بخشنامه و یک‏یک تبصره‏ها و ارقام‏ مندرج در پیوست لایحه مورد اشاره ضمن ملاحظه جدول‏ دریافتهای و پرداختها در زیر به چند نکته اشاره کنیم:

-نکته نخست این‏که ارقام مربوط به دریافتها در بودجه‏ سال 1377 کل کشور افزون بر این‏که بر وفق بخشنامه در حد عملکرد سال 1375 برآورد و پیشنهاد نشده است، اصولا در وضع موجود ارقامی غیر قابل وصول و به دلائل‏ بسیار گمراه‏کننده است،زیرا به طوری که در جدول‏ زیر ملاحظه می‏شود سر جمع درآمدهای حاصل از دریافتهای مالیاتی بودجه سال 1377 حدود 8/19 درصد نسبت به بودجه مصوب سال 1376 بیشتر پیش‏بینی شده‏ است و این درست درحالی عنوان شده است که،رقم مذکور دست بالا در وضع موجود می‏تواند کمی بیش از وصولی‏ سال 1375 باشد.افزون بر این در تفضیل مربوط نیز ملاحظه می‏شود که در مواردی که باید مالیاتها افزایش‏ جدول مقایسه دریافت‏ها و پرداختها در سه سال‏ (سالهای 1377-1376-1375)

ارقام به میلیون ریال

(لازم به ذکر است که مابه التفاوت دریافتها و پرداختهای سال 1375 مربوط به پیش‏پرداخت شهرستانها و اسناد در جریان نزد جمعداران اعتبارات اسنادی در سال مزبور بوده است).

جدول مقایسه دریافتهای حاصل از درآمدهای مالیاتی و فروش نفت و ارز سالهای 1375 و 1376 و 1377

ارقام به میلیون ریال

داده شود و آن مالیات بر مصرف است،رقم مورد پیشنهاد در این مورد 9/54 درصد نسبت به مصوب سال 1376 کاهش‏ داده شده است،اما در مورد مالیات حقوق در بخش‏های‏ عمومی و خصوصی حدود 7/238 و 4/249 درصد افزایش‏ در نظر گرفته شده است.

در مورد درآمدهای حاصل از فروش نفت خام نیز چنانچه میزان صادرات 2425 هزار بشکه در روز باشد با 1586 بشکه نفت خام مورد مصرف داخل بالغ بر 4011 هزار بشکه خواهد شد که طبق بررسیهای به عمل آمده توسط مراکز و گروههای پژوهشی و امکانات تولید نفت خام در کشور،در سال 1377 تولید روزانه 150 بشکه کمتر از میزان‏ مورد پیش‏بینی خواهد بود.

-نکته بی‏اندازه درخور توجه و اهمیت دیگر این‏که‏ همان‏گونه که پیش از این نیز عنوان شد در بخشی از بخشنامه بودجه سال 1377 ایجاد زمینه برای رقابت‏های‏ سالم و حذف امتیازات غیر عادلانه اقتصادی و گسترش بازار سرمایه،مقابله با انحصارات و توجه خاص به توسعه‏ صادرات و فرآورده‏های غیر نفتی و بالاخره تقویت بنیه‏ تولیدی کشور،در توسعه مشارکت‏های مردمی و فراهم‏ سازی امکانات رقابت سالم مورد تاکید و توجه ویژه بوده‏ است.درحالی که در تبصره 2 لایحه بودجه عکس آن‏ عنوان شده و مجلس نیز در رسیدگیهای اولیه به آن رای‏ مثبت داده به عبارت دیگر به وزارتخانه‏ها و شرکت‏های‏ وابسته به دولت اجازه داده شده است:با تصویب هیئت‏ وزیران،برای استفاده از فرصت‏های مناسب اجرائی در خارج از کشور و بهره‏گیری از امکانات و مقدورات خدمات‏ اجرایی و مهندسی و ایجاد زمینه برای کسب درآمد ارزی‏ و انتقال فن‏آوری نسبت به تاسیس شرکت‏ها و دفاتر مربوط به صادرات در خارج از کشور اقدام نمایند،مشروط به این‏که این قبیل شرکتها و دفاتر نه تنها هزینه خود را تامین نمایند بلکه سودآور نیز باشند.

روشن نیست هزینه تاسیس این شرکت‏ها و دفاتری‏ که با هزینه‏های گزاف در خارج از کشور ایجاد می‏شوند از کدامین منبع تامین خواهد شد تا آن‏که بتوانند علاوه‏ بر تحصیل هزینه‏های تاسیس سودآور نیز باشند.به هر حال صرفنظر از این‏که تاسیس این شرکت‏ها و دفاتر دولتی مغایر با اصل،کاهش سهم دولت در اعمال تصدی‏ دولت،فراهم‏سازی امکان رقابت و واگذاری فعالیت‏های‏ بازرگانی و اقتصادی به بخش خصوصی می‏باشد،نشان از آن دارد که تهیه‏کنندگان لایحه بودجه با تلقی و نگرش‏ شخصی-دولتی خود از اقتصاد و سیاستهای اقتصادی‏ کشور،نه تنها بخشنامه بلکه اصول کلی سیاستها و خط مشی کلی برنامه دوم را نیز نادیده گرفته و بدین‏سان به‏ هرچه بزرگ و بزرگتر شدن دامن زده‏اند.

-مورد یا نکته درخور توجه دیگر یارانه کالاهای اساسی‏ است که مشابه گذشته و با همان شیوه و سیاست عنوان‏ شده است.به بیان دیگر باز هم کلیه آحاد جامعه اعم از نیازمند و بی‏نیاز،به‏طور یکسان از کمک‏ها و یارانه‏های‏ دولتی برخوردار شده‏اند و لذا،مبالغ بسیار هنگفتی تحمیل‏ بر بودجه دولت شده است و این موردیست که جای بحث و گفتگوی بسیار دارد که از حوصله این نوشته کوتاه خارج‏ است.

-نکته دیگر این‏که با وجود آنکه در بخشنامه بودجه در کلیه بخشهای اقتصادی تاکید بر ایجاد فرصتهای شغلی‏ جدید شده است اما از اصول سیاست‏ها و طرحهای خاصی‏ که باید در این زمینه در لایحه بودجه مشخص می‏شد هیچ‏گونه اثری به چشم نمی‏خورد،و لذا روشن نیست‏ مشکل اشتغال که عمده‏ترین مشکل کنونی و آینده کشور است چگونه حل خواهد شد.

-در مورد کسری بودجه دولت باید یادآور شد که با توجه به محاسباتی که توسط گروههای مختلف به عمل آمده رقم‏ کسری بودجه دولت در حدود بیش از چهارده میلیارد ریال‏ محاسبه شده است.و لذا چنانچه مشکل خوش‏بینی منظور در زمینه دریافتها را هم مورد توجه قرار دهیم چگونگی‏ وضعیت مالی دولت در سال آینده روشن‏تر خواهد شد.

-در مورد کاستن از تمرکز اداری و واگذاری هرچه بیشتر وظائف دستگاه اجرائی مرکزی به دستگاههای اجرائی‏ محلی جز اشاره خاصی در لایحه بودجه 1377 چیزی به‏ چشم نمی‏خورد و سیاست‏ها و مشوق‏های لازم برای‏ کمک به اجرای عدم تمرکز نیز در لایحه دیده نمی‏شود.

-در مورد تعیین تکلیف آن دسته از شرکت‏ها و موسسات‏ انتفاعی وابسته به دولت که همه ساله اقلامی را به عنوان‏ کمک برای جبران زیان عملیات دریافت می‏کنند و یکی‏ از ضروریات اجرائی دولت است ملاحظه می‏شود که این‏ شرکتها در لایحه بودجه 1377 کل کشور هم‏چنان مشمول‏ دریافت کمک از محل درآمد عمومی شده‏اند و اصولا بیشترین سهم در بودجه کل کشور را از آن خود کرده‏اند.

-برای واگذاری شرکت‏ها و موسسات انتفاعی وابسته به‏ دولت در لایحه بودجه 1377 به بخش غیر دولتی کماکان‏ برنامه‏های گذشته دنبال شده است و زمینه‏ای برای‏ واگذاری سهام آنها از طریق بازارهای سرمایه و یا روشهای‏ دیگر پیش‏بینی نشده است.

-نگاهی به ارقام مندرج در جدول اعتبارات عمرانی‏ و جاری پیوست لایحه گرایش اعتبارات در سال آینده را به‏ وضوح نشان می‏دهد.و لذا نیازی به توضیح بیشتر ندارد.

-در زمینه محرومیت‏زدائی نقاط محروم کشور(مشخصا روستاهائی که فاقد آب و برق و راه و مدرسه می‏باشند)از مجموع 27 هزار روستای محروم شناسائی شده در کشور تا پایان سال 1375 از حدود 11 هزار روستا رفع محرومیت‏ شده است و تا پایان سال 1376 با کسر تعداد پروژه‏های‏ نیمه تمام حدود-13500 روستای محروم در کشور باقی‏ خواهد ماند.براساس برآوردهای حاصل از بررسیهای‏ انجام یافته برای رفع محرومیت از چهره این روستاها در سالهای آتی حدود 600 میلیارد تومان اعتبار لازم است در حالیکه برای سال 1377 مبلغ 8 میلیارد تومان پیش‏بینی‏ شده است.یعنی حدود 2 درصد از کل اعتبارات عمرانی‏ کشور.

-در مورد صادرات کالاهای غیر نفتی به ویژه صادرات‏ خدمات به‏طور اعم ترتیب ویژه‏ای در لایحه بچشم‏ نمی‏خورد،لکن باید یادآور شد که با توجه به تسهیلاتی که‏ در قانون بودجه سال 1376 فراهم شد و با توجه به سهم 20 درصدی فرش در صادرات کشور چنانچه این تسهیلات‏ برای سال آینده تمدید نشود نرخ موثر ارز براساس نظر کارشناسی مرکز پژوهشهای مجلس برای صادرکنندگان‏ فرش به یکباره از 4600 ریال کنونی به 3000 ریال(قیمت‏ ارز صادراتی)تقلیل خواهد یافت.واقعیتی که موجب رکود در بازار این کالا و در مجموع صادرات غیر نفتی خواهد شد. اما چنانچه تسهیلات سالجاری فرش برای سال 1377 تمدید شود در این صورت با توجه به پیش‏بینی حدود 700 میلیون دلاری صادرات فرش در سال 1376 به احتمال‏ ممکن است صادرات کالاهای غیر نفتی در سال 1377 به‏ 4/3 میلیارد دلار بالغ گردد و چنانچه تسهیلاتی که به فرش‏ داده شده به سایر کالاها نیز تسری یابد پیش‏بینی می‏ شود صادرات کالاهای غیر نفتی از مرز 4 میلیارد دلار بگذرد.

-با وجود آن‏که بر تهیه‏کنندگان لایحه روشن‏تر از خورشید است که هزینه کردن اعتبارات خارج از شمول قانون‏ محاسبات عمومی معمولا موجب پیچیدگی نظام مالی‏ کشور و گسترش مستثنیات قانونی و ایجاد مشکلات عدیده‏ در تهیه و نگاهداری حسابهای دولتی و دشوارتر شدن‏ مدیریت دولتی و احتمالا فعل و انفعالات ناپسند می‏شود. با این حال در تبصره 15 حدود 5/6438 میلیارد ریال اعتبار خارج از شمول قانون محاسبات عمومی اعلام شده است‏ که بی‏تردید موجب رشد نرخ تورم نیز خواهد شد.

-نکته دیگر اینکه در برخی از تبصره‏های بودجه از آثار و تبعات بودجه‏ای خارج است و باید به صورت مقررات یا بخشنامه‏های خاص صادر می‏شد،به ویژه آنکه کاستن از تبصره‏های بودجه مورد تاکید بخشنامه بودجه نیز بوده‏ است اما در لایحه به آن توجهی مبذول نشده است.

نتیجه:

نتایج به دست آمده از بررسی لایحه بودجه حکایت از آن دارد که چنانچه لایحه بودجه پیشنهادی به صورت ارائه‏ شده و حتی با کمی جرح و تعدیل نیز تصویب شود در سال‏ آینده:

-سهم دولت در اقتصاد کشور باز هم بیشتر و بیشتر و لذا بار دولت سنگین و سنگین‏تر خواهد شد.

-بخش خصوصی و به تبع آن طبقه متوسط و مولد کشور کوچک و کوچکتر خواهد شد.

سهم امور 4 گانه از بودجه عمومی دولت در سال‏های 1377 تا 1375

مبالغ به میلیون ریال

-نرخ تورم بیش از مورد تصور افزایش خواهد یافت و لذا اقتصاد کشور دچار رکود توام با تورم خواهد شد.

-قاچاق کالا و خدمات به نحو بیشتر و بیشتر توسعه خواهد یافت.

-با وجود کاهش قدرت خرید آحاد ملت قیمت ارز در بازار سیاه باز هم افزایش خواهد یافت.

-درآمد دولت به احتمال قوی حتی نسبت به سال 75 نیز کاهش خواهد یافت.

-دامنه فقر گسترش بیشتر خواهد یافت و همان‏گونه که‏ عنوان شد طبقه متوسط که طبقه مولد جامعه است کوچک‏ و کوچکتر خواهد شد.

-نرخ بیکاری افزایش بیشتر خواهد یافت به ویژه آن‏که‏ اصولا در لایحه به آن توجه نشده است.

-کسر بودجه دولت از آنچه عنوان شد بیشتر و بیشتر فزونی‏ خواهد یافت و...

بنابراین تردید نیست که بطور کلی و اصولی باید در سیاست اقتصادی کشور تجدید نظر شود و ساختار اقتصادی کشور به گونه‏ای منطبق با ساختار اقتصادی مورد نیاز فرآیند توسعه طراحی و به موقع اجرا درآید.به عبارت‏ دیگر باید پیش از هر اقدامی به این باور دست یافت که به‏ کارگیری مفاهیم اقتصادی چنانچه منطبق با معنای واقعی‏ آن نباشد نتیجه عکس خواهد داد.به‏طور مثال،باید دانست که سیاست انقباضی یا انبساطی و هیچ اقتصادی‏ به نحو مورد عمل در ایران مورد عمل نیست،بنابه مشهور سیاست پولی درست،سیاست نه انقباضی نه انبساطی اما هم انقباضی و هم انبساطی است.به این معنا که اعمال‏ سیاستهای پولی در موارد و زمینه‏های گوناگون باید متفاوت و منطبق با استراتژی توسعه اقتصادی‏ کشور باشد و...