

# بودجه ریزی در ایران؛

## نه شامل و جامع، نه کامل و متعادل

نوشته دکتر اکبر کرباسیان

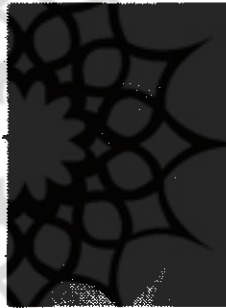
### مقدمه

لايه بودجه یکی از مهمترین اسناد مالی در هر کشور است. اهمیت این سند بدین دلیل است که برنامه کار دولت و حساب دخل و خرج آن را برای سال آینده معین می‌کند. یعنی این که معین می‌کند دولت چه مقدار از منابع واقعی کشور را در اختیار خواهد گرفت و مجموعه دولت، که در ایران فعلاً شامل وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های دولتی، شرکتها، سازمانها و مؤسسات انتفاعی و غیره است، چه مقدار از این منابع را در کجا و بر حسب چه اهدافی، که سیاست‌گزارهای دولت نامیده می‌شوند، خرج خواهند کرد.

در سطح کلان اقتصادی، هر سند بودجه دارای گرایشها، جهت‌گیریها و توجهات خاصی است که به دو قطب مجزای از یکدیگر قابل تقسیم است. با اینکه تأکید بر رشد و توسعه اقتصادی کشور دارد، که در این حالت باعث ایجاد فرصت‌های شغلی و درآمدی جدید برای مردم خواهد شد، چرخهای سازندگی و تولید و تجارت را تحریک بیشتر خواهد بخشید و گسترش رفاه همگانی را، از طریق عرضه بیشتر کالا و خدمات، ممکن خواهد ساخت. با اینکه توجه به تعمیق و توسعه عدالت اجتماعی دارد و در پی برقراری تساری بیشتر در فرصتها و رفع نیازهای همگانی است.

در مورد اول بخش عمده هزینه‌های دولت از نوع زیربنایی، عمرانی و سرمایه‌ای خواهد بود و از ثمره آنها ظرفیتهای تولیدی کشور هر چه بیشتر گسترده‌تر و متراکم‌تر می‌شود. ولی در مورد دوم، جهت‌گیریها بسوی تعدیل ثروتها و یکسان‌ترسازی درآمدها و ایجاد برابری بیشتر بین گروههای درآمدی خواهد بود. پس بودجه‌ریزان دولتی، در اولی به آینده اقتصاد کشور می‌نگرند و ارتقاء سطح درآمد، ثروت، امنیت و رفاه جامعه و فردای بهتر را می‌طلبند. ولی در دومی حال در نظر دارند و بر رفع نیازها و محزومیت‌های اجتماعی موجود می‌اندیشند.

واقعیت امر این است که ترکیبات متعددی بین دو قطب رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی، وجود دارند، که با داد و ستد منابع از یکی به دیگری قابل دستیابی هستند. آنچه قابل دسترسی نیست دستیابی بهر دو به میزان حداکثر است. پس بدون صرف‌نظر کردن و فدا کردن یکی-یکی-یا کمی از یکی-برای بدست آوردن دیگری و یا کمی از دیگری، ممکن نیست. رسیدن به



یک حد مطلوب از جمله مهمترین وظایف دستگاههای بودجه‌ریزی و قانون‌گذاری کشور است. بلاحظ وجود کمیت‌های عظیم مالی در بودجه دولت، هر سند بودجه حامل توانمندیها و قدرتهای متعدد و حتی متضاد است که در لابلای اجزاء بودجه، و در مورد ایران هم در لابلای تبصره‌های بودجه، نهفته‌اند. این قدرتها، که در

حقیقت ماهیت سیاست‌گزاریهایی بودجه‌ای دولت را منعکس می‌سازند، بر رفتار اقتصادی افراد و تمایلات خانوارها، بینگانهای تولیدی و گروههای درآمدی خاص تأثیرگذار هستند. پس هنگامی که در بودجه دولت، مثلاً پرداخت یارانه به تولیدکنندگان در بخش معینی از اقتصاد مورد توجه قرار می‌گیرد، این یارانه بر تسویبات آن بخش اثر

تشویقی دارد و باعث افزایش عرضه کالا یا خدمات در آن بخش می‌شود.

از طرف دیگر، هنگامی که بر پرداخت یارانه به مصرف‌کنندگان یا اقشار خاصی از مصرف‌کنندگان تأکید می‌شود، یا مصرف کالای خاصی مورد تشویق قرار می‌گیرد، هم تقاضای کل و هم تقاضای برای کالای یارانه‌ای افزایش می‌یابد. این نوع یارانه‌های مصرفی چه بسا ممکن است کمبودهای موجود را تشدید کنند.

همینطور، هنگامی که دولت مالیات مستقیم جدیدی را در بودجه برقرار می‌کند، یا اینکه نرخ مالیات موجود را افزایش می‌دهد یا تعرفه‌ای را تصاعدی تصویب می‌کند بدین طریق دولت قدرت خرید بیشتری را از مردم جدا می‌سازد و آن را بخود انتقال می‌دهد. حال اگر این مالیاتها صرف ایجاد مشاغل واقعی برای اقشار آسیب‌پذیر و زیر خط فقر و یا کمک بلاعوض به از کار افتادگان شود، این جمع‌آوری و توزیع مجدد قدرت خرید، اثرات باز توزیعی و تعدیلی بر ثروت و درآمد طبقات جامعه دارد. ولی اگر همین مالیات، بر خرید و مصرف کالای معینی برقرار شود، در اثر افزایش بهای هر واحد آن کالا، تقاضا برای آن کالا کم و بیش کاهش خواهد یافت و صرف منابع ملی در تولید آن کمتر خواهد شد. در



## پرستیژ

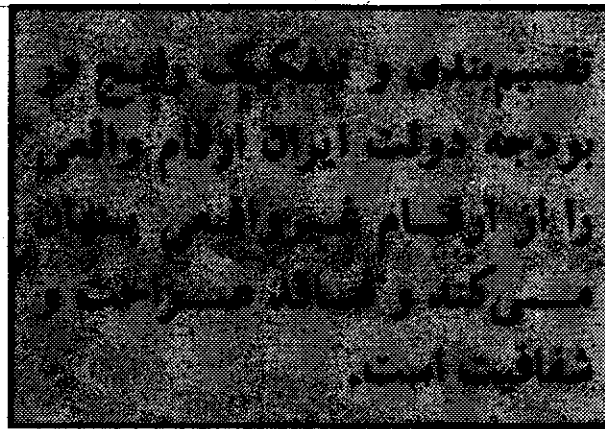


آژانس بین‌المللی مسافرتی و جهانگردی

- با آژانس پرستیژ اصفهان زیبایی‌های نصف جهان را بهتر ببینید.
- هماهنگی برای برپایی کنفرانس‌ها و سمینارهای بین‌المللی و داخلی در شهر تاریخی اصفهان را به آژانس پرستیژ بسپارید.
- آژانس پرستیژ عرضه‌کننده بلیت‌های هواپیمایی به تمام نقاط جهان و داخل کشور

اصفهان: خیابان سعادت آباد - (آژانس) شماره ۷۰  
تلفن: ۶۱۵۸۸۴ - ۶۱۲۵۴۳ - ۶۱۶۱۰۵ - ۶۱۶۱۵۷ - ۰۳۱  
فکس: ۶۱۵۶۶۸ - ۰۳۱

این حالت، مالیات بر رفتار مردم اثر تسبیحی دارد. به همین مناسبت در شناسایی منابع مالیاتی بالقوه، نرخ‌گذاری ارز، تعرفه‌بندی‌ها و تهیه اجزاء درآمدها در لایحه بودجه، لازم است مسئولان بودجه‌ریزی حساب شده و سنجیده عمل کنند. البته با بکارگیری روشهای علمی بررسی آثار مثبت و منفی هر سیاستی و هر عملی از قبل قابل پیش‌بینی است. این تحلیلها لازم هستند تا اینکه مبادا توجه به یک هدف یا اهداف خاص باعث خستی‌سازی اثرات سایر اهداف و سیاستهای بودجه‌ای دولت شود.



مالی عملکرد سالانه دستگاهها سریعتر قطعی می‌شوند. چرا که تخصیص هرگونه منابع مالی به دستگاه دولتی مستلزم ارائه عملکرد قطعی آن دستگاه در سالهای گذشته و وابسته به آن خواهد بود. پس انگیزه برای فعال‌تر شدن، بهتر عمل کردن و در چهارچوبه مقررات و قوانین مالی و اداری رایج کشور حرکت کردن در دستگاههای دولتی، تقویت می‌شود. دوم این که مدیریت منابع قانونمند می‌شود و هر دستگاه دولتی به کارایی بالاتری در حسابرسی و حساب‌دهی دست می‌یابد. سوم این که، دستگاه دولتی دیگر قادر

شناسایی کنند، آثار مثبت و منفی آنها را بسنجند و سقف هر یک را پیش‌بینی کرده و نتیجه کار خود را به دستگاه بودجه‌ریزی کشور انتقال دهند. سپس، با هماهنگی با نهاد بودجه‌ریزی، سهم خود را از مجموع درآمدهای دولت، که سطح بودجه دستگاه نامیده می‌شود، معین کرده و هزینه‌های دستگاه خود را، با رعایت حداکثر صرفه‌جویی، واقع‌بینانه، و محدود به درآمدهای واقعی، تنظیم کنند.

اقتصاد کشور همیشه از نوع و مقدار قدرت خریدی که دولت، دستگاهها و شرکتهای دولتی از مردم جدا می‌کنند و به خود انتقال می‌دهند. شدیداً تأثیرپذیر است. پس سنگینی و تنوع مالیاتها و تعرفه‌ها مستقیماً بر درآمد قابل تصرف مردم، سطح پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری ملی و سطح فعالیت‌های مردم اثرات منفی و ناگوار می‌گذارند. به همین مناسبت منابع درآمدی هر یک از دستگاههای دولتی باید بگونه‌ای انتخاب شود که هر واحد پولی که از مردم جدا می‌کنند، کمترین اثر منفی را بر اقتصاد کشور عارض سازد.

زمانی دولت فرانسه اقلام قطعی شده سال ماقبل آخر را مبنای پیش‌بینی درآمدهای سال آینده بودجه خود قرار داده بود. پس درآمد هر دستگاهی، که از مجموع آنها رقم کل درآمد دولت بدست می‌آید، برای سال آینده رسماً برابر درآمدهای قطعی شده سال قبل تعیین می‌شد. این روش بعداً تعدیل شد و پیش‌بینی بودجه سال آینده بر حسب متوسط سه سال درآمدهای قطعی شده تعیین گردید.

این روشها اکنون پیچیده‌تر شده است. ولی اگر اصول آنها در پیش‌بینی درآمدها در کشور تورم‌زده ایران بکار گرفته شود و جنبه قانونی یابد محسّنات متعددی بر آن متصور است. اول این که، دستگاههای نظارتی، حسابرسی و تفریح بودجه کشور، مانند سازمان بازرسی، سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات کشور فعالتر خواهند شد و اقلام و ارقام

در هر صورت، بر تهیه هر لایحه بودجه مطلوب، تا هنگام تبدیل آن به قانون بودجه، مؤلفه‌ها و خطوط راهنمای متعددی که زمانی اصول بودجه نامیده می‌شدند، اشراف دارند. اهمیت این مؤلفه‌ها از آنجا نشأت می‌گیرد که کاربرد آنها در بودجه‌ریزی شدیداً باعث ارتقاء سطح انضباط مالی در دستگاههای دولتی، استفاده بهینه از منابع کشور و پیشینه‌سازی رفاه مردم می‌شود. منتهی این توجه، اگر مقطعی باشد کارساز نخواهد بود. پس ابتداء نیاز به ارتقاء سطح فرهنگ مدیران و مسئولین بودجه‌ریزی کشور و دستگاههای دولتی از طریق بازآموزی در بلند مدت است. ناگفته نماند مؤلفه‌های مورد بحث و وحی منزل نیستند و لازم است با شرایط و نیازهای زمان و فرهنگ و مقتضیات اقتصاد کشور انطباق خردمندانه داده شوند تا اینکه مبادا واقع‌بینی در بودجه‌ریزی فدای سنتها و عادات اداری شود.

هدف از این نوشته بحث دربارهٔ پاره‌ای از مسائل و مشکلات موجود در تهیه لایحه و تصویب بودجه سالانه دولت ایران از بعد خطوط راهنمای علمی دو بودجه‌ریزی است. واقعیت امر آن است که سند بودجه و اجزاء آن بقدری گسترده، پیچیده و با اهمیت است که هرگونه بحث و تجزیه و تحلیل دربارهٔ آن نیاز به خدمات دهها نفر متخصص و ساعتها کار کارشناسی دارد. در هر صورت چگونگی تهیه یک لایحه بودجه مطلوبتر و کارا تر برای کشور مورد توجه است. و در هر قسمت پیشنهادات لازم را نیز ارائه داده‌ایم.

### تقدم درآمدها بر مخارج

منظور از رعایت تقدم درآمدها بر مخارج این است که در سطح کلان، بودجه گذار مخارج دولت را تا بمی از درآمدهای واقعی دولت قرار دهد و به گونه‌ای عمل کند که هر یک از دستگاههای دولتی، قبل از این که هرگونه تخصیص منابعی را انجام دهند، ابتداء منابع درآمدی موجود و بالقوه در حوزه فعالیت‌های خود را

نیست بر حسب امیال مدیر دستگاه درآمدها و مخارج خود را، بیش از حد، غیرواقعی پیش‌بینی کند. چهارم این که در سطح کلان نیز مانع خرج تراشی‌های جدید می‌شود و تا زمانی که مخارج دولت تا بمی از درآمدهای واقعی، یعنی سواى اعتبارات و تسهیلات و وامهای بانکی، قرار داده شوند، مانع از ایجاد کسری در بودجه دولت خواهد شد. پنجم این که، حتی اگر معدل درآمدهای قطعی شده سه سال ماقبل آخر به شاخص تورم جاری کشور ارتباط داده شود، باز هم کنترل‌های ضد تورمی اعمال می‌شوند و این به نفع اقتصاد کشور خواهد بود.

از معایب این روش، یکی این است که از همه عواملی که معمولاً در پیش‌بینی درآمدهای سال آینده یک دستگاه مؤثر هستند و در اکثر کشورها بکار برده می‌شوند، استفاده نمی‌کند. مثلاً افزایش درآمدهای واقعی، جمعیت، نرخ تورم و غیره را نادیده می‌گیرد. دوم این که، وصولی درآمدهای سال جاری را نیز نادیده می‌انگارد. و سوم این که، مانع استفاده از اظهار نظر مدیران اصحاب تجربه و دلسوز دستگاههای دولتی در پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها می‌شود. که البته با تلفیق دادن با اقلام درآمدهای قطعی شده قابل جبران است.

در بسیاری از کشورهای جهان، برای پیش‌بینی درآمدهای دولت، اکنون از روشهای علمی سنجیده و منظم آماری استفاده می‌شود. بدین ترتیب که علاوه بر در نظر گرفتن اقلام و وصولی قطعی شده سالهای گذشته، متغیرهای مهم دیگری، مانند درآمد ملی، درآمد سرانه، نرخ تورم، رشد جمعیت، درآمدهای ارزی و غیره انتخاب می‌شود و از طریق تحلیل همبستگی‌ها در تخمین درآمدهای سال آینده مورد استفاده قرار می‌گیرد. روشهای معمول در جهان، برای بودجه‌ریزی در ایران قابل نسخه‌برداری و تقلید است. در ایران فعلاً در زمینه اصل تقدم درآمد بر مخارج بطور معکوس عمل می‌شود! بدین ترتیب که

چون خطوط راهنمای رسمی و قاطعی وجود ندارد و دستورالعمل‌های متولیان بودجه‌ریز کشور جدی گرفته نمی‌شود و تورم بر هزینه‌ها سایه سنگین افکند، بودجه‌ریزی در ایران حالت پیش‌بینی و توجه به بزاورد هزینه‌ها را بخود گرفته است. پس ستاد بودجه‌ریزی هر دستگاهی سعی می‌کند بر حسب بودجه مصوب سال ما قبل آخر، و نه عملکرد قطعی، هزینه‌های خود را پیش‌بینی کند و با توجه به توسعه دستگاه، نرخ تورم و اعتبارات احتمالاً قابل دستیابی، بودجه خود را برای سال آینده سخاوتمندانه و دست بالا، و در نتیجه بسیار غیرواقعی برآورد کند و به سازمان برنامه و بودجه ارائه دهد. البته این اقدام ممکن است مورد تعدیل قرار گیرد.

جالب توجه این که در مجلس شورای اسلامی نیز احتمال اینکه ارقام هزینه‌هایی که بدین ترتیب در لایحه بودجه پیش‌بینی شده‌اند افزایش یابد، قویاً وجود دارد. زیرا که هر یک از کمیسیونهای ۲۸ گانه مجلس که مسئولیت بررسی و جرح و تعدیل لایحه بودجه را عهده‌دار هستند، خود را متولی و حامی خود انتصابی وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی مربوط به کمیسیون خود می‌دانند. برخی از این کمیسیونها گرایشهای بخشی دارند و به هیچ وجه بی طرف نیستند و منافع ملی را مدنظر قرار نمی‌دهند. پس این دسته از کمیسیونهای مجلس به شناسایی منابع درآمدی و اعتباری جدید می‌پردازند و از طریق تبصره‌هایی که به لایحه بودجه اضافه می‌کنند، سقف هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهند و یا مخارج جدیدی را بر مردم کشور تحمیل می‌کنند. و این در حالی است که نمایندگان محترم مجلس باید بر قبضور و اشتباهات بسودجه انگشت بگذارند و منابع زیاده‌رویه‌ها، ولخرجی‌ها و بلندپروازیه‌ها و هزینه‌های بیهوده و اسراف‌گونه دستگاهها و شرکتهای دولتی شوند.

### تفکیک بودجه

در حسابداری بودجه‌ای اکثر کشورهای جهان هزینه‌های مصرفی از هزینه‌های سرمایه‌ای و عمرانی دولتها تفکیک می‌شود و محل تأمین منابع مالی هر یک نیز جداگانه و متفاوت تعیین می‌گردد. علت این جداسازی و تفکیک آن است که هر یک از منابع تأمین بودجه و مخارج بودجه‌ای اثرات متفاوتی را بر اقتصاد کشور حادث می‌کند.

هزینه‌های مصرفی دولتها، که عمدتاً در بعد اعمال حاکمیت سیاسی مانند حفظ نظم، دادگستری و دفاع و غیره هزینه می‌شود، اگر چه در توسعه اجتماعی کشور بسیار اهمیت دارد، اما دارای سهم نسبتاً اندکی در رشد اقتصادی کشور است. محل تأمین مالی آنها نیز عمدتاً مالیاتها است و به سقف درآمدهای مالیاتی محدود

می‌شود. ولی رشد و توسعه اقتصادی هر کشوری عمدتاً تابعی از سطح پس‌اندازهای ملی و سرمایه‌گذاریهایی تولیدی جدیدی است که توسط بخش خصوصی به اجرا درمی‌آید و توسط سیستم بانکی کشور تأمین مالی می‌شود. هزینه‌های سرمایه‌ای و عمرانی دولتها، که قاعدتاً مکمل سرمایه‌گذاریهایی بخش خصوصی است و موارد غیرسودآور یا با بازدهی کم، ولی اجتماعاً لازم را پوشش می‌دهد، در همه کشورها از محل استقراض عمومی تأمین مالی می‌شود.

انگلستان از جمله کشورهایی محسوب می‌شود که بودجه آن سالهاست حسب دو بخش کاملاً منطقی و مجزای از یکدیگر تهیه می‌شود. در این کشور تفکیک و طبقه‌بندی بودجه دولت دقیقاً بر حسب هزینه‌های جاری و هزینه‌های سرمایه‌ای تقسیم‌بندی و از یکدیگر تفکیک شده و هر یک در برابر منابع تأمین مالی خاصی قرار داده می‌شوند. پس بودجه این کشور بسیار قاطع، گویا، شفاف و براحتی قابل درک است. رقم کسری واقعی بودجه نیز همه ساله در بودجه دولت این کشور به وضوح آشکار است.

هزینه‌های جاری دولت که به اقلام بالایی خط مسوم است، در یکطرف تراز بودجه جاری ثبت می‌شود. محل تأمین مالی هزینه‌های جاری مالیاتها و درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات دولتی است که در طرف دیگر تراز بودجه جاری ثبت می‌شود. هزینه‌های جاری شامل هزینه‌های دفاعی و پرداخت بهره‌اوراق قرضه دولتی نیز هست.

دولت انگلستان همیشه سعی دارد که در بودجه جاری خود مازادی داشته باشد و آن را برای تأمین بخشی از کسری در تراز اقلام زیر خط بکار برد. اقلام زیر خط شامل کلیه هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌ای دولت است که در یکطرف تراز بودجه سرمایه‌ای ثبت می‌شود. در طرف مقابل، محل تأمین منابع مالی بودجه سرمایه‌ای قرار دارد که عمدتاً از محل

فروش اوراق قرضه دولتی به مردم است. هزینه‌های عمرانی و هزینه هر یک از پروژه‌ها و طرحهای سرمایه‌ای هنگامی موجه اعلام می‌شود که نرخ بازدهی هر یک برابر یا افزون بر نرخ بهره‌اوراق قرضه دولتی باشد. پس هر گونه کسری در اقلام زیر خط، که مازاد بر مانده اقلام بالایی خط باشد، از محل استقراض عمومی جدید تأمین می‌شود.

ساختار تفکیک بودجه دولت در ایران با آنچه که در اکثر کشورهای پیشرفته جهان معمول است تفاوت فاحش دارد. این تفاوت منبعث از عدم تفکیک بودجه جاری از بودجه سرمایه‌ای و عمرانی از یک طرف، و روی هم ریختن ارقام تأمین منابع از طرف دیگر، در طبقه‌بندی هزینه‌ها بر حسب (۱) وزارتخانه‌ها و دستگاههای دولتی و (۲) شرکتهای، بانکها و سازمانهای انتظامی دولتی است، که به طبقه‌بندی سازمانی معروف است. تقسیم‌بندی و تفکیک رایج در بودجه دولت ایران ارقام واقعی را از ارقام غیرواقعی پنهان می‌کند، فاقد هرگونه صراحت، قاطعیت و شفافیت است و در نتیجه کارایی نسبتاً کم و محدودی دارد.

در لایحه بودجه سال آینده ۴۱ درصد منابع بودجه‌ای صرف امور حاکمیت دولت خواهد شد. ولی

# دورال

شرکت صنایع آلومینیوم، تولیدکننده:

- در و پنجره، پارتیشن و نمای آلومینیومی
- پروفیل‌های صنعتی و غیرصنعتی دورال
- سقف کاذب و آکوستیک آلومینیومی دورال (داهپا)

نشانی: تهران، خیابان سید جمال‌الدین، شماره ۹۲

تلفن: ۸۷۱۷۹۶۴ - ۸۷۱۹۰۳۲ فاکس: ۸۷۱۹۶۰۰

دورال تنها در و پنجره دارای مهر استاندارد

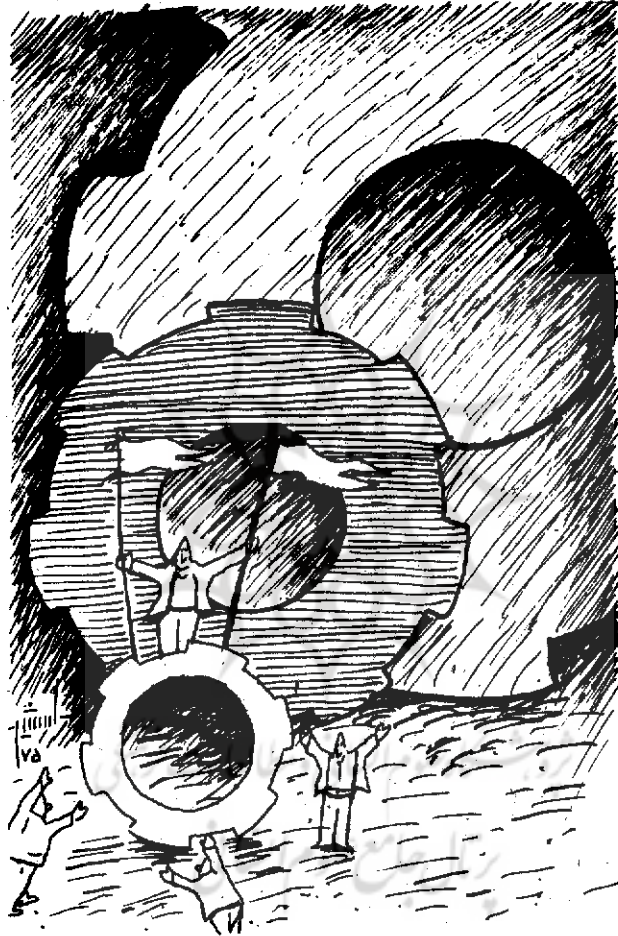
در بعد تصدیگری دولت ۵۹ درصد منابع حضور خواهند داشت. ولی این که امور حاکمیت به هزینه‌های جاری محدود شوند و محل تأمین مالی آنها عمدتاً مالیاتها و درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات قرار داده شوند، معمول نیست. تأکید بر تصدیگری دولت در بودجه گویای دولتی بودن شدید ساختار اقتصادی کشور است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی تشدید شده است. با اجرای اصل ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، ثروتها، دارائتها و ظرفیتهای تولیدی عظیمی تحت مالکیت دولت قرار گرفت، به طوری که فقط تعداد شرکتهای دولتی از ۱۳۳ واحد در سال ۱۳۸۴ اکنون به حدود ۲۵۰۰ واحد رسیده است.

هر وزارتخانه، دستگاه یا شرکت دولتی در بودجه دولت ایران دارای یک شماره طبقه‌بندی چند رقمی است. این شماره‌ها جهت شناسائی، تخصیص منابع و جلوگیری از سداخل هزینه‌های وزارتخانه‌ها با زیرمجموعه آنها و دستگاههای دولتی بکار برده می‌شوند و به ردیف دستگاه معروف هستند. در هر یک از دستگاههای دولتی، هزینه‌ها بر حسب فصول چهارگانه، که (۱) هزینه‌های پرسنلی، (۲) اداری، (۳) انتقالی و (۴) سرمایه‌ای و عمرانی را نشان می‌دهند، تقسیم‌بندی می‌شوند. این طبقه‌بندی به شناسائی، ثبت و کنترل عملیات دستگاههای دولتی کمک می‌کند. لکن بخاطر عدم تفکیک منابع عملیات جاری از سرمایه‌ای و اتکای شدید به استفاده از منابع سیستم بانکی و غیراستقراض عمومی، شدیداً فاقد شفافیت و رفع نیازهای یک کشور در حال توسعه است. بر حسب روش فعلی فقط می‌توانیم به مقدار تقریبی هزینه‌های مستمر از غیر ملتزم دولت دست یابیم. ولی این که آیا

محل تأمین مالی هر یک از آنها کدام است و یا این که هزینه‌های غیرمستمر دارای کدام بازدهی هستند و آیا بهای در اختیار گرفتن منابع واقعی مالی بانکی را، همراه با اثرات تورمی آنها توجیه می‌کنند یا نه، کار غیرممکنی است.

در طرف درآمدها نیز در بخش بودجه عمومی دولت، طبقه‌بندی شش رقمی داریم که منابع درآمد دولت را از یکدیگر تفکیک می‌کند. سرفصلها عبارتند از (۱) مالیاتها (۲) درآمد نفت و گاز و (۳) درآمد دولت از فروش کالا و خدمات و سایر مالکیتهای دولت. ولی، بر خلاف تقسیم‌بندیهای رایج در جهان، در تراز

بودجه عمومی دولت ایران هم هزینه‌های جاری حضور دارد و هم هزینه‌های سرمایه‌ای و عمرانی. هزینه‌های عمرانی نیز از مجموع درآمدهای جاری دولت و بانکهای کشور تأمین می‌شود و از استقراض عمومی، که منبعی است ضد تورمی، نشانی نیست. در طرف درآمدها در بخش بودجه شرکتهای دولتی، مشکلات و نواقص فاحش‌تر هستند. تحت یک طبقه‌بندی شش رقمی، سرفصلها عبارتند از (۱) درآمدهای عملیاتی (۲) استفاده از اعتبارات جاری



(۳) استفاده از اعتبارات سرمایه‌گذاری (۴) استفاده از وامهای داخلی و (۵) استفاده از وامهای خارجی. نقص این طبقه‌بندی در بودجه دولت از آنجا نشأت می‌گیرد که استفاده از اعتبارات و تسهیلات و وامهای سیستم بانکی کشور را منبع درآمدی قلمداد می‌کند و متکی به آنهاست. در حالی که هرگونه استفاده شرکتهای دولتی از منابع بانکی، تحت هر عنوانی که انجام گیرد، حاکی از وجود کسری در بودجه آنها، و وجود کسری در بودجه کل کشور است.

در طرف هزینه‌ها در بخش شرکتهای دولتی، سرفصلها عبارتند از (۱) هزینه‌ها و سایر (۲) باز

پرداخت وامهای داخلی و (۳) بازپرداخت وامهای خارجی. تراز عملیات این شرکتهای در لایحه بودجه پیشنهاد شده دولت برای سال آینده برابر نیست و زیان نشان می‌دهد. زیان عملیاتی این شرکتهای، طبق سالهای گذشته، از طریق استقراض جدید از سیستم بانکی کشور تأمین خواهد شد. منابع مالی بانکها، که کسری و زیان عملیات سالانه این شرکتهای را پوشش می‌دهند، یکی از علل ریشه‌ای و اصلی در ایجاد تورم سالانه در کشور است.

بهرحال، از لحاظ تفکیک و طبقه‌بندی منطقی و اصولی و ایجاد ترازنامه بر حسب منابع واقعی و شفاف، بسیار عقب هستیم. و در هر گونه حرکتی بسوی بهبود بخشیدن به ساختار بودجه‌ای دولت لازم است موارد زیر مورد توجه قرار گیرد:

(۱) در سرفصلها برای مفاهیم مهمی مانند: درآمدهای مالیاتی، عوارض، حقوق گمرکی، سود بازرگانی، درآمدهای اختصاصی و تفاوت علمی آنها با درآمدهای عمومی و غیره، تعاریف علمی و کاربردی مشخص و منطقی ارائه شود. بدین ترتیب حدود و ثغور و تفاوتهای هر یک از دیگری مشخص خواهد شد.

(۲) در ریافتهای دولت از محل صادرات نفت و گاز ارزی است، نه ریالی این دریافتها دو اشکال عمده در بودجه دولت ایجاد می‌کنند. اول اینکه با تروخی که اکنون به ۱۷۵ تومان برای هر دلار رسیده است، به پول رایج کشور تبدیل می‌شود و به عنوان درآمد وارد بودجه دولت می‌گردد. این ریالها معمولاً منشاء بانکی دارند و به همین جهت برای اقتصاد کشور تورم آفرین هستند. دوم این که، اصولاً دریافتهای نفتی «درآمده نیستند و نباید بدین نام خوانده شوند. دریافتهای دولت از صادرات نفت در واقع از فروش ثروت

ملی است، و سرفصل کنونی آن به هیچ وجه نمی‌تواند گویای ماهیت واقعی آن باشد. پس این سرفصل باید تحت عنوان «فروش ثروتهای ملی» در بودجه منعکس شود. تا این که، هم یادآور یک واقعیت تلخ باشد، هم به شفافیت اقلام درآمد دولت کمک کند و هم صرف سرمایه‌گذاری تولیدی شود.

(۳) باید ترتیبی داده شود تا دریافتهای دولت از محل فروش ثروتهای ملی، که اکنون ارزش افزوده اندکی را در اقتصاد کشور ایجاد می‌کند، رسماً و قانوناً همه ساله صرف تشکیل سرمایه‌های ثابت و تأمین نیازهای تولیدی کشور شود. یعنی از تبدیل کردن

ثروت‌های ملی به هزینه‌های مصرفی و مخارج مستمر دولتی که در کشور رایج است، باید قویاً اجتناب شود. در سالهای اخیر، دولت ایران، از طریق خرید اقلامی چون میلیون‌ها تن گندم، روغن، شکر و غیره، سالانه میلیاردها دلار به تولیدکنندگان بیگانه سوسید پرداخته و کشاورزان داخلی را محروم کرده است. در حالی که این اقلام با هزینه‌های ریالی، در داخل کشور قابل تولید و عرضه هستند و چنانچه تولید آنها عملی شود بر رونق اقتصاد بدون نفت ایران کمک شایانی خواهد کرد.

(۴) رقم کل هزینه‌های دولت دور از واقعیت است، زیرا که هزینه واقعی بعضی از پارانه‌هایی که دولت به مردم می‌پردازد در لایحه بودجه پیشنهادی دولت حضور ندارد. در نتیجه به همین نسبت هزینه‌های دولت کمتر از واقع در بودجه نشان داده می‌شود. بهای ۱۵ میلیارد دلاری نفت خام و هزینه‌های واقعی پالایش و حمل و نقل بنزین و فرآورده‌های نفتی، که به بهای ریالی ناچیزی در اختیار مردم قرار داده می‌شود، یکی از موارد مورد نظر است.

### اصل تعادل بودجه

رعایت این اصل در بودجه‌ریزی به حفظ موازنه بین درآمدها و هزینه‌های دولت، به گونه‌ای که نه به استقراض از مردم نیاز باشد و نه به استقراض از سیستم بانکی، کمک می‌کند. هنگامی که درآمدهای واقعی دولت از محل مالیات‌ها کمتر از مخارج جاری آن است، کسری بودجه، و هنگامی که درآمد جاری دولت بیشتر از مخارج آن باشد، مازاد بودجه ایجاد می‌شود. چنانچه سالهاست که این موازنه در بودجه‌ریزی‌های دولت ایران رعایت نمی‌شود و هزینه‌های کل کشور همه ساله افزون بر درآمدهای دولت است. به همین مناسبت کسری در بودجه دولت ایران بامری ساختاری، قابل انتظار و عادی مبدل شده است. البته وجود کسری در بودجه اغلب کشورهای

جهان وجود دارد و امری نسبتاً معمولیست. آنچه غیر عادیست، روش تأمین مالی این کسری در ایران است که با سایر کشورهای جهان تفاوت فاحش دارد.

در لایحه بودجه پیشنهادی دولت برای سال آینده منابع تأمین درآمدهای عمومی دولت ۲۵ درصد از محل مالیات‌ها و ۴۱ درصد از محل فروش نفت و گاز و مابقی از محل فروش کالا و خدمات دولتی اعلام شده است. مالیات‌ها، که دلالت بر انتقال قدرت خرید از مردم بدولت را دارند، عمده منابع واقعی و ضد تورمی درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهند. ولی برابر ریالی دریافتهای ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز، واقعی نیستند زیرا که نرخ ارز کمیابی واقعی ارز را منعکس نمی‌سازد. نرخ اسمی ارز در بودجه سرخی قرارداد است، و کمی یا زیادی نقش نفت در بودجه بدین نرخ بستگی دارد. مضافاً که ورود درآمدهای حاصل از فروش نفت در بودجه تورم‌زا است، زیرا که دولت دلارهای خود را عمدتاً در اختیار بانک مرکزی قرار می‌دهد و بانک نیز با اسکناسهای جدیدی که همه ساله منتشر می‌کند و به جریان می‌اندازد، این دلارها را در اختیار می‌گیرد. در نتیجه به هر میزان که مقدار صادرات نفت افزایش یابد بر حجم پول و پایه پولی کشور نیز افزوده می‌شود. ما حاصل افزایش حجم پول، افزایش نقدینگی مازاد بر نیاز واقعی اقتصاد کشور است که بخشی از تورم سالهای اخیر را حادث ساخته است. ورود ارزهای نفتی به بودجه دولت یکی از دلایل انکارناپذیر ایجاد تورم در ایران محسوب می‌شود.

ارزهای نفتی از راه دیگری نیز بر بودجه دولت اثر می‌گذارد، که حساب ذخیره تعهدات ارزی نامیده می‌شود. از سال ۱۳۷۲ که نرخ ارز شناور شد، بعضی از تعهدات ارزی دستگاههای دولتی با نرخ رسمی ارز، یعنی هر دلار ۷ تومان، گشایش یافت. ولی همین تعهدات در سررسید می‌بایست با نرخ شناور واریز می‌شد. چون این کار از عهده دستگاههای دولتی

ساخته نبود، دولت مقرر ساخت که از حساب فوق‌الذکر تأمین شوند و مانده این حساب در پایان هر سال به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی اضافه شود. پس در سال ۱۳۷۲ برابر ۶۱۲ میلیارد تومان، در سال ۱۳۷۳ برابر ۶۰۸ میلیارد تومان و در سال ۱۳۷۴ برابر ۶۵۰ میلیارد تومان توسط این حساب به دولت پرداخت شدند که به اقتصاد کشور تزریق گردید.

در لایحه بودجه سال آینده فقط حدود ۶۰ درصد منابع مالی شرکتهای دولتی از محل درآمدهای عملیاتی آنها تأمین خواهد شد و دست کم ۳۰ درصد دیگر از محل وامها و اعتبارات داخلی و خارجی تأمین خواهد گردید که دلالت بر کسری عظیم در بودجه دولت در بخش تصدیگری دولت را دارد. واقعیت امر این است که شرکتهای دولتی همه ساله زیان عملیاتی دارند و این زیان را با استقراض از سیستم بانکی کشور مرفوع می‌سازند و این عمل باعث ضایع کردن پول ملی شده است. در بودجه پیشنهادی دولت در سال آینده، شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی دولتی ۱/۸۰۳ میلیارد تومان از سیستم بانکی کشور وام خواهند گرفت و از محل آن ۱/۳۲۸ میلیارد تومان بابت اصل و فرع وامهای قبلی خود به بانکها پرداخت خواهند کرد. پس برابر ۴۷۵ میلیارد تومان کسری بودجه خالص خواهند داشت. از رقم تسهیلات تکلیفی که دستگاههای دولتی استفاده خواهند کرد به علت قطعی نبودن بعضی اقلام، مانند مبلغ خریدهای تضمینی دولت، اطلاعاتی در دست نیست. ولی اگر گذشته حکایت از آینده داشته باشد، سال آینده سقف اعتبارات سیستم بانکی که شامل تسهیلات تکلیفی بصرهای می‌شود، دست کم در حد ۴۰۰۰ میلیارد تومان خواهد بود. این رقم در سال ۱۳۷۴ برابر ۱۱۰۰ میلیارد تومان و در سال جاری برابر ۲۳۰۰ میلیارد تومان بوده است.

استفاده از وامها، تسهیلات و اعتبارات سیستم بانکی کشور توسط بخش دولتی، ضمن رقابت برای

**ناظر کامپیوتر**

اقتسای

خرید و فروش کامپیوتر، فاکس و وسایل جانبی

شماره ثبت ۲۵۱۰۷ (مهابادی خامن)

نشانی: خیابان هفت تیر، خیابان مطبق شمالی، تهران

تلفن: ۸۸۴۵۴۴۵ - ۸۸۴۵۴۴۴ - ۸۸۴۵۴۴۳

فاکس: ۸۸۴۵۴۴۲

**متحد السیر**

پونایتهد السیر

مختار خدمات مسافرت

هوایی و جهانگردی

نشانی: خیابان نجات‌الهی، شماره ۲۱

تلفن: ۸۸۰۸۲۴۲ - ۸۸۰۸۲۵۴

فاکس: ۸۸۰۸۷۰۷

دستیابی به منابع با بخش خصوصی، این اثر منفی را هم دارد که بر سرعت رشد تورم در کشور می‌افزاید. زیرا که سیستم بانکی کشور مجبور می‌شود پول پر قدرتی به جریان اندازد و اعتبارات جدید و مازاد بر احتیاجات واقعی کشور را در اختیار دستگاه‌های دولتی قرار دهد.

نتیجه استقراض دستگاهها و شرکتهای دولتی از سیستم بانکی کشور و

ایجاد حساب ذخیره تعهداتی ارزی افزایش حجم پول و پایه پولی کشور بوده است. پایه پولی عبارتست از اسکناس و مسکوک (۱) در دست مردم (۲) در صندوق بانکها و (۳) سپرده قانونی و آزاد بانکها نزد بانک مرکزی ایران. بر حسب این تعریف پایه پولی، که پول پر قدرت ایجاد می‌کند، همه ساله افزایش داشته است. پس از ابتدای سال ۱۳۷۲ تا پایان سال ۱۳۷۴ پایه پولی کشور، برابر ۱۸۱۰ میلیارد تومان نسبت به سال ۷۱ و یا جمعاً ۹۳ درصد افزایش داشته و به رقم ۳۳۶۰ میلیارد تومان رسیده است.

بانکهای تجاری کشور نیز براساس پول پایه پول اعتباری خلق کرده‌اند. به همین مناسبت حجم نقدینگی، که شامل حجم پول و شبه پول می‌شود، در چند سال گذشته همه ساله افزایش یافته است. لذا از ابتدای سال ۷۲ تا پایان سال ۷۴، حجم نقدینگی کشور بالغ بر ۱۰۰ درصد افزایش داشته و برقم ۸۵۰۰ میلیارد تومان رسیده است.

در هر صورت برای کشور تورم‌زده‌ای مثل ایران، که به لحاظ غیرشرعی اعلام کردن پرداخت سود بانکی در شرایط تورمی، به اوراق قرضه ملی، راهها و روشهای اصولی تأمین کسری بودجه بر دولت بسته است، مهمترین اصل در بودجه‌ریزی رعایت اصل تعادل بودجه است. به منظور جلوگیری و کنترل رشد تورم و ضایعات ناشی از فساد پول ملی، ناچار به رعایت موازنه بین دخل و خرج دولت و کاهش اتکای دولت به منابع سیستم بانکی کشور هستیم.

### وحدت بودجه

منظور از اصل وحدت بودجه این است که دولت باید فقط دارای یک بودجه واحد با اقلام کامل باشد. بدین معنی که اولاً بودجه دولت همه دستگاهها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و همه عملیات دولت را پوشش دهد. ثانیاً نوع و مقدار کلیه دریافتها و پرداختهای دستگاهها و شرکتهای دولتی در سند بودجه منعکس شود.

در ارتباط با حضور داشتن همه دستگاهها و شرکتهای دولتی در بودجه دولت ایران، فعلاً با مشکل تعریف علمی و ابهامات حقوقی، که از ضعف در

## از ابتدای سال ۷۲ تا پایان سال ۷۴ ۷۴ درصد در صدر بر حجم نقدینگی کشور افزوده شده است

قانون‌نویسی سرچشمه می‌گیرد، مواجه هستیم. به همین مناسبت دستگاه بودجه‌ریزی کشور بطور قطع نمی‌داند چه دستگاهی دولتی است و باید در سند بودجه دولت وارد شود و چه دستگاهی دولتی نیست. قانون محاسبات عمومی این موضوع بسیار مهم را مبهم تصویب کرده است. ماده ۴ این قانون می‌گوید: شرکت دولتی شرکتی است که (۱) به موجب قانون تأسیس شده باشد (۲) یا حکم دادگاه به نفع دولت مصادره و ملکی شده باشد و (۳) ۵۱ درصد سهام آن متعلق به دولت باشد. زمانی که یک وزارتخانه یا یک دستگاه دولتی با منابع مالی دولت شرکتی را ایجاد می‌کند و مالکیت صد در صد سهام آن را نیز در اختیار می‌گیرد، قانون محاسبات عمومی بطور صریح و قطعی این شرکت را دولتی نمی‌شناسد.

وجود ابهام در قانون وسیله‌ای شده است تا تعداد زیادی از شرکتهای عملاً دولتی، خود را از محدوده نظارتی دیوان محاسبات کشور دور و حتی مخفی نگهدارند. یعنی این که در عملیات خود به امور غیرموجه و خلاف مقررات و قانون بپردازند و به دستگاههای نظارتی دولتی حساب و کتاب پس ندهند. اخیراً بعضی از وزارتخانه‌ها، در بخشهای عمرانی و حتی کارپردازی و تدارکات خود، به تأسیس شرکتهای اقماری اقدام کرده‌اند و سفارشات یا معاملات وزارتخانه را باین شرکتهای ارجاع داده‌اند. در هر صورت، ابهام و عدم صراحت در قانون‌نویسی باعث شده است که بین ۲۰۰ الی ۳۰۰ شرکت جدیداً تأسیس دولتی تحت نظام محاسبات عمومی قرار نگیرند و دریافتها و مخارج ارزی و ریالی آنها در چهارچوبه مقررات دولتی انجام نشود. پس شرکت کارپردازی خاصی ممکن است از تفاوت بین نرخ ارز دولتی و نرخ ارز آزاد و یا فروش سفارشات وزارتخانه متبوع خود، با سودی نسبتاً کلان به همان وزارتخانه، به قیمت سوء استفاده از منابع دولتی و بیت‌المال، به «رانت» اقتصادی و درآمدهای بادآورده دست یابد. نمایندگان محترم مجلس باید تکلیف مردم را با این شرکتهای، که اسماً غیردولتی ولی رسماً دولتی هستند، روشن کنند. زیرا درآمدهای که باید نصیب خزانه دولت شود، بصورت سودهای غیرموجه

نصیب این شرکتهای می‌شود. فلسفه وجودی این شرکتهای انتقال اموال و درآمدهای متعلق به دولت به تعدادی افراد خاص از کسارکنان دولت است و ماهیت انگلی و فرصت‌طلبانه دارند.

علل رشد شرطانی این شرکتهای اقماری و انگلی در دستگاههای دولتی بطور رسمی بررسی نشده است. ولی از قرائن استنباط می‌شود عواملی مانند

اشکالات و نارسائی‌های موجود در مقررات اداری، قانون کار، قانون نظام هماهنگ پرداخت و غیره باعث پیدایش این شرکتهای شده است. قانون کار در بسیاری از موارد مانع تعدیل نیروی انسانی زائد و مازاد بر احتیاجات واقعی دستگاهها و شرکتهای دولتی می‌شود. قانون نظام هماهنگ پرداخت، که بر پرداخت دستمزد و حقوق نیروی انسانی در دستگاههای دولتی اشراف دارد، تحت شرایط تورمی کشور، همه ساله از واقعیت دورتر می‌شود.

عدم رعایت اصل وحدت بودجه ممکن است منشاء دیگری داشته باشد. هنگامی که دستگاه دولتی خارج از سند بودجه و علاوه بر بودجه مصوب خود به گرفتن تسهیلات از سیستم بانکی یا مردم اقدام می‌کند و به منابع مالی جدید دست می‌یابد اصل وحدت رعایت نمی‌شود. در سالهای اخیر وزارتخانه‌های نفت و نیرو و دستگاههای تابع آنها گیرندگان تسهیلات مالی خارج از حد مصوب در بودجه دولت بوده‌اند. اقدامات آنها اثرات توری بودجه دولت را بهمین نسبت مخفی ساخته و کمتر از واقع منعکس کرده است.

در پایان سال ۷۳ قانونی از تصویب مجلس گذشت که ناقص اصل وحدت بودجه بود. بر حسب این قانون که وصول برخی از درآمدهای دولت... نامیده شد، اولاً، بهای بسیاری از کالاها و خدمات دولتی، افزایش داده شد. ثانیاً، منابع مالی جدیدی در اختیار دستگاههای دولتی قرار گرفت. این اقدامات در خارج از قانون بودجه و علاوه بر آن انجام شد، و اصل وحدت بودجه را بیش از پیش خدشه‌دار ساخت.

اگر در تعریف دستگاه و شرکت دولتی تجدید نظر شود و قانون، شرکت دولتی را به گونه‌ای تعریف کند که همه سازمانهایی را که به نوعی از بودجه دولت تغذیه می‌کنند شامل گردد، متوجه خواهیم شد که علاوه بر شرکتهای اقماری جدید و همه شرکتهای دولتی در آنها سهامداران جزء است، شهرداریهای کشور نیز باید دولتی قلمداد شوند و در بودجه دولت حضور یابند. زیرا که اولاً سالانه حدود ۴۰۰ میلیارد تومان قدرت خرید از مردم جلیا می‌کنند و بخود انتقال می‌دهند، ثانیاً از بودجه دولت کمکهای بلاعوض

دریافت می‌کنند و اموال آنها غیر خصوصی است. و ثالثاً، ماهیت فعالیت شهرداریها عمومی است و سود حاصل از پاره‌ای عملیات تولیدی آنها در بخش دولتی هزینه می‌شود.

### تفصیل بودجه

منظور از تفصیل بودجه تهیه و تنظیم درآمد و مخارج هر یک از دستگاههای دولتی بطور مشروح و پیشنهاد آنها به مجلس به صورت اقلام ریز و مفصل است. بدین ترتیب از کلی‌گرایی و تصویب بودجه بصورت یک قلم، که زمانی در ایران رایج بود، پرهیز می‌شود. تهیه بودجه دولت به تفصیل به بررسیها، پیگیریها، نظارتها و اجرای هر چه بهتر وظایف دیوان محاسبات کشور در جلوگیری از نقل و انتقال دلخواه اقلام بین سرفصلهای هزینه‌ای، و بالاخره عملکرد قانونی دستگاههای دولتی کمک می‌کند.

وظیفه اصلی و قانونی دیوان محاسبات کشور این است که نظارت کند هر دستگاه دولتی هر درآمدی را از محل تعیین شده، طبق قانون بودجه، جمع‌آوری نموده و در جای خود هزینه کند. پس اهداف دیوان محاسبات با نیاز به تهیه سند بودجه به تفصیل هماهنگی دارد. بدین ترتیب هر مبلغ مصوبی در جای خود مصرف خواهد شد و از هرگونه جابجانی وجوه در سرفصلها جلوگیری می‌شود. تهیه بودجه به تفصیل، به قانومتند کردن عملکرد دستگاههای دولتی کمک بسیار می‌کند.

در روشی که اکنون برای بودجه‌ریزی در ایران متداول است اصل تفصیل بودجه رعایت نمی‌شود. آنچه که رعایت نمی‌شود مصرف بخشی از بودجه در خارج از بندها و جزو بندهای تعیین شده است. پس بسیاری اتفاق می‌افتد که منابع مالی از طرحها و پروژه‌های عمرانی منحرف می‌شوند و صرف خرید اتومبیلهای خارجی لوکس، تغییر دکوراسیون دفتر مدیر و غیره می‌شوند. بر حسب گزارشهای دیوان محاسبات کشور، بدون هرگونه مجوز قانونی، بعضی از مدیران دولتی بودجه خود را به مصرف خرید ساختمان، احداث مهمانسرا، زمین ورزش و حتی ایجاد تیم فوتبال رسانده‌اند! بعضی دستگاههای دولتی فاکتورسازی کرده‌اند و به تهیه صورتحسابهای غیرواقعی مبادرت ورزیده‌اند. بعضی از مدیران دولتی به اختلاس و سوء استفاده‌های سنگین دست زده‌اند. وزارت جهادسازندگی، آموزش و پرورش و تربیت بدنی جزو این قبیل دستگاهها هستند. (۱)

بهر تقدیر، چنانچه عملکرد دستگاههای دولتی منطبق بر اقلامی باشد که همه ساله به تفصیل در پیوستهای بودجه کل کشور منعکس می‌شود، از مقدار مخارج بدون اولویت و بدون مجوز و حتی غیرقانونی

دستگاهها کاسته خواهد شدند. نظم‌پذیری و محدودیت‌پذیری مدیران دولتی در عرصه استفاده از منابع بودجه‌ای و مصرف آنها بر حسب قانون، که انضباط مالی نامیده می‌شود، استفاده از منابع ملی را بهینه‌تر و رضایت خاطر مردم را بیشینه‌تر خواهد ساخت.

### جامعیت بودجه

منظور از این اصل آن است که ارقام بودجه باید کامل و دارای ارزش واحد باشند. در رابطه با رعایت این اصل توضیح چند نکته زیر لازم است:

اول این که، هنگام تحصیل درآمدها دستگاههای دولتی باید آنها را به صورت کامل، به معنی ناخالص و قبل از کسر هرگونه هزینه‌ای ارائه دهند و به همین ترتیب هم به خزانه‌داری کل انتقال داده شوند. در طرف هزینه نیز اقلام هزینه‌ها محاسبه و منظور شود. ولی در بودجه‌ریزی متداول در ایران، چنانکه لازم و شایسته است باین امر بها داده نمی‌شود. برای مثال، وظیفه نگهداری حساب اموال و دارائیهای دستگاههای دولتی بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارائی است. انجام این وظیفه جهت محاسبه رقم

استهلاک‌های سالانه اموال، که علی‌القاعده باید بخشی از هزینه‌های جاری دستگاه را تشکیل دهد، لازم است. متأسفانه تاکنون چنین محاسباتی در ایران انجام نشده و در بودجه سال آینده نیز چنین تمهیداتی بکار نرفته است. در نتیجه رقم هزینه‌های مصرفی سالانه دستگاههای دولتی به همین مقدار از واقعیت بدور خواهند بود و بودجه آن را کمتر از واقع نشان می‌دهد.

دوم این که، هر واحد از دریافتها و مخارج ارزی و ریالی هر دستگاه دولتی باید دارای ارزش‌گذاری واحد باشد تا بر شفافیت عملیات دستگاه بیافزاید. باید از چند نرخ‌ی کسزد، و کسزرت تعرفه‌ها برای کالا و خدمات واحد خودداری شود.

مشکل چند نرخ‌ی بودن ارز سالهاست در بودجه دولت وجود دارد و

این روند در سال آینده نیز ادامه خواهد داشت. در سال ۱۳۷۲ برابر ۳/۷ میلیارد دلار از دریافتهای نفتی دولت به قیمت هر دلار ۷ تومان وارد بودجه دولت شد. این رقم صرف خرید کالاهای اساسی، دارو و هزینه‌های دفاعی شد. بخش دیگری به قیمت هر دلار ۶۰ یا ۱۰۰ تومان در اختیار شرکت هواپیمائی ملی قرار داده شد.

در سال آینده عمده ارزها فقط با دو قیمت هر دلار ۱۷۵ تومان و ۳۰۰ تومان در اختیار دستگاههای دولتی قرار می‌گیرد. این چندگانگی، ضمن این که رقم کامل درآمد دستگاه دریافت‌کننده را غیرواقعی می‌کند، محاسبه صحیح ارزش هرگونه انتقال واقعی منابع ارزی دولت به دستگاهها را مشکل‌تر می‌سازد.

سوم این که، دولت سالانه یارانه‌ای به مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان می‌پردازد (که این عمل خود دلالت بر انتقال قدرت از دولت به مردم را دارد) رقم این یارانه باید به صورت کامل جزو هزینه‌های جاری آن دستگاه منعکس شود. در غیر این صورت یارانه پنهان شده و مقدار هزینه‌های جاری دولت که بخشی از مصرف ملی را تشکیل می‌دهد، کمتر از واقع منعکس خواهد شد.

متأسفانه سوبسید عظیمی که دولت سالانه از

## بورس آهن رضوی

### تهیه و توزیع ورقهای صنعتی و ساختمانی

۷۴۴۵۲۸۷

۷۴۴۷۱۹۴

۰۹۱۱۲۱۱۰۶۱۲ تماس



میدان رسالت،

خیابان هنگام،

روبروی سازمان آب، سی

متری دوم شرقی، پلاک ۱۷۴

بابت انواع فرآورده‌های نفتی پرداخت می‌کند، در هیچ بخشی از بودجه دولت حضور ندارد. بین دریافت‌های وزارت نفت و بهای واقعی فرآورده‌ها که شامل نفت خام، هزینه حمل به پالایشگاه‌های داخلی و خارج، هزینه پالایش و هزینه توزیع بین جایگاه‌های فروش می‌شود، تفاوت بزرگی وجود دارد. به نرخ هر بشکه نفت خام ۱۶ دلار و هر دلار از قرار ۴۷۰ تومان، تنها بابت نفت خام مصرفی در ایران، سالانه ۶۱۱۰ میلیارد تومان بیارانه پرداخت می‌شود. بر حسب روش بودجه‌گذاری متداول این ارقام در بودجه دولت منعکس نمی‌شود و حکایت از نقص عمده در بودجه‌ریزی کشور دارد.

چهارم این که بودجه دولت باید همه دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های عمومی غیرخصوصی را که سالانه از دولت تغذیه مالی می‌کنند پوشش دهد، تا بودجه دولت کامل تهیه شود. متأسفانه در این مورد نیز تفاهم و وفای وجود ندارد و بودجه‌ریزی دولت ناقص است. زیرا، در مورد اموری اساسی، ملزمت تعداد شرکت‌های دولتی، بین نهاد بودجه‌ریزی کشور و نهاد نظارتی اختلاف نظر وجود دارد.

سازمان برنامه و بودجه تعداد شرکت‌های دولتی را ۷۱۷ واحد می‌داند. ولی دیوان محاسبات کشور تعداد آنها را حدود ۲۵۰۰ واحد اعلام می‌کند و اعتقاد دارد تعداد آنها نیز همه ساله در حال افزایش است. این عدم هماهنگی در سرهای فراوانی را برای مردم ایران ایجاد کرده است، که کمترین آن هرج و مرج مالی و اداریست و لازم است مجلس شورای اسلامی سریعاً بدین موضوع بپردازد.

در لایحه بودجه سال آینده نیز همین سوء تفاهم بطور آشکار منعکس است و از بین ۷۱۷ یا ۲۵۰۰ واحد شرکت دولتی، در لایحه بودجه نام فقط ۴۲۰ شرکت ذکر شده است. و از بین این ۴۲۰ شرکت فقط ۴۰۷ واحد حساب‌های جاری و سرمایه‌های خود را منعکس کرده‌اند. ۲۳ شرکت دولتی هیچ‌گونه گزارشی ارائه ندادند. بدین ترتیب، نهاد بودجه‌ریزی کشور، نه تنها نتوانسته است بودجه همه شرکت‌های دولتی را در لایحه سال آینده منعکس نماید، بلکه حتی نتوانسته است نام همه آنها را هم ذکر کند!

وضعیت شرکت‌های دولتی، که در بخش تصدیگری دولت فعالیت دارند، از هر لحاظ تضعیف‌کننده و در مواردی نابودکننده منابع کشور است. این شرکتها، از لحاظ قالب قانونی و اداری، شباهت به شتر مرغ دارند. در هنگام دریافت بودجه خود را دولتی می‌دانند، ولی آنگاه که باید به مسئولین نظارتی حساب و کتاب عملکرد خود را پس دهند، بر غیردولتی بودن خود پافشاری می‌کنند. این شرکتها

«باشنده اشیل» ملت ایران هستند. زیرا که، آویزان به منابع اعتباری سیستم بانکی هستند. در سال آینده، حتی با گرفتن تسهیلات بانکی، ۸۰ شرکت دولتی که در لایحه بودجه نام آنها ذکر شده است، زیان مالی خواهند داشت. گرچه در ظاهر محل تأمین این زبانها از طریق سیستم بانکی کشور است، اما نهایتاً توسط مردم ایران و کاهش قدرت خرید آنها تأمین خواهد شد.

### تبصره نویسی و بودجه

دستگاه‌های دولتی، همانند افراد، خانوارها و دستگاه‌های تولیدی خصوصی، دارای گرایشها و انگیزه‌های مخصوص بخود هستند. بدین ترتیب که هر دستگاهی سعی می‌کند از نظر منابع درآمدی، آزاد و خودکفا باشد و کمتر به تخصیصات بودجه‌ای دولت اتکا کند. یعنی این که صاحب بودجه اختصاصی باشد. همینطور، هر دستگاه دولتی می‌کوشد خود را از محدوده نظارت قانون محاسبات عمومی خارج سازد. بودجه‌های اختصاصی، دستگاه‌های دولتی را کمتر با مشکلات مالی و قید و بندهای مقرراتی و قانونی مواجه می‌کند.

از طرف دیگر، دستیابی به منابع جدید درآمدی و یا تعیین مصارف جدید، که بودجه اختصاصی نامیده می‌شود نیاز به تصویب قانون در مجلس دارد، که از طریق عادی میسر است پس از تصویب در هیئت دولت، یکسال طول بکشد. این مسیری است بسیار طولانی و مورد علاقه و توجه دستگاه‌های دولتی نیست. روش دیگر، اعمال نفوذ از طریق کمیسیونهای تخصصی مجلس است. بدین ترتیب که لایحه مورد نظر دستگاه مستقیماً به کمیسیون تخصصی مربوط ارائه می‌شود. در کمیسیون مورد بحث و شور قرار می‌گیرد و پس از تصویب به لایحه بودجه دولت وارد می‌شود و به تصویب مجلس می‌رسد. این روش، که به قانونگذاری از طریق تبصره‌های بودجه مشهور شده است، در سالهای اخیر مورد توجه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی قرار گرفته، زیرا که روشی است بسیار سریع برای تصویب قوانینی که از طریق عادی ممکن است تصویب آنها سالها طول بکشد. متأسفانه این بودجه‌های اختصاصی اغلب بدون هماهنگی لازم یا هیأت دولت به تصویب می‌رسد.

تبصره‌ها ترتیبات و نحوه تحصیل و محل درآمدهای خاص و اختیارات لازم جهت صرف هزینه‌ها را برای دستگاه دولتی یا برنامه‌های خاصی در این دستگاهها مشخص می‌سازد. در سالهای اخیر همه ساله بر تعداد تبصره‌های بودجه افزوده شده است. بودجه سال ۷۲ دارای ۵۵ تبصره بود. لایحه بودجه

سال ۷۵ یا ۶۱ تبصره وارد مجلس شد و با ۶۸ تبصره به تصویب رسید. لایحه بودجه دولت برای سال ۷۶ فعلاً حاوی ۷۲ تبصره است، که بدون شک افزایش خواهد یافت.

تبصره‌هایی که بدین ترتیب وارد بودجه دولت می‌شوند، اغلب فاقد بررسیهای مکفی، صراحت کلام و قاطعیت هستند. کلی‌گویی و ابهام بر جملات غلبه دارند. به همین مناسبت بعضی از دستگاه‌های دولتی توانسته‌اند خوددروی خارجی ۲۰ میلیون تومانی خریداری کنند. در نوشتن تبصره‌ها باید دقت بیشتری بکار برده شود.

### بودجه‌ریزی بر مبنای صفر

منظور از بودجه‌ریزی بر مبنای صفر این است که سازمان برنامه و بودجه، که مسئولیت هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی و تهیه لایحه بودجه دولت را بر عهده دارد، از محل صرفه‌جوییهای حاصل از حذف پروژه‌ها و طرحها و فعالیتهای بدون اولویت دستگاه و جایگزین کردن آنها با پروژه‌ها و طرحهای با حداکثر اولویت به شیوه‌ای اقدام به تخصیص منابع کند که سر جمع هزینه‌های دولت از سالی تا سال دیگر ثابت بماند.

بدین ترتیب دستگاه بودجه‌گذار می‌بایست دانما به محاسبه پروژه‌ها و طرحهای پیشنهادی بپردازد و آنها را بر حسب معیارهایی مانند ارزش افزوده و ایجاد کار و درآمد و صرفه‌جوییهای ارزی محاسبه، درجه‌بندی و اولویت‌بندی کند. سپس فعالیتهای کم اهمیت یا بدون اولویت را از فعالیتهای اولویت‌دار متمایز و جدا سازد. در حال حاضر اولویت‌یابی پروژه‌ها در سطح اقتصاد ملی بر حسب معیارهای علمی انجام نمی‌شود و اغلب بر حسب دستورات صادره از طرف مسئولان حکومتی انجام می‌گیرد.

از طرف دیگر بودجه‌ریزی در ایران دارای ماهیت نقدی و غیرتعهدی است. بدین معنی که تعهدات ایجاد شده برای سالهای آینده مورد توجه نیست. بلکه بودجه تنها به تأمین منابع مالی فوری و نقدی دستگاه برای سال بودجه‌ای می‌پردازد، نه طولانی‌تر. به همین مناسبت طرحها اغلب با کمبودهای مالی مواجه می‌شود و زمان اجزای آنها طولانی‌تر می‌گردد. در برابر هر یکسال تأخیر نیز بین ۲۰ الی ۳۰ درصد بر هزینه آنها افزوده می‌شود. در ایران، از قبل پیروزی انقلاب، هنوز ۶۹ پروژه عمرانی ناتمام وجود دارد که همه ساله از بودجه دولت تغذیه می‌شوند. ولی مشخص نیست که این پروژه‌ها سال آینده چنانچه بهره‌برداری خواهند رسید.

بسیاری از مشکلات بودجه‌ریزی کشور ما از



فقدان فرهنگ اقتصادی و حاکمیت تفکر و رفتار اقتصادی، عدم توجه به قیمت تمام شده کار و حذف هزینه‌های زائد و صرفه‌جویی منبسط می‌گردد. بین مدیران دولتی باید این واقعیت جا باز کند که عنبر غم ادعای وفور منابع ملی، عوامل تولید کالا و خدمات نسبت به نیازهای حال و آینده جمعیت فزاینده ایران محدود و حتی ناچیز هستند. این تفکر باید به بودجه‌ریزی تسری داده شود. بودجه‌نویس باید متوجه باشد که مخارج زائد هر دستگاه به بهای محروم نمودن مردم از خدمات دستگاه دیگری تمام می‌شود.

### پیشینه‌سازی رضایت مردم

منظور از پیشینه‌سازی رضایت مردم این است که مسئولان بودجه‌ریزی کشور و مدیران بودجه‌ریزی دستگاهها، منابع مالی را به گونه‌ای بین پروژه‌ها، طرحها و عملیات گوناگون توزیع کنند که رضایت خاطر مردم از بابت نتیجه کار آنها و هر یک ریال با واحد هزینه در هر یک از عملیات آنها با هر یک از عملیات دیگر برابر باشد. اگر زمانی بدین درجه از پیشرفتگی در بودجه نویسی برسیم آنگاه به رعایت تعادل در مصرف وجوه دست یافته‌ایم. در این زمان مجموع رضایت خاطر عمومی از بابت فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی به حداکثر خواهد رسید. تخصیص منابع نیز بهینه خواهد شد.

در حال حاضر، و در شیوه بودجه‌ریزی رایج در دستگاه‌های دولتی ایران، تأکید بر روی حفظ سقف هزینه‌ها است. یعنی این که هر دستگاه بودجه سال جاری خود را معیار قرار می‌دهد و سپس، بدون انجام هرگونه ارزیابی از عملکرد خود و اینکه هزینه واقعی هر واحد از تولید کالا یا خدمات آن عملاً چقدر تمام شده است، یا در نظر گرفتن روند تورم در کشور، و سایر تغییرات احتمالی در هزینه‌ها، درصدی را به درآمدها و هزینه‌های سال جاری اضافه می‌کند و به عنوان پیش‌بینی بودجه سال آینده خود به دولت ارائه می‌دهد. زیان روش متداول این است که اگر دستگاهی در گذشته بودجه زیادتری نسبت به نیازهای واقعی خود، از بودجه کل کشور می‌گرفته سال آینده نیز زیادتر خواهد گرفت و به همین اندازه مردم را از برخوردار شدن از کالا و خدمات دستگاه‌های دیگری، که کمتر می‌گیرند، محروم خواهد ساخت. پس بودجه‌ریز متداول در ایران فاقد توجهات علمی و قانونمندی‌های لازم و رایج در کشورهای پیشرفته است. مسئولین دستگاه‌های دولتی و بودجه‌ریزی ما هرگز به این پرسش توجه ندارند که آیا بیلان کار دستگاه چگونه بوده است و نتایج حاصل از

فعالیت دستگاه دولتی چگونه و با چه کارائی نصیب مردم شده است؟ آیا ارزش فعالیت‌های آنها در برابر هزینه‌های واقعی که صرف ایجاد آنها شده توجه‌پذیر است؟ آیا با نگهداری سقف هزینه‌ها چگونه می‌توان خدمات بیشتری، با کیفیت بالاتری و اتلاف وقت کمتری به مردم عرضه کرد؟

و بالاخره این که در تدوین بودجه دستگاه‌های دولتی ایران، استمرار حیات دستگاه مطرح است، نه ضرورت‌های واقعی جامعه. لذا موضوعاتی از قبیل هدف یا اهداف، فلسفه وجودی و ترجیحات قانونی محاط بر ایجاد یک دستگاه مورد توجه و بازنگری قرار نمی‌گیرد و باین موضوع پرداخته نمی‌شود که آیا ادامه حیات یک دستگاه دولتی می‌تواند نیازهای اجتماعی اعلام شده در اهداف آن را برآورده کند. هرگز باین امر توجه نمی‌شود که باید واحد کار دستگاه تعریف شود و بر حسب آن عملکرد دستگاه به عدد و رقم تبدیل گردد و هزینه‌های واقعی ناشی از هر واحد کار آن دستگاه مورد محاسبه قرار گیرد. و هرگز به این که اگر بخش خصوصی می‌تواند همین خدمات را با کیفیت بهتر و با هزینه کمتری ارائه دهد آن را جانشین دستگاه دولتی کند، تا از منابع ملی بهینه‌تر استفاده شود، بهائی داده نمی‌شود. در حالی که می‌دانیم بودجه‌ریزی بر پایه صرفه‌جویی در مصرف منابع استوار است. اگر این بررسیها انجام شود، مشاهده خواهد شد که بسیاری از دستگاه‌ها و ارگان‌های دولتی موجود، براساس محاسبات اقتصادی، زائده، موازی، بیهوده و تحمیل شده بر منابع کمیاب کشور هستند. و اگر زمانی در آینده بودجه گذار بتواند کمیت و کیفیت کار هر دستگاه دولتی را برای سال بعد پیش‌بینی کند و هزینه واحد هر یک از عملیات را همراه با مدت زمان لازم برای اجراء، بطور واقع بینانه تعیین کند، در آن زمان به بودجه‌ریزی عملیاتی دست خواهیم یافت.

### نتیجه‌گیری

نظام بودجه‌ریزی دولتی در ایران عقب‌افتاده و ناقص است و نیاز به اصلاحات اساسی دارد. ساختار بودجه اکنون به گونه‌ای است که براساس هزینه‌ساز است، منابع واقعی را از منابع غیرواقعی و تئوری تفکیک نمی‌کند، و شامل و جامع و کامل و مانع و متعادل نیست. بودجه‌ریزی رایج دریافت‌های حاصل از صادرات نفت خام

را «درآمد» محسوب می‌کند، در حالی که دریافت‌های حاصل از فروش ثروت ملی باید قلمداد شود و مصارف آن نیز از «مصرفی» به «سرمایه‌ای» منحصر گردد. همین طور، یارانه ۱۶ میلیارد دلاری که بابت انواع انرژی پرداخت می‌شود در بودجه حضور ندارد و بالاخره این که، بودجه کل کشور متکی به استقراض از بانک مرکزی و بانک‌های کشور است. تأکید بر استفاده از منابع غیرواقعی و پولی و اعتباری، که بانک‌های کشور جهت رفع کسری‌های سالانه به بودجه کشور تزریق می‌کنند، منشأ اصلی تورم در ایران است.

اصلاحات بودجه‌ای فعالیت‌های بنیادی را در جهت بهبود نظام بودجه‌ریزی دولت می‌طلبد. این اصلاحات به بررسیها و برنامه‌ریزی‌های کارشناسی در سطح وسیع و اجراء تدریجی در طول زمان نیازمند است. برخورد‌های مقطعی و روزمره‌ای قدرت حل و فصل مشکلات و رفع نواقص موجود در بودجه‌ریزی کشور را ندارد. بودجه‌ریز و اصلاح ساختار بودجه کشور نیاز به تفکر، تخصص، زمان، آموزش و متولی قوی دارد.

در هر صورت بودجه‌ریزی ناقص و نظارت محدود و فقدان انضباط مالی در دستگاه‌های دولتی که تورم کنونی را مژمن ساخته، از جمله متول‌ه‌فانی هستند که زیان ناشی از آنها متوجه کل جامعه می‌شود. نظم‌پذیری، کنترل‌پذیری و محدودیت‌پذیری دستگاه‌های دولتی در عرصه استفاده از منابع ملی و چگونگی مصرف آنها بر توان پاسخگویی دولت به مردم و بر سطح اعتماد مردم نسبت به دولت می‌افزاید.

۱- رخشنده‌رو، کیهان ۲۰/۸/۷۵



## خانه موی ایران

**اولین مؤسسه ترمیم مو در ایران**  
**از یکصد تار مو تا یکصد هزار تار مو**  
**روش نین اسکن از آمریکا**  
**بدون عمل جراحی**

ولی‌مهر، جنب سینما آفریقا، طبقه سوم  
**۸۹۸۴۲۳ - ۸۸۱۰۲۸۰**