



## تحلیلی بر ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۸۷

ندا آریان مهر

علاوه بر درآمدهای نفتی در یک سال آینده، دولت از ارز موجود در حساب ذخیره و نیز فاینانس خارجی نیز استفاده می‌کند.

### پایین بودن حجم بودجه جاری نسبت به بودجه عمرانی

تجربه بودجه‌ریزی نشان می‌دهد که دولت‌ها برای بالا نشان دادن میزان فعالیت‌های سازندگی خود، در برخی از موارد تلاش نموده‌اند تا میزان بودجه عمرانی خود را نسبت به بودجه جاری بالاتر ببرند. این مساله شاید در سال‌های گذشته که در آن دولت تعهدات عمرانی و پروژه‌های کمتری را داشت چندان مشکل ایجاد نمی‌کرد ولی در سال جاری با توجه به تعهدات بالای عمرانی دولت و لزوم تکمیل طرح‌های عمرانی، احتمال بروز مشکل برای دولت وجود دارد.

همان طور که می‌دانیم بودجه جاری شامل حقوق و دستمزد و سایر هزینه‌های مصرفی، برنامه‌های حمایتی، یارانه‌ها، بودجه آموزش و پرورش، دفاع و بهداشت است. واضح است که تا

به این ترتیب ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم نادیده گرفته می‌شود.

همانطور که می‌دانیم، در قانون برنامه پنج‌ساله و سند چشم‌انداز مقرر شده که وابستگی دولت به درآمد نفت کاهش یابد. در جداول کمی قانون برنامه چهارم توسعه تصریح شده است که منابع حاصل از عواید نفت، بر مبنای ۸۱۶۰۴ میلیون دلار طی برنامه شامل ۵۹۷۱ میلیون دلار مالیات عملکرد و ۷۵۶۳۲ میلیون دلار بهره مالکانه نفت و گاز خواهد بود. با توجه به اینکه رقم مذکور برای دوره ۵ ساله برنامه در نظر گرفته شده است، رقم سالانه منابع حاصل از عواید نفت، رقمی در حدود ۱۶۳۲۰ میلیون دلار (معادل ۱۴۶۸۸۰ میلیارد ریال - به ازای دلار ۹۰۰ تومان) خواهد شد.

بررسی جداول درآمدها و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی در لایحه بودجه سال ۸۷ نشان می‌دهد که مطابق ردیف ۲۱۰۱۰۰، مجموع منابع حاصل از فروش نفت رقمی در حدود ۱۷۰۵۴۸ میلیارد ریال است که از رقم مورد نظر در قانون برنامه بالاتر است. این در حالی است که

سند بودجه امسال با حجمی کوچکتر از قبل از سوی رییس جمهور به مجلس تقدیم شده است. این کاهش حجم صورت گرفته، بودجه سال ۸۷ را واجد ویژگی‌های نموده است که به آنها می‌پردازیم.

### تجمیع بودجه سنواتی و تناقض با موادی از برنامه چهارم توسعه

با کاهش حجم بودجه، تعداد دستگاه‌های اجرایی دریافت‌کننده بودجه از ۶۱۰ دستگاه در سال‌های گذشته به ۶۹ دستگاه در لایحه بودجه ۸۷ کاهش یافته است. این تغییر در مواردی همراه با بروز تناقض‌هایی با برنامه چهارم توسعه - به عنوان سند بالادستی بودجه کشور - همراه بوده است. به عنوان مثال، اعتبارات دانشگاه‌ها و موسسات پژوهشی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ذیل این دو وزارتخانه تجمیع شده است. به عنوان مثال وزرای علوم، تحقیقات و فناوری یا بهداشت و درمان و آموزش پزشکی می‌توانند تا ۳۰ درصد بودجه دانشگاه‌ها را جابجا کنند.

زمانی که دولت اقدام عملی را در راه کوچک‌سازی ساختار خود و تعدیل نیروی انسانی انجام ندهد، نمی‌تواند ادعای کاهش هزینه دستمزد نیروی انسانی خود را داشته باشد. از طرفی کاهش یارانه‌ها و حمایت‌های دولتی نیز در اقتصاد ایران امری محقق نشده است. به تعبیری این بخش از بودجه یارانه‌ها و هزینه‌های حمایتی در ایران دارای ویژگی چسبندگی بوده امکان کاهش ندارند؛ بنابراین با این شرایط سخن گفتن از کاهش هزینه‌های جاری کمی دور از ذهن به نظر می‌آید. از طرفی به دلیل بالا بودن هزینه‌های عمرانی و حجم تعهدات جدید، امکان جابه‌جایی ردیف‌های بودجه‌ای در سال آتی (و در صورت بروز مشکل تامین مالی، خصوصا در زمینه حقوق و دستمزد) توسط مجلس نیز وجود ندارد. از سوی دیگر دولت تعهدات معوق زیادی را به فرهنگیان (خصوصا در زمینه حق‌التدریس) از سال‌های گذشته دارد که در نهایت و طبق یک برنامه زمان‌بندی بایستی پرداخت شود. در صورتی که مجموعه این موارد در مورد بودجه دولت را کنار یکدیگر می‌گذاریم، به نظر می‌رسد که سخن گفتن از بودجه جاری کاهش‌یابنده کمی دور از ذهن باشد.

به عنوان نمونه، مطابق اظهارات رییس کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی، ۷ هزار و ۳۸۰ میلیارد تومان میزان اعتباری است که در لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۸۷ برای آموزش و پرورش در نظر گرفته شده است" که این ۷ هزار و ۳۸۰ میلیارد تومان میزان اعتباری است که در لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۸۷ برای آموزش و پرورش در نظر گرفته شده است این نماینده مجلس گفته است که "مقایسه بودجه‌ی سال ۸۶ و سال آینده مشخص می‌کند که قطعا آموزش و پرورش با کسری بودجه مواجه می‌شود. در همین شرایط، با توجه به مشکلات و کسری اعتبارات، بودجه مورد نیاز سال آینده آموزش و پرورش حداقل ۹ هزار میلیارد تومان است در صورتی که دولت تنها هفت هزار و ۳۸۰ میلیارد تومان در نظر گرفته است."

### لزوم پایبندی دولت به بودجه پیشنهادی

عملکرد دولت در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که دولت نهم تمایل زیادی به هزینه نمودن درآمدها (بخصوص درآمدهای نفتی) در داخل کشور دارد. همان طور که می‌دانیم، دولت در لایحه

## عملکرد دولت در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که دولت نهم تمایل زیادی به هزینه نمودن درآمدها (بخصوص درآمدهای نفتی) در داخل کشور دارد

پیشنهادی خود بنا دارد تا در حدود ۳۰ درصد از اعتبارات مورد تصویب مجلس به واسطه تشخیص مدیران ارشد وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دریافت‌کننده بودجه تخصیص داده شود، در این شرایط این امکان وجود دارد تا وزرا و مدیران دستگاه‌ها با تخصیص منابع در دست خود به طرح‌های عمرانی جدید و یا پروژه‌های زخمی شده، در بخش‌های ضروری‌تر با کسری مواجه شوند؛ این مساله در ذات خود باعث انبساطی شدن بودجه خواهد شد. از طرفی یکی از ویژگی‌های سیاست‌ها و رویه‌های اقتصادی آن است که اگر چه ممکن است آغاز یک رویه اقتصادی (به ویژه در زمینه افزایش هزینه‌ها) از نظر سیاست‌گذاران اقتصادی امری ممکن و سهل باشد اما از بین بردن و یا کنترل رویه‌های مذکور به آسانی ممکن نیست چرا که هزینه‌ها در جهت کاهش نوعی چسبندگی دارند. به همین واسطه به نظر می‌رسد که پس از اجرای بودجه انبساطی در دو سال گذشته، سخن گفتن از بودجه انقباضی اگر چه در کلام امری ممکن است اما در عمل بسیار سخت خواهد بود؛ هر چند که برای قضاوت نمودن در مورد عملکرد بودجه سال ۸۷ زمان زیادی مورد نیاز است. نکته قابل توجه آن است که دولت در سال‌های گذشته به واسطه آغاز پروژه‌های عمرانی در استان‌ها مبالغ زیادی هزینه نموده و این در حالی است که تعداد زیادی از

این پروژه‌ها و طرح‌ها هنوز به مرحله اجرا نرسیده و نیاز به تامین مالی مجدد دارند که شاید بتوان از آنها به عنوان نمونه‌هایی از هزینه‌های غیر قابل کاهش یاد نمود.

### لزوم توجه دولت به مواد قانون برنامه چهارم و مساله انضباط مالی

با توجه به تجربه اقتصاد ایران در دو سال گذشته و افزایش کسری بودجه دولت و نیز و با عنایت به ماهیت مفهوم بودجه عملیاتی، به نظر می‌رسد که دولت نهم بایستی توجه بیشتری به موارد ذکر شده در قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص انضباط مالی داشته باشد.

### جمع‌بندی

مطالب بیان شده در این نوشته را می‌توان به صورت زیر جمع‌بندی نمود:

تغییرات صورت گرفته در زمینه شیوه تخصیص منابع ریالی در قالب بودجه سال ۸۷، با برخی از مواد قانون بالادستی بودجه - قانون برنامه چهارم - در تناقض است. در صورتی که اگر دولت قصد اصلاح شیوه بودجه نویسی را داشت، باید تغییرات را از اصلاح قانون برنامه چهارم آغاز می‌نمود.

علی‌رغم تاکید قانون برنامه چهارم توسعه، میزان استفاده از ارز حاصل از فروش نفت افزایش داشته است.

دولت نهم در عمل نشان داده که توجه اندکی به مساله انضباط مالی دارد. روند کسری بودجه در سال‌های مختلف پس از پیروزی انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که کسری بودجه در سال‌های اخیر روند رو به رشدی داشته است. در صورتی که دولت قصد کسب توفیق در زمینه بهبود شرایط اقتصادی کشور - خصوصا در مواجهه با بخش خصوصی - را دارد، بایستی مساله انضباط مالی (به عنوان یکی از ارکان بودجه عملیاتی) را بیش از پیش در دستور کار خود قرار دهد تا بدینوسیله پایبندی خود را نیز به برنامه چهارم توسعه بیش از پیش نشان دهد.

با توجه به آغاز پروژه‌های عمرانی جدید در استان‌های مختلف کشور و با توجه به این که اتمام این طرح‌ها و پروژه‌ها نیاز به تامین مالی مجدد سالانه دارد، به نظر می‌رسد که در عمل انقباضی شدن بودجه پیشنهادی سال ۱۳۸۷ امری دشوار باشد.