

پیرامون حوزه‌های اصلی وظایف دولت و
عدم تعادل‌های ساختاری در لایحه بودجه ۷۴

■ لایحه بودجه ۷۴؛ بازنگاری با الگوی جدید

کار: دپارتمان بررسی‌های اقتصادی - گروه بودجه

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

پیش‌نوشتار

با مراجعه به تاریخ و پیشینه بودجه‌ریزی در جهان امروز مشخص می‌شود که بودجه‌ریزی در نگرش سنتی، وسیله و ابزاری بود که قوه مقننه (که اساساً ناشی از اعمال حق رأی مردم بود) از طریق آن به کنترل قوه اجراییه (که اساساً ناشی از اعمال حق اشرافیت سنتی و قدیمی بود)

می‌پرداخت.

به همراه تکوین و رشد نظام‌های نوین سیاسی در دنیای صنعتی به تدریج، حکومت‌های خودکامه سنتی حذف گردیدند و قوه مقننه با تکیه بر آرای عمومی به عنوان تصمیم‌گیرنده اصلی در نظام‌های سیاسی جدید، تجلی کرد. این تحول عملاً به حل و فصل نسبی اختلافات موجود بین قوای

به یک نظام پیشرفته طبقه‌بندی برنامه‌ای - عملیاتی مبدل شده تا به این وسیله بتواند زمینه‌های ارزیابی، کنترل و تصحیح سیاست‌گذاریهای اقتصادی - اجتماعی را فراهم آورد.

۳- بودجه و بودجه‌ریزی در عمل، نظامی سازگار با نظام محاسبات ملی است تا امکان «مدلسازیهای اقتصادی» و تشخیص آثار متغیرهای بودجه‌ای بر متغیرهای کلان اقتصادی یا آثار متغیرهای کلان اقتصادی بر بودجه فراهم گردد.

ملاحظه می‌گردد که «بودجه و ساختار بودجه‌ای» در نظامهای نوین سیاسی - اقتصادی - اجتماعی جهان معاصر، مجموعه‌ای پیچیده و تفصیلی از هدفها، اصول و ضوابط، مقررات و رویه‌های اجرایی و طبقه‌بندی در صورت‌های از پیش سنجیده و تدوین شده است که سازمان و تشکیلات اداری مربوط را نیز دربر می‌گیرد. تحولات یاد شده در کشورهای صنعتی، همانگونه که اشاره شد، همراه و همگام با تحولات در نظامهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اتفاق افتاده است. توجه به این همراهی و همگامی ماهوی نشان می‌دهد که نباید انتظار داشت تحولات بودجه و ساختار بودجه‌ای کشورهای کمتر توسعه یافته و گذرای دنیای معاصر، همانند تحولات کشورهای صنعتی باشد.

در کشورهای کمتر توسعه یافته، ساختار بودجه‌ای نیز همانند سایر ساختارها دچار نوعی «التقاط» در مبانی و وضعیتهای سنتی قدیم و مبانی و وضعیتهای عصر جدید

مختلف حکومتی (قوة مقننه، قوة قضاییه و قوة اجراییه) نیز انجامید. در بطن و همراه با آن، بودجه و ساختار بودجه‌ای حکومتها نیز متحول شد و در شرایط سیاسی جدید، علاوه بر نقش سنتی خود، نقشهای تازه‌ای را نیز بر عهده گرفت. در این جهت است که بسودجه در دنیای جدید، دارای نقشهای متعددی شده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- وسیله و ابزار اعمال نظارت قوه مقننه بر قوه اجراییه

۲- وسیله و ابزار تعیین حدود سالانه وظایفی که انجام مستمر آن از راه قانون و به نحو کلی برای قوه اجراییه تعیین شده است.

۳- وسیله و ابزار اصلی برنامه‌ریزی تفصیلی و اجرایی

۴- وسیله و ابزار سیاستگذاری اقتصادی - اجتماعی حکومت

۵- وسیله و ابزار تشخیص وجه مالی فعالیت‌های دولتی

مشخص است که ساختار بودجه‌ای نوین در هر کشور برای آنکه بتواند جوابگوی هدفهای یاد شده باشد، تحولات وسیعی «نسبت به ساختار سنتی» پشت سر نهاده است که از آن جمله:

۱- بودجه و بودجه‌ریزی در عمل به فرآیند اطلاعاتی و مالی جامعی تبدیل گردیده تا بدین وسیله بتواند اطلاعات لازم برای ارزیابی، کنترل و تصحیح تصمیم‌گیریهای مالی دولت را فراهم آورد.

۲- بودجه و بودجه‌ریزی در عمل

عملیاتی فعالیتهای دولتی باشد، وسیله و ابزاری است که نمایانگر مالی «کژیها» و «کاستیهای» ساختار اداری - تشکیلاتی بخش عمومی است. این نکته بدان معنی است که باید از این وسیله و ابزار در حد و در چارچوب توان ویژه آن انتظار داشت و باید این را در جای خود مورد استفاده قرار داد. به عبارت دیگر انتظار استفاده معقول و مناسب در زمینه سیاستگذاریهای اقتصادی - اجتماعی از وسیله و ابزاری که اساساً دارای چنین توانی نیست ماهیتاً انتظاری غیر عقلایی و نهایتاً مایوس کننده خواهد بود. حال آنکه می توان از ساختار بودجه ای معمول در این کشورها نیز به نحو بسیار مؤثر و شایسته ای در جهت شناخت مشکلات تشکیلات اداری - مالی استفاده کرد و با استفاده از این شناخت به بازسازی و اصلاح ساختار مدیریت عمومی جامعه پرداخت.

بحث اول: مشخصه های اساسی

ساختار بودجه ای در ایران

بودجه و ساختار بودجه ای ایران به تبع کندی فرآیند توسعه جامعه، طی دهه های گذشته، الزاماً دارای ویژگیهای اساسی یاد شده است. به علاوه باید توجه داشت که ویژگیهای تاریخی، اقلیمی و جغرافیایی سیاسی کشور نیز سبب شده که ساختار بودجه ای جامعه ما علاوه بر اصول کلی حاکم بر بودجه های جوامع کمتر توسعه یافته، دارای ویژگیهای دیگری باشد که از آن

است. در این جهت است که بودجه و بودجه ریزی در اکثر این کشورها به درجات مختلف با «بحرانها و ناسازگاریهای» ساختاری مواجه است. به عبارت دیگر عواملی همچون لاینحل ماندن مشکلات ساختاری سیاسی (تضاد بین حکومتهای سنتی و سایر اشکال جدید حکومت)، عقب ماندگی ساختار اقتصادی، انفجار جمعیتی، ضرورت های بازسازی و نوسازی ابعاد مختلف زندگی، وابستگی شدید اقتصادی به دنیای صنعتی، فرآیندهای استعماری و استثماری موجود در بطن نظام اقتصادی جهانی باعث گردیده است که نظامهای بودجه ای در اکثر کشورهای کمتر توسعه یافته با ویژگیهای مهم زیر همراه شود:

۱ - فقدان توان ایفای نقشها و وظایف

مطرح شده در بندهای بالا

۲ - اختلاط ویژگیهای قدیم و جدید

در ساختار موجود بودجه ای یا

در مجموعه های ناسازگار و بحران زا.

۳ - از دست رفتن یا محدودیت بسیار

شدید توان سیاستگذاریهای اجرایی.

۴ - درهم ریختگی های قابل توجه در

ابعاد حقوقی، اطلاعاتی و تشکیلاتی.

به این سبب است که ساختارهای

بودجه ای کشورهای در حال توسعه دنیای

کنونی بیش از آنکه وسیله و ابزار

سیاستگذاری اقتصادی - اجتماعی یا

وسیله ای برای ارزیابی کارآیی مالی -

جمله باید بر نکات زیر تأکید کرد:

۱- نظام مالی قدیمی (داخل و خرج مستقر) کشور مستقیماً از طبیعت ویژه حکام و حکومت‌های وقت و به عبور نامستقیم از تسلسل فرهنگی تشیع بر افشار عمده مردم به شدت تأثیر پذیرفته است که مهمترین نتیجه آن عبارت از «بحران مستمریت» در نظام سیاسی داخلی بوده است. بحران مشروعیتی که در دوران پیش از انقلاب اسلامی ریشه در «شویت» تاریخی حکومت و جدایی دین از سیاست داشته است.

۲- جدایی سنتی حکومت از مردم و به تبع آن فقدان ارتباط ارگانیک وجه مالی دولت با اقتصاد داخلی در شرایط برخواستن نمدار صنعتی مدرن با ایران باعث گردیده است که:

۱- جدایی حکومت و اقتصاد منجر نشود کرد
- اقتباس اساسات اصلاحی در زمینه بودجه‌ریزی، بیشتر به صورت پیروان اجزای سازمان‌ها برگرفته از خارج از بیکره و اجتماع به مجموعه جامعه انجام شود و لذا جامعه، این اصلاحات را دفع یا قلب ماهیت کند.

۲- نتیجه فعل و انفعالات بادشده این بوده است که نظام بودجه‌ای کشور نظامی باشد در ظاهر مدرن و در ماهیت و محتوا، آمیزه‌ای از رویه‌های قدیم و جدید که قلب ماهیت شده است. آمیزه مورد بحث، ستاسفانه در عمل، بیشتر منعکس کننده نکات منفی هر دو نظام (نظام سنتی و نظام نوین) بوده و کمتر دارای توان ارزیه نقاط قدرت این

ساختارهاست. به عنوان مثال می‌توان اشاره کرد که عملاً در نظام بودجه‌ریزی کشور، مشکلات وسیع مربوط به بوروکراسی و پیچیدگی مقرراتی (از نظام نوین)، تخصیص منابع براساس قدرت سیاسی، دلخواه بودن در اجرا و غیرقابل کنترل بودن (از نظام قدیم) در کنار یکدیگر به ظهور رسند.

۴- تحولات اقتصادی مرتبط با ایران و منطقه خاورمیانه در صحنه بین‌المللی نیز به شدت بر تقویت این روند مؤثر بوده است. به عنوان مثال می‌توان سیر تغییر درآمدهای نفتی و سهم این درآمدها در تأمین بودجه کشور را در نظر گرفت. جالب اینکه در شرایط ادواری بحران در درآمدهای نفتی کشور، دولت‌ها براساس جایگاه ویژه خود در ساختار روابط بین‌المللی، کاهش درآمدهای بودجه‌ای ناشی از بحران نفتی را توسط یکی از طرق تأمین اعتبار از خارج، توسل به سیاست کسب بودجه و انتشار اسکناس یا تلفیقی از این دو روش جبران کرده‌اند. لذا حتی بحرانهای ادواری نفتی نیز نتوانسته است شکاف و جدایی دولت - اقتصاد ملی و بحران مشروعیت را براساس رویه‌های سنجیده و نهادی شده محدود سازد. این نکته را به صورت زیر نیز می‌توان بیان کرد:

- برآیند نیروهای داخلی و بین‌المللی باعث گردیده که نقش، اهمیت و حجم دولت در ایران طی دهه‌های گذشته به طور مداوم و فارغ از تحولات اقتصاد ملی کشور در حال گسترش باشد.

- نظام مالی حکومت، نقش تأمین مالی

فعالیت دستگاه چگونه محاسبه و منظور شود؟

دقت داشته باشیم که در شرایط انبساطی معمولاً بودجه‌های دستگاههای اجرایی با گشاده‌دستی تدوین می‌گردد و لذا هر گشایش مالی به صورت خود به خود گسترش دستگاهها را بدنبال دارد. در عین حال اصل ضرورت استمرار و حفظ دستگاه باعث می‌شود که در شرایط تنگناهای مالی نیز دستگاه از نظر پرسنل و تا حدودی از نظر سایر هزینه‌ها دچار مزیقه نگردد. حتی در صورت شدت بحران مالی که عمده‌تاً هزینه‌های وابسته به پرسنل کاهش می‌یابد دستگاه اجرایی آماده جهش هزینه‌ای و حجمی برای مرحله بعدی گشایش مالی باقی می‌ماند.

ب - به محض اتمام هسر پروژه سرمایه‌گذاری دولتی (مثلاً یک بیمارستان) این پروژه بلافاصله و بدون بررسی آثار مالی و مدیریتی مربوط به فعالیتهای جاری و عادی دولت وارد می‌گردد و هزینه‌های جاری آن باید ضرورتاً از جایی تامین شود. بدیهی است که این گونه عملیات نیز روند گسترش حجم دولت را سرعت می‌بخشد.

ج - بودجه‌ریزی کشور دارای ماهیت «نقدی و غیرتعهدی» است. به عبارت دیگر، این مسأله که هر بودجه تدوین شده چه تعهداتی را برای سالهای آینده ایجاد می‌کند مورد عنایت نیست. آنچه در روش فعلی تدوین بودجه دارای اهمیت است تامین

این «گسترش مداوم حجم و ابعاد دولت» را برعهده داشته و عملکرد آن به قرار زیر بوده است:

- دریافت حداکثر ممکن منابع از مازاد اقتصاد داخلی با هدف اساسی تامین مالی دولت و نه بااهداف نوین مورد نظر در تئوری و عمل اقتصادی در نظامهای نوین اجتماعی دنیای معاصر.

- تکیه فزاینده بر تامین درآمد دولت از طریق فروش ثروت ملی (نفت و سایر معادن).

- حل بحرانهای مالی ادواری با توسل به نشر اسکناس یا با توسل به استقراض از خارج یا با تلفیقی از هر دو روش.

نتیجه آنکه ساختار بودجه‌ای فعلی کشور در چارچوب موارد مطرح شده تحت تابعیت اصول زیر درآمده که به تدریج و به صورت نهادی بر تدوین بودجه‌های سالانه کشور حاکم شده است:

الف - اصل اساسی در تدوین بودجه کشور عبارت است از ضرورت استمرار حیات دستگاههای اجرایی. لذا معمولاً تدوین بودجه دستگاهها براین اساس صورت می‌گیرد که:

- مجموع هزینه‌های پرسنلی دستگاه که به صورت اصل باید تامین شود در سال بودجه‌ای چه مقدار خواهد بود؟

- هزینه‌های وابسته به پرسنل، کدام است؟

- هزینه‌های اضافی ناشی از گسترش

مالی نقدی دستگاه در سال بودجه‌ای به‌عنوان یک اصل است. زیرا آثار و پیامدهای آتی تعهدات کنونی در زمانها و مقاطع بعدی به نحوی حل و فصل خواهد شد.

د - بدیهی است که در این شرایط حساب سرمایه و سایر حسابهای ذیربط مانند حساب دارایی‌های دولت و حساب استهلاکات در بودجه، مورد عنایت قرار نخواهد گرفت.

ه - جداسازی حقوقی، سازمانی، مدیریتی و مالی حوزه‌های مشخص و قابل تمیز فعالیت‌های دولتی که در بودجه، کمتر مورد توجه فنی - علمی قرار می‌گیرد به عبارت دیگر و به عنوان مثال، سؤالاتی از این قبیل که وزارتخانه چیست و چه تفاوتی با سازمان یا مؤسسه وابسته به دولت دارد اساساً مطرح نمی‌گردد. حتی آنگاه که چنین سؤالاتی نیز مطرح شود نهایتاً به این جواب قناعت می‌شود که وزارتخانه، مؤسسه یا سازمان، مجموعه‌هایی هستند که تحت این نامها توسط قانونگذار شناخته شده باشند و هدف نانوشته نظام بودجه‌ای، استمرار فعالیتهاست و مهم نیست که چگونه فعالیتی با چه ضوابطی در چگونه تشکیلاتی و... بدیهی است که در این شرایط، سؤالات اساسی‌تر ذیل اصلاً محلی برای طرح در نظام بودجه‌ریزی کشور پیدا نمی‌کند:

۱ - امور حاکمیت دولت که مستلزم تدوین بودجه عمومی و عادی است کدام است و چرا؟

۲ - امور باز توزیعی درآمدها که مستلزم

تدوین بودجه باز توزیعی و تامین اجتماعی دولت است مشتمل بر چه مواردی است؟
۳- امور توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور که مستلزم تدوین بودجه برنامه است در چه محدوده‌ای است؟

۴- امور تصدیهای دولتی که مستلزم تدوین بودجه شرکتهای دولتی است مشتمل بر چه فعالیتها و خدماتی است؟

۵- چه بخشی از خدمات دولتی تحت عنوان خدمات خاص و ویژه طبقه‌بندی می‌شود و چرا؟ مثلاً دولت کدام خدمت را که ویژه گروههای خاص اجتماعی است برعهده می‌گیرد؟

۶- درآمدهایی که توسط دولت وصول می‌شود دارای کدامیک از ماهیت‌های زیر است:

- درآمدهایی که از فعالیت‌های روزمره اقتصادی جامعه وصول می‌گردد و جنبه استمرار و تداوم دارد (مانند بخشی از درآمدهای مالیاتی) و هدف عمده از وصول آن، تامین مالی امور عمومی حاکمیت جامعه است.

- درآمدهایی که ناشی از فروش ثروت و سرمایه جامعه است و علی‌الاصول نباید مصرف امور عادی و جاری گردد. این چنین درآمدهایی باید اساساً به سرمایه‌های فعالی مسدود گردد و نقش لازم را در پویایی اقتصادی جامعه به عهده گیرد.

- درآمدهایی که از طبقات و گروههای غنی‌تر جامعه به این منظور دریافت می‌گردد که معطوف کمک به طبقات و گروههای فقیرتر گردد و به این صورت در امر باز

گزارش ویژه

مجاز نیست و اگر هست تا چه حد؟ کدام مدل اقتصادی باید برای جواب به این سؤال تهیه و به کار گرفته شود؟

- آیا می‌توان در بودجه بازار تورمی دارای کسری یا مازاد بود؟ یا این بودجه باید مابیناً همیشه در حال تعادل باشد؟

۸- اختار تشکیلاتی دولت در تریک از حوزه‌های بودجه‌ای مطرح شده نباید دارای کدام ویژگی باشد؟ مثلاً:

- بودجه - حاکمیت (عادی) مشمول بر مسواری است که علی‌الاصول تداوم و استمرار دارد. معمولاً برای انجام این امور باید «وزارتخانه» تأسیس گردد که سازمانی دائمی و مستمر است.

- بودجه برنامه یا «امور توسعه‌ای» اصولاً مقوله‌ای «موقت» است نه به این معنی که ظرف مدت کوتاهی تمام شدنی است بلکه اساساً کار دائم و همیشگی نیست. به عنوان مثال امور توسعه، مشتمل بر فعالیت در یک دوران گذر برای تغییر شبکه مهار آبهای طبیعی از وضعیت سنتی و قدیمی به وضعیت جدید است. ولی اینکار به معنی این نیست که دولت‌ها باید همیشه مشغول سدسازی و سرمایه‌گذاری در کانال‌کشی جدید... باشند. این فعالیتها در مقطعی پایان می‌یابد و از آن زمان به بعد نگهداری این شبکه‌ها مسأله اساسی می‌شود. به هر حال این، اموری «موقتی» است، لذا علی‌الاصول برای انجام این امور نباید وزارتخانه داشت و پرسنل دائم استخدام کرد.

توزیع مواهب اقتصادی جامعه موثر باشد.

- درآمدهایی مانند حقوق و عوارض گمرکی به چه دلیل اخذ می‌گردد و باید منطقاً مصروف چه زمینه‌هایی گردد. آیا دولت حقوق و عوارض گمرکی را به دلایل حاکمیت دریافت می‌کند؟ در این صورت دولت باید این درآمدها را در بودجه عادی مصرف نماید. ولی اگر این درآمدها را آنگونه که منطق اقتصادی حکم می‌کند به منظور حمایت از صنایع نوپای جامعه و به صورت موقت برای زمانی محدود دریافت می‌دارد، آنگاه آیا می‌توان این درآمدها را صرف بودجه عادی کشور کرد؟ یا در این شرایط باید درآمدهای - اصله در بودجه برنامه مصروف زیربناسازیهای لازم گردد و به این صورت امکان محدود شدن حقوق و عوارض گمرکی در آتیه و همراه با رقابتی شدن فعالیتهای اقتصادی را فراهم سازد؟

۷- وجوه کسری یا مازاد در کدامیک از بودجه‌ها مجاز است و چرا؟ مثلاً:

- آیا وجود کسری مداوم در بودجه عادی باعث تضعیف مبانی اقتصادی و فقیر شدن جامعه نمی‌گردد؟ به عبارت دیگر آیا نباید جامعه بتواند در امور عمومی و عادی خود که مشمول بودجه حاکمیت است منابع مالی لازم را از فعالیتها و کارکرد روزمره و نه از فروش ثروت‌های کشور فراهم کند؟

- آیا وجود کسری در بودجه برنامه که مشتمل بر امور توسعه‌ای کشور می‌شود

۹- نوع قوانین و مقررات حاکم بر هر حوزه مدیریتی دولت (حوزه‌های بودجه‌ای مطرح شده) چگونه است؟ آیا از نظر حقوقی، قوانین معضوف به حفظ نظم و امنیت با مقررات معضوف به آرایه سوبسید ماهیتاً یکسان است؟

۱- اساس رابطه قوه مقننه و قوه مجریه در بودجه‌ریزی ایران بر محور اصل سنتی کنترل دولت و صحت عملکرد مالی مجریان استوار است. لذا، حوزه‌های تصمیم‌گیری در ساختار بودجه‌ای کشور براساس رابطه قدرت بین قوه مقننه و قوه مجریه در تغییر دائم است. به عبارت دیگر حوزه سیاستگذاری اصولی (استراتژیک) و نظارت که معمولاً مختص قوه مقننه است با حوزه مدیریت و اجرا که معمولاً به قوه مجریه متعلق است در یکدیگر تداخل می‌یابد و طیف وسیعی از ابهام در این زمینه را فراهم می‌آورد. در نتیجه، آنگاه که قوه مقننه قدرت بیشتری دارد، می‌کوشد تا بخش وسیعی از اختیارات قوه مجریه را به درون حوزه تصمیم‌گیری مجلس بکشاند و آنگاه که قوه مجریه قوی‌تر است، سعی می‌کند تا محدودیت وسیعی را در حوزه سیاستگذاری اصولی و نظارت بر مجلس تحمیل سازد.

در این زمینه و برای روشن شدن مسأله می‌توان نظام بودجه‌ریزی را به شکل هرمی از تصمیمات، سیاستها و عملیات اجرایی تصور کرد که موارد استراتژیک در رأس هرم و موارد اجرایی و فنی در پایه هرم قرار داشته باشد. سند بودجه، مقطعی از این هرم

را شامل می‌شود که براساس آن معمولاً سیاستها و تصمیمات قسمت بالایی این مقطع، مختص قوه مقننه و قسمت پایین این مقطع تا پایه هرم مختص قوه مجریه است. نکات مطرح شده فوق در زمینه تداخل حوزه‌های اقتدار قوه مقننه - مجریه در ایران به این معنی است که مقطع هرم مورد بحث فاقد ثبات نسبی لازم بوده و دارای شکستهایی به سمت پایین و بالا باشد.

بدیهی است که نوسان ناهمگون بخشهایی از سطح مقطع مورد بحث در هرم بودجه (سند بودجه) الزاماً به معنی بروز تزلزل تشکیلاتی - مدیریتی در قوه مجریه و سیاستگذاری - تصمیم‌گیری در قوه مقننه است. این امر باعث می‌گردد که عدم کارایی سنتی مجموعه دستگاههای حکومتی (مقننه، اجرایی،...) تشدید و عملاً گسترش بیشتر حجم دولت را سبب گردد.

ز- ساختار بودجه‌ای کشور به گونه‌ای عمل می‌کند که نظامهای مالی - اجرایی بر اصل «کنترل صحت مالی عملیات در جریان اجرا» استوار باشد. این امر از یک طرف ماهیت کنترلی مسؤولان مالی را بر ماهیت هدایتی آنان حاکم می‌سازد. از طرف دیگر حجم بوروکراسی، فرمهای استاندارد، امضاهای متعدد، تبادل انواع تفاهمنامه‌ها (تخصیص، موافقتنامه،...) را به شدت افزایش می‌دهد. بدیهی است که این هر دو ویژگی باعث می‌گردد رابطه «دستگاه کنترل مالی» با دستگاه مدیریتی - اجرایی در هر واحد سازمانی علی‌الاصول تنش‌زا و التهاب‌آفرین باشد و کارایی محدود اجرایی

بعد حجم عملیات به دلیل مشکلات مالی در این وزارتخانه به ۷۰۰ واحد تقلیل یابد معمولاً از حجم پرسنل موجود و تشکیلات ذیربط کاسته نمی‌شود و ۱۰۰ نفر مورد بحث خود را با حجم عملیات کاهش یافته جدید (۷۰۰) تطبیق می‌دهد. حال فرض کنید دو سال بعد به علت گشایش مالی و یا به هر علت دیگری، حجم سرمایه‌گذاری ثابت این وزارتخانه شدیداً افزایش یابد و به ۱۲۰۰ واحد پولی برسد. اکنون وزارتخانه مورد بحث با فرض تطبیق ۱۰۰ نفر پرسنل برای ۷۰۰ واحد پولی به گسترش حجم پرسنلی - تشکیلاتی عمرانی خود پرداخته و مثلاً حجم این واحد را به ۱۵۰ نفر افزایش می‌دهد و این فرآیند همراه با نوسان ادواری سرمایه‌گذاری ثابت وزارتخانه‌ها تداوم یافته و حجم دستگاه را گسترش می‌دهد.

- در داخل محدوده و سقف تعیین شده بودجه، نگرش دولت به مسأله حاکمیت، ضرورت‌های روابط بین‌المللی کشور، حجم و نوع پروژه‌های نیمه تمام، سرمایه‌گذاریهای دولتی و فشارهای اجتماعی پیش‌بینی شده (تصوری - واقعی)، تعیین‌کننده اولویتها در تخصیص منابع سرمایه‌گذاری است. لذا به ویژه در شرایطی که محدودیت‌های مالی بودجه شدید باشد، عمده ضربه این محدودیت، معطوف به پروژه‌های اصلی زیربنایی و توسعه‌ای کشور می‌گردد.

- دولت همیشه با حجم گسترده‌ای از پروژه‌های سرمایه‌گذاری ثابت مواجه است

دستگاهها را باز هم به سطح نازلتری بکشاند.

ح - ویژگیهای اصلی هزینه‌های سرمایه‌گذاری ثابت که معمولاً و به اشتباه در اصطلاحات بودجه‌ای و برنامه‌ای کشور تحت عنوان بودجه عمرانی شناخته شده در ساختار بودجه‌ای کشور به شرح زیر قابل تلخیص است:

- حجم کل عملیات سرمایه‌گذاری ثابت همیشه و در نهایت براساس این فرمول تعیین می‌گردد که مازاد منابع مالی قابل دسترسی دولت نسبت به هزینه‌های مستمر فعالیت‌های جاری چه مقدار است؟ این «مازاد»، سقف عملیات سرمایه‌گذاری ثابت سالانه پیشنهادی و مصوب در ساختار بودجه‌ای کشور را تعیین می‌کند.

- وزارتخانه‌های مختلف کشور که دستگاههای دائمی اجرایی هستند مسؤول اجرای سرمایه‌گذاریهای ثابتند این نکته به این معناست که هر وزارتخانه حداقل دارای یک حوزه مدیریت عمرانی با حجم پرسنلی، تأسیساتی و ابزاری باشد که براساس «بهترین» سال بودجه‌ای تعیین شده و مداوماً و بدون ضرورت واقعی رو به گسترش باشد. برای روشن شدن مسأله فرض کنید حجم بودجه سرمایه‌گذاری ثابت یک وزارتخانه در یک سال ۱۰۰۰ واحد پولی باشد و برای اجرای این حجم از عملیات، وزارتخانه مزبور تشکیلاتی تا ۱۰۰ پرسنل به وجود بیاورد. حال اگر سال

که تناسبی با توان و ظرفیت اجرایی، مدیریتی، سازمانی و مالی حکومت و جامعه ندارد.

- اشتغال زایی فعالیتهای سرمایه گذاری ثابت دولت الزاماً و به طور ناخواسته و برنامه ریزی نشده دستخوش تحولات بودجه سالانه است.

- پروژه های سرمایه گذاری ثابت دولت از یک طرف درگیر صورتهای نوین (مطالعات توجیهی اجتماعی، اقتصادی، فنی و مسالی) است. ولی از طرف دیگر، ویژگیهای از پیش گفته باعث می شود که این مطالعات، حتی در شرایطی که به طور مطلوب نیز صورت گرفته باشد در عمل قلب ماهیت شود و لذا پروژه های مورد بحث به نحو وسیعی خارج از چارچوبهای مطالعات توجیهی اولیه در جریان اجرا قرار گیرد. نتیجه کار، الزاماً درهم ریختگی نظامات اجرایی بودجه های سرمایه گذاری ثابت دولتی است.

دقت در نکات مطرح شده فوق مشخص می سازد که هرچند لایحه پیشنهادی بودجه ۱۳۷۴ کشور در کلیت و مجموعه خود نشان دهنده تعادل کلی مالی است ولی احتمالاً عدم تعادل های ساختاری قابل توجهی در این لایحه نهفته است. به عبارت دیگر، هرچند کل دریافتهای پیش بینی شده در لایحه با کل مخارج و مصارف پیشنهادی در لایحه برابر است اما به احتمال فراوان، عدم تعادل های ساختاری قابل توجهی در هر یک از حوزه های مدیریتی دولت به صورت جداگانه وجود

دارد. برای تشخیص و تخمین حدود کمی این عدم تعادلها می توان از روش زیر استفاده کرد:

- ارقام ارائه شده در لایحه بودجه پیشنهادی را به اجزای ذریبط در حوزه های مختلف فعالیت دولتی تفکیک کرد.

- تفکیک مورد بحث در هر دو زمینه «دریافتهای» و «پرداختیهای» به صورت مستقل و جداگانه صورت گیرد.

- جداول تازه ای براساس تفکیکهای مورد بحث تنظیم شود و براساس اطلاعات این جداول، عدم تعادل های ساختاری مورد اشاره را مشخص کرد.

در عین حال لازم به یادآوری است از آنجا که چنین نگرشی بر تدوین بودجه های کشور، حاکم نبوده است، طبیعتاً نباید انتظار داشت که اطلاعات تفصیلی و جزئی و کاملاً قابل اتکا برای تفکیکهای مورد بحث را بتوان از درون ساختار فعلی بودجه ای کشور بدست آورد. با این همه با تخصیص زمان و حوصله لازم می توان تصاویری نسبتاً قابل قبول از این وضعیت را با تکیه بر اطلاعات تفصیلی درونی ساختار بودجه ای کشور ارائه داد. نتایج تفصیلی حاصل از این کوشش طی گزارشهای جداگانه ای به صورت جداول آماری جدید بودجه ای ارائه گردیده و در دسترس است و خلاصه آنها در جداول پیوست این گزارش آمده است.

این جداول، امکان تازه ای برای تجزیه و تحلیل و شناختی متفاوت از بودجه کشور را فراهم می سازد که نتایج عمده آن در ادامه

(مبالغ به هزار ریال)

جدول شماره (۱): بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه برنامه

پرداختهای دولت				گروه
اختصاصی	سرمایه گذاری	جاری	عنوان	
جمع	۶۰۳۲۰۰۰۰	۶۰۳۲۰۰۰۰	—	۱ برنامه‌ریزی، بودجه، نظارت و ارزیابی
۱۵۱,۳۷۸,۰۰۰	۱۵۱,۳۷۸,۰۰۰	—	—	۲ تبلیغات و رادیو تلویزیون
۱۹۴,۳۸۶,۲۵۰	۱۹۴,۳۸۶,۲۵۰	—	—	۳ محیط زیست
۱,۰۱۶,۹۲۲,۲۵۰	۱,۰۱۶,۹۲۲,۲۵۰	—	—	۴ امور آرایه‌های اجتماعی و حفظ نظم
۱,۵۱۵,۵۶۶,۰۰۰	۱,۵۱۵,۵۶۶,۰۰۰	—	—	۵ امور آموزش و فرهنگ
۵۳۹,۷۰۱,۰۰۰	۵۳۹,۷۰۱,۰۰۰	—	—	۶ امور بهداشت، درمان و تغذیه
۵۰,۱۱۵,۸۷۴,۸۰۰	۵۰,۱۱۵,۸۷۴,۸۰۰	—	—	۷ امور انرژی
۱,۸۲۴,۴۷۸,۲۵۰	۱,۸۲۴,۴۷۸,۲۵۰	—	—	۸ امور کشاورزی و دامپروری
۳۸۵,۷۶۶,۰۰۰	۳۸۵,۷۶۶,۰۰۰	—	—	۹ امور صنایع و معادن
۱,۶۸۸,۰۳۱,۲۵۰	۱,۶۸۸,۰۳۱,۲۵۰	—	—	۱۰ امور ارتباطات و معنایات
۹۴,۰۷۰,۲۰۰	۹۴,۰۷۰,۲۰۰	—	—	۱۱ امور بازرگانی و گمرکات
۲۶۸,۷۳۰,۰۰۰	۲۶۸,۷۳۰,۰۰۰	—	—	۱۲ امور کار و رفاه اجتماعی
۴۵,۳۶۳,۹۰۰	۴۵,۳۶۳,۹۰۰	—	—	۱۳ متفرقه
جمع	۱۳۲,۰۵۴,۹۷۰,۰۰۰	۱۳۲,۰۵۴,۹۷۰,۰۰۰	—	جمع

(مبالغ به هزار ریال)

جدول شماره (۲): بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه سوزانه و حسابهای مالی

پرداختهای دولت		گروه
اختصاصی	سرمایه گذاری	
جمع	۶,۶۳۰,۰۰۰	۱
۲,۸۵۴,۴۶۳,۰۰۰	۵۷,۲۳۰,۰۰۰	۲
۲,۸۶۱,۰۹۳,۰۰۰	۵۷,۲۳۰,۰۰۰	جمع



اسامی به حواله ریالی

جدول شماره (۳) بازنمایی پروژه‌های دولتی در بودجه بازتوزیعی

پروژه‌های دولتی		پروژه‌های دولتی		صنایع		گروه
اجتماعی	سرمایه‌گذاری	اجتماعی	سرمایه‌گذاری	اجتماعی	سرمایه‌گذاری	
۱۱۷۰۴۷۰۰۰۰	—	—	—	۱۱۷۰۲۷۰۰۰۰	—	۱
۵۳۵۰۰۰۰۰۰۰	—	—	—	۵۳۵۰۰۰۰۰۰۰	—	۲
۵۴۹۰۰۰۰۰۰۰	—	—	—	۵۴۹۰۰۰۰۰۰۰	—	۳
۴۹۹۷۹۰۰۰۰۰	—	—	—	۴۵۱۰۰۰۰۰۰۰	—	۴
۳۳۹۱۵۰۰۰۰	—	—	—	۳۳۹۱۳۰۰۰۰۰	—	۵
۱۰۳۹۱۹۹۵۰۰۰	۲۳۵۰۷۰۰۰۰۰	۳۴۹۲۰۰۰۰۰	۸۴۲۰۸۵۰۰۰	—	—	جمع

اسامی به حواله ریالی

جدول شماره (۴) بازنمایی پروژه‌های دولتی در بودجه خدمات خاص

پروژه‌های دولتی		پروژه‌های دولتی		صنایع		گروه
اجتماعی	سرمایه‌گذاری	اجتماعی	سرمایه‌گذاری	اجتماعی	سرمایه‌گذاری	
۹۰۰۰۰۰۰۰	—	—	—	۹۰۰۰۰۰۰۰	—	۱
۹۰۰۰۰۰۰۰	—	—	—	۹۰۰۰۰۰۰۰۰	—	جمع

اسامی به حواله ریالی

جدول شماره (۵) بازنمایی پروژه‌های دولتی در بودجه تصمیم‌های دولتی

پروژه‌های دولتی		پروژه‌های دولتی		صنایع		گروه
اجتماعی	سرمایه‌گذاری	اجتماعی	سرمایه‌گذاری	اجتماعی	سرمایه‌گذاری	
۱۵۰۶۹۷۴۵۰۰	—	—	—	۱۵۰۶۹۷۴۵۰۰	—	۱
۱۷۷۶۸۴۰۰۰	—	—	—	۶۰۰۰۰۰۰۰	—	۲
۱۶۸۴۶۵۸۵۰۰	—	—	—	۱۷۱۶۸۴۰۰۰	—	جمع



بحث دوم: تصویری تازه از لایحه بودجه ۱۳۷۴؛ ویژگیهای اصلی

همانگونه که قبلاً اشاره شد، طبقه‌بندیهای فعلی در ساختار بودجه‌ای کشور هر چند در صورت از طبقه‌بندیهای عملیاتی - برنامه‌ای نسبتاً پیشرفته بین‌المللی اقتباس گردیده است ولی این طبقه‌بندی به علت ناسازگاری با ساز و کار مدیریت عمومی کشور دچار قلب ماهیت شده و از نظر محتوی دارای مشکلات اساسی است. با توجه به این نکته است که برای تجزیه و تحلیل ساختار بودجه‌ای کشور و برای شناخت مشکلات ذیربط و یافتن راه‌حلهای باید الزاماً در ابتدا به طبقه‌بندی تازه‌ای از عملیات بودجه‌ای که دارای مبانی منطقی و سازگار باشد متوسل گردید. آنگاه باید مجموع اطلاعات ارایه شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ را در این قالبهای تازه منظم کرد و نهایتاً براساس شناخته‌های آماری حاصله به تجزیه و تحلیل بودجه و مشکلات آن پرداخت.

در این جهت براساس مبانی نظری موجود و سیر تحول مقولات بودجه‌ای طی دو سده اخیر به نظر می‌رسد که باید در ابتدا ۶ حوزه متمایز از فعالیتهای دولتی را به شرح زیر از یکدیگر بازشناسی کرد:

- ۱ - امور عمومی و حاکمیت دولت
- ۲ - امور توسعه‌ای (برنامه‌ای) دولت
- ۳ - اعمال تصدیهای دولتی
- ۴ - امور باز توزیعی و حمایتی

گزارش مطرح خواهد شد. در عین حال با تأکید بر نتایج ارایه شده در این جداول می‌توان عدم تعادل‌های ساختاری بودجه‌ای کشور و به عبارت دیگر، عدم تعادل‌های «ناشناخته» در بطن لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور را بازشناسی و مورد بحث و بررسی قرار داد.

جداول بازسازی شده مورد اشاره براساس تعاریف مصطلح فعلی در نظام بودجه‌ای ایران شکل گرفته است. همانگونه که قبلاً توضیح داده شد این «تعاریف» دارای مشکلات فراوان بوده و نیازمند اصلاحات قابل توجه است که طبیعتاً به تغییرات جداول بازسازی شده بودجه خواهد انجامید. متأسفانه مشکلات وسیع ساختاری بودجه‌ای کشور در شرایط حاضر، اطلاعات لازم برای این بازسازی را فراهم نمی‌سازد. با این همه برخی از آنها در انتهای این گزارش با ارایه مثالهایی ملموس مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

در نهایت باید اشاره کرد که تحلیلهای فوق مؤید این نکته است که اصلاح ساختار بودجه‌ای کشور مستلزم اقدامات بسیار وسیع اجرایی در تمامی ابعاد حقوقی، تشکیلاتی، مالی، کنترلی، نظارتی و سیاستگذاری اقتصادی - اجتماعی است. اقداماتی که عملاً مستلزم تنظیم برنامه‌ای مشخص و سنجیده میان مدت است.

۵ - خدمات خاص
۶ - موازنه و حسابهای مالی

الف - امور عمومی و حاکمیت دولت

حوزه امور عمومی، علی‌الاصول مشتمل بر مواردی است که براساس ضرورت‌های اداره امور در هر جامعه و نگرش‌های ایدئولوژیکی حکومتها به صورت اساسی و بنیادی در زمره وظایف دولت تلقی می‌گردد. به عنوان مثال امور دفاعی، امور حفظ نظم و امنیت، امور قانونگذاری و حفاظت از هویت کل جامعه در زمره فعالیت‌هایی است که انجام آنها در تمام جوامع بر عهده دولت است.

دقت داشته باشیم که این امور را نباید با مواردی که تحت عنوان بودجه جاری در ساختار بودجه‌ای فعلی کشور طبقه‌بندی می‌شود یکسان دانست. اصطلاح «جاری» در بودجه کنونی کشور در مقابل اصطلاح «سرمایه‌گذاری ثابت» مطرح می‌گردد که با بودجه عمرانی مترادف انگاشته می‌شود در حالی که در امور حاکمیت دولت، هم دارای بسودجه جاری و هم دارای بودجه سرمایه‌گذاری ثابت هستیم. به عبارت دیگر، در حوزه‌های امور عادی، دولت‌ها از یک طرف موظف به ساختن و ایجاد پادگانها (سرمایه‌گذاری ثابت) و از طرف دیگر، مجبور به اداره آنها (هزینه جاری) هستند. یا مثال دیگر اینکه دولت‌ها در انجام امور عادی مدیریتی جامعه از یک طرف مجبور به ایجاد ساختمانهای اداری (سرمایه‌گذاری ثابت) و از طرف دیگر مجبور به بهره‌برداری از آنها

(هزینه جاری) هستند. لذا ملاحظه می‌گردد که بودجه امور عادی حکومتی از بودجه جاری مصطلح، متفاوت است. در عین حال، نباید حوزه امور عادی و حاکمیت دولت را با بخش امور عمومی در ساختار کنونی بودجه‌ای کشور یکسان دانست. چرا که از یک طرف، امور دفاعی، بخش اساسی و عمده‌ای از امور عادی حکومتی است هرچند که این بخش در زمره امور عمومی بودجه فعلی کشور نباشد. علاوه بر آن، تمام اموری کسه دولت تحت پوشش وزارتخانه‌های مختلف در «اعمال مدیریت و هدایت» صورت می‌دهد نیز جزئی از امور عادی حکومتی به شمار می‌آید. در حالی که این عملیات در ساختار فعلی بودجه‌ای کشور در امور مختلف عمومی اجتماعی یا اقتصادی پراکنده گردیده است. مثلاً در این زمینه باید توجه داشت که «اعمال مدیریت» دولتی بر امور صنعتی و معدنی یا در امور آب و انرژی کشور از جمله امور عادی حکومتی است و بودجه آن باید در ضمن «بودجه عادی» طبقه‌بندی شود. حال آنکه در ساختار فعلی بودجه‌ای کشور این فعالیتها تحت عنوان امور اقتصادی طبقه‌بندی می‌شود. مثال دیگر اینکه «اعمال مدیریت» دولتی بر امور آموزشی یا امور بهداشتی و درمانی کشور از جمله امور عمومی و حکومتی است و بودجه‌های ذریبط باید در زمره بودجه عادی دولت طبقه‌بندی شود. حال آنکه این امور در ساختار فعلی بودجه‌ای کشور تحت عنوان امور اجتماعی طبقه‌بندی می‌شود.

جدول شماره (۶): بازتابی بودجه عمومی دولت در لایحه سال ۱۳۷۴

(مبالغ به هزار ریال)

درصد*	مازاد (کسری)		پرداختها	دریافتها	درصد پرداختها	عنوان	ردیف
	مقدار	مقدار					
۳۳	(۵۳۶,۳۶۱,۱۷۶)	۱۶۱,۰۰۳,۱۹۵	۱۰,۷۴۳,۷۷۰,۷۷۷	۳۶	بودجه عمومی	۱	
۹۴	۱۳,۳۷۹,۹۵۰,۸۹۱	۱,۲۰۲,۰۴۷,۰۰۰	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱	۲۹	بودجه برنامه	۲	
۹۱	(۳,۰۸۵,۱۰۰,۰۰۰)	۱۱,۳۱۱,۹۸۵,۰۰۰	۸,۲۲۶,۸۸۵,۰۰۰	۲۵	بودجه بازگزی	۳	
۹۱	(۱,۵۳۳,۶۴۸,۲۱۵)	۱,۶۸۳,۶۸۵,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰,۲۸۵	۲	بودجه تسهیلات دولتی	۴	
۱۰۰	(۹,۰۰۰,۰۰۰)	۹,۰۰۰,۰۰۰	—	—	بودجه خدمات خاص	۵	
۸۳	۳,۳۹۳,۰۴۱,۵۰۰	۲,۸۳۰,۰۰۰,۰۰۰	۴۶,۱۱۵,۱۵۰	۵	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۶	
۰	—	۴۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳	۴۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳	۱۰۰	جمع کل		

* درصد مازاد (کسری) نسبت به کل پرداختها در بودجه مرتبط محاسبه شده است.

جدول شماره (۷): بازتابی بودجه عمومی دولت در لایحه سال ۱۳۷۴ (مبالغ به هزار ریال)

ردیف	عنوان	عمومی	اختصاصی	جمع
۱	بودجه عمومی	۹,۳۳۴,۰۰۵,۳۳۴	۱,۴۰۹,۱۶۵,۴۵۳	۱۰,۷۴۳,۷۷۰,۷۷۷
۲	بودجه برنامه	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱	—	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱
۳	بودجه بازگزی	۵,۸۷۶,۰۸۵,۰۰۰	۲,۳۵۰,۸۰۰,۰۰۰	۸,۲۲۶,۸۸۵,۰۰۰
۴	بودجه تسهیلات دولتی	۱۵۲,۰۱۰,۲۸۵	—	۱۵۲,۰۱۰,۲۸۵
۵	بودجه خدمات خاص	—	—	—
۶	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۴۶,۱۱۵,۱۵۰	—	۴۶,۱۱۵,۱۵۰
	جمع	۲۱,۴۱۵,۷۰۰,۰۰۰	۳,۷۶۰,۵۶۵,۴۵۳	۲۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳

ب- امور توسعه‌ای (برنامه‌ای)

جمله دولت ما به نحو بسیار گسترده‌ای در این امور دخالت می‌کند. پرداخت سوبسید، دریافت مالیات از کالاهای لوکس، دریافت درآمدهای مربوط به تأمین اجتماعی، فراهم آوردن شبکه‌های بازنشستگی، مشارکت در تأمین بیمه بیکاری، بیمه حوادث، بیمه پیری، بیمه سرپرستی و بیمه درمانی از جمله این نوع فعالیت‌های دولتی بوده و بدیهی است که از نظر طبقه‌بندی بودجه‌ای باید این امور نیز در سرفصلی جداگانه طبقه‌بندی و بررسی شود.

د- امور تصدی‌های دولتی

همه دولتها هرچند به علل متفاوت، درگیر انجام برخی از فعالیتها در قالب شرکت‌های عمدتاً بازرگانی هستند. فعالیت‌های مزبور از نظر «دخالت دولت» در امور جامعه دارای مبانی نظری ویژه‌ای است و براساس نگرش‌های ایدئولوژیک حکومت، می‌تواند دارای ابعادی بسیار گسترده یا محدود باشد. در هر حال طبیعی است که این امور نیز باید در چارچوب بودجه‌ای ویژه‌ای طبقه‌بندی و سازماندهی گردد.

ه- خدمات خاص

تمام دولتها در کشورهای جهان به دلایلی مختلف و در مقاطعی خاص از زمان برای مداخله در اموری که فقط قشری خاص و محدود از جامعه را دربر می‌گیرد احساس ضرورت می‌کنند. در چنین مواردی، بودجه لازم برای این امور با شیوه‌های خاص تأمین و هزینه می‌گردد.

دسته‌ای دیگر از فعالیت‌های دولتی مربوط به امری می‌شود که اساساً معطوف به توسعه در جامعه است. به عنوان نمونه از فعالیت‌هایی مانند ایجاد و گسترش شبکه‌های راه، شبکه‌های مهار منابع طبیعی کشور و شبکه‌های تحقیقاتی می‌توان نام برد. ضمناً در بودجه مربوط به این امور، گسترش و توسعه فعالیت‌های دولت در امور عادی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر مسأله نگهداشت سطح خدمات عادی دولت به طور سالانه در بودجه عادی مورد توجه و بررسی است حال آنکه با توجه به ویژگی‌های تخصصی، حقوقی و تشکیلاتی در دستگاه‌های مسئول امور عادی، نمی‌توان فعالیت‌های توسعه‌ای در زمینه سرمایه‌گذاری ثابت برای همین امور را نیز برعهده دستگاه‌های ذیربط گذارد. بلکه لازم است مبانی فیزیکی توسعه این نوع خدمات نیز در چارچوب حقوقی، تشکیلاتی و تخصصی بودجه برنامه - توسعه فراهم آید و آنگاه تحت ضوابط خاص و در صورت منطقی بودن، این مبانی فیزیکی به بودجه امور عادی انتقال یابد.

ج- امور باز توزیعی و حمایتی

سیر تحول نظام‌های نوین سیاسی - اقتصادی - اجتماعی در جوامع جهان دخالت وسیع دولت در امور باز توزیعی و حمایتی را در همه کشورهای جهان الزامی کرده است. در این جهت که تمام دولتها و از

در اساس، معطوف به ایجاد سرمایه در جامعه است می توان بر اساس ضوابطی از کسری بودجه استفاده کرد. در همین زمینه می توان اشاره کرد که وجود کسری بودجه در امور بازتوزیعی و حمایتی، اساساً خالی از توجیه منطقی و بی معنی است. چرا که در این بودجه در یک مقطع زمانی خاص درآمدهایی را از اقلشاری که توان بیشتر دارند دریافت می کنیم و همین درآمدها را به مصرف کمک به اقشار محروم تر می رسانیم. تفکیک و طبقه بندی مورد نظر دارای آثار وسیعی بر شیوه های اجرایی و عملیات بودجه ای است. مثلاً تصور کنیم که دولت در بودجه برنامه، بیمارستانی را احداث کرده است. اکنون آیا دولت می تواند اداره این بیمارستان را بلافاصله به مجموعه امور عادی خود اضافه و هزینه اداره آنرا در این بودجه منظور کند؟ برای جواب به این سؤال باید در شرایط منطقی، دو مسأله بررسی شود: آیا اداره بیمارستان در زمره امور عادی حکومتی است؟ آیا دریافتیهای بودجه عادی توان اداره بیمارستان مزبور را در زمان حال و آینده دارد یا انتقال این بیمارستان به بودجه عادی منشأ ایجاد کسری بودجه خواهد بود؟ روشن است که فقط در شرایطی دولت می تواند این بیمارستان آماده شده را به مجموعه امور عادی منتقل سازد که جواب به سؤال اول مثبت باشد و در رابطه با سؤال دوم نیز بتوان نشان داد که کسری بودجه ایجاد نخواهد شد. به این صورت ضابطه تازه ای در شیوه های اجرایی امور دولتی حاصل می شود و مثلاً اگر

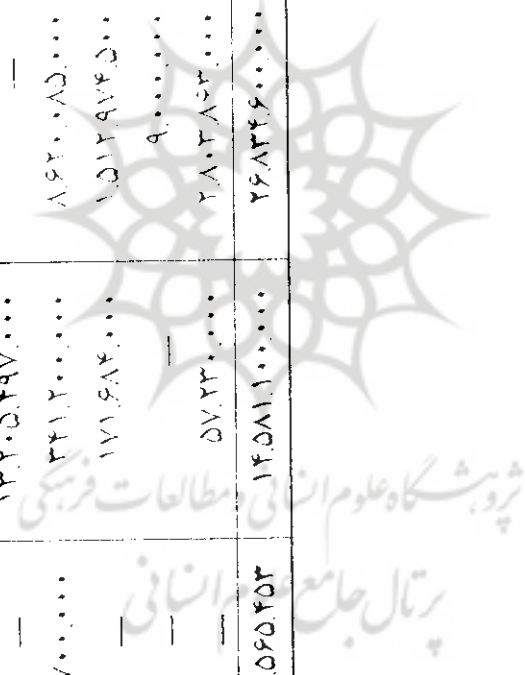
بررسیها نشان دهد که اداره این بیمارستان در بودجه عادی بر اساس ضوابط مورد اشاره ممکن نیست، اکنون دولت الزاماً به تفکر در باره نحوه اداره آن خواهد پرداخت. مثلاً ممکن است بیمارستان را به صورت اجاره به بخش غیردولتی واگذار کند، ممکن است آن را کلاً به بخش غیردولتی بفروشد، به صورت یک شرکت دولتی اداره کند، یا به صورت غیرانتفاعی در مجموعه خدمات خاص خود قرار دهد و هزینه تمام شده خدمات آنرا از مراجعین دریافت دارد.

موارد اشاره شده فقط مربوط به بحث کسری بودجه و امکان انجام عملیات منطقی بودجه ای در چارچوب طبقه بندی تازه مورد طرح است. بدیهی است که موارد فراوان دیگری نیز قابل بحث و بررسی است. مثلاً طبقه بندی مورد بحث دارای آثار علمی مهم در زمینه موازین حقوقی و مقرراتی، در زمینه تشکیلاتی و مدیریتی نیز هست که جهت جلوگیری از اطاله کلام از بحث این موارد احتراز می شود.

پس از مشخص ساختن طبقه بندی امور دولتی در شش حوزه مورد اشاره فوق باید به گروه بندی فعالیت های دولتی در هر یک از این حوزه های اصلی ششگانه پرداخت. به عبارت دیگر پس از تشخیص این نکته که مجموعاً چه تعداد از فعالیت های فعلی دولتی جامعه در امور عادی، قابل طبقه بندی است، باید این فعالیتها را بر اساس «سنخیت» و سازگاری تطبیقی در زیر گروه های مختلف طبقه بندی کرد. برای انجام این کار لازم است که از یک طرف به مطالعه تفصیلی

جدول شماره (۸): بازنمایی خلاصه پرداختهای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ (مبالغ به هزار ریال)

گروه	عنوان	پرداختهای دولت		
		جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری ثابت
۱	بودجه عمومی	۱۶۱۰۴۰۳۱۹۵۳	۱۴۰۹۸۶۵۴۵۳	۸۰۵۴۸۹۰۰۰
۲	بودجه برنامه	۱۳۲۰۵۴۹۷۰۰۰	—	۱۳۲۰۵۴۹۷۰۰۰
۳	بودجه بازتوزیعی	۱۱۳۱۱۹۸۵۰۰۰	۲۳۵۰۷۰۰۰۰۰	۳۴۱۲۰۰۰۰۰
۴	بودجه تصدیقات دولتی	۱۶۸۴۶۵۸۵۰۰	—	۱۷۱۶۸۴۰۰۰
۵	بودجه خدمات خاص	۹۰۰۰۰۰۰۰	—	—
۶	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۲۸۶۱۰۹۳۰۰۰	—	۵۷۲۳۰۰۰۰۰
	جمع کل	۴۵۱۷۶۲۶۵۴۵۳	۳۷۶۰۵۶۵۴۵۳	۱۴۵۸۱۱۰۰۰۰۰



قوانین مصوب پرداخت تا روشن شود که کدام وظیفه دولتی طبق کدام قانون صورت می‌گیرد و قانونگذار با توجه به نحوه قانونگذاری در آن مورد، فعالیت مورد بحث را از جمله کدامیک از امور ششگانه فوق دانسته است. برای اینکار باید سابقه طولانی قانون و قانونگذاری در جامعه از زمانی که همراه با انقلاب مشروطیت، مجلس متکی بر آراء مردم بوجود آمد مورد مطالعه قرار گیرد.

از طرف دیگر برای انجام این طبقه‌بندیها باید به بررسی و مطالعه ساختار طبقه‌بندی عملیاتی - برنامه‌ای بودجه در درون دستگاههای اجرایی پرداخت تا مشخص گردد که قوه اجراییه، کدام فعالیت را از زمره کدامیک از حوزه‌های ششگانه مورد بحث می‌داند. نهایتاً باید نتایج این مطالعات را تلفیق کرد و طبقه‌بندی درون هر یک از بودجه‌ها را بر این اساس بدست آورد. در تحقیقات وسیعی که در گذشته اخیر به منظور اعمال این گروه‌بندی صورت گرفته است ۱۹ گروه عملیاتی در بودجه عادی، ۱۲ گروه فعالیت سرمایه‌گذاری در بودجه برنامه، ۵ گروه فعالیت در بودجه بازتوزیعی و حساسیتی، ۲ گروه عملیاتی در بودجه تصدیقها، و یک ضمیمه فعالیت در بودجه خدمات خاص بدست آمده است. (لازم به تأکید مجدد است که اطلاعات موجود حقوقی، تشکیلاتی، بودجه‌ای و مالی، اجازه تفکیک کامل عملیات دولت و اعمال طبقه‌بندی دقیق آنها براساس ضوابط فوق را در فرصتهای محدود به دست

نمی‌دهد و لذا حاصل تحقیقات مزبور دارای تقریبهای اجتناب‌ناپذیر است).

در این مورد نیز همانند طبقه‌بندی ششگانه قبلی باید تأکید کرد که این گروه‌بندیها صرفاً از روی کنجکاوی علمی یا اطلاعاتی صورت نمی‌گیرد بلکه دارای آثار عملی و اجرایی قابل توجه است. مثلاً طبقه‌بندی ۱۹ گانه مورد بحث در بودجه عادی به این معنی است که دولت در بودجه عادی خود ۱۹ دسته عملیات را برعهده دارد. که هر دسته دارای هماهنگی درونی است. بدیهی است که در صورت صحت این نکته باید هر دسته از عملیات مزبور تحت پوشش مدیریت و تشکیلات واحد اداره شود. دقت در این نکته و توجه به ماهیت فعالیتها در این گروههای نوزده گانه نشان می‌دهد که احتمالاً دولت می‌تواند عملیات اجرایی خود در محدوده امور عمومی و حکومتی را گذشته از حوزه قانونگذاری، هدایت و هماهنگی، تحت پوشش چهارده وزارتخانه و چهار سازمان به شرح زیر اعمال کند. (بدیهی است که همین اطلاع در صورت صحت و پذیرش توسط مسئولان به معنی انجام تغییرات وسیع در ساختار تشکیلاتی دولت و اصلاح این ساختار است) عناوین کلی این واحدها عبارتند از:

- ۱- هدایت، هماهنگی عمومی و قانونگذاری
- ۲- دادگستری و امور قضایی
- ۳- سازمان برنامه‌ریزی، بودجه، نظارت و ارزیابی

جدول شماره (۹): بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه عمومی (مبالغ به هزار ریال)

گروه	عنوان	پرداختهای دولت		
		جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری
۱	هدایت، هماهنگی عمومی و قانونگذاری	۳۱۹,۰۷۰,۰۰۰	—	۷۱,۵۰۰,۰۰۰
۲	دادگستری و امور قضایی	۲۹۱,۷۸۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰	۴۲۸,۹۵۰,۰۰۰
۳	برنامه ریزی، بودجه و نظارت ارزیابی	۵۳,۹۲۶,۰۰۰	—	۹,۵۰۰,۰۰۰
۴	تجلیفات، رادیو و تلویزیون	۳۲۰,۹۷۰,۰۰۰	۳۲,۰۰۰,۰۰۰	۲۸۵,۰۰۰,۰۰۰
۵	محیط زیست	—	—	—
۶	اطلاعات و امنیت	۱۹۷,۳۳۶,۰۰۰	—	۱۲,۰۰۰,۰۰۰
۷	مدیریت امور آرایه‌های اجتماعی و حفظ نظم	۱۹۷,۳۳۶,۰۰۰	—	۱۰۶,۵۰۰,۰۰۰
۸	مدیریت امور خارجی و روابط بین‌المللی	۲۵۲,۴۰۰,۰۰۰	—	۴۱,۰۰۰,۰۰۰
۹	مدیریت امور دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۴,۲۶۵,۲۲۴,۰۰۰	—	۱۲۳,۳۲۴,۰۰۰
۱۰	مدیریت امور تشخیص و وصول درآمدهای دولت	۱۲۱,۳۰۵,۴۵۳	۳۵,۵۴۵,۴۵۳	۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۱	مدیریت امور خزانه‌داری	۳۴,۱۱۰,۰۰۰	—	—
۱۲	مدیریت امور آموزش و فرهنگ	۵,۱۲۷,۶۸۵,۵۰۰	۶۵,۷۵۰,۰۰۰	۳۹,۵۰۰,۰۰۰
۱۳	مدیریت امور بهداشت، درمان و تغذیه	۲,۱۹۵,۶۱۷,۰۰۰	۱,۲۷۶,۰۴۰,۰۰۰	—
۱۴	مدیریت امور انرژی	۱۰,۳۵۴,۰۰۰	—	۷۰۰,۰۰۰
۱۵	مدیریت امور کشاورزی و دامپروری	۲۵۸,۰۶۲,۰۰۰	—	۱۰۶,۱۶۹,۰۰۰
۱۶	مدیریت امور صنایع و معادن	۴۹,۳۲۰,۰۰۰	—	۵۰۰,۰۰۰
۱۷	مدیریت امور ارتباطات و مخابرات	۲۷۷,۱۵۷,۸۰۰	—	۱۵۲,۳۲۷,۰۰۰
۱۸	مدیریت امور بازرگانی و گمرکات	۷۹,۰۳۱,۸۰۰	۳۰۰,۰۰۰	۸,۷۶۹,۰۰۰
۱۹	مدیریت امور کار و رفاه اجتماعی	۱۳۰,۹۵۷,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰
۲۰	متفرقه	۷۷۰,۹۱۷,۶۱۱	—	۴۹,۰۰۰,۰۰۰
	جمع	۱۶۱,۰۴۰,۳۱۹,۵۳	۱۴۰,۹۸۵,۴۵۳	۸۰۰,۴۸۹,۰۰۰
		۱۳۸,۸۶۷,۷۵۰		

دارای «درهم‌ریختگی» قابل توجه از دیدگاه تشکیلاتی و مدیریتی و قانونی است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد که باید برای اصلاح این ساختار، اقدامهای وسیعی را در جهت بازبینی و تصحیح مجموعه وسیع قوانین مربوط به ایجاد وزارتخانه‌ها و سازمانهای فعلی به منظور بازبینی و تصحیح ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و سازمانهای جدید حاصله پس از تغییرات فوق به عمل آورد. نمونه مورد اشاره قبلی (احتمال کفایت ۱۴ وزارتخانه و ۴ سازمان به جای ۲۲ وزارتخانه و سازمانهای متعدد فعلی) از جمله موارد مهمی است که در زمینه اصلاح ساختار بودجه‌ای باید مورد توجه دقیق قرار گیرد.

۲- از نظر حجم پرداختیها و دریافتیها وزن نسبی امور ششگانه مورد توجه بودجه کشور در لایحه بودجه ۱۳۷۴ به شرح جدول شماره (۱۰) است.

۳- دولت در سال ۱۳۷۴ براساس لایحه بودجه به ازای هر نفر ایرانی به طور متوسط ۷۰۵۸۷۵ ریال از طریق بودجه عمومی هزینه خواهد کرد. هزینه مورد بحث برای هر خانوار ۵ نفره به طور متوسط حدوداً معادل ۳/۵۳۰/۰۰۰ ریال (سیصد و پنجاه و سه هزار تومان) خواهد بود. طبیعی است که انجام هزینه قابل توجه مورد بحث (ماهانه حدود ۲۹/۴ هزار تومان به ازای هر خانوار) در جامعه دارای آثار قابل توجهی است. مطالعه توجیه اجتماعی (هزینه - اجتماعی) این چنین حجمی از هزینه از جمله ضرورت‌های اساسی برای درک عمیق‌تر

۴- سازمان تبلیغات و رادیو و تلویزیون

۵- سازمان محیط زیست

۶- سازمان اطلاعات کشور

۷- وزارت امور آرایه‌های اجتماعی و حفظ نظم

۸- وزارت امور خارجی و روابط بین‌المللی

۹- وزارت امور دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح

۱۰- وزارت امور تشخیص و وصول درآمدهای دولت

۱۱- وزارت امور خزانه داری

۱۲- وزارت امور آموزش و فرهنگ

۱۳- وزارت امور بهداشت، درمان و تغذیه

۱۴- وزارت امور انرژی

۱۵- وزارت امور کشاورزی و دامپروری

۱۶- وزارت امور صنایع و معادن

۱۷- وزارت امور ارتباطات و مخابرات

۱۸- وزارت امور بازرگانی و گمرکات

۱۹- وزارت امور کار و رفاه اجتماعی

در زمینه سازماندهی و مدیریت امور سایر بودجه‌های یادشده نیز نکات مشابهی قابل اعمال و برشماری است.

در هر حال طبقه‌بندیهای بودجه‌ای تازه برای لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور براساس موازین فوق و مطالعه تفصیلی قوانین و عملیات بودجه‌ای کشور صورت گرفته و خلاصه نتایج در جدولهای پیوست این گزارش آرایه گردیده است. اطلاعات موجود در این جداول، شناختی تازه از بودجه عمومی را به دست می‌دهد که ذیلاً به نکات مربوط به آن می‌پردازیم:

۱- ساختار بودجه‌ای موجود کشور

گزارش ویژه

حاکمیت) در بطن لایحه بودجه عمومی ۱۳۷۴ درج نگردیده و احتمالاً از طریق بودجه شرکتهای دولتی تأمین می‌شود. به عنوان نمونه:

الف - مدیریت امور انرژی در لایحه بودجه ۷۴ فقط معادل ۱۵۶ ریال سرانه از بودجه عمری مصرف می‌کند که طبیعتاً

ساختار فعالیتهای دولتی و انجام اصلاحات لازم در این زمینه است. ارقام تفصیلی تر این سرانه‌های هزینه به شرح جدول شماره (۱۱) است.

۴- اطلاعات ارزی شده در جداول پیوست این گزارش نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از هزینه‌های امور عادی (اعمال

جدول شماره (۱۰): سهم امور ششگانه در لایحه بودجه ۷۴

گروه	عنوان	سهم درکل پرداختی	سهم درکل دریافتی
۱	بودجه عمومی (عادی)	۳۶ درصد	۲۴ درصد
۲	بودجه برنامه	۲۹ درصد	۵۷ درصد
۳	بودجه باز توزیعی	۲۵ درصد	۱۸ درصد
۴	بودجه تصدیها	۴ درصد	۰ درصد
۵	بودجه خدمات خاص	۰ درصد	۰ درصد
۶	بودجه موازنه حسابهای مالی	۶ درصد	۱ درصد
کل		۱۰۰ درصد	۱۰۰ درصد

جدول شماره (۱۱): دریافتی و پرداختی دولت در بودجه عمومی به ازای هر شهروند ایرانی (هزارریال در سال ۱۳۷۴)

ردیف	عنوان	دریافتی	پرداختی	کسری یا مازاد
۱	بودجه عادی	۱۶۷/۹	۲۵۱/۷	- ۸۳/۸
۲	بودجه برنامه	۳۹۹/۸	۲۰۶/۴	+ ۱۹۳/۴
۳	بودجه باز توزیعی و حمایتی	۱۲۸/۵	۱۷۶/۸	- ۴۸/۳
۴	بودجه تصدیها	۲/۴	۲۶/۳	- ۲۳/۹
۵	بودجه خدمات خاص	-	-	-
۶	بودجه موازنه حسابهای مالی	۷/۳	۴۴/۷	- ۳۴/۷
جمع		۷۰۵/۹	۷۰۵/۹	۰

بسیار ناچیز است و لذا هزینه‌های اصلی در این زمینه از دیدگاه بودجه عمومی «مخفی» است.

ب - مدیریت امور صنایع و معادن در لایحه بودجه ۷۴ فقط معادل ۷۶۵ ریال سرانه از بودجه عمومی مصرف می‌کند که در این جا نیز بخشی از هزینه‌های مربوط از دیدگاه بودجه عمومی «مخفی» است.

۵ - حدود ۸۰ درصد از هزینه‌های بودجه عادی (عمومی) دولت فقط در چهار مورد به شرح جدول شماره (۱۲) مصرف می‌شود.

بدیهی است که با اهمیت حیاتی این امور برای جامعه و مردم نمی‌توان انتظار داشت که تغییرات عمده در این هزینه‌ها در زمانی کوتاه و بدون ایجاد اشکالات اساسی برای مردم قابل اعمال باشد. این نکته بدان معنی است که تغییر ساختار بودجه‌ای -

عملیاتی - مبنای دولت مستلزم فعالیت تدریجی و زمان‌بر است و نباید این مهم را فقط به عنوان گوشه‌ای کوچک از برنامه توسعه کشور تلقی کرد. دقت داشته باشیم که هر برنامه توسعه‌ای نهایتاً باید توسط

همین ماشین اداری دولتی به اجرا گذارده شود و مشکلات ساختاری این ماشین می‌تواند به سادگی همه برنامه توسعه را با توقف کار یا کندی قابل توجه مواجه کند.

۶ - دولت به ازای هر نفر ایرانی در سال ۱۳۷۴ از طریق بودجه عمومی حدوداً معادل ۲۰۶ هزار ریال سرمایه‌گذاری خواهد کرد. بخش عمده این سرمایه‌گذاریها (حدود ۸۴ درصد از کل) در پنج زمینه انرژی، کشاورزی، ارتباطات و مخابرات، آموزش و فرهنگ و حفظ نظم و امنیت صورت می‌گیرد. تفصیل این اطلاعات به شرح جدول شماره (۱۳) است.

۷ - دولت به ازای هر نفر ایرانی در سال ۱۳۷۴ از محل بودجه عمومی خود حدود ۱۷۷ هزار ریال هزینه باز توزیعی و حمایت خواهد داشت. اقلام عمده در این بودجه به شرح جدول شماره (۱۴) است.

۸ - دولت در سال ۱۳۷۴ از محل بودجه عمومی خود به ازای هر شهروند ایرانی (به صورت سرانه) معادل ۲۶۳۲۲ ریال به شرکتهای دولتی کمک خواهد کرد.

جدول شماره (۱۲): مصارف عمده بودجه عمومی در لایحه بودجه ۷۴

آموزش و فرهنگ	۸۰.۱۲۰ ریال سرانه هزینه	۱
دفاع	۶۶.۶۴۴ ریال سرانه هزینه	۲
بهداشت و درمان	۳۴.۳۰۶ ریال سرانه هزینه	۳
حفظ نظم و امنیت	۱۷.۲۵۳ ریال سرانه هزینه	۴
جمع	۱۹۸.۳۷۳ ریال سرانه هزینه (۷۸/۸ درصد از کل)	

جدول شماره (۱۳): سرمایه‌گذاری سرانه دولت از محل بودجه عمومی در سال ۱۳۷۴ (هزار ریال)

ردیف	عنوان	تعداد سرمایه‌گذاری	درصد از کل
۱	امور انرژی	۷۸/۳۷۲	۳۸
۲	امور کشاورزی و دامپروری	۲۸/۵۰۶	۱۴
۳	امور ارتباطات و مخابرات	۲۶/۳۷۵	۱۳
۴	امور آموزش و فرهنگ	۲۳/۶۸۱	۱۱
۵	امور حفظ نظم و امنیت	۱۵/۸۸۹	۸
۶	سایر	۳۳/۵۰۵	۱۶
جمع		۲۰۶/۳۲۸	۱۰۰

جدول شماره (۱۴): هزینه‌های بازتوزیعی و حمایت دولت در لایحه بودجه ۷۴

سوبسید سرانه از کالاهای اساسی و نهاده‌ها	۸۵۷۸۱ ریال	(۴۸ درصد)
امور بیمه و بازنشستگی	۵۱،۴۶۹ ریال	(۲۹ درصد)
بیمه‌های درمانی	۱۸،۲۸۱ ریال	(۱۰ درصد)
مهاجرین جنگ، آزادگان و شهدا	۸،۳۵۹ ریال	(۵ درصد)
سایر	۱۲،۸۶۰ ریال	(۸ درصد)
جمع	۱۷۶،۷۵۰ ریال	(۱۰۰ درصد)

است. اطلاعات ارائه شده در این جدول و جداول بعدی، حاوی نکات مهمی در زمینه ساختار بودجه‌ای و به تبع آن ساختار اداری دولت است. این نکات ذیلاً به طور خلاصه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۱- بودجه عمومی دولت با حدود ۵۳۶۰ میلیارد ریال کسری مواجه است. این حجم از کسری بودجه در مقایسه با دریافتیهای بودجه مزبور معادل ۵۰ درصد و در مقایسه باپرداختیهای این بودجه معادل

۹- دولت در سال ۱۳۷۴ از محل بودجه عمومی به ازای هر شهروند ایرانی حدود ۴۵ هزار ریال مصروف بازپرداخت اصل و بهره وامها و دیون قبلی خود خواهد کرد.

بحث سوم: تصویری تازه از لایحه بودجه ۱۳۷۴: عدم تعادل‌های ساختاری دریافتیها و پرداختیهای دولت در هر یک از بودجه‌های ششگانه مورد بحث به صورت خلاصه در جدول شماره (۱۵) آمده.

جدول شماره (۱۵): خلاصه دریافتها و پرداختهای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴
به تفکیک حوزه‌های فعالیت دولت (میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	دریافتی	پرداختی	کسری یا مازاد		
				مقدار	درصد نسبت به پرداختی	درصد نسبت دریافتی
۱	بودجه عمومی	۱۰۷۴۴	۱۶۱۰۴	- ۵۳۶۰	۳۳	۵۰
۲	بودجه برنامه	۲۵۵۸۵	۱۳۲۰۶	+ ۱۲۳۷۹	۹۴	۴۸
۳	بودجه باز توزیعی	۸۲۲۷	۱۱۳۱۲	- ۳۰۸۵	۲۷	۳۷
۴	بودجه تصدیها	۱۵۲	۱۶۸۵	- ۱۵۳۳	۹۱	۱۰۰۸
۵	بودجه خدمات خاص	-	۹	- ۹	۱۰۰	-
۶	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۴۶۸	۲۸۶۱	- ۲۳۹۳	۸۳	۵۱۱
	جمع	۴۵۱۷۶	۴۵۱۷۶	-	-	-

بودجه‌ای، با توجه به تداوم، استمرار و همیشگی بودن امور حاکمیت، هر نوع کسری در این بودجه الزاماً به معنی تأمین مصرف جاری از محل موجودیهای سرمایه‌ای یا فروش ثروت است و لذا از نظر اقتصادی نمی‌توان هیچگونه توجیهی برای کسری در این بودجه به دست داد. تداوم چنین حجمی از کسری در بودجه حاکمیت به معنی استفاده مداوم از ثروت و سرمایه جامعه در امور جاری و لذا به معنی تضعیف مبانی تولیدی کشور و ایجاد فقر عمومی است.

۲- نظام فعلی بودجه‌ای کشور با توجه به خصیلت «نقدی» و «روزمره» بودن آن هیچگونه اطلاعاتی از تحولات احتمالی آتی در وضعیت دریافتها و پرداختهای

۳۳ درصد است. به عبارت دیگر این کسری در صورت افزایش ۵۰ درصدی دریافتها یا کاهش ۳۳ درصدی پرداختها یا تلفیقی از این دو قابل حل و فصل است. ضمناً مشخص است که چنین تغییرات عمده‌ای در دریافتها و یا پرداختهای بودجه عمومی دولت به سادگی و در طی زمانی کوتاه عملی نیست.

همانگونه که قبلاً بیان شد، بودجه دریکی از ابعاد خود، انعکاس مالی ساختار اداری - تشکیلاتی دولت است. نکات فوق نشان می‌دهد که کارکردهای نظام اداری مالی کشور طی سالیان گذشته این بودجه، یعنی بودجه امور حاکمیت، دولت را با عدم تعادلی بسیار اساسی مواجه ساخته است. لازم به یادآوری است که از نظر اصول

آموزش و بهداشت را دربر می‌گیرد. مشخص است که این گونه هزینه‌ها در شرایط تداوم وضعیت گذشته و در شرایط رشد قابل توجه جمعیت، مداوماً در حال افزایش خواهد بود.

۳- بودجه برنامه با حدود ۱۲۳۷۹ میلیارد ریال «مازاد» مواجه است. این حجم از مازاد در مقایسه با دریافتیهای این بودجه حدود ۵۰ درصد و در مقایسه با پرداختیهای آن حدود ۹۴ درصد است. به عبارت دیگر هزینه‌های عمرانی دولت در سال ۱۳۷۴ حدوداً ۹۴ درصد کمتر از مقدار درآمدهای دولتی ناشی از تبدیل سرمایه‌های ملی است یعنی اینکه جامعه به شدت در جریان «مصرف از محل منابع ثروت و سرمایه» است. بدیهی است که در صورت تداوم ساختار فعلی بودجه‌ای کشور، همراه با افزایش کسری بودجه حاکمیت، مازاد در بودجه برنامه نیز افزایش خواهد یافت و لذا این عدم تعادل نیز تشدید خواهد شد.

ضمناً، این دو عدم تعادل ساختاری در ارتباط متقابل با یکدیگر مدار بسته‌ای از فقر و تداوم عدم تعادل را در ساختار بودجه‌ای به وجود می‌آورند.

نمودار (شماره یک) نشان می‌دهد که ایجاد تعادل در بودجه برنامه، الزاماً در گرو ایجاد تعادل در بودجه حاکمیت است.

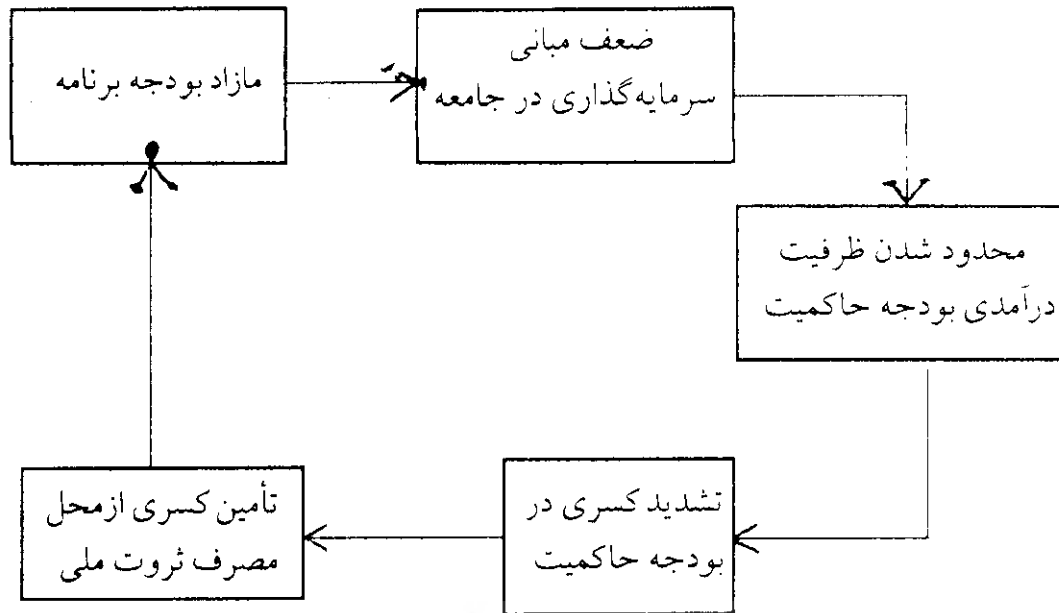
۴- بودجه باز توزیعی همانگونه که قبلاً بیان شد معطوف به اموری است که از یک طرف به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه

بودجه حاکمیت در اختیار نمی‌گذارد و لذا با توسل به اطلاعات موجود در این نظام نمی‌توان نسبت به تحولات آتی کسری قابل توجه مورد بحث، اظهار نظر کرد. پیش‌بینی‌های کمی بودجه‌ای مندرج در برنامه مصوب توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی کشور نیز برای جواب به این سؤال، قابلیت اتکا لازم را ندارد (در این زمینه لازم به یادآوری است که بودجه عمومی پیشنهادی لایحه بودجه برای سال ۱۳۷۴ حدوداً ۲۵ درصد بالاتر از رقم بودجه‌ای پیش‌بینی شده برای همان سال در کتاب برنامه است).

با این همه با دقت در ماهیت دریافتیها و پرداختیهای این بودجه می‌توان به روشنی ملاحظه کرد که کسریهای مورد بحث علی‌الاصول و در شرایط فقدان برخورد اصولی با مسأله مداوماً در حال افزایش خواهد بود. در این زمینه باید توجه داشت که:

الف - دریافتیهای بودجه عمومی عمدتاً از محل مالیاتها تأمین می‌گردد. تجارب چند سال گذشته نشان داده است که دستگاه اداری کشور توان دریافت مالیاتهای اضافی معقول را ندارد و هرگونه افزایش درآمد از این منبع بدون تغییرات اساسی در نظام وصول، دارای آثار مخرب قابل توجه در اقتصاد جامعه خواهد بود.

ب - مخارج بودجه عمومی عمدتاً مواردی همچون دفاع، تأمین نظم و امنیت،



نمودار شماره یک

اساسی مطرح می‌گردد. مسأله این است که طی سالهای گذشته، هزاران میلیارد ریال در امور تصدی دولتی سرمایه‌گذاری گردیده است ولی هنوز باید به تصدیهای دولتی از محل بودجه عمومی کمک نمود، چرا؟ آیا سرمایه‌گذاری در تصدیهای دولت با هدف باز توزیع درآمدها بوده است؟ اگر چنین است چرا فعالیتهای باز توزیعی مورد بحث در بودجه ذی‌ربط قرار داده نشود؟ آیا سرمایه‌گذاریهای انجام شده مورد بحث دارای اهداف دیگری بوده؟ کدام هدف؟ آیا سرمایه‌گذاریهای انجام شده دارای بازده اقتصادی نیست؟ چرا و چگونه؟ به هر حال سؤالات فراوانی در مورد این بودجه و عدم تعادل ساختاری آن وجود دارد که در بحث

می‌پردازد و از طرف دیگر الگویی متعادل‌تر از توزیع درآمد را برای کشور فراهم می‌آورد. جدول خلاصه دریافتی - پرداختی لایحه بودجه ۱۳۷۴ نشان می‌دهد که این بودجه نیز با حجمی بسیار قابل توجه از کسری مواجه است و این کسری نیز از محل بودجه برنامه تأمین می‌گردد.

کسری این بودجه حدوداً معادل ۳۰۸۵ میلیارد ریال (حدود ۲۷ درصد نسبت به پرداختیهای این بودجه و حدود ۳۷ درصد نسبت به دریافتیهای آن است).

۵- بودجه تصدیها نیز با حدود ۱۵۳۳ میلیارد ریال کسری مواجه است که حدوداً ۹۱ درصد کل پرداختیهای این بودجه است. در این بخش از بودجه نیز سؤالاتی بسیار

که قبلاً نیز اشاره شد وزارتخانه، مجموعه‌ای است که به این نام خوانده می‌شود، سازمان نیز به همین صورت تعریف می‌شود، و... باز هم در همین جهت است که درآمدهای با ماهیت یکسان، تحت نامهای متفاوت دریافت می‌گردد یا درآمدهای با ماهیت متفاوت با نام یکسان وصول می‌شود.

این ویژگی سبب ابهام در ماهیت درآمدهای دولتی شده است. به عنوان مثال، دولت از محل صدور نفت، مقداری درآمد ارزی بدست می‌آورد. این دلارها از یک طرف با قیمتی خاص به بانک مرکزی فروخته می‌شود (مثلاً ۱۷۵۰ ریال) و معادل ریالی آن وارد درآمدهای بودجه می‌گردد. از طرف دیگر بخشی از این دلارها برای فروش به قیمت بالاتر در نظر گرفته می‌شود و درآمد حاصله، این بار به عنوان درآمد حاصل از فروش ارز به خزانه دولت ریخته می‌شود. این دو ردیف درآمدی که هر دو ناشی از فروش ارز نفتی است دارای کدام تفاوت ماهوی است که باعث می‌شود آنها را در گروههای جداگانه طبقه‌بندی کنیم؟ مثال دیگر اینکه از ورود کالا به کشور درآمدی برای دولت وصول می‌شود. آیا این درآمد را باید مالیات، عوارض، سود بازرگانی، درآمد باز توزیعی یا کدام نوع دیگری از درآمد به حساب آورد؟ نظام بودجه‌ای کشور در شرایط فعلی اساساً خود را با چنین سؤالاتی آشنا نمی‌سازد. برای مشخص شدن اهمیت مسأله می‌توان مثال

و بررسی تفصیلی آن می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۶- بودجه خدمات خاص در جدول خلاصه دریافتهای و پرداختیهای دولت نشان می‌دهد که حجم عملیات مربوط به این بودجه در وضعیت فعلی ساختار بودجه‌ای بسیار ناچیز است. سؤال این است که آیا واقعاً در این رابطه کاری توسط مجموعه دولت صورت نمی‌گیرد یا آنکه در هم‌ریختگی تعاریف بودجه‌ای باعث گردیده که در وضعیت فعلی، عملیات مربوط به این بودجه به صورت غیرقابل تفکیک در سایر بودجه‌ها قرار گرفته باشد. در چنین شرایطی، این نکته نیز به معنی عدم تعادل ساختاری دیگری در مجموعه نظام بودجه‌ای کشور است.

بحث چهارم: مبانی نظری و فرهنگ

رایج بودجه‌ای در ایران

نظام بودجه‌ای کشور در شرایط فعلی با وضعیت غیرقابل تصور «فقدان مبانی نظری، فرهنگ و واژه‌نامه سنجدیه مالی - اقتصادی» مواجه است. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد که برخوردهای مقطعی، روزمره، غیرفنی و غیرمتکی بر موازین علمی با مسائل بودجه‌ای کشور طی سالیان متمادی، وضعیتی را بوجود آورده است که در آن می‌توان اصطلاحات تخصصی مالی بودجه‌ای را به صورت «شخصی و سلیقه‌ای» تعریف و به کار برد. لذا همانگونه

(مبالغ به هزار ریال)

جدول شماره (۱۶): بازنمایی دریاقتیهای دولت در بودجه عمومی

شماره طبقه‌بندی	عنوان	دریاقتیهای دولت	
		اختصاصی	عمومی
۱	مالیات کشورها	۲۰,۳۷۳,۷۳۷	۲,۷۶۶,۰۰۰,۰۰۰
۲	عوارض توسعه آب و برق	—	۱,۲۹۴,۰۰۰,۰۰۰
۳	خدمات درمانی	۱,۲۷۳,۵۰۰,۰۰۰	۱۹۱۵۰,۰۰۰
۴	مالیات بر فروش فراآوردههای نفتی	۱,۵۲۸,۵۲۰	۱,۵۲۶,۹۹۱,۶۸۱
۵	مالیات بر درآمد و ثروت	—	۱,۱۴۶,۷۲۶,۰۰۰
۶	مالیات بر مصرف و فروش	—	۴۴۸,۰۰۰,۰۰۰
۷	بهای خدمات ثبتی	۳۰,۰۰۰	۱۸۱,۰۰۰,۰۰۰
۸	جرایم رانندگی و عوارض اتومبیل	—	۱۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۹	ذخیره مالیاتی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	—	۶۵,۰۷۶,۰۰۰
۱۰	خدمات قضایی	—	۵۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۱	خدمات گذرنامه	—	۵۰,۰۰۰,۰۰۰
۱۲	تربیت بدنی	۲۰۰,۰۰۰	۵۱,۲۰۰,۰۰۰
۱۳	سایر	۱,۱۴۱,۳۳۱,۱۹۶	۱,۶۲۵,۸۶۱,۶۴۳
	جمع	۱,۴۰۹,۷۶۵,۴۵۳	۹,۳۳۴,۰۰۵,۳۲۴
			۱۰,۷۴۳,۷۷۰,۷۷۷



مالیات» دریافت کرد و از طرف دیگر باید «حقوق و عوارض و مالیات» ذریبط را فقط به گسترش زیربناهای توسعه‌ای و کوشش در جهت حذف «محدودیت دسترسی» مورد بحث به مصرف رسانید. از طرف دیگر اگر جواب به سؤال بالا یعنی «علت» وضع حقوق و عوارض گمرکی مسأله‌ای دیگر باشد، مثلاً اگر حقوق و عوارض گمرکی را به این دلیل وصول نماییم که کالاهای لوکس، مورد مصرف اقشار غنی‌تر جامعه است و معتقد باشیم که این اقشار باید از طریق پرداخت نوعی عوارض یا مالیات بر واردات کالای لوکس به اقشار ضعیفتر جامعه کمک نمایند، در این شرایط، درآمد حاصل از گمرکات باید در بودجه باز توزیعی به مصرف برسد.

همین نکات در مورد سایر درآمدهای دولتی نیز مطرح است. مثلاً براساس پیشنهادهای مندرج در لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است مبلغ ۱۲۱۲ میلیارد ریال تحت عنوان عوارض توسعه صنعت برق از مردم وصول شود. این عوارض چگونه حساب شده است؟ و به چه دلیل وصول می‌شود؟ آیا هدف، توسعه صنعت برق کشور است؟ در این حالت آیا این وجه به همین کار تخصیص خواهد یافت؟

مثالی دیگر آنکه بر اساس لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است حدود ۱۲ میلیارد ریال به عنوان مالیات مستغلات مسکونی خالی دریافت شود. هدف از این مالیات چیست؟

مربوط به درآمد حاصل از ورود کالا برای دولت در گمرک را کمی بیشتر مورد بحث و بررسی قرار داد.

باید در زمینه چنین درآمدی سؤال کرد که هدف از دریافت آن چیست؟ چرا دولت از کالاهای خارجی در مبادی ورودی به کشور درآمدی دریافت می‌دارد؟ آیا دریافت «حقوق گمرکی» به این دلیل است که دولت می‌خواهد حق حاکمیت خود را اعمال کند؟ آیا منظور این است که صنایع داخلی را از رقابت ناسالم کالاهای خارجی حمایت کنیم؟ و...

بدیهی است بسته به جوابی که به این سؤال داده می‌شود، درآمد حاصل باید در زمینه خاصی به مصرف برسد. به عنوان مثال فرض کنیم که دولت معتقد باشد برای حمایت از صنایع داخلی باید مالیاتی از ورود کالاهای خارجی دریافت کند. اکنون این سؤال مطرح است که چرا از صنایع داخلی حمایت می‌کنیم؟ یا چرا صنایع داخلی به حمایت نیازمندند؟ اگر جواب این است که این صنایع مجبورند در شرایطی فعالیت کنند که دسترسی کافی به ساخت‌های توسعه‌ای ندارند و این امر باعث گردیده که نتوانند با صنایع پیشرفته جوامع صنعتی رقابت نمایند، اکنون باید از یک طرف شاخص یا شاخصهایی برای این «محدودیت دسترسی به زیربناهای توسعه‌ای» تهیه کرد و براساس آن از کالاهای وارداتی «حقوق و عوارض یا

(مبالغ به هزار ریال)

جدول شماره (۱۷): بازنمایی دریاقتهای دولت در بودجه برنامه

دریاقتهای دولت		دریاقتهای دولت		عنوان	شماره طبقه بندی
جمع	اختصاصی	عمومی	عمومی		
۲۳,۳۵۸,۴۵۰,۰۰۰	—	۲۳,۳۵۸,۴۵۰,۰۰۰	۲۳,۳۵۸,۴۵۰,۰۰۰	فروش نفت خام	۱
۱,۳۳۷,۱۸۷,۵۰۰	—	۱,۳۳۷,۱۸۷,۵۰۰	۱,۳۳۷,۱۸۷,۵۰۰	فروش نفت خام جهت واردات فرآورده های نفتی	۲
۱,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰	—	۱,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۱,۳۱۸,۰۰۰,۰۰۰	فروش نفت کوره و سایر فرآورده های نفتی	۳
۱۲۵,۲۵۷,۰۰۰	—	۱۲۵,۲۵۷,۰۰۰	۱۲۵,۲۵۷,۰۰۰	درآمد آماده سازی زمین و پیش فروش املاک عمومی و تجاری	۴
۵۱,۰۰۰,۰۰۰	—	۵۱,۰۰۰,۰۰۰	۵۱,۰۰۰,۰۰۰	فروش اموال و املاک تابعی	۵
۲۹,۵۵۳,۳۹۱	—	۲۹,۵۵۳,۳۹۱	۲۹,۵۵۳,۳۹۱	سایر	۶
۲۵,۵۸۵,۴۷۷,۸۹۱	—	۲۵,۵۸۵,۴۷۷,۸۹۱	۲۵,۵۸۵,۴۷۷,۸۹۱	جمع	

(مبالغ به هزار ریال)

جدول شماره (۱۸): بازنمایی دریاقتهای دولت در بودجه بازتوزیعی

دریاقتهای دولت		دریاقتهای دولت		عنوان	شماره طبقه بندی
جمع	اختصاصی	عمومی	عمومی		
۲,۵۲۰,۰۰۰,۰۰۰	—	۲,۵۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۵۲۰,۰۰۰,۰۰۰	سود بازرگانی	۱
۲,۳۵۴,۰۰۰,۰۰۰	۲,۳۳۴,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	سازمان تامین اجتماعی	۲
۲۳۲,۸۴۵,۰۰۰	—	۲۳۲,۸۴۵,۰۰۰	۲۳۲,۸۴۵,۰۰۰	فروش ارز برای معارف ضروری دستگاه ها و خدمات	۳
۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	—	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولید کنندگان	۴
۴۱۳,۰۰۰,۰۰۰	—	۴۱۳,۰۰۰,۰۰۰	۴۱۳,۰۰۰,۰۰۰	حقوق الثبت سفارش کالا	۵
۸۳,۸۷۵,۳۱۲	—	۸۳,۸۷۵,۳۱۲	۸۳,۸۷۵,۳۱۲	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	۶
۲۴,۱۹۴,۹۹۸	۱۹,۸۰۰,۰۰۰	۷,۳۹۴,۹۹۸	۷,۳۹۴,۹۹۸	سایر	۷
۸,۲۳۶,۸۸۵,۰۰۰	۲,۳۵۰,۸۰۰,۰۰۰	۵,۸۸۶,۰۸۵,۰۰۰	۵,۸۸۶,۰۸۵,۰۰۰	جمع	



برای ارایه این خدمات توسط دولت وجود دارد و چرا ارایه این خدمات به بخش غیردولتی منتقل نمی‌گردد؟ آیا این خدمات جنبه «خاص» و موردی دارد، یعنی مخصوص گروهی محدود و ویژه از جامعه است؟ در این صورت چرا نباید در بودجه خدمات خاص منظور شود و تشکیلات ویژه خود را داشته باشد؟ آیا دریافت این درآمد علت دیگری دارد؟ مثلاً ضعف دستگاههای وصول مالیاتی کشور و یا گسترش بیش از حد هزینه‌های دولتی در سایر موارد باعث گشته که دولت مجبور به دریافت بخش عمده‌ای از هزینه خدمات درمانی - بهداشتی خود باشد؟ سؤال دیگر در این زمینه این است که آیا وضعیت طی دهه‌های گذشته همین بوده است؟ به عبارت دیگر آیا دولت همیشه بخش عمده‌ای از هزینه خدمات بهداشتی - درمانی خود را از استفاده کنندگان (که عمدتاً از اقشار آسیب‌پذیر جامعه‌اند) دریافت می‌کرده است؟ قطعاً که جواب به این سؤال منفی است. اکنون این پرسش مطرح می‌گردد که پس چگونه به این وضعیت بودجه‌ای در این مورد خاص و مهم از خدمات درمانی و بهداشتی رسیده‌ایم؟ آیا دولت آگاهانه چنین تصمیمی گرفته، یا به علت کمبود درآمد یا گسترش هزینه مجبور به اتخاذ این روش شده است؟ به نظر می‌رسد که جواب را باید در حالت دوم یعنی در اجبار دولت به دریافت این درآمدها دانست. نتیجه اینکه

اعمال حق حاکمیت، کمک به تأمین مسکن؟ و... این وجه باید به کدام بودجه تخصیص یابد؟ و یا باز هم در مجموعه درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ رقمی حدود ۴۵ میلیارد ریال تحت عنوان مالیات ارث پیش‌بینی گردیده است مالیات ارث به چه دلیل اخذ می‌گردد؟ آیا دولت از جمله ورثه شهروندان حساب می‌شود؟ آیا این مالیات برای باز توزیع ثروت و ایجاد جامعه‌ای متعادلتر وصول می‌شود؟... محل مصرف این مالیات کجاست؟

مثالی دیگر: براساس لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ قرار است در سال مزبور حدود ۲۱۹۶ میلیارد ریال از طریق بودجه عمومی به امور جاری بهداشت، درمان و تغذیه اختصاص یابد که حدود ۹۲۰ میلیارد ریال (۴۲ درصد) آن از محل درآمدهای عمومی بودجه تأمین خواهد شد و باقیمانده یعنی ۱۲۷۶ میلیارد ریال (۵۸ درصد) دیگر هم به صورت بهای خدمات از مراجعین دریافت گردیده و تحت عنوان درآمد اختصاصی به مصرف خواهد رسید. تأکید می‌شود که براساس لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ قرار است ۵۸ درصد از هزینه‌های خدمات بهداشتی - درمانی و تغذیه‌ای دولت از مراجعین دریافت شود. علت چیست؟ آیا استفاده کنندگان از این خدمات عمدتاً از اقشار غنی جامعه هستند و لذا باید بخش اساسی هزینه‌های خدمات دریافتی را پرداخت کنند؟ در این صورت چه ضرورتی

دولت در عمل و طی زمانی چندساله مجبور شده ارایه بخش عمده یکی از مهمترین خدمات عمومی خود به جامعه را منوط به دریافت هزینه استفاده از این خدمات کند. آیا تضمینی وجود دارد که در صورت تداوم وضعیت فعلی بودجه‌ای کشور، دولت در ارایه سایر خدمات خود نیز به تدریج مواجه با همین نوع از اجبارها نشود؟ متأسفانه شروع این فرآیند در مواردی دیگر نیز در ساختار بودجه‌ای کشور قابل مشاهده است. مثلاً براساس لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است در سال آینده مجموعاً ۱۰۹/۲ میلیارد ریال در زمینه وصول درآمدهای دولت هزینه شود. به علاوه براساس لایحه بودجه مورد بحث ۷۳/۷ میلیارد ریال (۶۷ درصد) از این هزینه از محل درآمدهای عمومی بودجه و باقیمانده آن یعنی ۳۵/۵ میلیارد ریال (۳۳ درصد) از محل درآمدهای اختصاصی تأمین خواهد گردید. به عبارت دیگر دستگاههای وصول درآمدی دولت در سال ۱۳۷۴ حدود ۳۳ درصد از هزینه‌های خود را مستقیماً از طریق درآمدهای دولتی تأمین خواهند کرد؟ معنی این سخن چیست؟ تداوم این فرآیند به چه معنی است؟ آیا به این معنا نیست که به تدریج دستگاههای وصول درآمدی دولتی به جهتی حرکت می‌کنند که هزینه دریافت وجوه از مردم را مستقیماً از خود آنان دریافت کنند؟ آیا این فرآیند حرکتی از دیدگاه ساختار بودجه‌ای و یا از دیدگاه مدیریتی قابل توجه است؟

به هر حال می‌توان تصور نمود که در این فرآیند، و در صورت تداوم ویژگیهای

فعلی ساختار بودجه‌ای کشور، در آینده وضعیتی پیش آید که طی آن هزینه ارایه خدمات بسیار اساسی دولت مانند دادگستری و امور قضایی و حفظ نظم و امنیت نیز مستقیماً از استفاده‌کنندگان از این خدمات دریافت گردد. در چنین شرایطی می‌توان تصور کرد که آثار چنین ساختاری از بودجه برای نظم اجتماعی جامعه تا چه حد مصیبت‌بار و بحراناخواهد بود.

در زمینه تعاریف و اصطلاحات و مشکلات مربوط به این حوزه در ساختار بودجه‌ای فعلی کشور می‌توان به مثالهای متعدد دیگری نیز اشاره کرد:

- تعریف روشنی از اصطلاحاتی مانند بودجه جاری یا بودجه عمرانی در ساختار فعلی بودجه‌ای کشور وجود ندارد.

- محتوای عملیاتی برنامه‌های مختلف بودجه‌ای کشور به صورت روشن تعریف شده نیست. مثلاً می‌توان پرسید که آیا خدمات مراکز بهداشتی - درمانی شهری یا روستایی کشور باید در برنامه خدمات بهداشتی یا در برنامه خدمات درمانی طبقه‌بندی شود؟ از این نوع موارد در ساختار بودجه‌ای کشور، نمونه‌های بسیار متعددی قابل ارایه است.

موارد اشاره شده باید این نکته را روشن ساخته باشد که متأسفانه ساختار بودجه‌ای موجود کشور فاقد واژه‌نامه سنجیده مالی - اقتصادی است. در این شرایط، طبیعی است که با تغییر اشخاص در مراتب اداری تدوین بودجه یا با تغییر سلیقه این افراد، طبقه‌بندیهای بودجه‌ای کشور به سادگی

ساختار فعلی بودجه‌ای کشور در حد بسیار قابل توجهی از «مبانی نظری و فکری» دور افتاده است.

۲ - فرآیند توسعه نوین در جامعه ما به دلایل متعدد همگام و همپا با تحولات ذیربط در جوامع پیشرفته صنعتی نبوده و نیست. لذا ساختار بودجه‌ای ما همانند ساختار بودجه‌ای در اکثر کشورهای در حال توسعه، آمیزه‌ای است از شیوه‌ها و اصول مدرن (عمدتاً در صورت) با مبانی سنتی و قدیمی (عمدتاً در محتوا). به علاوه، این ساختار و آمیزه، بیشتر در بردارنده مشکلات هر دو نظام سنتی و نوین است تا مزایای این نظامها.

- ۳ - نکات مهم فوق باعث گردیده است که ساختار فعلی بودجه‌ای کشور دارای مشکلات اساسی از جمله موارد زیر باشد:
- ساختار بودجه‌ای کشور از دیدگاه نظری دچار مسائل اساسی است.
 - ساختار مورد بحث دارای بحران مشروعیت تاریخی است.
 - فرهنگ و واژه‌نامه سنجدیده مالی - اقتصادی بر این ساختار، حاکم نیست.
 - بودجه کشور دارای خصلت نقدی و روزمره است و با تعهدات ایجاد شده برای سالهای بعد برخورد نمی‌کند.
 - حسابهای مهمی مانند حساب سرمایه و استهلاکات در مجموعه نظام اطلاعاتی بودجه وجود ندارد.
 - اصل اساسی در تدوین بودجه عبارت

قابل تغییر است. به علاوه محتوا و ماهیت «دریافتیها» یا «پرداختیها»ی بودجه‌ای مشخص نیست. اطلاعات لازم برای تجزیه و تحلیل قابل اتکا از آثار مالی - اقتصادی بودجه در سطح جامعه بدست نمی‌آید و خلاصه اینسکه در هم‌ریختگی ساختار بودجه‌ای به صورت بنیانی و مفهومی، بسیار قابل توجه است.

نتیجه نهایی آنکه، این جنبه از مسائل بودجه‌ای کشور نیازمند توجه و عنایت خاص، سازماندهی مطالعات تفصیلی و علمی لازم و نیازمند اصلاحات عمده براساس نتایج و بررسیهای علمی ذیربط است.

خلاصه و جمع‌بندی

- ۱ - بودجه و ساختار بودجه‌ای در هر کشور معمولاً در فرآیند ارتباط متقابل «اندیشه و عمل» شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر نیروهای سازنده ساختار بودجه‌ای را می‌توان از یک طرف در مجموعه‌ای از مبانی نظری و فکری و از طرف دیگر در مجموعه‌ای از ضرورت‌های روزمره و مقطعی اداره جامعه ملاحظه کرد. مسأله این است که به علت تحولات پی‌درپی و متعدد در ساختار سیاسی - اجتماعی کشور طی دهه‌های گذشته، آنچه به عنوان نیروی شکل‌دهنده اصلی، ساختار بودجه کشور را فراهم آورده است «ضرورت‌های روزمره و مقطعی اداره جامعه» بوده است و لذا

است از «حفظ دستگاه» و لذا ملاحظات مربوط به مواردی مانند تحلیل هزینه - فایده، بسازده، نحوه انجام وظیفه،... در ساختار بودجه‌ای کشور جایگاه قابل توجهی ندارد.

- بودجه موجود الزاماً به طور مداوم در حال افزایش و گسترش است.

- حوزه مدیریت، نظارت و تصمیمگیری قوه مقننه از حوزه سیاستگزاری اجرایی و عملیاتی قوه مجریه در ساختار فعلی بودجه‌ای نه تنها به نحو روشنی جدا نگردیده بلکه این حوزه‌ها در تغییر مداوم و همیشگی است.

- بودجه کشور علیرغم تعادل مالی ظاهری، دچار عدم تعادل‌های بسیار اساسی ساختاری در همه حوزه‌های دخالت دولت در اقتصاد و در جامعه است.

- حجم دخالت‌های دولت در تولید ملی از طریق بودجه عمومی، بسیار قابل توجه است و لذا مشکلات ساختار بودجه‌ای کشور مستقیماً و به نحو وسیعی به جامعه تحمیل می‌گردد.

۴ - اصلاح ساختار موجود بودجه‌ای کشور با توجه به آنچه که در متن این گزارش آمده فعالیتی نیازمند برنامه‌ریزی تفصیلی و وسیع و اجرای تدریجی و زمانبر است. لذا برخوردهای مقطعی و روزمره، توان حل و فصل مشکلات بودجه‌ای را ندارد. آنچه مورد نیاز است تخصیص زمان، تفکر و اندیشه کافی برای برنامه‌ریزی تفصیلی اجرایی در زمینه اصلاح ساختار تشکیلات اداری - مالی دولت است.

زیرنویسها:

۱- این مقاله چکیده گزارشی پژوهشی با عنوان زیر است که از طرف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر و در اختیار نمایندگان مجلس (در ایام رسیدگی به لایحه بودجه ۷۴) قرار گرفت:

- «حوزه‌های اصلی وظایف دولت و عدم تعادل‌های ساختاری در لایحه بودجه ۷۴» از سری گزارش‌های بودجه ۷۴: شماره ۱۰، معاونت پژوهشی، اسفندماه ۱۳۷۳.

۲- برای دسترسی به اجزاء اعتباری مورد نظر به گزارش‌های زیر مراجعه شود:

- «بازنمایی دریافتی‌های دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۴ (الگوی جدید)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از سری گزارش‌های بودجه ۷۴: شماره ۱۱، معاونت پژوهشی، بهمن ماه ۱۳۷۳.

- «بازنمایی پرداختی‌های دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۴ (الگوی جدید)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از سری گزارش‌های بودجه ۷۴: شماره ۱۲، معاونت پژوهشی، بهمن ماه ۱۳۷۳.

□ □ □