

هم‌سنجی قانون برنامه دوم توسعه و لایحه بودجه سال ۷۷

■ لایحه و برنامه؛ گام‌هایی واگرا

دفتر بررسی‌های اقتصادی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱- مقدمه

در این گفتار با استفاده از ارقام مصوب برنامه دوم و بودجه‌های مصوب و پیشنهادی سال‌های اخیر و سال آینده نشان داده خواهد شد که به این امر توجه کافی مبذول نگردیده است. البته از آنجا که تحولات و حوادث پیش‌بینی نشده‌ای در ماه‌های پایانی سال ۱۳۷۳ و ماه‌های اولیه سال ۱۳۷۴ به وقوع پیوست و نرخ تورم در کشور را به شدت افزایش داد، در این مقاله به عوض مقایسه ارقام مطلق بودجه که به دلیل تورم مذکور بسیار با ارقام مصوب

قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نقش و سهم بودجه دولت در اقتصاد کشور را به گونه نسبتاً دقیقی مشخص نموده و از این طریق دامنه فعالیت‌های دولت را تا حدود زیادی تعیین نموده است. بنابراین، از دولت محترم و نمایندگان مجلس این انتظار به حق وجود دارد که در تنظیم و تصویب بودجه‌های سالانه کشور به نقش تعیین شده برای دولت توجه لازم را نشان دهند.

جدول ۱- سهم دولت در تولید ناخالص داخلی

۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	
(لایحه پیشنهادی)	(مصوب)			
۹۳/۸۶	۸۱/۴۶	۵۲/۵	۴۴/۹۱	جمع کل پرداخت‌های دولت (هزار میلیارد ریال)
۳۳۴/۶*	۲۸۶*	۲۳۹/۰۵	۱۸۴/۱۸	تولید ناخالص داخلی GDP (هزار میلیارد ریال)
۲۸/۰۵	۲۸/۴۸	۲۱/۹۸	۲۴/۳	سهم پرداخت‌های دولت در GDP (درصد)
۲۳/۵	۲۴/۵۹	۲۵/۵	۲۶/۴	سهم دولت در برنامه دوم (درصد)

* پیش‌بینی با نرخ رشد‌های ۲۰ و ۱۷ درصد که از حاصل جمع تورم مورد انتظار و نرخ رشد تولید واقعی به دست آمده‌اند.

افزایش بوده است.

۳- ترکیب بودجه دولت

ترکیب بودجه دولت نیز در جهت مورد نظر برنامه دوم حرکت نکرده است. در قانون برنامه دوم توسعه کشور پیش‌بینی گردیده بود که سهم هزینه‌های عمرانی در هزینه‌های دولت از ۳۷/۹ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۴۶/۳ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش یابد و در مقابل، سهم هزینه‌های جاری دولت طی همین مدت از ۶۲/۱ درصد به ۵۳/۷ درصد کاهش پیدا کند. اما همانگونه که در جدول شماره ۲ دیده می‌شود، سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه

برنامه فاصله گرفته‌اند، از نرخ رشد واقعی یا نسبت‌های ارقام به یکدیگر استفاده می‌شود تا تأثیر تورم در انحراف از برنامه را حذف نماید.

۲- سهم دولت در تولید ناخالص داخلی (GDP)

طبق ارقام جدول فوق سهم پرداخت‌های دولت در تولید ناخالص داخلی گرچه در دو سال اول برنامه کمتر از نسبت پیش‌بینی شده در قانون برنامه دوم بوده است لکن در بودجه مصوب سال ۱۳۷۶ و در لایحه پیشنهادی سال ۱۳۷۷ این نسبت‌ها به شدت افزایش یافته‌اند و به ترتیب حدود ۴ و ۴/۵ درصد بیش از ارقام مصوب برنامه دوم هستند. به عبارت دیگر، بر خلاف نیت برنامه دوم، سهم دولت در اقتصاد نه تنها کاهش نیافته بلکه رو به

آ به عنوان نمونه، ضیق ارقام برنامه دوم، کل هزینه‌های دولت در سال ۱۳۷۷ معادل ۵۲/۹۳ هزار میلیارد پیش‌بینی شده بود اما در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۷۷ این رقم معادل ۹۳/۸۶ هزار میلیارد است که بیش از ۱۷۳٪ نسبت به رقم برنامه دوم افزایش نشان می‌دهد.

واحد: میلیارد ریال و درصد

جدول ۲- ترکیب بودجه دولت

۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	
(لایحه پیشنهادی)	(مصوب)			
۸۵۲۵۱	۷۶۰۶۸	۴۷۷۷۳	۴۱۳۳۰	پرداخت‌های دولت از محل درآمدهای عمومی
۶۳/۹	۶۰/۱	۶۴	۶۸/۹	سهم هزینه جاری
۳۶/۱	۳۹/۹	۳۶	۲۱/۱	سهم هزینه عمرانی
۵۳/۷	۵۵/۹	۵۹	۶۲/۱	سهم هزینه جاری در برنامه دوم
۴۶/۳	۴۴/۱	۴۱	۳۷/۹	سهم هزینه‌های عمرانی در برنامه دوم

دلارها را افزایش داده است، هنوز سهم هزینه‌های عمرانی در پرداخت‌های دولت بسیار کمتر از حد مورد نظر است.

دولت هیچ گاه به سهم مورد نظر نرسیده است و این فاصله، به ویژه در لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۷، بسیار قابل ملاحظه گردیده است.

۴- سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی

در برنامه دوم توسعه کشور پیش‌بینی گردیده بود که سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی به مرور افزایش یابد و از ۵/۷ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۶/۵ درصد در سال ۱۳۷۷ بالغ گردد. اما ارقام عملکرد درآمدهای مالیاتی حاکی از آن است که سهم مالیات‌ها در GDP به سرعت افزایش یافته و از رقم مصوب برنامه دوم نیز فراتر رفته است.

اگر درآمدهای اصلی دولت از محل نفت یا درآمدهای مالیاتی تحقق نمی‌یافتند، شاید عدم تحقق سهم مورد نظر در هزینه‌های عمرانی کشور تا حدود زیادی قابل توجیه می‌بود. اما آمار و ارقام حکایت از آن دارد که درآمدهای نفتی کشور در سال‌های اخیر فراتر از ارقام مصوب برنامه دوم بوده است. بنابراین، علی‌رغم کسب درآمدهای ارزی فراتر از برنامه و حتی با وجود افزایش ارزش برابری دلار در مقابل سایر ارزهای جهان که قدرت خرید این

جدول ۳- درآمدهای نفتی دولت و ارقام مصوب آنها در برنامه دوم

(میلیارد دلار)

۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	
۱۷/۶۱	۱۷/۷۱*	۱۸/۷	۱۴/۲۵	صادرات نفت خام و فرآورده
۱۵/۴۵	۱۴/۴۱	۱۳/۸۲	۱۳/۰۷	ارقام برنامه دوم

* پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۶ برابر با ۱۶۰۲۸ میلیارد دلار است.

جدول ۴- سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی و ارقام مصوب آنها در برنامه دوم

واحد: هزار میلیارد ریال و درصد

۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	
۳۳۴/۶	۲۸۶	۲۳۹	۱۸۴/۱۸	تولید ناخالص داخلی
۲۲/۷۵	۱۹/۰۲*	۱۲/۵۶	۷/۳۱	درآمدهای مالیاتی دولت
۶/۷۹	۶/۶۵	۵/۲۵	۳/۹۶	سهم مالیات‌ها در GDP
۶/۵	۶/۲	۶	۵/۷	رقم مصوب برنامه دوم در مورد سهم مالیات‌ها در GDP

* پیش‌بینی عملکرد سال جاری برابر با ۱۸.۵۶ هزار میلیارد است که سهمی حدود ۶/۴۸ درصد تولید ناخالص ملی خواهد داشت.

ارقام حاکی از رشد ۴/۲ و ۶/۷ درصد سرمایه‌گذاری دولت می‌باشد که در مجموع نزدیک به ارقام مصوب برنامه است.

۶- توزیع اعتبارات جاری برحسب امور

در قانون برنامه دوم توزیع اعتبارات جاری برحسب امور مشخص گردیده که در جدول شماره ۵ با ارقام عملکرد و بودجه‌های مصوب و پیشنهادی مطابقت داده شده است. متأسفانه در لوایح بودجه سال‌های اخیر تنها امور عمومی، امور دفاع ملی و امور اجتماعی به شکلی قابل مقایسه با طبقه‌بندی ارقام برنامه دوم ذکر گردیده‌اند. از این رو مقایسه اصلی در همین سه مورد صورت می‌گیرد. سهم مابقی امور را می‌توان به امور اقتصادی و سایر امور نسبت داد و با مجموع این سهم‌ها در قانون برنامه دوم مقایسه کرد.

۵- رشد واقعی مصرف دولتی و سرمایه‌گذاری دولتی

در برنامه دوم پیش‌بینی شده بود که رشد واقعی مصرف دولتی رقمی منفی باشد و مصارف واقعی دولت سالانه به میزان ۰/۹ درصد کاهش یابد. در مقابل، پیش‌بینی گردیده بود که رشد واقعی سرمایه‌گذاری ناخالص (اعم از دولتی و خصوصی) سالانه ۶/۲ درصد باشد. در این رابطه، متأسفانه ارقامی برای سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ نمی‌توان ارائه داد اما عملکرد سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ مصرف واقعی دولت به ترتیب ارقام ۳ درصد و ۶ درصد را نشان می‌دهد که کاملاً در جهت مخالف برنامه دوم است و حاکی از عدم توفیق دولت در کنترل هزینه‌های مصرفی خود می‌باشد.

اما در زمینه سرمایه‌گذاری ناخالص،

جدول ۵- توزیع اعتبارات جاری برحسب امور

(واحد: درصد)

۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴	
۹/۴۸	۹/۷۱	۱۰/۱۴	۱۰/۹۸	امور عمومی عملکرد و ارقام بودجه
۹/۴۳	۹/۰۳	۸/۸۵	۸/۷۴	رقم برنامه دوم
۱۲/۶۲	۱۲/۷	۱۲/۲۷	۱۱/۹۴	امور دفاع ملی عملکرد و ارقام بودجه
۲۰/۲۰	۱۹/۲۶	۱۸/۸۷	۱۸/۵۵	رقم برنامه دوم
۴۰/۰۲	۴۰/۸۶	۴۲/۳۷	۴۶/۶	امور اجتماعی عملکرد و ارقام بودجه
۴۵/۸۹	۴۳/۵۳	۴۳/۰۳	۴۱/۹۹	رقم برنامه دوم
۳۷/۸۸*	۳۶/۷۳*	۳۵/۲۲*	۳۰/۴*	امور اقتصادی عملکرد و ارقام بودجه
۲۱/۹۵	۲۵/۷۶	۲۶/۸۷	۲۸/۳۵	رقم برنامه دوم
-	-	-	-	سایر امور عملکرد و ارقام بودجه
۲/۵۱	۲/۴۲	۲/۳۶	۲/۳۵	رقم برنامه دوم

* جمع امور اقتصادی و سایر امور

قبل بیشتر است. سهم امور اقتصادی و سایر امور در هزینه‌های جاری دولت به استثنای سال ۱۳۷۴ در بقیه سال‌ها بیش از رقم مصوب برنامه است و این اختلاف روبه افزایش بوده است.

بنابراین در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که سهم امور اقتصادی در بودجه جاری دولت، به ضرر امور دفاع ملی و امور اجتماعی، افزایش یافته است.

۷- توزیع اعتبارات عمرانی برحسب امور

۹۰ درصد توزیع اعتبارات عمرانی در برنامه دوم تقریباً در دو بخش امور اقتصادی و امور

سهم امور عمومی در بودجه جاری دولت طی سال‌های ۱۳۷۴ - ۱۳۷۶ بیش از ارقام مصوب برنامه دوم بوده است، لکن در بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۷ سهم امور عمومی در بودجه جاری دولت بسیار نزدیک به رقم مصوب برنامه دوم است. اما سهم امور دفاعی در هزینه‌های جاری دولت با ارقام مصوب برنامه تفاوتی فاحش دارد و در اغلب سال‌های مورد بحث از $\frac{۲}{۳}$ رقم مورد نظر برنامه فراتر نرفته است. سهم امور اجتماعی در بودجه جاری دولت نیز طی سال‌های ۱۳۷۵ - ۱۳۷۷ کمتر از ارقام مصوب برنامه بوده است که این اختلاف در بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۷ از سال‌های

جدول ۶- توزیع اعتبارات عمرانی برحسب امور

(واحد: درصد)

۱۳۷۷	۱۳۷۶	۱۳۷۵	۱۳۷۴		
۳/۲۹	۵/۴۸	۵/۵۶	۴/۷۴	عملکرد و ارقام بودجه	امور عمومی
۲/۵۵	۲/۷۴	۳/۰۵	۳/۲۹	رقم برنامه دوم	
۲۰/۷۰	۲۳/۳۰	۳۳/۷۵	۲۹/۵۴	عملکرد و ارقام بودجه	امور اجتماعی
۱۶/۵۴	۱۶/۸۸	۱۷/۲۵	۱۸/۰۸	رقم برنامه دوم	
۷۶*	۸۱/۱۲*	۶۰/۶۹*	۶۵/۷۱*	عملکرد و ارقام بودجه	امور اقتصادی
۷۲/۸۰	۷۱/۴۵	۶۹/۸۷	۶۷/۷۱	رقم برنامه دوم	
-	-	-	-	عملکرد و ارقام بودجه	سایر امور
۸/۱۰	۸/۹۲	۹/۸۱	۱۰/۹۱	رقم برنامه دوم	

* جمع امور اقتصادی و سایر امور.

تصویب بودجه، ارقام مصوب قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مورد عنایت کافی قرار نگرفته‌اند. البته بروز اختلافات جزئی در این زمینه گریزناپذیر است اما هنگامی که ارقام مصوب برنامه با عملکرد و بودجه‌های پیشنهادی بیش از چند درصد اختلاف داشته باشند باید پذیرفت که به قانون برنامه دوم توسعه عنایت لازم نشده‌است. در این شرایط طبیعی است که انتظار داشته باشیم تا برنامه به اهداف موردنظر در زمینه مردمی کردن اقتصاد، رشد اقتصادی و... دست نیابد.

□ □ □

اجتماعی قرار دارد و مابقی آن در سایر امور و امور عمومی در نظر گرفته شده است. امور دفاع ملی هیچ‌گونه اعتبارات عمرانی ندارد. مقایسه این ارقام با عملکرد و ارقام مصوب و پیشنهادی بودجه سال‌های اخیر حاکی از آن است که امور عمومی و به‌ویژه امور اجتماعی بیش از ارقام مصوب برنامه دوم از اعتبارات عمرانی سهم برده‌اند و در مقابل، به امور اقتصادی و سایر امور سهم کمتری تعلق گرفته است. گرچه باید گفت که در بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۷ این اختلاف تا حدود زیادی کاهش یافته است.

۸- نتیجه

آمار و ارقام نشانگر آن است که در تنظیم و