

لایحه بودجه ۷۷ در یک گردهمایی علمی مورد نقد و ارزیابی قرار گرفت

■ هم‌اندیشی‌های یک همایش

اشاره

در آستانه شروع به کار «کمیسیون ویژه رسیدگی بودجه ۷۷» یک همایش پژوهشی با حضور رئیس و اعضای این کمیسیون و دیگر نمایندگان مجلس، تنی چند از معاونان ریاست جمهوری و وزرا، شماری از اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و کارشناسان دولت برگزار گردید. همایش در اصل با این انگیزه برگزار گردید تا دستاوردهای پژوهشی محققان و اعضای هیئت علمی مرکز پژوهش‌ها را حول لایحه بودجه سال ۷۷ در معرض هم‌اندیشی و تضارب افکار بگذارد. این همایش از این نظر که مجلس، دولت، محققان و کارشناسان را در یک مجمع، گرد هم آورد، حرکتی نوین تلقی گردید؛ به ویژه از آن رو که امکان حضور پژوهشگران و صاحب نظران آزاد را نیز فراهم آورده و انتقال دیدگاه‌ها و نظرات ایشان را به مسئولین اجرایی و دستگاه قانون‌گذاری کشور امکان‌پذیر ساخت. سخنرانان «همایش پژوهشی ارزیابی بودجه ۷۷» به‌فراز زیر بودند:

- ۱- مهندس سیدمرتضی نبوی (رئیس کمیسیون اقتصاد، دارایی و تعاون و قائم مقام مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۲- مهندس محمدحسین ملابوری (معاون مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۳- مهندس محمدرضا باهنر (رئیس کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه ۷۷)؛
 - ۴- دکتر جمشید پژویان (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۵- دکتر محمدرضا رفعتی (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۶- دکتر رویا طباطبایی (محقق و مدیر دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۷- ماشاءالله نژاد (محقق و مدیر امور زیربنایی مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۸- دکتر محسن میرآرا (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۹- دکتر اکبر کامیجانی (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۱۰- دکتر بیژن بیدآباد (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۱۱- مهندس نورالدین نوعی اقدم (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۱۲- دکتر حسین عظیمی (محقق مرکز پژوهش‌ها)؛
 - ۱۳- دکتر محمدباقر نوبخت (نماینده مردم رشت و مخبر کمیسیون اصلی بودجه ۷۷)؛
 - ۱۴- مهندس مرضیه صدیقی (نماینده مردم مشهد)؛
 - ۱۵- مهندس محمود جمالی (نماینده مردم کاشان)؛
 - ۱۶- حجت‌الاسلام والمسلمین مجید انصاری (نماینده مردم تهران)؛
 - ۱۷- حجت‌الاسلام والمسلمین عینی موحدی ساوجی (نماینده مردم تهران)؛
 - ۱۸- دکتر محمدعلی نحفی (رئیس سازمان برنامه و بودجه).
- شرح گفت و شنودهای این همایش از نظر گرامی خوانندگان می‌گذرد.

مهندس مرتضی نبوی (رئیس کمیسیون اقتصاد و دارایی و تعاون و قائم مقام مرکز پژوهش‌ها): از طرف آقای دکتر لاریجانی ریاست محترم مرکز و همچنین از طرف خودم به همه عزیزان و سروران گرامی خیر مقدم عرض نموده و صمیمانه تشکر می‌کنم. این که کارشناسان و مسئولان محترم دولت و کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه اهتمام ورزیدند و در این شرایطی که کار بسیار فشرده و وقت ضیق است تشریف آوردند و در این همایش پژوهشی شرکت کردند تشکر می‌کنیم. این نشان‌دهنده اهتمام مجلس در توجه خاص به پژوهش است و باعث دلگرمی بیشتر همکاران ما خواهد بود.

در این جلسه و در این سال، همکاران ما با تلاش هر چه بیشتر سعی کردند که نتیجه کارهای خود را زودتر از سال‌های قبل ارائه نمایند. من واقعاً و صمیمانه تشکر می‌کنم که این فرصت برای همکاران ما فراهم شد تا نقطه نظرات خود را در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ به استحضار حضار محترم برسانند. در اینجا جا دارد از همه عزیزانی که از طرف دولت تشریف آوردند، مسئولان محترم بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی، وزارت نفت و سایر دستگاه‌ها و یک یک اعضای کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه سال ۱۳۷۷ و مدعوین محترم دانشگاه‌ها صمیمانه تشکر نمایم.

انشاء الله بعد از ارائه کار توسط کارشناسان مرکز، ما در خدمت عزیزان

هستیم که اگر نظراتی داشتند ارائه کنند و این جلسه متعلق به همه عزیزان و به خصوص کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه است. امیدوار هستیم که با برخورد این افکار و آرا و با تلاشی که مجلس و مرکز پژوهش‌ها، دولت و دستگاه‌های کارشناسی دولت می‌نمایند بتوانیم سیاست‌ها را به دقیق‌ترین وجهی انتخاب و مشکلاتش را مرتفع نمایم. والسلام علیکم ورحمة الله.

مهندس محمدحسین ملایری (معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌ها): تشریف فرمایی سروران عزیز، نمایندگان محترم مجلس به ویژه رئیس و اعضای محترم کمیسیون خاص رسیدگی به بودجه سال ۷۷، ریاست محترم بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه، حضار محترمی که افتخار داده‌اند، معاونان محترم وزارتخانه‌ها و کارشناسان گرامی که از بخش‌های اجرایی تشریف آورده‌اند، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و همکاران و محققان گرامی که افتخار داده‌اند، خیر مقدم عرض می‌کنم و امیدوارم ان شاء الله بحث امروز بتواند مورد استفاده عزیزان گرامی و مرضی خاطر حق باشد. ان شاء الله.

البته از عمر مرکز پژوهش‌ها بیش از چند سال نمی‌گذرد ولی در این مدت کوتاه به موفقیت‌هایی نایل آمده که جملگی مرهون تسوجات ریاست و نمایندگان محترم مجلس از یک طرف و گرایش و اقبال پرشور محققان کشور از طرف دیگر بوده است. پایه‌گذاری مرکز پژوهش‌ها در ۵ سال

پیش برخاسته از نگاه نوین به مقوله توسعه بود که با گذشته تفاوت داشت. نگاه قبل از آن، توسعه را بیشتر در نمودهای فیزیکی و جنبه‌های سخت‌افزاری می‌دید ولی نگاه جدید بیشتر متمرکز بر جنبه‌های نرم‌افزاری و توسعه اندیشه در راهبرد توسعه است.

بر همین اساس، مشروح وظایف خاصی برای مرکز پژوهش‌ها تعریف شد و ساختاری قانونی برای آن تبیین گردید. براساس این قانون، مرکز پژوهش‌ها حول محورهای «پژوهش» و «اطلاع‌رسانی» وظایف تعریف شده‌ای را عهده‌دار گردید که ارزیابی و پژوهش پیرامون طرح‌ها و لوایح دستور کار مجلس، از آن جمله می‌باشد. خوشبختانه کارکرد مرکز در این مدت کوتاه از جنبه‌های فوق‌مورد توجه و رضایت قرار گرفته و با طرح‌هایی که در دست اقدام می‌باشد، در آینده نیز ان‌شاءالله توفیقات بیشتری نصیب خواهد گردید. در زمینه اطلاع‌رسانی باید عرض کنم که در حال حاضر ما در مرکز پژوهش‌ها پیشرفته‌ترین و روزآمدترین شبکه اطلاع‌رسانی را در اختیار داریم که علاوه بر نمایندگان محترم، هزاران کاربر در سراسر جهان با آن ارتباط دارند و از آن استفاده می‌کنند. در زمینه پژوهش، نیز باید عرض کنم که علاوه بر طرح‌ها و لوایح که مورد مطالعه قرار می‌گیرد و از زوایای گوناگون نقد و ارزیابی کارشناسانه می‌شود، پرسش‌ها و پژوهش‌های متعدد مورد درخواست نمایندگان و کمیسیون‌ها در دستور کار قرار دارد و نتایج تحقیق پس از طی فرایند «ارائه و دفاع» در جمع متشکل از محققین، داوران و شورای تخصصی ذی‌ربط، به مجلس محترم تقدیم می‌گردد. در سالجاری ما موفق شدیم که با بهره‌گیری از حدود ۱۵۰۰ محقق و پژوهشگر در مرکز پژوهش‌ها، (تا این مقطع) متجاوز از ۵۰۰ گزارش پژوهشی را - حول موضوعاتی که مأموریت داشته‌ایم

لایحه بودجه ۷۷ و وضعیت شاخص‌های کلان

۱- کسری بودجه

به منظور برآورد کسری بودجه، ارقام کسری بودجه‌های شفاف، کسری بودجه‌های غیر شفاف، ضمنی یا احتمالی را به همراه ریاضی‌نمایی درآمدهای سودجہائی و کم‌گویی هزینه‌های بودجه‌ای باید مورد ملاحظه قرار داد.

لایحه پیشنهادی سال ۱۳۷۷

بودجه با ۹۳/۹ هزار میلیارد ریال هزینه، در مجموع ۵۸۵ میلیارد ریال کسری شفاف دارد. در حالی که با احتساب کسری‌های شفاف ولی از قلم افتاده در لایحه بودجه مانند بدهی‌های سررسید شده دولت و کسری‌های غیر شفاف نظیر کسری‌های ضمنی یا احتمالی که ترتیبی مشخص برای پرداخت آن وجود ندارد و کسری‌هایی که به صورت بسیار نامشخص قابل ردیابی است، مجموعاً حدود ۲۰۰۰ میلیارد ریال بر کسری بودجه خواهند افزود و کم‌گویی هزینه‌ها در بودجه براسر بنا حدوداً ۴۵۰۰ میلیارد ریال و زیادگویی درآمدها براسر بنا ۷۵۰۰ میلیارد ریال (زیادگویی درآمد نفت حدود ۱۵۰۰ میلیارد ریال، زیادگویی درآمد مالیاتی حدود ۱۰۰۰ میلیارد ریال و زیادگویی سایر درآمدها حدود ۵۰۰۰ میلیارد ریال) کشور را در

تحقیق کنیم - به مجلس محترم تقدیم داریم.

لایحه بودجه، از لوایح مهم مجلس شورای اسلامی است. به لحاظ نقش و دامنه اثر گسترده‌ای که در تصمیمات بودجه‌ای مجلس مترتب است، همواره مورد توجه خاص بوده و به همین دلیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی هر ساله کوشیده که یک گام در مطالعات بودجه‌ای خود، فراتر بگذارد. امسال محورهایی که در دستور کار قرار گرفت و توفیق آن را یافتیم که در حول آن گزارش را منتشر کنیم (تا این تاریخ) به حدود ۵۰ محور می‌رسد که در حدود ۲۰ محور از مطالعات سال گذشته بیشتر است. گرچه مدت زمان در رابطه با لایحه بودجه برای کار کارشناسی ما در مرکز خیلی کوتاه است ولی خوشبختانه به لحاظ ساختار خوبی که به لطف حق حاصل آمده گروه‌های کارشناسی حول موضوع‌های مختلف سازمان‌دهی می‌شوند و نتایج آن در فرصت مناسب در اختیار نمایندگان محترم قرار می‌گیرد.

امسال تشکیل چنین نشستی را به برنامه افزودیم و به لحاظ تقاضای شمار زیادی از محققان سراسر کشور که خواهان شرکت در این گونه بحث‌ها و نشست‌ها بودند خوشبختانه کمیسیون محترم این توفیق را برای ما و همچنین برای محققان سراسر کشور فراهم کرد که در یک گفت و شنود شرکت بفرمایند و طبیعی است که دستاورد تضارب نظرات بسیار بیشتر و بهتر خواهد بود. بنده تشکر می‌کنم و عرض می‌کنم که ارائه تمامی موضوعاتی که در ۵۰ عنوان مورد بررسی قرار گرفت در فرصت کوتاه این همایش اساساً امکان‌پذیر نبود. لاجرم ما حدود ۱۰ موضوع را انتخاب کردیم و آن هم در حد ارائه پیام یعنی اساساً امکان این که موضوع تفصیلاً مورد بحث قرار بگیرد نیست، ولی پس از آن طبیعتاً فرصت به اندازه کافی هست و عزیزان و علاقه‌مندان می‌توانند تشریف بیاورند در جلسات کارشناسی شرکت کنند و در یک تبادل نظر

سال ۱۳۷۷ مواجه با حدود ۱۴۶۰۰ میلیارد ریال کسری بودجه خواهد کرد.

۲- نقدینگی

میزان نقدینگی در پایان سال ۱۳۷۵ معادل ۱۱۶/۶ هزار میلیارد ریال بود. رشد دو ساله ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ به ترتیب ۳۷/۶ درصد و ۳۷/۱ درصد، یعنی به طور متوسط ۳۷/۳ درصد بوده است. در بهترین حالت و با توجه به برآورد کسری بودجه که ذکر آن رفت، نرخ افزایش نقدینگی در سال ۱۳۷۷ نباید از ۲۵ درصد کمتر شود.

۳- تورم

با توجه به پیش‌بینی رشد نقدینگی در سال ۱۳۷۷ و رابطه نزدیک بین رشد این متغیر و نرخ تورم، کنترل تورم در سطح کنونی برای مسئولان پولی کشور بسیار دشوار خواهد بود و نرخ تورم در سال ۱۳۷۷ بسبب ۲۰ الی ۲۵ درصد برآورد می‌گردد.

۴- اشتغال

با در نظر گرفتن ساختار اقتصاد کشور و رکود موجود که بودجه سال ۱۳۷۷ هیچ‌گامی در جهت تضعیف آن بر نمی‌دارد، به نظر سمی‌رسد که مجموعه اقتصادی کشور بتواند به طرز ملموسی

بتوانیم اگر ابهاماتی هست رفع کنیم و اگر نقطه نظراتی هست بهره بگیریم.

محورهایی که در دستور کار امروز است، مروری است بر درآمدها، اعم از ریالی و ارزی که مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و لایحه از این جنبه‌ها شکافته می‌شود، در ارزیابی درآمدها، مالیات‌ها و سایر و تأکیداً تبصره ۵۸ لایحه مورد بحث قرار می‌گیرد.

درآمدهای نفتی را مورد بحث قرار می‌دهیم. برخی تغییرات در بودجه سال ۱۷ در لایحه پیش‌بینی شده از جمله ساختار تبصره‌های تکلیفی (که با تغییر مواجه شده) موضوع بحث امروز خواهد بود. تبصره‌های ارزی مورد مطالعه قرار می‌گیرد. بحث تبصره ۴ لایحه که متوجه اعتبارات خاصی برای مقاصد به‌خصوصی است هم مورد مطالعه و بحث قرار می‌گیرد. یارانه‌ها را خواهیم کاوید، نگاه لایحه را به مقوله خصوصی سازی و این که برخوردی انفعالی دارد و مجلس محترم باید تبصره‌ای ان‌شاء‌الله بیندیشد تا بن بست کنونی به نحوی باز شود و همچنین بحثی که البته اختصاص به امسال ندارد - یعنی ساختار بودجه - امروز مطرح خواهد گردید.

در بودجه ۲۳۴ هزار میلیاردی سال جاری، تغییر ارقام جاری حدود ۱۹٪ درصد پیش‌بینی شده و بودجه عمرانی تقریباً تغییری ندارد. ما در مورد کسر بودجه بحث کسر بودجه شفاف را داریم که در متن لایحه و خلاصه، بودجه عمومی رقم ۵۸۵ است که برگشتی از سال قبل است، کسر بودجه غیرشفاف هم است، البته کسر بودجه پنهان هم داریم که در صحبت همکاران به آن اشاره خواهد شد ولی اگر کسر بودجه غیرشفاف را مورد مطالعه قرار دهیم، برآورد ما چیزی حدود ۱۹۰۰ میلیارد است و حدود ۱۰۰۰ میلیارد از آن بدهی‌های سررسیده شده در سال آینده عارض خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود

بر تعداد شایع‌ان خود بیفزاید.

۵- نرخ ارز

در بودجه فشار در جهت حفظ درآمدهای دولت می‌باشد؛ بنابراین از یک سو در تبصره ۱۴ حقی مثبت سفارشی از هر دلار آمریکا معادل ۲۰۰ ریال در سال ۱۳۷۶ به ۲۵۰ ریال به ازاء هر دلار آمریکا در سال ۱۳۷۷ افسرایش پیافته و از طرف دیگر در بند (م) از تبصره ۲۹ به دولت اجازه داده شده است که نرخ ارز را به صورتی تغییر دهند که دولت درآمدهای مورد نیازش را به دست آورد. به‌طور خلاصه، دید دولت در مورد نرخ ارز این است که این ابزار نباید در راه تأمین درآمدهای بودجه به کار برده شود و تأثیر نوری این نرخ به کلی نادیده گرفته شده است.

۶- محصول ناخالص داخلی

رشد محصول ناخالص داخلی در سال آینده حول و خوش نرخ رشد این متغیر در سال جاری که از رکود نسبی برخوردار بوده‌ایم، برآورد می‌گردد.

۷- بدهی‌های دولت

از آنجا که بنا لارفتن بدهی‌های دولت تأثیرهای متفاوتی بر اقتصاد ملی می‌گذارد، ماهیت بدهی‌ها بسیار مهم است. در مورد دولت در

ایران، بیشتر بدهی‌ها به صورت ایجاد پول توسط بانک مرکزی است که فشارهای تورمی زیادی دارد. به نظر می‌رسد که این روند در بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۷۷ نیز ادامه داشته باشد و ۱۴/۶ هزار میلیارد ریال (معادل کسری بودجه برآورد شده برای سال ۱۳۷۷) بر مسانده بدهی‌های دولت افزوده گردد.

در مجموع چنین به نظر می‌رسد که برآورد وضعیت شاخص‌های اصلی کلان اقتصادی در سال ۱۳۷۷ در مجموع بسیار از اهداف برنامه به دور می‌باشد. شاید بیان شود که به دلیل نرخ‌های تورم بالا در سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ دستیابی سه ارقام مطلق ذکر شده در برنامه، دست نیسیافتنی است ولی آیسنا لا اقلی نسبت‌های اقتصادی یا نرخ‌های رشد واقعی نیز نمی‌بایستی در تنظیم بودجه مورد توجه قرار می‌گرفت؟ از این جنبه نیز با توجه به متغیرهایی نظیر سهم دولت در تولید ناخالص داخلی، ترکیب بودجه دولت و توزیع اعتبارات حساری بر حسب امور بسیار از اهداف برنامه به دور می‌باشیم. در این شرایط طبیعی است که انتظار داشته باشیم تا برنامه به اهداف مورد نظر در زمینه مردمی کردن اقتصادی، رشد اقتصاد و دست نیابد.

□□□

حدود ۷۵۹۵ میلیارد ریال مبالغه در درآمد احتمالاً وجود دارد و همچنین در هزینه‌ها چیزی حدود ۴۵۵۳ میلیارد ریال کم‌گویی در هزینه است که پیش‌بینی ما این است که کسر بودجه همان رقمی خواهد بود که ما در سال گذشته برای بودجه امسال پیش‌بینی کردیم و پیش‌بینی می‌شود که همین رقم برای سال آینده حادث خواهد شد، یعنی همان رقم ۱۴ هزار و ششصد میلیارد ریال است.

طبیعی است که کسر بودجه روی شاخص‌های کلان اقتصادی اثر خواهد گذاشت. پیش‌بینی ما این است که کسر بودجه در این لایحه به ۲۵ درصد رشد نقدینگی منجر می‌شود، که تقریباً می‌شود گفت حول و حوش همین رقم، اثر تورمی خودش را نشان خواهد داد.

البته شاخص‌های دیگر هم مطرح است، بودجه سال آینده از این نظر که در بخش تقاضای کل تغییر زیادی ایجاد نمی‌کند در بخش عرضه هم به نظر نمی‌آید که وضع موجود را تغییر دهد، انتظار افزایش بازدهی از دولت نمی‌شود داشت. موانعی که بر سر راه تولید است نیز همچنان باقی است، نظام ناکارآمد مالیاتی که مانعی برای تولید است همچنان وجود دارد. به نظر می‌آید در بخش تقاضا اتفاق خاصی نخواهد افتاد. بنابراین مؤلفه اشتغال که مثلاً به موجب برنامه تا پایان برنامه شاغلان ما ۱۶/۲ میلیون نفر باید باشد و در طول برنامه حدود ۲ میلیون به جمعیت شاغلان افزوده بشود سمت و سوی بودجه به نظر نمی‌آید که تغییر زیادی در ساختار اشتغال ایجاد کند؛ البته در بحث ۱۸۸ میلیارد تومان کلی‌نگری شده و به ریزدستگاهی ترفته و قاعدتاً معنایش این است که هنوز برای آن برنامه مشخصی نیست و گرنه در ردیف‌های دستگاهی خرد می‌شد. حالا چقدر می‌تواند این رقم در کل ساختار اشتغال مؤثر باشد. در بحث فشرده‌ای خدمت عزیزان عرض خواهد شد. بنده اشاره می‌کنم که سرشماری سال ۱۳۷۵ شاغلان را ۱۴/۶ میلیون نفر

گزارش ویژه

اتفاق می‌افتد، به نظر می‌آید که اثر تورمی خود را بر افزایش بدهی دولت خواهد داشت. بنده یک نکته را هم لازم می‌دانم اضافه کنم که اساساً نوع مواجهه مرکز پژوهش‌ها با مسائل مختلف، از زاویه کارشناسی است که طبیعتاً می‌تواند بحث‌هایی تأیید‌آمیز یا امیخته به انتقاد باشد، ولی هیچ کدام خارج از چارچوب کارشناسی نیست.

ما امیدواریم از بحث‌هایی که محققین و اعضای هیئت علمی مرکز پژوهش‌ها ارائه خواهند کرد و نظرات متقابلی که لطف می‌فرمایید بتوانیم در غنای تصمیمات و دستاوردهای قوه مقننه مؤثر باشیم.
والسلام علیکم ورحمة‌الله.

مهندس محمدرضا باهنر (رئیس کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه ۷۷):
بنده به نوبه خود نیز از همه حضار ارجمند، همکاران محترم در مجلس و اعضای محترم هیئت دولت و همکاران ایشان و کارشناسان محترم مرکز پژوهش‌ها تشکر می‌کنم.

مقدمتاً عرض کنم، اعضای کمیسیون اصلی رسیدگی به بودجه و تقریباً کلیه نمایندگان مجلس و خصوصاً ریاست محترم مجلس از فعالیت‌های خوب مرکز پژوهش‌های مجلس سپاسگزار هستند که توانسته‌اند با همت بالای کارشناسان متعهد و متخصص کشورمان و سیستم فعال و روانی که در ساختار مرکز پژوهش‌ها

گزارش کرده است که نسبت به سال ۱۳۷۲ در بخش کشاورزی ۱۹ هزار نفر اضافه شده ولی در صنعت و معدن ۱۲۰۰ نفر کاهش پیدا کرده و در حمل و نقل ۱۳۴ هزار نفر اضافه شده، در سایر خدمات ۸۱۰ هزار نفر اضافه شده. این ارقام نشان می‌دهد که توزیع نامتوازن است و در بخش تولید باید به مشاغل توجه بیشتری می‌شده است. به نظر نمی‌آید که بودجه بتواند به هدف مورد انتظار، جاهه عمل بیوشاند. این یکی از موضوعاتی است که اگر فرصت بشود، ان‌شاء‌الله امروز مورد بحث قرار خواهد گرفت. در واقع می‌توان گفت رکودی که در سال جاری داشتم انتظار می‌رود که در سال آینده هم داشته باشیم.

در زمینه نرخ ارز در تبصره ۲۹ دولت این اجازه را یافته است که نرخ ارز را به صورتی تغییر بدهد که درآمدهای مورد نظر رابه دست بیاورد که البته، تأثیر نرخ ارز در تورم یا تأثیر تورمی نرخ ارز، نکته‌ای است که جای بحث دارد. در زمینه GDP (تولید ناخالص داخلی) هم به نظر می‌آید با توجه به نکاتی که عرض کردم تغییر خاصی اتفاق نخواهد افتاد.

در زمینه بدهی‌های دولت هم برآورد ما این است که به اندازه رقم ۱۴ هزار و ششصد میلیارد افزوده خواهد شد. در مورد اثر بدهی‌های دولت، چون ماهیت بدهی‌ها مهم است و در ایران این بدهی‌ها عمدتاً به صورت ایجاد پول توسط بانک مرکزی

به وجود آورده‌اند به موقع نظرات کارشناسی خودشان را جهت بهره‌برداری به نمایندگان مجلس و اعضای کمیسیون اصلی ارائه نمایند. ما امید به این داریم که در این نشست خوب و پربرکت علاوه بر این که نظرات دقیق کارشناسان را می‌شنویم و نقدهای آنها را اعم از ایراداتی که می‌گیرند و نقاط مثبتی که تشخیص می‌دهند مجموعاً به رهیافت‌های مفید برسیم. قاعدتاً ما در این جلسه منع نمی‌کنیم که بحث‌های فرابودجه‌ای مطرح بشود و عزیزان می‌توانند نظرات خود را بدهند، اما اونویت با این است که بحث‌ها بودجه‌ای باشد و کاربردی و قابل عمل. ان‌شاءالله بیشتر به سمت راه کارهای واقعی برویم که هم جامعه و هم سیستم و ساختار بودجه‌ای مملکت بتواند آنها را هضم کند و بعضی از بحث‌های فرا بودجه‌ای هم وجود دارد که قاعدتاً آنها را باید برای زمان مناسب خودش بگذاریم.

در هر صورت بنده تشکر می‌کنم از اعضای محترم هیئت دولت و کارشناسان آنها و با اجازه دوستان، ارائه گزارش‌ها را شروع می‌کنیم.

دکتر جمشید پژویان (محقق مرکز

پژوهش‌ها): باتوجه به مطالبی که حساب آقای مهندس باهنر فرمودند، در مورد این که کمتر مسائل ساختاری مطرح شود ظاهراً بنده جای بحث نخواهم داشت. چون آنچه که مربوط به مالیات می‌شود یک بحث ساختاری است. بنده اجازه می‌گیرم که چند نکته عمده و اصولی که شاید در این جا بارها تکرار شده یادآور بشوم و اشاره‌ای هم به

لایحه بودجه ۷۷ داشته باشم.

مسئله اهمیت مالیات‌ها شاید به عنوان مهم‌ترین تصمیمی که هر دولتی در زمینه سیاست‌گذاری اقتصادی می‌گیرد یک امر بنیادی و روشن است و اهمیت مالیات‌ها را در این می‌شود خلاصه کرد که آن باید در مجلس و پارلمان تأیید و تصویب شود. در صورتی که سیاست‌های پولی معمولاً در اجلاس دیگری به وسیله بانک‌های مرکزی و به دور از تصمیمات پارلمان انجام می‌شود. دلیل آن عمق اثراتی است که مالیات‌ها می‌گذارند. و گاهی زمانی آثار مالیاتی می‌تواند مجزا از ساختار اقتصادی باشد و در نتیجه به این ساختار صدمه بزند. یک نکته اساسی که طی سال‌های گذشته مرتباً در لایحه مشاهده شده مقررات یا پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی است که از طریق تبصره‌ها در کنار لایحه بودجه تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. دلیل این که این مالیات‌ها باید از طریق مجلس و پارلمان عبور کند این است که وقت کافی برای تجزیه و تحلیل آثار آن لازم است.

وقتی که مقررات، پایه‌ها و نرخ‌ها در کنار تبصره و در مدت بسیار کوتاهی تقدیم مجلس می‌شود چنین فرصتی را باقی نمی‌گذارد و حتی اگر بعضی از اشکالات هم مجلس واقف بشود، امکان تغییر آن نیست چون کل بودجه را دگرگون می‌کند. موارد متعددی است که شاید بشود به آنها اشاره کرد. من جمله در لایحه سال ۷۷ ما در تبصره ۸، ۳۳ و به خصوص تبصره ۵۸ این مسئله را کاملاً مشاهده می‌کنیم. یعنی مالیات‌های بر بازار، واحد فروش، قیمت،

یک فایده کمی به نظر برسد. در شرایطی که در همان زمان طرح دیگری که بازهم از طریق همین منابع مالیاتی قرار است اجرا شود به دلیل کمبود منابع هنوز در جایی که فایده بسیار زیادی از این طرح انتظار می‌رود این طرح متوقف بشود به همین دلیل این نکته دوم هم که بسیار مسئله اساسی در ساختار تخصیص منابع دولت است، به همراه مشکل اول که ارائه قوانین مالیاتی از طریق قانون و لایحه بودجه است، مشهود است. اما چند دقیقه‌ای بنده اشاره‌ای داشته باشم به مسئله مالیات‌ها در لایحه سال ۷۷. تقریباً مشابه سال‌های گذشته عمده درآمدهای مالیاتی بیش از آن چیزی که عملکرد پنج ماه یا هشت ماهه سال ۱۳۷۶ نشان می‌دهد ظاهر می‌شود. به جز مورد مالیات بر شرکت‌ها، که کاملاً با همین شرایط هم یعنی با توجه به همین منابع و نرخ‌ها قابل حصول است بقیه مالیات‌ها مثل مالیات بر واردات و مالیات بر مصرف به نظر می‌رسد که قابل حصول نباشد باز هم مشابه سال‌های گذشته. اما معمولاً ما شاهدیم که درآمد مالیاتی در سال‌های گذشته براساس آنچه که مصوب بوده حاصل می‌شود و حتی یک مقدار هم بیشتر. در درجه اول این مسئله ناشی از تورم است و گرنه، آنچه که به عنوان دریافت درآمدهای واقعی مالیاتی در نظر بگیریم طی سال‌های گذشته تغییری نداشته و حتی چند سال گذشته (به جز سال گذشته و در دو یا سه سال گذشته) کاهش جزئی را

واردات، همه اینها در کنار این تبصره‌ها کاملاً آشکار و شفاف است. یک نکته اساسی این است که این مالیات‌ها آیا به حق‌اند؟ آیا پایه‌های مالیاتی پایه‌های مناسبی هستند؟ یعنی منابع مالیاتی بهترین منابع در اختیار دولت هستند نرخ‌ها به هم به همین ترتیب. این یک مسئله‌ای مجزا است از روشی که مالیات‌ها عبور می‌کند و به اجرا در می‌آید که خدمت‌تان عرض کردم. به‌طور قطع هر مالیاتی یک آثار تورمی را به دنبال خودش دارد، هر مالیاتی یک جابه‌جایی منابع را به دنبال خودش ایجاد می‌کند و در نتیجه اگر این پایه‌های منابع مالیاتی و نرخ‌ها از طریق کارشناسی و مطالعه نزدیک کاربردی صورت‌نگیرد امکان ایجاد اختلالاتی دارد که این اختلالات را نمی‌شود به سادگی رفع و رجوع کرد. نکته دوم که به دنبال همین مطلب مطرح می‌شود و در تخصیص منابع دولت نقش پیدا می‌کند، تخصیص درآمدها به هزینه‌هاست که وقتی از طریق تبصره‌ها مطرح می‌شود عمده‌تاً در خود تبصره محل خرج درآمدها تعیین می‌شود و این خلاف اصول اولیه بودجه‌نویسی است که باید همه درآمدها یک‌جا جمع شود و بعد هزینه‌ها براساس اولویت‌ها از درآمدها خرج شود. این به واسطه این است که مثلاً ما یک درآمدی را برای یک طرح و پروژه خاصی تخصیص بدهیم و این درآمد قاعدتاً تماماً صرف این پروژه و طرح می‌شود و این خرج شاید آنقدر ادامه پیدا کند که واقعاً فایده آن

ما شاهد هستیم. پس این افزایش از جهتی مربوط می‌شود به تورم و از سمت دیگر حصول درآمدهای مالیاتی یک بخش عمده مربوط می‌شود به فشار مالیاتی که ما به آن منابع و پایه‌هایی که کاملاً در اختیار داریم می‌آوریم و این همان بخش شرکت‌هاست. فشار مالیاتی که ما بر شرکت‌ها در اقتصاد ایران وارد می‌کنیم این فشاری است مشابه با آنچه که در کشورهای صنعتی وارد می‌شود، یعنی منظور کشورهایی است که سهم درآمد مالیاتی از تولید ناخالص ملی‌شان در حول و حوش ۳۰ درصد و بالاتر است و سهم صنعت از ارزش افزوده کل جامعه یک سهم بالایی است. این قطعاً آثاری را به دنبال خواهد داشت و این آثار در آینده بیشتر خود را نشان می‌دهد، چون در گذشته سرمایه‌گذاری در بخش صنعت بیشتر ناشی از مزایایی بود مثل مزیت‌های ارزی یا مزیت‌هایی که از طریق کنترل واردات و سیاست‌های حمایتی اجرا می‌شد، حالا که چنان ارز ارزانی در اختیار نیست در نتیجه سرمایه‌گذاران بیشتر روی موارد واقعی که بر سرمایه‌گذاری آنها مؤثر است مثل نرخ‌های مالیاتی توجه خواهند کرد، در نتیجه اگر ما به‌عنوان یک پیشنهاد اگر به تدریج سعی بکنیم که این تبصره‌ها را در زمانی که فرصت است از طریق قانون مالیاتی و مجلس آنها را به تصویب برسانیم که بررسی‌های کارشناسی لازم روی آن صورت بگیرد و احیاناً با معرفی منابع مالیاتی جدید، حذف بعضی از معافیت‌ها و شفاف کردن نرخ‌های مالیاتی و اجرای یک

سیستم مالیات بر مصرف براساس نرخ پایین و مناسب و گسترده بتوانیم منابع مالیاتی را به حدی فراهم بکنیم که این فشار را بر روی مالیات بر شرکت‌ها کم‌نمایند. زیرا سرمایه‌گذاری وقتی افزایش پیدا می‌کند، نرخ بازده آن کاهش پیدا می‌کند و از طرف دیگر، نرخ‌های تصاعدی را که مرتباً اجرا می‌کنیم، بیشتر نرخ خالص سرمایه‌گذاری را تهدید می‌کند و اینها به نظر می‌رسد که بر عرضه و تولید اقتصاد اثر منفی می‌گذارد.

دکتر محمدرضا رفعتی (محقق مرکز

پژوهش‌ها): لایحه بودجه را می‌توان یکی از ابزارهای کلان اقتصادی سیاست‌های مالی - که در ایران سیاست‌های پولی هم به نحوی با آن مرتبط می‌شود - قلمداد کرد که در جهت رسیدن به اهداف اقتصادی میان مدت و بلند مدت باید تنظیم شود. درباره اهداف اقتصادی بلند مدت، فعلاً در ایران برنامه مصوب ۱۴۰۰ نداریم. بنابراین طرح میان مدت داریم و این در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله تبلور یافته است. در این برنامه‌ها سهم و نقش دولت در اقتصاد و خطوط دیگر سیاست‌های دولتی تعیین می‌شود. نگاهی که بنده به این بحث دارم، این است که چقدر لایحه بودجه سال آینده و قانون بودجه سال‌های گذشته در این راستا بوده است. خوشبختانه در قانون پنج ساله دوم، کاملاً نقش و جایگاه دولت مشخص شده، یعنی سهم‌ها و ارقام دقیقی برای بودجه سالانه دولت طی سال‌های برنامه پیش‌بینی شده، منتها به لحاظ اتفاقات پیش‌بینی

داشته باشید که بودجه سال آینده یک بودجه به نسبت انقباضی یا یک بودجه واقع‌گرایانه است. یعنی اگر دولت جدید این انقباض را ایجاد نمی‌کرد، قطعاً سهم دولت در سال آینده به مراتب بیش از این رقمی می‌شد که بنده ارائه دادم. پس حجم دولت بیش از آن چیزی است که در برنامه پیش‌بینی شده بود. حال اگر بپذیرید که کارایی دولت کمتر از بخش غیردولتی است، این خود به خود باعث کاهش نرخ رشد پیش‌بینی شده خواهد بود. کما این که در سال‌های گذشته هم به نرخ رشد پیش‌بینی شده برنامه دوم دسترسی پیدا نکرده‌ایم. ترکیب این هزینه‌ها به چه نحو است؟ این هم خوشبختانه آمار و ارقام آن در قانون برنامه دوم است. در قانون برنامه دوم پیش‌بینی شده بود تا سهم هزینه‌های جاری از ۶۲ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۵۳٫۷ درصد در سال ۱۳۷۷ کاهش پیدا بکنند و بالعکس. سهم هزینه‌های عمرانی از ۳۷٫۹ درصد به ۴۶٫۳ درصد افزایش پیدا بکند. باز براساس مصوب ۱۳۷۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۷۷، روندی که ما مشاهده می‌کنیم تقریباً می‌شود گفت اختلاف زیادی با آنچه که در برنامه پیش‌بینی شده دارد. سهم هزینه‌های عمرانی ما از ۲۱ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۳۶ درصد در لایحه ۷۷ افزایش پیدا می‌کند، در حالی که قرار بود که به ۴۶ درصد برسد و سهم هزینه‌های جاری ما از ۶۸٫۹ درصد در سال ۱۳۷۴ تنها به ۶۳٫۹ درصد در لایحه سال ۱۳۷۷

نشده‌ای که در پایان سال ۱۳۷۳ و اوایل سال ۱۳۷۴ افتاد، ما نمی‌توانیم ارقام مطلق را با ارقام فعلی بودجه مورد مقایسه قرار بدهیم. به‌عنوان مثال در برنامه دوم پیش‌بینی شده بود که کل هزینه‌های دولت در سال ۱۳۷۷ یک چیزی کمتر از ۳ هزار میلیارد ریال است. این به دلیل آن تورمی است که ما در سال ۱۳۷۴ داشتیم. بنابراین روی ارقام مطلق بنده بحث نمی‌کنم. روی ارقام به قیمت‌های ثابت یا روی نسبت‌هایی بحث می‌کنم که در آن تورم‌زدایی انجام شده باشد. سهم پرداخت‌های دولت در تولید خانص داخلی قرار بود طبق برنامه از ۲۶٫۴ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۲۳٫۵ درصد در ۱۳۷۷ برسیم. یعنی یک روند کاهشی داشته باشد. اما با توجه به ارقام سال‌های قبل و رقم مصوب برای سال ۱۳۷۶ و لایحه ۷۷ پیشنهادی بنده محاسباتی انجام دادم، ارقامی که من به دست آوردم عملکردها و پیش‌بینی عملکردها، سهم هزینه‌ها یا پرداخت‌های دولت در تولید ناخالص داخلی (GDP) از ۲۴٫۳ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۲۸٫۱ درصد در سال ۱۳۷۷ می‌رسد. یعنی برخلاف جهت‌گیری‌های برنامه دوم، سهم دولت در اقتصاد نه تنها کاهش پیدا نمی‌کند، بلکه افزایش هم پیدا می‌کند. این در حالی است که ما این همه بحث خصوصی‌سازی، کوچک کردن دولت، کاهش تصدی‌های غیر ضروری دولت و این بحث‌ها را مدام در روزنامه‌ها می‌بینیم، حالا این را هم عنایت

بود. در برنامه دوم سهم مالیات‌ها در GDP قرار بود از ۵/۷ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۶/۵ درصد در سال ۱۳۷۷ برسد، ولی آنچه در عمل واقع شد و براساس لایحه بودجه ۷۷ این سهم از ۵/۷ به ۶/۵ می‌رسد. یعنی الان دولت از لحاظ مالیاتی از برنامه جلو است. این یکی از عملکردهای مثبت دولت است، حتی فراتر از رقم پیش‌بینی شده رفته است. باز آمار دیگری ارائه می‌کنم. رشد مصرف واقعی دولت در برنامه دوم سالانه قرار بود به ۰/۹- کاهش پیدا کند، طبق آمارهایی که بانک مرکزی برای سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ منتشر کرد. رشد مصرف واقعی دولت ۳ درصد و ۶ درصد بوده است. باز اگر بخواهید جزئی‌تر بشوید و بروید در هزینه‌های دولت بر حسب امور و فصول، باز نیز یک مقدار تفاوت‌ها را خواهید دید. در مورد توزیع اعتبارات جاری، امور دفاع و امور اجتماعی، سهم‌شان در بودجه دولت کمتر از آن چیزی است که در برنامه دوم مصوب بوده است و سهم امور اقتصادی بیش از آن چیزی است که در برنامه دوم در نظر گرفته شده، آن وقت در هزینه‌های عمرانی، تقریباً عکس این مطلب مشاهده می‌شود، امور عمومی و امور اجتماعی سهم‌شان در بودجه دولت بیشتر از آن چیزی است که در برنامه دوم مصوب بوده است و سهم امور اقتصادی کمتر از چیزی است که در برنامه دوم در نظر گرفته شده است. البته در بودجه سال‌های اخیر، طبقه‌بندی خاصی تحت عنوان امور اقتصادی نیست، من امور اقتصادی و سایر را با هم جمع کردم و چون

کاهش پیدا می‌کند، که اینها را اگر با ارقام مصوب برنامه دوم مقایسه کنید، باز خودش یک پیام دیگری به شما می‌دهد، یعنی دولت نه تنها بزرگ‌تر شده بلکه در ترکیب هزینه‌هایش هم موفق نبوده است و نتوانسته به آن میزانی که در برنامه دوم مورد نظر بوده از هزینه‌های جاری کم کند و به هزینه‌های عمرانی اضافه کند. تبعات این را می‌توان روی نرخ رشد اقتصادی ملاحظه کرد. هر چقدر سهم هزینه‌های عمرانی کاهش داده شود، یقیناً روی رشد اقتصادی اثر می‌گذارد. چرا این‌طور شده است؟ شاید اتفاقات، یا درآمدهایی بوده که پیش‌بینی شده ولی حاصل نشده است. آن را هم نگاه کردیم، این‌طور هم نبوده. درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده در برنامه دوم طی ۴ سال ۱۳۷۴-۱۳۷۷ مجموعاً یک چیزی حدود ۵۷ میلیارد دلار می‌شد. آن چیزی که در سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ محقق شده و به اضافه آن چیزی که در بودجه ۷۶ و ۷۷ پیش‌بینی شده، در مجموع ۶۸ میلیارد دلار می‌شود. یعنی دولت ۱۱ میلیارد دلار بیش از آن چیزی که در برنامه دوم پیش‌بینی شده بود، درآمد ارزی داشته. با این وجود موفق نبوده در افزایش سهم هزینه‌های عمرانی که بیشتر جنبه سرمایه‌گذاری دارد و ممکن است ارز بری داشته باشد. پس می‌بینید با وجودی که درآمدی بیش از میزان پیش‌بینی شده وجود داشت، موفق نبوده است. درآمدهای مالیاتی نیز همین‌طور است. این درآمدها به مراتب بیش از آن سهمی است که در برنامه دوم پیش‌بینی شده

لایحه بودجه ۷۷؛ تنگناهای اصلی و راه کارها

۱- یارانه‌ها

یکی از غیرکارآمدترین روش‌های بهبود توزیع درآمد پرداخت یارانه به کالاهای خاصی تحت عنوان کالاهای اساسی یا ضروری است؛ زیرا در این روش یارانه‌ها به تمامی گروه‌های درآمدی اعم از فقرا یا ثسروتمندان تسلسل می‌گیرد. مؤثرترین روش برای بهبود توزیع درآمد آن است که اولاً این کمک‌ها به صورت نقدی باشد و ثانیاً، تنها به گروه‌های درآمدی پایین و فقرا اختصاص یابد. بنا بر یک حساب سرانگشتی اگر فرض کنیم ۴۹۰۰ هزار نفر در شهرها و ۴۲۰۰ هزار نفر در روستاها زیر خط فقر به سر می‌برند و بخواهیم ۶۲۰۰ میلیارد ریالی که در لایحه بودجه امسال به صورت یارانه به کالاهای اساسی تعلق گرفته را به گروه‌های مذکور اختصاص دهیم، حتی با احتساب ۲۰ درصد رقم مذکور برای هزینه‌های اجرایی این امر، حدود ۴۰،۰۰۰ تومان به هر فقیر در روستا و ۷۰،۰۰۰ تومان به هر فقیر در شهر به طور سالانه تعلق می‌گیرد. لذا، پیشنهاد می‌شود که جهت گیری سیاست‌های دولت به سمت کاهش سوبسیدهای دولتی و اختصاص منابع مالی آزاد شده به کمیته امداد

سایر خیلی کوچک است، این مجموع را می‌شود تحت عنوان امور اقتصادی دید. خلاصه کلام بنده این است که برنامه دوم جهت‌گیری‌های مملکت را مشخص کرده، دوستان در برنامه موجود زحمت کشیدند و نشستند حساب کردند، اگر این مقدار به این نسبت در فلان بخش سرمایه‌گذاری بشود، متغیر نرخ رشد حاصل می‌شود. اگر دولت محترم در لویح عنایت نکند به آن نسبت‌هایی که در محاسبات برنامه و بودجه بوده، یقیناً به اهدافی که در برنامه مد نظر بوده نخواهیم رسید. یک جمله کوتاه راجع به صادرات غیرنفتی خدمتان بگویم، آن بندی که پارسال راجع به فرش بوده ظاهراً امسال وجود ندارد، تا صادرکنندگان فرش بتوانند ۱۰۰ درصد ارزش حاصله را صرف واردات بکنند، این بدان مفهوم خواهد بود که چون قانون بودجه یک‌ساله است سال آینده صادرکنندگان فرش پیمان ارزی‌شان را باید به‌طور کامل بسپارند، این در عمل به معنی کاهش نرخ مؤثر واقعی ارز است و پیش‌بینی بنده این است اگر این امر اتفاق بیفتد، با توجه به تورمی که خواهیم داشت و با فرض تثبیت نرخ ارز صادراتی، اگر امسال صادرات ما حدود ۳/۴ میلیارد باشد، سال آینده حدود ۳ میلیارد خواهد بود. اگر سال آینده در بودجه، واردات در مقابل صادرات را به‌طور کامل به تمامی کالاها تسری بدهیم پیش‌بینی بنده این است که صادرات غیرنفتی ما حدود ۴ میلیارد دلار خواهد شد. یک سناریوی بینابین ادامه وضعیت موجود نیز وجود خواهد داشت که طبق آن پیش‌بینی بنده این است که ۳/۴ میلیارد دلار بیشتر صادرات غیرنفتی نخواهیم داشت.

دکتر رؤیا طباطبایی (محقق و مدیر دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌ها): اینجانب در رابطه با تسهیلات تکلیفی نظام بانکی و یک مختصری هم

درباره کسری پنهان در بودجه عرایض فشرده‌ای خواهم داشت که مبتنی بر مبالغاتی است که در دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌ها صورت گرفته است.

در مورد تبصره تسهیلات تکلیفی نظام بانکی (تبصره ۳)، پس از یک مقدمه‌ای به متن تبصره اشاره می‌کنم و سپس محاسن و معایب آن را بر می‌شمارم.

در زمینه تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی، بررسی‌های صورت گرفته نشان از عدم سرمایه‌گذاری و مصرف بخش عمده‌ای از این تسهیلات در محل‌هایی که قانون‌گذاران در نظر داشتند دارد. همچنین با مقایسه اهداف تبصره‌های تکلیفی در برنامه‌های توسعه و قوانین بودجه به نظر می‌رسد - همان طور که آقای دکتر رفعتی اشاره داشتند - که هم در تسهیلات تکلیفی و هم در قوانین بودجه سالانه کمتر به اهداف برنامه دوم توجه شده. برای مثال می‌توانیم از عدم توجه به رعایت سقف پرداخت تسهیلات در برنامه‌های توسعه، عدم توجه به توزیع تغییر درمانده تسهیلات تکلیفی مورد نظر برنامه توسعه بین بخش‌های خصوصی و دولتی، عدم توجه به نظر برنامه در تقسیم تسهیلات به جاری و سرمایه‌گذاری و غیره اشاره داشته باشیم.

برنامه بیشتر تأکیدش بر تسهیلات سرمایه‌گذاری بوده، در حالی که مسئولان نظام بانکی کشور بیشتر تمایل دارند تسهیلات جاری پرداخت بشود؛ چون بازپرداخت این نوع تسهیلات خیلی بهتر صورت می‌گیرد. بعد از این مقدمه کوتاه بر می‌گردیم به خود تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه ۷۷.

ملاحظه می‌کنید که از مهم‌ترین تغییرات لایحه بودجه ۷۷ نسبت به قانون بودجه ۷۶، تنظیم نحوه استفاده از منابع سیستم بانکی است، در سال‌های گذشته در تبصره‌های مختلف برای نظام بانکی تکالیف مختلفی در خصوص پرداخت وام و فعالیت‌های دیگر تعیین شده، برای مثال در سال ۷۶، در حدود ۲۵ تبصره به این تکالیف پرداخته، در

امام خمینی (ره) و نهادهایی است که برای این منظور پیش‌بینی می‌شود. (به حسب لایحه ارائه شده کل یسارانه‌ها ۸,۹۶۰ میلیارد ریال می‌باشد) پیشنهاد می‌شود که دولت مستحترم با درک ضرورت این سمت‌گیری به گونه‌ای عمل کند که از سال آتی به تدریج نظام پرداخت مستقیم را جایگزین نظام پرداخت غیر مستقیم نماید.

۲- خصوصی سازی

نگرش لایحه بودجه سرسیاست خصوصی سازی

با بررسی و مطالعه تبصره‌های لایحه بودجه استنباط می‌شود که اقدامات خاصی که دال بر تغییر در روند سیاست خصوصی سازی نباشد مشهود نیست. به عبارت دیگر، با توجه به ماهیت لایحه بودجه اعمال سیاست‌های محدودکننده یا تحریک‌کننده مشخص در راستای سیاست خصوصی سازی نمایان نمی‌شود.

در عین حال، برخی از تصمیمات دولت، در قالب تبصره‌های ۲، ۳، ۴، ۱۰، ۳۱ و ۵۱ سه نحوی می‌تواند در ارتباط با دخالت دولت در اقتصاد و سیاست خصوصی سازی باشند.

۱- در بند «ج» تبصره ۲ سه منظور استفاده از فرصت‌های مناسب اجرایی در خارج از کشور از طریق صدور خدمات فنی و

←

حالی که در لایحه بودجه ۷۷ بایک تغییر بسیار عمده‌ای. تمامی این تبصره‌ها در یک تبصره شماره ۳ جمع شدند و به این تبصره یک جدولی به نام جدول شماره ۳ پیوست شده که می‌توانید در انتهای لایحه بودجه ۷۷ آن را ملاحظه نمایید. در این جدول یک تصویر کلان از تسهیلات تکلیفی و سقف آن ارائه شده است. در این جدول، تسهیلات تکلیفی به چهار گروه عمده و هر گروه به دو بخش خصوصی و دولتی تقسیم شده است:

- ۱- تسهیلات با اهداف اجتماعی و فرهنگی؛
 - ۲- تسهیلات با اهداف اشتغال‌زایی؛
 - ۳- تسهیلات با اهداف ارائه خدمات و تنظیم بازار؛
 - ۴- تسهیلات با اهداف تولیدی و زیربنایی.
- تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی، به این صورت است که ۴۲ درصد سهم بخش دولتی (حدود ۲۵۰۰ میلیارد ریال) و ۵۸ درصد آن سهم بخش خصوصی و تعاونی (حدود ۳۵۰۰ میلیارد ریال) و جمعاً ۶ هزار میلیارد ریال تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی سیستم بانکی وجود دارد. البته توجه داشته باشید اگر برگشتی تسهیلات قبلی را به آن اضافه کنیم و همچنین تغییر در مانده تسهیلات آزاد - غیر از تسهیلات تکلیفی که سیستم بانکی اجازه دارد پرداخت نماید - را نیز در نظر بگیریم، کل تسهیلات قابل اعطاء توسط سیستم بانکی احتمالاً به یک چیزی حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال بالغ می‌شود. البته این امر بستگی دارد به این که چقدر برگشتی تسهیلات قبلی زیاد یا کم بشود.

من در مورد تبصره ۳ لایحه ۷۷ معایب و محاسنی را نیز ذکر می‌کنم؛ محاسن لایحه به این صورت است که با توجه به جدول شماره ۳، تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی کاهش یافته و از حدود ۸ هزار میلیارد در سال گذشته به ۶ هزار میلیارد تقلیل یافته است. از محاسن

مهندسی برای کسب درآمد ارزی و انتقال تکنولوژی از خارج، به وزارت تسخانه‌ها و شرکت‌های وابسته و تابعه به دولت اجازه داده شده است با تصویب هیئت وزیران، شرکت‌ها و دفاتر در خارج از کشور تأسیس شود مشروط بر این‌که این شرکت‌ها و دفاتر بار هزینه‌ای رابه دولت منتقل نکرده و حتی سودآور نباشند. در مجموع می‌توان گفت تأسیس این گونه شرکت‌ها موجب افزایش دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی است و شرکت‌هایی که به این طریق به وجود می‌آیند بار سنگین هزینه‌ای را به دولت منتقل می‌کنند. بنابراین در این رابطه پیشنهاد می‌شود که: واحد و یا بخشی در مرکز توسعه صادرات ایران برای صدور خدمات فنی و مهندسی ایجاد شود و بیا این‌که یک شرکت خصوصی خدمات فنی و مهندسی که بخشی از سهام آن را شرکت‌های تولیدکننده خدمات فنی و مهندسی و بقیه را بخش خصوصی تشکیل داده باشد راه‌اندازی شود.

- ۲- آزادی عمل داده ششده به شرکت‌های دولتی در قالب بند «و» تبصره ۲ برای اجرای

طسرح‌ها و پسرورزه‌های سرمایه‌گذاری از منابع داخلی (اگرچه با قید محدودیت در مبلغ و با نظر شورای اقتصاد است) می‌تواند بر تداوم اقتدار دولت در امر غیر اساسی و غیر استراتژیک از طریق شرکت‌های دولتی صحه بگذارد.

تبعات چنین عملی در سطح اقتصاد کسلاان مسوجب محدود شدن منابع سرمایه‌ای برای بخش خصوصی می‌باشد. سه تعبیر دیگر، اشتیاق همیشگی شرکت‌های دولتی به اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها (که غالباً بدون تسویه فنی و اقتصادی هستند) حضور فعال و در حال رشد دولت در اقتصاد را متبادر می‌سازد.

۳- در بند «د» تبصره ۱۰ پیشنهاد ششده است ۳۰ درصد از مطالبات سازمان، بازتستگی و ۳۰ درصد باقی مانده مطالبات سازمان تأسیس اجتماعی و آستان قدس رضوی به کمیته‌ای و بنا مسئولیت معاول اول ریاست جمهوری از طریق واگذاری اموال و دارایی‌های دولت و سهم کارخانه‌ها و مؤسسات دولتی و ملی شده و سهام دولتی در شرکت‌ها و طسرح‌های سیمه تمام تادیه و تسویه گردد. به عبارتی، باید ←

دیگر می‌توانیم سهم بخش دولتی و خصوصی از تغییر در مانده تسهیلات را به ترتیب ۴۲ درصد و ۵۸ درصد نام ببریم که حتی نسبت به هدف برنامه دوم که برای بخش خصوصی ۵۵ درصد و برای بخش دولتی ۴۵ درصد در نظر گرفته بود فراتر رفته است. البته بانک‌ها در سال قبل مکلف به رعایت درصدهای برنامه بودند ولی در عمل بیش از ۵۵ درصد تسهیلات بانکی به بخش دولتی اعطا شده، لذا تقلیل سهم بخش دولتی زمانی با اهمیت است که در عمل بانک به آن پایبند باشند. در بند (د) این تبصره نرخ یارانه سود تسهیلات بانکی هم کم شده و از ۸ درصد به ۴ درصد تقلیل یافته که این را می‌توان از محاسن آن ذکر کرد. ولی البته دولت هیچگاه در گذشته به این شکل برای تسهیلات تکلیفی به صورت عام یارانه پرداخت نکرده است. از محاسن دیگر می‌توانیم جدول شماره ۳ را بگوییم که تصویر مشخص و شفافی از وضعیت تسهیلات تکلیفی به نهادهای تصمیم‌گیری ارائه می‌کند و این اقدام بدون شک، نظارت و مدیریت کلان تسهیلات تکلیفی را بیشتر از گذشته فراهم می‌کند. در بند (ه) این تبصره، دست دولت و بانک مرکزی برای تغییر اقلام جدول به میزان ۱۰ درصد در بین بندهای گوناگون باز گذاشته شد. حالا به معایب آن می‌پردازم.

در بند (الف) تبصره ۳ به دولت اجازه داده شد تا بازپرداخت تمام یا قسمتی از تسهیلات بانکی را تضمین و تعهد نماید، اما تبصره مزبور به این موضوع اشاره نکرده است که بازپرداخت کدام قسمت از تسهیلات تضمین و تعهد خواهد شد. این مسئله در عمل مشکلاتی برای استفاده‌کنندگان از تسهیلات نظام بانکی فراهم می‌آورد. باید در متن تبصره یا آیین‌نامه اجرایی مشخص شود که دولت بازگشت چه وام‌هایی را تضمین می‌کند. مضافاً این که مشکل وثیقه و مطالبات معوق هنوز پابرجاست. از دیگر معایب این است که گروه‌بندی انجام شده در جدول شماره ۳ به چهار گروه عمده که ذکر آنها رفت، به

روش‌های شناخته شده فرضاً براساس بخش‌های اقتصادی صورت نگرفته و اشکالاتی نظیر مورد زیر دارد: طبقه‌بندی انجام شده در جدول شماره ۳ موضوعات مورد نظر را به درستی روشن نمی‌کند. به طور مثال تمام وام‌هایی که نظام بانکی پرداخت می‌کند، بدون شک بر اشتغال کشور اثر می‌گذارد، بنابراین می‌بینیم که تداخل گروه‌ها وجود دارد و جا دادن دقیق انواع تسهیلات در درون این گروه‌ها کار را سخت می‌کند. از دیگر معایب تبصره ۳ در مورد بند (ب)، مبنی بر این که بانک‌ها مجازند که برنامه‌های اعتباری خود را براساس سپرده‌های جاری و سرمایه‌گذاری اجرا نمایند، باعث شده که سقف مشخصی برای تغییر در مانده بدهی بخش‌های خصوصی یا دولتی برای نظام بانکی تعیین نشود، در حالی که در سال‌های گذشته، این سقف به روشنی در قانون بودجه منعکس می‌شد. به علاوه، با اهداف قانون برنامه، این امر در تضاد است و منجر به افزایش نقدینگی و تشدید تورم خواهد شد. البته از نظر مسئولان نظام پولی این آزادی عمل جهت اعطای تسهیلات، مناسب بیان می‌شود و عنوان می‌کنند که منجر به افزایش سوددهی نظام بانکی خواهد شد، ولی باید به آن مسئله‌اش هم توجه بکنیم که برداشتن این سقف قطعاً باعث می‌شود که حجم اعتبارات بالا رود و باعث می‌شود که در بروز تورم و نقدینگی تأثیر داشته باشد. همچنین از دیگر معایب این تبصره در بند (و) ذکر شده که توزیع تسهیلات این تبصره به بخش‌های خصوصی و دولتی، فعالیت‌های مختلف و مناطق مختلف توسط آیین‌نامه‌ای صورت می‌گیرد که دولت آن را ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ لایحه بودجه، تهیه خواهد کرد. در این رابطه دو سؤال عمده مطرح می‌شود:

الف - آیا نمایندگان نمی‌خواهند بر توزیع مذکور نظارت داشته باشند؟

تصریح شود که اجرای مفاد این بند به منزله واگذاری در جهت کم‌کردن واقعی سهم و نقش دولت در اقتصاد نیست، بلکه گامی در جهت انتقال و جابه‌جایی مالکیت و مدیریت بخشی از بنگاه‌ها و واحدهای دولتی به بخش عمومی است. مطمئناً با چنین شیوه‌ای احتمال بهبود و کارایی منابع و کاهش در هزینه‌های دولت حاصل نخواهد شد.

۴- سودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها با احتساب مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت از ۶۳ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۶۶ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش یافته است. این موضوع مبین آن است که سهم شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های اقتصادی رو به افزایش است.

۵- تمامی پیشنهادات و اقدامات که در تبصره‌های مختلف بودجه مطرح هستند در جهت ایجاد درآمد و تأمین بخشی از هزینه‌های دستگاه‌های واگسدارنده دولتی تسلی می‌شوند و هیچ‌گاه این واگذاری‌ها در راستای افزایش بهره‌وری عوامل تولید، تخصیص بهینه و ایجاد شرایط رقابت یا گسترش نقش بخش

خصوصی در جهت تحقق اهداف اقتصادی نمی باشد. در تبصره های بودجه حرکت مشخصی نسبت به تداوم یا توقف سیاست خصوصی سازی مشهود نمی باشد.

۶- یا توجه به این که برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی ... نزدیک است و قبل از شروع این برنامه لازم است که مشکلات در زمینه خصوصی سازی رفع شود، امید است که دولت در برنامه های بودجه سال های آتی توجه ویژه ای به این امر مهم نماید.

۳- تبصره تکلیفی نظام بانکی

الف- صورت مسئله

از مهم ترین تغییرات لایحه در بودجه سال ۱۳۷۷ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۶ تنظیم نحوه استفاده از منابع میسّم بانکی است. در سال های گذشته در تبصره های مختلف با تسهیلات تکلیفی نظام بانکی رویه رو بوده ایم که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کلیه تبصره های مربوط به تسهیلات تکلیفی در یک تبصره (تبصره ۳) متمرکز شده است و به این تبصره جدولی ملحق شده که در آن تصویری کنعان از تسهیلات تکلیفی و سقف تغییر در مانده آن ارائه شده است. این تبصره دارای سخاسن و معایبی است. از

ب- آیا دولت قادر است ظرف دو ماه آیین نامه را تهیه کند و به موقع به تصویب برساند تا در انجام امور وقفه ای ایجاد نشود؟

بنابراین در کل ما پیشنهادی به این صورت پس از این بحث ارائه می کنیم: به نظر می رسد با تغییرات و اصلاحاتی که در متن تبصره ۳ و متن جدول ملحق به آن و در متن آیین نامه اجرایی (که تهیه خواهد شد) صورت می پذیرد:

- ۱- مشخص نمودن این که در بند (الف) دولت بازگشت چه وام هایی را تضمین می کند؛

۲- اصلاح عناوین گروه بندی انجام شده در جدول ۳؛

۳- عدم برداشتن یک دفعه سقف تغییر در مانده بدهی بخش خصوصی و دولتی به نظام بانکی.

بسیار مهم می باشد و ما می توانیم با انجام تغییرات فوق الذکر به موفقیت این تغییر در لایحه بودجه امیدوار باشیم. همچنین موفقیت در صورتی تضمین می گردد که بانک مرکزی و سازمان برنامه به هنگام تهیه آیین نامه اجرایی تبصره ۳ رسالت خود را به خوبی انجام داده و با ملحوظ نمودن کلیه تبصره های سال های گذشته به صورت زیر مجموعه های جدول شماره ۳ در راستای اهداف دولت حرکت نمایند و از محروم نمودن بعضی از طبقات و اقشار از تسهیلات ارزان قیمت جلوگیری نمایند. در هر حال، سامان بخشیدن به وضعیت نابسامان تسهیلات تکلیفی در لایحه بودجه ۷۷ اقدامی ارزنده است. این کار شایسته را می توان با چند اقدام اصلاحی که ذکر برخی از آنها رفت بهبود بخشید و شرایط پذیرش و تصویب آن را مهیاتر نمود.

در مورد کسری بودجه، همان طور که آقای مهندس مالیزی عنوان کردند در سال آینده بیش از ۴/۵ هزار میلیارد ریال کسری بودجه خواهیم داشت که شامل ارقام شفاف و غیرشفاف کسری بودجه، زیانمایی درآمدهای بودجه ای و کم گویی هزینه های بودجه ای است. در این رابطه کسری پنهان در بودجه مطرح است که

به آن اشاره می‌نماییم. یکی از عواملی که کسری پنهان را به وجود می‌آورد، به این صورت است که اگر دولت در زمان تدوین بودجه عملیات خودش را برای یک دوره زمانی چندساله طراحی بکند ولی در محاسبه کسری فقط یک دوره زمانی یک‌ساله را در نظر بگیرد، پاره‌ای از اقلام حساب در خارج از دوره زمانی قرار می‌گیرد و در قالب قاعده عرف در عملیات حسابداری متعارف بودجه به شیوه‌ای که در ایران مرسوم است، نمی‌گنجد. برای مثال دولت در مورد تسهیلات تکلیفی نظام بانکی ضامن می‌شود که اگر در یک مورد خاصی فرماً بعد از ۵ سال وام دریافتی بازپرداخت نشد، مبلغ پرداخت نشده را در حساب‌های خود ثبت کند و این کار باعث به وجود آمدن انبوهی از بدهی‌های دولت به سیستم بانکی خواهد شد که دولت هرگز آنها را در بودجه خود منظور نمی‌کند. رقم دیگری که از جمله کسری‌های پنهان هست و یکی از مهم‌ترین موارد کسری پنهان است مانده بازپرداخت نشده حساب ذخیره تعهدات ارزی است. برآوردهای خوشبینانه حکایت از آن دارد که بدهی‌های مانده در این حساب ذخیره تعهدات ارزی باید از رقم ۳۵ هزار میلیارد ریال یا فراتر بگذارد. فهرستی از اقلام، کسری پنهان دولت به صورت زیر است:

- ۱- بدهی‌های قطعی شده دولت که بازپرداخت یا تمدید نمی‌شود؛
- ۲- حساب‌هایی مثل حساب ذخیره تعهدات ارزی؛
- ۳- تضمین‌ها و تعهدات دولت که در زمان ایجاد به دلیل قطعی نبودن در بودجه درج نمی‌شود؛
- ۴- حساب‌های رسیدگی نشده به دلیل تأخیر زیاده از حد در تفریغ بودجه و نهایی شدن ارقام مبادلات؛
- ۵- پایین نگه‌داشتن مصنوعی نرخ‌های سود و بهره تعلق یافته به بدهی‌های دولت مثل دریافت نرخ سود پایین‌تر از حد

جمله محاسن آن این است که تغییر در مانده تسهیلات تکلیفی نظام بانکی از حدود ۸۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ به ۶۰۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ کاهش یافته است. همچنین سهم بخش دولتی و خصوصی از تسعیر در مانده تسهیلات به ترتیب ۲۲ درصد و ۵۸ درصد تعیین شده که حتی نسبت به هدف برنامه دوم که به ترتیب ۲۵ درصد و ۵۵ درصد می‌باشد بیشتر در جهت اعطای تسهیلات تکلیفی به بخش خصوصی و تعاونی است. البته بانک‌ها در سال قبل نیز مکلف به رعایت درصدهای برنامه بودند ولی در عمل بیش از ۵۵ درصد تسهیلات بانکی به بخش دولتی اعطا شده؛ لذا تقلیل سهم بخش دولتی زمانی با اهمیت است که در عمل، بانک‌ها و دولت به آن پایبند باشند. از دیگر محاسن این تبصره این است که براساس بند (د) آن متوسط نرخ پارانسه سود تسهیلات بانکی از ۸ درصد در سال ۱۳۷۶ به ۴ درصد از سال ۱۳۷۷ کاهش یافته است و در مجموع جدول ملحق به این تبصره، تصویر مشخص و شفاف‌تری از وضعیت تسهیلات تکلیفی به نهادهای تصمیم‌گیری ارائه می‌نماید و این اقدام بدون شک امکان نظارت و مدیریت کلان تسهیلات تکلیفی را

متعارف از دولت و بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی که این اقلام عمدای از کسری پنهان بودجه است.

ماشاءالله نژاد (مدیر امور زیربنایی مرکز پژوهش‌ها): در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷، درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی ۱۷/۶۱ میلیارد دلار در نظر گرفته شده که از این مقدار حدود ۲/۱ میلیارد دلار از صادرات فرآورده اکتساب شده است. از آنجا که شرکت نفت اجازه یافت که صادرات فرآورده را دوباره برای خود هزینه کند و همچنین با توجه به بهینه‌سازی که برای ۷۷ هزار بشکه در روز معادل ۵۰۶ میلیون دلار در این لایحه تقاضا شده، روی هم رفته حدود یک میلیارد دلار این درآمدها صرف سرمایه‌گذاری و بقیه صرف هزینه‌های جاری و سایر هزینه‌ها می‌شود. بنابراین آنچه که برای دولت باقی می‌ماند تا در سایر بخش‌ها مورد استفاده قرار گیرد ۱۵/۴۸ دلار (براساس آنچه که لایحه پیشنهاد داده) است.

مستحضر هستید که درآمدهای صادراتی، برآیند قیمت و صادرات نفت خام است. بنابراین اگر قرار باشد راجع به درآمدها اظهار نظری صورت بگیرد باید این دو مؤلفه مدنظر باشد.

در مسئله قیمت نفت همان طوری که مستحضر هستید، بعد از اجلاس اخیر اوپک در جاکارتا، قیمت حدود ۲/۵ تا ۳ دلار کاهش پیدا کرده است. یعنی در آستانه اجلاس، قیمت نفت خام برنت دریای شمال ۱۹/۳۰ دلار بود که الان به ۱۷ و ۱۶ دلار تقلیل یافته است.

به هر حال این اجلاس میوه شیرینی برای ما نداشت. عناصری که در داخل اوپک وجود دارند، عناصری بودند که بعضی‌ها طالب افزایش قیمت بودند و بعضی‌ها طالب افزایش مقدار. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، عربستان با مطرح کردن سهم بازار خواستار افزایش تولید بود و ایران و برخی از کشورهای طالب افزایش قیمت. این

بهتر از گذشته فراهم می‌آورد.

ب- پیشنهاد

در بند الف تبصره ۳ به دولت اجازه داده شده که بازپرداخت تمام یا قسمتی از تسهیلات بانکی تکلفی را تضمین و تعهد نماید. اما این تبصره به این موضوع اشاره نکرده است که بازپرداخت کدام قسمت از تسهیلات تضمین و تعهد خواهد شد. این مسئله در عمل مشکلاتی برای استفاده کنندگان از تسهیلات و نظام بانکی فراهم می‌آورد. بایستی در متن تبصره یا آیین‌نامه اجرایی مشخص شود که دولت بناگشت چه وام‌هایی را تضمین می‌کند مضافاً این که مشکل وثیقه و مطالبات معوق هنوز پابرجاست.

همچنین گروه‌بندی انجام شده در جدول ۳ (جدول منلحق به تبصره ۳) به ۴ گروه عمده صورت گرفته است که بر اساس روش‌های شناسخته شده فرضاً بر اساس بخش‌های اقتصادی صورت نگرفته است و طبقه‌بندی انجام شده در جدول ۳ موضوعات مورد نظر را به درستی مشخص نمی‌کند و همچنین تعیین دقیق هر یک از انواع تسهیلات در گروه‌های جدول ۳ در باره‌ای موارد مشکل خواهد بود. بنابراین پیشنهاد می‌شود عناوین گروه‌بندی انجام شده به طرز مناسبی اصلاح گردد.

در بند (ب) تبصره ۳ در واقع



کشاکش بین این دو جناح ادامه داشت و هیچ‌کدام بر درگیری طی این ۱۴ و ۱۵ سال که می‌گذشت چیرگی نیافتند. عربستان در ۳ یا ۴ سال اخیر علی‌رغم این که ظرفیت مازاد هم داشت سقف اوپک را مجدداً تأیید می‌کرد. در این اجلاس، کار یک‌طرفه شد، طرفداران سهمیه بازار به آنجه که می‌خواستند دست پیدا کردند و به هر حال برای ما جز کاهش قیمت چیزی به ارمغان نیاورد. بنابراین کاهش قیمت‌ها در اجلاس اوپک مسئله‌ای است که وجود دارد.

در نشریه مشعل که توسط وزارت نفت چاپ شده، چنین می‌خوانیم: «ملک فهد در پایان یکی از جلسات هیئت دولت سعودی گفت، توافق اخیر اوپک را برای افزایش تولید این سازمان به رقم ۲۷/۵ میلیون بشکه در روز ستایش می‌کنم. وی این توافق را که براساس پیشنهاد عربستان انجام پذیرفت، تمجید کرد و گفت عربستان در تلاش است که در زمینه عرضه، تقاضا و قیمت به توازن در بازار جهانی برسد».

با این اظهار نظری که از مسئولان رده بالای سعودی می‌شود به نظر می‌آید که عربستان تنها اهداف اقتصادی را دنبال نکرده بلکه اهداف سیاسی و استراتژیک را در این اجلاس تعقیب کرده است. ما قبل از این که اجلاس سران در جاکارتا تشکیل بشود با توجه به اظهار نظرهایی که جدیداً در مورد نفت می‌شد، گزارشی تقدیم مجلس محترم کردیم. شرایط حالا به گونه‌ای شد که ما اکنون با ۲/۵ تا ۳ دلار کاهش مواجه هستیم.

بنده اشاره‌ای مختصر به عوامل موثر بر قیمت می‌کنم. عرض خواهم کرد که قیمت‌های مورد نظر در لایحه بودجه قیمت‌هایی هستند غیرمتعارف و غیرقابل تحقق. اگر از نقطه نظر عوامل بنیادین بازار بخواهیم قیمت نفت را بررسی کنیم، باید مسئله عرضه و تقاضا، تقاضای

سقف مشخصی برای تغییر در مانده بدهی بخش‌های خصوصی و دولتی برای نظام بانکی تعیین نشده است و این مسئله علاوه بر این که با اهداف قانون برنامه در تضاد است موجب افزایش نقدینگی و تشدید تورم خواهد شد بنابراین پیشنهاد می‌گردد این سقف یک دفعه برداشته نشود.

در بند (و) ذکر شده است که توزیع تسهیلات این تنصیر بین بخش‌های خصوصی و دولتی، فعالیت‌های مختلف و مناطق مختلف توسط آیین‌نامه‌ای صورت می‌گیرد که دولت آن را ظرف دو ماه از تاریخ ابلاغ قانون بودجه تهیه خواهد کرد. آیا دولت قنادر است ظرف ۲ ماه آیین‌نامه را تهیه کند و به موقع تصویب برساند تا در انجام امور و فقه‌ای ایجاد نشود؟

بنابراین پیشنهاد می‌شود بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه به هنگام تهیه آیین‌نامه اجرایی تنصیر ۳ با ملحوظ نمودن کلیه تنصیرهای سال‌های گذشته به صورت زیر مجموعه‌های جدول شماره ۳ در راستای اهداف دولت حرکت نمایند و از محروم نمودن بعضی از طبقات و افسار از تسهیلات ارزان قیمت جلوگیری نمایند.

۴- مالیات‌ها

به طور کلی قوانین مالیاتی

جهانی نفت و تقاضای اوپک را مورد بحث قرار بدهیم. اغلب مؤسسات بین‌المللی رشد اقتصادی را در سال آینده کمتر از رشد سال جاری پیش‌بینی می‌کنند.

صندوق بین‌المللی پول (IMF) با توجه به بحرانی که در آسیای جنوب شرقی به وجود آمد، چند روز اخیر رشد اقتصادی را از ۴.۳ به ۳.۵ رساند. بقیه مؤسسات هم در تعدیل رشدهایی هستند که قبل از بحران پولی و مالی موجود در آسیای جنوب شرقی وجود داشته است. از نقطه نظر رشد اقتصادی و حتی کشورهای پیشرفته OECD که بیشترین مصرف نفت را دارند، ما تقاضای زیادی را به علت کاهش رشدهای نامی بینیم. برخی مؤسسات هم رشد تقاضای جهانی برای نفت را نسبت به سال ۱۹۹۷، ۲/۵ درصد پیش‌بینی می‌کنند که در رقم ۱/۹ میلیون تا ۲۰ میلیون بشکه در روز است. این چیزی است که تقاضای نفت است و هنوز برخی از مؤسسات با توجه به همین بحرانی که بنده عرض کردم در صدد هستند که حتی در این تقاضای جهانی نفت هم تردید بکنند. به هرحال ما بر اساس این تقاضای جهانی اگر حرکت بکنیم این ۲ میلیون بشکه در روز افزایش تولیدی که شاهد هستیم، پیش‌بینی می‌شود که به وسیله افزایش تولید غیر اوپک خنثی بشود. چون بیش‌بینی می‌شود، غیر اوپک هم در سال ۱۹۹۸ حدود ۱/۹۴ میلیون بشکه در روز افزایش تولید داشته باشد. خوشبینانه‌ترین بحثی که من دیدم و در مرکز پژوهش‌ها مورد بحث و بررسی قرار گرفت، این است که تقاضا برای اوپک در سال ۱۹۹۷، ۲۶/۴ پیش‌بینی شد و در خوشبینانه‌ترین حالت صاحب‌نظران ۲۷ میلیون بشکه در روز را پیش‌بینی می‌کنند که در ۱۹۹۸ برای اوپک وجود داشته باشد. تولید اوپک در ربع اول ۱۹۹۷، ۲۶/۸۴، ربع دوم ۲۶/۸۳، ربع سوم ۲۷/۲ و در آستانه اجلاس اوپک ۲۸ میلیون در روز بوده است. پیش‌بینی می‌شود که با سقف جدید که ۲/۵ بشکه در روز به سقف قبلی اوپک اضافه شده، تولید اوپک در سال آینده به

حتی الامکان باید در قالب بودجه سنواری کشور ارائه نشود. بلکه به دلیل اهمیت و گسترده بودن آثار مالیات، لوایح مالیاتی باید به طور مستقل از طریق قانون مالیاتی به مجلس ارائه شود تا فرصت کافی برای مطالعه و سنجش و بررسی کارشناسی وجود داشته و آثار ناخواسته آن به حداقل ممکن کاهش یابد.

به علاوه غیر از موارد خاص و استثنایی تخصیص یک درآمد مالیاتی به هزینه خاص امری نامطلوب می‌باشد (به طور مثال تبصره ۲۸، بند تبصره ۳۶ و تبصره ۵۴ از جمله موارد مذکور می‌باشند) اصولاً چنین روشی در بودجه‌بندی غیرکارآمد است، روش کنار آمدن آن است که کلیه درآمدها در یک جا جمع شده و سپس هزینه‌ها بر اساس اولویت و طبقه‌بندی هزینه و فایده تخصیص یابد تا بیشترین فایده اجتماعی به دست آید.

نکته قابل توجه دیگر در این خصوص مربوط به مالیات بر شرکت‌هاست. مالیات مذکور مطمئن‌ترین و سهول‌الوصول‌ترین منابع مالیاتی محسوب می‌شود. ولی تأثیر این مالیات‌ها بر تولید و سرمایه‌گذاری منفی است. به طور کلی سهم مالیات بر شرکت‌ها از کل درآمد مالیاتی در ایران به مقدار

حدود ۲۸/۵ تا ۲۹ میلیون بشکه در روز برسد و علتش این است که بسیاری از کشورهای که به هر حال به صورت صوری سهمیه اضافه دریافت کردند قادر نیستند آن سقف مورد نظر جدید را تولید کنند. به جز دو یا سه کشور که آن امکانات را دارند. ذخیره‌سازی هم نشان می‌دهد که برخلاف پارسال، برداشت از ذخیره‌سازی به اصطلاح منفی نیست، در واقع هنوز هم بعضی از بشکه‌های اضافی نفت ذخیره‌سازی می‌شود. عوامل بنیادی بازار، رشد، تقاضا، تولید و پیک، ذخیره‌سازی، اینها هیچ‌کدام یک تصویر روشن و امیدوارکننده‌ای برای افزایش قیمت نفت در سال آینده به ما نشان نمی‌دهد. ولی همه حضار گرامی استحضار دارند که قیمت نفت تنها به وسیله عوامل بنیادی بازار تعیین نمی‌شود. بلکه عوامل سیاسی در آن نقش زیادی دارند. در خصوص عوامل سیاسی بازار، روند مثبتی را نشان می‌دهند، همان‌طور که عوامل اقتصادی، روند منفی را نشان می‌دهند. عوامل سیاسی مثبت هستند یا می‌توانند نقش مثبتی داشته باشند. رقابت‌های شرکت‌های امریکایی و اروپایی و توسعه منابع نفت و گاز در خلیج فارس و دریای خزر باعث می‌شود که اینها به آینده قیمت نفت امیدوار باشند و اثر می‌باشد که قیمت نفت نتواند خیلی سقوط بکند. مسئله دیگر، اختلاف سازمان ملل و عراق است که پیش‌بینی می‌شود تأثیر مثبت نداشته اگر اختلاف چنان باشد که سهمیه عراق در بازار قطع بشود. این باعث افزایش تقاضا می‌شود. ناخشنودی اعراب از سیاست‌های حمایتی و یک جانبه امریکا از اسرائیل و بن بست صلح بین اعراب و رژیم صهیونیستی است که می‌تواند این کشورها را به یکدیگر نزدیک کند که نمونه این را در کنفرانس اسلامی دیدیم. هرچه اینها به همدیگر نزدیک شوند احتمال این که یک وحدت و حرکتی برای حفظ و

فاحشی بیشتر از کشورهای صنعتی و کشورهای در حال توسعه‌ای مانند ترکیه، مکزیک، ژاپن و هند می‌باشد. در حالی که ایران در بین کشورهای مورد مطالعه، کمترین سهم ارزش افزوده بخش صنعت از تولید ناخالص منلی را دارد لذا پیشنهاد می‌شود که سیاست‌های مالیاتی در جهت افزایش پایه‌های مالیاتی همراه با کاهش نرخ‌های مالیات بر شرکت‌ها باشد.

لذا هرگاه دولت برای کسب درآمد تحت فشار بوده (که عمدتاً در زمان کاهش درآمدهای نفت رخ داده است) سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای دولت افزایش یافته و در این راستا متوسل به فشار بیشتر بر شرکت‌ها گشته است. بدیهی است که چنین سیاست‌هایی ایجاد نااطمینانی بیشتر در بخش تولیدی نموده و نایسامانی سمت عرضه اقتصاد را افزایش می‌دهد.

استاناً بازنگری ریشه‌ای و بنیادی سیستم مالیاتی ایران یک ضرورت اقتصادی است. ولی این یک مسئله میان‌مدت و بلندمدت است. بنابراین با این که بیان کردیم بهتر است مسائل اصلاح نظام مالیاتی از طریق اصلاح و تکمیل قانون مالیاتی کشور و بسزایه مطالعه‌ای وسیع در زمینه اصلاح نظام مالیاتی کشور صورت پذیرد.

چون این کار نیاز به زمانی به نسبت طولانی دارد، لهذا ذکر دو مورد در تفسیرهای در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ می تواند در راستای اصلاح نظام مالیاتی کشور مؤثر باشد.

- ۱- سیستم اجرایی مالیاتی باید از صورت کنونی که ممیز و مؤدی را در مقابل یکدیگر قرار می دهد خارج شده و سیستم خود تشخیصی فعال گردد؛
- ۲- در راستای کوتاه شدن زمان رسیدگی های مالیاتی و بهتر شدن کیفیت رسیدگی استفاده جدی از خدمات حسابداران رسمی صورت پذیرد.

۵- درآمدهای نفتی

۱- صورت مسئله

عملکرد بودجه سالجاری در طی (۹) ماه، بسیار غنیمت محقق درآمدهای حاصل از صادرات نفت مصوب قانون بودجه ۱۳۷۶ است. زیرا از یک سو تولید و صادرات در نظر گرفته شده عملی نگردیده و از سوی دیگر قیمت های نفت خام نبر محقق نشده اند.

سر اساسی شواهد موجود ضعف بازار نفت در سال آینده نیز ادامه بسافته و صاحب نظران بین المللی پیش بینی می کنند که سطح قیمت های نفت در سال آینده کمتر از سالجاری باشد، زیرا از یک سو سازمان اوپک سقف تولید خود

←

بالا بردن قیمت نفت داشته باشند بیشتر است. حضور مجدد ناوهای امریکایی در خلیج فارس، تحرکات نظامی و همچنین تحولات در کره شمالی اینها همه می توانند مؤثر باشند.

بنده در مورد تولید فقط اشاره می کنم. عملکرد ۸ ماهه ما زیر آن سقف بودجه ای است که برای آن تعیین شده و در سال ۱۳۷۷ می خواهیم نه تنها آن را جبران کنیم، بلکه رشد بیشتری به تولید بدهیم. چنین وضعیتی به نظر ما غیر متعارف و غیر قابل دستیابی است. با توجه به این که قیمت و تولید غیر قابل دستیابی است و غیر متعارف به نظر می آید، پیش بینی می شود که در بحث درآمدهای نفتی ما با کسری بودجه قابل توجهی بر اساس آنچه که لایحه گفته، مواجه شویم.

دکتر محسن مهرآرا (محقق مرکز پژوهش ها):

تمامی کشورهای دنیا، تنها میزان درآمد سرانه یا رشد اقتصادی نیست که برای سیاست گذاران و مردم آن کشورها اهمیت زیادی دارد، بلکه چگونگی توزیع این درآمد، یا «کیک تولید» میان افراد مختلف جامعه از اهمیت زیادی برخوردار است. تبصره ۵ که در رابطه با چنین هدفی تنظیم شده یکی از راحت ترین و در عین حال غیر کارآمدترین روش ها برای بهبود وضعیت رفاهی فقراست. به خاطر این که سفره ای پهن می شود و تمامی گروه های درآمدی از آن برخوردار می شوند. مؤثرترین روش برای بهبود توزیع درآمد این است که اولاً، این کمک ها به صورت نقدی صورت بگیرد، ثانیاً، فقط به فقرا و گروه های درآمدی پایین اصابت کند. به عبارت دیگر توزیع مجدد درآمد از گروه های درآمدی بالا به گروه های درآمدی پایین بسیار کارآمدتر از پرداخت یارانه به کالاهای خاص تحت عنوان کالاهای اساسی یا ضروری برای بهبود وضعیت رفاهی فقرا محسوب می شود. دو دلیل اساسی که معمولاً سیاست گذاران از چنین روشی

اجتناب می‌کند، هزینه‌های اقتصادی و سیاسی آن است. هزینه‌های اقتصادی شامل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم می‌شود. هزینه‌های مستقیم همان تشکیلات و هزینه‌های اجرایی است که برای این امر ضروری است. منابع مالی دولت نامحدود و بدون هزینه نیست، شاید در یک نظام مالیاتی پیشرفته دریافت یک واحد مالیات به‌طور مثال ۱۰ درصد هزینه داشته باشد. همچنین شناسایی فقرا نیز کار ساده و کم‌هزینه‌ای نیست. در مورد هزینه‌های غیرمستقیم چنین روشی هم آن عدم کارایی‌هایی است که سیاست‌های توزیعی به یک سیستم اقتصادی تحمیل می‌کند. به‌طور مثال اگر افراد بدانند که قسمتی از درآمد حاصل از کار، تلاش، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز، خلاقیت و نوآوری آنها دریافت می‌شود و به گروه‌های درآمدی پایین انتقال می‌یابد، تلاش خودشان را کاهش می‌دهند و عمده‌اً خودشان را به گروه‌های درآمدی منتقل می‌کنند که مستحق دریافت چنین کمک‌هایی هم باشند. هزینه‌های سیاسی چنین اقداماتی شاید در بسیاری از موارد با اهمیت‌تر از هزینه‌های اقتصادی آن باشد؛ خصوصاً زمانی که انتقال سوبسیدها از شهرها به روستاها مطرح است. به‌طور مثال هر ساله سوبسیدهای زیادی به بیمارستان‌های آموزشی و تخصصی و تسهیلات درمانی لوکس و رده سوم اختصاص پیدا می‌کند تا فرضاً طول عمر یک فرد مبتلا به سرطان ۵ سال افزایش پیدا کند. در صورتی که احداث خانه بهداشت مجهز در روستاها می‌تواند خدمات کلینیکی اساسی و بهداشت عمومی را به صدها نفر ارائه بکند و جلوی مرگ و میر ده‌ها کودک را بگیرد. لذا نفوذ سیاسی شهرنشینان معمولاً یکی از مهم‌ترین عوامل در توزیع نامطلوب سوبسیدها در بخش بهداشت و درمان است.

در مجموع با یک حساب سرانگشتی می‌شود نشان

را به‌طور بی‌سابقه‌ای افزایش داده (۲۵ میلیون بشکه در روز)، و از سوی دیگر بحران اقتصادی در کشورهای آسیای جنوب شرقی چشم‌انداز تقاضای نفت را تیره‌تر ساخته است. علاوه بر آن سطح ذخیره‌سازی مصرف‌کنندگان و تولید نفت کشورهای غیراوپک به گونه‌ای است که نه تنها به بهبودی قیمت‌های نفت هیچ‌گونه کمکی نسبی کند، پیش‌بینی می‌شود در جهت عکس نیز عمل نماید. با توجه به شرایط جاری، پیش‌بینی قیمت نفت در سال آینده بسیار دشوار می‌باشد، زیرا از زمان اجلاس جاکارتا تاکنون در فاصله یک‌ماه قیمت‌های نفت بیش از سه دلار کاهش یافته و معلوم نیست روند نزولی قیمت‌ها تا چه سطحی ادامه داشته باشد مگر آن که اقدامات عاجلی از جانب سازمان اوپک به ویژه کشورهای طرفدار افزایش قیمت عملی آید. بدیهی است با توجه به ریاست کشورمان بر کمیته ورارتی، نظارت بر بازار، انتظار عمومی از کشور جمهوری اسلامی ایران زیاد است.

پیشنهادها

بسیار توجه به مراتب مذکور، پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

۱- با توجه به این که بودجه کشور ما نسبت به کاهش درآمدها

سیار حساس تر است. تا مازاد درآمدها، پیشنهاد می‌گردد در تدوین بودجه سال آینده قیمت نفت در حد ۱۵ تا ۱۶ دلار تعیین گردد. در رمان تهیه گزارش قیمت نفت خام کشورمان حدود ۱۴/۵ دلار بوده است. (۱۳۷۶/۱۰/۹)

۲- رایسزنی‌های لازم با اعضای

اوپک سه و ویژه عربستان سعودی جهت تعدیل تولید فعلی اوپک و در صورت امکان به تعویق انداختن اجرای زمان سهمیه‌های جدید صورت پذیرد. در صورت ادامه روند نزولی قیمت‌ها درخواست تشکیل احکام اضطراری اوپک ضروری به نظر می‌رسد.

۳- با توجه به پیچیدگی‌های مسائل

صنعت نفت به ویژه در ایجاد بین‌المللی پیشنهاد می‌گردد تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اینس مسائل در طسیف گسترده‌تری از وزارت نفت انجام گیرد.

۲- تولید

میزان رشد در نظر گرفته شده تولید در خشکی و دریا با توجه به ارقام پیشنهادی لایحه بودجه سال ۱۳۷۷، نسبت به متوسط عملکرد ۹ ماهه تولید به ترتیب ۱۱۸ هزار بشکه در روز و ۵۵ هزار بشکه در روز مجموعاً ۱۷۳ هزار بشکه در روز



داد که اگر فرض کنیم ۴۲۰۰ هزار نفر در شهرها و ۴۹۰۰ هزار نفر در روستاها زیر خطر فقر باشند و ۶۲۰۰ میلیارد یارانه اساسی را تنها به این گروه‌ها بخواهیم اختصاص دهیم، حتی با احتساب ۲۰ درصد رقم مذکور برای هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیمی که قبلاً عنوان شد هنوز به هر فرد فقیر روستایی ۴۰ هزار تومان در سال و به هر فرد فقیر شهری ۷۰ هزار تومان سوبسید در سال تعلق می‌گیرد. لذا این موضوع نیاز به یک اراده سیاسی قوی در میان سیاست‌گذاران دارد.

نکات دیگری هم درباره یارانه‌ها وجود دارد، به طور مثال امسال ۵۴۸ میلیارد ریال برای کودشیمیایی در نظر گرفته شده که حتی الامکان توصیه می‌شود سوسیدها و یارانه‌ها به عوامل تولید پرداخت نشود؛ به‌خاطر این‌که وقتی کشاورز قیمت واقعی کودشیمیایی را پرداخت نکند، این امر منجر به استفاده بیش از حد بهینه در عوامل تولید می‌شود و ترکیب بهینه عوامل تولید را به هم می‌زند. اینجا توصیه می‌شود که سوسیدها به میزان تولید محصولات کشاورزی تعلق بگیرد. البته سوسیدهای زیادی هم در بخش انرژی به‌طور پنهان پرداخت می‌شود که در مورد آنها توصیه می‌شود که رویه مشابهی پیش گرفته شود. به‌طور مشخص می‌شود پیشنهاد کرد که حداقل ۲۰ درصد یارانه کالاهای اساسی در لایحه بودجه کاهش پیدا نکند و رقم مذکور به کمیته امداد امام (ره) یا نهادهای مشابه که برای همین منظور پیش‌بینی شده‌اند، اختصاص پیدا کند.

دکتر اکبر کیمیجانی (محقق مرکز پژوهش‌ها):

موضوعی که مورد بحث بنده است نگاهی به تبصره لایحه بودجه با توجه به نگرش لایحه به خصوصی‌سازی است. برای این‌که بتوانم این بحث را دقیق‌تر دنبال کنم، لازم دیدیم نگاهی گذرا به وضعیت خود بودجه و تفکیک بودجه کل کشور به بودجه عمومی و شرکت‌های دولتی

داشته باشیم. آنچه که در ابتدا در قالب یک جمله می‌توانم عرض کنم به‌طور مشخص و ملموس در لایحه بودجه راجع به سیاست خصوصی سازی بحثی صورت نگرفته و این مسکوت بودن موضوع را ما می‌توانیم به این صورت تعبیر کنیم که دولت به سیاست‌های قبلاً اعلام شده راجع به خصوصی سازی پایبند است، گرچه هیئتی از طرف هیئت دولت و ریاست محترم جمهوری موظف شدند که به وضعیت شرکت‌های دولتی رسیدگی کنند و پس از بررسی انتظار می‌رود که دولت تدابیر خاصی را در این ارتباط اتخاذ کند، عالی‌احمال من با این توضیح نگاه خود را به بخش کلان بودجه معضوف می‌کنم.

معمولاً تصور بر این است که بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی یک انعکاس واقعی از حجم و اندازه دولت در اقتصاد است. هنگامی که ما رقم بودجه کل کشور را نگاه می‌کنیم در سال ۱۳۷۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶، ۲۳٫۹ درصد افزایش پیش‌بینی شده است. اگر این رقم را در ذهن داشته باشیم و با فرض این که تورم سالانه در حد ۲۰ درصد باشد، مشاهده می‌کنیم که بر مبنای قدرت واقعی خرید، افزایش بسیار محدودی در بودجه کل یعنی حدود ۴ درصد صورت گرفته است از این نظر بودجه کل، یک بودجه به نسبت محدود و انقباضی است و چنانچه فرض‌هایی را به این صورت اضافه کنیم، بر این منوال که در بخش مدیریت و نظارت دولت در سال ۱۳۷۷ بهبود چندان جدی صورت نگیرد و وضع مانند سال ۱۳۷۶ ادامه پیدا کند و با فرض این که پیش‌بینی‌های درآمدی دولت کاملاً تحقق پیدا کند و فرضاً شوک‌های خاصی نیز پدیدار نشود، وضعیت اقتصاد کلان در سال ۱۳۷۷ چندان متفاوت از سال ۱۳۷۶ نخواهد بود و به نحوی حالت رکودی ادامه پیدا می‌کند. در عین حال این نکته مثبت را می‌توانیم از دل بودجه کل دریافت کنیم که

افزایش دارد که با احتساب ۲۰۰ هزار بشکه در روز افت طبیعی تولید سالیانه در مناطق خشکی افزایش سطح تولید ۲۷۳ هزار بشکه در روز خواهد بود. شایان توجه است که در حال حاضر در تولید مناطق خشکی ۴۰ تا ۵۰ هزار بشکه در روز مبادعات گازی در سفت‌خام توزیع می‌شود که در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ طبق ردیف جداگانه‌ای همراه با صادرات فرآورده در بودجه شرکت ملی نفت ایران منظور شده است که با این جابانه‌جایی، افزایش رقم تولید سفت‌خام کشور در لایحه سال ۱۳۷۷، حدود ۲۲۰ هزار بشکه در روز نسبت به عملکرد خواهد بود. نظر به این که بررسی عملکرد سال‌های گذشته شرکت ملی نفت در تولید نفت خام نشان دهنده یک روند کاهشی است. لذا دستیابی به اهداف بالاتر و حجم فعالیت گسترده‌تر میسر نگردیده است لذا تحقق تولید پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ غیرممکن به نظر می‌رسد. به ویژه آن که مقایسه ارقام بودجه اختصاص یافته به طرح‌های عمرانی شرکت نفت در لایحه ۱۳۷۷، از رشد قابل توجهی به ویژه در بخش تولید سفت‌سرخوردار نیست. در مجموع به نظر می‌رسد ارقام پیشنهادی تولید نفت، در

لایحه، صرفاً براساس ایجاد موازنه بین منابع و منصرف مالی کشور تنظیم گردیده است بدیهی است که این امر می‌تواند دولت را در عمل با بحران مالی روبه‌رو سازد.

پیشنهاد

باتوجه به این‌که رقم ۴۰۱۱ هزار بشکله در رور تولید نفت خام صراحتاً در جلسات کمیسیون از جهت امکان‌پذیری مورد موافقت حتمی وزارت نفت نیز نبوده، پس پیشنهاد مسی شود یک گروه کارشناسی با بررسی‌های میدانی، مسائل، مشکلات و تنگناهای تولید نفت را بررسی نموده و امکانات مورد نیاز برای سطح تولید مطمئن و قابل‌دستیابی را براساس امکانات بالقوه و بالفعل بخش نفت مشخص نمایند، تا براین اساس آمادگی کافی برای انجام هزینه در سطح تولید مطمئن وجود داشته باشد چه در غیراین صورت استفاده صرف از مکانیسم تخصیص بدون شناسایی امکانات تولید مطمئن می‌تواند ضررهای جبران‌ناپذیری بر روند اجرایی طرح‌های عمرانی و توسعه سرمایه‌های سیروی انسانی که به‌صورت شرکت‌های مشاوره‌ای و پیمانکاری فنی در کشور مشغول فعالیت می‌باشند، داشته باشد.

۶- پیرامون تبصره ۴

در این تبصره، اعتباراتی از نوع

←

در تنظیم بودجه به مسئله مهار تورم اهمیت بالایی داده شده که خود جای تقدیر دارد و قدمی رو به جلو و قابل دفاع است. اگر نگاه کنیم به تفکیک بودجه، یعنی بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها، آن روال گذشته در ارتباط با سهم بالای بودجه شرکت‌ها همچنان در سال ۱۳۷۷ ادامه پیدا می‌کند، به طوری که بودجه شرکت‌ها در سال ۱۳۷۷ نسبت به بودجه سهم آن در سال جاری رقمی در حدود ۲۹/۵ درصد افزایش نشان می‌دهد که نرخ رشد بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به رشد کل بودجه که ۲۳/۹ درصد است روند افزایشی را نشان می‌دهد و باز وقتی سهم بودجه کل را تفکیک می‌کنیم به بودجه عمومی و بودجه شرکت‌ها، باز سهم نسبتاً بالایی را مثل گذشته، شرکت‌ها به خود اختصاص می‌دهند، چیزی در حدود ۶۵ درصد یا به تعبیری ۶۲ درصد از بودجه کل کشور به بودجه شرکت‌ها اختصاص دارد و حدود ۳۷ الی ۴۰ درصد متعلق به بودجه عمومی است و از این سهم بالای بودجه شرکت‌ها، من این جمله را می‌توانم مطرح کنم که آنچه به منزله یک واقعیت مهم است این‌که بودجه شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی از سهم بالا و فزاینده‌ای برخوردار هستند و سنگینی آن بر دوش بودجه عمومی دولت است و متناسب با شرکت‌های دولتی سهم بالایی از امکانات و منابع عمومی کشور را به خود اختصاص خواهند داد. به عبارت دیگر روال گذشته تکرار می‌شود و اصلاح خاصی در این روند صورت نگرفته است.

باز نگاهی دیگر به اجزای درآمدهای عمومی و کل دریافتی در سال ۱۳۷۷، می‌بینیم که درآمدهای مالیاتی، نفت و گاز و درآمدهای حاصل از فروش ارز و سایر درآمدها در سال ۱۳۷۷ نسبت به سال ۱۳۷۶ از افزایش ۱۳/۲ درصد برخوردار است. در کل، دریافتی‌ها که در برگیرنده درآمدهای عمومی و درآمدهای اختصاصی است از رشد ۱۵ درصدی برخوردار است. باز اگر فرض قبلی درباره نرخ تورم را اعمال کنیم، آن نگاه

انقباضی بودن بودجه را در بخش درآمدهای دولت می‌بینیم و در واقع تأکید بر این است که هدف تورم را تا نرخ مذکور مطرح می‌کند. با توجه به این نگاه کلان می‌توان این جمله را داشته باشیم که از مطالعه ارقام کلان بودجه کل کشور این استنباط کلی حاصل می‌گردد که گرایش بودجه کل کشور به سمت شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی بوده و در نهایت تداوم در دخالت بیشتر دولت را در فعالیت‌های اقتصادی به دنبال دارد. این امر در حالی است که سؤالات بیشماری نسبت به فعالیت‌های مدیریت، تشکیلات و سازماندهی بنگاه‌های دولتی به شرح زیر مترتب است:

- عدم کارایی بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی؛
- زیان ده بودن آنها؛

- گسترش فعالیت‌های آنها به اموری که بخش خصوصی انتظار می‌رود خیلی کاراتر و بهینه‌تر از بخش دولتی انجام دهد.

به خاطر حمایت‌ها و پشتیبانی‌هایی که دولت به دلایلی که همین شرکت‌ها را در زمانی توجیه کرده، آنها عملاً در پرداخت مالیات و بدهی‌های مالیاتی خود کوتاهی می‌کنند و در واقع این عدم پرداخت مالیات قانونی، یک بار سنگین مالیاتی بر دوش بخش خصوصی ایجاد می‌کند.

به علت بالا بودن سهم شرکت‌ها، انتظار می‌رود که سهم به نسبت بالایی از منابع کمیاب و محدود اقتصادی - بانکی یا منابع دیگر - به این شرکت‌ها اختصاص داده شود، در عین حالی که دولت در قالب برنامه اول به مسئله محدود کردن فعالیت بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی نگاه می‌اندازد و سیاست‌های خصوصی‌سازی را مطرح می‌کند و شاهد اجرای آن به صورت محدود هستیم. گرچه مسائل و مشکلات و سؤالاتی برای آن مطرح می‌شود و با توقف

حمایتی برای موارد متفاوت در ۵ موضوع برای حمایت از:

- ۱- اشتغال جوانان؛
- ۲- توسعه فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی دانشجویان؛
- ۳- افزایش حق عائله‌مندی و اولاد سازشندگان کشوری و لشکری بالای ۶۰ سال سن؛
- ۴- تعمیم بیمه‌های خدمات درمانی روستاییان و دیگر اقشار؛
- ۵- بیمه درمان مکمل بازنشنگان منظور شده است

به قرار معلوم در زمان تدوین لایحه بودجه تعیین چارجوب مناسب برای نحوه هزینه این اعتبارات سه خصوص در مورد مسائل اشتغال جوانان و توسعه فعالیت‌های فرهنگی و اجتماعی دانشجویان مسفدور نبوده لذا تصمیم‌گیری در مورد نحوه مصرف و توزیع اعتبارات ۸۸۰ میلیارد ریالی این تبصره بین دستگاه اجرایی، براساس آیین‌نامه اجرایی مصوبه هیئت وزیران پیشنهاد شده است.

نتیجه و پیشنهاد

- ۱- منظور نمودن اعتباری معادل ۳۰۰ میلیارد ریال برای اشتغال جوانان، گرچه در پاسخ به یک نیاز عمومی جامعه است، لکن عدم تهیه و تدوین برنامه خاص اشتغال در شرایط کنونی

یا رکودی که در این امر ایجاد شده، در عین حال شاهد ایجاد شرکت‌های جدیدی می‌شویم به طوری که خود دولت به‌طور دقیق از تعداد شرکت‌های دولتی و خصوصی آگاه نیست و در حال حاضر تنها حدود ۴۰۰ و اندکی بیشتر از این به‌طور رسمی در بودجه مطرح شده است.

منظور من این است که نگاه بودجه به مانند سال‌های گذشته، یک نگاه بیشتر از حد به وضعیت شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی است و چندان اصلاحاتی در این وادی در لایحه بودجه ما نمی‌بینیم. اما همان‌طور که عرض کردم انتظار ما بر این است که پس از بررسی و ارائه گزارش مأمور بررسی وضعیت شرکت‌ها، اقدامات اساسی تری را در قالب خصوصی‌سازی یا محدود کردن فعالیت‌های شرکت‌ها صورت بگیرد.

من نگاهی که به تبصره‌های مختلف بودجه داشتم، در برخی از تبصره‌ها و بندها اشاراتی است که برداشت بنده این است که یا در جهت محدود کردن سهم و اندازه شرکت یا در جهت مخالف است. به‌طور مشخص تبصره‌های ۳، ۲، ۱۰، ۳۱ و ۵۱ به‌نحوی در ارتباط با این موضوع است که به‌طور مشخص و اجمال دولت به‌منظور کسب درآمدهای ارزی و انتقال تکنولوژی به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه اجازه می‌دهد که برای صدور خدمات فنی و مهندسی اقدام به تعویض دفاتر یا شرکت‌ها - البته با یک تأکیدی - در کشورهای خارجی به‌عمل آورند که به نظر بنده با توجه به تجربه گذشته و عملکرد گذشته شرکت‌ها که معمولاً در هنگام تأسیس مسئله خودگردان بودن این شرکت‌ها تأکید می‌شود؛ ولی همین که راه افتادند به علت عدم نظارت اصولی این شرکت‌ها باری بر دوش دولت می‌شوند، این نگرانی وجود دارد که این مجوز می‌تواند در نگاه اول و علی‌رغم تأکید خودگردان بودن آنها یک چنین تبعاتی داشته باشد. در عین حالی که می‌تواند، همین‌طور که اعتقاد ما بر این است، شرکت‌هایی

و از همه مهم‌تر سکوت برنامه دوم در این زمینه، نحوه تخصیص اعتبارات را با ابهام مواجه نموده است. اقدامات انجام شده توسط وزارت کار نیز تاکنون محدود به توسعه حسره‌های مستی و کسبتر تخصصی در فترایند توسعه بوده و لذا نمی‌تواند یک اقدام با اهمیت در چهارچوب یک برنامه ملی برای توسعه اشتغال خصوصاً توسعه اشتغال جوانان فارغ التحصیل دانشگاهی به حساب آید.

۲- در نظر گرفتن اعتباری معادل ۵۰ میلیارد ریال برای فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی، دانشجویان و افزایش مشارکت اجتماعی جوانان نیز بدون برنامه است. این برنامه‌ها از سوی وزارت فرهنگ و آموزش عالی و وزارت بهداشت و آموزش پزشکی تاکنون تدوین نشده است. از طرف دیگر با توجه به این که این فعالیت‌ها کمتر اقتصادی تلقی می‌شوند لذا منظور نمودن بازپرداخت وام قرض‌الحسنه برای این فعالیت‌ها با ابهام مواجه است.

۳- در نظر گرفتن اعتبار ۳۰۰ میلیارد ریالی برای افزایش حقوق عماله‌مندی سازشندگان لشکری و کشوری بالای ۶۰ سال ←

|خصوصی| در زمینه صدور خدمات فنی و مهندسی فعال باشند، چرا این میدان عمل را به بخش خصوصی ندهیم و با نظارت دولتی چرا شرکت‌هایی در بخش خصوصی این وظیفه را بر دوش نگیرند و به این ترتیب با این چنین عملی، انگیزه لازم برای مشارکت فعال بخش خصوصی را در اقتصاد بطلبیم. نکته دیگر در بند (د) تبصره ۲ که قدم مثبتی است توصیه شده که سرمایه‌ها و مالکیتی که از سوی اشخاص به بنگاه‌ها و بخش‌های دولتی داده می‌شود، اینها به همین صورت به بخش غیردولتی واگذار شود که این یک قدم کمی است در جهت محدود شدن فعالیت‌های این شرکت‌ها.

همچنین آزادی عملی داده شده به شرکت‌های دولتی در قالب بند (و) تبصره ۲ برای اجرای طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری از منابع داخلی. گرچه در اینجا محدودیتی ایجاد شده و این شرکت‌ها برای استفاده از منبع خود تا سقف ۴ میلیارد ریال و با نظر شورای اقتصاد می‌توانند عمل کنند. در این رابطه این نگرانی وجود دارد زیرا دولت با منابعی که در اختیار آنها می‌گذارد جریان منابع در بازار پولی و مالی محدود خواهد شد و در نتیجه آن انتظاری که داریم بخش خصوصی و بخش تعاونی در کنار بخش دولتی از رشد معقولی برخوردار شود، تحقق پیدا نمی‌کند و منابع به این ترتیب جریان پیدا نخواهد کرد. در عین حالی که اغلب این پروژه‌ها، پروژه‌هایی هستند که از توجیه فنی و حرفه‌ای لازم برخوردار نیستند.

یک نکته مهم در بند (د) تبصره ۱۰ مانند سال‌های گذشته، پیشنهاد شده است که ۳۰ درصد از مطالبات سازمان بازنشستگی و ۳۰ درصد از مطالبات سازمان تأمین اجتماعی و آستان قدس رضوی به تشخیص کمیته‌ای از بنگاه‌ها و از سهام واحدهای دولتی به این

سین، در ردیف هزینه‌های متفرقه به مفهوم عدم آشنایی دولت با مسائل بازنشستگان به خصوص تعداد آنان و مبلغ قابل افزایش به مقرری ماهانه آنان می‌باشند. چه اگر این موارد شناخته شده می‌بود مبلغ فوق در ردیف اعتباری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط منظور می‌گردید. در ضمن افزایش این مقرری ماهانه نیاز به مصوبه مجلس دارد تا بتواند به‌طور دائمی (سین) از یک سال) مورد عمل قرار گیرد.

۴- در نظر گرفتن اعتباری معادل ۲۰۰ میلیارد ریال برای بیمه خدمات درمانی روستاییان و دیگر اقشار در ردیف هزینه‌های متفرقه نیز ناشی از نامشخص بودن مبلغ افزایش در حق بیمه سرانه روستاییان و روش‌های اجرایی مطلوب برای شحت پوشش قرار دادن آنها در شرایط فعلی می‌باشد. ابهام در روش اجرایی ناشی از عدم امکان برای اجبار روستاییان در پرداخت ماهانه سرانه به دلیل نوع اشتغال خویش فرمایی آنان می‌باشد. این مشکل بعد از گذشت سه سال از تصویب قانون بیمه درمان همگانی کماکان به قوت خود باقی است.

۵- در نظر گرفتن اعتباری معادل ۳۰ میلیارد ریال برای بیمه درمانی مکمل بازنشستگان کشوری و لشکری برای نخستین بار در شمار اهداف اجرایی دولت آورده شده است. اجرای این سیاست، با اتکا به مشارکت مؤسسات بیمه تجاری در امر بیمه درمانی مورد نظر بوده و در شرایط کنونی فاقد برنامه مشخصی که اولاً، سهم بیمه درمانی مکمل را از مجموع خدمات بیمه درمانی مشخص نماید و ثانیاً، نحوه عملکرد مؤسسات بیمه تجاری را قانونمند نماید، می باشد.

پیشنهاد

با توجه به این که اعتبارات موارد پیشنهادی تسهیلاتی ۴، در ردیف هزینه های متفرقه پیش بینی گردیده و نحوه هزینه نمودن آن در شرایط فعلی نامشخص و بدون برنامه بوده و موکول به تهیه و تصویب آیین نامه های اجرایی در سال آینده می باشد. لذا نحوه مصرف این هزینه ها جز در حد عناوین آن، فاقد شفافیت لازم برای طرح و تصویب در مجلس می باشد.

۷- افزایش قیمت برق

لایحه بودجه سال ۷۷ فاقد شفافیت درآمندی است. به عنوان مثال در اینجا موضوع افزایش قیمت برق ←

ارگانها فروخته شود. این در واقع نوعی انتقال مالکیت از بخش دولتی به عمومی است و در واقع یک نوع تصفیه بدهی های دولت است نه خصوصی سازی در جهت افزایش کارایی و بهبود رقابت. در ارتباط با بند (الف) تبصره ۳۱ به شرکت سهامی پتروشیمی، مجوزی داده می شود که تا حدی در مرز خصوصی سازی است. در بند (الف) تبصره ۵۱، مجوز فروش برخی از طرح های نیمه تمام عمرانی از جانب دستگاه های اجرایی به بخش غیردولتی داده می شود که جهت محدود کردن فعالیت های دولت است. حرکتی که در راستای سیاست های خصوصی سازی در یک سال و دو سال اخیر صورت گرفته معضلاتی که پیش آمده. اگر نگوییم توقف یا رکود قابل توجهی در خصوصی سازی صورت گرفته می توانیم بگوییم اغلب فعالیت های اخیر در جهت ایجاد درآمد یا تعدیل حساب های دولت بوده نه در واقع در جهت آن اهدافی که برای خصوصی سازی تأثیر مثبت می گذارد.

دکتر بیژن بیدآباد (محقق مرکز پژوهش ها): با عرض

سلام. غرایض بنده نکات مختصر و کوتاهی است درباره تبصره ۲۹. تبصره ۲۹ از سال ۱۳۶۵ که در قوانین بودجه نگاه می کنیم، همچنان وجود داشته، البته با جرح و تعدیل هایی و در نتیجه یک خاصیتی پیدا کرده که ارتباطی بین حساب های ارزی و حساب های مالی ایجاد می کند. قبل از این که وارد خود تبصره ۲۹ شویم، مسئله ای که همه ساله - شاید درباره آن بحث هایی صورت گرفته - این بوده که ما همراه با لایحه بودجه، بودجه ارزی یعنی تصویری از بودجه ارزی دولت همراه نداشتیم. وقتی که حسابی در اختیار نباشد، عملاً ارزیابی تحولات نرخ ارز یا سایر مسائلی که تمام سیاست گذاران خیلی علاقه مند هستند که در مورد وضعیت اقتصادی ببینند، مشکل می شود. در تبصره ۲۹ نکاتی است که این نکات در سال های متمادی عملاً مورد استفاده بوده و تغییرات خیلی زیادی

در آن اتفاق نیفتاده، ولی مسئله‌ای که خیلی کلی می‌توان درباره آن اشاره کرد، بند (الف) آن است که تصریح می‌کند بانک مرکزی به‌عنوان مقام پولی عهده‌دار تنظیم تعهدات ارزی کشور و حفظ توازن و تعادل در تراز پرداخت‌های ارزی در چارچوب قوانین پولی و بانکی کشور است.

علی‌رغم این صراحتی که در بودجه مشخص شده، معلوم شده که در این راستا، تمام مؤسسات و وزارتخانه‌های دولتی درآمدهای ارزی خودشان را مستقیماً باید تحویل بانک مرکزی نمایند. باتوجه به این صراحت، ارقامی که نگاه می‌کنیم فقط می‌بینیم که میزان بودجه‌هایی که در بند (ب) تبصره ۲۹ در اختیار بانک مرکزی گذاشته شده، همان ارقام درآمدهای ارزی ناشی از صدور نفت و گاز است. به عبارت دیگر، ما نمی‌دانیم که کدامیک از وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی درآمد ارزی دارند. اینها میزانش چقدر است و کل درآمد ارزی که بانک مرکزی وصول خواهد کرد چقدر خواهد بود؟ فقط تبصره ۲۹ بند (ب) به بانک مرکزی اجازه می‌دهد از محل درآمدهای ارزی که به میزان ۱۷/۶ میلیارد دلار در بند (د-۱) تبصره ۲۹ مشخص شده رقم ۱/۶ میلیارد دلار آن را براساس بند (ب-۳) همین تبصره جهت بازپرداخت بدهی‌های خارجی کسر نموده و باقی ۱۶/۰ میلیارد دلار آن را صرفاً به میزان درآمدهای حاصله تعهد یا پرداخت نماید.

سررسید بدهی‌های خارجی در سال ۱۳۷۷ براساس مستندات بانک مرکزی چیزی حول و حوش ۴/۹ میلیارد دلار است. رقم ۱/۶ میلیارد دلار در تبصره ۲۹ اشاره شده و این‌که باید طوری بانک مرکزی و دولت عمل کنند که میزان باقی‌مانده بدهی‌ها ۱/۶ میلیارد دلار کمتر از سنوات گذشته باشد. باتوجه به این‌که هیچ بحثی درباره بازپرداخت این بدهی نزدیک به ۵ میلیارد دلار و نحوه استفاده یا وجود یا چگونگی منابع ارزی دیگر در حساب

براساس تبصره مورد مطالعه قنار داده می‌شود

رقم ۷/۵ ریال افزایش به ازای هر کیلووات ساعت سرق به‌طور متوسط، در راستای قانون مصوب برنامه پنج‌ساله نبوده و عوارض مضاعفی نسبت به افزایش سالانه ۲۰ درصد متوسط قیمت سرق محسوب می‌گردد. براساس محاسباتی که در خصوص قبض برق یک مشترک متوسط مصرف خانگی بساحه و مصرف ۲۹۵ کیلووات ساعت در ماه در استان تهران انجام گرفته است نشان می‌دهد چنانچه این افزایش بهای برق به میزان ۷/۵ ریال بر کیلووات ساعت اعمال گردد، طبق فرمول‌های تعرفه‌ای موجود کل صورتحساب این مشترک به میزان بیش از ۳۰/۵ درصد افزایش خواهد یافت. نظر به این‌که این افزایش قیمت سرق علاوه بر رقم ۲۰ درصدی مصوب قانون برنامه است تصویب این تبصره متوسط برق بهای مشترکین را تا حدی بیش از ۵۰ درصد افزایش خواهد داد. تأثیر این افزایش هزینه بر خانوارها و صنعت و کشاورزی و تجاری که ابعاد افزایش تعرفه‌ها بر آن مشخص نیست، می‌تواند آثار منفی و متعدد اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایجاد نماید. از نقاط

بودجه مشخص نشده، نحوه پرداخت به این معنی است که بانک مرکزی براساس این بند خودش رویه‌ای را در مورد پرداخت‌هایش اتخاذ کند تا بتواند رقم ۵ میلیارد دلار از بدهی‌ها را پردازد.

در بند (ب-۴) تشکیل کمیته‌ای به ریاست، رئیس جمهور و عضویت وزرای اقتصاد، بازرگانی، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و دو تن از وزرا پیشنهاد شده که این کمیته قبلاً در همان حد کمیته تخصیص ارز بود. وظیفه این کمیته پیشنهاد سیاست‌ها و دستورالعمل‌های چگونگی ترغیب و تشویق خریده‌ها در حد امکان به صورت ریالی و در داخل، تنظیم بازار ارز، ایجاد تعادل‌های لازم و غیره خواهد بود.

مسئله این است با وجودی که این بند وظایفی را برای این کمیته مشخص می‌کند، ولی این سؤال پیش می‌آید که تمام ابزارهایی که در اختیار بانک مرکزی بوده عملاً از لحاظ تولید سیاست‌های ارزی، در اختیار این کمیته گذاشته شد. از طرفی باز مسئله‌ای که هست، نحوه عملکرد این کمیته با قانون پولی و بانکی کشور است که سازگاری‌اش از لحاظ اجرایی مهم است.

در بند (ج) تبصره ۲۹، جریان ریالی بازپرداخت تعهدات خارجی، از طرق مختلفی در نظر گرفته که در ارتباط با اینها رقم ۳۱/۷ میلیارد ریال اعتبار هم برای ردیف ۷۰۱۲۱۱ در نظر گرفته شده است. ارقامی که برای بازپرداخت تعهدات خارجی و حساب ذخیره تعهدات ارزی است، رقم افزایش حساب ذخیره تعهدات ارزی را در سال ۱۳۷۷ چیزی حول و حوش ۳۷۵۳ میلیارد ریال برآورد داریم که میزان ۳۱/۷ میلیارد ریال اعتبار برای این منظور بسیار کم است.

از طرفی منابع دیگری مثل اعتبارات اسنادی گشایش یافته سال‌های قبل چندان رقم قابل ملاحظه‌ای نیست که این رقم ۳۷۵۳ میلیارد ریال مازایوشانند. حساب ذخیره تعهدات ارزی همین‌طور که همکاران هم اشاره فرمودند، عملاً

ضعف اعمال دیگر این تبصره آن است که افزایش قیمت برق در کلیه بخش‌های خانگی، تجاری، صنعتی و عمومی به صورت مساوی (بنابراین اظهار مسئولان وزارت نیرو) به وضوح موجب از هم گسیختگی بیشتر سیستم تعرفه‌بندی و ارتباط هزینه تمام شده بخش‌ها با نرخ‌ها و تعرفه‌های فروش برق خواهد شد و اهرم قیمت برق که در حال حاضر (به واسطه غیراصولی بودن سیاست قیمت‌گذاری برق) کناریسی اندکی دارد، کاملاً فلج خواهد کرد و راه اعمال سیاست‌های اقتصادی در زمینه‌های مدیریت مصرف، صرفه‌جویی، ارتقای کناریسی و راندمان عمومی تولید و مصرف سخت‌تر خواهد شد.

باتوجه به سیستم محاسبه صورتحساب مشترکین خانگی و واردشدن حق آسودمان، بهای کل برق مصرفی با قریب ۱۰ درصد در محاسبه حق روشنایی حجم کل دوامدزایی تصویب این تبصره، در بخش‌های خانگی و سایر بخش‌ها محاسبه نشده است و تکثیر آن به وسیله هزینه روشنایی معاینه از نظر دور مانده است و هیچ تصویری از واکنش مصرف برق در قبال این افزایش قیمت ترسیم نشده است و معلوم نیست سطح قیمت پیشنهادی تأمین منابع مورد نیاز وزارت نیرو را محقق سازد!

←

مثل کسری بودجه عمل می‌کند و با توجه به شرایط اقتصاد ایران دقیقاً از طریق افزایش نقدینگی سبب افزایش قیمت‌ها خواهد شد. در بند (ب-۱) تبصره ۲۹ دولت موظف می‌شود در صورت افزایش درآمد ارزی بیش از میزان پیش‌بینی شده آن را صرف افزایش ذخایر ارزی یا بازپرداخت بدهی یا تعهدات خارجی نماید. این مسئله در بندهای دیگر، از جمله مواردی است که احتمال وقوعش کم می‌باشد.

در ردیفی رقم ۲۷۰۰ میلیارد ریال به عنوان بازپرداخت بدهی‌های دولت به بانک مرکزی در نظر گرفتیم که این رقم با توجه به شرایط اقتصاد ایران و این که دولت به فکر این افتاده که بدهی‌های خود را به بانک مرکزی سپردارد، بسیار پسندیده است ولی اگر توجه کنیم به مفادی که در بند (د) است مازاد تولید ۲۴۲۵ هزار بشکه در روز و میعانات گازی و فراورده‌ها را در سه بند این تبصره مشخص کردیم، که در صورت اضافه بودن از میزان حد متداولش آنها را به مصارف خاصی برسانیم.

رقم‌هایی که در بند (د) هست، حدود ۹۸۵ میلیون دلار در قسمت دوم این بند، در بند (د-۳) رقم ۱۰۱۴۴ میلیون دلار، در بند (د-۴) رقم ۱۶۲۳ میلیون دلار، عملاً با آن رقم بند (د-۱) که درآمدهای ارزی ناشی از نفت است در نظر بگیریم و جمع کنیم، یک رقم ۲۱ میلیارد دلار را برای ما مشخص می‌کند. به عبارت دیگر در آن برای رقم ۲۱ میلیارد ناشی از درآمدهای نفتی و در شرایط کسب درآمدهای اضافی برنامه‌ریزی شده است.

حالا اگر همان بند (و) تبصره ۲۹ سال ۱۳۷۶ را که چیزی حول و حوش ۲ میلیارد دلار استفاده از تسهیلات خارجی در نظر گرفته، آن را در نظر بگیریم برای طرح‌های افزایش ظرفیت‌های تولیدی صنایع پتروشیمی، مس، سنگ آهن، فولاد، ورق، خط لوله گاز ایران و ترکیه و رقم ۴/۹ میلیارد بازپرداخت بدهی‌های خارجی را در

۸- آموزش عالی و تحقیقات

لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ از نظر توزیع اعتبارات منطبق روشنی بر خوردار نیست. در این رابطه به طور مثال اعتبارات آموزش عالی و تحقیقات مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

الف- کسری بودجه جاری در سال

۱۳۷۶ و لایحه سال ۱۳۷۷

آموزش عالی حدود ۲۰۰ میلیارد ریال نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ کسری بودجه جاری دارد که اخیراً حدود ۳۲ میلیارد ریال آن تأمین و ابلاغ شده است و ۱۶۸ میلیارد ریال آن تاکنون بلا تکلیف است. بنابراین اگر عملکرد قطعی بودجه جاری آموزش عالی را در سال ۱۳۷۶ نسبت به لایحه سال ۱۳۷۷ مقایسه کنیم حتی رشد منفی هم نشان می‌دهند. حال با در نظر گرفتن تورم انتظاری سال ۱۳۷۷ که حداقل ۱۵ درصد به تأسیس دولت می‌باشد می‌توان پیش‌بینی کرد که وضع بودجه جاری آموزش عالی در سال ۱۳۷۷ بسیار نگران‌کننده خواهد بود. قابل ذکر است که بودجه جاری آموزش عالی در سال ۱۳۷۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ حدود ۱۰/۶ درصد رشد دارد، در حالی که رشد اعتبارات جاری در بودجه عمومی دولت حدود ۱۹/۱ درصد است.

ب- وضعیت پروژه‌های عمرانی

اعتبارات عمرانی فصل آموزش عالی

←

در لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ حدود ۱/۴ درصد کاهش دارد. در ضمن حداکثر تخصیص اعتبارات سال ۱۳۷۶ بین ۷۰ تا ۷۵ درصد پیش‌بینی شده است. لذا توقف پارکود پروژه‌های عمرانی آموزش عالی از سه ماهه آخر سال ۱۳۷۶ توأم با کاهش اعتبارات در سال ۱۳۷۷ و تورم انتظاری حداقل ۱۵ درصدی در سال آتی مشکلات عدیده‌ای را در به ثمر رسیدن به موقع تعدادی از پروژه‌های دانشگاه‌ها و کمبود فضای آموزشی ایجاد و علائم خود را به وضوح نشان خواهد داد به طوری که آثار منفی آن در قالب مسائلی آموزشی و تحقیقاتی و هزینه‌های پیش‌بینی نشده‌ای مانند استفاده از ساختمان‌های استیجاری نمایان خواهد شد.

ج- تنگنای تحقیقاتی در آموزش عالی بررسی‌های همه‌جانبه نشان می‌دهد که دانشگاه‌های کشور در مقایسه با واحدهای تحقیقاتی سایر دستگاه‌های دولتی حجم زیادی از کارهای تحقیقاتی را انجام می‌دهند در صورتی که نسبت اعتبارات بخش تحقیقات آموزش عالی در مقایسه با اعتبارات تحقیقاتی سایر دستگاه‌ها بسیار کمتر است. لذا ایجاد تعادل در خصوص اعتبارات فصل تحقیقات آموزش عالی با سایر دستگاه‌ها از ضرورت‌هایی است که باید مورد توجه قرار گیرد.

←

نظر بگیریم، به رقم ۲۱ میلیارد دلار می‌رسیم یعنی اگر درآمد ارزی ما بیش از ۲۱ میلیارد دلار باشد، تازه می‌توانیم در بند ب- ۱ که اشاره شده- که اگر افزایش درآمد ارزی بیش از میزان پیش‌بینی شده بود- صرف افزایش ذخایر ارزی کنیم که عملاً به نظر می‌رسد که این بند به وقوع نخواهد پیوست. اشاره‌ای به بخش خصوصی در بند (ج) همین تبصره ۲۹ به نظر می‌آید خالی از لطف نباشد این که همه ساله میزان زیادی از بدهی شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت به سیستم بانکی پرداخت نمی‌شود. اینها عملاً یا جزء ارقام بلاوصول یا غیرقابل وصول تلقی می‌شود و مکانیسم خاصی برای بازپرداخت این بدهی‌ها به سیستم بانکی پیش‌بینی نشده است. بسیار مناسب است وقتی که ما در این تبصره اشاره به بخش خصوصی می‌کنیم در مورد دریافت بدهی‌های اشخاص بابت واردات کالاهای سرمایه‌ای، همین‌طور هم بخش دولتی را در این زمینه ملزم کنیم که لااقل بدهی‌های معوقه را پرداخت کنند چون این بدهی‌های معوقه دقیقاً به مثابه افزایش خالص بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی است که این یعنی همان افزایش نقدینگی و افزایش تورم. بند (د- ۵) تبصره ۲۹ اشاره به معاملات تهاتری وزارت نفت دارد. این معاملات تهاتری هم از لحاظ اصول کارایی اقتصاد و هم از لحاظ اصول مورد قبول سازمان‌های بین‌المللی ناکار است. رقم این به میزان ۹۸۵ میلیون دلار است. از طرفی شفاف کردن این معاملات در اسناد مالی به سادگی صورت نمی‌پذیرد، لذا شاید مناسب‌تر باشد که این‌گونه معامله‌ها به سبک معاملات عادی عمل بشود. در بند (د- ۶) تبصره ۲۹ وزارت نفت را مکلف نموده که در حال حاضر به تقاضای متقاضیان داخلی با توجه به توان کافی مالی آنها مجوز احداث پالایشگاه صادر نماید و تحویل نفت خام و خرید فراورده‌های نفتی از آنها به قیمت‌های بین‌المللی صورت پذیرد. این بسیار بر خورده مناسبی است با

تولیدکنندگان داخلی. اگر ما این رویه را در مورد باقی صنایع مثل پتروشیمی اعمال کنیم، یعنی قیمت‌گذاری را از روی آنها برداریم یا لاف‌کالای آنها را به قیمت‌های بین‌المللی، خود داخل هم بخرد، یا حتی در مورد باقی کالاهای غیرنفتی مثل کشاورزی و اساسی این رویه استفاده شود. به شدت سبب افزایش عرضه آنها خواهد شد.

بند (ط) هر گونه فعالیت تجاری اعم از خرید و فروش کالاهای داخلی و خارجی، صدور و ورود آن توسط دستگاه، وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهایی که مشمول قانون محاسبات هستند که فعالیت بازرگانی جزو وظایف آنها نیست را بدون تأیید وزارت بازرگانی و تصویب هیئت وزیران ممنوع نموده است. این بسیار قدم مثبتی است به دلیل این‌که در شرایط فعلی اغلب دستگاه‌ها برای کسب درآمد خودشان اقدام به فعالیت‌های تجاری و بازرگانی می‌کنند، در صورتی‌که جلوگیری از این‌گونه فعالیت‌ها عملاً سبب خواهد شد که هر دستگاهی برای هدفی که براساس آن ایجاد شده فعالیت نماید. این موضوع حتی در مسائل تولیدی هم رواج دارد شاید بد نباشد که در تبصره‌های دیگر نیز این موضوع را وارد کنیم. در بند (م) تبصره ۲۹ دولت مکلف شده که نرخ فروش ارز را به نحوی تنظیم کند تا ضمن تأمین نیازهای ضروری، مواد اولیه، لوازم یدکی، کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و دیگر نیازهای اساسی جامعه، درآمد حدود ۱۱۸۲۲ میلیارد ریال تحقق پیدا کند. عملاً این بند به جای این‌که بانک مرکزی را عهده‌دار سیاست‌های ارزی نماید، دولت را مکلف نموده و سرعت عمل ارزی زیادی را در این بند پیش روی دولت قرار می‌دهد. به طوری‌که دولت می‌تواند با تغییر نرخ فروش ارز، تغییرات زیادی را در سیستم اقتصادی ایجاد کند. اگر نرخ دلار و فروش این ارز به میزان ۱۱۸۰۰

با عنایت به اهمیت تحقیقات کشور و با در نظر گرفتن این‌که هدف‌گذاری جمهوری اسلامی صرف حداکثر ۱۵ درصد از GDP سالانه کشور به امر تحقیقات می‌باشد می‌تسیم تنها حدود ۰.۳۳ درصد از GDP کشور به امر تحقیقات اختصاص دارد که معادل اعتبار تحقیقاتی سال ۱۳۶۰ می‌باشد.

به نظر می‌رسد یکی از راه‌های مساعد جبران کمتری اعتبارات تحقیقات در آموزش عالی تخصیص درصد کمی از درآمدهای شرکت‌های دولتی یا بودجه‌های عمرانی آنها به این امر مهم باشد.

۹- اصلاح نظام بودجه

۱- صورت مسئله

بودجه سند مالی فعالیت‌های دولتی است که از طرفی اسرار اعمال نظارت قوه مقننه بر قوه اجراییه و از طرف دیگر وسیله و ابزاری برای برنامه‌ریزی تفصیلی، اجرایی و سیاست‌گذاری اقتصادی - اجتماعی حکومت است. بودجه مجموعه پیچیده‌ای از هدف‌ها، اصول و ضوابط، مقررات و رویه‌های اجرایی و طبقه‌بندی‌های مختلف است. به تبع از بودجه، فرایند سبذگی و تهیه و تصویب بودجه نیز فرایند پیچیده‌ای است که در عمل به اطلاعات مالی و غیر مالی جامعه نیاز دارد تا ←

میلیارد ریال را به نرخ ۳۰۰ تومان در نظر بگیریم، چیزی حول و حوش رقم ۴ میلیارد دلار ارز خواهد بود که این رقم دقیقاً شاید حدود ۲۵ درصد درآمدهای ارزی نفتی است و می‌تواند تغییر زیادی را در اقتصاد بدهد. اگر این نرخ را با نرخ غیررسمی بازار ۴۶۰ تومان حساب کنیم چیزی حدود ۶۴۰۰ میلیارد ریال یارانه از طریق فروش ۴ میلیارد دلار ارز به افرادی که عرض کردم تعلق می‌گیرد. با توجه به مفاد این بند می‌شود استنباط کرد که سیاست‌های ارزی دولت براساس شرایط متفاوت می‌تواند تعدیل شود و می‌توان سیاست مشخصی را دنبال نکرد.

مهندس نورالدین نوعی اقدم (محقق و مدیر دفتر برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها): دوستان عنایت دارند وقتی که صحبت از کسری بودجه می‌شود، یکی از مهم‌ترین دستگاه‌هایی که تحت تأثیر قرار می‌گیرد آموزش و پرورش است، به جهت وابستگی شدیدی که بودجه آموزش و پرورش به بودجه عمومی دولت دارد. بنابراین اولین و بیشترین تأثیر از کسری بودجه متوجه آموزش و پرورش می‌گردد. لایحه بودجه سال ۷۷ نشان می‌دهد که نسبت به مصوب سال ۷۶، آموزش و پرورش حدود ۱۱/۷ درصد رشد در بودجه جاری و عمرانی دارد. با عنایت به این که در سال ۷۶ ما با یک کسری قابل توجهی در بودجه جاری آموزش و پرورش مواجه هستیم و با این فرض که ان‌شاء... دولت محترم بنا ارائه لایحه‌ای می‌خواهد این کسری بودجه را به نحوی تأمین بکند. اگر ما رقم‌های لایحه بودجه را در نظر بگیریم و بودجه آموزش و پرورش را نسبت به پیش‌بینی عملکرد امسال بسنجیم، آن وقت رشد منفی را در ردیف‌های مختلف بودجه آموزش و پرورش ملاحظه خواهیم کرد. باید خدمتان عرض کنم که بودجه ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها در لایحه ۱۰/۴ درصد رشد نشان می‌دهد. مدیریت‌های نوسازی استان‌ها ۱۰/۵ درصد،

بتواند در نهایت به ارزیابی، کنترل و تصحیح تصمیم‌گیری‌های دولت و تأثیر آنها بر مستغیرهای کلان اقتصادی کشور بینجامد.

فرایند تهیه بررسی و تصویب بودجه در بسطن خسود دارای مشکلاتی است. این مشکلات را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱- این فرهنگ غلط در دستگاه‌های اجرایی وجود دارد که نباید نیازهای واقعی را اعلام کنند، بلکه باید هر چه قدر می‌توان نیازها را بیشتر اعلام کرد تا اصلاحات بعدی که موجبات کاهش بودجه درخواستی را فراهم می‌آورد نتوانند سطح نسوبه را به کسری از برآوردهای واقعی کاهش دهد.

۲- دستگاه‌های اجرایی در تهیه و پیشنهاد بودجه تنها منافع دستگاهی خود را ملحوظ می‌دارند و به اهداف کلان و منافع جامعه توجهی نمی‌کنند.

۳- محدودیت‌های زمانی از یک سو و وجود عوامل جنبی (فشار از سوی نمایندگان مجلس، دستگاه‌های اجرایی، عوامل محلی و...) از سوی دیگر مانعی جندی در راه رسیدگی دقیق پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در سازمان برنامه و بودجه و ستادهای بودجه آن است.

۴- برآوردهای بودجه‌ای عملاً در

←

دستگاه‌ها و ردیف‌های ملی ۲۲/۳ درصد. به طور متوسط در جمع بودجه آنها ۱۱/۷ درصد رشد پیش‌بینی می‌شود. در صورتی که پیش‌بینی عملکرد و ملحوظ قرار دادن کسری‌های امسال نشان دهنده این است که ادارات کل آموزش و پرورش استان‌ها با ۲۰ درصد رشد منفی، مدیریت‌های نوسازی با ۱۰ درصد رشد منفی، دستگاه‌ها و ردیف‌ها با ۷ درصد رشد مثبت مواجهند و به طور متوسط در حالت کلی ۱۷/۷ درصد رشد منفی در بودجه جاری و عمرانی آموزش و پرورش ملاحظه می‌گردد.

پیام این حرکت نشان‌دهنده یک مشکل اساسی و ناملایمت‌ها و نامساعدت‌ها در دستگاه آموزش و پرورش به عنوان دستگاه اصلی و متولی تعلیم و تربیت کشور است که ان‌شاء... نمایندگان محترم اگر راه کارهایی را در نظر دارند عنوان بفرمایند. البته در سال‌های گذشته، مخصوصاً در مجلس چهارم با تصویب قانون شوراها، آموزش و پرورش تقریباً قدم‌هایی در این رابطه برداشته شده است. با ملاحظه این موضوع که آموزش و پرورش تشکیلاتی است که باید آحاد مختلف مردم درگیر حل مشکلات آن بشوند، وگرنه با این وضعیت منابع درآمدی که در کشور است، در سال‌های آتی قطعاً این گونه نمی‌شود که آموزش و پرورش را اداره کرد. در عین حال رئیس‌جمهور محترم اخیراً در چند روز پیش در ملاقات‌شان با مسئولان فرهنگی کشور عنوان فرمودند که اولین دغدغه فرهنگیان کشور، دغدغه معیشتی است و با در نظر گرفتن این مسائل واقعاً یک چاره اساسی باید بشود. البته ابزارهای قانونی و غیره لازم است که در نهایت همه بخش‌های خصوصی و دولتی و عموم آحاد مختلف مردم را در سال‌های آتی با این قضیه درگیر بکند.

مشابه همین مشکل را در آموزش عالی داریم. کسری بودجه‌ای که در آموزش عالی در سال جاری داریم. حدود

هینت دولت مورد بحث فرار نمی‌گیرد و تنها تبصره هادر هینت دولت به بحث گذاشته می‌شود. ۵- کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز به دلایل مختلف از جمله پراکندگی تخصص‌ها، تعصب نسبت به دستگاه اجرایی مربوطه، اعتماد به دستگاه اجرایی و غیره عملاً نمی‌توانند برآوردهای غیر واقعی را به برآوردهای واقعی و متناسب با حجم درآمدها نزدیک سازند.

۶- در مجلس اساساً هیچگاه ردیف‌ها مورد بحث قرار نگرفته است بنابراین در این مرحله نیز اصلاحات لازم در بودجه پیشنهاد شده به عمل نمی‌آید.

۷- دستگاه‌های اجرایی از مکانیزم بودجه برای تصویب قوانینی استفاده می‌کنند که از طریق عنادی، مسراحتل مختلف و طولانی دارد.

حکومت در معنای محدود آن یعنی دولت، دارای وظایفی است که عمدتاً به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

- امور عمومی و حاکمیت دولت مانند امور دفاعی، حفظ نظم و امنیت داخلی و غیره؛

- اعمال تصدی‌های دولتی مانند فعالیت در شرکت‌های تولیدی یا بازرگانی؛

- امور توسعه‌ای یا برنامه‌ای مانند
ایستاد زیربنایهای مختلف از
جمله احداث شبکه راه‌ها، مهار
منابع طبیعی و غیره؛

- امور بازتوزیعی و حمایتی مانند
پرداخت یارانه یا دریافت مالیات
از کالاهای لوکس، امور مربوط
به تأمین اجتماعی و غیره؛

۲- پیشنهادها

این مشکلات و دیگر مسائل اقتضا
می‌کند اصلاح نظام، مربوط به تهیه
و تصویب بودجه کل کشور به
عنوان یکی از محورهای اساسی در
دستور کار دولت قرار گیرد. در این
رابطه به جهت آن‌که ضرورت
دستیابی به همزمانی‌ها امکان‌پذیر
بناشد، تشکیل کمیته ویژه
کارشناسی در دو قوه مقننه و مجریه
برای برنامه‌ریزی پیشنهاد می‌گردد.
دولت برای انجام وظایف اساسی
خود معمولاً دارای ابزاری به شکل
تشکیلات اداری سمالی است. ساختار
این تشکیلات از جمله عواملی است
که تأثیری اساسی در بهینه‌سازی
فعالیت‌های دولت در جهت انجام
وظایف قانونی و در تناسب با منابع
مالی و انسانی اختصاص یافته به آن
دارد. با وجود آنکه پس از انقلاب
اسلامی تلاش‌های مختلفی برای
دستیابی به نظام بودجه‌ریزی
مناسب صورت گرفته اما همچنان
جای اصلاحاتی اساسی خالی
به نظر می‌رسد.

□□□

۱۶۷ میلیارد ریال است. با نگاهی به لایحه دولت می‌بینیم که رشد اعتبارات جاری آموزش عالی در لایحه نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ حدود ۱۰/۶ درصد است. اگر ما متوسط اعتبارات جاری کشور را در نظر بگیریم که چیزی حدود ۱۹/۱ درصد است، می‌بینیم که رشد اعتبارات جاری، هم در آموزش و پرورش است و هم در آموزش عالی از متوسط رشد اعتبارات جاری کل کشور کمتر است ضمناً در بخش عمرانی حدود ۱۴/۱ درصد رشد منفی نسبت به مصوب ۱۳۷۶ در آموزش عالی داریم. با عنایت به این که متوسط رشد اعتبارات عمرانی کشور ۱/۵ درصد است، لذا آثار آن می‌تواند پیامدهایی مشابه آموزش و پرورش داشته باشد؛ مخصوصاً بودجه جاری آموزش عالی و تأمین آن از جمله اهدافی است که باید ان‌شاء... مورد عنایت و لطف نمایندگان محترم مجلس و اعضای محترم کمیسیون خاص قرار بگیرد.

یکی از مسائل مورد بحث در بخش آموزش عالی، مسئله تحقیقات است. هدف‌گذاری ما در قانون برنامه دوم، اختصاص حدود ۱/۵ درصد GDP به تحقیقات کشور است، در صورتی که در ۳ سال گذشته متوسط عملکرد ما حدود ۳۳ درصد GDP کشور است و این در واقع علائم خطری را نشان می‌دهد که ما به تحقیقات با توجه به اهداف برنامه دوم کم‌توجهی کرده‌ایم. در فصل تحقیقات هم متأسفانه به تحقیقات آموزش عالی کمتر بها داده شده و قسمت اعظمی از اعتبارات تحقیقاتی به سایر دستگاه‌ها داده شده است، در صورتی که دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به‌عنوان مرکز ثقل تحقیقات تلقی می‌شود لذا متأسفیم که به نسبت حجم کارهای تحقیقاتی که در آموزش عالی انجام می‌گیرد، اعتبار متناسب با آن تخصیص داده نشده است.

ما در این ارتباط پیشنهاد مشخصی داریم و آن اختصاص دادن درصد خیلی کم و ناچیزی از اعتبارات

گزارش ویژه

۲۲۲۹۸ میلیارد ریال بودجه جاری در لایحه برای نیروی انتظامی در نظر گرفته شده که تنها کسری آن حداقل حدود ۱۱۰۰ میلیارد ریال است. تا این رقم تأمین نشود، مشکلی از این نظر خواهیم داشت در مورد دفاع هم، دلایل در جلسه غیرعلنی مطرح شده و به طور متوسط ۱۰ درصد تقاضای افزایش در ردیف‌های مختلف بودجه جاری دارند.

در مورد بخش کشاورزی پیامی که این مرکز داشت، خدمت سروران عرض می‌کنم. با عنایت به این که در قانون برنامه دوم محوریت را برای کشاورزی منظور کردند، در خلال ۳ سالی که از اجرای برنامه می‌گذرد، متأسفانه آن اولویت و محوریت در زمینه کشاورزی به صورت شایسته انجام نگرفته است. حدود ۹۷ درصد تولیدکنندگان محصولات کشاورزی بخش خصوصی است. بخش خصوصی گرفتار است. از طریق تسهیلات بانکی وقتی گشایشی برای او ایجاد می‌شود، باید از کانال‌های مختلف رد شود، از اولین و دومین کانال که رد می‌شود سرخورده شده و بالاخره متوقف می‌گردد. رسیدگی‌هایی که مرکز پژوهش‌ها انجام داده نشان می‌دهد که رشد سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی منفی بوده است. با در نظر گرفتن این مواضع مادر گزارش شماره ۱۳، تبصره پیشنهادی برای اصلاح ساختار دادیم و پیشنهاد ما هم این بود که دولت جهت‌گیری سرمایه‌گذاری خود را در زیرساخت‌های کشاورزی تغییر

عمرانی شرکت‌های دولتی برای کارایی تحقیقاتی در آموزش عالی است و ما می‌توانیم (اگر نمایندگان محترم مصلحت دانستند) با یک سیاست‌گذاری این مشکل را بر طرف نماییم.

دستگاه‌های دیگری که در ارتباط با کسری‌های بودجه تحت تأثیر شدید قرار می‌گیرند، وزارت دفاع و نیروی انتظامی است. با عنایت به این که در جلسه غیرعلنی مجلس شورای اسلامی، مسئولان محترم دفاع و نیروی انتظامی مسائل‌شان را در خدمت نمایندگان محترم و مسئولان محترم دستگاه‌های اجرایی طرح کردند، بنده به جزئیات آن وارد نمی‌شوم، فقط می‌خواهم در یک جمله عرض کنم، ما سه تا سطح عملیاتی می‌توانیم برای نیروهای دفاعی و انتظامی در نظر بگیریم: که یکی فقط حفظ وضع موجود است که ما به آن می‌گوییم نگه‌داشت سطح، دیگری تحرک است و سومی گسترش و توسعه. براساس استدلال‌های موقتی که انجام گرفته و کارشناسان محترم سازمان برنامه هم پذیرفتند، برای حفظ حداقل آمادگی نیروهایمان، رقمی که در لایحه مد نظر گرفته شده مخصوصاً نظرم رقم جاری است کافی نمی‌باشد. به عنوان مثال، برای نگه‌داشت سطح نیروهای انتظامی، یعنی حداقل حرکت، یعنی حفظ وضع موجود، یعنی اگر در استان‌های جدید، شهرک‌های جدید و غیره توسعه ندهیم، حدود

این مورد را برای سال آتی در نظر بگیریم ۲۰ درصد افزایش برنامه به اضافه ۷/۵ ریال خواهد بود. با این فرمول و ضرایب تکاثری برای یک خانواده متوسط در هر نقطه از کشور، چیزی در حد ۸۰ درصد در مقایسه با قیمت فعلی برق افزایش خواهیم داشت. لذا یقین داریم که افزایش ۷/۵ ریال به هر کیلو وات ساعت برق مصرفی به معنای ۷/۵ ضربدر تعداد کیلووات ساعت برق مصرفی نیست بلکه خیلی بیشتر از آن می باشد.

دکتر حسین عظیمی (محقق مرکز پژوهش‌ها): عرایض بنده با دیگر همکاران کمی متفاوت است، چون واقعاً تأکید ویژه‌ای بر بودجه امسال ندارد. واقعاً آن نکاتی که می خواهم عرض بکنم، عمدتاً در بودجه‌های چند ساله اخیر همیشه دیده شده و هنوز هم به هر حال شروع به حل و فصل آن مشکلات نکردیم. فقط تفاوت بودجه امسال از سال گذشته این است که آن مشکلات تشدید شده و همین طور تشدید خواهد شد. به خصوص امسال به رغم تغییر دولت، باز هم مشکلات بودجه سر جای خود باقی مانده و این بدان دلیل است که ما در اینجا با یک دسته مشکلات ساختاری مواجه هستیم. به هر حال همان طور که اشاره شد، موضوع بحث بنده مشکلات ساختاری است.

ابتدا منظورم را از ساختار بیان می کنم و بعد نگاهی به ساختار بودجه ایران خواهیم داشت که چرا درهم ریخته و نتیجه این

دهد. پیشنهاد ما برای اصلاح ساختار و در راستای واگذاری تشکیلات و تأسیسات وزارت کشاورزی و جهاد در دهستان‌ها و بخش‌های مختلف تحت شرایطی و براساس قانون اینترگران است. واگذاری شرکت‌هایی از جمله کشت و صنعت‌های مختلف کشور. ضمناً باید درآمدها مستقیماً به خزانه وارد بشود و از آن محل در زمینه‌هایی که بیشتر ضرورت دارد هزینه گردد. در بند (ب) تبصره ۴۴ در زمینه افزایش بعضی از قیمت‌ها (این را ما به عنوان مثال آوردیم) وقتی که به صراحت اعلام می شود ۷/۵ ریال برای هر کیلووات ساعت برق مصرفی خانوارها می خواهیم اضافه بکنیم. این صرفاً افزایش ۷/۵ ریال نیست، فرمول‌هایی را همراه با ضرایب تکاثری نامشخص و مبهم در وزارت نیرو به کار می برند. ما در گزارش شماره ۴۱ آوردیم که شما اگر ۷/۵ ریال به قیمت فعلی برق بخواهید اضافه کنید ما آثار این افزایش را براساس یک مصرف دو ماهه (حدود ۵۶ روزه) برای خانواری که در تهران زندگی کرده و ۵۳۰ کیلو وات ساعت مصرف کرده، حساب کردیم. براساس فرمول‌هایی که وزارت نیرو داده، تفاوت افزایش قیمت چیزی حدود ۳۲ درصد نسبت به بهاء فعلی خواهد بود یعنی اگر ۷/۵ ریال در سال ۱۳۷۶ در فصل پاییز به قیمت برق اضافه کنیم، در واقع قبض برق ۳۲ درصد نسبت به حالتی که افزایش وجود نداشته تغییر خواهد کرد. علت آن وجود فرمول‌های مبهم به همراه ضرایب تکاثری است. اگر

گزارش ویژه

مقدار بودجه عقب رفت و شروع شد به ایجاد نظم و نسق برنامه‌ای برای تحت نظارت درآوردن دولت. ولی بعد از انقلاب هر سه است. در ابتدای انقلاب ما تاحدی به نظام مستوفی‌گری بازگشتیم و کم کم هدف‌های دیگری در آن آوردیم. یعنی از نظر هدف، ساختار امروزی تلفیقی است از همه اینها. چون همه اینها قوانین خاص خودشان را دارند، رویه‌های خاص خود و قالب‌های تشکیلاتی خاص خود را دارند، لذا طبیعی است که ساختار مجموعه بودجه یک ساختار عجیب و غریب و یک موجود خاصی می‌شود.

یعنی واقعاً یک موجود عجیب الخلقه است و جالب است حتی در خود رویه‌ها هم این موضوع به خوبی مشهود است. ما سال‌ها نگران بودیم که چرا وقتی به قیمت برق می‌پردازیم، نمی‌دانیم چگونه حساب می‌کنند. مثل این که الحمدلله حل شده! یعنی روی قبض‌ها برق نوشته‌اند که هر کس می‌خواهد بداند قیمت برق چگونه محاسبه می‌شود به پشت قبض نگاه کند. من که دکترای اقتصاد دارم، پشت قبض را خواندم، نفهمیدم که چطوری حساب می‌شود! حالا این را برای مردم نوشته‌اند، لابد این مردم و کشاورزان بهتر از من می‌توانند حساب کنند! یعنی این که ما رویه‌های خاص داریم.

غرض این نیست که سوء نیت است، ولی مجموعه‌ای پیدا شده که در آن ساختارها آمیخته شدند. این ساختارها با

درهم ریختگی را تشریح خواهم کرد و نهایتاً این که چه می‌توان کرد و روش کار برای حل آن چه است.

منظور بنده از ساختار، آن چیزی است که مبانی اصلی بودجه را می‌سازد. مبانی اصلی بودجه علی‌الاصول نگرشی است که ما نسبت به تنظیم بودجه داریم که معمولاً تصور می‌شود از قانون اساسی یا از جاهای دیگر می‌گیریم. مبانی همان قالب‌های اصلی تشکیلاتی است، منشأهای اصلی تأمین درآمد است، روش‌های اصلی اجرایی است. اینها را ما به عنوان ساختار و به صورت ملموس بحث می‌کنیم. پس در حقیقت ساختار آن بنیان‌هایی است که بودجه روی آن قرار می‌گیرد. ساختار بودجه به این مفهوم، در ایران یک سیر تاریخی داشته و وضعیت فعلی آن براساس این سیر تاریخی شکل گرفته است. ساختار امروز بودجه ایران از یک طرف آثاری از دوره مستوفی‌گری قاجاریه دارد، آثاری از دوره اولیه مشروطه، آثاری از دوران پهلوی و آثاری از انقلاب دارد. یعنی در بحث نگرش‌ها، هدف‌ها و قالب‌های اصلی، ملاحظات سازمانی، منشأهای اصلی تأمین درآمد و غیره این آثار در آن آشکار است. در بحث مستوفی‌گری قدیمی، هدف اصلی تأمین درآمد برای حکومت بود. در نظام صدر مشروطیت، در حقیقت هدف ایجاد شرایطی برای کنترل مانی مجلس بر دولت بود. در دوران پهلوی، از این دیدگاه یک

یادمان می‌رود، چون سیستم مدیریت و تقاضا از طریق افزایش قیمت و چیزهای دیگر [به هم می‌خورد]. بعد نگران می‌شویم که چرا قیمت‌ها این‌جوری شده، چرا رکود پدید آمده و ...

رکود جامعه ما قابل توجه است. همه جای دنیا تقاضا منشأ حرکت و عرضه است. در ایران هم این‌اصل باید صادق باشد، ولی چون در ایران عرضه را با نخ‌های دولتی محکم بستند، آن وقت تقاضا باید خیلی قوی باشد تا بتواند این را (عرضه) تکان بدهد.

تقاضا در جامعه ما عمدتاً از بودجه و نظام بانکی می‌آید و سال آینده اگر این بودجه به همین صورت تصویب بشود، رکود وحشتناکی در اقتصاد ایران پدید خواهد آورد. یعنی اگر نظام بانکی باز نشود و این بودجه هم به همین صورت باقی بماند، رکود وحشتناکی پدید خواهد آمد. چون منشأ تقاضا در ایران بودجه دولتی و نظام بانکی است نه خود تولید، یعنی در تسلیدات ما که باید تقاضا در آن وزن زیادی داشته باشد تا بتواند آن را تکان بدهد.

برگردیم به بحث ساختار. این نکاتی که عرض کردم، باعث شده که بودجه نقدی باشد، به عبارت دیگر هیچ‌کس نمی‌داند که تحولات آتی این نظام بودجه چه هست؟ بودجه در ایران نقدی و روزمره است و از این بابت ما نمی‌دانیم که در آینده چه بلایی سر آن می‌آید. نمونه‌هایش هم تبصره‌های تکلیفی و غیره است. ما ضابطه‌مندی داریم،

خصلت حفظ وضع موجود تلفیق شدند. بنابراین سیستم به هم ریخته است و لذا نتیجه‌ای که پیدا شده یک ساختار بودجه‌ای است که غیرقابل فهم، غیرقابل تجزیه و تحلیل و غیرقابل سیاست‌گذاری است. عرایضی که می‌شنوید نتیجه سال‌ها تحقیق جمعی از دوستان است که من نیز در خدمت آنها بودم. لذا غیرقابل فهم بودن بودجه یک ادعای بی‌خودی نیست. در ادامه اشاره خواهم کرد که چرا این بودجه غیرقابل تجزیه و تحلیل و واقعاً غیرقابل سیاست‌گذاری است. البته سازمان برنامه و بودجه نسبت به زمان‌های گذشته وضعیت بهتری پیدا کرده است.

بنابراین بودجه در این چارچوب تبدیل می‌شود به یک بودجه غیرقابل فهم، غیرقابل تجزیه و تحلیل و غیرقابل سیاست‌گذاری و عمدتاً برای حل و فصل مسائل روزمره. مسائل روزمره هم به تدریج تبدیل شده به این که دولت می‌خواهد یک کارهایی بکند، ولی فشارهایی است و مردم انتظاراتی دارند، ولی دولت پول ندارد، پس به گونه‌ای باید از جایی پول تأمین کرد. این است که ما همه جا گرفتاری درست کردیم. نظام مالیاتی ما هم کم می‌گیرد و هم بد می‌گیرد. بحث ارزی و بحث‌های دیگر هم بدین‌گونه است واقعاً در ساختار بودجه روزمره از یک جایی درآمدی پیدا می‌شود و بعد هم توجیهات اقتصادی پیدا می‌کنیم. به عنوان مثال، درآمد نداریم، برق مصرفش بهینه نیست، می‌شود آن را گران کرد و وقتی گران می‌شود تمام سیستم‌های مدیریت و تقاضا

گزارش ویژه

ولی نمی دانم آیا ضابطه نامندی هم داریم یا نه! به هر حال بودجه قانون مند نیست. لذا تا آن جایی که بنده می فهمم هیچ معیاری در بودجه ایران وجود ندارد که کجا دولت باید دخالت بکند، چرا دخالت بکند و چقدر دخالت بکند؟ چون همه این حوزه‌ها به هم ریخته. در این به هم ریختگی و مشکلاتی که عرض کردم عوامل متعددی نقش داشتند که از جمله می توان فقدان تعصب تشکیلاتی، فقدان روش‌های مناسب (چنانچه در داستان برق اشاره کردم) و چیزهای دیگر را مثال زد. مقررات در ایران جالب است، مثلاً در راهنمایی و رانندگی ماشین خطا می کند نه راننده، یعنی بر فرض، اگر من به نوعی از یک مسیر ممنوع حرکت کرده باشم و بعد ماشین را بفروشم، آنگاه ماشین را توقیف می کند و با من متخلف کاری ندارند. چون سیستم سهل است. دولت متأسفانه سرگردنه‌ای نشسته و در جاهای دیگر نمی تواند با آدم‌ها کاری داشته باشد. این که سیاست نیست! خلاصه عرض من این است که با این شرایط و سیاست‌های صرف اقتصادی این مجموعه بودجه را نمی توان به راه درست سوق داد. تنها کاری که می شود کرد (واقعاً زمان آن فرارسیده و در جاهای دیگر دنیا هم این کار را کردند) این است که یک بازشناسی از قالب‌های اولیه صورت بدهیم. این یک کار جناحی نیست، بلکه هم زبانی و هم فکری می خواهد. یعنی باید بیاییم و ببینیم که آیا ما اصلاً چیزی به نام حاکمیت داریم! حاکمیت یعنی چه؟ حاکمیت که فقط در بحث تئوریک مطرح نیست. این حاکمیت در کنجای بودجه شکل می گیرد؟ از مجموعه ۹۰ هزار میلیارد (ریال) چقدرش واقعاً حاکمیت است؟ حاکمیت کدام معیارها را دارد؟ آیا دولت حق دارد که به خاطر حاکمیت از مردم هر بولی که بخواهد بگیرد یا نه؟ علی‌الاصول بحث می شود که حاکمیت از مالیات عمومی تأمین می شود نه

لایحه بودجه ۷۷

و گزارش های پژوهشی مرکز

مرکز پژوهش‌ها همزمان با شروع کار کمیسیون‌های تخصصی مجلس، گزارش‌های متعددی را برای نمایندگان ارسال کرد. این گزارش‌ها متناسب با پرسش‌ها و نیازهای نمایندگان مجلس و مستضمن جنبه‌های محوری بودجه بود. تا مقطع آغاز بررسی لایحه بودجه در صحنه مجلس، مرکز پژوهش‌ها ۵۵ عنوان گزارش تحقیقی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. عناوین گزارش‌ها از این قرار است:

- ۱- مروری بر ویژگی‌های بخش نامه بودجه ۱۳۷۷
- ۲- نگاهی به تصویر بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۷
- ۳- کارنامه ۷ ماهه بودجه ۱۳۷۶ و دلایل عدم تحقق درآمدها
- ۴- تصویری فشرده از: عاقله دولت در سال ۱۳۷۵
- ۵- تسنار بیخچه، مسایلی و ویژگی‌های بودجه بری دولتی در ایران
- ۶- ارزیابی تبصره (۱۳) - در خصوص انضباط اقتصادی
- ۷- پیش‌بینی کسری بودجه در سال ۱۳۷۷
- ۸- بخش پیرامون کسری بهمان در بودجه
- ۹- تصویری از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۷
- ۱۰- ارزیابی تبصره‌های (۱) و (۲۱)
- ۱۱- آموزش عالی و تحقیقات در لایحه بودجه و چند پیشنهاد
- ۱۲- امنیت داخلی و نیروی انتظامی در لایحه بودجه و چند پیشنهاد
- ۱۳- چالش‌های بخش کشاورزی و چند پیشنهاد
- ۱۴- نظام بانکی در سال ۱۳۷۷ از نگاه لایحه
- ۱۵- آموزش و پرورش عمومی، ملی و حره‌ای و چند پیشنهاد
- ۱۶- اعتبارات خارج از شمول در لایحه بودجه
- ۱۷- هم‌سجی لایحه بودجه ۷۷ و برنامه دوم توسعه
- ۱۸- لایحه بودجه و خصوصی سازی
- ۱۹- تسهیلات تکلیفی مستقیم بانکی با نگاهی به تبصره (۳)
- ۲۰- مروری بر کلیات بکنا سند بودجه و چند پیشنهاد
- ۲۱- صندوق بیمه در لایحه بودجه
- ۲۲- درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۷
- ۲۳- درآمدهای نفتی، ۸ ماهه ۱۳۷۶ و چشم انداز تابان سال

- ۲۲- مروری بر تبصره (۲) لایحه بودجه
- ۲۵- مروری فشرده بر تبصره (۱۰) لایحه بودجه
- ۲۶- جهاد سازندگی در لایحه بودجه
- ۲۷- اشتغال و آموزش فنی و حرفه‌ای در لایحه و چند پیشنهاد
- ۲۸- اصلاح بودجه ۷۷ برای نظارت بهتر دیوان محاسبات
- ۲۹- تصویری از کارکرد مناطق محروم در لایحه بودجه
- ۳۰- ارشاد - تربیت بدنی و جوانان در لایحه بودجه
- ۳۱- تصویر شاخص‌های کلان اقتصادی در لایحه بودجه
- ۳۲- نگاهی به تبصره ۱۴ پیرامون حق ثبت سفارش
- ۳۳- درآمد‌های مالیاتی و سایر در لایحه بودجه
- ۳۴- تأمین اجتماعی و حمایت در لایحه بودجه
- ۳۵- صادران غیر نفتی در سال ۷۷: نگاه لایحه
- ۳۶- تبصره (۲۷) لایحه پیرامون اعتبارات صادراتی
- ۳۷- باز نمایی در بافتن‌های دولت در لایحه بودجه ۷۷ (الگوری جدید)
- ۳۸- مروری بر تبصره ۲۹ در خصوص مسائل ارزی
- ۳۹- بارانه‌ها در لایحه بودجه
- ۴۰- لایحه بودجه ۷۷ در بنگ نگاه
- ۴۱- مروری فشرده بر بند (ب) تبصره (۴۴) لایحه پیرامون قیمت برق
- ۴۲- بند (د) تبصره (۲۹) لایحه پیرامون صادرات نفت خام و فراورده‌های نفتی
- ۴۳- ارزیابی تبصره (۲۷) لایحه پیرامون خودداری از واไรز برخی عوارض خوابه
- ۴۴- تبصره (۲۲) لایحه پیرامون تغییر طرح‌های عمرانی
- ۴۵- ارزیابی تبصره (۵۲)
- ۴۶- ارزیابی تبصره (۱۱)
- ۴۷- عدالت اجتماعی در لایحه بودجه ۷۵
- ۴۸- تغییرات اعتبارات عمرانی (مالی و استانی) به تفکیک امور و فصول
- ۴۹- نگاهی به مسائل ارزی در لایحه بودجه ۷۷
- ۵۰- پیش‌بینی تورم در لایحه بودجه ۷۷
- ۵۱- ارزیابی کسری بودجه از منظر باز نمایی دریافت‌ها و پرداخت‌ها
- ۵۲- باز نمایی پرداخت‌های دولت در لایحه بودجه ۷۷ (الگوری جدید)
- ۵۳- مروری فشرده بر تبصره ۳۵ الحاقی و یک پیشنهاد مهم
- ۵۴- تصویری چالش‌های اساسی لایحه بودجه ۷۷ و راه کارها
- ۵۵- همسنگی لایحه بودجه و مصوبات کمیسیون خاص

□□□

درآمدهای خاص. به عبارت دیگر اگر دولت بر فرض آموزش و پرورش را جزو حاکمیت می‌داند، به چه دلیل از مردم پول می‌گیرد؟

اگر این چنین نیست، چرا برای آن سیستم وزارتخانه گذاشته است؟ چون وزارتخانه فقط اعمال حاکمیت می‌کند. اگر آموزش و پرورش حاکمیت است، چرا دیگر پول می‌گیرد؟ اگر حاکمیت نیست چرا وزارتخانه‌ای به نام آموزش و پرورش وجود دارد؟ و همین‌طور در مورد بهداشت و درمان و غیره.

ببینید! ما مجبوریم این سؤال‌ها را از خودمان بپرسیم. غرضم واقعاً انتقاد از سازمان برنامه و غیره نیست. بحث من واقعاً یک بحث مملکتی است. ما باید حوزه‌ها را جدا کنیم. ببینیم واقعاً پول‌هایی را که دولت بابت باز توزیع می‌گیرد، از کجا می‌گیرد؟ حتی در مورد قانون مالیات از خودمان بپرسیم، اگر نرخ مالیات تصاعدی وضع کردیم، چون می‌خواهیم توزیع متعادل بشود، این یعنی این که درآمدش باید برود برای باز توزیع یعنی چه؟ اگر تصاعدی عمل کردیم، چون یعنی هر که پول بیشتری دارد، باید هزینه بیشتری برای امنیت بپردازد، این باید پولش بیاید برای حاکمیت این در کجای حاکمیت جای می‌گیرد؟ مرز حوزه‌ها کجاست؟

من صریحاً می‌پرسم که سرمایه‌گذاری توسعه‌ای این کشور واقعاً چقدر است. سرمایه‌گذاری ثابت را می‌توان جمع کرد و جواب داد. مثلاً در کشور فلان مقدار رقم صرف سرمایه‌گذاری عمرانی می‌شود، آیا این واقعاً توسعه است؟ بودجه برنامه است؟ چرا ما بودجه برنامه‌مان را جدا نمی‌کنیم؟ چرا ما حتی از سیستم‌هایی که قبلاً داشتیم، جدا شدیم. یک نکته دیگر، صحبت از کسر بودجه پنهان و آشکار شد، واقعاً کسر بودجه اقتصادی یعنی چه؟

وقتی می‌گوییم که بودجه ما قابل سیاست‌گذاری نیست، یعنی چه؟ وقتی کینز از کسر بودجه صحبت می‌کند، آیا منظورش این بود که برای بودجه عادی ما باید کسر

اعمال تصدی و غیره چه است، اگر اینها را بازشناسی کردیم، شمالاً فاصله به یک ماتریس چند بعدی مدیریت دولت برخواهید گشت، چون هر کدام از اینها قانون، تشکیلات، روش‌های تأمین مالی و هزینه خودشان را دارند. در این جاست که مسائل مالی، حقوقی و تشکیلاتی را مورد بحث قرار خواهیم داد. این مجموعه با هم خواهد توانست بودجه را یک کمی شفاف بکند، امکان فهم و سیاست‌گذاری رابه ما بدهد.

مثلاً ممکن است که ما در بیابیم که در ایران ۹ میلیون نفر زیر خط فقرند، ولی اگر فقر بیش از این باشد، چیزی که حل نشده؟ جامعه ما خوشبختانه در حل و فصل بحران، مدیریتش خوب است.

بودجه ما یک اصلاح ساختاری می‌خواهد. در کشورهای دیگر هم این کار شروع شده این بازسازی باید از مفاهیم شروع بشود. ابعاد حقوقی تشکیلاتی و مالی‌اش را در بر می‌گیرد و این چندسالی طول می‌کشد. یعنی این، یک برنامه توسعه کشور است. توسعه کشور ما امروز در گرو کارآمد کردن دولت است و این کارآمد کردن دولت در گرو اصلاح این مجموعه است و گرنه همه ما مقهور دولتم.

بنابراین یک دسته مشکلات ساختاری است که حل آن در گرو هم‌زمانی و اتفاق نظر دولت و مجلس است و واقعاً باید در یک فضای غیرآلوده به بحث‌های سیاسی صورت بگیرد. البته منظورم از این به معنی

بودجه داشته باشیم؟ اصلاً این بحث نیست. اگر ما بدانیم حاکمیت چقدر پول خرج برمی‌دارد، از آن طرف نیز بدانیم که درآمدهای حاکمیت واقعاً چقدر است؟ تازه معلوم می‌شود کسر بودجه کجاست. برآوردهای ما این است، زمانی که کسر بودجه ما صفر بود، کسر بودجه واقعی حدود ۶۰ درصد بود و این پدیده در حال رشد است. به عبارت دیگر در حقیقت ما مدام از جیب سرمایه‌های مان می‌خوریم و حواسمان نیز نیست. حتی اطلاعاتی هم از آن نداریم. یعنی همان‌طور که اول عرض کردم، چارچوب فعلی برنامه‌مان غیرقابل فهم است، به طوری که حتی به ما نمی‌گوید که کسر بودجه واقعی اقتصادی چقدر است؟ به ما نمی‌گوید که در بودجه چقدر می‌گیرید و چقدر می‌دهید؟ ما برآورد کردیم، درآمدهایی که از دیدگاه ما جنبه باز توزیعی داشت، گذاشتیم یک طرف و هزینه‌هایی که دولت برای کمک‌کنار می‌گذارد یک طرف دیگر گذاشتیم، ولی علی‌رغم همه این فرض‌ها، به نظر می‌آید که این بودجه دارای مازاد است، به عبارت دیگر درآمدهایی که ما می‌گیریم و باید بدهیم کمتر کمک می‌کند.

شاید این غلط باشد، زیرا ما چند نفر متخصص این بررسی را به عمل آوردیم. این‌ها مفاهیمی است که در مجموع دستگاه باید بیاید. به هر حال اگر این مفاهیم بازنگری بشود، یعنی پیرسیم حاکمیت، باز توزیع،

ایجاد فضای تخصصی و هم‌سازی برای وضعیت بهتر کشور است.

دکتر محمدباقر نوبخت (نماینده مردم رشت) و ممبر کمیسیون اصلی بودجه (۷۷):

چون سخنرانان محترم به بحث منابع خارجی در بودجه ۷۷ اشاره‌ای نداشتند، من به اختصار به آن می‌پردازم. نحوه استفاده از منابع خارجی در برنامه اول و دوم با هم متفاوت است. به طوری که در برنامه اول در کنار ۸۰ و چند میلیاردی که بابت فروش ارز (درآمد ارزی) داشتیم، حدود ۲۷ تا ۲۸ میلیارد هم مجوز استفاده از منابع خارجی وجود داشت. اما در برنامه دوم باتوجه به جمیع جهات، قرار شد از منابع ارزی ۷۰ و چند میلیارد دلار، حداقل ۸ میلیارد دلار به بازپرداخت بدهی‌های خارجی اختصاص پیدا کند و سالانه ۱/۶۰۰ میلیارد دلار هم از سقف بدهی‌های خارجی کاسته شود.

به طوری که تا پایان برنامه دوم حدود ۸ میلیارد دلار کاهش پیدا کند و سقف بدهی‌های ما حدود ۲۵ میلیارد دلار باشد. اما در لایحه بودجه ۷۷ مکانیسم دیگری پیش‌بینی شد. در برنامه دوم علی‌رغم این که ۸ میلیارد دلار از سقف تعهدات خارجی می‌باید کاسته می‌شد، به دولت اجازه داده شد که در حد ۶/۵ میلیارد دلار به صورت بیع متقابل (buy back) و ۳/۵ میلیارد دلار هم فاینانس داشته باشد. یعنی باتوجه به این ۱۰ میلیارد دلار که باز ایجاد تعهد می‌کند، ولی باید تا پایان برنامه دوم سقف تعهدات خارجی در حد ۲۵ میلیارد دلار و حداقل ۸ میلیارد

دلار نسبت به آغاز برنامه کاهش یافته باشد. در لایحه بودجه ۷۷، دولت محترم پیشنهاد دارد که در حد ۴/۵ میلیارد دلار مازاد بر سقفی که در جدول‌های ۱۳ و ۱۴ پیوست برنامه دوم، دولت اجازه داشت که ۵/۴ میلیارد دلار از بیع متقابل و ۹۰۰ میلیارد دلار هم از فاینانس استفاده بکند. البته این اضافه می‌شود به آن ۱۰ میلیارد دلاری که طبق برنامه دولت مجوز داشت که استفاده کند. بنابراین در بودجه سال ۱۳۷۷ ما یک تفاوت و یک دگرانجامی نسبت به برنامه دوم خواهیم داشت.

مهندس مرضیه صدیقی (نماینده مردم مشهد): دو مورد سؤال دارم، یکی برمی‌گردد به اختصاص سهم هزینه به امور مختلفه که سهم امور اجتماعی نسبت به برنامه دوم توسعه منظور شده بود، کاهش پیدا کرده و از آن طرف سهم امور اجتماعی افزایش پیدا کرده است. حالا اگر ما بخواهیم این روند ناصحیح را نسبت به برنامه در سال ۱۳۷۷ اصلاح کنیم و درصدی از سهم اقتصادی را بگیریم و به بخش امور اجتماعی اختصاص دهیم و در کارهای عمده‌ای که احساس می‌کنیم خلأ وجود دارد، مصرف کنیم، این چه آثاری می‌تواند داشته باشد؟

همین‌طور در مقایسه اعتبارات عمرانی و جاری، همین مشکل را داریم که روند نزولی بودجه جاری ماسیر مطلوب خودش را نسبت به برنامه طی نکرد و درصدش نسبت به آنچه که پیش‌بینی شده بالاتر از عمرانی است. بخش عمرانی که در واقع اشتغالزا هم است و کاهش بودجه‌های عمرانی اثرات

ما که این قدر معضل اشتغال جوانان را داریم، باید به این مسئله در بودجه‌مان بها بدهیم. ما حتی درباره نوع کاغذ دیواری که دولت می‌خواهد استفاده کند فکر می‌کنیم تا مبدا اسراف در پی داشته باشد! ولی در نوع تکنولوژی وارداتی و اثر آن روی اشتغال جوانان، هیچ‌گونه بهایی قائل نمی‌شویم و می‌بینیم که هر سال این بودجه خرج می‌شود، از آن طرف به نیروی بی‌کار ما افزوده می‌شود. آقایان [دولت] بفرمایند که با چه تمهیداتی می‌توانیم این حلقه مفقوده را در بودجه ۷۷ پیدا کنیم.

مهندس محمود جمالی (نماینده مردم کاشان): یک سوالی که برای ما پیش آمد و بنده اینجا مطرح می‌کنم و آن این است که ما واقعاً دخل و تصرفی در بودجه اعلامی دولت نداریم. همه کارهای ما براساس کارهای کارشناسی بوده، ولی کارهای کارشناسی نتیجه خوبی نداشته است. من یک گنه دوستانه از کارشناسانمان می‌کنم، بالاخره یک طرف قضیه ایراد داشته، کشوری که ۱۷ میلیارد دلار حداقل درآمد متوسط داشته، الان بیکاری اش روزبه‌روز افزایش پیدا می‌کند، تورم دارد، رکود دارد، مسائل دیگر. هنوز هم کسانی هستند که به نان شب‌شان محتاج هستند و واقعاً آدم‌هایی به ما مراجعه می‌کنند که به خدا حالت سگته به ما دست می‌دهد که چه طور می‌شود که در چنین کشوری، همچنین آدم‌هایی زندگی کنند و خلاصه این

بسیار نامطلوب اشتغالی در جامعه می‌گذارد، باید بتوانیم یک مقدار این را ترمیم کنیم. آقایان این را هم توضیح بدهند که ما در کلان بودجه بیایم سهمی را از بودجه جاری کاهش دهیم و به بودجه عمرانی اضافه کنیم، این قطعاً آثار برنامه‌های مطلوب خواهد گذاشت، ولی احیاناً چه اثرات منفی می‌تواند داشته باشد؟

یک سوال دیگر هم در رابطه با کل تنظیم رابطه‌های هزینه‌ای است که در بودجه در قالب تبصره‌ها شکل می‌گیرد، ببینید که ما در برابر هرگونه کسب درآمد و هزینه و هرچیزی که می‌تواند کار دولت را سهل و آسان کند، یک بند را خلاصه در بودجه می‌گذاریم. ولی توجه کمتری می‌بینیم که بندهایی را بگذاریم که پیوسته بین کار بودجه یک ساله را با برنامه پنج‌ساله و سیاست‌های آن پیوند بدهد. مثلاً موضوع اشتغال، ما در برنامه دوم میزانی را برای اشتغال طراحی کردیم ولیکن آن حلقه پیوند بین آن سیاست و کارهایی که سالانه انجام می‌دهیم که در نهایت ببینیم که بالاخره اشتغال ایجاد می‌شود یا نه، این حلقه گم شده حالاً مثلاً فرضاً برای اشتغال جوانان تبصره ۴ پولی را به صورت کیسه دیده، ولیکن هیچ سیاستی پس این کیسه نیست. یا فرضاً در کارهای عمرانی و نحوه هزینه کردن دولت، خود دولت بیشترین سهم را می‌تواند با اعمال سیاست‌های اشتغال‌زا داشته باشد. با آوردن تکنولوژی‌هایی که نیروبر است تا این که ماشین بر باشد.

می‌کند که بخش خصوصی هر جا رشد می‌کند جلویش را به عناوین مختلف می‌گیرد.

حجت الاسلام والمسلمین مجید انصاری (نماینده مردم تهران): بنده از ابتکار مرکز پژوهش‌ها در تشکیل این جلسه تشکر می‌کنم. یکی از علایم ناپایداری قوانین در کشور و ضعف قوانین، ضعف ارتباط مجلس به‌طور منظم با بدنه اندیشمند و متفکر جامعه است و البته بهتر بود این جلسه حداقل دو هفته پیش تشکیل می‌شد، یعنی بلافاصله پس از تقدیم لایحه دولت به مجلس، هر کمیسیونی دیدگاه صاحب‌نظران را مورد توجه قرار می‌دادند. ما اکنون در نیمه راه هستیم. علی‌القاعده، لایحه بودجه کل کشور که یک‌ساله است و درآمدها و هزینه‌های یک‌ساله کشور را بر اساس قانون اساسی تنظیم می‌کند باید جزئی از یک برنامه جامع باشد و بحث‌هایی که امروز اینجا بسیار سودمند و ارزشمند هم بود، شاید ۶۰ تا ۷۰ درصد این مباحث، مباحث اصولی برنامه‌ای است و باید در تنظیم یک برنامه میان‌مدت و درازمدت مدنظر قرار بگیرد. این مباحث نشان می‌دهد که بودجه ما ۱۰ برنامه پنج‌ساله دوم نیست، اگر بود این مباحث موضوعیتی پیدا نمی‌کرد، چون همه این سیاست‌گذاری‌ها و این مباحث در برنامه ۵ ساله شده است و صرفاً می‌باید لایحه بودجه سالانه کل کشور حول این محور باشد که آیا تطبیق ارقام و آمار با اهداف کمی و کیفی برنامه، و ارزیابی عملکرد سال قبل. ما متأسفانه لوايح بودجه

دست‌پخت کار کارشناسان است.

تذکری دارم و آن این که مرکز پژوهش باید زودتر کار را روی اصلاح ساختار بودجه شروع کند. باید ساختار مناسب بودجه آورده شود، باید با برنامه و بودجه همکاری باشد. بحث آقایان بیشتر جنبه اقتصادی داشته است. بودجه یک دخل و خرج‌هایی است که براساس سیاست‌هایی صورت می‌گیرد ولی در آن مسائل سیاست داخلی و بین‌المللی کشور هیچ چیز در این بودجه نیست. در حالی که اگر اینها به هم وصل نباشد نتیجه نمی‌توان گرفت. همین کنفرانس اسلامی، که اخیراً در ایران برگزار شد، بسیار می‌تواند و حتماً هم چنین است که روی مسائل اقتصادی تأثیر بگذارد. امیدواریم مرکز پژوهش‌ها و سازمان برنامه و بودجه اینها را با هم ببیند، تا وقتی با هم نبینیم این مسائل حل نمی‌شود. ما راحت می‌توانیم بگوییم که نه دولت، نه مجلس و نه سازمان برنامه و بودجه در مسائل ارزی نقش ندارند. فقط بانک مرکزی است.

در یک کلمه عرض کنم، یک چیز به ما می‌دهید و ما چاره‌ای نداریم، که از آن فرار کنیم! ما ذره‌ای دخل و تصرف نداریم. ردیف‌ها ۴ میلیاردی است، این همه پروژه دادید. ما نمی‌دانیم این پروژه‌ها سود ده است، زیان‌ده است؟ اصلاً این پروژه‌ها به درد مملکت می‌خورد، نمی‌خورد؟ ما مجلسی‌ها خبر نداریم، اصلاً کاری نمی‌توانیم بکنیم. دولت خودش را شرکت سهامی می‌داند، به همین دلیل، حالا دولت خودش را رقیب بخش خصوصی می‌داند، الان دولت یک‌کاری

حجت الاسلام والمسلمین علی موحدی ساوجی (نماینده مردم تهران): می‌خواهم عرض کنم برای اولین بار در تاریخ بررسی لوایح بودجه در مجلس، بالاخره شاهد یک همچنین برنامه‌ای بودیم که علاوه بر این که نمایندگان با درک و فهم بررسی خودشان از بودجه مطالبی استنباط می‌کنند و پیشنهادهایی می‌دهند و همین‌طور اطلاعاتی که کارشناسان دولتی دادند برای مجلس مطالبی را توجیه می‌کردند، بالاخره مرکزی که در واقع کارشناسان آن فارغ از مسائل دیگر، به‌طور مستقل دیدگاه‌شان را در رابطه با بودجه ۷۷ مطرح کردند و تحلیل‌هایی از آنها شنیدیم که بسیار مفید بود.

لایحه دولت به این شکل می‌آید در مجلس و سال به سال بررسی می‌شود، به نظر من برخلاف سال‌های گذشته که لایحه بودجه در آخر سال و با عجله بررسی و تصویب می‌شد، اکنون بهتر شده، به جهت این که اولاً، تنها کمیسیون بودجه نیست که انحصاراً لایحه را بررسی می‌کند، بلکه یک کمیسیون تلفیقی از اعضای کمیسیون بودجه و از هر کمیسیون دیگر یک نماینده می‌آید یک کمیسیون ۳۵ نفره را تشکیل می‌دهد و بیشتر می‌تواند نمایندگان مجلس در رابطه با بودجه حضور داشته باشند. اما در عین حال این کافی نیست به جهت این که به نظرم می‌آید باید دولت را مکلف کنیم ضمن این که لایحه بودجه سال آینده را می‌آورد، یک گزارش مضبوط روشن و

سالانه کشور از برنامه دوم یک سایه‌ای بیشتر همراه ندارد و سهم‌های کمی و کیفی برنامه به شدت آسیب دیده و به هم ریخته. آسیب‌دیدگی اهداف برنامه که جلوه آن در تمام آمار و ارقام فصول مختلف لایحه بودجه کل کشور در سال جاری و سنوات قبلی و سنوات آتی جلوه‌گر است ناشی از چند مسئله می‌تواند باشد: یا برنامه مصوب ما ضعیف بود و غیرواقعی بوده یا در اجرا مشکل داشتیم یا این که در وسط راه برنامه نقض شده و به عقیده من هر سه است. هم برنامه ما دارای نقاط ضعفی بوده و هم در اجرا مشکلاتی داشتیم و برنامه وسط راه نقض می‌شود. ما متأسفانه مراکز موازی قانون‌گذاری در کشور فراوان داریم که باید نقطه اتصال و هماهنگی این مراکز متعدد قانون‌گذاری تعریف شود. چه مراکز قانون‌گذاری موازی قانونی و چه غیرقانونی. به هر حال باید این تقیصه مرتفع شود. من این استدعا را از مرکز پژوهش‌ها و هم از برادران و خواهران صاحب‌نظری که امروز تشریف آوردند، این است برای برنامه سوم در پیش داریم ان‌شاء... مجلس پنجم به آن می‌پردازد، از هم‌اکنون تدبیری اتخاذ شود، این ارتباط تنگاتنگ و منظم باشد که نارسایی‌های ساختاری بودجه و اصولاً قانون‌گذاری در کشور شناسایی شود و قبل از ارائه برنامه سوم به مجلس، با زیربناهای مقدماتی، آن را درست کنیم و من معتقدم که مجلس می‌تواند منشأ اثر باشد.

پژوهش‌ها ندیده و کسی هم نگفته و آن کسری بدهی‌هایی است که دولت به کارمندان کشوری یا نیروهای لشگری، تعهدات و بدهی‌ها و کسری‌ها (فضا، خودرو و غیره) دارد که تمام اینها بدنه دولت رانان توان می‌کند.

مهندس محمدرضا باهنر (رئیس کمیسیون خاص رسیدگی به لایحه بودجه ۷۷):

اجازه می‌خواهم به طور فشرده بحث‌هایی که تا اینجا مطرح شد را جمع‌بندی کنم:

- در مورد غیر اصولی بودن تصویب مالیات در قالب تبصره‌های بودجه و تخصیص مالیات‌های مشخص برای طرح‌های مشخص و غیر اصولی بودن این مطلب؛
- روند افزایشی سهم دولت در اقتصاد ملی؛
- ضرورت کنترل و مواظبت سهم قانونی بخش‌های دولتی و خصوصی از رشد مانده تسهیلات؛
- موضوع کسری‌های پنهان بودجه و مبهم بودن سقف رشد مانده تسهیلات؛
- عدم تحقق درآمدهای نفتی؛
- ضرورت اصلاح نحوه پرداخت یارانه‌ها در جهت عدالت بیشتر و هزینه کمتر؛
- عدم حرکت مثبت به سوی خصوصی‌سازی و کم کردن بار دولت؛
- عدم حضور سایر درآمدهای ارزی دولت در تبصره ۵۹؛
- شفاف نمودن قیمت کالاهای صادراتی براساس قیمت‌های جهانی؛
- عدم انسجام بودجه و عدم تفکیک بخش‌های حاکمیتی، سیاست‌گذاری و

مشخص سازمان برنامه از عملکرد بودجه در همه زمینه‌ها به مجلس همراه با لایحه بودجه بدهد، به طوری که ما در واقع هر بخشی را اگر خواستیم نگاه کنیم، درآمدها را ریالی و ارزی، هزینه‌های جاری و عمرانی و سرمایه‌گذاری‌ها و تسهیلات بانکی و نحوه عملش را نگاه کنیم. دقیقاً بتوانیم ببینیم که این بودجه‌ای که ما تصویب کردیم، کار شده یا نه. اگر چنین نبود ما لایحه بودجه سال بعد را تصویب نکنیم، ما در ارتباط با سیاست‌گذاری‌ها، جهت‌دهی و مسائل دیگر. در احکام تبصره‌ها تأثیر داریم، من معتقدم که نباید این طرز باشد دولت در یک مدت زمان کوتاهی هرچه که به ما داد با تغییرات جزئی آن را تصویب کنیم. اگر لازم شد یک سال بودجه را تصویب نکنیم، $\frac{2}{12}$ تصویب کنیم، هیچ طوری هم نمی‌شود و بالاخره دولت را ملزم کنیم که در ارتباط با بودجه‌هایی که ما تا حالا تصویب کردیم، یک تصویر روشنی از عملکردش به ما ارائه بدهد. من در پایان عرضم علاوه بر کسری‌هایی که به صورت پنهان مرکز پژوهش‌ها به ما داده، البته همه اینها برای ما قابل استفاده و خوب است و همه نمایندگان باید مطالعه کنند متتهای مطلب، پیشنهاد می‌کنم که مرکز یک مقدار زودتر این کار را انجام دهد که ما بتوانیم نتیجه و حاصلش را به صورت گزارش به کمیسیون‌های اصلی بدهیم. گزارش رسمی بتوانیم بدهیم که چاپ شود و بعد هم دفاع کنیم و بعد هم در رابطه با کسری‌ها یک نوع کسری دیگر هم در بودجه دولت وجود دارد، که مرکز

مخالف. ما هم معتقد هستیم که روش تنظیم، بررسی و تصویب بودجه دارای اشکالات اساسی است که باید دستخوش تحول شود و فکر می‌کنیم که بازسازی ساختار بودجه و فراتر از آن یعنی بازسازی ساختار اقتصادی کشور نیاز به زمان بیشتری دارد و لاقلاً این است که برای حل آنچه که در ارتباط با بودجه به عنوان ساختار و ضعف‌ها و اشکالات ساختاری مطرح شد که بنده با بخشی از آنها موافقم و بخشی از آنها را هم قبول ندارم (و فرصت هم نیست که توضیح دهم) نیاز به یک زمان حداقل ۴ یا ۵ ساله می‌باشد.

آنچه که ما در ارتباط با لایحه بودجه سال ۷۷ ادعا کردیم، این است که برخی از جهت گیری‌های بودجه را به عنوان یک برنامه یک ساله در جهتی که فکر می‌کنیم به نفع اقتصاد کشور است اصلاح کردیم. و باز ادعای می‌کنیم که در همه این موارد ما خودمان را به شاخص‌ها و احکام برنامه دوم نزدیک‌تر کردیم. این که ما بودجه یک ساله را با برنامه بسنجیم و موارد اختلاف و عدولش را از برنامه تنظیم بکنیم، امر خوبی است. درست هم این است که چنین کاری انجام بشود، ولی هیچ نتیجه‌ای را نمی‌توان از چنین بررسی گرفت. چرا، برای نتیجه‌گیری اگر بخواهیم درباره لایحه بودجه سال ۷۷ بحث کنیم، اولاً، باید بررسی کرد که میزان عدول از برنامه در طول سال‌های گذشته چقدر بود. یعنی از همان سال ۱۳۷۴

تصدی‌گری دولت و نیاز به هم‌زبانی دولت و مجلس و دیگر مسئولان برای بازنگری در ساختار بودجه؛
- نگرانی شدید از رکود سال آینده و خانوارهایی که در فقر مطلق به سر می‌برند؛
- تأثیرگذاری کمتر مسئولان تصمیم‌گیرنده مملکت، تأثیرگذاری بیشتر نظرهای کارشناسی در تصمیم‌گیری؛
- مقوله شرکت‌های دولتی و هزینه‌های بسیار بالای آنها و سود پایین که نصیب بودجه عمومی می‌کند؛
- بالا بودن تعهدات جدید ارزی دولت نسبت به سقف برنامه دولت.

دکتر محمدعلی نجفی (رئیس سازمان برنامه و بودجه): با تشکر از برگزاری این همایش و همچنین از فرصتی که در اختیار اینجانب قرار گرفت تا بنده هم نکاتی را خدمت خواهران و برادران عزیز عرض کنم، البته توجه دارید که در یک بحث مهم و پیچیده‌ای مانند بودجه و در شرایطی که حدود ۲ ساعت و ۳ ربع برادران و خواهران صحبت‌هایی را مطرح کردند، پاسخ‌گویی در عرض ۲۰ دقیقه تقریباً غیرممکن است بنابراین فقط به آن حدی که فرصت به من اجازه می‌دهد خدمت شما مطالبی را عرض می‌کنم. در عین حال فکر می‌کنم تقریباً در مورد مسائلی که در اینجا مطرح شد در بخشی از آن، ما هم با نظرات کارشناسی ارایه شده موافق هستیم و در بخشی از آن

که اولین سال اجرای برنامه بوده، چقدر از نظر تصمیم‌گیری بودجه عدول صورت گرفته و در سال ۱۳۷۷ که از نظر تصمیم‌گیری، بودجه بر سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ سوار است چقدر عدول از برنامه صورت گرفته. ثانیاً، باید علت‌های عدول از برنامه را بررسی کرد. یعنی صرف این که بگوییم در برنامه برای فلان بخش سهم ۳۵ درصدی قائل شدیم، در بودجه سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ و لایحه ۱۳۷۷، ۳۸ درصد عدول از برنامه است، این جوابی به ما نمی‌دهد. باید علت‌ها را بررسی کرد. ثالثاً، باید قضاوت بکنیم که آنچه اتفاق افتاد، درست و منطقی بوده زیرا آنچه که در برنامه آورده شده، وحی منزل نبوده است. بالاخره این برنامه نیز براساس یک‌دسته محاسبات، تقریب‌ها و آمار و اطلاعاتی بنا شده است. به نظر من برخورد برنامه از نظر ساختار و شیوه تنظیم اشکالاتی وارد است. ما ان شاء‌الله این را در یک بحث دیگری تشریح خواهیم کرد.

این که برنامه پنج‌ساله دوم، روش ارزیابی و ارزشیابی برنامه و همین‌طور برنامه ایده‌ال از نظر سازمان برنامه و بودجه باید مشتمل بر چه نکاتی باشد (در بحث دیگری خواهد آمد). آیا باید یک برنامه پنج‌ساله این قدر در ارقام و اعداد ریز بشود و یا این که در یک شکل کلی‌تر و صرفاً براساس شاخص‌ها و جهت‌گیری‌ها در برنامه صحبت بشود، اینها یک بحث جداگانه‌ای است. این که یک چیزی عدول از برنامه شده، الزاماً به معنی بد بودن این

مطلب نیست. ممکن است محاسبات برنامه اشکال داشته باشد. من به عنوان مثال چند نکته را اشاره می‌کنم که این موارد زیاد است. احکام برنامه‌ای که دارای ما به ازای ریالی بود و این ما به ازای ریالی یا اصلاً پیش‌بینی نشد و یا به غلط محاسبه شده. مثلاً در مورد یارانه کالاهای اساسی در برنامه دوم گفته شده است که تعداد کوپن‌های کالاهای اساسی باید در حد سال ۱۳۷۲ حفظ بشود. خوب، در کنار این در جدول پیوست برنامه دوم گفته شده که در طول سال‌های برنامه، ۳۶۰۰ میلیارد ریال یارانه کالاهای اساسی اختصاص یابد. اگر این دو با هم تناقض داشت چه اتفاقی می‌باید بیفتد؟ اگر ما رقم ۳۶۰۰ را در تنظیم بودجه ملاحظه بگذاریم، آن تعداد کوپن حفظ نمی‌شود. اگر تعداد کوپن را حفظ کنیم، ۳۶۰۰ حفظ نمی‌شود. کما این که ما الان برای یارانه کالاهای اساسی ۶۲۰۰ میلیارد ریال در بودجه پیشنهاد دادیم. حالا باید ببینیم که کدام یک از آنها درست است. یا مثلاً گفته شده که دولت موظف است حقوق کارمندان را به نحوی تغییر بدهد که در طول سال‌های برنامه قدرت خرید آنها حفظ بشود؛ یعنی لااقل به اندازه تورم سالانه افزایش حقوق داشته باشند. در همان برنامه پیش‌بینی شده که نرخ تورم به طور متوسط در طول پنج‌سال برنامه ۱۲/۵ درصد می‌باشد، واقعاً این تحقق پیدا کرده؟ من می‌خواهم بگویم که عملکرد اقتصاد کشور اشکال داشته. یا محاسبه برنامه‌ریزان یا مرجع تصویب‌کننده برنامه

کردیم - یکی این بود که ما در تنظیم بودجه معتقدیم برای سالیان دراز، لااقل تا پایان برنامه سوم، باید سهم بودجه عمومی دولت از درآمد ناخالص داخلی (GDP) کم شود. در حال حاضر [این سهم] چیزی حدود ۲۸ درصد است و این رقم بسیار بالایی است. این یعنی ایجاد محدودیت در رشد اقتصادی کشور؛ به خاطر این که یک مجموعه امکاناتی در کشور وجود دارد و شما برای این که از این امکانات استفاده بکنید دو بخش دولتی و غیردولتی را دارید. چون بخش دولتی کارایی و بهره‌وری پایین تری نسبت به بخش غیردولتی دارد، هر چقدر دولت بیشتر از این امکانات محدود استفاده بکند سهم غیردولتی را کم کرده. چون بخش دولتی کارایی و بهره‌وری پایین تری دارد، در نتیجه رشد اقتصادی کم می‌شود. این یک چیز روشنی است. بنابراین ما باید به سوی هدفی برویم که سهم بودجه عمومی دولتی از تولید ناخالص داخلی کم بشود. باید سال ۱۳۷۶ را با ۱۳۷۷ مقایسه کرد نه ۱۳۷۷ را با برنامه. در سال ۱۳۷۶ سهم بودجه عمومی دولت از تولید ناخالص داخلی حدود ۲۸ درصد بوده. در سال آینده این ارقامی که خدمت شما ارائه کردیم و پیش بینی‌ای که برای تولید ناخالص داخلی می‌کنیم، چیزی حدود ۲۶/۷ درصد است. ما فکر می‌کنیم در پایان برنامه به رقمی حدود ۲۰ درصد باید برسیم. البته رقم ۲۰ درصد، عدد کارشناسی دقیقی

ایراد داشته. ولی به هر حال شما به جای ۱۲/۵ درصد در طول برنامه، اقل ۲۷/۸ درصد (تازه با کنترلی که در سال ۷۷ خواهد شد) تورم خواهید داشت. از آن طرف حقوق کارمندان را باید با متوسط افزایش تورم، افزایش بدهیم. پس آن رقم ۱۲/۵ درصد خراب می‌شود و در نتیجه عدد پیش‌بینی شده برای بودجه جاری همه دستگاه‌ها به هم می‌ریزد. یا شما باید آن حکم را اجرا بکنید، یا این حکم را!

یا مثلاً گفته شده که دولت موظف است به نحوی بودجه سالانه را تنظیم بکند که آموزش و پرورش بداند چقدر کسری بودجه خواهد داشت. سه روزی که برنامه تصویب شد در مطبوعات گفتیم که در برنامه پنج‌ساله دوم حداقل کسری بودجه جاری آموزش و پرورش ۷۵۰ میلیارد تومان خواهد بود. در عرض سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ و ۱۳۷۶ اجرای برنامه دوم، ۷۵۰ میلیارد تومانی که آن موقع اعلام کرده بودیم، از نظر کسری بودجه پر شد و قطعاً بیشتر از این خواهد بود. پس ببینید ما در بررسی لایحه بودجه و همسنگی به تعبیری که به کار برده شد، خیلی دقیق‌تر از اینها باید تک تک موارد را بررسی بکنیم و بعد توضیح بدهیم و قضاوت کنیم که آیا برنامه درست بوده، بودجه‌های سنواتی درست بوده و یا این که راه بهتری باید انتخاب بشود. اما آن جهت‌گیری‌هایی که خدمت شما عرض کردیم - که فکر می‌کنیم اصلاح

نیست بنابراین ما در جهت برنامه که سهم بودجه عمومی را از تولید ناخالص داخلی (GDP) پایین تر از اینها گرفته. ظاهراً ۲۴/۵ درصد در سال ۱۳۷۷ حرکت کردیم، با یک جهت گیری یک ساله حالا این اسمش را بگذارید انقباض بودجه، انضباط بودجه یا هر چه دیگر، که اینها تعاریفی است که بعداً باید روی آن بحث شود. یکی از آقایان فرمودند رشد بودجه جاری که بیشتر شد، اگر منظورشان نسبت به سال ۱۳۷۶ است، این قضیه درست نیست. قطعاً کمتر شده است. در سال ۱۳۷۶ رشد بودجه جاری نسبت به سال ۱۳۷۵ حدود ۵۰ درصد بوده، رشد بودجه جاری ما در سال ۱۳۷۷ نسبت به ۱۳۷۶ براساس اعداد برنامه حدود ۱۴ درصد است که از این مقدار، ۱۵ درصدش ارقام خارج از بودجه‌ای است که ما وارد بودجه کردیم تا بودجه قابل فهم و شفاف تر گردد. بنابراین رشد بودجه جاری ما ۱۲/۵ درصد است، یعنی از تورم کمتر است. یعنی ما قیمت ثابت بودجه جاری را کم کردیم.

این حرکتی است در جهت برنامه و نزدیک شدن به اهداف برنامه. یا این که گفته شده ۴ درصد یارانه تسهیلات تکلیفی به صورت عام پرداخت می شود، این گفته درست نیست. دولت اجازه می گیرد که به طور متوسط ۴ درصد یارانه بدهد و یا مابه‌التفاوت سود و کارمزد بدهد. در بعضی از بخش‌ها ممکن است دولت ۱۰ درصد بدهد و در بعضی بخش‌ها صفر درصد.

این یک اجازه‌ای است که می خواهیم بگیریم و این اتفاقاً در جهت کاستن از کسر

بودجه پنهان است تا خود بودجه. شما اگر هر ساله می آمدید در تبصره‌های متعدد بخشی از سود و کارمزد را به عهده دولت می گذاشتید، این یعنی قرض کردن از سال‌های بعد. در سال ۱۳۷۷ چیزی حدود ۷۵۰ میلیارد ریال برای پرداخت مابه‌التفات سود و کارمزد وام‌هایی که سال‌های قبل تعهد کردیم، در بودجه کنار گذاشتیم. هر ساله بار دولت را برای سال‌های آینده اضافه می کنیم. ما برای این که این را کنترل بکنیم، اگر یک مکانیسم منطقی تری بر قبول پرداخت بخشی از کارمزد و سود اعمال بکنیم، می خواهیم یک اجازه کل ۴ درصد بگیریم، بعد این ۴ درصد را بر حسب بخش به معنی صنعت، کشاورزی و بر حسب بخش و منطقه، مناطق محروم و بر حسب بخش به معنی دولتی و غیردولتی و تعاون توزیع بکنیم.

بنابراین آن ایرادات، که در تبصره ۳ گرفته شد وارد نیست. در مورد آیین نامه هم ابراز نگرانی کرده بودند که آیا میسر است که دولت در عرض دو ماه تنظیم بکند! من می گویم حتماً میسر است. از هم اکنون روی آن کار کردیم. یکی از کارهایی که ما در مورد احکام بودجه سال ۱۳۷۷ شروع کردیم - با فرض این که این لایحه تصویب می شود و اگر هم تصویب نشد یک کار کارشناسی انجام شده و استفاده‌ای از آن نمی شود. بنابراین جای نگرانی وجود ندارد.

در مورد سهم هزینه‌های جاری و عمرانی در بودجه سال ۱۳۷۷، باز من سال ۱۳۷۷ را با سال ۱۳۷۶ مقایسه می کنم. در بودجه سال ۱۳۷۶ بر اساس ارقامی که تقریباً از نظر

گزارش ویژه

یک بحثی راجع به سهم بخش‌ها از بودجه به عمل آمد که مثلاً نسبت به برنامه کم شده یا زیاد. حتی در اینجا نیز نسبت به سال ۱۳۷۶ هم قابل بحث است. این مقایسه‌ها اصلاً ملاک نیست و نمی‌توانید از آن نتیجه‌گیری بکنید. علتش این است که ما بعضی از تعاریف را تغییر دادیم. مثلاً وقتی در تنظیم برنامه می‌گفتیم امور اجتماعی یک مفهومی از آن داشتیم و امروز که می‌گوییم امور اجتماعی، یک چیزهایی به آن کم شده یا زیاد شده. بنابراین شما نمی‌توانید مقایسه کنید. مگر این که همه آن بخش‌هایی که به عنوان امور اجتماعی مورد نظرتان بوده، اول دوباره بر اساس تعریف برنامه سهم هر کدام را در لایحه بیاورید و بعد برنامه را با لایحه مقایسه کنید. چون این جا به جا شد، دیگر قابل مقایسه نیست. همین طور بعضی تصمیماتی که در جهت اصلاح ساختار دستیابی و اصلاح جهت‌گیری‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌ها انجام شد. الان من نمی‌توانم توضیح دهم. مثلاً چند دستگاه بوده که در بخش بودجه جاری، اینها به اندازه سه برابر و دو برابر بودجه‌ای که از دولت می‌گرفتند و در قانون بودجه آمد، از شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به خودشان می‌گرفتند صرفاً برای مسائل جاری. ما برای سال ۱۳۷۷ اینها را ثبت کردیم، جلساتی داشتیم و با اینها بحث کردیم و گفتیم آنچه که واقعاً مورد نیاز شماست در بودجه می‌آوریم و از آن طرف هیچ شرکت یا

ماقتعی است (ممکن است اندکی در آن تفاوت ایجاد شود)، سهم بودجه عمرانی از کل عملکرد بودجه حداکثر ۳۲ درصد خواهد بود. تحقق درآمدها در سال ۷۶ دلایل خاص خودش را دارد (فروش کمتر و قیمت پایین تر). بنابراین ما مجبور بودیم از طریق مکانیسم تخصیص عمل بکنیم و اجباراً روی طرح‌های عمرانی فشار بیشتری بیاوریم. سهم بودجه سال ۱۳۷۶ در عملکرد، عمرانی نسبت به کل ۳۲ درصد است. در حالی که آنچه در لایحه گذاشتیم، ۳۶٫۳ درصد است. امیدواریم که به لایحه عمل بشود. بنابراین در اینجا از نظر تغییر ترکیب بودجه دولت و تقسیم‌بندی آن به جاری و عمرانی یک قدم جلو هستیم.

مسئله دیگر مسئله مالیات‌ها بود. در بودجه ۱۳۷۷ حتی شما آن ارقام برنامه دوم را نگاه کنید، آن چیزی که ما برای مالیات‌ها پیش‌بینی کردیم، نزدیک‌ترین عدد از نظر درصد درآمد ناخالص داخلی نسبت به رقم برنامه است. یعنی در برنامه گفته شده که در سال ۱۳۷۷ مالیات‌ها باید ۶/۵ درصد باشد، ما آن چیزی که پیش‌بینی کردیم حدود ۶/۷۵ درصد بود. این نزدیک‌ترین عدد است، یعنی ۰/۱۵ با برنامه تفاوت دارد. در حالی که در تمام سال‌های گذشته فاصله آنچه که در برنامه برای مالیات نسبت درآمد ناخالص داخلی به (GDP) با اتفاقی که در بودجه افتاد، بیشتر از چیزی حدود ۰/۱۵ درصد بود که ذکرش آمد.

مصوب در سال ۱۳۷۷ به مراتب کمتر از نسبت کسر بودجه به بودجه ۱۳۷۶ خواهد بود. برای تمامی دستگاه‌ها این مطلب قابل دفاع است. ولی این که بگوییم هیچ دستگاهی کسر بودجه جاری نخواهد داشت، نه. ولی آن عددی که اشاره فرمودند، اصلاً درست نیست.

یک محاسباتی در رابطه با قیمت نفت شده. قیمت نفت را دولت در روزی که لایحه را تصویب کرده به نظرش می‌رسید که ۱۷/۵ دلار رقم واقعی است. زیرا یکی از اصول تنظیم بودجه در سال ۷۷ هم از لحاظ درآمد و هم هزینه‌ها این است که آن را واقعی در نظر بگیریم. در رقم ۱۷/۵ دلار وقتی که بحث شد قبل از این اجلاس اوپک و مسائل بعد از آن بود. به نظر ما می‌رسید که این رقم عدد واقعی است. حالا شرایط بازار جهانی نفت این طوری شده، سقف تولید بالا رفته و رشد اقتصادی پیش‌بینی می‌شود که کم خواهد شد، مسائل آسیای جنوب شرقی پیش آمده ما از اینها هیچ تحلیل قطعی که بگوییم ۱۷/۵ تبدیل به ۱۶/۲ می‌شود نداریم، فکر نمی‌کنم کسی دیگر هم در دنیا داشته باشد. ولی این در اختیار مجلس است. شرایط امروز با شرایط ۳۰ آبان که بودجه را تنظیم می‌کردیم فرق کرده. شما ببینید هرچه که قیمت واقعی است در نظر بگیرید و براساس یک تحلیل و پیش‌بینی از عملکرد اقتصاد دنیا و میزان تولید نفت و بقیه مسائل [قیمتی تعیین نمایید].

نکاتی هم راجع به افزایش قیمت برق گفته شد. ما خواستیم که متوسط قیمت ۷/۵ ریال

سازمان وابسته حق ندارد برای فعالیت‌های جاری به شما کمک بکند. این توافق انجام شده و روی کاغذ آمده و به همه جا در داخل دولت ابلاغ شده. حالا یک دفعه می‌بینید که یک دستگاهی بودجه جاریش ۱۰۰ درصد افزایش پیدا کرده، ممکن است توجه همه به این دستگاه جلب شود. این توجه ناشی از این مسئله بوده که اگر این را توضیح ندهیم، بعداً این صد درصد افزایش بودجه جاری در آن دستگاه خاص قابل فهم‌تر است. اگر توضیح ندهیم می‌گویند همه ۱۲۰۵ درصد و این هم ۱۲۵ درصد.

درباره مباحث آقای نوعی قدم، ملاک را باید در سال ۱۳۷۶ به عنوان عملکرد نباید به حساب کسر بودجه اعلام شده توسط دستگاه، بگذارید. کسر بودجه اعلام شده توسط دستگاه‌ها تا امروز ۹۵۰ میلیارد تومان می‌شود. تازه اگر آن عدم تحقق درآمدها را شما یک طرف بگذارید. علاوه بر این، دستگاه‌ها اعلام کردند که اگر صد درصد در صد شما به ما تخصیص جاری بدهید. چقدر کم داریم (۹۵۰ میلیارد تومان). اصلاً چنین کاری ممکن است، قطعاً نیست. آن کسر بودجه، بخش عمده‌ای در آن به تعبیر خودمان آب است.

ما یک ارزیابی عملکرد در جاری و عمرانی داریم و بر اساس آن بودجه سال ۱۳۷۷ را بستیم تا به نحوی دستگاه‌ها کم‌ترین کسر بودجه را داشته باشند. البته بعضی از دستگاه‌ها باز کسر بودجه خواهند داشت. ولی چیزی که ما ادعا داریم این است که نسبت کسر بودجه به بودجه

گزارش ویژه

یک برش به بخش خصوصی، تعاونی و دولتی، یک برش به حسب استان‌ها، یک برش بر حسب محروم و غیر محروم و یک برش بر حسب بخش‌های اقتصادی (صنعت و کشاورزی). اصلاً شما وقتی این مجموعه تبصره‌های تکلیفی را می‌آورید در جدول، این قدر پیچیده می‌شود که واقعاً هیچ کس نمی‌فهمد که در این تبصره چگونه باید عمل کرد تا آنچه که قانون گفته عمل بشود. در بعضی مواردی که برش‌ها با هم تقاطع‌هایی دارند که اساساً ناقض همدیگر هستند - و لذا در جهت اصلاح این وضعیت هستیم.

در جهت کم کردن کسری بودجه پنهان افزایش کارمزد سود و تسهیلات است، یک مورد هم پایین آوردن سقف مانده تسهیلات است. حتی تبصره ۳ جدید، اساساً در جهت کنترل بودجه پنهان و کنترل نقدینگی است یک موردش را عرض کردم و بقیه مسائل را در فرصت دیگری مطرح خواهیم کرد. ما بخشی از مباحث دکتر عظیمی را قبول نداریم، در کشورهای پیشرفته هم اظهارنامه‌های مالیاتی پر می‌شود و سپس به صورت رانندوم بعضی از مؤدیان مالیاتی را رسیدگی می‌کنند. اگر آن اظهارنامه درست بود، اقدام می‌شود، وگرنه جریمه می‌شود. بنابراین یکی از اصول بودجه ۱۳۷۷ ساده کردن و قابل فهم بودن آن است که هم مؤدیان بتوانند راحت‌تر عمل کنند و هم ناظران بهتر بتوانند نظارت نمایند.

□□□

رشد داشته باشد. نه این که برق خانوار، صنعت و همه ۷/۵ ریال اضافه بشود. یک فرمول پیدا می‌کنیم که متوسط درآمد بخش برق از محل دریافت این عوارض ۷/۵ ریال روی ۵۰ ریال فعلی، یعنی ۱۵ درصد افزایش. این ۵۰ ریال فعلی ۱۰ ریال طبق قانون برنامه می‌توان به آن اضافه کرد. یعنی سال آینده باید بشود ۶۰ ریال. ما گفتیم اضافه بر آن ۶۰ ریال، یعنی ۱۰ ریالی که طبق برنامه باید اضافه شود. ۷/۵ ریال اضافه شود. در واقع شما باید ۷/۵ را روی ۶۰ حساب کنید. بنابراین گفتند ۸۰ درصد افزایش، این درست نیست. ما متوسط قیمت را از ۵۰ ریالی فعلی به ۶۰ ریال باید طبق قانون برنامه برسانیم و پیشنهادمان این است که واقعاً در بخش برق ما با مشکلات بزرگ مواجه هستیم و عمده تعهدات سال‌های قبل باید در سال ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ انجام بشود و اگر ما در بخش برق به میزان حداقلی که در لایحه آمده سرمایه‌گذاری نکنیم بنده به شما قول می‌دهم که در سال ۱۳۷۹ خاموشی خواهیم داشت. ولی با فرض این که نمی‌خواهیم در سال اول برنامه سوم خاموشی داشته باشیم و با این دید که نمی‌توانیم با بودجه عمومی دولت این نیاز را تأمین بکنیم، این افزایش را پیشنهاد کردیم.

در مورد ساده کردن بودجه اتفاقاً قضیه همین‌طور است. مثلاً روی تبصره تسهیلات تکلیفی برش‌های مختلفی خورده