

■ کندوکاوی در بودجه ۷۸ از نگاه ساختاری

دفتر برنامه و بودجه

مقدمه

علاوه در فرایند تنظیم این سند، حد و مرز اختیارات قوه مجریه در مقابل قوه مقننه به صورت عملی مشخص برای بحث و بررسی و تصویب احتمالی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. این سند در مجلس به بحث و بررسی گذارده می‌شود و معمولاً همراه با تغییراتی به تصویب رسیده و برای اجرا به دولت ابلاغ می‌گردد.

با توجه به این نکات، روشن است که تجزیه و تحلیل تفصیلی این سند و تصمیم‌گیری درباره آن مستنی بر این بررسی‌های تفصیلی، می‌تواند گامی مؤثر در ساماندهی امور به حساب آید. اما همان گونه که اشاره خواهیم کرد ساختار مدیریت

سند بودجه، مهم‌ترین و جامع‌ترین متنی است که مجموعه سیاست‌های دولتی را در خود جای می‌دهد. برای تنظیم این سند، دولت معمولاً به بازنگری جامع در کل سیاست‌های درآمندی و هزینه‌ای خود می‌پردازد. در جریان این بازنگری انتظار می‌رود که دولت برای هر سیاست خود به بررسی تفصیلی بپردازد، نکات مثبت و منفی آن سیاست را مشخص سازد و براساس نتایج حاصله و با توجه به محدودیت‌های موجود تصمیم بگیرد که کدام سیاست را و به چه صورتی تداوم بخشد و این که کدام سیاست را به چه صورتی متوقف سازد. به

بحث‌های گسترده و طولانی پرداخت، اما در مرور مختصر آن باید توجه داشت که سند بودجه، انعکاس مالی مدیریت دولتی است. از این رو لازمه درک و فهم بهتر بودجه شناخت مدیریت دولتی است. در عین حال چند نوع مدیریت در حوزه امور دولتی از یکدیگر قابل تفکیک می‌باشند که در این راستا می‌توان از چهار حوزه مشخص زیر به‌عنوان حوزه‌های مهم مدیریت دولتی یاد کرد:

۱- مدیریت امور مربوط به اعمال حاکمیت؛ ویژگی‌های اصلی این نوع امور در چند مورد زیر خلاصه می‌گردد:

- این امور معمولاً در حوزه امور انحصاری دولتی قرار دارند؛

- انجام این امور لازمه حفظ انسجام جامعه و نظام تلقی می‌گردد؛

- این امور، مداوم و همیشگی هستند و لذا انجام آنها نیازمند وزارتخانه و تشکیلات دائمی و قوانین ذی‌ربط است؛

- با توجه به مداوم و استمرار این قبیل امور، منابع مالی لازم برای انجام این وظایف معمولاً از مالیات‌های دریافتی تأمین می‌شود؛

- جز در شرایط کاملاً استثنایی، دولت حق ایجاد کسری بودجه این امور را ندارد و لذا هر نوع گسترش در حیطه امور حاکمیت باید مشروط به ایجاد منابع مالیاتی جدید، مطمئن و معقول از نظر اقتصادی باشد؛

۲- تداوم تمامی ویژگی‌های نامناسب ساختاری در بخش مصارف بودجه؛

۳- ایجاد مشکلات جدید ساختاری در بخش درآمدهای بودجه؛

۴- تداوم و تشدید عدم کارایی در ساختار اداری کشور؛

۵- تقویت زمینه‌هایی که در سال‌های آینده باعث گسترش ساختار اداری کشور و گسترش حجم بودجه خواهد شد. ذیلاً به بحث و بررسی تفصیلی این نکات می‌پردازیم:

دولت در جامعه ما به تدریج دچار مسائلی و مشکلاتی گردیده که متأسفانه امکان اعمال تغییرات لازم در سند بودجه در کوتاه مدت را تا حد زیادی محدود ساخته است. با توجه به این مسئله خواهیم دید که بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۸ کشور نیز در شرایط محدودیت درآمدهای نفتی، علی‌رغم تلاش‌های دولت، عملاً چیزی جز تداوم وضعیت گذشته در شرایط رکود را دربرندارد.

به علاوه انتظار می‌رود که اجرای این بودجه نتایج زیر را به دنبال داشته باشد:

۱- تداوم و تشدید رکود اقتصادی جامعه در سال آینده؛

۲- تداوم تمامی ویژگی‌های نامناسب ساختاری در بخش مصارف بودجه؛

۳- ایجاد مشکلات جدید ساختاری در بخش درآمدهای بودجه؛

۴- تداوم و تشدید عدم کارایی در ساختار اداری کشور؛

۵- تقویت زمینه‌هایی که در سال‌های آینده باعث گسترش ساختار اداری کشور و گسترش حجم بودجه خواهد شد.

ذیلاً به بحث و بررسی تفصیلی این نکات می‌پردازیم:

فصل اول- مروری مختصر بر ویژگی‌های اساسی ساختاری بودجه کشور

در بررسی بودجه کشور می‌توان به

- کارایی انجام خدمات در این امور، زمینه‌ساز انجام مؤثر سایر امور کشور نیز می‌باشد. لذا کوشش می‌شود که در قوانین و مقررات، سازمان، تشکیلات و نیروی انسانی به کار گرفته شده برای انجام این امور، تمام ضوابط فنی لازم رعایت شود تا نزول سطح کارایی در این نوع از خدمات دولتی باعث رکود اقتصادی و مشکلات عدیده اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در جامعه نشود.

۲- مدیریت امور عمرانی؛ ویژگی‌های اصلی این امور را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- هرچند انجام این امور در انحصار دولت نیست، ولی معمولاً انگیزه خصوصی جاذبه کافی برای شرکت مؤثر در این امور را ندارد؛

- هر چند انجام این امور لازمه بقا و دوام نظام و جامعه نیست ولی در صورت عدم انجام این فعالیت‌ها، بازدهی فعالیت‌های اقتصادی در جامعه به اندازه کفایت رشد نمی‌کند و کارایی لازم در سایر امور جامعه به دست نمی‌آید. این امور مشتمل بر دو دسته عمومی زیر می‌باشند:

الف- اموری که به سرمایه‌گذاری ثابت می‌انجامد و تسهیلات و تأسیسات ضروری برای گسترش فعالیت‌های اعمال حاکمیت را به وجود می‌آورد.

ب- اموری که به سرمایه‌گذاری ثابت می‌انجامد و تسهیلات و تأسیسات زیربنایی ضروری برای توسعه

فعالیت‌های تولیدی را فراهم می‌آورد. نکات فوق نشان می‌دهد که امور عمرانی مورد بحث عمدتاً در دوران‌گذار تاریخی می‌تواند حجم قابل توجهی داشته باشد، ولی پس از رسیدن جامعه به حد ضروری زیربنای یا تأسیسات و تسهیلات حاکمیت، از حجم این امور به شدت کاسته می‌گردد. لذا این امور بالذات مستمر و دائمی نیستند و سازمان و تشکیلات و مقررات ذی ربط باید جدای از وزارتخانه‌ها (که سازمان‌های دائمی هستند) باشد.

- فعالیت‌های انجام شده در این امور به ایجاد سرمایه‌های ملی می‌انجامد و لذا منابع مالی این بودجه می‌تواند از محل‌های مالیات، فروش منابع و ذخایر معدنی، فروش اموال و سرمایه‌های دولتی، استقراض داخلی و خارجی و حتی از محل کسری بودجه معقول و متناسب تأمین شود.

۳- مدیریت امور بازتوزیع درآمد و تأمین اجتماعی؛ در دنیای جدید، تأمین اجتماعی - به معنی برخورداری از حد و حدود تعیین شده از مواهب زندگی (معیشت، آموزش، اوقات فراغت و...) و داشتن اطمینان از یابوری عملی جامعه در سوانح و حوادث غیرمترقبه - از حقوق اساسی و غیرقابل انکار شهروندان هر جامعه شناخته شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به ویژه در اصل بیست و نهم، این موارد به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است؛

بسیانجامد. لذا اولاً کوشش می‌شود دخالت دولت در این امور محدود باشد. به علاوه این‌که دلایلی ویژه و قابل قبول باید در همین محدوده کوچک هم وجود داشته باشد؛ با این همه در مواردی برخی از ضرورت‌های مقطعی ممکن است برخی از این امور را به حوزه دولت بکشاند. به عنوان مثال در زمینه‌هایی که «انحصار طبیعی» وجود دارد یا احتمال انحصاری شدن فعالیت توسط بخش خصوصی وجود دارد و راه دیگری جهت مقابله با این امر نیست، ممکن است دولت رأساً اقدام کند، یا در موارد دیگری ممکن است برای حصول اطمینان از استمرار بدون مشکل، امری استراتژیک لازم باشد که دولت در کنار بخش خصوصی به برخی از تصدی‌های اقتصادی بپردازد و...

- علاوه بر موارد فوق، نظام‌های ارزشی حاکم بر دولت‌های مختلف نیز درجات مختلفی از تصدی‌های اقتصادی دولت در جوامع را به دنبال دارند.

- در هر حال قوانین، سازمان‌ها، تشکیلات، رویه‌های اجرایی و معیارهای ارزیابی در این گونه امور کاملاً از امور سه‌گانه مطرح شده قبلی متفاوت است و لذا این امور تحت مدیریت و بودجه جداگانه‌ای سازماندهی می‌شوند.

همان گونه که گفته شد، هر یک از حوزه‌های مطرح شده در بالا علی‌الاصول

- انجام این امور در تمامی کشورهای جهان در حوزه غیرانحصاری دولت و در مجموعه‌ای از مشارکت‌های دولتی - مردمی صورت می‌گیرد.

- با توجه به نکته بالا، قوانین، سازمان‌ها و تشکیلات، محل تأمین منابع و نحوه انجام هزینه در این امور، دارای ویژگی‌های خاصی می‌باشند که به صورت جدای از ساختار بودجه حاکمیت، یا بودجه عمرانی سازمان‌دهی و به اجرا در می‌آیند.

- بدیهی است که در این بودجه نیز کسری دارای معنی خاصی نیست، به عبارت دیگر تلاش بر آن است تا منابع این بودجه به صورت مشارکتی (ارادی - اجباری) توسط افراد جامعه و به نسبت‌های بالاتر از شهروندان ثروتمندتر حاصل شود و همین منابع براساس ضوابطی برای محدود کردن آسیب‌پذیری‌های اجتماعی به کار گرفته شود و لذا کسری بودجه در این زمینه منطقاً نمی‌تواند جایگاهی داشته باشد.

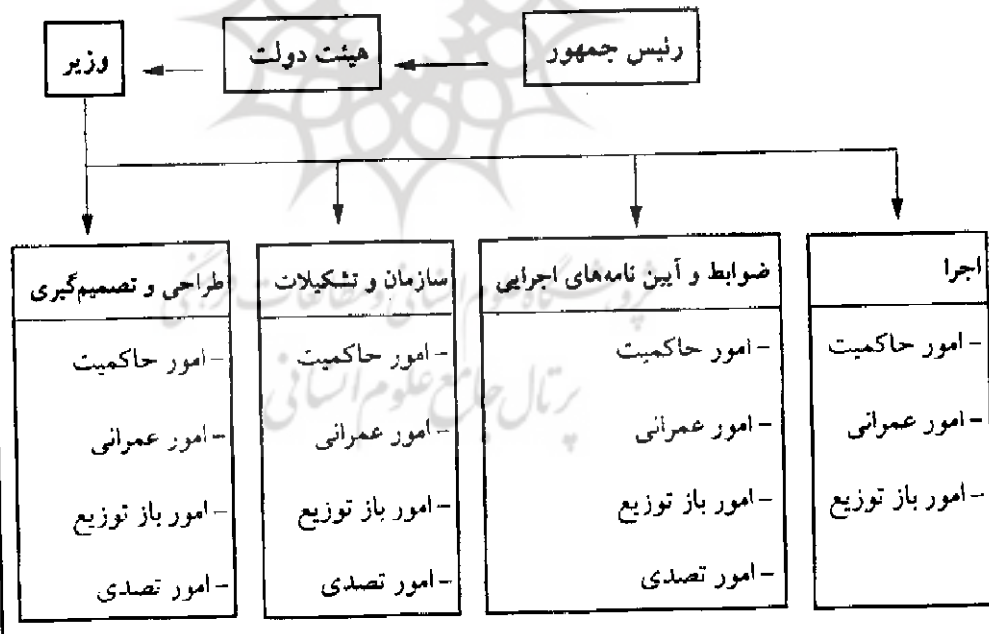
۴- مدیریت امور تصدی؛ در اغلب کشورهای جهان، دولت‌ها به درجات مختلف و به علل متفاوت در حوزه تصدی فعالیت‌های اقتصادی نیز وارد می‌شوند.

- انجام این نوع فعالیت‌ها توسط دولت نه تنها برای بقا و دوام جامعه ضروری نیست بلکه در مواردی می‌تواند به کاهش کارایی کلی اقتصادی جامعه نیز

بدیهی است که در این شرایط ساختار اداری کشور به صورت «بالذات و ماهوی» دچار درهم ریختگی و بی‌نظمی خواهد بود. چراکه در هر وزارتخانه الزاماً درگیر انجام اموری خواهیم بود که ماهیتاً متفاوتند. ساختار سازمانی و حقوقی مختلف می‌خواهند، منابع مالی متفاوت باید داشته باشند و... آیا در این شرایط می‌توان انتظار نظم و نسق و شفافیت از ساختار بودجه‌ای کشور داشت. نمودار ساختاری زیر وضعیت اختلاط فعالیت‌های نامتجانس در سازمان ظاهراً هماهنگ وزارتخانه را نشان می‌دهد:

دارای اهداف، قوانین، رویه‌ها، سازمان و تشکیلات و منابع مالی خاص و ماهیتاً متفاوت هستند. با این همه توجه به ساختار بودجه‌ای کشور نشان می‌دهد سه نوع امور مطرح شده در بندهای اعمال حاکمیت، امور عمرانی و امور بازتوزیع در بودجه‌های ایران کاملاً در هم ادغام گردیده‌اند و توسط وزارتخانه‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند. امور نوع چهارم یعنی تصدی‌ها نیز تحت نظارت شدید وزرا قرار داده شده‌اند و لذا تمایل بیشتر ساختار اداری در کشاندن این امور به داخل وزارتخانه‌ها نیز کاملاً مشهود است.

نمودار ساختاری تمرکز و تداخل مدیریت امور دولتی متفاوت در حوزه تصمیم‌گیری و نظارت وزیر و وزارتخانه



بدیهی است که در این شرایط نه تنها منابع مالی دریافتی توسط دولت براساس ماهیت درآمدی از یکدیگر تفکیک نمی‌شوند، بلکه به راحتی نمی‌توان از متن بودجه به این نکته دست یافت که کدام دسته از امور در حال انجام توسط دولت، امور مربوط به حاکمیت است و کدام دسته مربوط به امور باز توزیع و... به علاوه روشن نیست که مثلاً مالیات‌ها تا چه حد پاسخ‌گویی اعمال حاکمیت است و آیا این بودجه از تراز و تعادل لازم برخوردار است و این‌که آیا می‌توان امیدوار بود بودجه حاکمیت در آینده‌ای نزدیک به این تعادل دست یابد... تمامی مدیریت‌ها در امور متفاوت دولتی و حکومتی در این وضعیت دچار مسئله و مشکل می‌شوند، چرا که الزاماً در وزارتخانه باید تشکیلات متناسب با یکی از این حوزه‌های امور را ایجاد کرد و نمی‌توان چندین تشکیلات مختلف در یک وزارتخانه داشت؛ ولی این تشکیلات متناسب مدیریت سایر امور نیست و لذا در عمل درهم می‌ریزد، تشکیلات سایه و موازی درست می‌شود و در نهایت هیچ کس نمی‌داند که کدام کار به چه صورت و در کجا و براساس چه ضوابطی باید به انجام برسد؟ چگونه ارزیابی، نظارت و اصلاح شود؟ بدین گونه است که مدیریت امور عمران کشور تا این حد درهم ریخته، مدیریت حاکمیت به همین صورت و سایر مدیریت‌ها نیز دچار همین وضع شده است.

در این شرایط بودجه کشور دچار مشکلاتی می‌گردد که نتیجه نهایی آن الزاماً درهم ریختگی و عدم کارایی است. در کنار این عامل و به ویژه از اواخر دهه ۱۳۴۰ یعنی از حدود ۳۰ سال پیش عوامل متعدد دیگری باعث گردیده که امور مدیریتی دولت و به تبع آن نظام بودجه‌ای موجود بارها درهم ریخته و نظامات تازه‌ای شروع به پاگرفتن نموده است. اما قبل از آن که این نظامات جدید پا بگیرد و نهادینه شود، مجدداً تحولی جدید این نظامات را درهم ریخته و کوشیده تا بنیان‌هایی جدید را در مدیریت و ساختار بودجه دولتی بنا نهد. هر بار هم عملاً نظام دولتی کشور ضمن حفظ بخش عمده و اساسی ساختار قبلی، ساختار جدید و عمدتاً موازی تازه‌ای را نیز بر ساختار قبلی اضافه کرده است. در ضمن فرهنگ عمومی جامعه در زمینه دولت که خود بار قرن‌ها ثنویت ساختار دولتی (دولت نامشروع مدنی، ساختارهای غیررسمی اداره امور توسط مردم) را در کشور ما بر دوش داشته است، اساساً مفهوم دولت را مفهومی بریده از مسئولیت شناخته و همیشه و حتی در ادبیات کشور دولت را معادل قدرت، ثروت، خوشبختی، شکوه، جلال، ارباب، صاحب اختیار و به دور از هر گونه شائبه مسئولیت در اداره مؤثر امور جمعی جامعه دانسته است. مجموعه این عوامل باعث گردیده که ساختار دولتی کشور و به تبع آن ساختار بودجه‌ای

موضوع به صورت تفصیلی تر در بخش دیگری از گزارش خواهیم پرداخت).

مشخص است که در این شرایط بودجه کشور دو ویژگی ساختاری و ماهوی زیر را پیدا خواهد کرد:

الف- گرایش مداوم به افزایش و گسترش؛
ب- عدم کارایی فزاینده در طول زمان.

در توضیح ویژگی‌های فوق لازم به یادآوری است که حفظ دستگاه - که اصل اساسی در تنظیم بودجه جاری است - باعث می‌گردد که در شرایط محدودیت درآمد، دستگاه‌ها کوچک نگردند ولی در شرایط وفور درآمد دستگاه دولتی بزرگ‌تر شود. اصل تخصیص منابع بر اثر فشارهای روزمره مقامات مرکزی و محلی که اصل اساسی در تنظیم بودجه عمران است، باعث می‌شود که در زمان وفور درآمد حجم عظیمی از پروژه‌ها شروع شود و در زمان محدودیت درآمد نتوان بخش مهمی از این پروژه‌ها را متوقف ساخت. لذا همیشه دولت با حجم عظیمی از پروژه‌های ناتمام مواجه است که عملاً باید به نحوی از آنها تمام شوند. در عین حال حجم و تعداد این پروژه‌ها اجباراً در حال افزایش دائمی است. پیروی از اصل تخصیص منابع براساس «فشارهای اجتماعی و احتمالی» نیز الزاماً به صورت مداوم بر حجم بودجه بازتوزیع و تأمین اجتماعی می‌افزاید. بحث «رانت» در بودجه شرکت‌های دولتی نیز مسیری جز این را نمی‌پیماید. لذا مشخص است که حجم بودجه کشور در این شرایط مداوماً در فرایند افزایش و گسترش است. در عین

(علی‌رغم دارا بودن ظاهر برنامه‌ای و مدرن) دچار خصیصه‌های اساسی زیر گردد:

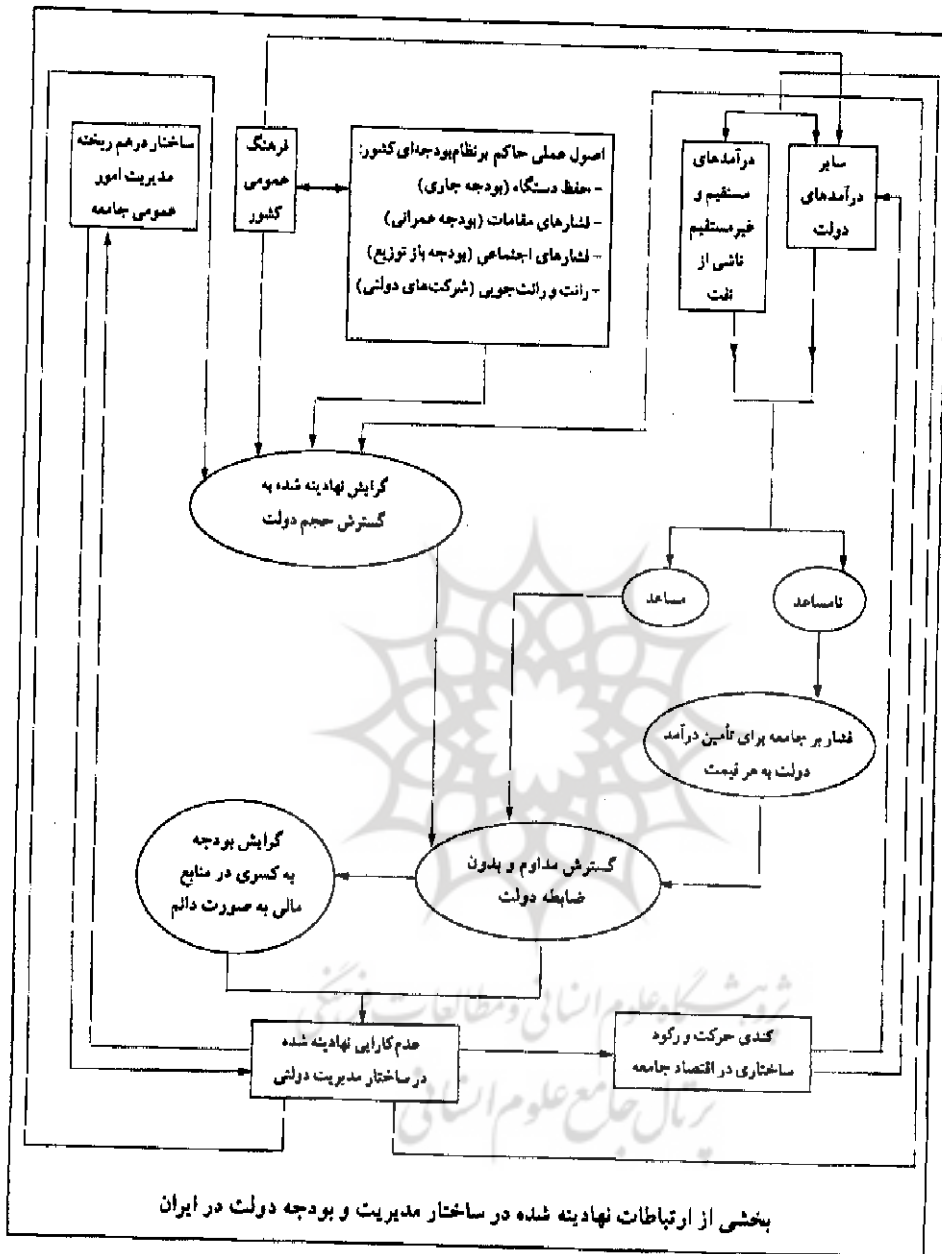
- اصل اولیه و اساسی در بودجه جاری کشور، «حفظ دستگاه» بوده و هست؛

- اصل اولیه و اساسی در بودجه عمرانی کشور به کارگیری الگویی از تخصیص منابع است که پاسخ‌گوی «فشارهای روزمره» مقامات مرکزی و محلی باشد؛

- اصل اساسی در بودجه بازتوزیع و تأمین اجتماعی، تخصیص منابع برای پاسخ‌گویی به «فشارهای اجتماعی» احتمالی است؛

- اصل اساسی در بودجه شرکت‌های دولتی، تأمین «رانت» قابل توجه برای تخصیص غیر شفاف به اموری است که لازم تشخیص داده می‌شود ولی در بودجه‌های عادی دیده نمی‌شود؛

- تنها عامل محدودکننده دولت در تمامی زمینه‌های فوق، حجم درآمدهایی است که دولت می‌تواند از مجموع فعالیت‌های روزمره اقتصادی یا موجودی ثروت و سرمایه جامعه برداشت نماید. عمده این درآمد به صورت سنتی و به صورت مستقیم و غیر مستقیم از محل صادرات نفت کشور سرچشمه گرفته است و اکنون که این منبع درآمد در حال محدود شدن است، نظر دولت متوجه مصارف داخلی نفت از یک سو و دریافت درآمد از هر منبع ممکن دیگر، از دیگر سو شده است. این نکته به وضوح و روشنی در بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۸ مشهود است. (به این



در اختیار دارد، حتی در زمینه هزینه‌های نیز در سال ۱۳۷۶ حدود ۶ درصد بیش از مجموع کل هزینه تمام خانوارهای کشور هزینه کرده است و به نظر می‌رسد که این نسبت در سال ۱۳۷۷ افزایش یافته است. بنابراین به نظر می‌رسد که مفهوم «دولت ثروتمند و جامعه فقیر»، برای تصویر شرایط ایران مفهومی متناسب خواهد بود. اما دقت کنیم که چون دولت و جامعه به شدت به هم وابسته‌اند و این دولت ثروتمند باید از جامعه تغذیه شود، در نهایت تصویر «دولت ثروتمند و جامعه فقیر» به تصویر «دولت فقیر و جامعه فقیرتر» تبدیل می‌شود که در جامعه فعلی ایران نیز چنین شده است. در این راستاست که می‌بینیم همین دولتی که به صورت یک تنه بیش از کل خانوارهای مملکت خرج می‌کند، قدرت و توان پرداخت حقوق کافی در سطح متوسط به کارمندان خود را ندارد، امکان تأمین سایر هزینه‌ها برای کارکرد مناسب فعالیت‌های مورد نظر خود را ندارد، کمبود منابع ثروت باعث می‌گردد که دوره‌اتمام طرح‌های عمرانی به شدت طولانی شود و... مطالب مطرح شده فوق نشان می‌دهد که تداوم این وضعیت در ساختار مدیریت امور عمومی و به تبع آن در ساختار بودجه کشور، به تدریج پر وخامت اوضاع کشور از دیدگاه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی می‌افزاید. در تحلیل‌های علمی و اجتماعی امروز جهان این نکته پذیرفته شده که این نطفه‌های بحران به تدریج رشد می‌کنند، ولی این رشد تدریجی، رشدی از نمونه «رشد‌های نهایی»

حالی چون این ساختار اساساً به ضوابط مرتبط با کارایی و بازدهی وابسته نیست، به علاوه آن‌که «خرج از کیسه مهمان» و «حاتم طایی شدن آسان» و لذا مجموعه مدیریت امور مختلف دولتی به صورتی غیر منطقی در هم ادغام گردیدند، که جز عدم کارایی و نزول دائم سطح کارایی فعالیت دولتی نمی‌توان انتظار از این ساختار داشت. این امر هم از یک طرف باعث گسترش بیشتر ساختار دولتی و از طرفی باعث ایجاد کندی و رکود در فعالیت اقتصادی می‌گردد و مسائل رانشدیدی می‌کند (نمودار صفحه بعد فرایندهای مهم مورد بحث در ساختار بودجه‌ای کشور را نشان می‌دهد).

در این راستا ساختار دولتی کشور علی‌رغم تصاحب هر ساله بخش عظیمی از منابع درآمدی و ثروتی جامعه، در شرایطی به سر می‌برد که حتی قدرت تأمین زندگی متوسطی برای مجموعه پرسنلی خود را ندارد. به عنوان نمونه جدول زیر به ما نشان می‌دهد که هزینه متوسط ماهیانه کل خانوارهای کشور در سال ۱۳۷۶ (آخرین سالی که آمار رسمی در این زمینه منتشر گردید) حدود ۱۲۴ هزار تومان بوده است. در همین سال متوسط بودجه کل کشور به ازای هر خانوار در ماه، معادل ۱۳۱ هزار تومان، یعنی ۶ درصد بیش از رقم تخمین زده شده برای متوسط هزینه ماهیانه خانوار می‌باشد. به عبارت دیگر دولت و ساختار دولتی کشور علاوه بر آن‌که تمام وسایل رسمی اعمال قدرت و ایجاد اجبارها مانند نیروهای نظامی، انتظامی، قدرت، مشروعیت و... را

گزارش ویژه

بطن مدیریت امور و ساختار بودجه‌ای نشانند؛ به عبارتی باید هر چه زودتر شروع به ایجاد تحولات ساختاری در این حوزه‌ها نمود، هر چند طبیعی است که این تغییرات ساختاری در ابتدا بنابه طبیعت کار، محدود و کوچک خواهند بود، ولی خود این تحولات نیز از قانون «رشد نهایی» برخوردار است. پس باید «رشد نهایی» مشکلات ساختار بودجه‌ای و مدیریتی کشور را به فرایند «رشد نهایی» در ایجاد و پیگیری تحولات و سالم سازی ساختاری مدیریت امور عمومی و بودجه‌ای تبدیل کرد.

اکنون با توجه به نهادینه شدن این گونه مشکلات به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ می‌پردازیم تا ببینیم در این لایحه به این مسئله بسیار حیاتی و فوری تا چه حد توجه شده است.

است. یعنی رشد مطلق کمیت در این موارد در چند دوره اولیه معمولاً محدود است ولی ناگهان رشدهای مطلق کمی به شدت چشمگیر می‌شود و می‌تواند در نقطه‌ای از زمان به مرحله اوج بحران و شکنندگی برسد و ناگهان انفجاری اجتماعی را به وجود آورد؛ لذا علی‌رغم نهادینه شدن این مشکلات در ساختار مدیریت امور عمومی کشور و ساختار بودجه‌ای ناشی از آن، به نظر می‌رسد که مشکلات موجود بودجه‌ای کشور هنوز قابل حل و قابل مدیریت است، ولی باید توجه داشت که علائم موجود نشان می‌دهد این مشکلات به سرعت به نقطه رشدی «بسیار شدید و شکننده» نزدیک می‌شوند. نتیجه آن که باید هر چه سریع‌تر «نطفه» تغییر در این ساختار را در

حجم عملیات دولت در مقایسه با هزینه متوسط خانوار*

(واحد: ۱۰۰۰ تومان در ماه)

شرح	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
هزینه متوسط ماهیانه خانوار شهری	۱۴۳	-	-
هزینه متوسط ماهیانه کل خانوارهای کشور	۱۲۴	-	-
متوسط بودجه کل کشور به ازای هر خانوار در ماه	۱۳۱	۱۵۶/۸	۱۸۴/۷
متوسط بودجه عمومی به ازای هر خانوار در ماه	۴۹/۵	۶۱/۳	۷۰/۸
نسبت بودجه کل به هزینه خانوار (درصد)	۱۰۶	-	-
نسبت بودجه عمومی به هزینه خانوار (درصد)	۴۰	-	-
رشد سالانه بودجه کل به ازای خانوار	-	۱۹/۷	۱۷/۸
رشد سالانه بودجه عمومی به ازای خانوار	-	۲۳/۸	۱۵/۵

* مأخذ: بانک مرکزی ایران، اداره آمار اقتصادی

« محاسبه شده بر اساس هزینه شهری به روستایی (۱/۵ به ۱) و نسبت خانوار (۶۰ درصد شهری، ۴۰ درصد روستایی).
 « محاسبه شده بر اساس اطلاعات ارائه شده در لایحه بودجه ۱۳۷۸ با استفاده از ارقام اصلاحیه سال ۱۳۷۷، فرض ۱۴ میلیون خانوار در سال ۱۳۷۶، ۱۲/۲ میلیون خانوار در سال ۱۳۷۷ و ۱۲/۴ میلیون خانوار در سال ۱۳۷۸.

فصل دوم- سیاست‌های مطرح شده در ضmann و اسناد لایحه بودجه ۱۳۷۸
 با مطالعه دقیق متن سخنرانی ریاست محترم جمهوری به هنگام ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به مجلس شورای اسلامی، مشخص می‌گردد که سیاست‌های متعددی به عنوان راهنمای تدوین و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ مورد تأکید و توجه هیئت دولت و سایر مقامات تنظیم کننده این لایحه قرار داشته است. سیاست‌های مهم در این زمینه براساس متن مورد بحث به شرح زیر می‌باشند:

- «برنامه ریزی دولت برای مقابله با کاهش شدید درآمدهای حاصل از صدور نفت از اواخر سال گذشته شروع شد... (و تصمیم گرفته شد که) فشار اصلی نکانه ناشی از کاهش درآمد نفت به بودجه دولت انتقال یابد و بودجه مزبور به نحوی هدایت گردد که آثار منفی کاهش درآمد نفت از طریق اصلاح ساختار مالی بخش عمومی حداقل شود.» (صفحات ۲-۳)

- «به رغم اصلاحات انجام شده، هنوز عدم تعادل‌های جدی بر سر راه توسعه همه جانبه و پایدار کشور خودنمایی می‌کند. (برای حل این مشکلات) یکی از اقدامات انجام شده تهیه طرح ساماندهی اقتصادی است که طی آن سیاست‌ها و راه حل‌های کلی و اصلی برای گذر از تنگناها و مشکلات اقتصادی کشور، مطرح و تصویب شده است.» (صفحات ۵-۶)

- مهم‌ترین جنبه لایحه تقدیمی، تنظیم بودجه‌ای متوازن و بدون استقراض از بانک مرکزی، به رغم کاهش چشمگیر درآمد حاصل از صادرات نفت است. (صفحه ۸)

- در وضعیت کنونی نمی‌توان کندی رشد اقتصادی را با افزایش مخارج جاری و عمرانی درمان کرد.» (صفحه ۹)

- «اصول کلی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه سال آینده عبارتند از:

- اهتمام به برقراری عدالت اجتماعی و تلاش برای رفع فقر و محرومیت؛

- کاهش وابستگی سیاست‌های پولی به سیاست‌های مالی؛

- ایجاد زمینه برای تحقق رقابت سالم و حذف امتیازهای غیرعادلانه؛

- گسترش بازار سرمایه و نظارت بر آن؛

- مقابله با انحصارات و جلوگیری از بروز نوسازی‌های شدید؛

- جلوگیری از گسترش بی رویه نظام اداری و کاهش هزینه‌ها با تأکید بر بهره‌وری بیشتر؛

- خودداری از منظور کردن طرح‌های جدید، مگر در موارد کاملاً ضروری؛

- برآورد دقیق و واقع بینانه‌تر درآمدها و هزینه‌ها؛

- ایجاد شفافیت بیشتر در ارقام بودجه و ساده کردن روش‌های اتخاذ تصمیم در زمینه اجرای آن.

انتظار می‌رود این اصول، چارچوب تصمیم‌گیری قابل قبولی را برای افزایش کارایی بخش عمومی، ایجاد نظام تأمین

- مهم‌ترین سیاست‌های مالی دولت در تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کلی کشور می‌باشد». (صفحه ۲۱)
- «در بخش درآمدها، کوشش بر این بوده است که کسری درآمد ناشی از کاهش قیمت نفت را با بهینه کردن نظام مالیاتی و نیز کسب درآمدهای دیگر که کمتر موجب افزایش قیمت می‌شوند جبران کنیم». (صفحه ۲۴-۲۵)
- «سیاست کلی در مورد هزینه‌های جاری، اعمال حداکثر صرفه‌جویی، ادغام ردیف‌ها، حذف فعالیت‌های غیر ضروری و افزایش فصول مربوط به پرداخت‌های پرسنلی بوده است». (صفحه ۲۷)
- «مهم‌ترین ویژگی هزینه‌های جاری در سال ۱۳۷۸، توجه به عدالت اجتماعی است». (صفحه ۲۸)
- «اعتبارات جاری فعالیت‌های فرهنگی و آموزشی به‌خصوص دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در سال ۱۳۷۸ از اولویت برخوردار است». (صفحه ۲۸)
- «به تأمین منابع مورد نیاز بخش حفظ نظم و امنیت داخلی توجه بیشتری شده است». (صفحه ۲۸)
- «یکی از امتیازات مهم بودجه عمرانی در سال ۱۳۷۸، گرایش به سوی عدم تمرکز در زمینه تصمیم‌گیری و اجرایی طرح‌های عمرانی است». (صفحه ۲۹)
- «نکات مهمی که در تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ مورد
- اجتماعی فراگیر، اصلاح و هدفمند کردن ساز و کار پرداخت یارانه‌ها، توسعه صادرات غیر نفتی و تشکیل سرمایه و رشد اقتصادی را فراهم آورد». (صفحه ۱۷)
- «در لایحه بودجه کوشیده‌ایم تا افزایش عوارض و تعرفه کالا و خدمات دولتی به نرخ‌های مصوب در قانون برنامه دوم محدود شود». (صفحه ۱۸)
- «تنها در مورد بنزین، به منظور صرفه‌جویی و منطقی کردن مصرف سوخت، قیمت بنزین برای مصرف بیش از حد متعارف افزایش پیدا کرده است. انگیزه اصلی این افزایش، نه کسب درآمد برای دولت، بلکه اصلاح ساختار اقتصاد، صیانت از منابع کشور، جلوگیری از تخریب محیط زیست و از بین بردن انگیزه‌های سودجویانه در انتقال غیر قانونی به خارج از کشور بوده است». (صفحه ۱۸)
- «کوشش شده است تا بار مالی شرکت‌های دولتی به تدریج از بودجه عمومی به منابع داخلی شرکت‌های دولتی و عمومی انتقال یابد». (صفحه ۱۹)
- «در برآورد منابع درآمدی لایحه بودجه، کوشیده‌ایم تا فروض مبنای برآورد از استحکام و انسجام کافی برخوردار باشد و مخارج دولت براساس درآمدهای غیر قابل تحقق تقدیم نشود». (صفحه ۱۹)
- تأکید بیشتر بر نظم و انضباط مالی و صرفه‌جویی در اعتبارات تجاری و محدود کردن حجم تصدی‌ها، از

نظر بوده است عبارتند از:

الف- مشخص نمودن سهم هزینه‌های تحقیقاتی، تربیت بدنی، محیط زیست در بودجه هر یک از شرکت‌ها؛

ب- تفکیک سود سهام دولت از سود سهام سایر سهامداران، به منظور تسهیل تنظیم درآمدهای بودجه سال ۱۳۷۹؛

ج- تهیه بودجه تفصیلی موضوع بند (ر) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۷، (صفحه ۳۰-۳۱)

در جمع‌بندی سیاست‌های مطرح شده در سطور فوق که تماماً از صفحات ۱-۳۲ «متن سخنرانی ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران به هنگام ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۷۸» نقل شده است می‌توان به چند مورد زیر اشاره کرد:

الف- به نظر می‌رسد که ملاحظات مربوط به رشد اقتصادی و سایر متغیرهای کلان اقتصادی (از جمله پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری ملی، مصرف کل، تقاضای کل، عرضه کل، خالص تراز ارزی کشور) توجه مشخصی نشده است. همان‌گونه که مطرح گردید حتی در یکی از بندهای مربوطه آمده است که «در وضعیت کنونی نمی‌توان کنندی رشد اقتصادی را با افزایش مخارج جاری و عمرانی درمان کرد». سؤال این است که آیا واقعاً چنین قضاوتی از دیدگاه اقتصادی صحیح است؟ در پاسخ به این سؤال فقط مختصراً اشاره می‌کنیم که ریشه‌های کوتاه مدت رکود اخیر اقتصادی کشور در دو مسئله اساسی زیر نهفته است:

- کاهش درآمدهای ارزی حاصل از

صدور نفت و فراورده‌های نفتی؛

- اعمال سیاست‌های انقباضی پولی و مالی توسط دولت، نسبت به سیاست‌های سال‌های قبل از سال ۱۳۷۵.

آیا سیاست‌های بودجه‌ای کشور نمی‌تواند بر هیچ‌کدام از دو علت فوق به صورت محسوس مؤثر باشد؟ همه اقتصاددانان در این زمینه متفق القولند که دولت می‌تواند در این شرایط اثرات مثبت را بر رشد داشته باشد.

آیا در مراکز تهیه و تنظیم بودجه کشور علم اقتصاد جدید و متفاوتی پا گرفته که به این صراحت ذکر می‌کنند که تداوم سیاست انقباضی پولی و مالی لازم است و عدول از این سیاست اثری بر رشد اقتصادی کشور نخواهد داشت؟

ب- دومین جهت‌گیری اصلی لایحه بودجه، تنظیم و ارائه بودجه‌ای بدون کسری است و سیاست‌های اصلی اعلام شده برای این کار نیز عبارتند از:

- صرفه‌جویی در هزینه‌ها؛

- جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت‌های خدمات و کالاهای دولتی؛

- بهینه‌سازی نظام مالیاتی؛

- کاهش بار شرکت‌های دولتی؛

آیا این سیاست‌ها در عمل مورد توجه قرار گرفته‌اند؟ به این نکته در بخش بعدی این گزارش به صورت تفصیلی پرداخته خواهد شد، ولی در همین جا اشاره می‌کنیم که منطق اصلی «بودجه بدون کسری» از کجا ناشی می‌شود. آیا

ج- سومین سیاست اصلی تدوین لایحه بودجه ۱۳۷۸ کل کشور، تلاش برای بکارگیری فروض واقعی در برآورد درآمدها و مخارج دولت بوده است تا مخارج دولت براساس درآمدهای غیرقابل تحقق تقدیم نشود. آیا در متن بودجه این سیاست دنبال شده است؟ در بخش بعدی گزارش به این نکته نیز خواهیم پرداخت.

د- چهارمین سیاست مهم مورد اشاره، دادن اولویت به اعتبارات آموزشی و حفظ نظم و امنیت داخلی در تهیه و تدوین لایحه بودجه می باشد. درجه وفاداری متن بودجه به این سیاست نیز در بخش بعدی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

ه- پنجمین سیاست مهم مورد توجه بودجه، اولویت دادن به «عدالت» و تأمین زندگی نیازمندان بوده است. آیا این مقوله در واقعیت بودجه مورد توجه قرار گرفته است؟ برای پاسخ به این سؤال کافی است اشاره کنیم به تصدیق تسمای دست اندرکاران تهیه و تنظیم بودجه و صاحب نظران امور اقتصادی، بودجه پیشنهادی بودجه‌ای به شدت تورم‌زاست و در عین حال پارانه‌های قبلی تداوم یافته است. آیا واقعاً در این شرایط از آسیب‌پذیری بیشتر اقشار آسیب‌پذیر جلوگیری خواهد شد؟ جواب منفی به این سؤال بیش از آن روشن است که نیازی به توضیح اضافی داشته باشد.

این نکته جزئی از «وحی آسمانی» است؟ در این صورت طبیعتاً باید بدون هرگونه چون و چرا تابع بود و عمل کرد. اما اگر چنین نیست، که نیست؛ در این شرایط باید پرسید که کدام تحلیل علم اقتصاد یا علوم اجتماعی به دولت دیکته می‌کند که حتماً در هر شرایطی باید دارای کسری صفر در بودجه باشد؟ آیا دولت باید نگران متغیرهای اصلی جامعه مانند حجم اشتغال و بیکاری، وضعیت پس انداز و سرمایه‌گذاری‌ها، وضعیت تولید اقتصادی، وضعیت تحول علمی نیز در جامعه... باشد یا نگران این که مثلاً مسجور شده است دارای X درصد کسری بودجه باشد؟ به هر حال تردیدی وجود ندارد که باید دولت متوجه حل و فصل مسائل اصلی جامعه باشد و تلاش کند که در حد ممکن از کسری بودجه بپیم نداشته باشد. ولی اگر مجبور به انتخاب بین رها کردن مشکلات جامعه به حال خود یا پذیرش مقدار کسری بودجه شدیم - که معمولاً مجبور به چنین انتخاباتی هستیم - باید کدام را انتخاب کنیم؟ تازه در شرایطی که می‌دانیم این نحوه تنظیم بودجه و کسری بودجه صفر، فقط در گفتار و نوشتار می‌ماند و عملاً مجبور می‌شویم کسری بودجه را به صورت غیر ارادی و ناسنجیده بپذیریم، اتفاقی که برای بودجه سال جاری رخ داد.

فصل سوم - لایحه بودجه از زبان ارقام و اعداد

عسلی زخم تمامی گفتگوها در زمینه صرفه‌جویی و اصلاح ساختار مالی دولت، بودجه ارائه شده نشان می‌دهد که حتی در شرایط محدودیت شدید درآمدهای نفتی، باز هم نرخ‌های رشد مطرح شده در ذیل برای اقلام اصلی بودجه‌ای در سال ۱۳۷۸ در نظر گرفته شده است:

- رشد درآمدهای عمومی: ۲۴/۵ درصد
- رشد درآمدهای اختصاصی: ۳۸/۸ درصد
- رشد هزینه‌های بودجه عمومی دولت: ۱۷/۴ درصد
- رشد بودجه شرکت‌ها، مؤسسات انتفاعی و بانک‌ها: ۱۹/۷ درصد
- رشد بودجه کل کشور: ۱۹/۸ درصد

دقت در ارقام ارائه شده فوق این نکته را مطرح می‌سازد که براساس سیاست اصلی دولت (مطرح شده در قسمت قبلی این گزارش) مقرر بود که بار اصلی تکانه ناشی از کاهش درآمد نفت، به بودجه دولت منتقل گردد و... آیا ارقام فوق بیانگر اجرای این سیاست می‌باشند؟ این ارقام نشان می‌دهد که در همین شرایط رکود شدید اقتصادی، دولت به دنبال افزایش حدود ۳۹ درصد درآمدهای اختصاصی و افزایش حدود ۲۵ درصدی سایر درآمدهای خویش است. به عبارت دیگر آنچه در عمل اتفاق افتاده است، انتقال بار کاهش درآمدهای نفتی دولت به دوش نحیف و ضعیف اقتصاد غیرنفتی کشور می‌باشد. لذا مشخص است دولت نه تنها تصمیم دارد کاهش درآمدهای

نفتی خود را از مردم دریافت کند، بلکه در شرایط رکود اقتصادی به دنبال این است که حجم درآمدهای عمومی و اختصاصی خود را با نرخ‌های بسیار چشمگیر (۲۴/۵ و ۳۸/۸ درصد) افزایش دهد.

اکنون سؤال اینجاست که دولت با توسل به کدام حوزه از اقتصاد کشور کوشیده است تا درآمدهای سال آتی خود را تا این حد افزایش دهد؟ در سطح جامعه با توجه به حساسیت موجود در زمینه قیمت بنزین، تنها این نکته یعنی گران شدن بنزین مطرح و مورد بحث و وسیع قرار گرفته است. در حالی که واقعیت این است که دولت کوشیده است در هر موردی که امکان برای افزایش درآمد دولت وجود داشته است، آن امکان را مورد توجه و تأکید قرار دهد و افزایش‌های قابل توجه درآمندی در آن زمینه برای دولت در سال ۱۳۷۸ را پیش‌بینی نماید. به عبارت ساده‌تر، دولت با تکیه بر قدرت انحصاری و بلامعارض خویش، خود را مجاز دانسته که هر جا می‌تواند خود را شریک درآمد مردم سازد و بدون توجه کافی به آثار عمومی این نحوه تأمین درآمد، درآمدهای لازم خود را مهیا سازد.

بخشی از پیش‌بینی‌های افزایش درآمندی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور در جدول ذیل آمده است. در ضمن چون ارقام تفصیلی لایحه واقعی این درآمدها در اختیار نبوده است، ارقام واقعی سال ۱۳۷۶ برای مقایسه انتخاب گردیده‌اند. با این همه قبل از ارائه لیست تفصیلی مورد بحث، اقلام عمده درآمندی بودجه ۱۳۷۸، ضمن مقایسه با

اطلاعات تفصیلی راجع به عملکرد ارقام درآمدی در سال ۱۳۷۷ وجود ندارد و لذا نمی‌توان پیشنهادهای ۱۳۷۸ را با عملکرد ۱۳۷۷ مقایسه کرد و مقایسه پیشنهاد ۱۳۷۸ با مصوب ۱۳۷۷ هم معقول نیست، به ویژه آن‌که در مجموع می‌دانیم در ۸ ماهه اخیر عدم تحقق درآمدهای نفتی حدود ۳۰ درصد و عدم تحقق سایر درآمدها (به جز درآمدهای مالیاتی) حدود ۵۰ درصد بوده است و لذا هر چند ممکن است پیش‌بینی اقلام درآمدی سال ۱۳۷۷ بیش از عملکرد ۱۳۷۶ بوده باشد ولی این پیش‌بینی‌ها بیشتر به خواب و خیال نزدیک است تا واقعیت و درست نیست که مقایسه‌های خود را بر این خیالات استوار کنیم. در هر صورت با توجه به نکات فوق و فقدان آمار تفصیلی عملکرد درآمدهای سال ۱۳۷۷ به اجبار در جدول ذیل پیشنهاد ۱۳۷۸ با عملکرد ۱۳۷۶ مقایسه شده است:

رقم‌های اصلاحیه سال ۱۳۷۷ ذیل‌آ مورد اشاره قرار می‌گیرند:
- درآمدهای مالیاتی:
نرخ رشد سال ۱۳۷۸ نسبت به اصلاحیه سال ۱۳۷۷، ۵۴/۱ درصد
- سایر درآمدها:
نرخ رشد سال ۱۳۷۸ نسبت به اصلاحیه سال ۱۳۷۷، ۳۶/۹ درصد
دقت کنیم که دولت پیشنهاد می‌کند در شرایط رکود اقتصادی درآمدهای مالیاتی خود را ۵۴/۱ درصد افزایش دهد. توجه این نظر و سیاست دولتی نیازمند مبنای تازه‌ای برای علم اقتصاد مدرن و تفکر اقتصادی موجود جهانی است. در هر حال جدول زیر تفصیل رشدهای پیشنهاد درآمدهای دولت (در مواردی که این رشدهای پیشنهادی چشمگیر بوده‌اند) را ارائه می‌کند. در ضمن چون متأسفانه

هم‌سنجی چند درآمد سال ۷۶ و پیش‌بینی ۷۸

ردیف	شرح درآمدها	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	مقدار درآمد پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور
۱	سایر	۲۳	۴۴
۲	زامیاد	۱۲	۲۰
۳	پارس خودرو	۶	۴۹
۴	شرکت ملی صنایع پتروشیمی	۶۵۵	۸۶۵
۵	شرکت سهامی صنایع پتروشیمی شیراز	-	۴۲

ادامه جدول هم‌سنجی چند درآمد سال ۷۶ و پیش‌بینی ۷۸

ردیف	شرح درآمدها	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	مقدار درآمد پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور
۶	شرکت سهامی پتروشیمی رازی	-	۵۳
۷	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	-	۲۱۰
۸	شرکت سهامی تولید قطعات اتومبیل	۳	۱۶
۹	شرکت ملی نفت ایران	۶	۱۹
۱۰	شرکت ملی گاز ایران	۲	۱۲
۱۱	شرکت سهامی پتروشیمی اصفهان	-	۲۱
۱۲	شرکت ملی صنایع مس	-	۲۵
۱۳	شرکت ملی حفاری ایران	-	۱۰
۱۴	سازمان گسترش خدمات بازرگانی	۳۱	۵۳
۱۵	شرکت سهامی بیمه ایران	۴	۶
۱۶	شرکت سهامی بیمه البرز	۶	۱۰
۱۷	شرکت سهامی بیمه آسیا	۱	۲
۱۸	شرکت صنایع ملی گاز	-	۶
۱۹	شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران	۲۸	۶۵
۲۰	شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	۵۲	۶۶
۲۱	شرکت آسمان	-	۹
۲۲	شرکت سهامی طراحی مهندسی و تأمین قطعات خودروی داخلی	۳۰	۵۰
۲۳	شرکت سهامی کابل‌های مخابراتی شهید قندی	۱۵	۳۰
۲۴	مگاموتور	۷	۱۵
۲۵	کارخانجات کمک فز ایندامین	-	۵
۲۶	پتروشیمی بندر امام	-	۳۳۱
۲۷	پتروشیمی اراک	-	۸۹
۲۸	شرکت سهامی حمل و نقل پتروشیمی	-	۶
۲۹	شرکت سهامی گل گهر	-	۱۳
۳۰	شرکت پشتیبانی امور دام	-	۱۵

ادامه جدول هم‌سنجی چند درآمد سال ۷۶ و پیش‌بینی ۷۸

ردیف	شرح درآمدها	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	مقدار درآمد پیش‌بینی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور
۳۱	شرکت سرمایه‌گذاری خارجی ایران	-	۲۷
۳۲	شرکت بازرسی مهندسی ایران	-	۴
۳۳	شرکت تولیدی موتورهای دیزل ایران	-	۵
۳۴	شرکت خدمات هوایی پست و مخابرات	-	۷
۳۵	شرکت دولتی پست بانک	-	۶
۳۶	شرکت سهامی صنایع آموزشی	-	۵
۳۷	مالیات معوقه سایر شرکت‌های دولتی	۱۳۷۶	۲۸۶۲
۳۸	مالیات مشاغل	۱۶۰۳	۲۶۲۶
۳۹	مالیات مستغلات	۲۷۴	۴۰۴
۴۰	مالیات‌های متفرقه درآمد	۸	۵۰
۴۱	مالیات ارث	۱۱۰	۱۶۲
۴۲	مالیات نقل و انتقال و سرقتی	۳۵۵	۵۰۵
۴۳	مالیات مستغلات مسکونی خالی	۲	۶
۴۴	حق تمبر و چک، برات، سفته، اوراق بیمه مال‌التجاره، بارنامه زمینی، اوراق بهادار و سهام شرکتی	۲۲۹	۳۰۳
۴۵	حقوق گمرکی	۷۵۳	۱۳۷۸
۴۶	سود بازرگانی	۱۳۰۲	۲۹۶۰
۴۷	حق الثبت سفارش کالا	۱۶۹۰	۲۴۰۰
۴۸	جمعیت هلال احمر درصدی از کارمزد ثبت سفارشات	۴	۴۰
۴۹	مالیات فروش نوشابه‌های غیرالکلی	۹۱	۵۸۵
۵۰	مالیات اتومبیل	۱۱۷	۲۱۲
۵۱	مالیات فروش سیگار	۵۸	۱۰۰
۵۲	مالیات بر سیگار وارداتی	-	۱۰۰۰
۵۳	مالیات بر نقل و انتقال اتومبیل	۱۵۳	۲۴۶
۵۴	عوارض خروج از کشور	۷۵	۱۰۵
۵۵	مالیات موضوع تبصره ۵۸ لایحه بودجه	-	۶۸۳

ادامه جدول هم‌سنجی چند درآمد سال ۷۶ و پیش‌بینی ۷۸

ردیف	شرح درآمدها	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	مقدار درآمد پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور
۵۶	مالیات مقطوع اتومبیل تولید داخل	—	۱۱۱۱
۵۷	مالیات حق اشتراک تلفن‌های خودکار و خدمات مخابرات بین‌المللی	۲۶۰	۳۳۰
۵۸	سود سهام شرکت‌های دولتی	۸۷	۱۸۶
۵۹	اجاره ساختمان‌های دولتی	۷	۳۴
۶۰	درآمد حاصل از تعیین ارزش ماده معدنی قبل از استخراج	۵۲	۱۱۳
۶۱	درآمد بند (ر) تبصره ۲	—	۲۰۰۰
۶۲	درآمد موضوع تبصره ۳۵	—	۵۰۰
۶۳	سود مراکز تهیه و توزیع کالا	—	۱۵
۶۴	خدمات قضائی وزارت دادگستری	۱۵۳	۱۷۰
۶۵	خدمات ثبتی	۴۷۴	۵۰۰
۶۶	صدور کارت شناسایی	—	۱۵
۶۷	جرایم رانندگی داخل شهرها	۴۲	۱۰۰
۶۸	جرایم رانندگی خارج از شهرها	۶۹	۹۰
۶۹	جرایم رانندگی تهران	۵۰	۷۰
۷۰	انگشت‌نگاری	۲	۱۲
۷۱	شماره‌گذاری و تعویض پلاک خودرو	۳	۲۰
۷۲	اعطای معافیت ۳ و ۵ ساله خدمت نظام وظیفه	۳۶	۸۰
۷۳	اعطای معافیت خدمت نظام وظیفه	—	۱۰۰۰
۷۴	آموزش فنی حرفه‌ای وزارت کار و امور اجتماعی	۵۰	۱۲۵
۷۵	سازمان سنجش آموزش کشور	۲۴	۴۵
۷۶	درآمدهای دوره‌های آموزشی مراکز آموزش مدیریت دولتی	۱۸	۵۰
۷۷	درآمدهای دانشگاه پیام نور	۵۲	۱۲۷
۷۸	دوره‌های شبانه آموزش فنی و حرفه‌ای در وزارت آموزش و پرورش	۶۸	۳۰۰
۷۹	آموزش و پرورش استثنایی	—	۹

ادامه جدول هم‌سنجی چند درآمد سال ۷۶ و پیش‌بینی ۷۸

مقدار درآمد پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	شرح درآمدها	ردیف
۱۹۵۵	۹۸۵	خدمات درمانی دانشگاه‌های علوم پزشکی	۸۰
۴۱۵	۱۱۱	خدمات درمانی سرپایی شبکه	۸۱
۲۶	۷	صدور پروانه ساخت مواد خوراکی، آشامیدنی و بهداشتی	۸۲
		خدمات دارویی و ملزومات پزشکی در دانشگاه‌های علوم پزشکی	۸۳
۴۱۸	۱۸۸		
۱۸	۱۰	بررسی طرح‌های فنی در وزارت صنایع	۸۴
۸۰	۵۰	مؤسسه استاندارد	۸۵
۵۰	-	خدمات کنسولنی وزارت خارجه	۸۶
۹۰۰	۵۰۲	خدمات پروازی فرودگاه‌ها	۸۷
۵۵	۲۱	خدمات خارج از ساعت اداره گمرک	۸۸
۳۵	۲۲	سایر درآمدهای گمرک	۸۹
۱۰	-	ارانه آمار و اطلاعات خدمات پروازی	۹۰
۱۵۰	۵۳	درصد مبلغ مندرج در بارنامه و سرقفلی	۹۱
۸۳۷	-	درآمد موضوع بند (د) تبصره ۸ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸	۹۲
۱۰	۴	فروش سرم و واکسن و خدمات آزمایشگاهی انستیتو پاستور	۹۳
۴۰	۷	درآمد آموزش‌های فنی و حرفه‌ای سایر دستگاه‌ها	۹۴
۴۰	-	مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات غله، برنج و شکر	۹۵
۱۲۳	-	درآمد موضوع بند ن تبصره ۲۹ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸	۹۶
۵۰۰	-	فروش اموال منقول و غیرمنقول دولتی	۹۷
۵۵۰	۷۵	سایر فروش‌های اموال دولتی پیش‌بینی شده	۹۸
۶۹۰۰	۳۹۶۰	حق بیمه	۹۹
۲۰	-	درآمد متفرقه وزارت بهداشت و درمان	۱۰۰
۴۰	۱۹	درآمد متفرقه گمرک	۱۰۱
۲۱۲	۱۱۱	درآمد متفرقه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی	۱۰۲
۱۱۲	۴۴	درآمد متفرقه دانشگاه‌های علوم پزشکی	۱۰۳
۸۵۰	۶۱۵	درآمد وجوه ذخایر و اموال سازمان تأمین اجتماعی	۱۰۴

ادامه جدول هم‌سنجی چند درآمد سال ۷۶ و پیش‌بینی ۷۸

ردیف	شرح درآمدها	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	مقدار درآمد پیشنهادی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور
۱۰۵	۳ درصد بیمه بیکاری سازمان تأمین اجتماعی	۲۶۴	۴۶۰
۱۰۶	عوارض واردات و ابزار الکترونیک	-	۸۰
۱۰۷	درآمد موضوع تبصره ۵ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸	-	۷۰۰
۱۰۸	صندوق ضمانت صادرات	۶۰	۹۰
۱۰۹	عوارض واردات و تولید تلویزیون	۳۶	۱۰۰
۱۱۰	انعقاد قراردادهای پیمانکاری توسط سپاه	۱۹۵	۴۵۰
۱۱۱	وصولی از محل تسهیلات خارجی	۱۹۱	۳۹۴
۱۱۲	معافیت از خدمت مشمولان خارج از کشور	-	۳۰
۱۱۳	عوارض تولید و واردات سیگار	-	۲۰۰
۱۱۴	درآمد ناشی از کاهش تعهدات ارزی	-	۱۹۲۵
۱۱۵	عوارض توسعه صنعت برق	۱۴۱۳	۳۷۴۱
۱۱۶	عوارض کتورهای برق	۱۱	۲۵
۱۱۷	عوارض توسعه صنعت نفت	۲۴۵۱	۵۹۹۶
۱۱۸	عوارض صنعت گاز	۱۱۶	۱۷۲۵
۱۱۹	عوارض توسعه صنعت مخابرات	۳۹۹	۱۶۲۰
۱۲۰	مازاد درآمدهای استانی	-	۳۵۰
۱۲۱	عوارض آلودگی آب	-	۱۰
۱۲۲	متفرقه کل کشور	۳۷۰	۱۱۸۱

ارقام مندرج در جدول فوق که تماماً از لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۷۸ استخراج گردیده است نمایانگر این قضاوت است که دولت کوشیده است تا کسری درآمد خود را به هر صورت ممکن از طریق افزایش‌های اجباری قیمت، به مردم منتقل سازد. آیا دولت واقعاً فکر می‌کند که دریافت تمامی این افزایش‌های مطرح شده در فوق را نروتمندان جامعه خواهند پرداخت؟ آیا واقعاً چنین خواهد بود؟ آیا مشکل چنین بودجه‌ای جز این است که در شرایط رکود اقتصادی، هزینه تولید را افزایش می‌دهد و از طریق تورم ناشی از «فشار هزینه» باعث کاهش عرضه و تشدید

قوی دارای عدم تحقق قابل توجهی خواهد بود؛

- پیش‌بینی‌های موجود مبین این نکته است که کشور در سال آینده نیز در تنگنای شدیدارزی خواهد بود و لذا طبیعی است که نخواهد توانست افزایش ملموسی را در واردات تجربه نماید؛ با این همه:

- درآمد ناشی از حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی قرار است به شدت افزایش یابد؛ این امر چگونه صورت خواهد گرفت؟

- قرار است با بهسازی و سالم‌سازی نظام مالیاتی، درآمدهای مالیاتی سال آینده حدود ۵۴ درصد افزایش یابد؛ آیا چنین امری مقدور است؟

- قرار است همراه با تأکید بر عدالت اجتماعی، درآمدهای ناشی از خدمات سرپایی و غیرسرپایی بهداشتی - درمانی دولتی کشور افزایش یابد. یعنی قرار است از مراجعان به این مراکز حق‌المعالجه و پول داروی بیشتری دریافت گردد. آیا چنین امری مقدور است؟

در زمینه هزینه‌ها نیز می‌توان به موارد فراوانی در این راستا اشاره کرد. ولی به منظور جلوگیری از اطاله کلام فقط به یکی دو مورد اشاره می‌کنیم:

- در پیش‌بینی اعتبارات آموزش عالی، ضمن برخوردار شدن این بخش از اولویت، هزینه سرانه دانشجویی از حدود ۳۹۰ هزار تومان در سال جاری

رکود اقتصادی می‌گردد و عملاً تورم همراه با کساد را به جامعه و مردم تحمیل می‌کند. به عبارت دیگر مردم جامعه ما بهای این بودجه را از یک طرف با تورم و از یک طرف با کساد و بیکاری و ورشکستگی بنگاه‌ها خواهند پرداخت.

اکنون به سیاست دیگری که در تدوین بودجه مورد تأکید قرار گرفته است، یعنی واقعی نمودن محاسبات درآمدی و هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ می‌پردازیم. دقت در ارقام درآمدی و به همین‌گونه شناخت به ارقام هزینه‌ای بودجه مشخص می‌سازد که به احتمال فراوان این سیاست نیز در عمل به فراموشی سپرده شده است. به عنوان نمونه می‌توان به چند مورد زیر اشاره کرد:

- در بخش درآمدی قیمت نفت خام صادراتی کشور برای هر بشکه حدود ۱۱/۸ دلار و متوسط صادرات روزانه نفت خام ۲ میلیون و ۴۶۴ هزار بشکه در نظر گرفته شده است. تمامی بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که این ارقام بسیار خوش‌بینانه است و به احتمال قوی متوسط قیمت نفت در سال آتی از حدود ۸ تا ۹ دلار در بشکه بالاتر نخواهد رفت. به علاوه که احتمال جبران کاهش درآمد نفتی از طریق افزایش صادرات نیز برای کشور ما آن قدرها محتمل نیست. لذا به نظر می‌رسد که این قلم از ارقام درآمدی به احتمال

کاهش یافته و قدرت آنها در تشخیص «واقعیت» و «خیال» تا این حد تضعیف گردیده است؟ آیا بهتر نبود کسر بودجه شدیدی را که مجبور خواهیم شد با تصویب بودجه فعلی در ادامه شش ماهه دوم سال آینده بپذیریم. از هم اکنون به صورت معقول‌تر و سنجیده‌تر تدوین کنیم و بپذیریم؟

جمع‌بندی و پیشنهادها

همان‌گونه که قبلاً هم مطرح شد درباره لایحه پیشنهادی بودجه می‌توان با تفصیلی به مراتب بیشتر بحث و گفتگو کرد. می‌توان به بررسی جزئی و تفصیلی تبصره‌ها پرداخت، می‌توان به ارقام هزینه‌ای پیش‌بینی شده هر یک از دستگاه‌ها و ردیف‌ها به صورت جداگانه پرداخت و... بخش قابل توجهی از این بررسی‌ها در سایر گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس آمده است و لذا نگارنده از طرح مجدد این مطالب اجتناب می‌ورزد. به علاوه، بحث‌های موردی نیز نشان می‌دهد که تقریباً تمامی مواردی که به صورت جمع‌بندی و تلخیص شده در این گزارش مطرح گردید، صادق است و لذا از طرح این مباحث اجتناب می‌شود. با توجه به این نکات، ذیلاً به جمع‌بندی نکات مهم مطرح شده در گزارش می‌پردازیم و سپس چند توصیه را مطرح می‌سازیم.

الف - جمع‌بندی

در جمع‌بندی نکات مطرح شده در

به حدود ۲۸۰ هزار تومان در سال ۱۳۷۸ کاهش خواهد یافت.^۱ حال چگونگی ممکن است با این کاهش قابل توجه هزینه سرانه دانشجویی، کیفیت آموزش را ارتقا دهیم، تحقیقات را گسترش دهیم و...

- همین نکته در پیش‌بینی اعتبارات بخش آموزش عمومی نیز صادق است. ظاهراً قرار است در شرایط تورمی و رکودی سال آینده (حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد تورم قابل پیش‌بینی)، کل بودجه آموزش عمومی حدود ۱۳ درصد رشد کند. در عین حال قرار است که آموزش عمومی کشور در همین شرایط علاوه بر استخدام ده‌ها هزار معلم جدید، خط‌مشی‌های ۲۸ گانه مندرج در صفحات ۱-۴ پیوست شماره ۲ (متن سخنان ریاست محترم جمهوری) را نیز عملی سازد. از جمله این خط‌مشی‌ها عبارتند از:

- توجه خاص به آموزش‌های فنی حرفه‌ای و کار و دانش در دوره متوسطه؛
- اجرای طرح تغذیه و پوشاک رایگان در مناطق روستایی و محروم کشور؛
- تأکید بر جذب نیروی انسانی مورد نیاز؛
- بهبود کیفیت آموزش و پرورش عمومی؛
- تأمین نیازهای فرهنگیان.

با تمامی این تفصیلات، آیا تدوین بودجه بدون به‌کارگیری فروض واقعی در محاسبات انجام گرفته است؟ اگر چنین بوده است آیا باید نتیجه گرفت که توان کارشناسی تنظیم‌کنندگان بودجه تا این حد

۱. آموزش عالی در لایحه بودجه ۱۳۷۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۷.

- بخش‌های قبلی می‌توان به مباحث اساسی زیر اشاره کرد:
- ساختار مدیریت دولتی در جامعه ما دچار درهم ریختگی قابل توجه می‌باشد. این درهم ریختگی ناشی از اقدامات غیرعلمی در انجام مدیریت امور عمومی کشور توسط دولت و حوادث متعدد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، طی دهه‌های منمادی در سطح جامعه است و لذا به صورت ساختاری و نهادینه شده درآمده و در اندک زمان توسط هیچ کس قابل حل و فصل نیست؛
 - این پراکندگی و درهم ریختگی نهادینه شده باعث گردیده که بودجه کشور علی‌رغم صورت ظاهری برنامه‌ای، بودجه‌ای کاملاً غیر برنامه‌ای و سنتی باشد؛
 - نتیجه نهایی کار «گرایش نهادینه شده بودجه به افزایش مداوم» و «عدم کارایی نهادینه شده» در مدیریت دولتی است. این امر به نوبه خود باعث رکود اقتصادی و مشکلات عدیده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در جامعه گردیده است؛
 - تغییرات ساختاری در بودجه کشور باید هر چه سریع‌تر شروع شود. در غیر این صورت به ویژه با توجه به محدودیت بازار نفت صادراتی کشور (که احتمالاً برای چند سالی ادامه خواهد یافت)، مشکلات مدیریت و بودجه دولتی
- می‌تواند برای جامعه ما فاجعه‌آمیز باشد؛
- لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۸ کل کشور علی‌رغم آنچه رسماً توسط تهیه و تنظیم‌کنندگان لایحه مطرح می‌گردد به هیچ وجه به مسائلی ساختاری بودجه توجه عملی ننموده است. به عبارت دیگر، سخن در این زمینه فراوان گفته شده ولی ارقام پیشنهاد شده در لایحه بودجه حکایت از مقولات دیگری دارد. آنچه در لایحه بودجه فارغ از حرف‌ها و گفته‌هایی که مطرح می‌شود، به کار گرفته شده است به شرح زیر می‌باشد:
 - دولت کوشیده است فشار کاهش درآمد نفت صادراتی کشور را با اعمال فشار در هر زمینه ممکن بر مردم و بر اقتصاد جامعه جبران نماید؛
 - محاسبات بودجه‌ای چه در زمینه محاسبه درآمدها و چه در زمینه هزینه‌ها بسیار غیرواقعی است و به احتمال قوی بخش قابل توجهی از درآمدها محقق نخواهد شد و هزینه‌ها همه به مراتب بیش از اقلام پیشنهادی خواهد بود؛
 - اقلام پیشنهادی به هیچ وجه تناسبی با سیاست‌های مطرح شده ندارد؛
 - حتی در زمینه افزایش قیمت بنزین باید تأکید کرد که هدف اساسی از این کار، افزایش درآمد دولت است و نه کاهش و عقلانی کردن مصرف و...؛ چرا که اگر هدف دوم مورد توجه بود روش‌های شناخته شده و آزمایش شده دیگری

مجلس حل و فصل شود. لذا پیشنهاد می‌گردد:

- برخی از سیاست‌های اشتباه پیشنهادی مانند پیشنهاد افزایش قیمت بنزین بدون تمهید شرایط امکان‌پذیری بهسازی مصرف این کالا، حذف گردد. نمونه دیگر در این زمینه آن است که دولت از به‌کارگیری سیاست افزایش مالیات در شرایط رکود دور شود و....!

- اصول کلی جدیدی برای تنظیم مجدد بودجه به دولت داده شود؛ از جمله این اصول می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- شروع اصلاحات ساختاری به صورت تدریجی و امکان‌پذیر، حتی با حوزه‌های کوچک اولیه و در سال جاری؛

- جداسازی حوزه‌های مدیریت دولتی حداقل در تنظیم لایحه بودجه؛

- واقعی کردن ارقام بودجه؛

- محاسبه نتایج اقتصادی بودجه و ارائه اطلاعات ذی‌ربط درباره متغیرهای کلان اقتصادی همراه با تلاش در ایجاد رونق اقتصادی کشور؛

- تسفیر نگرش دولت در تنظیم لایحه بودجه از «حل و فصل مسائل دولت» به «حل و فصل مسائل جامعه»؛

- از دولت خواسته شود که متن جدید لایحه بودجه را طی مدتی کوتاه تقدیم مجلس نماید. در ضمن می‌توان برای جلوگیری از ایجاد مشکلات برای دولت در سال جدید، لایحه دو دوازدهم بودجه سال جاری را برای سال ۱۳۷۸ تصویب و به دولت ابلاغ نمود.

□ □ □

وجود داشت که باید مورد توجه دولت قرار می‌گرفت. به عنوان مثال دولت می‌توانست درآمد حاصل از افزایش قیمت را در ردیفی خاص متمرکز سازد و انحصاراً به یافتن روش‌های کاهش مصرف (مثلاً تعبیه کاربرات مناسب برای خودرو، تبدیل نوع مصرف و....) برساند و یارانه‌های لازم در این زمینه‌ها را بپوشاند نه آن‌که کل افزایش درآمد بنزین را مستقیماً به بودجه کشور ببرد. نتیجه حاصله از این افزایش قیمت در صورت تصویب مجلس در دوره میان مدت و پس از اثر اولیه، افزایش هزینه‌های تولید، زندگی و قیمت‌ها خواهد بود؛

- به طور خلاصه، هزینه‌ها اکثراً برای حفظ دستگه باقی مانده‌اند و لذا درآمدهای اضافی مورد نظر لایحه، ساختار درآمدی بودجه را با مشکلات عمیق‌تری مواجه خواهد ساخت.

- اجرای این بودجه عملاً تورم ناشی از فشار هزینه را بر جامعه تحمیل خواهد کرد و این امر در شرایط رکود اقتصادی الزاماً به کاهش بیشتر تولید کشاورزی و رکود بیشتر، بیکاری فراوان‌تر، آسیب‌پذیری بیشتر اقشار محروم و در نهایت ورشکستگی بنگاه‌های اقتصادی خواهد انجامید.

ب- پیشنهادها

مشکلات موجود در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور بیش از آن است که بتواند در کمیسیون‌ها یا در صحن علنی