



بودجه کل کشور از نگاهی دیگر

بودجه کل کشور از نگاهی دیگر

بودجه کل کشور از نگاهی دیگر

پژوهشگر: دکتر سید علی حسینی

با تأکید بر عدم تعادل های ساختاری در بودجه سال ۱۳۸۰

دفتر مطالعات برنامه و بودجه ۱

مقدمه

بودجه، مهم ترین «سندی» است که دولت تهیه می کند و مهم ترین «اطلاعی» است که میان قوه مجریه و مقننه رد و بدل می شود. بودجه نشانگر نحوه نگرش دولت به مسائل اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. به عبارت دیگر، تدابیری که دولت برای حل مسائل اقتصادی و اجتماعی اتخاذ می کند، در بودجه انعکاس می یابد. در بررسی بودجه کشور، می توان به بحث های گسترده و طولانی پرداخت اما، در مرور مختصر

۱. این گزارش در دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهشها و توسط آقای غلامرضا افشاری و خانم زهرا طباطبایی قس تهیه و تنظیم شده است.

آن باید توجه داشت که سند بودجه، انعکاس مالی مدیریت دولتی است. بنابراین، لازمه درک و فهم بهتر بودجه، شناخت مدیریت دولتی است.

در این زمینه، می‌توان به بررسی چند نوع از مدیریت امور دولتی که قابل تفکیک از یکدیگرند، پرداخت.

طبقه‌بندی حوزه‌های مدیریتی (فعالیتی) دولت^۱

فعالیت‌های دولت را می‌توان در سه گروه زیر، طبقه‌بندی کرد:

• سیاستگذاری و هدایت عمومی جامعه.

• وظایفی که انحصاراً در حیطه فعالیت دولت قرار دارند.

• وظایفی که در حیطه فعالیت دولت قرار دارند ولی انحصاراً در اختیار دولت نیستند و باید با

مشارکت نهادها و مؤسسات عمومی یا خصوصی غیردولتی به انجام رسند.

با توجه به وظایف دولت، باید دانست که هر چند طبقه‌بندی‌های فعلی در ساختار بودجه‌ای

کشور در صورت، از طبقه‌بندی‌های عملیاتی - برنامه‌ای اقتباس گردیده است، ولی این طبقه‌بندی

(به علت ناسازگاری با ساز و کار مدیریت عمومی کشور) دچار قلب ماهیت شده و از نظر محتوی،

دارای مشکلات اساسی شده است.

با توجه به این نکته برای تجزیه و تحلیل ساختار بودجه‌ای کشور و شناخت مشکلات ذی‌ربط

ویافتن راه‌حل‌ها باید به طبقه‌بندی تازه‌ای از عملیات بودجه‌ای - که دارای مبانی منطقی و سازگار

باشد - متوسل گردید. آنگاه می‌توان مجموع اطلاعات ارائه شده در لوایح بودجه سال‌های ۱۳۷۴

تا ۱۳۸۰ را در قالب‌های جدید طبقه‌بندی کرد و در نهایت، براساس اطلاعات حاصله به تجزیه و

تحلیل بودجه و طرح مشکلات آن پرداخت.

براساس مبانی نظری موجود و سیر تحول مقولات بودجه‌ای طی دو سده اخیر، به نظر می‌رسد

که باید در ابتدا برحسب نوع سیاستگذاری و ماهیت عمل فعالیت‌های دولت مجموعه وظایف

آن را در حوزه‌های بودجه‌ای جداگانه‌ای به شرح زیر جای داد:

• حوزه حاکمیت (عمومی)

• حوزه عمران و توسعه (برنامه)

• حوزه باز توزیعی و تأمین اجتماعی (بازتوزیعی)

۱. تعاریف، طبقه‌بندی‌ها و الگوی استفاده شده در این مقاله، عمدتاً برگرفته از پروژه مطالعاتی نظام بودجه‌ریزی کشور است. این پروژه در نیمه دوم سال ۱۳۶۵ به مدیریت اجرایی آقای دکتر علی شبیری‌نژاد در دستور کار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت.

• حوزه اعمال تصدی دولت (تصدی دولتی)

• حوزه امور پولی و مالی (موازنه و حساب های مالی)

گستره هر یک از حوزه های یاد شده را می توان براساس ضوابطی مشخص ساخت و اصول بودجه ای حاکم بر هر حوزه را نیز به طور مشخص مطرح نمود. این موضوع را می توان در دو بعد دریافتی ها و پرداختی های بودجه مورد بررسی و طبقه بندی قرار داد. باید توجه داشت که ماهیت «دریافتی ها» یا در اصطلاح مرسوم بودجه نویسی «درآمدهای دولتی» و «پرداختی ها»، برحسب نوع سیاستگذاری، کیفیت و ماهیت عمل آن ها یکسان نیست. به عنوان مثال در بعد درآمدها، از لحاظ کیفی بخشی از دریافتی های دولت حاصل تبدیل سرمایه های ملی است، اعم از آن که سرمایه های مزبور زوال پذیر باشد یا تجدیدشدنی. مثلاً دریافتی های مربوط به استحصال و تبدیل ذخایر معدنی از قبیل نفت و فلزات را در زمره گونه نخست و وجوه حاصل از ذخایر جنگل ها و مراتع یا فروش دارایی های عمومی را از گونه دوم می توان محسوب کرد. به طور معمول، دستیابی به این گونه دریافتی ها ناشی از نمایندگی دولت در اداره امور دارایی ها و سرمایه های عموم است.

همچنین بخش دیگری از دریافتی های دولت به صورت سهمی از فرایند ارزش افزایی اقتصادی و تلاش های جاری اجتماعی حاصل می شود که مشخص ترین نمونه آن در وصول مالیات ها جلوه گر می شود.

منشأ دسترسی به این گونه درآمدها نیز از دیدگاه تاریخی در برخورداری دولت از حق حاکمیت و حفظ صیانت اجتماعی خلاصه می شود.

در قسمت پرداخت های دولت نیز باید توجه داشت که پرداختی های آن، در حوزه های مختلف مدیریت عمومی کشور، برحسب نوع سیاستگذاری و ماهیت عمل یکسان نیست. در حالی که بخشی از پرداختی های دولت متضمن حفظ و بقای حاکمیت و تنفیذ نیروی آمره آن است، بخش دیگر مربوط به ابعاد عرضی و وظایف جنبی و قبیعی دولت می شود.

بنابراین، با نگرش جدید به لوایح بودجه سنواتی، می توان ارقام بودجه ای را طبق طبقه بندی حوزه های مختلف وظایف دولت در دو بعد دریافتی ها و پرداختی ها در گروه های پنج گانه ((حاکمیت (عمومی)، برنامه، بازتوزیمی، تصدی های دولتی، موازنه و حساب های مالی)) تفکیک و بدین ترتیب تحلیل های جدیدی را ارائه نمود. در ادامه هر یک از گروه های پنج گانه به همراه زیر گروه های هر کدام معرفی می شوند:

معرفی حوزه‌های (گروه‌های) پنج‌گانه

۱. گروه حاکمیت (عمومی) دولت

امور حاکمیتی دارای حوزه شمول ویژه‌ای است. یعنی، تمامی اموری که علی‌الاصول برای تداوم زندگی اجتماعی لازم است اما، نمی‌تواند توسط انگیزه بخش خصوصی به نحو مناسبی به انجام رسد در زمره این امور است. به عنوان نمونه نمی‌توان حفظ نظم و امنیت عمومی کشور یا امر دفاع را بر عهده بخش خصوصی قرار داد و اطمینان داشت که این امور به صورت مطلوب و مناسب در جامعه به انجام رسد. سؤال اساسی که در این خصوص مطرح می‌شود این است که گستره وظایف حاکمیتی چگونه و بر اساس چه ضابطه‌ای تعیین می‌شود؟

به نظر می‌رسد که برای پاسخ به این سؤال باید منطقیاً به سراغ چارچوب ارزشی جامعه و دیدگاه سیاست‌گذاران اصلی کشور رفت تا بتوان حد و حدود حوزه حاکمیتی را مشخص کرد. بر این اساس است که محدوده وظایف حاکمیتی، می‌تواند در یک حکومت اسلامی و غیر اسلامی متفاوت باشد. به عنوان مثال در جمهوری اسلامی ایران و در اصل سیستم قانون اساسی آمده است که آموزش عمومی تا پایان دوره متوسطه باید به صورت رایگان توسط دولت برای تمامی آحاد ملت فراهم شود. حال ممکن است در جامعه‌ای دیگر، این برداشت در زمینه امور آموزشی مورد تأکید نظام ارزشی آن جامعه نباشد.

پس معیار اصلی در این زمینه که کدام وظیفه در حوزه حاکمیت هست یا نه را باید در نظام ارزشی حاکم بر یک جامعه جستجو کرد. به این صورت که در حقیقت، حوزه حاکمیت از نظر ماهیتی، بخش عمده‌ای از طینت و طبیعت نظام حکومتی را روشن می‌کند. البته باید توجه داشت در کنار این ضابطه، اصول و ضوابطی نیز وجود دارد که در حقیقت بر تصمیم ارزش‌گذاران از نظر مشخص کردن حوزه حاکمیت تأثیر می‌گذارد. این ضوابط و اصول عبارتند از: ۱-

- اصولاً خدماتی که دولت در این حوزه به مردم ارائه می‌دهد، باید رایگان باشد. بنابراین اگر به ازای ارائه خدماتی در حوزه حاکمیت، پولی دریافت می‌شود نه به این دلیل است که دولت بهای خدماتی را که انجام داده است می‌گیرد، بلکه احتمالاً ملاحظات دیگری در کار است.

۱. طرح مطالعاتی اصلاح ساختار دولت، مروری بر مباحث اصلاح ساختار تشکیلات اداری - مالی کشور، معاونت پژوهشی، دی‌ماه ۱۳۷۵، کد گزارش ۳۹۰۱۹۹۹.

تأمین منابع درآمدی برای انجام وظایف حاکمیتی باید از محل درآمدهای مستمر دولت باشد نه از درآمد ناشی از فروش ثروت. به عبارت ساده تر، اساس درآمد در بودجه حاکمیتی، مالیات است. لذا دولت تا حدی می تواند خدمات حاکمیتی خود را به جامعه ارائه کند که توانسته باشد از تولید جامعه به نحو معقول مالیات دریافت کند.

دولت علی الاصول در اعمال حاکمیت مجاز به کسری بودجه نیست. بنابراین دولت موظف است که حوزه وظایف حاکمیت خود و محدوده ارائه خدمت در این حوزه را به نحوی تعریف کند که از درآمد حاصله از مالیات معقول تجاوز ننماید. این ضابطه قیدی است که حدود حاکمیت را مشخص می کند.

دستگاه های سازمانی مرتبط با حوزه حاکمیتی باید دارای استمرار باشند. در عین حال وزارتخانه ها نیز دستگاه هایی هستند که دارای استمرارند. لذا واحد اصلی و بزرگ سازمانی برای این بودجه همان وزارتخانه ها هستند.

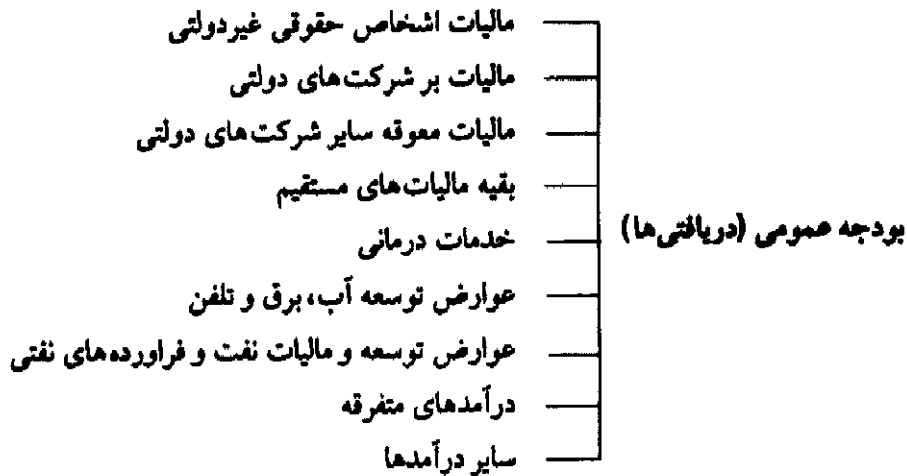
به دلیل استمرار مورد بحث در این حوزه، استخدام نیروی انسانی در این حوزه باید به صورت تمام وقت و مادام العمر باشد. لذا استخدام از طریق این بودجه باید براساس قوانین و مقررات متناسب با آن صورت گیرد.

ارزاق بودجه حاکمیتی (عمومی) دولت در قسمت دریافتی ها و پرداختی ها (که براساس آن بازنمایی بودجه امکان پذیر است) به صورت زیر طبقه بندی می گردد:

الف- بودجه عمومی (دریافتی ها)

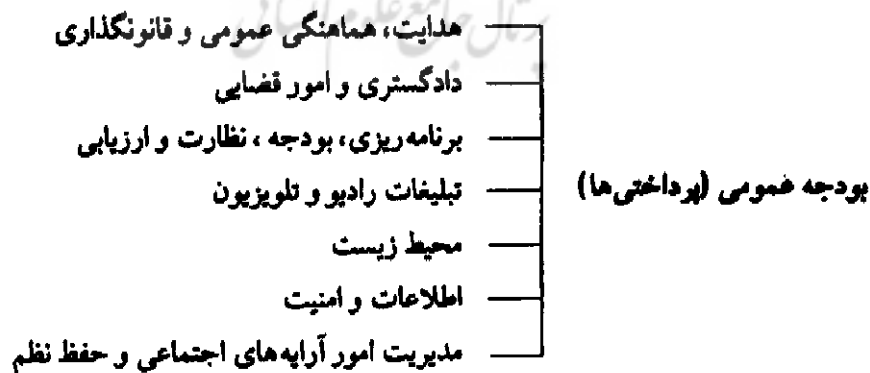
دریافتی های بودجه عمومی، دریافتی هایی هستند که منشأ وصول آن ها حق حاکمیت یا مشروعیت سیاسی دولت است. مالیات ها، عوارض، اجاره، حق انحصار، حقوق و عوارض گمرکی و.... مواردی از این قبیل هستند. در بازنمایی بودجه، دریافتی های دولت در بودجه عمومی (حاکمیتی) در نه گروه عمده زیر دسته بندی شده است:

۱. بازنمایی دریافتی های دولت در لایحه بودجه (۱۳۸۰-۱۳۷۲) کل کشور و الگوی جدید، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، بهمن ۱۳۷۹، فروردین ۱۳۸۰، کد گواش ما ۱۶۰۶۰۳۲ - ۱۶۰۵۸۵۰ - ۱۶۰۸۶۰.



ب- بودجه عمومی (پرداختی‌ها)

پرداختی‌های بودجه عمومی، پرداخت هزینه‌های مربوط به حاکمیت دولت است. پرداختی‌هایی مانند هزینه امور دادگستری و امور قضایی، امور دفاعی، بهداشتی و... از این نوع می‌باشند. تذکر این نکته ضروری است که پرداختی‌های مربوط به امور حاکمیت فقط جاری نیست بلکه در این حوزه، سرمایه‌گذاری ثابت نیز صورت می‌گیرد. مثلاً اگر پادگان یا مرکز آموزشی ساخته می‌شود این کار سرمایه‌گذاری عمرانی نیست بلکه سرمایه‌گذاری ثابت است. بنابراین در حوزه بودجه عمومی نیز اعتبارات عمرانی منظور می‌شود. در بازنمایی بودجه، پرداختی‌های دولت در بودجه عمومی (حاکمیتی) در ۲۰ گروه زیر دسته‌بندی شده‌اند:



مدیریت امور خارجی و روابط بین الملل	بودجه عمومی (پرداختی‌ها) ادامه
مدیریت امور دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	
مدیریت امور تشخیص و وصول درآمدهای دولت	
مدیریت امور خزانه داری	
مدیریت امور آموزش و فرهنگ	
مدیریت امور بهداشت، درمان و تغذیه	
مدیریت امور انرژی	
مدیریت امور کشاورزی و دامپروری	
مدیریت امور صنایع و معادن	
مدیریت امور ارتباطات و مخابرات	
مدیریت امور بازرگانی و گمرکات	
مدیریت امور کار و رفاه اجتماعی	
متفرقه	

۲. گروه توسعه و عمران (برنامه)

این حوزه، در زمره امور غیرانحصاری دولتی است. یعنی اموری که باید با مشارکت همه جانبه دولت تحقق پیدا کند. اموری که در این حوزه قرار می‌گیرد، به دو دسته اساسی تقسیم می‌شود: بخشی که اساساً در جهت فراهم کردن گسترش خدمات حاکمیت صورت می‌گیرد و بخشی که معطوف به فعالیت‌هایی است که توسعه کشور (در دوران گذر تاریخی) را تسهیل می‌کند. در مورد حوزه اول از این وظایف، به عنوان نمونه می‌توان اشاره کرد که دولت ممکن است ملاحظه کند که می‌تواند و مطلوب است که خدمات پیش تری نسبت به گذشته در امر آموزش - به صورت جزئی از خدمات حاکمیت - ارائه کند. در این صورت لازم می‌شود که مثلاً مدارس فنی - حرفه‌ای یا دانشگاه‌های جدید یا مدارس ابتدایی یا متوسط جدید و... ایجاد شود. ایجاد این پایگاه‌های فیزیکی برای ارائه خدمات آموزشی مربوط به حاکمیت، علی‌الاصول در تخصص وزارت آموزش و پرورش نیست و نمی‌تواند هم باشد. این فعالیت که اساساً سرمایه‌گذاری است باید از طریق بودجه (برنامه) صورت گیرد و پس از اتمام در خدمت وزارتخانه ذی‌ربط قرار داده شود.

نوع دوم خدماتی که در این بودجه (برنامه) ارائه می‌شود، معطوف به گذر تاریخی توسعه‌ای

است. به عبارت دیگر، دولت کوشش می‌کند با مشارکت فعال بخش غیردولتی، فعالیت‌های زیربناسازی یا مهار منابع آب و خاک کشور یا بستر سازی فرهنگی برای توسعه را از طریق عملیاتی که در این بودجه انجام می‌دهد، تسهیل و تسریع نماید. لذا مشخص است که اگر از طریق این بودجه، عملیاتی صورت گرفت و سرمایه‌گذاری خاصی صورت گرفت، راه‌آهنی کشیده شد، اتوبانی ساخته شد، کارخانه‌ای تأسیس شد و... این طور نیست که باید این سرمایه‌گذاری‌ها در بخش دولتی باقی بماند. اصل این است که این نوع سرمایه‌گذاری‌ها به بخش غیردولتی فروخته شود و وجوه حاصله، در راه ایجاد سرمایه‌گذاری‌های جدید به کار آیند. البته فقط در شرایط استثنایی این سرمایه‌گذاری‌ها در بخش دولت باقی می‌ماند و مثلاً به صورت شرکت دولتی در می‌آید.

ارقام بودجه برنامه در قسمت دریافتی‌ها و پرداختی‌ها (که براساس آن بازنمایی بودجه امکان‌پذیر است) به صورت زیر طبقه‌بندی می‌گردد:

الف- بودجه برنامه (دریافتی‌ها)

دریافتی‌های برنامه، دریافتی‌های بودجه‌ای ناشی از تبدیل و تغییر در سرمایه‌ها و دارایی‌های ملی است که دولت به نمایندگی از عموم جامعه در اختیار دارد. مانند درآمد حاصل از فروش نفت خام، گاز و فراورده‌های نفتی، فروش اوراق مشارکت، فروش امتیاز انحصار معادن و... در بازنمایی بودجه، دریافتی‌های دولت در بودجه عمران و توسعه (برنامه) به سه گروه عمده زیر طبقه‌بندی می‌شود:

درآمد حاصل از فروش نفت	} بودجه برنامه (دریافتی‌ها)
درآمد حاصل از فروش اوراق مشارکت	
سایر درآمدها	

ب- بودجه برنامه (پرداختی‌ها)

پرداختی‌های برنامه، حوزه دیگری از پرداختی‌های دولت در محدوده تنظیم و اجرای برنامه‌های رشد و توسعه است. اصلاح ساختارهای اجتماعی و اقتصادی و رهبری جامعه به سوی شرایط زندگانی بهتر، از وظایفی است که در نیم قرن اخیر بر عهده دولت‌ها قرار

گرفته است.

اما چگونگی انجام این وظایف از کشوری به کشور دیگر، متفاوت است و طیف وسیعی از اقتصادهای کاملاً متمرکز تا برنامه های هدایتی و ارشادی را در بر می گیرد. بنابراین، پرداختی های حوزه برنامه، بیش تر مربوط به پرداخت جهت طرح های عمرانی در قالب برنامه های توسعه و منحصر به تأمین هدف های توسعه اقتصادی و اجتماعی است. در بازنمایی بودجه، پرداختی های دولت (در بودجه برنامه) را می توان به ۱۳ گروه زیر طبقه بندی کرد.

برنامه ریزی، بودجه و نظارت و ارزیابی	بودجه برنامه (پرداختی ها)
تبلیغات رادیو تلویزیون	
محیط زیست	
امور آرایه های اجتماعی و حفظ نظم	
امور آموزش و فرهنگ	
امور بهداشت، درمان و تغذیه	
امور انرژی	
امور کشاورزی و دامپروری	
امور صنایع و معادن	
امور ارتباطات و مخابرات	
امور بازرگانی و گمرکات	
امور کار و رفاه اجتماعی	
متفرقه	

۳. گروه باز توزیعی

سیر تحول نظام های نوین سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در جوامع، دخالت وسیع دولت در امور بازتوزیعی و حمایتی را در همه کشورهای جهان الزامی کرده است. بدین لحاظ، تمام دولت ها و از جمله دولت ما به نحو بسیار گسترده ای در این حوزه دخالت می کنند. این بودجه، مجموعه عملیاتی را که دولت و حکومت تحت عنوان بازتوزیع مواهب توسعه و ایجاد رفاه بر عهده می گیرد، پوشش می دهد. بدیهی است که بودجه این حوزه نیز

مشارکتی است و باید اداره آن مشترکاً بر عهده دولت و غیردولت باشد. بدیهی است که وجود کسری بودجه در گروه بازتوزیمی بی معنی است و لذا درآمدهای این بودجه، سقف عملیات آن را تعیین می کنند. سازمان اجرایی آن نیز مشتمل بر مجموعه ای وسیع از مؤسسات است که برخی می توانند کاملاً دولتی باشند ولی عملاً مشارکت دولت و غیردولت است که این مجموعه را اداره می کنند.

ضوابط حقوقی، پرسنلی و سازمانی حاکم بر این عملیات نیز دارای ویژگی های متناسب با نوع کار و فعالیت ذی ربط است. ارقام بودجه بازتوزیمی در قسمت دریافتی ها و پرداختی ها به صورت زیر قابل طبقه بندی است:

الف- بودجه بازتوزیمی (دریافتی ها)

دریافتی های بازتوزیمی، شامل درآمدهایی است که جنبه انتقالی داشته و حضور و مداخله دولت برای تعدیل و بازتوزیع درآمدها در بین افراد جامعه را نشان می دهد. دریافت مالیات از کالاهای لوکس و درآمدهای مربوط به تأمین اجتماعی، از جمله درآمدهای دولت است که دارای ماهیت بازتوزیمی اند.

در بازنمایی بودجه، دریافتی های بازتوزیمی در قالب ۵ گروه زیر طبقه بندی شده است:

درآمد سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	بودجه بازتوزیمی (دریافتی ها)
فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه ها و خدمات	
درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی	
سود بازرگانی و حق الثبت سفارش کالا	
سایر درآمدها	

ب- بودجه بازتوزیمی (پرداختی ها)

محدوده بودجه پرداختی های بازتوزیمی، ترکیبی از عملیات ناشی از گسترش مفهوم دولت (با عنوان یک نهاد سیاسی) و وظایف حکومت (به عنوان نهاد مذهبی) را در بر می گیرد. این پرداختی ها شامل پرداخت یارانه، تشکیل شبکه های بازنشستگی، مشارکت در تأمین بیمه بیکاری، بیمه حوادث، بیمه پیری، بیمه سرپرستی، بیمه درمانی و... است.

در بازنمایی بودجه، پرداختی های بازتوزیمی به شش گروه زیر طبقه بندی می شود:

بودجه بازتوزیعی (پرداختی ها)

بیمه اجتماعی	
بیمه درمانی	
مهاجرین جنگ تحمیلی و امور آزادگان و شهدا	
یارانه کالاهای اساسی و نهاده ها	
کمک به گروه های اجتماعی خاص	
متفرقه	

۴. گروه تصدی های دولتی

مباشرت مستقیم دولت در سرمایه گذاری و اداره امور بنگاه های تولیدی به قبل از زمان نهضت مشروطیت بر می گردد.

رویدادهای تاریخی، مالکیت دولتی، ایجاد و بهره برداری از صنایع اصلی و سرمایه گذاری در رشته هایی که فراتر از ظرفیت ها و توان بخش غیردولتی است، حمایت از جامعه در برابر انحصار، استفاده از الگوهای تجهیز منابع (از طریق مدیریت نظام قیمت ها) از علل عمده مباشرت های تولیدی و خدماتی دولت در ایران است.

در این حوزه نیز تعیین حد و حدود در اختیار نظام ارزشی کشور است. اما باید به این نکته تأکید داشت که دولت (به ویژه در کشورهایی مانند ایران) آن قدر گرفتار و درگیر فعالیت های ضروری جامعه است که بهتر است کم تر درگیر اعمال تصدی باشد و لذا باید این اعمال را به صورت استثنا و فقط در مواردی که دارای دلایل متفق است بر عهده داشته باشد.

در مورد تصدی گری دولت یادآوری نکات زیر ضروری است:

- اعمال تصدی باید بدون زیان کار کند و در حد معقول سود لازم را ایجاد کند.
- ضوابط حاکم بر اعمال تصدی عمدتاً همان ضوابط کارکرد شرکت های خصوصی و قوانین ذی ربط باشد.

- فقط کلیات بودجه شرکت های دولتی برای تصویب به مجلس ارائه شود (ترازهای مالی آن و نه بیش تر).

- شرکت های دولتی باید از زیر پوشش مستقیم وزیر خارج گردند.

- سازماندهی و مدیریت شرکت های دولتی باید به طور اساسی تغییر کند.

ارقام بودجه تصدی گری دولتی (در قسمت دریافتی ها و پرداختی ها) به صورت زیر

قابل طبقه‌بندی است:

الف- بودجه تصدی‌گری دولتی (دریافتی‌ها)

دریافتی‌های تصدی‌گری دولتی، درآمدهای حاصل از عملکرد سرمایه‌گذاری تولیدی، تجاری یا خدماتی شرکت‌های دولتی است که در بودجه کل دولت، شامل ردیف‌های مختلف سود سهام شرکت‌های دولتی است.

ب- بودجه تصدی‌گری دولتی (پرداختی‌ها)

پرداختی‌های تصدی‌گری دولتی شامل پرداخت اعتبارات در قالب ردیف‌های بودجه‌ای به شرکت‌های دولتی است. این پرداختی‌ها عمدتاً در قالب کمک به شرکت‌های دولتی و پرداخت هزینه این شرکت‌ها می‌باشد.

در بازنمایی بودجه، پرداختی‌های تصدی‌گری دولت به دو گروه عمده زیر طبقه‌بندی شده است:

بودجه تصدی‌گری دولتی (پرداختی‌ها) کمک به شرکت‌های دولتی
سایر هزینه‌های شرکت‌های دولتی

۵. گروه موازنه و حساب‌های مالی

در این گروه، طبقه‌بندی حساب‌های مالی و صورت‌های تلفیقی اعتبارات بودجه‌ای و همچنین اطلاعات مورد نیاز برای تحلیل آثار سیاست‌های مالی عمومی به دست می‌آید. طبقه‌بندی‌های بودجه‌ای، تابعی از نظام حساب‌های مالی و دربردارنده اطلاعات مربوط به هزینه‌های مصرفی، سرمایه‌ای، استهلاک، هزینه‌های پولی، استقراض، دیون و تعهدات بخش عمومی است. ارقام بودجه موازنه و حساب‌های مالی در قسمت دریافتی‌ها و پرداختی‌ها به صورت زیر قابل طبقه‌بندی است:

الف- بودجه موازنه و حساب‌های مالی (دریافتی‌ها)

بخشی از دریافتی‌های دولت دارای جنبه‌های صرف مالی نظیر استقراض، استفاده از ذخایر استهلاک و مانند آن است که استفاده از آن‌ها ضمن تأمین بخشی از منابع مورد نیاز، تعهداتی را نسبت به آینده به دنبال می‌آورد که این دریافتی‌ها، تحت عنوان «دریافتی‌های موازنه و حساب‌های مالی» نامیده می‌شود.

در بازنمایی بودجه، دریافتی‌های موازنه و حساب‌های مالی به صورت زیر طبقه‌بندی شده است:

بودجه موازنه و حساب های مالی (دریافتی ها) وصولی از محل تسهیلات خارجی سایر

ب- بودجه موازنه و حساب های مالی (پرداختی ها)

قسمتی از پرداختی های دولت می تواند موضوع بازپرداخت دیون و حساب هایی باشد که در گذشته مورد استفاده قرار گرفته یا برای تأمین موازنه مالی دولت مورد نیاز است. این نوع پرداختی ها به «پرداختی های موازنه و حساب های مالی» موسوم است. در بازنمایی، این بودجه به دو گروه زیر طبقه بندی شده است:

بودجه موازنه و حساب های مالی (پرداختی ها) پرداخت کارمزد و سود تضمین شده بازپرداخت اصل وام ها و دیون

لازم به تذکر است که طبقه بندی ارائه شده از عملیات بودجه ای دولت و تفکیک ارقام لوایح بودجه سنواری طبق الگوی جدید در گروه های پنج گانه، نتایج مفیدی را به همراه دارد. در ادامه مقاله به برخی از نتایج به کارگیری این الگو اشاره خواهد شد. به کارگیری این نوع طبقه بندی با مشکلاتی نیز همراه است که در ادامه به ذکر آن خواهیم پرداخت. مزایا و تنگناهای استفاده از الگوی جدید طبقه بندی ارقام بودجه ای به تفکیک گروه های پنج گانه (طبق الگوی جدید) در بسیاری از موارد می تواند اطلاعات مفیدتر و جامع تری (نسبت به طبقه بندی های کنونی در لوایح بودجه) ارائه کند. به طور خلاصه نتایج طبقه بندی های یاد شده را می توان به ترتیب زیر برشمرد:

- طبقه بندی ارقام دریافتی ها و پرداختی های بودجه عمومی دولت (به تفکیک حوزه وظایف دولت)
- ارائه سهم دریافتی ها و پرداختی های هر کدام از گروه های پنج گانه از کل بودجه عمومی در لایحه بودجه کل کشور. بدین ترتیب تحلیل روند تغییرات این گروه ها طی چند سال (مثلاً طی سال های برنامه توسعه) میسر می شود.^۱

۱. در سال ۱۳۸۰ بودجه عمومی ۳۴ درصد، بودجه برنامه ۴۸ درصد، بودجه بازتوزیعی ۱۶ درصد، بودجه تصدی های دولتی ۲ درصد و بودجه موازنه ۲ درصد از کل دریافتی ها و از بعد پرداختی ها، بودجه عمومی ۵۳ درصد، بودجه برنامه ۱۸ درصد، بودجه بازتوزیعی ۲۵ درصد، بودجه تصدی های دولتی ۲۷ درصد و بودجه موازنه و حساب های مالی ۴ درصد از کل اعتبارات بودجه عمومی لایحه بودجه را به خود اختصاص می دهد. بنابراین از بعد دریافتی ها، بودجه برنامه و از بعد پرداختی ها بودجه عمومی بالاترین سهم را دارا می باشند.

• ارائه سهم دریافتی ها و پرداختی های هر کدام از زیرگروه ها از کل دریافتی ها و پرداختی های گروه مذکور. بدین ترتیب، قدرت تحلیل روند تغییرات این گروه ها طی چندسال ممکن می شود.^۱ (مثلا اعتبارات امور آموزش و فرهنگ که یکی از زیرگروه های بودجه عمومی است طی چند سال چه تغییری کرده و آیا با اهداف برنامه های توسعه، هماهنگی داشته است؟)

• از دیگر نتایج این نوع طبقه بندی، این است که به راحتی، تعداد دستگاه هایی را که تحت عنوان یک برنامه خاص از بودجه عمرانی استفاده می کنند نمایان می سازد. مثلا در سال ۱۳۷۹ یازده دستگاه دولتی با عنوان برنامه «گسترش فرهنگ و هنر» از بودجه عمرانی استفاده می کردند و این تعداد در سال ۱۳۸۰ به ۹ دستگاه کاهش یافته است.

همچنین در همان سال ۱۳۷۹، ۲۷ دستگاه دولتی تحت عنوان برنامه «بهداشت محیط» از بودجه عمرانی استفاده می کردند ولی در سال ۱۳۸۰ به هیچ دستگاه دولتی تحت عنوان برنامه مذکور، بودجه عمرانی تعلق نگرفت است.

• با توجه به این که اعتبار هر دستگاه دولتی طبق گروه های پنج گانه طبقه بندی می شود، از این رو یافتن اعتبار تخصیص داده شده به هر دستگاه با توجه به گروه و حوزه فعالیت آن دستگاه به سهولت امکان پذیر خواهد شد.

• از نتایج دیگر این نوع طبقه بندی، آشکار ساختن «عدم تعادل های ساختاری» لوابیح بودجه سنواری (قسمت بودجه عمومی) علی رغم وجود تعادل های کلی مالی در لوابیح بودجه است. به طور کلی، چون ارقام دریافتی ها و پرداختی ها در هر گروه مشخص هستند، بررسی وجود کسری یا مازاد ممکن خواهد بود و از این طریق، امکان یافتن تأثیر عوامل برونزا (مثل قیمت جهانی نفت و...) و فرابودجه ای روی این کسری یا مازاد نیز، وجود دارد.^۲

هر چند تفکیک و طبقه بندی دریافتی ها و پرداختی های دولت، طبق الگوی جدید به سبب ماهیت مدیریتی، سازمانی و حقوقی ویژه - که در هر یک از حوزه های عملی بخش عمومی وجود دارد - حائز اهمیت بسیار زیاد است؛ ولی فقدان تعاریف روشن در قوانین و شیوه های مرسوم بودجه ای ایران، تعیین دقیق محدوده های گروه های پنج گانه را دشوار می نماید.

۱. در سال ۱۳۸۰ در حالی که ۴۸ درصد از کل دریافتی ها را بودجه برنامه تشکیل می دهد، ۸۵ درصد از درآمدهای گروه برنامه و درآمد حاصل از فروش نفت و فروش ارز حاصل از صادرات نفت تشکیل می دهد که نمایانگر وابستگی شدید درآمدها به فروش نفت است.
۲. در حالی که لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ دارای تعادل مالی است، ولی در بودجه عمومی ۱۹۱ درصد کسری و در بودجه برنامه ۳۰ درصد مازاد و در بودجه بازنواری ۸۹ درصد کسری و بودجه فصلی های دولتی ۷۵ درصد کسری و در بودجه موازنه و حساب های مالی ۱۴ درصد کسری وجود داشته است (در حقیقت مازاد موجود در بودجه برنامه، صرف هزینه های جاری می شود).

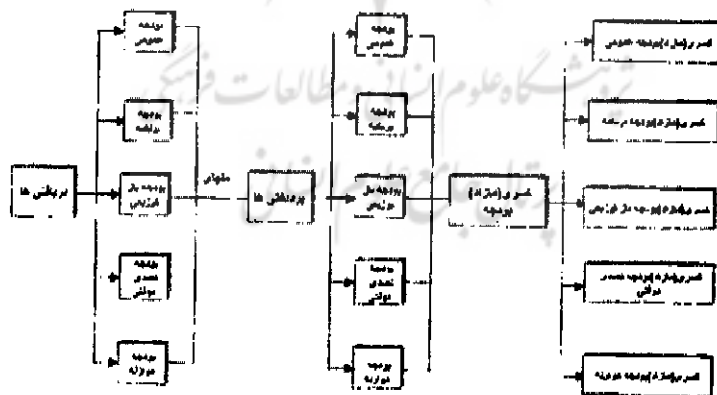
به بیان دیگر، اطلاعات موجود حقوقی، تشکیلاتی، بودجه‌ای - مالی اجازه تفکیک کامل عملیات دولت و اعمال طبقه‌بندی دقیق آن‌ها براساس ضوابط تعیین شده را به دست نمی‌دهد.

بنابراین اختلاط حوزه‌های وظایف گروه‌های مختلف مدیریت بخش عمومی و انعکاس آن در پیش‌بینی دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی، تفکیک و طبقه‌بندی را با تقریب همراه می‌سازد و در نتیجه، به کارگیری الگوی جدید را در شرایط فعلی با مشکل مواجه می‌سازد. همان‌طوری که اشاره شد، یکی از برتری‌های استفاده از الگوی جدید، شناخت عدم تعادل‌های ساختاری (وجود کسری یا مازاد در هر یک از گروه‌های پنج‌گانه) در لایحه بودجه کل کشور است. از آن جا که موضوع «عدم تعادل‌های ساختاری» دارای اهمیت خاصی است، قسمت بعدی مقاله به این مهم پرداخته و ضمن معرفی روش محاسبه کسری (مازاد) احتمالی در هر یک از گروه‌های پنج‌گانه، روند تغییرات آن نیز، بررسی شده است.

عدم تعادل‌های ساختاری در بودجه کل کشور

تفکیک ارقام بودجه کل کشور (قسمت بودجه عمومی) طبق طبقه‌بندی‌های یاد شده، تصویری روشن و واقعی از میزان کسری (مازاد) هر یک از گروه‌های پنج‌گانه ارائه می‌نماید. نمودار موازنه ساختاری دریافتی‌ها و پرداختی‌های بودجه دولت، روش محاسبه کسری (مازاد) را در هر یک از گروه‌های پنج‌گانه نشان می‌دهد.

نمودار موازنه ساختاری دریافتی‌ها و پرداختی‌های بودجه دولت



به منظور یافتن کسری (مازاد) در هر یک از گروه‌های پنج‌گانه، ابتدا بازنمایی دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در لایحه بودجه کل کشور طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ (طبق طبقه‌بندی‌های

بودجه کل کشور از نگاه دیگر ۹۵

یاد شده) انجام گرفته^۱، و سپس، نسبت هم‌ریک از ارقام به کل دریافتی‌ها یا پرداختی‌ها محاسبه گردیده است. جدول (۱) نسبت‌های محاسبه شده را طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ در قسمت دریافتی‌ها و پرداختی‌ها نشان می‌دهد.

جدول ۱- بازنامه‌های نسبت دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در گروه‌های پنج‌گانه به کل دریافتی‌ها و پرداختی‌ها در لایحه بودجه سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ (ارقام به درصد)

گروه	۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸		۱۳۷۹		۱۳۸۰	
	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها	دریافتی‌ها	پرداختی‌ها
بودجه عمومی	۳۳۸۸	۳۵۰۳۲	۳۶۷۷	۳۷۷۱	۳۶۶۶	۳۶۱۴	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵
بودجه برنامه	۵۶۶۳۳	۳۶۰۳۲	۳۶۷۷	۳۷۷۱	۳۶۶۶	۳۶۱۴	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵
بودجه بازتری‌ها	۱۸۰۲۱	۳۵۰۰۳	۳۶۷۷	۳۷۷۱	۳۶۶۶	۳۶۱۴	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵
بودجه تصدی‌های دولت	۰۱۳۳	۳۶۷۳	۳۶۷۷	۳۷۷۱	۳۶۶۶	۳۶۱۴	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵
بودجه موازنه و حساب‌های مالی	۱۰۰۲۲	۳۶۷۳	۳۶۷۷	۳۷۷۱	۳۶۶۶	۳۶۱۴	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵	۳۶۶۵
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

اعداد با صحت و دقت محاسبه شده و در طول بازنامه‌های پنج‌گانه سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ نسبت شده است.

با توجه به جدول (۱) و نمودار موازنه ساختاری دریافتی‌ها و پرداختی‌های بودجه دولت، کسری (مازاد) هر کدام از گروه‌های پنج‌گانه (طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰)، طبق جدول (۲) به دست می‌آید.

جدول ۲- درصد کسری (مازاد) گروه‌های پنج‌گانه بودجه (۱۳۷۴، ۱۳۸۰)

(ارقام به درصد)

گروه	سال	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	جمع
عمومی		۱۱۸۵ (کسری)	۱۰۶۱ (کسری)	۱۱۶۸ (کسری)	۱۱۶۲ (کسری)	۱۱۶۱ (کسری)	۱۱۶۱ (کسری)	۱۱۶۱ (کسری)	۶۸۶۸ (کسری)
برنامه		۳۷۳۰ (موازنه)	۱۶۶۱ (موازنه)	۱۶ (موازنه)	۱۶ (موازنه)	۱۶ (موازنه)	۳۳۳۶ (موازنه)	۳۰ (موازنه)	۱۰۰۶۶ (موازنه)
بازتری‌ها		۶۸۷ (کسری)	۱۶ (موازنه)	۶۶۱ (موازنه)	۲ (موازنه)	۱۱۶۱ (کسری)	۱۱۶۱ (کسری)	۱۱۶۱ (کسری)	۸۷۵ (موازنه)
تصدی‌های دولتی		۳۳۶ (کسری)	۱۶۷ (کسری)	۱۶۸ (کسری)	۱۶۱ (کسری)	۱۶۱ (کسری)	۱۶۱ (کسری)	۱۶ (کسری)	۱۶ (کسری)
موازنه و حساب‌های مالی		۱۱۶۱ (کسری)	۱۶۷ (کسری)	۱۶۱ (کسری)	۱۶۱ (کسری)	۱۶۱ (کسری)	۱۶ (کسری)	۱۶ (کسری)	۱۳۳۶ (کسری)
جمع (توازن مالی)		صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر	صفر

- بازنامه‌های دریافتی‌های دولت در لایحه بودجه (۱۳۷۴-۱۳۸۰) کل کشور (الگوی جدید) دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، بهمن ۱۳۷۹ و فروردین ۱۳۸۰، کد گزارش‌ها ۱۶۰۶۰۳۴، ۱۶۰۵۸۰۵، ۱۶۰۵۸۶۰، ۱۶۰۵۸۶۰.
- بازنامه‌های پرداختی‌های دولت در لایحه بودجه (۱۳۷۴-۱۳۸۰) کل کشور (الگوی جدید) دفتر مطالعات برنامه و بودجه معاونت پژوهشی، بهمن ۱۳۷۹ و فروردین ۱۳۸۰، کد گزارش‌ها ۱۶۰۶۰۳۸، ۱۶۰۵۸۲۷، ۱۶۰۵۸۹۱، ۱۶۰۵۸۹۱.

طبق جدول (۲) گروه‌های بودجه تصدی‌های دولتی، موازنه و حساب‌های مالی طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ همواره با کسری مواجه بوده‌اند. گروه بودجه عمومی (به غیر از سال ۱۳۷۸) در تمامی سال‌های مورد بررسی با کسری و گروه بودجه برنامه نیز (به غیر از سال ۱۳۷۸) در بقیه سال‌ها با مازاد روبه‌رو بوده است. گروه بازتوزیعی نیز در سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ با کسری و طی سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۷۸ با مازاد مواجه بوده است.

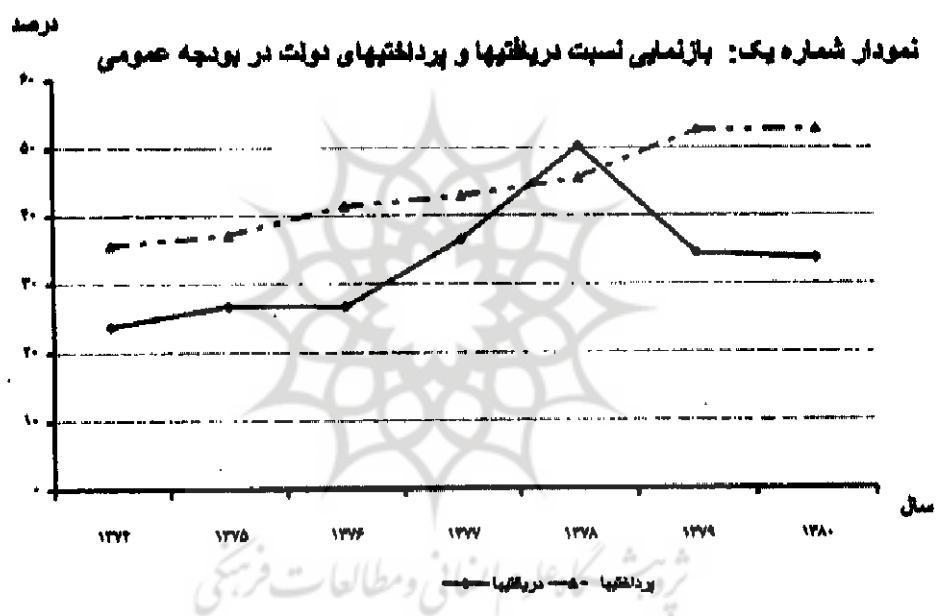
نکته بسیار مهم این است که هر چند لوایح بودجه پیشنهادی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ در کلیت و مجموعه خود، نشان دهنده تعادل مالی است، ولی عدم تعادل‌های ساختاری قابل توجهی در این لوایح نهفته است. به عبارت دیگر، هر چند کل دریافتی‌های پیش‌بینی شده در لوایح سال‌های مورد بررسی با کل مخارج و مصارف پیشنهادی در لایحه برابر است، اما عدم تعادل‌های ساختاری قابل توجهی در هر یک از حوزه‌های مدیریتی حکومت و دولت به صورت جداگانه وجود دارد. بررسی روند نسبت دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در گروه‌های پنج‌گانه و طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ نتایج زیر را به همراه دارد:

۱. بازنمایی نسبت دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در بودجه عمومی طی سال‌های ۱۳۷۷-۱۳۷۴ و ۱۳۷۹-۱۳۸۰ نشان دهنده کسری بودجه عمومی دولت است. طبق نمودار شماره یک، کسری یادشده طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۷ کاهش یافته و از ۱۷۸۶ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۶/۴ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده است. کاهش کسری بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۷، عمدتاً ناشی از کاهش درآمدهای نفتی (کاهش بودجه برنامه) و در نتیجه فشار به سایر منابع درآمدی دولت افزایش بودجه عمومی است به طوری که گروه سایر درآمدها و مالیات بر شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۷، حدود ۷۲ درصد نسبت به سال ۱۳۷۶ رشد داشته‌اند.

همچنین، افزایش شدید رقم «سایر درآمدها» در بودجه عمومی دولت (افزایش حدود ۹۵ درصد در سال ۱۳۷۸ نسبت به سال ۱۳۷۷) مهم‌ترین دلیل وجود مازاد بودجه عمومی در سال ۱۳۷۸ به شمار می‌آید. طبق نمودار شماره یک، بودجه عمومی دولت طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۰ با کسری مواجه بوده است و از ۴/۶۹ درصد مازاد در سال ۱۳۷۸ به ۱۸/۱ درصد کسری در سال ۱۳۷۹ و ۱۹/۱ درصد کسری در سال ۱۳۸۰ رسیده است. کاهش شدید رقم «سایر درآمدها» در سال ۱۳۷۹ (حدود ۹۵ درصد کاهش نسبت به سال ۱۳۷۸) و افزایش قابل توجه پرداختی‌های دولت در بودجه عمومی (عمدتاً ناشی از افزایش سهم اعتبارات گروه «مدیریت امور آموزش و فرهنگ» در بودجه عمومی سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ نسبت به سال ۱۳۷۸) مهم‌ترین دلایل افزایش کسری

طی این دو سال است.

نکته مهم این است که کسری بودجه عمومی دولت طی سال‌های یاد شده به معنی تأمین مصرف جاری از محل موجودی‌های سرمایه‌ای یا فروش ثروت (نفت) است و لذا از نظر اقتصادی، نمی‌توان هیچ‌گونه توجیهی برای کسری در این بودجه ذکر کرد. تداوم چنین حجمی از کسری در بودجه حاکمیت به معنی استفاده مداوم از ثروت و سرمایه جامعه در امور عمومی و به معنی تضعیف مبانی تولیدی کشور و ایجاد فقر عمومی است.



در زمینه کسری‌های موجود در بودجه عمومی، می‌توان به دو موضوع اشاره کرد: دریافتی‌های بودجه عمومی عمدتاً از محل اخذ مالیات‌ها تأمین می‌گردد. تجارب چندسال گذشته نشان داده است که دستگاه اداری کشور، ظرفیت اخذ مالیات‌های اضافی معقول را ندارد و هرگونه افزایش درآمد از این منبع بدون تغییرات اساسی در نظام وصول، دارای آثار مخرب قابل توجه در اقتصاد جامعه خواهد بود.^۱

۱. بازتابی دریافت‌های دولت در لایحه بودجه (۱۳۷۹-۱۳۷۴) کل کشور (نگوی جدید).

• مخارج بودجه عمومی، عمدتاً^۱ مواردی همچون دفاع، تأمین نظم و امنیت، آموزش و بهداشت را در برمی گیرد. بدیهی است که این گونه هزینه ها در شرایط تداوم وضعیت گذشته و در شرایط رشد قابل توجه جمعیت، به طور مداوم در حال افزایش خواهند بود.

۲. بازنمایی نسبت دریافتی ها و پرداختی های دولت در بودجه برنامه

نمایانگر وجود مازاد طی سال های مورد بررسی (بجز سال ۱۳۷۸) است. طبق نمودار شماره دو، طی سال های ۱۳۷۷-۱۳۷۴ مازاد بودجه برنامه کاهش یافته و از ۲۷/۴ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۸/۲ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده است.

کاهش سهم دریافتی های بودجه برنامه در سال ۱۳۷۵ نسبت به سال ۱۳۷۴ و همچنین کاهش مجدد سهم دریافتی های بودجه برنامه در سال ۱۳۷۶ نسبت به سال ۱۳۷۵، مهم ترین عوامل کاهش مازاد بودجه برنامه طی سال های ۱۳۷۶-۱۳۷۴ به شمار می روند. کاهش درآمد حاصل از فروش نفت و همچنین کاهش سهم دریافتی های بودجه برنامه در سال ۱۳۷۷ نسبت به سال ۱۳۷۶ مهم ترین عوامل کاهش مازاد بودجه برنامه در سال ۱۳۷۷ محسوب می شوند.

طبق نمودار شماره دو، بودجه برنامه در سال ۱۳۷۸ با کسری ناچیزی (حدود ۲ درصد) روبه رو بوده است که عمدتاً ناشی از کاهش چشمگیر درآمد حاصل از فروش نفت و در نتیجه، کاهش دریافتی های بودجه برنامه در این سال بوده است.^۱ طی سال های ۱۳۸۰-۱۳۷۹ بودجه برنامه دوباره با مازاد مواجه گشته است که مهم ترین دلیل آن افزایش قابل توجه دریافتی های بودجه برنامه ای دولت است که آن هم به علت افزایش درآمدهای نفتی و ایجاد ردیف های بودجه ای جدید ناشی از برنامه سوم بوده است.^۲



۱. درآمد حاصل از فروش نفت در سال ۱۳۷۸ حدود ۴۵ درصد کم تر از رقم مشابه در سال ۱۳۷۷ بوده است.
 ۲. ردیف های یاد شده شامل «ماهه تفاوت فروش ارز حاصل از صادرات نفت»، «درآمد موضوع ماده ۸۷ قانون برنامه سوم»، «درآمد حاصل از فروش اوراق مشارکت» و... می باشند.

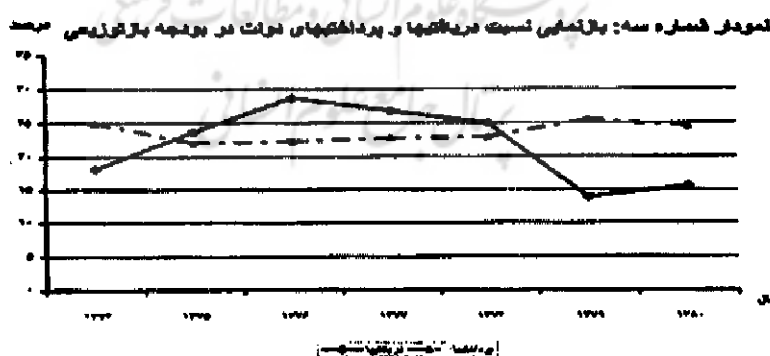
گروه‌های تبلیغات رادیو و تلویزیون، امور بهداشت، درمان و تغذیه، امور انرژی و ارتباطات و مخابرات و در نتیجه کاهش پرداختی‌های برنامه‌ای دولت طی این دوره نیز از مهم‌ترین علل ایجاد مازاد در بودجه برنامه طی سال‌های یاد شده محسوب می‌شوند.

مازاد بودجه برنامه دولت طی سال‌های یاد شده، به این معنی است که جامعه به شدت در حال مصرف از محل منابع ثروت و سرمایه است. بدیهی است که در صورت تداوم ساختار فعلی بودجه‌ای کشور، همراه با افزایش کسری در بودجه عمومی مازاد در بودجه برنامه نیز افزایش خواهد یافت و لذا این عدم تعادل نیز تشدید خواهد شد. در ضمن این دو عدم تعادل ساختاری در ارتباط متقابل با یکدیگر، مدار بسته‌ای از فقر و تداوم عدم تعادل را در ساختار بودجه‌ای به وجود می‌آورد. لازم به تذکر است که ایجاد تعادل در بودجه برنامه، الزاماً در گروی ایجاد تعادل در بودجه عمومی است.

۳. بازنمایی نسبت دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در بودجه بازتوزیمی در سال ۱۳۷۴ نمایانگر وجود کسری در این بودجه است (حدود ۶/۸ درصد کسری).

طبق نمودار شماره سه، در سال ۱۳۷۵، کسری یاد شده به مازاد تبدیل شده است (حدود ۶/۴ درصد). افزایش چشمگیر دریافتی‌های بودجه بازتوزیمی در این سال نسبت به سال ۱۳۷۴ عمدتاً ناشی از افزایش قابل توجه درآمد سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان^۱ و همچنین افزایش فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات^۲ است.

کاهش سهم اعتبارات گروه بودجه بازتوزیمی از کل اعتبارات نیز یکی از دلایل ایجاد مازاد در این سال به حساب می‌آید. طی دوره ۱۳۷۸-۱۳۷۵ بودجه بازتوزیمی با مازاد مواجه بوده است. طبق



۱. رقم درآمد سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در سال ۱۳۷۵ نسبت به رقم مشابه سال قبل، حدود ۳۰ درصد افزایش داشته است.
 ۲. رقم فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات در سال ۱۳۷۵ نسبت به رقم مشابه سال قبل، حدود ۲۰ درصد افزایش داشته است.

نمودار شماره سه، مازاد بودجه بازتوزیعی طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۵ افزایش یافته و از ۱۶ درصد در سال ۱۳۷۵ به ۶۴ درصد در سال ۱۳۷۶ رسیده است.

افزایش رقم «فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات» و افزایش درآمدهای متفرقه (کارمزد ثبت و سفارشات و...) مهم‌ترین دلایل افزایش مازاد بودجه بازتوزیعی در سال ۱۳۷۶ به شمار می‌آیند.

همچنین کاهش مجدد درآمدهای متفرقه (سایر) طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۷ و کاهش سهم «فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات» از کل دریافتی‌های بودجه بازتوزیعی در سال ۱۳۷۸، مهم‌ترین عوامل کاهش مازاد در این دو سال محسوب می‌شوند. کاهش نسبی درآمد سازمان‌های حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و حذف رقم «فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات» در دو سال ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ و همچنین افزایش اعتبارات گروه «مهاجرین جنگ تحمیلی و امور آزادگان و شهدا» در این دو سال، مهم‌ترین عوامل ایجاد کسری طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۸۰ به شمار می‌آیند.

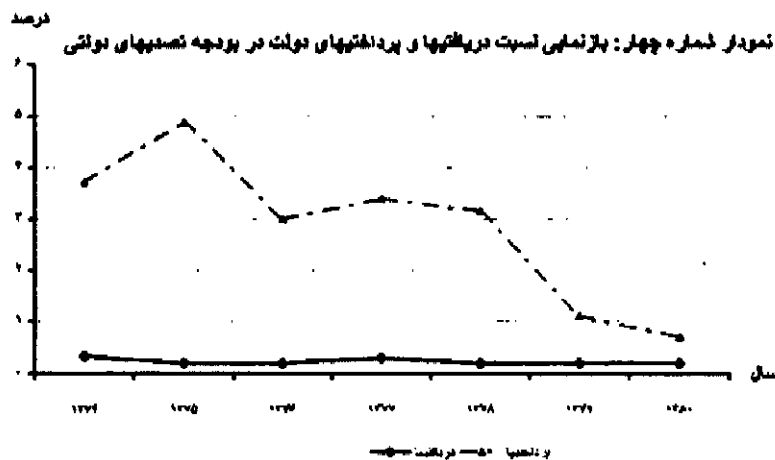
باتوجه به این که بودجه بازتوزیعی معطوف به اموری است که از یک طرف به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه می‌پردازد و از طرف دیگر، الگویی متعادل‌تر از توزیع درآمد را برای کشور فراهم می‌کند، کسری موجود طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۸۰ نشانگر این مطلب است که طی این دوره سیاست دولت بیش‌تر معطوف به بهبود توزیع درآمد و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه بوده است.

۴. بازنمایی دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در بودجه تصدی‌های دولتی

طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ نشانگر این نکته است که بودجه تصدی‌های دولتی در تمامی سال‌های موردبررسی، با کسری مواجه بوده است.

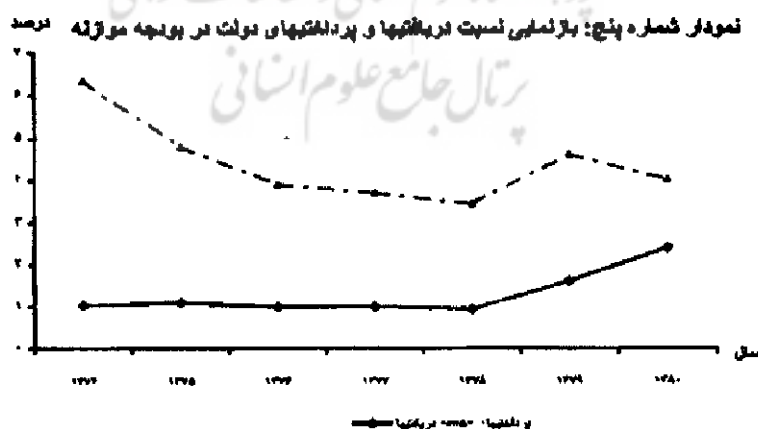
طبق نمودار شماره چهار، کسری یاد شده دارای نوسانات زیادی بوده است. نکته قابل توجه این است که دریافتی‌های تصدی‌های دولتی، روند یکتواختی را طی کرده و آن چه باعث کسری موجود شده است، نوسانات پرداختی‌های بودجه تصدی‌های دولتی است. افزایش شدید اعتبار گروه «سایر هزینه‌های شرکت‌های دولتی» مهم‌ترین عامل افزایش کسری یاد شده در سال ۱۳۷۵ است. کاهش اعتبارات ردیف کمک به شرکت‌های دولتی و ردیف سایر هزینه‌های شرکت‌های دولتی نیز مهم‌ترین عامل کاهش کسری بودجه تصدی‌های دولتی در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ است.

کاهش کسری بودجه تصدی‌های دولتی، نشانگر اجرای سیاست خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی (در راستای کاهش تصدی‌های دولتی) است.



۵. بازنمایی نسبت دریافتی‌ها و پرداختی‌های دولت در بودجه موازنه و حساب‌های مالی نشانگر این واقعیت است که طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۸۰ بودجه موازنه و حساب‌های مالی همواره با کسری مواجه بوده است.

طبق نمودار شماره پنج، کسری مذکور در سال ۱۳۷۴ در بالاترین سطح خود (۵۳ درصد) قرار داشته است. کاهش هزینه‌های استقراض و کاهش استفاده از ذخایر استهلاک، عمده‌ترین عوامل کاهش کسری مذکور طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۸ بوده است. این کسری طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۹ اندکی افزایش داشته و مجدداً در سال ۱۳۸۰ به پایین‌ترین میزان خود طی دوره ۱۳۷۴-۱۳۸۰ رسیده است. کسری بودجه موازنه و حساب‌های مالی، گویای این نکته است که برای دولت، هزینه‌های استقراض و استفاده از ذخایر استهلاک، بیش‌تر از دریافتی‌های آن بوده است و این نیز، مانند سایر کسری‌ها عمدتاً از محل مازاد بودجه برنامه تأمین شده است.



خلاصه و نتیجه گیری

- فعالیت های دولت در سه گروه «سیاستگذاری و هدایت عمومی جامعه»، «وظایفی که انحصاراً در حیطه فعالیت دولت قرار دارد» و «وظایفی که هر چند در حیطه فعالیت دولت است ولی انحصاراً در اختیار دولت نمی باشد» قابل طبقه بندی است.
- برحسب نوع سیاستگذاری و ماهیت عمل فعالیت های دولت، مجموعه وظایف دولت در گروه های پنج گانه «عمومی، برنامه، بازتوزیعی، تصدی دولتی، موازنه و حساب های مالی» جای می گیرد.
- هر یک از گروه های مذکور در دو بعد دریافتی ها و پرداختی ها قابل تفکیک به چند زیرگروه هستند.
- امور حاکمیتی (عمومی) اموری هستند که برای تداوم زندگی اجتماعی لازمند ولی نمی توانند با انگیزه خصوصی به انجام رسند. دریافتی های بودجه عمومی، دریافت هایی هستند که منشأ وصول آن ها حق حاکمیت یا مشروعیت سیاسی دولت است و پرداختی های بودجه عمومی، پرداخت هزینه های مربوط به حاکمیت دولت است.
- اموری که در گروه بودجه برنامه قرار می گیرند به دو دسته اساسی تقسیم می شوند: بخشی که اساساً در جهت افزایش ارائه خدمات حاکمیت صورت می گیرد و بخشی که معطوف به فعالیت هایی است که توسعه کشور در دوران گذر تاریخی را تسهیل می کند. دریافتی های برنامه، دریافتی های بودجه ای ناشی از تبدیل و تغییر در سرمایه ها و دارایی های ملی است که دولت به نمایندگی از عموم جامعه در اختیار دارد و پرداختی های برنامه، پرداختی های دولت در محدوده تنظیم و اجرای برنامه های رشد و توسعه است.
- بودجه بازتوزیعی، مجموعه عملیاتی را که دولت و حکومت تحت عنوان بازتوزیع مواهب توسعه و ایجاد رفاه برعهده می گیرد، پوشش می دهد. دریافتی های بازتوزیعی، درآمدهایی را دربرمی گیرد که دارای جنبه انتقالی بوده و حضور و مداخله دولت برای تعدیل و باز توزیع درآمدها در بین افراد جامعه را نشان می دهد. پرداختی های بازتوزیعی، ترکیبی از عملیات ناشی از گسترش مفهوم دولت (با عنوان یک نهاد سیاسی) و وظایف حکومتی (به عنوان نهاد مذهبی) را دربرمی گیرد.
- دریافتی های تصدی دولتی، درآمدهای حاصل از عملکرد سرمایه گذاری تولیدی، تجاری یا خدماتی شرکت های دولتی را دربرمی گیرد و پرداختی های تصدی دولتی شامل پرداخت اعتبارات در قالب ردیف های بودجه ای به شرکت های دولتی می باشد.
- دریافتی های موازنه و حساب های مالی، جنبه های صرف مالی دریافتی های دولت و پرداختی های آن بازپرداخت دیون و حساب هایی که در گذشته مورد استفاده قرار گرفته یا باری

تأمین موازنه دولت مورد نیاز است در برمی گیرد.

● طبقه بندی ارقام بودجه ای طبق الگوی جدید، اطلاعات مفیدتر و جامع تری نسبت به طبقه بندی های فعلی در لوایح بودجه در اختیار قرار می دهد.

● طبقه بندی ارقام بودجه ای لوایح سالانه به تفکیک حوزه وظایف دولت دارای مزایای زیادی است که از آن جمله می توان به ارائه سهم دریافتی ها و پرداختی های هر یک از گروه ها از کل دریافتی ها و پرداختی ها و تحلیل روند مربوط به آن ها، ارائه سهم دریافتی ها و پرداختی های زیرگروه ها از کل دریافتی ها و پرداختی های گروه کلی و تحلیل روند هر یک از زیرگروه ها و... نام برد.

● هر چند تفکیک ارقام بودجه ای (طبق الگوی جدید) از مزیت های فراوانی برخوردار است ولی فقدان تعاریف روشن در قوانین و شیوه های مرسوم بودجه ای ایران، تعیین دقیق محدوده های گروه های پنج گانه را دشوار کرده است. بنابراین تا حدودی طبقه بندی ارقام بودجه ای با تقریب همراه است.

● هر چند لوایح پیشنهادی بودجه طی سال های ۱۳۸۰-۱۳۷۴ در کلیت و مجموعه خود نشان دهنده تعادل مالی است، ولی عدم تعادل های ساختاری قابل توجهی در این لوایح نهفته است. ● با محاسبه درصد کسری (مازاد) گروه های پنج گانه، می توان دریافت که بودجه عمومی همواره با کسری و بودجه برنامه، همواره با مازاد مواجه بوده است (به غیر از سال ۱۳۷۸). بدین ترتیب، این نتیجه حاصل می شود که مصرف جاری عمدتاً از محل موجودی های سرمایه ای یا فروش ثروت (نفت) تأمین می شود.

● افزایش شدید رقم «سایر درآمدها» در بودجه عمومی دولت و کاهش چشمگیر درآمد حاصل از فروش نفت (حدود ۴۵ درصد کم تر از رقم مشابه در سال ۱۳۷۷) مهم ترین علل ایجاد مازاد در بودجه عمومی و کسری در بودجه برنامه در سال ۱۳۷۸ می باشند.

● روند بازنمایی نسبت دریافتی ها و پرداختی های دولت در بودجه تصدی های دولتی و موازنه و حساب های مالی نشان می دهد که دو گروه یاد شده، طی سال های مورد بررسی همواره با کسری روبه رو بوده اند.

● روند بازنمایی نسبت دریافتی ها و پرداختی های دولت در گروه های پنج گانه، طی سال های مورد بررسی تقریباً یکنواخت بوده است و تغییر دولت، اجرای برنامه های توسعه و... تأثیر چندانی بر تغییر روند آن ها نداشته است و نتوانسته تغییر ساختاری در این روندها ایجاد کند.

● روند گروه‌های پنج‌گانه (طی سال‌های مورد بررسی) نمایانگر تأثیرپذیری شدید اقتصاد کشور از نوسانات قیمت جهانی نفت است.

● در سال ۱۳۸۰، بودجه برنامه، بالاترین سهم دریافتی‌ها و بودجه عمومی بالاترین سهم پرداختی‌ها را به خود اختصاص می‌دهند.

● در سال ۱۳۸۰ درآمد حاصل از فروش نفت و فروش ارز حاصل از صادرات نفت حدود ۸۵ درصد از درآمدهای گروه برنامه را به خود اختصاص می‌دهد.

منابع

۱. بازنمایی دریافت‌های دولت در لایحه بودجه (۱۳۷۴-۱۳۸۰) کل کشور (الگوی جدید)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، بهمن ۱۳۷۹ و فروردین ۱۳۸۰، کد گزارش‌ها ۱۶۰۵۸۶۰، ۱۶۰۵۸۰۵، ۱۶۰۵۸۰۳۴.
۲. بازنمایی پرداخت‌های دولت در لایحه بودجه (۱۳۷۴-۱۳۸۰) کل کشور (الگوی جدید)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، بهمن ۱۳۷۹ و فروردین ۱۳۸۰، کد گزارش‌ها ۱۶۰۵۸۹۱ و ۱۶۰۵۸۳۷، ۱۶۰۶۰۳۸.
۳. حوزه‌های اصلی وظایف دولت و عدم تعادل‌های ساختاری در لایحه بودجه ۱۳۷۴، گروه تحقیق، معاونت پژوهشی، اسفند ۱۳۷۳، از سری گزارش‌های بودجه سال ۱۳۷۴، شماره ۱۰.
۴. کندوکاوی در بودجه ۱۳۷۸ از نگاه ساختاری، دفتر برنامه و بودجه، نشریه مجلس و پژوهش، اردیبهشت و خرداد ۱۳۷۸، شماره ۲۷.
۵. عدم تعادل‌های ساختاری در بودجه کل کشور (ویرایش دوم)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، معاونت پژوهشی، اردیبهشت ۱۳۸۰، کد گزارش ۱۶۰۶۰۶۴.
۶. لایحه بودجه ۱۳۷۴، بازنگاری با الگوی جدید، دفتر بررسی‌های اقتصادی، گروه بودجه، نشریه مجلس و پژوهش، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۴، شماره ۱۵.
۷. طرحی نو برای تحول در ساختار دولت، گروه تحقیق، نشریه مجلس و پژوهش، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۷، شماره ۲۴.
۸. مروری بر مباحث اصلاح ساختار تشکیلات اداری و مالی کشور، گروه تحقیق، معاونت پژوهشی، دیماه ۱۳۵۵، کد گزارش ۳۹۰۱۹۹۹.
۹. نگاهی به گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران، دکتر علی اکبر شبیری نژاد، معاونت پژوهشی، آذرماه ۱۳۷۵، کد گزارش ۱۶۰۱۹۵۲.