

نگاهی به ویژگی‌های بودجه سال ۸۰ کل کشور و مقایسه آن با قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی

نوشتار دکتر برهمید عباسی

چکیده

هر سال طرفداران نظام مالی کشور در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، بودجه کل کشور را تهیه و تنظیم می‌کنند. هر سال نسبت به سال گذشته ارقام بودجه رو به افزایش است. به دلیل تورم و سهم کم بخش خصوصی در اقتصاد کشور این افزایش‌ها باعث افزایش نقش دولت در اقتصاد کلان می‌شود. روند تغییرات ارقام بودجه هر سال نسبت به سال گذشته و در مقایسه با قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی، دارای محتوای اطلاعاتی است که علایمی را از فرصت‌ها، سیاست‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌ها و هدف‌های برنامه‌ریزان مالی کشور آشکار می‌سازد. بر اساس این فرصت‌ها و برنامه‌ها، تصمیمات و ساختار مالی دولت برای یک سال شکل می‌گیرد. در این مقایسه روند میزان رشد و تغییرات ارقام بودجه کل کشور، بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی طی سال‌های ۷۹ و ۸۰ و طبق قانون برنامه سوم یاد شده مقایسه و ویژگی‌های بودجه سال ۸۰ تجزیه و تحلیل می‌شود.

کلمات کلیدی:

بودجه کل کشور - بودجه عمومی - بودجه شرکت‌های دولتی - تورم - کنترل - درآمدهای جانبی - درآمدهای ناشی از آمدن ارز - استقرار - بودجه بر مبنای - قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی

مقدمه

بودجه کل کشور، شامل بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات نظامی وابسته به دولت، به عنوان ابزارهای مالی دولت در برقراری تعادل اقتصادی و مالی به کار می‌روند، با بررسی اوضاع بودجه کل کشور می‌توان نسبت به نحوه به کارگیری ابزارهای مالی دولت آشنای شد و آثار آن را بر اقتصاد تحلیل کرد. هر یک از سیاست‌های مالی دولت مانند: مالیات، کاهش، و افزایش انواع مالیات‌ها، متفکر و ترکیب درآمد‌ها، نرخ ارز، میزان استقرار از مردم و بانک‌ها، بازپرداخت تعهدات، ترکیب

هزینه‌های جاری، سرمایه‌ای و مرسوس هر یک آثار اقتصادی خاصی را دارد و بر حسب اوضاع اقتصاد کشور، و کسود، و تورم و کسود، به شهرت خاصی باید اقبال و اسرا شوند. قانون پنج ساله سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور (۱۳۷۱-۱۳۷۶) بر مبنای این سیاست‌های بودجه‌ای را تعیین کرده است. لازم است ارقام قانون بودجه سال ۸۰ و ویژگی‌های این قانون با هدف‌های پیش‌بینی شده در قانون برنامه سوم مقایسه شوند.

در سال ۸۱، بودجه شرکت‌های دولتی دو برابر بودجه عمومی دولت است. روند کند خصوصی‌سازی، بالا بردن

شماره ۱ سهم هر یک از منابع درآمدهای عمومی را طی سال‌های ۷۹-۸۰ نشان می‌دهد.

باید توجه داشت که اگر چه از کل درآمدهای عمومی ۱۳۹۹۰۹۱۸ میلیارد ریال معادل ۸۶.۵۳٪ میلیارد ریال آن (یعنی ۴۷٪ درصدا) را درآمد نفت تشکیل می‌دهد اما به دلایل زیر این وابستگی به درآمدهای نفتی بیش از این متغیر است. اولاً بخش زیادی از درآمدهای مالیات بر واردات متکی به ارز حاصل از صادرات نفت است که بدان مناسبت است که شرکتهایی که جهت واردات مواد اولیه مورد نیاز خود وابسته به ارز هستند در صورت وجود اوج اقماع به واردات می‌کنند و در نتیجه درآمد مالیات بر واردات حاصل می‌شود. ثانیاً مالیات بر سود شرکتهای

تعداد شرکتهای دولتی، و تورم باعث افزایش سهم بودجه شرکتهای دولتی در بودجه کل کشور شده است. تفاوت دلیلی تر به صورت مابقی این شرکتهای دولتی، بلغمی‌های این شرکتهای به نظام بانکی، کمکتکتهای مابقی دولت به شرکتهای زیان‌ده، و وضعیت شرکتهای اقماری و وابسته به این شرکتهای دولتی مسائلی است که در بخش بودجه شرکتهای دولتی باید بیشتر مورد توجه تحلیل‌گران قرار گیرد.

بودجه کل کشور از جهت درآمدها و هزینه‌ها

بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۰ میش از ۱۵۵۹۷۸۱۲ میلیارد ریال به تعویب رسید. طبق جدول شماره ۲ بودجه

جدول شماره ۱. سهم هر یک از درآمدهای عمومی در بودجه سال‌های ۷۹ و ۸۰.

شرح	درصد سهم درآمدهای عمومی در بودجه		جمع
	فروش نفت	عوارض مالیات‌ها و سایر درآمدها	
۱۳۷۹	۵۲/۲	۳۰/۷	۱۰۰
۱۳۸۰	۴۷/۱	۳۲/۴	۱۰۰

در صورتی سپر خواهد بود که شرکتهای باقیمانده نیز شروع به حرکت تولید و فروش ادامه دهند بنابراین نه تنها بودجه عمومی بلکه بخش قابل توجهی از مالیات‌ها نیز متکی به درآمدهای نفتی است. از این رو این وابستگی عملاً بیش از ۴۷٪ درصدا است. ثالثاً ۵/۵ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی به نرخ رسمی محاسبه می‌شود و حالیکه اگر همه ۱۲۸۸۶۴ میلیارد دلار درآمد نفت سال ۸۰ به نرخ ارز ولریز نامی در بودجه منظور شود ارزش ریالی درآمدهای نفتی بالاتر می‌رود و سهم درآمد نفت نیز در بودجه افزایش خواهد یافت.

درآمدهای نفتی در سال ۸۰ کمتر از ۱۳ میلیارد دلار (۱۲۸۸۶۴) پیش‌بینی شده است. با حفظ روند صادرات نفتی، در حدود ۲۱ میلیارد بشکه در روز در سال ۸۰، این درآمد به ۲۵ میلیارد دلار خواهد رسید. بهای هر بشکه

عمومی دولت شامل درآمدهای عمومی و اختصاصی و سایر منابع تأمین اعتبار حدود ۱۶۴۲۶۶۸ میلیارد ریال و بودجه شرکتهای دولتی و مؤسسات انتظامی وابسته به دولت ۳۰۰۴۲۶ میلیارد ریال است. درآمدهای مالیات در بودجه سال ۸۰ حدود ۳۲/۴ درصد نسبت به سال ۷۹ افزایش یافت.

رشد این درآمدهای مالیات ناشی از افزایش مالیات بر واردات و مالیات بر مصرف و فروش است که تحت تأثیر اوضاع اقتصادی و رشد فعالیت‌های اقتصادی است. نسبت درآمدهای مالیات، نفت، و سایر درآمدها به کل درآمدهای عمومی به ترتیب ۳۲/۴، ۴۷/۱ و ۸۶/۵ درصد است.

درآمدهای نفتی به کل درآمدهای عمومی در سال ۸۰ نسبت به سال ۷۹ معادل ۳ درصد کاهش را نشان می‌دهد. جدول

* در بودجه سال ۲۰۰۱ فرض درآمد دولت از محل مالیات‌های

جدول شماره ۲. مبالغ معدله بودجه کل کشور در سالهای ۷۶ و ۸۰

(ارقام به میلیارد ریال)

شرح	سال		درصد رشد
	۷۶	۸۰	
هزینه‌های جاری	۸۴۹۶۵۳	۱۰۴۵۳۷۹	۲۳
هزینه‌های عمرانی	۳۳۲۷۰۳	۳۳۶۱۶۹	۳۸/۸
بودجه از محل درآمدهای عمومی	۱۱۱۳۳۵/۵	۱۴۱۱۵۴/۸	۲۶/۷
بودجه از محل درآمدهای اختصاصی	۱۶۴۸۰/۸	۳۳۱۱۶/۸	۴۰/۸
بودجه عمومی دولت	۱۳۷۸۱۶/۲	۱۶۴۳۶۸	۲۸/۵
بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات تخصصی وابسته به دولت و بانک‌ها	۲۴۰۱۰۶/۲	۳۰۰۴۲۷/۳	۲۵/۱
جمع	۳۷۹۳۶/۳	۴۶۱۶۹۳/۲	۲۶/۳
کسری می‌شود اقبالی که دوبار منظور شده است	۷۳۵۴/۱	۸۷۱۵	۲۰/۱
بودجه کل کشور	۳۶۰۶۸/۱	۴۵۲۹۷۸/۲	۲۶/۴

منبع: قانون بودجه کل کشور سال‌های ۷۶ و ۸۰

پیش‌بینی شده اما درآمدهای ریالی حاصل از فروش ارز به نسبت ۷۹۰۰ ریال معادل ۶۶۱۱/۱ میلیارد ریال است. طبق جدول شماره ۳ در مجموع ۶۸۲۳/۴ میلیارد ریال از محل فروش نفت و فروش ارز در بودجه پیش‌بینی شده است که از این مبلغ ۲۲۵۱/۲ میلیارد ریال حاصل از صادرات نفت خام و ۴۶۱۶/۴ میلیارد ریال حاصل از فروش ارز است. این بدان منتهی است که درآمدهای ریالی حاصل از فروش ارز بیش از ۲ برابر درآمدهای ریالی صادرات نفت است. دولت برای تأمین هزینه‌های بودجه‌ای و رفع کسری بودجه از استقرار نظام بانکی استفاده نکرده است اما روش بلندمدت و سهل‌تر یعنی تصفیه پول، ملیت را اتخاذ کرده است. کاهش نرخ ارز بر صادرات و بر سر از بودجه‌های کشور تأثیرهای منفی سس‌گمارده اساساً این‌گمار باعث می‌شود هزینه‌های تولید کاهش و سرمایه‌گذاری و اشتغال بهبود یابد. دولت برای اداشدن‌های اسود ضروری و مثبت

نفت در بودجه سال ۸۰ معادل ۱۶ دلار پیش‌بینی شده است اما به دلیل اینکه این بودجه محافظه‌کارانه تنظیم شده است فقط بخشی از درآمدهای صادرات نفتی یعنی ۱۲/۸۶۴ میلیارد دلار در بودجه برنامه‌ریزی شده است. درآمدهای نفتی در بودجه سال ۸۰ نسبت به سال ۷۶ از رشد ۱۹/۱ درصدی برخوردار است. درآمدهای نفتی سازاد بر ۱۲/۸۶۴ میلیارد دلار، به صفوف ذخیره ارزی و ریز می‌شود تا بخشی از آن صرف اعطای اعتبارات ارزی به تولیدکنندگان و صادرات کنندگان غیرنفتی شود. صفوف ذخیره ارزی صرفه‌گیر نوسان درآمدهای ارزی است. موجودی این ذخیره، بیش از ۸ میلیارد دلار است. بر اساس ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی، اگر نیست نفت کاهش باید دولت موافقت است از آن صندوق استفاده کند.^{۱۱}

طبق جدول شماره ۳ درآمدهای ریالی حاصل از صادرات

جدول شماره ۳ مقایسه بودجه عمومی دولت در سال های ۲۹ و ۲۸ قانون برنامه سوم
نوسه اقتصادی - اجتماعی

تومان میلیارد ریال

درصد رشد		۱۳۸۰		۱۳۷۹		بودجه عمومی
قانون بودجه	برنامه سوم	قانون بودجه	برنامه سوم	قانون بودجه	برنامه سوم	
						درآمدهای عمومی
۳۷۷	۱۷/۵	۱۳۹۰۰۰۸	۱۳۷۸۷۸	۱۱۰۳۹۵۵	۱۰۸۸۶۷۹	۱- درآمدهای مالیاتی
۳۳۸	۲۴/۳	۴۵۳۸۸۶	۴۱۴۴۹۳	۳۳۹۰۰۷	۳۳۷۵۰/۲	۲- درآمدهای حاصل از فروش نفت شامل:
۱۹۸	۱۰۰/۳	۸۶۵۳۲۴	۵۹۷۵۳۷	۵۷۶۲۵	۵۴۱۵۴۸	۵- صادرات نفت خام
۱۱۸	-۲	۲۲۵۱۲	۱۹۰۱۲	۲۰۱۲۵	۱۹۴۰۷۸	۵- فروش ارز
۱۳	۱۷/۲	۱۶۱۴۱۴	۱۰۷۴۷۷	۳۷۵۰۰	۳۴۷۴۸	۳- سایر درآمدها
۳۷۵	۲۴/۸	۲۵۸۶۷۸	۲۱۸۸۲	۱۸۸۰۹۸	۲۰۹۲۳/۹	هزینه ها
۲۷۷	۱۷/۶	۱۴۱۱۵۴/۸	۱۲۹۱۲۳	۱۱۱۳۳۵/۵	۱۰۹۸۰۸/۹	هزینه های جاری
۲۳	۱۵/۳	۱۰۰۴۳۷/۹	۹۸۰۲۲/۷	۸۴۹۶۵/۲	۸۵۰۳۳/۱	هزینه های عمرانی
۴۸۸	۲۵/۱	۳۶۶۱۷/۹	۳۱۰۶۰/۳	۲۶۳۷۰/۳	۲۱۷۷۵/۸	کسری بودجه
۳۶/۴	۳۶/۴	-۱۲۴۵	-۱۲۴۵	-۹۴۰	-۹۴۰	منابع تأمین کسری
۳۶/۴	۳۶/۴	۱۲۴۵	۱۲۴۵	۹۴۰	۹۴۰	برگشتی از
۳۶/۴	۳۶/۴	۱۲۴۵	۱۲۴۵	۹۴۰	۹۴۰	پرداخت های سال گذشته

• ۱۳۰۰ میلیارد ریال پاداش پایان خدمت کارکنان دولت

• ۲۰۰۰ میلیارد ریال پرداخت دیون و تعهدات دولت به
نظام بانکی

• ۱۰۰۰ میلیارد ریال برای جبهش صادرات غیرنفتی

در بودجه سال ۸۰ اعتبارات جاری و عمرانی کشور به

ترتیب ۱۰۴۵۳۷۹ و ۳۶۶۱۷۹ میلیارد ریال مرآورده شده

است (جدول شماره ۳)، این ارقام بیانگر ۲۳ درصد رشد

در هزینه های جاری و ۳۸۸ درصد در هزینه های

عمرانی است. بالا بودن میزان رشد اعتبارات عمرانی، در

مقایسه با هزینه های جاری، نشانگر جهت گیری دولت به

سمت فعالیت های تولیدی و عمرانی است لذا رقم ریالی

متوسل به تضعیف پول ملی می شود. زیرا دولت دلارهای
نقدی را به نرخ ۷۹۰۰ ریال به بانک مرکزی می فروشد بر مبنی
از این اقدامات در بودجه ۸۰ به شرح زیر است:^{۳۱}

• ۱۲۰۰ میلیارد ریال برای پرداخت ماهانه تفاوت نرخ ارز به
دستگاههایی که نرخ ارز اختصاصی به آنها افزایش
می یابند.

• ۱۵۰۰ میلیارد ریال برای تسهیلات وجوه اذاره شده برای
اجرای طرح های تولیدی دو استانیها با شاخص میزان
بیکاری بالا و مهاجر فرست

• ۲۰۰ میلیارد ریال برای تقویت امنیت مرزهای کشور و به
ویژه مرزهای شرقی

فوقین هادی در مجلس با استفاده از روش "فقرن گذاری" از طریق تبصره‌های بودجه به این اعتبارات اختصاصی دست می‌یابند. طبق ماده ۱۴ فقرن محاسبات عمومی مصوب شهر یور ۱۳۶۶، حذف بودجه اختصاصی صرف حاکم ۳ سال به دستگاه‌های دولتی تکلیف شده بود. اما تا کنون دولت گاهی جهت حذف آنها بر نمانده است. برای مثال، در بودجه هر سال تعدادی از تبصره‌ها مربوط به نحوه اخذ درآمدهای اختصاصی برای دستگاه‌های اجرایی است. در هر حال درآمدهای اختصاصی در تبصره‌های بودجه نمره‌ای از رعایت نشدن اصل عدم تخصیص است.^{۲۱}

بودجه شرکت‌های دولتی

در سال ۸۰ نیز مانند سال‌های گذشته بودجه شرکت‌های دولتی در قالب ۷ جلد کتاب سفید به مجلس تقدیم شد. بودجه شرکت‌های دولتی را مجلس عمومی شرکت‌ها به تصویب می‌رساند و هیئت دولت آن را بررسی و گامی بدون تغییرات بعد از تصویب همراه بودجه عمومی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند. بودجه سال ۸۰ شرکت‌های دولتی و مؤسسات تضامی وابسته به دولت نسبت به سال ۷۹ معادل ۲۵/۶ درصد افزایش نشان می‌دهد. حدود ۶۵ درصد از بودجه کل کشور مطلقاً به شرکت‌های دولتی و مؤسسات تضامی وابسته به دولت است که ۹۸ درصد آن بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و ۲ درصد بودجه مؤسسات تضامی وابسته به دولت است.

اعتبارات و کمک‌های دولتی به شرکت‌های دولتی در سال ۸۰ نسبت به سال ۷۸ معادل ۲۴ درصد افزایش یافته است. این در حالی است که تعداد شرکت‌های مشمول این اعتبارات در مقایسه با سال ۷۸ از ۵۵۰ به ۹۰۵ شرکت کاهش یافته است.^{۲۲} در بودجه ۸۰ در مورد وضعیت شرکت‌های دولتی زیانده لمبه‌لانی تقدیم شده است. معلوم نیست تا چه زمانی دولت باید اعتبارات خود را صرف شرکت‌های زیانده کند. بسیاری از شرکت‌های دولتی در دو دهه گذشته مبالغ زیادی را به عنوان کمک از

اعتبارات جاری بیش از ۲/۸ برابر اعتبارات عمرانی است. این موضوع نشان می‌دهد بودجه جاری سهم مهمی و اثر بودجه کل کشور در بر می‌گیرد. سهم اعتبارات عمرانی از کل هزینه‌های جاری و عمرانی از حدود ۳۳/۷ درصد در سال ۷۹ به حدود ۲۹ درصد در سال ۸۰ افزایش یافته است. با توجه به اینکه میزان تورم پیش‌بینی شده در بودجه ۸۰ معادل ۱۵ درصد است، بنابراین اعتبارات عمرانی به قیمت‌های ثابت حدود ۱۶ درصد افزایش داشته‌اند.^{۲۳} این افزایش در کنار اعتبارات مرصط به وجود نفاذ شده که برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم اختصاصی می‌باید یدنگر توجه دولت به سفته تشکیل سرمایه و افزایش سرمایه‌گذاری و سازندگی است.

سهم هزینه‌های جاری، عمرانی و هزینه‌های اختصاصی دولت در بودجه عمومی به ترتیب ۶۳، ۱۶ و ۱۹ درصد است. کمتر از یک درصد آن برای بازپرداخت وام‌های خارجی و دفتر گرفته شده است. در بودجه ۸۰، میزان رشد درآمدهای مالیاتی، غنی و سایر درآمدها نسبت به سال ۷۹ به ترتیب ۳۳/۸، ۱۹/۱ و ۳۷/۵ درصد است. درآمدهای عمومی ۲۶/۷ درصد و درآمدهای اختصاصی ۴۰/۲ درصد رشد داشته‌اند و نسبت به سال ۷۹ نشان می‌دهد میزان رشد بالای درآمدهای اختصاصی نشان می‌دهد با اینکه درآمدهای اختصاصی مشمول رعایت فقرن محاسبات است اما دستگاه‌های اجرایی مایل شد بودجه اختصاصی بیشتری داشته باشند و کمتر به مکانیسم تخصیص اعتبار از سوی خزانه متکی شوند زیرا نفع صرف درآمدهای اختصاصی، دستگاه‌های دولتی می‌تواند بخشی از این منابع در آمدی و خارج از کنترل دیوان محاسبات مصرف کنند و لذا آزادی بیشتری در مصرف این درآمدها دارند. به همین دلیل لغت مجوز برای وصول درآمدهای اختصاصی یکی از تلاش‌ها و هدف‌های مدیران دولتی است.^{۲۴}

اخذ مجوز برای بودجه‌های اختصاصی یکی از راه‌های اعمال نفوذ از طریق کسب‌وکارهای تخصصی مجلس شورای اسلامی است که با توجه به روند طولانی تصویب سایر

دولت دریافت کرده‌اند اما هیچ قدرتی برای بازگرداندن آنها نشده است. از دیدگاه ونیس کسپرون تلفیق اصلی، بودجه شرکت‌های دولتی از نقطه نظر کرور لوجیک بوده استراتژی است و مجلس حلاً نظارتی بر شرکت‌های دولتی اعمال نمی‌کند.

شرکت‌های دولتی در بربر نبرداعتن می‌تواند حریص نباشد، در حالی که شرکت‌های غیردولتی مسئول ۳۰٪ حریصه دیرکرد هسول می‌گیرند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور هرست تعدادی از شرکت‌های دولتی را معلق از پرداخت می‌تواند اعلام می‌کند اما این شرکت‌ها طبق ماده ۱۰۵ قانون می‌تواند باید ۱۰ درصد سود خود را به عنوان می‌تواند پرداخت کند. این شرکت‌ها در مقابل سهم ناپذیری که در پرداخت می‌تواند دارند هزینه بر هستند. افزایش بودجه شرکت‌های دولتی نشانگر توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری، و اشتغال است اما این موضوع منافع با کاهش وظایف تصدی‌گری دولت در مورد اقتصادی است. شرکت‌های دولتی در بخش امنیت تصدی‌گری دولت از نظر فایده‌مندی و اداری و پشتیبانی دوگانه دارند. هنگام دریافت بودجه خود را دولتی می‌دانند ولی آنگاه که باید به مسئولان نظارتی حساب و عملکرد خود را پس دهند بر غیر دولتی بودن خود پختاری می‌کنند. نبود نظارت قانونی بر هزینه‌های شرکت‌های دولتی می‌تواند مناسد منی و اداری را توسعه دهد.

با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی دولت را هر طرف به شفاف سازی بودجه شرکت‌های دولتی می‌کند و با توجه به قانون برنامه ۵- ساله سوم، شرکت‌هایی که نام آنها جهت بررسی بودجه به مجلس ارفه نمی‌شود باید صرف ۳ ماه صورت وضعیت آنها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه شود. با این حال، بودجه این دسته از شرکت‌های دولتی حتی از سوی مجمع عمومی شرکت‌ها ارائه نمی‌شود. در سال ۷۸ شرکت‌های دولتی عملکرد خود را به دستگاه‌های نظارتی لمره مجریه (وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) ارائه ندادند. طبق گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی،

۳۳ درصد از شرکت‌های دولتی ذفد صورت‌های منی مصوب مجمع عمومی و گزارش حسابرسی هستند. یعنی ۱۰٪ شرکت‌های دولتی حاضر به پاسخگویی به مراجع قانونی و نظارتی کشور نودند.^{۳۵}

در بودجه سال ۷۸ تعداد ۱۲۴ شرکت دولتی از اجرائی نهادت قانونی خود سر باز زدند. این در حالی است که تعداد شرکت‌های دولتی که نام آنها در بودجه سال ۷۸ ذکر شده است ۷۰۵ و کل بودجه آنها در بربر بودجه عمومی دولت بوده است. از ۱۲۴ شرکت دولتی ۲۵ شرکت حساب بودجه خود را به مجمع عمومی شرکت ارائه نکردند. شرکت‌های ذایمه سازمان صنایع دفاع، سازمان گسترش خدمات بازرگانی، یسه مرکزی و گروه ملی صنعتی فولاد ایران از آن جمله‌اند. شرکت صورت‌های منی احتیارات جاری خود را ارائه نکرده‌اند. شرفه شرکت دولتی مهران سرمایه‌گذاری ثابت خود را به دستگاه‌های ذی‌ربط ارائه ندادند. سند و بودجه شرکت دولتی برای پرداخت می‌تواند تمام نکرده‌اند و مقدار بعضی می‌تواند این شرکت‌ها به دولت معطوم نیست. تعداد حقیقتاً و بک شرکت سود سهام دولت را به خزانه واریز نکرده‌اند و مقدار ذین بعضی سود سهام این شرکت‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی گزارش نشده است. تعداد نود شرکت دولتی از واریز درآمدهایی که طبق قانون باید به سوه واریز می‌کرده‌اند خودداری کرده‌اند.^{۳۶}

طبق ماده ۱ قانون محاسبات عمومی^{۳۷}، شرکتی دولتی محسوب می‌شود که حداقل ۵۱ درصد سهام آن متعلق به دولت باشد. حال اگر وزارتخانه یا دستگاهی دولتی شرکتی ایجاد کند که متبک ۱۰۰ درصد آن در اختیار آن دستگاه، لبرایی باشد قانون محاسبات آن را شرکت دولتی نمی‌داند و در نتیجه از محصوله نظارتی بهران محاسبات به دور است. به استفاده از این قانون، دستگاه‌های دولتی شرکت‌های تصاری تأسیس کرده‌اند و معاملات و راز نخله را به این شرکت‌ها ارجاع می‌دهند. در این شرکت‌ها که دریافت و پرداخت‌های داخلی و ارزی آنها طبق مقررات

نماد شده بالا، تلفات را برای کالا در طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه کاهش می‌دهد و این تقاضای کم پاسنگاری تولیدات و موجودی قبارها نیست. بنابراین، نرخ ارز بالا نهایی تمام شده محصولات را افزایش و قدرت خرید مردم را کاهش می‌دهد. لذا روند فشار هزینه نظیر افزایش قیمت‌ها و فشار مزه حاصل ایجاد تورم و سپس اقتصادگردی بعد از آن است.

ب - عامل پول و نقدینگی: فشار نقدینگی در جامعه مربوط به کسری بودجه و استقراض دولت از نظام بانکی است. بالا بودن حجم پول و افزایش نقدینگی یکی از عوامل ایجاد تورم در کشور است. مراحل و فرآیند کار به شرح روابط زیر است:

تورم → افزایش نقدینگی → افزایش عرضه پول → وام بانکی → کسری بودجه → افزایش منجر دولت → اجرای برنامه‌های دولت

کشور نمی‌آید

بدین است که استقراض نکردن دولت از نظام بانکی و بار برداشتن بعضی‌ها به نظام بانکی و تأمین مخارج دولت از محل استقراض از مردم (اوراق مشارکت) می‌تواند باعث کاهش تورم شود.

بنا به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، معیارهای زیادی میان عملکرد نظام بانکی با مصوبات مجلس در سال‌های مختلف وجود دارد. در طول برنامه اول، مجلس رشد نقدینگی را سالانه ۸ تا ۱۲ درصد تصویب کرد اما دولت سالانه ۲۵ تا ۳۵ درصد (با ۱۷ درصد مصارف) نقدینگی را افزایش داد. در طول برنامه دوم مجلس رشد نقدینگی ۱۲ تا ۱۵ درصد را تعیین کرد اما عملکرد دولت ۲۷ تا ۳۷ درصد را نشان می‌دهد (۱۵ درصد مدارات) نتیجه این فشارات تورم شدید و کاهش ارزش پول ملی است.^{۱۱۱}

فرض کنید شخصی پول خود را برای مصارف و نیازهای خود خرج می‌کند مثلاً در ستروان می‌رود و در این حالت هدف کسب ریاضت و نظارت است و این مهم‌تر از صرفه‌جویی است. شخصی دیگر با پول خود فرد

دولتی تخمین نمی‌کند یا دریافت ارز از شرکت صادر به نرخ دولتی و فروش محصولات خود به نرخ ارز آزاد وقت خواری می‌کند.^{۱۱۲} این شرکت‌های غیر دولتی و مسأله دولتی موجب بستن درآمدهای خود را به خزانه و اریز کند و از جهت نظارت و کنترل دیوان محاسبات خارج شد. بنابراین جایگزینی در بودجه کل کشور مدارات این مسئله از شفافیت ارقام بودجه کل کشور می‌کاهد. از بیش از ۱۵۰۰ شرکت دولتی و شرکت‌های انحصاری متعلق به شرکت‌های دولتی نام فقط ۵۰۰ شرکت در قانون بودجه ۸۰ آمده است. دلایل این کار عبارتند از:

الف - تعدادی از این شرکتها متعلق به نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی است؛ بودجه نهادهای، نهادهای، شهرداری‌ها و شرکت‌های ولت به آنها در بودجه کل

ب - شرکت‌های ولت به بانکها یا سرمایه‌گذاری بانکها روی سهام سایر شرکتها طبل ساده، قانون محاسبات عمومی سهام و شرکت دولتی محسوب نمی‌شود.

ج - شرکت‌هایی که سهام دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد باشد شرکت دولتی محسوب نمی‌شود بلکه در بودجه کل کشور منظور نمی‌شود.

بودجه، تورم و اشتغال

در کشور ما تورم به مفهوم افزایش اسمی گسست و خارج از کنترل سطح عمومی قیمت‌ها ناشی از افزایش بودجه است.

الف - فشار هزینه: کاهش ارزش پول ملی حضرت خرید محصولات تولیدی را در سطح قیمت تمام شده فاسی تضعیف کرده است. در نتیجه هم وفاد مصرف کننده کاهش می‌یابد و هم به تولیدکننده فشار می‌آید. تعدیل پول ملی باعث فشار هزینه می‌شود و رابطه متعلق قیمت‌ها و قدرت خرید از بین می‌رود. بهای

دیگری را بهمان می‌کند در این حالت صرفه جویی مهم‌تر از وضایب خاطر شخصی است. در حالت سوم شخصی پول دیگری را به تنفع خود استفاده می‌کند در اینجا وضایب شخصی مهم‌تر از صرفه جویی است. و در حالت چهارم شخص با پول دیگری شخص ثالثی را به بهمانی تصرف می‌کند در این شرایط نه وضایب مطرح است و نه صرفه جویی هزینه‌ها و مخارج دولت شبیه به حالت اخیر است. یعنی دولت از مزایای مالیاتی و جوسمی را جمع آوری می‌کند و آن منابع را در جاهایی خرج می‌کند که نه مطلوبیت را فراهم می‌کند و نه در فکر صرفه جویی است. این اقدامات تورم زاست و بازده سرمایه گذاری ناچیزی دارد^(۳۳).

با افزایش سودمندی و نرخ بهره، بازده مورد ترغیب سرمایه گذاران افزایش می‌یابد زیرا هزینه فرصت پول و هزینه تأمین منابع مالی گران‌تر می‌شود. در این صورت تعداد فرصت‌های سرمایه گذاری که بتواند بازده مورد نظر سرمایه گذاران را تأمین کند محدود می‌شود. در نتیجه سرمایه گذاری کاهش می‌یابد. ثروت ملی به جای سرمایه گذاری‌های مولد و اشتغال‌زا مصرف فعالیت‌های واسطه‌ای و غیر مولد می‌شود. در نتیجه با کاهش سرمایه گذاری یکنواختی افزایش می‌یابد. ایجاد اشتغال و نگرانی از افزایش یکنواختی از جمله وظایف اعمال حاکمیت دولت‌هاست. در بودجه سال ۸۰ نیز دولت به عنوان مسئول اشتغال جامعه مسئولیت این امر خطیر را به عهده بخش خصوصی و تعاونی گذاشته است. طبق بند ج تبصره ۳ قانون بودجه ۸۰، حداقل ۷۰ درصد از تسهیلات تکلیفی بانک‌ها (۸۰۰ میلیارد تومان) در اختیار بخش‌های تعاونی و خصوصی گذاشته می‌شود تا طبق طرح‌های مصوب برای مقاصد اشتغال‌زایی به مصرف برسد. حداقل ۶۰ درصد از این اعتبارات جهت اشتغال‌زایی در مناطق ترسعه یافته و مهاجرنشین تعیین خواهد یافت. بودجه سال ۸۰ با این اعتبارات تکلیفی بخش‌های تعاونی و خصوصی را مسئول ایجاد ۴۸۰ هزار شغل قرار داده است، اما به نظر می‌رسد برای

تحقق این هدف از نظر قوام برنامه‌ها، منابع، و واسطه‌های مسئول در ایجاد مشاغل در بخش‌های غیردولتی تسهیلات کافی در نظر گرفته شده است. در هر حال دولت نمی‌تواند نسبت به مسئله یکنواختی مردم بی‌توجه باشد و احساس مسئولیت نکند. بخش از این مسئولیت به عهده بخش‌های غیردولتی واگذار شده است. با این حال در صورت ناتوانی همه بخش‌های دولتی و غیردولتی در ایجاد اشتغال نیروهای یکنواخت، جامعه، دولت باید تغییرهایی در جمله پرداخت یسه یکنواختی را اتخاذ کند. در خصوص ایجاد اشتغال و افزایش سرمایه گذاری، یکی از راه‌ها این است که بخش دولتی (دولت و شرکت‌های دولتی) بخش‌های مورد راه نظام بانکی (بانک مرکزی و بانک‌های تجاری و تخصصی) بازپرداخت کند. در این صورت یکنواختی بانک‌های افزایش می‌یابد و این موضوع ترفیبت وام‌دهی بانک‌ها را افزایش می‌دهد. در مسوولیتی که این وام‌ها مصرف سرمایه گذاری‌های جدید شود اشتغال وضع بهتری می‌یابد.

ویژگی‌های بودجه سال ۱۳۸۰

با مطالعه قانون بودجه سال ۸۰ ویژگی‌های زیر مشاهده می‌شود:

- بودجه گرایش مزین‌های و برنامه‌های دارد اما هنوز گرایش عملیاتی پیدا نکرده است. در بودجه عملیاتی، رابطه بین هزینه‌ها و نتایج حاصل از اجرای عملیات با روش‌های علمی کمتر آنگاری می‌شود. با اشاره گیری کمتر (کاوینجی) و حسابداری، بهای تمام شده هر عملیاتی از دیدگاه "کابده" و هزینه تجزیه و تحلیل می‌شود. نتایج عملیات با میانها (نورم‌ها) استانداردها مقایسه می‌شود. در بودجه عملیاتی، اطلاعات مالی دقیق‌تر جزئیات مورد مالی هر دستگاه، اجرایی است. نگهداری و گزارش می‌شود. در بند تبصره ۲۰ بودجه سال ۸۰ در شرایط موافقت نامدها بین سازمان مدیریت و دستگاه‌های اجرایی شرح فعالیت‌های مربوط به اعتبارات جاری به تفکیک مراد هزینه آمده است.

و ۸۰٪ فروش ارز به نرخ و ارزش نامی در صد بیشتری را نسبت به فرمات فوق تشکیل می دهد که اقتضای دو جهت یک نرخ شدن لوز محسوب می شود. طبق تبصره ۲، دولت موظف است تا نایسه اول سال ۸۰ در خصوص یکسان سازی نرخ ارز مطالعه کند و لایحه بودجه ۸۱ را بر مبنای نرخ یکسان لوز به مجلس ارائه دهد.

۵- اصلاح نظام درآمد - هزینه استثنای در راستای امضای مفاد فصل ۸ برنامه سوم و رعایت اصل علم نکرکز در تخصیص بودجه های عمرانی استثنای توسط شورای برنامه ریزی و توسعه استان به منظور تسهیل در امر نظام بودجه است. طبق تبصره ۲۵ قانون بودجه سال ۸۰، اعتبارات عمرانی محسوب عمر استان بر اساس پیشنهاد سازمان مدیریت استان و دستورالعمل سازمان مدیریت کشور بین فصول برنامه ما و دستگاه های اجرایی و طرح های عمرانی به تفکیک هر شهرستان توزیع می شود. موازنه عملکرد درآمد عمر استان در سال ۷۹ نسبت به مصوب همان سال تا سقف ۸۰ میلیارد تومان در اختیار استانها قرار می گیرد. به طوری که حداقل ۵۰٪ درصد این اعتبارات به مناطق روستایی و نوسازیات همان استان اختصاص خواهد یافت. در این تبصره، هم اعتبارات مربوط به خودیاری مردم استان به پروژه های کوچک جدید و تکمیل پروژه های نیمه تمام استثنای و هم و نحوه اعطاء شده های به صورت تسهیلات در اختیار استانها قرار می گیرد. به علاوه، طبق تبصره ۲۰، به دستگاه های امیرایس مرکزی اجازه داده شده تا حداکثر ۱۰٪ درصد از اعتبارات جاری مصوب خود را به اولرارت تابعه در استان ها که مشمول نظام بودجه استثنای هستند اختصاص دهند.

۶- طبق ماده ۱۰۲ قانون برنامه سوم، سهم هزینه های صرف شده در تحقیقات در بخش دولتی در سال پایان برنامه به یک درصد تولید ناخالص داخلی و بخش غیردولتی به ۱٪ درصد تولید ناخالص داخلی برسد. در قانون

۲- بیش از ۱۹٪ درصد از منابع درآمد های عمومی دولت فر محصل درآمد های نفت و غیرآورد های نفتی است. بنابراین هنوز بودجه دولت نسبت به تسهیلات نفت است. آسیب پذیری است. البته اتکا به درآمد های نفتی از ۶۲٪ درصد در سال ۷۹ به ۱۹٪ درصد در سال ۸۰ کاهش یافته است.

۳- در بودجه سال ۸۰، بر اجرای طرح های نیمه تمام تأکید شده است. این سیاست باعث می شود که طرح های معددی اجرا شود. مفود دو هزار طرح نیمه تمام در دست امیر است^{۱۹}. در طول برنامه ۵ ساله دوم، تخصیص اعتبارات برای طرح ها به بیش از ۴۰٪ درصد اعتبارات مصوب افزایش نیافت و این امر باعث طولانی شدن دوره اجرای طرح ها به حدود ۹ سال شد^{۲۰}.

۴- بودجه سال ۸۰ به دلار ۷۹۰۰ میلیارد است. بنابراین نسبت دلار در این سال نسبت به کمتر از ۷۹۰۰ دلار باشد. کاهش تعدد نرخ لوز و تثبیت ارزش پول ملی علاوه بر آنکه جلوی واکنش تورمی را می گیرد باعث تثبیت سالم اقتصادی بین سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی می شود. در بودجه سال ۸۰ درآمد های حاصل از صدور نفت خام با نرخ ۱۷۵ تومان تبدیل به پول ملی شده اند. مطابق با اصلاحیه های کمیسیون تلفیق^{۲۱} از ۷۲۸۸۱۶ میلیارد دلار درآمد لوزی حاصل از صدور نفت خام، ۵۱۵ میلیارد دلار آن با نرخ رسمی لوز صرف کالاهای اساسی، معاشی، دانشجو، و هزینه های جاری و عمرانی دستگاه های اجرایی می شود و ۷۳۶۶ میلیارد دلار آن با نرخ گزینشی سپرده لوزی به فروش می رسد. ارزهای فروخته شده به نرخ و ارزش نامی (گواهی سپرده لوزی) در سال ۷۹ معادل ۵۲/۹۷٪ درصد در سال ۸۰ معادل ۵۹/۲۴٪ درصد، در آستانهای لوزی حاصل از صدور نفت خام است. لوزهای فروخته شده به نرخ رسمی در سال ۷۹ معادل ۴۷/۸۳٪ درصد در سال ۸۰ معادل ۴۲/۷۹٪ درصد است. البته به توجه به مزایای درآمد های لوزی حاصل از فروش نفت در سال های ۷۹

پرداخت‌های ارزی و برای سال‌های باقی‌مانده از برنامه ارائه دهد. این تکلیف در برده‌ها سال ۱۸۰ اجرا نشده و تصویر روشنی از جدول در یافت‌ها و پرداخت‌های ارزی کشور دیده نمی‌شود.

۱۱- طبق تبصره ۴۸ قانون بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف شده است طرح اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور را تهیه کند و به تصویب دولت برسد. در طرح نظام جدید بودجه‌ریزی، معیار تبصره‌های بودجه بر حسب موضوع طبقه‌بندی می‌شوند. تعداد آنها کاهش می‌یابد، و سازمان مدیریت از طرح تبصره‌های دائمی در بودجه خبردهاری خواهد کرد. طراحان نظام مالی دولت در بودجه‌ریزی باید به نکات زیر توجه کنند:

- بودجه نویسان کشور نباید تخطات مالی و بخشی و منتظمی داشته باشند. بلکه باید بر حضور مالی و فراچشمی نمایند.
- بودجه‌ریزی باید از فشارهای سیاسی داخلی و خارجی دولت در گمان باشد.
- بودجه باید بر اساس اتکا به تولید، اشتغال، صادرات، و کاهش وابستگی به دوآمدهای نفتی تنظیم شود.
- بودجه باید متناسب با شرایط بومی، طبیعی، زمینی و محیطی کشور تنظیم شود.
- کمکت‌های دولت به شرکت‌های دولتی و خصوصی زمان‌ده به تدریج کاهش یابد.
- با تهیه بودجه در شکل صلیبی، امکان ارزیابی عملکرد مالی مدیران دولتی میسر شود.
- در تهیه بودجه، دولت نباید تصور را در تکیه بر تولید و واردکننده محسوب کند. برای مثال، در محصوراتی مانند برنج و چای که با افزایش پارامتری وارد می‌شود تولیدکننده ابرسی در عرضه و قیمت با دولت فریبی می‌شود.

• درباره هر یک از تبصره‌های بودجه از دیدگاه‌های

مالی، یسوزسی، و سایر بخش‌ها استفاده خواهد شد. علاوه بر این، مبلغ ۴۷ میلیارد دلار به وزارت نفت واگذار شده است. دولت مجاز است از طریق بازارهای سرمایه خارجی جهت سرمایه‌گذاری شایع ۲۶۵ میلیارد دلار در قالب قراردادهای تسهیل مالی پروژه‌ها و یا به صورت مشارکت استفاده کند. سررسید بخش‌های خارج از کشور در سال‌های ۷۹ و ۸۰ به ترتیب ۵۱۲۹ و ۲۱۵۸ میلیارد دلار است. بخشی از بدی‌های کشور در سال سررسید نظر پرداخت نشده و بازپرداخت آن به سال‌های آتی موکول شده است. در برده‌ها سال ۸۰، هزینه‌ها به ۲۱۵۸ میلیارد دلار از بدی‌های خارجی در سال ۸۰ سررسید می‌رسد طبق بند ۶ از تبصره ۲۹ بازپرداخت فقط ۱۶ میلیارد دلار از تعهدات ارزی پیش‌بینی شده است. آن هم در صورت افزایش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت تمام مازاد بر ۱۶۸۶۱ میلیارد دلار. برای ابرای طرح‌های عمرانی با استفاده از مشارکت مردم که آثار نوسازی زیادی بر اقتصاد ندارد در تبصره ۱۰ پیش‌بینی شده است. ۵۲۰ میلیارد تومان توافقی مشارکت به شرح زیر متصور شود:

- ۵۰۰ میلیارد ریال توسط وزارت نیرو برای منابع آب،
- ۱۵۰۰ میلیارد ریال توسط وزارت نیرو برای بخش برق،
- ۲۰۰ میلیارد ریال توسط وزارت بهداشت کشاورزی برای پروژه‌های دامی و میوه‌ها،
- ۱۰۰ میلیارد ریال توسط وزارت جهاد کشاورزی برای طرح توسعه نیشکر خوزستان،
- ۱۰۰ میلیارد ریال توسط وزارت راه و ترابری برای تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام راه آهن،
- ۱۰۰ میلیارد ریال توسط وزارت مسکن و شهرسازی برای طرح‌های بهسازی و نوسازی

طبق بند ۵ از ماده ۸۵ قانون برنامه سوم، دولت مکلف است

استفاده شود.

• با اصلاح قانون مالیات‌ها و اصلاح مالیات بر مصرف و ارزش افزوده به جای مالیات بر درآمد، سهم درآمد مالیاتی نسبت به درآمد نفت در بودجه افزایش بیشتری پدید

۱۲- در بودجه ۸۰، نرخ رشد درآمدهای مالیاتی ۳۳٪ در حد پیش‌بینی شده است. در حالی که طبق قانون برنامه سوم ۲۶٪ درصد است. افزایش درآمدهای عمومی از طریق منابع مالیاتی گمنی مثبت در کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی است، لذا باید توجه داشت که اگر این افزایش مالیات‌ها از طریق فشار بر حقوق بگیران، تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران به دست آید و نه از طریق ایجاد تعرفه‌های مالیاتی جدید و اخذ مالیات از دارندگان ثروت‌های بادآورده، هم سیاست‌های مهار تورم موفق نخواهد شد و هم سرمایه‌گذاری‌ها کاهش می‌یابد. در بحث مالیات بر سود سهام شرکتها لازم است به دو نکته اشاره شود:

اول، مالیات بر سود سهام شرکتها در ایران یکی از بالاترین نرخ‌های مالیاتی دنیاست. در کشورهای صنعتی و پیشرفته سعی می‌شود مالیات اشخاص حقیقی و افزایش دهند و مالیات اشخاص حقوقی را در سطح پایین‌تری نگاه دارند تا مردم تشویق شوند فعالیت‌های تجاری تفریحی خود را به شکل تنگامها و شرکتها سازماندهی کنند. در حالی که در ایران نرخ‌های مالیاتی سنگین بر شرکتها، مردم و دانشمندان می‌کشد تا فعالیت‌های تجاری و اقتصادی خود را به شکل تفریحی و پنهان (تصلد زیرزمینی) اجرا کنند.

دوم، در کشور ما تورم نیز مالیات گرفته می‌شود. در کشورهای صنعتی دنیا سود ناشی از تورم را اجتناب محاسبه مالیات فرار نمی‌دهند. در ایران نه تنها آثار تورم را بخش نمی‌کنیم بلکه از تفاوت نرخ ارز نیز مالیات می‌گیریم. برای مثالی اگر شرکتی در سن گذشته با نرخ ارز ۱۰۰۰ ریال به ازای یک دلار، فعالیت خود را

کالایی را خریداری و وارد کرده است بدیهی است که بهای تمام شده محصولانش کمتر از نرخ نوز در سطح فعلی است. در نتیجه سود شرکت افزایش می‌یابد و طبق نظام مالیاتی، این شرکت باید مالیات این سود را که از تفاوت نرخ ارز ناشی می‌شود پرداخت کند. در حالی که در کشورهای دارای میزان تورم پایین ابتدا آثار تورم بر سود شرکتها را بررسی می‌کنند و کنار می‌گذارند و بعد از باقی مقداری سود مالیات می‌گیرند.

۱۳- دولت محترم جمهور هدفهای لایحه بودجه ۸۰ سابق را به شرح زیر نام برده است:

کمک به تشکیل سرمایه - مهار تورم - تقویت پول ملی - تکمیل سیاست‌های پولی و مالی - اولویت‌دهی به خدمات و حاکمیت و کاهش تصدی‌گری دولت - عدم تمرکز در بودجه‌های استانی - انضباط مالی - واگذاری مؤسسات دولتی به بخش خصوصی - افزایش صادرات غیرنفتی و تحقق عکالت اجتماعی^{۱۰}.

مقایسه قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی -

اجتماعی و قانون بودجه سال ۱۳۸۰

قانون بودجه سالانه کشور دو تفاوت عمده با سایر قوانین مصوب مجلس دارد:

۱- پیش‌تر به هر قانون، پیش از آنکه در مجلس تصویب شود، با نام‌های مختلف از سه مرجع به مجلس تقدیم می‌شود.

۲- دولت، که آن را به عنوان لایحه تنظیم و تقدیم می‌کند.

۳- شورای عالی استانها (که تاکنون تشکیل نشده و پیش‌تر نیسی هم تهیه نکرده، است) آن را به عنوان لایحه تنظیم و تقدیم می‌کند.

۴- نمایندگان مجلس، که آن را به عنوان طرح تقدیم می‌کند.

لایحه بودجه را تقریباً و تقریباً دولت به عنوان فرد مطرح تنظیم و تقدیم می‌کند. در هر چه دیگر و با شورای عالی

و قضایه چنین وظیفه‌های را ندارند. زیرا:

الف - تهیه و تنظیم بودجه کاری، تخصصی و پیچیده و از مباحث اقتصاد کلان است. ثمره مجریه برای جیب آوردی اطلاعات از دستگاه‌های اجرایی تهیه و در سرسر گذراند مشکلات اجرایی بیشتری دارد.

ب - کارشناسان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نسبت به نمایندگان مجلس از نگرش ملی بیشتری برخوردارند. در حالی که نمایندگان غالباً دید محلی و منطقه‌ای دارند. ج - دستگاه مجری قانون بودجه، ثمره مجریه (دولت) است بنابراین تهیه بودجه و برنامه‌ریزی ملی کشور از طریق دستگاه‌های اجرایی تهیه به اجراء برنامه و افزایش می‌دهد.

د - تصدق و پراکنندگی دستگاه‌های ثمره مجریه در کشور خیلی بیشتر از سایر فرانس است. این ویژگی دولت را در تنظیم بودجه از ایجاد منطقه‌ای، بخش و استانی کمک می‌کند.

۲- بجز لایحه بودجه، سایر لایحه و طرح‌ها مستقر در شورای است. قاعده عمومی برای بررسی لایحه و طرح‌ها در مجلس این است که در شورای هیأت می‌گیرد. یعنی ابتدا در شورای اول کلیات طرح یا لایحه در صحن مجلس مطرح و رأی گیری می‌شود (در صورتی که رأی پیورده صحن بررسی دو کسپرون‌های تخصصی مجلس ارسال می‌شود و نسبت به مفاد و جزئیات آن در شورای دوم رأی گیری خواهد شد. اگر طرح یا لایحه در شورای اول رأی پیورده کنار گذاشته می‌شود اما لایحه بودجه کل کشور از این قاعده مستثنی است و به صورت یک ضروری مطرح می‌شود. یعنی چند فر تقدیم به مجلس جهت اظهار نظر کارشناسی به کسپرون‌های تخصصی ارجاع می‌شود و در مهده معینی که حدود ۲۵ روز است به صحن مجلس آورده می‌شود و در خصوص هر یک از مفاد آن و تغییرات و اصلاحات آن رأی گیری می‌شود.^{۱۱}

تخصیص - اجتنامی آمده است که بودجه هر سال باید مطابق با آن خط مشی‌ها تهیه شود.^{۱۲}

۱- **کاهش معایب‌های مالیاتی:** معایب‌های مالیاتی ابزارهایی هستند که دولت برای سرمایه گذاری، حمایت از صنایع داخلی، توزیع عادلانه درآمدها و نظیر می‌گیرد. پیدایش این معایب‌ها مربوط به دوران جنگ تحمیلی است که در آن زمان اغلب صنایع دولتی و ملی بودند یا این حال این معایب‌ها اکنون نیز ادامه دارد. معایب‌های مالیاتی نه تنها باعث تخصیص غیر بیینه صنایع ملی می‌شود بلکه به مشکلات و غیر بیینی دولت‌خوازی، و رفاهیت دولت در برابر بخش خصوصی نیز می‌انجامد. بهتر است به تدریج در بودجه سالانه با حذف این گونه معایب‌های مالیاتی محصولات دولتی محدود شود و از این ابزار مالی دولت به نحو کارتری استفاده کند.

۲- **ضرورت ساماندهی به صوارض و مالیات‌ها:** از بخش صنعت و ترانسپورت صوارض زیادی اخذ می‌شود. این صوارض ممکن است سرمایه گذاری را کاهش دهد. صوارض دریافتی شرکت‌های دولتی نباید به حساب درآمد منظور شود بلکه باید یا به خزانه واریز شود و یا به حساب سرمایه شرکت منظور شود. نظارت بر نحوه خرج و مصرف این عوارض باید مورد توجه دولت و مجلس قرار گیرد. طبق ماده ۱۱ تبصره ۱۱ قانون بودجه سال ۸۰، صادرات غیر نفتی کشور اعم از کالا و خدمات از پرداخت هر گونه عوارض معاف است. هیچ دستگاه اجرایی ملی یا محلی و استانی و شوراهای شهر و روستا حق وضع و اخذ صوارض را در سال ۸۰ از صادرات غیر نفتی ندارند.

۳- **انجام حمایت‌های دولتی:** در قانون برنامه سوم ملرر شده که مجموعه اقدام‌های حمایتی دولت در

^{۱۱} یادآوری می‌شود که طبق ماده ۱۱۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، علمی و فرهنگی که صادر می‌شوند مشمول صوارض و

سال‌های گذشته $\frac{1}{4}$ شرکت‌های دولتی گزارش‌های مالی نداشته و پاسخگویی دستگاه‌های نظارتی کشور نبوده است. ۱۱- دولت با دو نظر گرفتن ۷۰ درصد از اعتبارات تکمیلی بانک‌ها بخشش از مسئولیت اشتغال زایی را به عهده

بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار کرده است.

۱۲- با توجه به اینکه میزان رشد واقعی بودجه کل کشور بیش از رشد اقتصادی است بنابراین دو سال ۸۰ نفش دولت در انحصار افزایش می‌یابد.

۱۳- در مسئله مالیات بر سود شرکت‌های ایرانی سود ناشی از آثار نوری نیز مشمول مالیات قرار می‌گیرد در حالی که باید آثار نوری را بخشی کرد.

پیشنهادات

حکومت بررسی بودجه سال ۸۰ و مقایسه آن با سایر کشورها در پنج ساله سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی معاهده دهم پیشنهاد می‌شود.

۱- در خصوص افزایش درآمد‌های مالیاتی لازم است قانون مالیات‌ها اصلاح و ظرفیت‌های مالیاتی جدیدی از طریق سازمان امور مالیاتی کشور طراحی شود.

۲- دستگاه‌های اجرایی درآمد‌های غیر دولتی برای سود بخش‌های می‌کنند تا بتوانند اعتبارات بیشتری در بودجه برای خود به تصرف برسانند، این مسئله نظام بودجه‌ای درآمد - هزینه دولت را متعادل می‌کند. سازمان‌های مستفرد مالی مدیریت دولتی و مکتبیزم تخصصی اعتبارات می‌تواند بخش‌های مزبور را کاهش دهد.

۳- برای تخفیف جاری بودجه، منابع درآمدی هزینه‌های جاری سرمایه‌گذاری و عمرانی هر یک به تفکیک معلوم شود.

۴- درآمد‌های دولتی به جای اینکه صرف هزینه‌های جاری شود باید در هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری مصرف شود.

۵- در قانون بودجه، بازه‌های دولتی با هزینه‌های دولتی به عنوان هزینه‌های جاری دستگاه پرداخت کننده منظور شود.

بازرگانی بهره‌نمایی، سازمان گسترش و توسعه، هواپیمایی جمهوری اسلامی، شرکت ملی نفت کشور و سازمان طه کشور از پرداخت مالیات معاف شدند.^{۱۱}

نتیجه‌گیری

۱- بودجه کل کشور عملیاتی تهیه نمی‌شود.

۲- بودجه نویسی به سمت نظام لوزی نکت نرخی گرایش دارد اما هنوز نکت نرخی نشده است.

۳- سهم مالیات‌ها در بودجه عمومی پایین است. معاف دولت این است که سهم مالیات‌ها را در بودجه عمومی نسبت به سهم نفت افزایش دهد.

۴- دولت کسری بودجه سال ۸۰ را از محل برگشتی از پرداخت‌های سال گذشته تأمین می‌کند و متوسل به استراض از نظام بانکی نشده و برای تأمین متداوم عمرانی خود متوسل به استراض از مردم (ذرواتی مشارکت) شده است.

۵- جایگاه مالیات بر سود شرکت‌های دولتی سود ده و متوازی و متوالی آنها در بودجه کل کشور ضعیف است. شرکت‌های دولتی زمانه از کم‌کنندگی دولتی استفاده می‌کنند.

۶- درآمد‌های دولتی حاصل از فروش ارز بیش از دو برابر درآمد‌های دولتی حاصل از صادرات نفت است.

۷- میزان رشد بودجه‌های عمرانی بیش از اعتبارات جاری است اما رقم دولتی اعتبارات جاری بیش از ۲۰۸ برابر اعتبارات عمرانی است.

۸- نرخ رشد درآمد‌های اختصاصی که دستگاه‌های اجرایی آزادی عمل بیشتری در مصرف آنها دارند بیش از میزان رشد درآمد‌های عمومی است.

۹- تغییر ماهی متعلقی معجزه اخذ درآمد‌های اختصاصی را به دستگاه‌های اجرایی می‌دهد این مسئله مظاهر یا اصل عدم تخصیص در بودجه نویسی است.

۱۰- حدود $\frac{1}{4}$ بودجه کل کشور را بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انحصاری و است به دولت و $\frac{1}{4}$ آن را در بودجه عمومی دولت تشکیل می‌دهد. با همین حال در

۶- نهادهای ارزی و زبانی دولت و شرکت‌های دولتی در بودجه شفافی بیابان شود.

۷- عملکردهای مشابه با تصورهای بودجه‌پذیری و به بردهم اصلاح شود.

۸- برقرآیند تعین و تصویب بودجه شرکت‌های دولتی و عملکرد مالی مدیران آنها نظارت بیشتری شود.

۹- سهم بخش غیردولتی از امکانات بانکی افزایش یابد و دولت و شرکت‌های دولتی بانکی‌های خود را به نظام بانکی ترویج کند.

۱۰- وام‌هایی که از طریق تأمین مالی داخلی و خارجی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری از طریق دولت و شرکت‌های دولتی اخذ می‌شود در نظام حسابداری دولتی به عنوان بخشی‌های ملی منظور شود. در حالی‌که در روش حسابداری دولتی فعلی فقط بخش‌های خود دولت منظور می‌شود و بخش‌هایی که مسئول پرداخت آنها دولت نیست به حساب بخش‌ها منظور نمی‌شود.

۱۱- نظام حسابداری دولتی و بودجه‌بندی باید تراش اطلاعات دقیق‌تری از دارایی‌های بخش دولتی، ضرورت‌ها، مقبول و غیرمقبول و حساب املاک دارایی‌های ثابت و نهادهای حال و آتی ملی را ثبت، نگهداری و گزارش دهد. در نظام حسابداری دولتی آمریکا اگر بنگار غیره خارجی مسئولیت و یا اعتبار یک سهم را خریداری کند جزء بخش‌های دولت محسوب شده و گزارش می‌شود زیرا اسکن است دولت مجبور شود ذوق آن دارایی‌ها را از طرف اعتباری بخرد. در حالی‌که چنین سیستم اطلاعاتی در نظام حسابداری دولتی کشورها اصلاح نمی‌شود. (۱)

مطالعات فرسنگی
موم انسانی

منابع

- ۱- قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی.
- ۲- قانون بودجه سال‌های ۷۹ و ۸۰ کل کشور.
- ۳- دوشیز ترنگر، عباس، نقاط ضعف و قوت بودجه ۸۰، روزنامه رسالت، ۱۷/۹/۷۹، ص ۳ و ۱.
- ۴- مدیر روابط عمومی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، پاسخ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی درباره ارائه آمار غلط به رئیس جمهوری، روزنامه رسالت، ۳۰/۹/۷۹، ص ۵.
- ۵- کرمانیان، اکبر، بودجه و بودجه‌ریزی دولتی در اقتصاد ایران، مؤسسه عالی بانکداری ایران، ۱۳۷۸، ص ۳۰۵.
- ۶- فرزبند، علیرضا، بودجه‌ریزی دولتی در ایران، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹، ص ۱۲.
- ۷- منن سخنان ریاست محترم جمهوری در هنگام تقدیم لایحه بودجه سال ۸۰ به مجلس شورای اسلامی.
- ۸- میدری، احمد، "میخکس باسخنگو نیست"، روزنامه حیات نو، ۲۶/۱۱/۷۹، ص ۹.
- ۹- شماری، حسین، "مزینات مسلک در حالی شرکت‌های دولتی در سال ۷۸"، روزنامه دوران امروز، ۲۷/۱۱/۷۹، ص ۳.
- ۱۰- قانون محاسبات عمومی.
- ۱۱- کرمانیان، اکبر، منبع پیشین، ص ۳۱۲.
- ۱۲- میدری، احمد، منبع پیشین، همان صفحه.
- ۱۳- پینچی، حبیب، "دولت با بودجه سال ۸۰ چه خواهد کرد"، امروز اقتصادی، ۱۵/۹/۷۹، ص ۲.
- ۱۴- آبتی، مهدی، "حاکمیت برده"، برنامه، روزنامه القدس، ۱۶/۹/۷۹، ص ۴.
- ۱۵- نقاط ضعف و قوت بودجه ۸۰، روزنامه رسالت، ۱۷/۹/۷۹، ص ۳.
- ۱۶- معنویات و اصلاحیه‌های کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی.
- ۱۷- منن سخنان ریاست محترم جمهوری در هنگام تقدیم لایحه بودجه سال ۸۰ به مجلس شورای اسلامی.
- ۱۸- هارزاق، محسن‌رضا، "جهت‌گیری بودجه سال ۸۰"، روزنامه کیهان، ۱۱/۹/۷۹، ص ۲ و "مختصات بودجه سال آینده"، روزنامه خراسان، ۱۲/۹/۷۹، ص ۲.
- ۱۹- ندیسی، ابرج، "ده ننگ که در تقویم بودجه ۸۰ باید مورد توجه قرار گیرد"، روزنامه ایران، ۲۵/۱۱/۷۹، ص ۱۳.
- ۲۰- منن سخنان ریاست محترم جمهوری در هنگام تقدیم لایحه بودجه سال ۸۰ به مجلس شورای اسلامی.
- ۲۱- "مفالت نگر آری منشی نگر نه"، روزنامه همشهری، ۲۳/۹/۷۹، ص ۵.
- ۲۲- "لایحه بودجه ۸۰ از سفر برنامه سوم"، روزنامه ایران، ۲۶/۱۱/۷۹، ص ۱۳.
- ۲۳- "رشد اقتصادی و کاهش فشارهای تورمی در بودجه ۸۰"، روزنامه کتر و کلنگر، ۱۳/۹/۷۹، ص ۴.
- ۲۴- شهرزاد، سلیل، "فرقام نگان دهنده در بودجه ۸۰"، امروز اقتصادی، ۲۷/۱۱/۷۹، ص ۱۴.