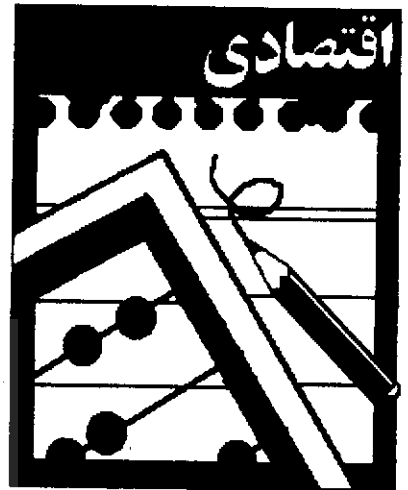


بودجه سال ۷۵؛ نگاهی به هر دوروی سکه



پس از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۵ کشور به مجلس شورای اسلامی، مطبوعات کشور، به ویژه مطبوعات اقتصادی، جنبه‌های مختلف آن را مورد بررسی و نقد قرار دادند. اما بسیاری از این تحلیل‌ها فقط به سطح، و به ارقام توجه داشت. تعدادی از این بررسی‌ها معطوف به تورم‌زایی بودجه بود و تحلیلگران با قیاس بین ارقام درآمد و هزینه در بودجه سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ چنین نتیجه گرفتند بودجه سال ۷۵ تورمی حدود ۵۰ درصد را همراه خواهد داشت (تقریباً معادل رشد ارقام درآمد و هزینه بودجه سال ۷۵ نسبت به سال ۷۴) گروهی دیگر با خوش خیالی متن ماده واحده را مورد استناد قرار دادند و نوشتند بودجه سال ۷۵ متوازن و بدون کسری است زیرا رقم درآمد ۱۳۸۱۱۳۹۴۲۳۰۰۰ ریال و رقم هزینه‌ها نیز ۱۳۸۱۱۳۹۴۲۳۰۰۰ ریال است. این گروه نخواهند (و یا شاید هم نتوانستند) در تبصره‌های مختلف لایحه بودجه دقیق شوند تا دریابند کسری آشکار بودجه به کسری پنهان تبدیل شده است. اگر تبصره‌های گوناگون ماده واحده این لایحه با کمی دقت مورد مطالعه قرار می‌گرفت دریافته می‌شد استقراض مستقیم دولت از شبکه بانکی به استقراض تبصره‌ها تبدیل شده است. مثلاً تبصره ۲ مجوز استقراض ۱۲۰ میلیارد تومان را برای اجرای پروژه‌های آبیاری،

و تبصره ۳ مجوز استقراض ۱۵۰ میلیارد تومان برای طرح‌های تولیدی و خدماتی بخش‌های تعاونی و خصوصی،

و تبصره ۴ مجوز استقراض ۱۳۰ میلیارد تومان برای گردش کار تعاونی‌ها تولید، زراعی و فعالان در زراعت، باغداری، وام، شیلات و... را از بانک مرکزی و شبکه بانکی تجویز کرده است. ارقام همین ۳ تبصره با اضافه مبلغ پیش‌بینی شده در تبصره ۶ جمعاً شش هزار میلیارد ریال یعنی معادل ده درصد از کل بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد.

البته در تبصره‌های دیگر نیز تأمین منابع مالی از همین طریق، منتهی در ارقام کمتری مکرراً مشاهده می‌شود.

کاهش تعهدات

نکته نادیده گرفته شده دیگر در این لایحه انتقال اجرای بخشی از امور عمرانی به سایر بخش‌ها به ویژه بخش خصوصی است. مظهر این انتقال مسئولیت تبصره ۶۱ لایحه بودجه است:

تبصره ۶۱ - به دولت اجازه داده می‌شود با پیشنهاد دستگاه ذیربط:

الف- طرح‌های نیمه تمام خود را از طریق مزایده عمومی به بخش غیردولتی به طور نقد یا الساط واگذار و وجوه حاصله را به حساب درآمد عمومی کشور، موضوع ردیف ۲۲۵۱۰۰ قسمت سوم این قانون واریز نماید.

معادل صد در صد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصله از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۲۸۲ قسمت چهارم این قانون برای اجرای طرح‌های نیمه تمام دستگاه ذیربط و یا سایر طرح‌های نیمه تمام اختصاص می‌یابد...

بند ب همین تبصره نیز مجوز فروش اموال منقول دستگاه‌های اجرایی را از طریق مزایده عمومی و هزینه کردن آن برای مصرف در پروژه‌های نیمه تمام دیگر پیش‌بینی کرده است.

آیا حق نیست این ارقام نیز بر ارقام تبصره‌های مربوط به استقراض پنهان افزوده شود و در محاسبه عدم توازن بین ارقام واقعی درآمدهای پیش‌بینی شده در لایحه با هزینه‌ها منظور گردد؟

موضوع جالب این است که فقط در تبصره‌های

پیش گفته شده برای متوازن جلوه دادن بودجه تمهید مسدوده نشده، بلکه در تبصره‌های دیگر نیز از روش‌های مشابهی بهره گرفته شده است، مثلاً

تبصره ۲۶ - دولت مکلف است اموال و داراییهای منقول و غیرمنقول که از محل اعتبارات طرح عمرانی تکمیل تأسیسات جهانگردی متوسط نیمه تمام ایجاد شده است با حفظ کاربری و رعایت قوانین و مقررات مربوطه به بخش غیردولتی واگذار نموده و وجوه حاصله را به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل موضوع ردیف ۲۲۲۹۰۰ قسمت سوم واریز نماید.

صد در صد (۱۰۰٪) وجوه فوق‌الذکر از محل ردیف ۵۰۳۱۷۲ قسمت چهارم این قانون در اختیار وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی قرار می‌گیرد تا به مصرف توسعه فعالیت‌های بخش جهانگردی با اولویت استانهای مربوطه برسد.

استفاده از اوراق مشارکت نیز برای متوازن شدن ستون هزینه با درآمدها مورد غفلت قرار نگرفته است. نمونه:

تبصره ۳۹ - به وزارت مسکن و شهرسازی اجازه داده می‌شود برای تکمیل عملیات اجرایی آن دسته از بیمارستانها موضوع طرح‌های شماره ۳۰۳۰۳۳۸۵ تا ۳۰۳۰۳۳۹۳ و ۳۰۳۰۳۳۹۸ موضوع پیوسته‌های قانون بودجه سال ۱۳۶۹ و سنوات بعدی آن و همچنین طرح‌های دانشگاهی ذیل ردیف ۱۳۳۵۰۰ وزارت مسکن و شهرسازی از سرمایه‌های مردم به طریق مشارکت استفاده نماید.

دولت مکلف است پس از تکمیل هر واحد بیمارستانی و دانشگاهی، آن را به مآخذ هزینه‌های تمام شده دوره ساخت با احتساب سود قطعی مربوط به اوراق مشارکت، خریداری نماید. اوراق مشارکت سررسیدی متفاوت و متناسب با دوره ساخت و تکمیل پروژه خواهد داشت و در بورس اوراق بهادار به صورت دست دوم قابل معامله و نقل و انتقال خواهد بود.

نرخ سود علی‌الحساب این اوراق که به صورت شش ماهه و یکساله پرداخت خواهند گردید معادل بیست درصد (۲۰٪) بوده و سود قطعی پس از خریداری واحد مورد نظر محاسبه و مابه‌التفاوت آن پرداخت می‌شود.

پرداخت بهای اوراق مذکور و سود متعلقه از طریق

نظام بانکی تضمین می‌گردد. دولت مکلف است وجوه مورد نیاز (اصل اوراق و سود متعلقه) را هر سال در بودجه سالانه خود منظور نماید. اوراق مشارکت مذکور به عنوان سپرده ثابت تلقی و از مالیات معاف خواهد بود.

اعتبارات مندرج در ردیف ۶۰۱۰۰۵ این قانون برای پرداخت سود علی‌الحساب اوراق مشارکت طرحهای مذکور پیش‌بینی می‌شود.

اثرات رشد نقدینگی

چنانکه گفته شد گروهی از تحلیلگران رشد تورم سال آینده را بر مبنای رشد عددی مذکور در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده‌اند، حال آنکه در بطن لایحه ارقام و اعداد ناپیدایی نهفته است که فقط پس از اجرای قانون مشخص خواهد شد. مثلاً میزان فروش اوراق مشارکت، میزان درآمد حاصل از فروش پروژه‌های نیمه تمام و اموال منقول و غیرمنقول دولتی و...

نمی‌توان حدس زد این فعل و انفعالات چه تأثیری بر سرعت گردش نقدینگی در جامعه خواهد داشت یا تا چه حد منجر به جذب نقدینگی‌های سرگردان می‌شود، در حالی که می‌دانیم میزان تورم علاوه بر رشد نقدینگی بستگی مستقیم با سرعت یا کندی گردش نقدینگی هم دارد.

آیا تمهیدات مالی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۷۵ سبب جذب نقدینگی به سوی کارهای مولد (مثلاً تکمیل پروژه‌های نیمه تمام) خواهد شد یا برعکس

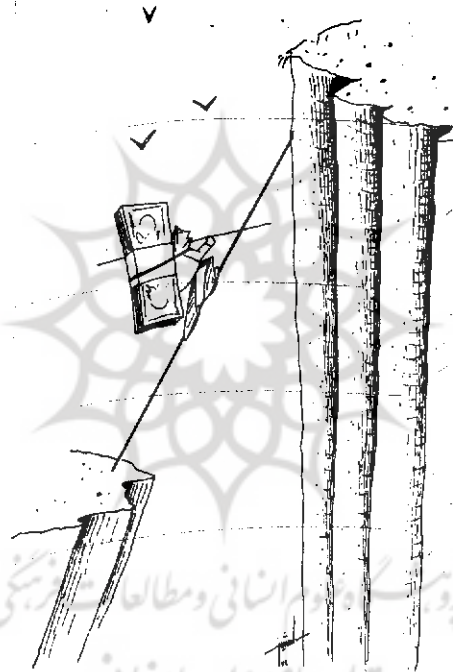
نوعی جدید از بده بستان‌های مالی را رواج خواهد داد؟ (تغییر آنچه در مورد قانون واگذاری خودروهای دولتی و موارد مشابه شاهد بودیم)

کشف مکانیسم حرکت‌های اقتصادی - مالی ناشی از ماهیت بودجه سال ۱۳۷۵ نیاز به تحقیق کارشناسان اقتصادی، آنهم کارشناسانی آشنا به ماهیت بودجه و بودجه‌نویسی دارد. از طرفی، گرچه بنظر می‌رسد استخوان‌بندی بودجه سال ۷۵ در جریان بررسی و تصویب در مجلس تغییر نکند، اما بهرحال جابجایی پاره‌ای ارقام درآمدها یا هزینه‌ها، و انجام جرح و تعدیل در تعدادی از تبصره‌ها حتمی است.

پرمش اساسی دیگر این است که ماهیت این بودجه، به تسریع در تکمیل زیر ساخت‌های صنعتی و کشاورزی منجر خواهد شد یا حرکت در این

جهات را کند خواهد کرد. در پاسخ به این سؤال فقط به نقل تحلیل یک اقتصاددان در این زمینه بسنده می‌کنیم:

... دولت در لایحه بودجه خود پیش‌بینی کرده به بخش سرمایه‌گذاری‌های مولد و جدید تنها مبلغ ۳۵۰ میلیون دلار تخصیص دهد. این در حالی انجام می‌گیرد که از طرف دیگر دولت پیش‌بینی کرده مبلغ ۱/۲۵ میلیارد دلار جهت واردات کالاهای اساسی اختصاص دهد. چنین امری زمانی از اهمیت بیشتری برخوردار می‌گردد که در نظر گرفته شود در اثر عدم تخصیص ارز کافی به پروژه‌های سرمایه‌ای و عدم عرضه تولیدات این پروژه‌ها که بعضاً



مانند طرح توسعه نیشکر، کارخانه کاغذسازی کارون و طرح‌های توسعه کارخانجات صنایع تبدیلی کشاورزی می‌تواند تأثیر به‌سزایی بر روی روند وابستگی ارزی نیازهای اولیه جامعه بانی بگذارند. این انتظار منطقی وجود دارد که در سالهای آینده نیز همچنان و به‌ناچار سهم ارز تخصیصی به واردات کالاهای اساسی و قوت لایموت مردم افزایش یافته و به تبع چنین امری آن‌کس ترازو سبک شود و از سهم ارز تخصیصی به پروژه‌های صنعتی و عمرانی که می‌توانند در میان مدت از میزان وابستگی به واردات کالاهای اساسی بکاهند، کاسته گردد^(۱).

روی دیگر سکه

اما این یک روی سکه لایحه بودجه سال ۱۳۷۵

کشور است. روی دیگر سکه را عدم اجرای همین مصوبات تشکیل می‌دهد.

با همه زیر و بم‌ها و پیچیدگی‌ها و ابهامات، باز شیوه اجرای تبصره‌های بودجه چنان تابع تمایلات، سلیقه‌ها و برداشت‌های سازمان‌ها و مجریان مختلف قرار می‌گیرد که در انتهای کار، آنچه اجرا شده هیچ شباهتی با آنچه مجلس تصویب کرده ندارد.

این امر چنان مشکل‌ساز و معضل‌آفرین شده که دیوان محاسبات و مجلس شورای اسلامی نیز به صدا درآمده‌اند و معتقدند شیوه بودجه‌نویسی ما به همه چیز شباهت دارد جز یک بودجه‌نویسی علمی، که همانقدر که غیرقابل اجراست، غیر قابل کنترل هم هست.

جز این، با وجود اعلام مکرر اجرای سیاست کاهش سهم درآمدهای نفتی در ارقام ستون درآمد بودجه سالانه کشور، باز می‌بینیم در بودجه سال ۱۳۷۵ عمده درآمدها بر فروش ارز حاصل از صادرات نفت متکی است.

آقای دکتر کرباسیان با قبول زحمتی طاقت‌فرسا ابعاد مختلف بودجه سال آینده را با بیانی قابل فهم برای همگان ارزیابی و تجزیه و تحلیل کرده‌اند که به واقع کاری روشنگر و ارزشمند است.

همچنین با استفاده از گزارش تفریح بودجه‌های سال ۶۹ و ۷۰ موارد ویژه‌ای از بودجه سال ۷۵ را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده‌ایم و کوشیده‌ایم نتایج اجرای تعدادی از تبصره‌ها را بر اقتصاد، امور

اجتماعی و اخلاقیات اجتماعی ترسیم کنیم. و همچنین گزارشی تحلیلی ارائه شده است در زمینه سهم درآمدهای نفتی در ارقام درآمد بودجه‌های کشور از سالهای نخستین قرن معاصر هجری - شمسی، و بررسی این حقیقت تلخ که چگونه درآمد نفت بجای آنکه فاتح نانمان شود، بلای جانمان شده است، این گزارش را آقای دکتر انور خامه‌ای تهیه کرده‌اند.

لطفاً صفحات آتی را مطالعه فرمائید:

۱- نقدی بر بودجه سال ۷۵ - نوشته دکتر بهمن آرمان - ماهنامه وندبیره شماره ۵۹ - دی ۱۳۷۴