

مشکل‌های ساختاری بودجه

نویسنده: دکتر هوشنگ گنج‌های

لایحه بودجه‌ی کل کشور برای سال ۱۳۷۷ خورشیدی، از نظر شکل و محتوا (برون و درون)، دنباله‌ی روش بودجه‌نویسی و بودجه‌بندی گذشته است. بودجه‌ی پیشنهادی سال ۱۳۷۷، آن چیزی نیست که بتواند پاسخگوی بخشی از انتظارات به حق مردم بوده و از سوی دیگر، توان آن را داشته باشد که بتواند قسمتی از مشکلات آتباشته شده‌ی کشور را در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... تا حدودی برکنار کند.

بدین سان، باید گفت که برخلاف انتظارات بی‌حد مردم، مشکل ساختاری بودجه، چه از نظر شکل (برون) و چه از نظر محتوا (درون)، پابرجاست.

با توجه به محدودیت صفحه‌های مجله، مشکل‌های ساختاری بودجه‌ی کل کشور سال ۱۳۷۷ را، به صورت فشرده، مورد بررسی قرار می‌دهیم:

نخست از نظر شکل (برون)

از نظر شکل ظاهری، بودجه‌ی امسال نیز مانند بودجه‌های گذشته، حکم «موشی» را دارد که «چارویی» به دم آن بسته‌اند. بدین معنی که حجم عظیمی از درآمد و هزینه را که بیشتر جنبه‌ی اطلاعی، یا بهتر بگوییم «تشریفاتی»، دارد زیر نام بودجه‌ی «بانک‌ها، شرکت‌های دولتی و بودجه‌ی مؤسسات انتفاعی دولت» به «بودجه‌ی عمومی»، الصاق کرده‌اند.

اشکال ساختار برون بودجه، برخاسته از عرف، قانون و عمل بودجه‌بندی در کشور است. از نظر قانونی بودجه کل کشور، این گونه تعریف شده است: «بودجه کل دولت، برنامه‌ی مالی دولت است که برای یک سال مالی که منطبق بر سال تقویمی است، تهیه می‌شود و شامل «بودجه عمومی دولت» و «بودجه بانک‌ها و شرکت‌های دولتی و بودجه مؤسسات انتفاعی دولت» است.»^(۱)

در حقیقت، بودجه‌ی عمومی دولت که در برگزنده‌ی: امور عمومی، امور دفاع ملی، امور اجتماعی، امور اقتصادی از یکسو و هزینه‌های

متفرقه، کارمزد و سود تضمین‌شده‌ی وام‌ها، باز پرداخت دیون و پیش پرداخت‌ها است، از ۵۰ درصد بودجه کل کشور نیز کم‌تر است. به بیان دیگر بودجه‌ی بانک‌ها و شرکت‌های دولتی و بودجه مؤسسات انتفاعی دولت که به بودجه‌ی کل الصاق شده است، بیشتر از هزینه‌های مربوط به اداره کشور در زمینه‌های گوناگون است. جدول شماره یک، نسبت بودجه‌ی عمومی را



به بودجه‌ی کل کشور در سالهای ۷۷ - ۱۳۵۵، نشان می‌دهد.

با توجه به این جدول، درمی‌یابیم که از سال‌های گذشته، مشکل ساختار برون بودجه، شکل زشت‌تری را به خود گرفته است. در حالی که در سال ۱۳۵۵، بودجه‌ی عمومی دولت ۶۴/۶ درصد از بودجه کل کشور را تشکیل می‌داد، این نسبت در سال ۱۳۷۷ به ۴۰/۱۷ درصد کاهش یافته است. یعنی مرتب به آن بخش از بودجه که خارج از دسترس بررسی، نظارت و بازبینی قوه‌ی مقننه و مجریه است، افزوده شده است. باید توجه داشته باشیم که تمام سر و صداهای پیرامون بودجه، دربرگیرنده‌ی تنظیم، بررسی، تصویب، اجرا و سرانجام بررسی اجرا یا تفریح بودجه، تنها ناظر به بخشی از بودجه است و قسمت اعظم بودجه، تنها جنبه‌ی اطلاعی دارد.

از سوی دیگر، این امر، مشکل اساسی و اشکال ساختار اقتصاد ملی را نیز نشان می‌دهد. یکی از بزرگترین مشکلات ساختاری اقتصاد ملی ایران، مالکیت دولت بر بخش بزرگی از واحدهای اقتصادی و تولیدی کشور است.

بودجه‌ی عمومی دولت که در حقیقت مجموع هزینه‌های اداره‌ی کشور از جنبه‌های گوناگون را در برمی‌گیرد، تنها ۶۷ درصد بودجه‌ی بانک‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت در سال ۱۳۷۷ می‌باشد.

برای دریافت بهتر مسأله، نگاهی به امور و فصل‌های بودجه‌ی عمومی دولت می‌افکنیم. بودجه‌ی عمومی دولت شامل هزینه‌های امور عمومی، امور دفاع ملی، امور اجتماعی، هزینه‌های متفرقه، کارمزد و سود تضمین‌شده‌ی وام‌ها و بازپرداخت وام‌ها و پرداخت دیون و پیش پرداختها را در برمی‌گیرد.

هرگاه در نظر گیریم که در حقیقت این بودجه‌ی عمومی دولت است که به وسیله‌ی آن کشور اداره می‌شود (در این جا سخن بر سر نحوه‌ی اداره نیست)، در آن صورت درمی‌یابیم که بودجه الحاقی یعنی بودجه بانک‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، چه حجم عظیمی است. هرگاه سازمانهای مزبور به بخش خصوصی واگذار می‌شد، افزون بر آن که تا حدود زیادی مشکل ساختار شکل بودجه از میان می‌رفت، با حاکم شدن معیارهای اقتصادی و محاسبات «سود و زیان» بر آن سازمانها، اقتصاد ملی می‌توانست تا حدودی شکوفا گردد.

مشکلات ساختاری از نظر محتوا (درونی)

اتکای غالب کشورهای جهان، در زمینه‌ی اداره مالی کشور، مالیات‌هایی است که مردم می‌پردازند. در حالی که مهم‌ترین مشکل ساختاری بودجه‌بندی در ایران، کم‌ترین اتکا به درآمدهای مالیاتی است. سالیانه که به دلیل وجود منابع سرشار نفت و گاز در کشور، اتکای اصلی بودجه‌ی عمومی کشور بر درآمدهای نفتی است. باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از درآمدهای مالیاتی دولت مربوط به مالیات بر واردات و یا درآمدهای گمرکی است که خود زاییده

جدول شماره یک

(میلیارد ریال)

| سال | بودجه کل | بودجه عمومی | درصد |
|-------|----------|-------------|-------|
| ۱۳۵۵ | ۲۹۶۰/۲ | ۱۹۱۱/۸ | ۶۴/۶ |
| ۱۳۶۵ | ۷۴۶۵/۳ | ۴۱۵۷/۸ | ۵۵/۷ |
| ۱۳۷۰ | ۲۰۰۹۷/۳ | ۹۲۷۸/۵ | ۴۶/۲ |
| ۱۳۷۱ | ۲۸۹۱۲/۱ | ۱۲۴۵۱/۱ | ۴۳/۷ |
| ۱۳۷۲ | ۵۴۲۳۵/۴ | ۲۵۴۲۵/۸ | ۴۶/۹ |
| ۱۳۷۳ | ۷۰۲۲۹/۸ | ۳۲۳۰۳/۴ | ۴۶/۰ |
| ۱۳۷۴ | ۹۶۰۵۹/۵ | ۴۶۴۱۰/۰ | ۴۸/۳ |
| ۱۳۷۵ | ۱۳۷۲۴۲/۶ | ۶۱۱۲۳/۸ | ۴۴/۵ |
| ۱۳۷۶ | ۱۸۸۱۴۹/۹ | ۸۱۲۸۶/۹ | ۴۳/۲ |
| ۱۳۷۷* | ۲۳۳۶۹۹/۲ | ۹۳۸۶۷/۰ | ۴۰/۱۷ |

مأخذ: مجلس شورای اسلامی (مصوب اول)
* لایحه‌ی بودجه

مستقیم درآمد نفت می‌باشد.

درآمدهای مالیاتی کشور از رقم بیش از ۳۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۵ خورشیدی، به ۱۰۷۴۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶، افزایش پیدا کرده است. جدول زیر درآمدهای مالیاتی کشور را در سالهای ۷۶ - ۱۳۵۵، نشان می‌دهد.

(میلیارد ریال)

| سال | درآمدهای مالیاتی (فصلی) |
|-------|-------------------------|
| ۱۳۵۵ | ۳۴۷/۳ |
| ۱۳۶۰ | ۵۵۴/۱ |
| ۱۳۶۵ | ۱۰۲۶/۶ |
| ۱۳۷۰ | ۲۷۷۵/۰ |
| ۱۳۷۱ | ۳۷۹۰/۳ |
| ۱۳۷۲ | ۴۰۸۲/۱ |
| ۱۳۷۳ | ۵۵۱۶/۹ |
| ۱۳۷۴ | ۷۳۱۵/۰ |
| ۱۳۷۵ | ۹۷۷۶/۹ |
| *۱۳۷۶ | ۱۰۷۴۳/۹ |

* - مصوب

در نگاه اول به این نتیجه می‌رسیم که درآمدهای مالیاتی کشور در عرض بیست سال گذشته (۷۵ - ۱۳۵۵) کما بیش ۳۰ برابر افزایش یافته است. اگر بخواهیم مفهوم علمی‌تری را بکار ببریم، باید بگوییم که درآمدهای مالیاتی کشور در دوره‌ی مزبور از میانگین رشد سالانه‌ای برابر با ۱۸/۱۵ درصد برخوردار بوده است. اما، این تنها یک روی «سکه» است. زیرا، درآمدهای مالیاتی کشور نیز در اثر تورم شدید سالهای اخیر، به شدت «باد» کرده‌اند. برای این که نسای واقعی‌تری را بدست آوریم، می‌بایست

۱۳۷۵، افزایش پیدا کرد.

حال هرگاه پایه‌ی شاخص مزبور را از سال ۱۳۶۹ به سال ۱۳۵۵ تغییر دهیم، در آن صورت شاخص هزینه و یا نرخ تورم در سالهای ۷۵ - ۱۳۵۵، به شرح جدول زیر خواهد بود.

(۱۳۵۵ = ۱۰۰)

| سال | شاخص |
|------|--------|
| ۱۳۶۰ | ۲۳۳/۳ |
| ۱۳۶۵ | ۴۶۵/۷ |
| ۱۳۷۰ | ۱۱۸۳/۳ |
| ۱۳۷۱ | ۱۴۷۱/۶ |
| ۱۳۷۲ | ۱۸۰۷/۸ |
| ۱۳۷۳ | ۲۴۴۴/۱ |
| ۱۳۷۴ | ۳۶۵۱/۰ |
| ۱۳۷۵ | ۴۸۵۲/۹ |

باید یادآور شد که شاخص بالا در شهروماه ۱۳۷۶ به رقم ۵۲۸ بر پایه‌ی سال ۱۳۶۹ یا ۵۱۷۶/۵ بر پایه‌ی سال ۱۳۵۵، رسیده است. بدین سان که در همین دوره، شاخص هزینه‌ی زندگی یا شاخص نرخ تورم از «۱۰۰» در سال ۱۳۵۵ به کما بیش ۵۰۰ در سال ۱۳۷۵

رقم‌های درآمد مالیاتی را با شاخص قیمت‌ها و یا به گفته‌ی بهتر، شاخص هزینه‌ی زندگی تصحیح کنیم.

شاخص قیمت‌ها، عبارت است از معیار سنجش میانگین تغییرات قیمت‌ها نسبت به یک زمان معین که آن را «سال پایه» می‌نامند. با توجه به تعریف بالا، شاخص بهای خرده‌فروشی کالاها و

خدمات مصرفی، معیار سنجش میانگین تغییرات قیمت تعداد معینی از کالاها و خدمات مورد مصرف خانوار، نسبت به «سال پایه»، است. شاخصی که بدین گونه به دست می‌آید، اثر تغییر قیمت‌ها را در هزینه‌ی زندگی، نشان می‌دهد. این شاخص راه، شاخص هزینه‌ی زندگی نیز می‌نامند. با توجه به تعریف بالا، شاخص مزبور، میزان تورم در یک جامعه‌ی ملی را نیز نشان می‌دهد.

بر پایه‌ی آمار بانک مرکزی، شاخص هزینه‌ی زندگی و یا شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرفی (در مناطق شهری)، بر پایه‌ی سال ۱۳۶۹، از رقم ۱۰/۲ در سال ۱۳۵۵ به رقم کما بیش ۵۰۰ در سال



شیرپایه

شرکت تولیدی شیرآلات بهداشتی
(سهامی خاص)

با سی سال تجربه در زمینه تولید و بهره‌گیری از
تکنولوژی برتر و دانش روز تولیدات خود را با تکیه بر،



○ کیفیت برتر
○ رعایت کلیه نکات فنی
○ تنوع و زیبایی
○ مهر استاندارد

و در بسته‌بندیهای مناسب به بازارهای داخل و خارج عرضه می‌نمایند

دفتر مرکزی: میدان ونک، خیابان ملاصدرا، شماره ۹۲
تلفن: ۰۳۲۴۵۵ - ۰۳۶۹۴۴، فاکس: ۰۳۶۱۹۷
کارخانه: خیابان دماوند، خیابان سلمان آب، شماره ۱۴
تلفن: ۰۸۱ - ۷۲۴۹۶۷۸ فاکس: ۷۳۳۴۹۴۳

درآمدهای نفتی به طرح‌های عمرانی، کنار گذارده شد. این شیوه هنوز هم ادامه دارد. در نتیجه حتی از نظر ظاهر نیز «سرمایه‌برداری»ها با «سرمایه‌گذاری»ها، برابر نیست.

درآمدهای نفتی کشور نیز سیر نزولی داشته‌اند. گرچه رقم‌های ریالی آن در بودجه‌های سال‌های اخیر، روند افزایشی را نشان می‌دهند، اما با توجه به نرخ برابری ریال با دلار، درآمدهای نفتی کشور، به شدت کاهش یافته‌اند. توجه به نرخ برابری ریال به دلار، از

| سال | درآمد عمومی (قلمی) | منازعات (قلمی) | درصد (۱) | نفت (قلمی) | درصد (۲) | جمع (۱+۲) |
|------|--------------------|----------------|----------|------------|----------|-----------|
| ۱۳۵۵ | ۱۹۶۰/۴ | ۳۴۷/۳ | ۱۷/۷۲ | ۱۳۲۹/۰ | ۶۷/۷۹ | ۸۵/۵۱ |
| ۱۳۶۰ | ۲۹۲۴/۴ | ۵۵۴/۱ | ۱۸/۹۵ | ۹۳۷/۹ | ۳۲/۰۷ | ۵۱/۰۲ |
| ۱۳۶۵ | ۳۴۷۶/۳ | ۱۰۲۶/۶ | ۲۹/۵۳ | ۴۲۴/۸ | ۱۲/۵۱ | ۴۲/۰۴ |
| ۱۳۷۰ | ۹۰۳۹/۴ | ۲۷۷۵/۰ | ۳۰/۷۰ | ۳۳۷۵/۱ | ۳۷/۳۴ | ۶۸/۰۴ |
| ۱۳۷۱ | ۱۲۲۶۰/۶ | ۳۷۹۰/۳ | ۳۰/۹۱ | ۳۵۴۹/۴ | ۲۸/۹۵ | ۵۹/۸۶ |
| ۱۳۷۲ | ۲۲۵۶۶/۷ | ۴۰۸۲/۱ | ۱۸/۰۹ | ۵۱۴۵/۹ | ۲۲/۸۰ | ۴۰/۸۹ |
| ۱۳۷۳ | ۳۱۴۰۴/۳ | ۵۵۱۶/۹ | ۱۷/۵۵ | ۱۴۶۸۳/۲ | ۴۶/۷۶ | ۶۴/۳۱ |
| ۱۳۷۴ | ۴۱۸۵۰/۶ | ۷۳۱۵/۰ | ۱۷/۴۸ | ۲۱۴۷۹/۷ | ۵۱/۳۲ | ۶۸/۸۰ |
| ۱۳۷۵ | ۵۱۲۲۷/۷ | ۹۷۷۶/۹ | ۱۸/۹۰ | ۲۷۱۴۲/۷ | ۵۲/۴۷ | ۷۱/۳۷ |

آن روی مهم است که بهای نفت و در نتیجه درآمدهای نفتی کشور به دلار، حاصل می‌شود.

جدول زیر دریافتی‌های قطعی کشور را در سال‌های ۷۵ - ۱۳۵۵ از محل فروش نفت و گاز، نشان می‌دهد.

(میلیارد ریال)

| سال | درآمد نفت |
|-------|-----------|
| ۱۳۵۵ | ۱۳۲۹/۰ |
| ۱۳۶۰ | ۹۳۷/۹ |
| ۱۳۶۵ | ۴۲۴/۸ |
| ۱۳۷۰ | ۳۳۷۵/۱ |
| ۱۳۷۱ | ۳۵۴۹/۴ |
| ۱۳۷۲ | ۵۱۴۵/۹ |
| ۱۳۷۳ | ۱۴۶۸۳/۲ |
| ۱۳۷۴ | ۲۱۴۷۹/۷ |
| ۱۳۷۵* | ۲۷۱۴۲/۷ |

مأخذ: مجلس شورای اسلامی

گرچه در نگاه نخست، افزایش درآمدهای نفتی، نسبت به سال ۱۳۵۵ چشمگیر است، اما با توجه به نرخ برابری دلار با پول رایج کشور، درآمدها مفهوم دیگری به خود می‌گیرد. با توجه به نرخ برابری دلار در سال ۱۳۵۵ (هفتاد ریال برابر یک دلار)، درآمد سال مزبور، کمابیش ۱۹ میلیارد دلار بوده است در حالی که درآمد نفتی کشور در سال ۱۳۷۵ با توجه به نرخ رسمی برابری دلار (سه هزار ریال به ازای هر دلار)، چیزی حدود ۹ میلیارد دلار محاسبه می‌گردد.

جدول شماره دو ترکیب درآمدهای عمومی دولت (قلمی) را در سال‌های ۷۵ - ۱۳۵۵ به تفکیک درآمدهای بدست آمده از محل «مالیات‌ها»، «نفت و گاز»، نشان می‌دهد.

۱- شامل نفت + گاز

به بیان ساده، در حالی که شاخص هزینه زندگی (نرخ تورم) از ۱۰۰ در سال ۱۳۵۵ به ۴۸۵۲/۹ در سال ۱۳۷۵ رسیده است. در همین مدت شاخص درآمدهای قطعی مالیاتی کشور از ۱۰۰ به ۲۸۱۵، افزایش یافته است.

مهم‌تر، کاهش سهم درآمدهای مالیاتی در کل درآمدهای عمومی است. به طوری که از چیزی حدود ۱۷ درصد در سال ۱۳۵۵، به ۱۴ درصد در سال ۱۳۷۶، کاهش یافته است.

مشکل دوم ساختار درونی بودجه که خود برخاسته از مشکلی است که بحث آن رفت، اتکای زیاد به درآمد نفت و از آن مهم‌تر، «دیگر درآمد» هاست.

ستون فقرات بودجه عمومی دولت، دستکم از سال‌های ۱۳۲۰ خورشیدی، بردرآمد حاصل از فروش نفت بوده است.

تا سال ۱۳۵۴، با در نظر گرفتن این توجیه که درآمدهای بدست آمده از فروش نفت «سرمایه‌برداری» از کل اقتصاد ملی محسوب می‌شود، آن را کمابیش صرف «سرمایه‌گذاری» در قالب بودجه‌ی عمرانی می‌کردند. بدین سان، در قانون برنامه‌های عمرانی (اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم) نوشته می‌شد که چه میزان از درآمد نفت، می‌بایست برای طرح‌های عمرانی هزینه شود.

رقم مزبور برای سال‌های نخست برنامه و سال‌های بعد و نیز برنامه به برنامه، فرق می‌کرد. اما به طور میانگین، هشتاد درصد از درآمد نفت، به طرح‌های عمرانی و یا سرمایه‌گذاری ثابت، تخصیص داده می‌شد. در بودجه‌ی سال ۱۳۵۴، بدلیل افزایش ناگهانی درآمد نفت در سال ۱۳۵۳، یعنی افزایش قیمت پایه‌ی نفت از بشکه‌ای که بیش از ۱/۵ دلار به ۱۲ دلار، با این استدلال که درآمد و هزینه‌های کشور باید یک کاسه شود و با عنوان ظاهر فریب

رسیده است. و این بدان معناست که شاخص هزینه‌ی زندگی در ۲۰ سال گذشته به بیش از ۴۰ برابر افزایش یافته است. رشد میانگین درآمدهای مالیاتی کشور میان سال‌های ۷۵ - ۱۳۵۵، رقمی برابر با ۱۸/۱۵ درصد، بوده است. آنچنان که می‌بینیم رقم مزبور از میانگین نرخ تورم در همان مدت، کم‌تر است.

بدین قرار، می‌توان گفت که افزایش درآمدهای مالیاتی کشور، حتی متناسب با نرخ تورم هم نبوده است. یا به گفته‌ی روشن‌تر، افزایش رقم درآمدهای مالیاتی کشور، تنها و تنها، فرآیند تورم سال‌های گذشته است. اما، این که چرا رقم مزبور حتی از میانگین نرخ تورم هم کم‌تر است، سخن دیگری است که بررسی آن در مجال این نوشتار نیست.

برای دید بهتر، شاخص درآمدهای مالیاتی کشور (قلمی) را بر پایه‌ی درآمدهای سال ۱۳۵۵، مورد محاسبه قرار می‌دهیم.

جدول زیر، شاخص درآمدهای مالیاتی کشور (قلمی) را بر پایه‌ی سال ۱۳۵۵ نشان می‌دهد.

(۱۳۵۵ = ۱۰۰)

| سال | شاخص |
|--------|---------|
| ۱۳۶۰ | ۱۵۹/۵۵ |
| ۱۳۶۵ | ۲۹۵/۵۹ |
| ۱۳۷۰ | ۷۹۹/۰۲ |
| ۱۳۷۱ | ۱۰۹۱/۲۸ |
| ۱۳۷۲ | ۱۱۷۵/۳۸ |
| ۱۳۷۳ | ۱۵۸۸/۵۱ |
| ۱۳۷۴ | ۲۱۰۶/۲۵ |
| ۱۳۷۵ | ۲۸۱۵/۱۲ |
| * ۱۳۷۶ | ۳۰۹۳/۵۵ |

* - مصوب