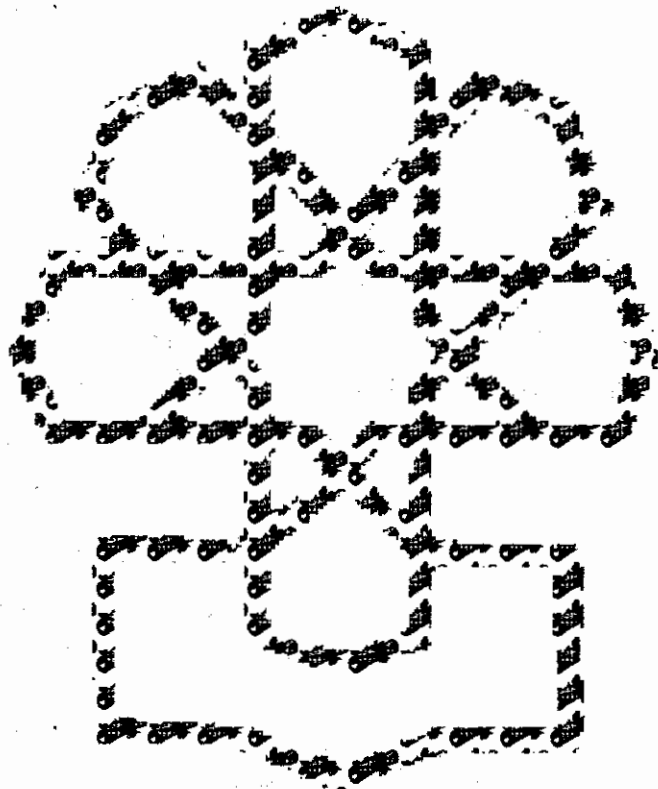




حوزه‌های اصلی وظایف دولت و عدم تعادل‌های ساختاری در لایحه بودجه ۷۴

از سری گزارش‌های: بودجه - ۷۴ شماره ۱۰



با پایان یافتن مراحل تصویب برنامه دوم و ابلاغ آن به دولت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گروه ویژه کارشناسی بودجه ۷۴ را فعال نموده است. گزارش‌های مفصل این گروه پس از نهایی شدن، تلخیص گردیده و در اختیار کمیسیونها و نمایندگان محترم قرار می‌گیرد. ضمناً کارشناسان گروه مذکور در جلسات کمیسیون مشترک در هر مورد (تبصره یا کلیات بودجه) توضیحات لازم را عرضه می‌نمایند؛ امید است نتایج مذکور بتواند در راستای تقویت ساختار بودجه‌ای و ارتقای بهره‌وری از منابع مؤثر باشد. انشاءالله

کد گزارش: ۱۶۰۰۵۸۷

اصلاحیه:

* لطفاً در عنوان گزارش شماره ۱۱ (بازنمایی درآمدهای دولت در ...) به جای کلمه «درآمدها»، کلمه «دریافتیها» گذارده شود.

فهرست مطالب

۱ - مقدمه:

۲ - مشخصات اساسی در ساختار بودجه ای فعلی کشور

۳ - شناختی تازه و متفاوت از لایحه بودجه ۱۳۷۴: ویژگیهای کلی

۴ - شناختی تازه و متفاوت از لایحه بودجه ۱۳۷۴: عدم تعادل‌های ساختاری

۵ - مبانی نظری و فرهنگ تعاریف مصطلح بودجه‌ای کشور و ضرورت اصلاح اساسی
این مبانی و فرهنگ

۶ - خلاصه و جمع‌بندی مطالب

پیوست: خلاصه جداول دریافته‌ها و پرداختیه‌های لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور به تفکیک
حوزه‌های اصلی وظایف دولت.

١
مقدمه

الف - بودجه، در برخورد سنتی و اولیه، مهم‌ترین وسیله و ابزاری بود که از راه آن، قوه مقننه (که اساساً ناشی از اعمال حق رأی مردم بود) به کنترل قوه اجراییه (که اساساً ناشی از اعمال حق اشرافیت سنتی و قدیمی بود) می‌پرداخت.

به تدریج و به همراه تکوین و رشد نظامهای نوین سیاسی در دنیای صنعتی، حکومتهای خودکامه سنتی حذف گردیدند و قوه مقننه با تکیه بر آرای عمومی به عنوان تصمیم‌گیرنده اصلی در نظامهای سیاسی جدید تجلی کرد. این تحول، عملاً به حل و فصل نسبی اختلافات موجود بین قوای مختلف حکومتی (قوه مقننه، قوه قضاییه، قوه اجراییه) نیز انجامید. در بطن این تحول و همراه با آن، بودجه و ساختار بودجه‌ای حکومتها نیز متحول گردید و در شرایط سیاسی جدید، بودجه علاوه بر نقش سنتی خود، نقشهای تازه‌ای را نیز پذیرا گردید. در این راستاست که بودجه در دنیای جدید دارای نقشهای چندگانه‌ای گردیده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- وسیله و ابزار اعمال نظارت قوه مقننه بر قوه اجراییه

۲- وسیله و ابزار تعیین حد و حدود سالانه وظایفی که انجام مستمر آن از راه قانون و به نحو کلی برای قوه اجراییه تعیین گردیده است.

۳- وسیله و ابزار اصلی برنامه‌ریزی تفصیلی و اجرایی

۴- وسیله و ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی - اجتماعی حکومت

۵- وسیله و ابزار تشخیص وجه مالی فعالیت‌های دولتی

ب- مشخص است که ساختار بودجه‌ای نوین در هر کشور، برای آنکه بتواند جوابگوی اهداف فوق باشد، دچار تحولات وسیعی نسبت به ساختار سنتی بودجه‌ای گردیده است. به عنوان مثالهای مهم در این مرحله می‌توان اشاره نمود که:

۱- بودجه و بودجه‌ریزی در عمل به فرآیند نظام اطلاعاتی و مالی جامعی تبدیل گردیده تا بدین وسیله بتواند اطلاعات لازم برای ارزیابی، کنترل، و تصحیح مالی عملکرد دولت را فراهم آورد.

۲- بودجه و بودجه‌ریزی در عمل به یک نظام پیشرفته طبقه‌بندی برنامه‌ای - عملیاتی تبدیل گردیده تا به این وسیله بتواند زمینه‌های ارزیابی، کنترل، تصحیح سیاست‌گذاریهای اقتصادی - اجتماعی را فراهم آورد.

۳- بودجه و بودجه‌ریزی در عمل به نظامی سازگار با نظام محاسبات ملی تبدیل گردیده تا به این وسیله امکان «مدل‌سازیهای اقتصادی» و تشخیص آثار متغیرهای بودجه‌ای بر متغیرهای کلان اقتصادی، یا آثار متغیرهای کلان اقتصادی بر بودجه را فراهم سازد.

ملاحظه می‌گردد که «بودجه و ساختار بودجه‌ای» در نظامهای نوین سیاسی - اقتصادی - اجتماعی جهان معاصر، مجموعه‌ای پیچیده و تفصیلی از اهداف، اصول و ضوابط، مقررات و رویه‌های اجرایی، و

طبقه بندی در صورت‌های از پیش سنجیده و تدوین شده است که سازمان و تشکیلات مربوط را نیز دربر می‌گیرد.

ج - تحولات بودجه و ساختارهای بودجه‌ای در کشورهای صنعتی، همانگونه که در بندهای قبلی مطرح گردید همراه و همگام با تحولات در نظامهای سیاسی - اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی اتفاق افتاده است. توجه به این همراهی و همگامی ماهوی نشان می‌دهد که نباید انتظار داشت تحولات بودجه و ساختار بودجه‌ای کشورهای کمتر توسعه یافته و گذرای دنیای معاصر، همانند تحولات کشورهای صنعتی باشد. در کشورهای کمتر توسعه یافته، ساختار بودجه‌ای نیز همانند سایر ساختارها دچار نوعی «النگاط» در مبانی و وضعیتهای سنتی قدیم، و مبانی و وضعیتهای عصر جدید است. در این راستاست که بودجه و نظام بودجه‌ریزی در اکثر این کشورها به درجات مختلف مواجه با «بحرانها و ناسازگارهای» ساختاری است. به عبارت دیگر عواملی همچون لاینحل ماندن مشکلات ساختاری سیاسی (تضاد بین حکومت‌های سنتی و سایر اشکال جدید حکومت)، عقب ماندگی ساختار اقتصادی، انفجار جمعیتی، ضرورت‌های بازسازی و نوسازی ابعاد مختلف زندگی، وابستگی اقتصادی شدید به دنیای صنعتی، فرآیندهای استعماری و استثمارگری موجود در بطن نظام اقتصادی جهانی، باعث گردیده است که نظامهای بودجه‌ای در اکثر کشورهای کمتر توسعه یافته دارای ویژگیهای عمده زیر گردد:

۱ - فقدان توان ایفای نقشها و وظایف مطرح شده در بندهای قبلی

۲ - اختلاط ویژگیهای قدیم و جدید در ساختار موجود بودجه‌ای یا در مجموعه‌های ناسازگار و

بحران‌زا

۳ - از دست رفتن یا محدودیت بسیار شدید توان سیاست‌گذارانه‌های اجرایی

۴ - درهم ریختگی‌های قابل توجه در ابعاد حقوقی، اطلاعاتی، و تشکیلاتی.

به این سبب است که ساختارهای بودجه‌ای کشورهای در حال توسعه دنیای کنونی بیش از آنکه وسیله و ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی - اجتماعی یا وسیله‌ای برای ارزیابی کارایی عملکرد مالی - عملیاتی فعالیت‌های دولتی باشد، وسیله و ابزاری است که نمایانگر مالی «کژیها» و «کاستیهای» ساختار اداری - تشکیلاتی جامعه است. این نکته بدان معنی است که باید از این وسیله و ابزار در حد و در چارچوب توان ویژه آن انتظار داشت و باید این وسیله و ابزار را در جای خود مورد استفاده قرار داد. به عبارت دیگر انتظار استفاده معقول و مناسب در زمینه سیاست‌گذارانه‌های اقتصادی - اجتماعی از وسیله و ابزاری که اساساً دارای چنین توانی نیست ماهیتاً انتظاری غیر عقلایی و نهایتاً مایوس کننده خواهد بود. حال آنکه می‌توان از ساختار بودجه‌ای معمول در این کشورها نیز به نحو بسیار مؤثر و شایسته‌ای در جهت شناخت مشکلات تشکیلات اداری - مالی استفاده نمود و با استفاده از این شناخت به بازسازی و اصلاح ساختار مدیریت عمومی جامعه پرداخت.

مشخصات اساسی در ساختار بودجه‌ای فعلی کشور

بودجه و ساختار بودجه‌ای ایران، به تبع کندی فرآیند توسعه جامعه، طی دهه‌های گذشته، الزاماً دارای ویژگی‌های اساسی مشخص شده در بند «ج» قسمت نخست این گزارش می‌باشد. به علاوه باید توجه داشت که ویژگی‌های تاریخی، اقلیمی، و جغرافیای سیاسی کشور باعث گردیده است که ساختار بودجه‌ای جامعه ما علاوه بر اصول کلی حاکم بر بودجه‌های جوامع کمتر توسعه یافته، دارای ویژگی‌های دیگری نیز باشد که از آن جمله باید بر نکات زیر تأکید نمود:

۱- نظام مالی (دخل و خرج سنتی) قدیمی کشور مستقیماً از طبیعت ویژه حکام و حکومت‌های وقت، و به طور نامستقیم از تسلط فرهنگ تشیع بر اقشار عمده مردم به شدت تأثیر پذیرفته است که مهمترین آثار آن در نظام مزبور عبارت از «بحران مشروعیت» در نظام سیاسی داخلی بوده است. بحران مشروعیتی که در دوران پیش از انقلاب اسلامی عمدتاً از «ثنویت» تاریخی در حکومت و جدایی دین از سیاست شأت می‌گرفته است.

۲- جدایی سنتی حکومت از مردم، و به تبع آن فقدان ارتباط ارگانیک وجه مالی دولت با اقتصاد داخلی در شرایط برخورد تمدن صنعتی مدرن با ایران باعث گردیده که:

- جدایی حکومت و اقتصاد ملی تشدید گردد.

- ثنویت تاریخی حکومت و بحران مشروعیت مورد اشاره در فوق تشدید گردد.

- اقدامات اصلاحی در زمینه بودجه‌ریزی، بیشتر به صورت پیوند اجزاء ناسازگار گرفته شده از خارج از پیکره اجتماع به مجموعه جامعه انجام شود و لذا، جامعه این اصلاحات را دفع یا قلب ماهیت نماید.

۳- نتیجه فعل و انفعالات مذکور این بوده است که نظام بودجه‌ای کشور نظامی باشد که در صورت و در ظاهر مدرن و در ماهیت و محتوی آمیزه‌ای از رویه‌های قدیمی و رویه‌های جدید ولی قلب ماهیت شده است. آمیزه مورد بحث، متأسفانه در عمل بیشتر منعکس کننده نکات منفی هر دو نظام (نظام سنتی، نظام نوین) بوده و کمتر دارای توان ارائه نقاط قوت این ساختارها است. به عنوان مثال می‌توان اشاره کرد که عملاً در نظام بودجه‌ریزی کشور مشکلات وسیع مربوط به بوروکراسی (از نظام نوین)، پیچیدگی مقرراتی ((از نظام نوین) تخصیص منابع براساس قدرت سیاسی (از نظام قدیم)، دلبخواه بودن در اجرا (از نظام قدیم) و غیر قابل کنترل بودن (از نظام قدیم) در کنار یکدیگر به ظهور رسند.

۴- تحولات اقتصادی مرتبط با ایران و منطقه خاورمیانه در صحنه بین‌الملل نیز به شدت بر تقویت روندهای فوق مؤثر بوده است. به عنوان مثال می‌توان سیر تغییر درآمدهای نفتی و سهم این درآمدها در تأمین بودجه کشور را در نظر گرفت. جالب اینکه، در شرایط ادواری بحران درآمدهای نفتی کشور، دولت‌ها براساس جایگاه ویژه خود در ساختار روابط بین‌المللی، کاهش درآمدهای بودجه‌ای ناشی از بحران نفتی را از یکی از طرق تأمین اعتبار از خارج، توسل به سیاست کسری بودجه و انتشار اسکناس یا تلفیقی از این دو روش جبران نموده‌اند. لذا، حتی بحرانهای ادواری نفتی نیز نتوانسته است شکاف و جدایی دولت - اقتصاد ملی، و بحران مشروعیت را براساس رویه‌های سنجیده و نهادی شده محدود سازد. این نکته را به صورت زیر نیز می‌توان بیان کرد:

- برآیند نیروهای داخلی - بین‌المللی باعث گردیده که نقش و اهمیت و حجم دولت در ایران در

دهه های گذشته مداوماً و فارغ از تحولات اقتصاد ملی کشور در حال گسترش باشد.
- نظام مالی حکومت، نقش تامین مالی این «گسترش مدام حجم و ابعاد دولت» را برعهده داشته و عملکرد آن به قرار زیر بوده است:

- دریافت حداکثر منابع از مازاد اقتصاد داخلی با هدف اساسی تامین مالی دولت و نه با اهداف نوین مندرج در تئوری و عمل اقتصادی در نظامهای نوین اجتماعی دنیای معاصر.
- تکیه فزاینده بر تامین درآمد دولت از طریق فروش ثروت ملی (نفت، سایر معادن) و فروش امتیازات.
- حل بحرانهای مالی ادواری با توسل به نشر اسکناس یا با توسل به استقراض از خارج یا با تلفیقی از هر دو روش.

نتیجه آن که ساختار بودجه ای فعلی کشور در چارچوب موارد مطرح شده در فوق تحت تابعیت اصول زیر درآمده که به تدریج و به صورت نهادی بر تدوین بودجه های سالانه کشور حاکم شده است:

الف - اصل اساسی در تدوین بودجه کشور عبارتست از ضرورت استمرار حیات دستگاههای اجرایی. لذا معمولاً تدوین بودجه دستگاهها براین اساس صورت می گیرد که:

- مجموع هزینه های پرسنلی دستگاه که به صورت اصل باید تامین شود در سال بودجه ای چه مقدار خواهند بود.

- هزینه های وابسته به پرسنل کدام است.

- هزینه های اضافی ناشی از گسترش فعالیت دستگاه چگونه محاسبه و منظور شود.

دقت داشته باشیم که در شرایط انبساطی معمولاً بودجه های دستگاههای اجرایی با گشاده دستی تدوین می گردد و لذا هر گشایش مالی به صورت خود به خود گسترش دستگاهها را بدنبال دارد. در عین حال اصل ضرورت استمرار و حفظ دستگاه باعث می شود که در شرایط تنگناهای مالی نیز دستگاه از نظر پرسنل و تا حدودی از نظر سایر هزینه ها دچار مضيقه نگردد. حتی در صورت شدت بحران مالی که عمدتاً هزینه های وابسته به پرسنل کاهش می یابد دستگاه اجرایی آماده جهش هزینه ای و حجمی برای مرحله بعدی گشایش مالی باقی می ماند.

ب - به محض اتمام هر پروژه سرمایه گذاری دولتی (مثلاً یک بیمارستان) این پروژه بلافاصله و بدون بررسی آثار مالی و مدیریتی مربوط به فعالیتهای جاری و عادی دولت وارد می گردد و هزینه های جاری آن باید ضرورتاً از جایی تامین شود. بدیهی است که این پدیده ها نیز روند گسترش حجم دولت را مداوماً سرعت می بخشد.

ج - بودجه ریزی کشور دارای ماهیت «نقدی و غیر تعهدی» است. به عبارت دیگر، این مسئله که هر بودجه تدوین شده چه تعهداتی را برای سالهای آینده ایجاد می کند مورد عنایت نیست. آنچه در روش فعلی تدوین بودجه اساسی است تامین مالی فوری و نقدی دستگاه در سال بودجه ای به عنوان یک اصل است. آثار و پیامدهای آتی تعهدات کنونی در زمانها و مقاطع بعدی به نحوی حل و فصل خواهد شد.

د - بدیهی است که در این شرایط حساب سرمایه و سایر حسابهای ذیربط مانند حساب دارایی های

دولت و حساب استهلاکات در بودجه مورد عنایت قرار نخواهد گرفت.

ه- جداسازی حقوقی، سازمانی، مدیریتی، و مالی حوزه های مشخص و قابل تمیز فعالیت‌های دولتی در بودجه کمتر مورد توجه فنی - علمی قرار می گیرد. به عبارت دیگر و به عنوان مثال سؤالاتی از این قبیل که وزارتخانه چیست و چه تفاوتی با سازمان یا مؤسسه وابسته به دولت دارد اساساً مطرح نمی گردد. حتی آنگاه که چنین سؤالاتی نیز مطرح گردد نهایتاً به این جواب قناعت می شود که وزارتخانه، مؤسسه یا سازمان مجموعه‌هایی هستند که تحت این نامها توسط قانونگذار شناخته شده باشند. لذا در نهایت وزارتخانه دستگاهی است که به این نام شناخته شده باشد، سازمان هم به همین گونه و ... هدف نانوخته نظام بودجه‌ای استمرار فعالیتها است و مهم نیست که چگونه فعالیتی با چه ضوابطی در چگونه تشکیلاتی و ... بدیهی است که در این شرایط سؤالات اساسی تر ذیل اساساً محلی برای طرح در نظام بودجه ریزی کشور پیدا نمی کند:

۱- امور حاکمیت دولت که مستلزم تدوین بودجه عمومی و عادی است کدام است و چرا؟

۲- امور باز توزیعی درآمدها که مستلزم تدوین بودجه باز توزیعی و تامین اجتماعی دولت است مشتمل

بر چه مواردی است؟

۳- امور توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور که مستلزم تدوین بودجه برنامه‌ریزی شده در چه محدوده‌ای

است؟

۴- امور تصدیهای دولتی که مستلزم تدوین بودجه شرکتهای دولتی است مشتمل بر چه فعالیتها و

خدماتی است؟

۵- چه بخشی از خدمات دولتی تحت عنوان خدمات خاص و ویژه طبقه بندی می شود و چرا؟ مثلاً

دولت کدام خدمت را که ویژه گروههای خاص جمعیتی است بر عهده می گیرد و چرا هزینه های مربوط را از

همان گروه خاص دریافت نمی کند و ...؟

۶- درآمدهایی که توسط دولت وصول می شود دارای کدامیک از ماهیت های زیر می باشد:

- درآمدهایی که از فعالیت های روزمره اقتصادی جامعه وصول می گردد و جنبه استمرار و تداوم دارد

(مانند بخشی از درآمدهای مالیاتی) و هدف عمده از وصول آن تامین مالی امور عمومی حاکمیت جامعه

است.

- درآمدهایی که ناشی از فروش ثروت و سرمایه جامعه است و علی الاصول نباید مصرف امور عادی و

جاری گردد. این چنین درآمدهایی باید اساساً به سرمایه های فعالی گردد و نقش لازم را در پویایی اقتصادی

جامعه به عهده گیرد.

- درآمدهایی که از طبقات و گروههای غنی تر جامعه به این منظور دریافت می گردد که معطوف به کمک

به طبقات و گروههای فقیرتر گردد و به این صورت در امر باز توزیع مواهب اقتصادی جامعه موثر باشد.

- درآمدهایی مانند حقوق و عوارض گمرکی به چه دلیل اخذ می گردد و باید منطقیاً مصروف چه

زمینه هایی گردد. آیا دولت حقوق و عوارض گمرکی را به دلایل حاکمیت دریافت می کند؟ در این صورت

دولت باید این درآمدها را در بودجه عادی مصرف نماید. ولی اگر این درآمدها را آنگونه که منطق اقتصادی

حکم می کند به منظور حمایت از صنایع نوپای جامعه و به صورت موقت برای زمانی محدود دریافت

می دارد، آنگاه آیا می توان این درآمدها را مصرف بودجه عادی کشور نمود؟ یا در این شرایط باید

درآمدهای حاصله در بودجه برنامه مصروف زیر بناسازیهای لازم گردد و به این صورت امکان محدود شدن حقوق و عوارض گمرکی در آتیه و همراه با رقابتی شدن فعالیتهای اقتصادی را فراهم سازد.

۷- وجوه کسری یا مازاد در کدامیک از بودجه ها مجاز است و چرا؟ مثلاً:

- آیا وجود کسری مداوم در بودجه عادی باعث تضعیف مبانی اقتصادی و فقیر شدن جامعه نمی گردد. به عبارت دیگر آیا نباید جامعه بتواند در امور عمومی و عادی خود که مشمول بودجه حاکمیت است منابع مالی لازم را از فعالیتهای کار روزمره و نه از فروش ثروتهای کشور فراهم کند؟

- آیا وجود کسری در بودجه برنامه که مشتمل بر امور توسعه ای کشور می باشد مجاز نیست؟ و اگر هست تا چه حد؟ کدام مدل اقتصادی باید برای جواب به این سؤال تهیه و به کار گرفته شود.

- آیا می توان در بودجه باز توزیعی دارای کسری یا مازاد بود؟ یا این بودجه باید ماهیاً همیشه در حال تعادل باشد؟

۸- ساختار تشکیلاتی دولت در هر یک از حوزه های بودجه ای مطرح شده باید دارای کدام ویژگی باشد؟ مثلاً:

- بودجه حاکمیت (عادی) مشتمل بر مواردی است که علی الاصول تداوم و استمرار دارد. معمولاً برای انجام این امور باید «وزارتخانه» تأسیس کرد که سازمانی دائمی و مستمر می باشد.

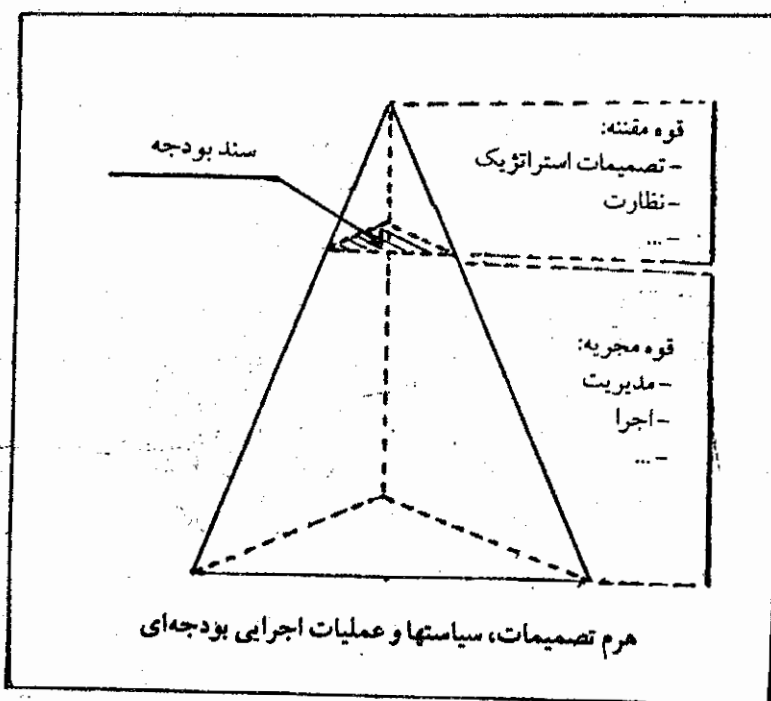
- بودجه برنامه یا «امور توسعه ای» اصولاً مقوله ای «موقت است...» موقت نه به این معنی که ظرف مدت کوتاهی تمام شدنی است بلکه به این معنی که اساساً کار دایم و همیشگی نیست. به عنوان مثال امور توسعه مشتمل بر فعالیت در یکدوران گذر برای تغییر شبکه مهار آبهای طبیعی از وضعیت سنتی - قدیمی به وضعیت جدید است. ولی اینکار به معنی این نیست که دولتها باید همیشه مشغول سد سازی و سرمایه گذاری در کانال کشی جدید... باشند. این فعالیتهای در مقطعی پایان می یابد و از آن زمان به بعد نگهداری این شبکه ها مسأله اساسی می شود. به هر حال امور برنامه اموری «موقتی» است، لذا علی الاصول برای انجام این امور نباید وزارتخانه داشت و پرسنل دایم استخدام کرد.

۹- نوع قوانین و مقررات حاکم بر هر حوزه مدیریتی دولت (حوزه های بودجه ای مطرح شده) چگونه است؟ آیا از نظر حقوقی قوانین معطوف به حفظ نظم و امنیت با مقررات معطوف به ارائه سوبسید ماهیاً یکسان است؟ آیا...

۱۰- و- اساس رابطه قوه مقننه و قوه مجریه در بودجه ریزی ایران، بر محور اصل سنتی کنترل دولت و صحت مالی عملکرد مجریان استوار است. لذا، حوزه های تصمیم گیری در ساختار بودجه ای کشور بر اساس رابطه قدرت بین قوه مقننه و قوه مجریه در تغییر دائم است. به عبارت دیگر حوزه سیاستگذاری اصولی (استراتژیک) و نظارت که معمولاً مختص قوه مقننه است، با حوزه مدیریت و اجرا که معمولاً به قوه مجریه متعلق است مدام در یکدیگر تداخل می یابد و طیف وسیعی از ابهام در این زمینه را فراهم می آورد. در نتیجه، آنگاه که قوه مقننه قدرت بیشتری دارد، می کوشد تا بخش وسیعی از اختیارات قوه مجریه را به درون حوزه تصمیم گیری مجلس بکشاند، و آن گاه که قوه مجریه قوی تر است، سعی می کند تا محدودیت وسیعی را در حوزه سیاستگذاری اصولی و نظارت بر مجلس تحمیل نماید.

در این زمینه و برای روشن شدن مسأله می توان نظام بودجه ریزی را به شکل هرمی از تصمیمات،

سیاستها، و عملیات اجرایی تصور نمود که موارد استراتژیک در رأس هرم و موارد اجرایی - فنی در پایه هرم قرار داشته باشد. سند بودجه، مقطعی از این هرم را شامل می‌شود که براساس آن معمولاً سیاستها و تصمیمات قسمت بالایی این مقطع مختص قوه مقننه و قسمت پایین این مقطع تا پایه هرم مختص قوه مجریه است. نکات مطرح شده فوق در زمینه تداخل حوزه‌های اقتدار قوه مقننه - مجریه در ایران به این معنی است که مقطع هرم مورد بحث فاقد ثبات نسبی لازم بوده و دارای شکستهایی به سمت پایین و بالا باشد.



بدیهی است که نوسان ناهمگون بخشهایی از سطح مقطع مورد بحث در هرم بودجه (سند بودجه) الزاماً به معنی تزلزل تشکیلاتی - مدیریتی در قوه مجریه، و تزلزل سیاستگذاری - تصمیم گیری در قوه مقننه است. این امر باعث می‌گردد که عدم کارایی سنتی مجموعه دستگاههای حکومتی (مقننه، اجرایی، ...) تشدید و عملاً گسترش بیشتر حجم دولت را سبب گردد.

ز - ساختار بودجه‌ای کشور به گونه‌ای عمل می‌کند که نظامهای مالی - اجرایی بر اصل «کنترل صحت مالی عملیات در جریان اجرا» استوار باشد. این امر از یک طرف ماهیت کنترلی مسئولان مالی را بر ماهیت هدایتی آنان حاکم می‌سازد. از طرف دیگر حجم بوروکراسی، فرمهای استاندارد، امضاهای متعدد، تبادل انواع تفاهم نامه‌ها (تخصیص، موافقتنامه، ...) رابه شدت افزایش می‌دهد. بدیهی است که این هر دو ویژگی

باعث می‌گردد که رابطه «دستگاه کنترل مالی» با دستگاه مدیریتی - اجرایی در هر واحد سازمانی علی‌الاصول تنش زا و التهاب آفرین باشد و کارایی محدود اجرایی دستگاهها را باز هم به سطح نازلتری بکشاند.

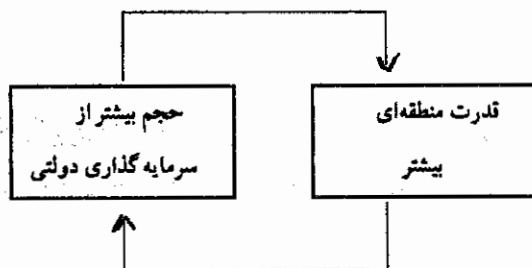
ح- ویژگیهای اصلی هزینه‌های سرمایه‌گذاری ثابت که معمولاً و به اشتباه در اصطلاحات بودجه‌ای و برنامه‌ای کشور تحت عنوان بودجه عمرانی شناخته شده است در ساختار بودجه‌ای کشور به شرح زیر قابل تلخیص می‌باشد:

- حجم کل عملیات سرمایه‌گذاری ثابت همیشه و در نهایت براساس این فرمول تعیین می‌گردد که مازاد منابع مالی قابل دسترسی دولت نسبت به هزینه‌های استمرار فعالیت جاری چه مقدار است؟ این «مازاد»، سقف عملیات سرمایه‌گذاری ثابت سالانه پیشنهادی و مصوب در ساختار بودجه‌ای کشور را تعیین می‌کند. - وزارتخانه‌های مختلف کشور که دستگاههای دائمی اجرایی می‌باشند مسؤول اجرای سرمایه‌گذاریهای ثابت می‌باشند. این نکته به این معناست که هر وزارتخانه حداقل دارای یک حوزه مدیریت عمرانی با حجم پرسنلی، تأسیساتی و ایزاری باشد که براساس «بهترین» سال بودجه‌ای تعیین شده و مداوماً و بدون ضرورت واقعی رو به گسترش باشد. برای روشن شدن مسأله فرض کنید حجم بودجه سرمایه‌گذاری ثابت یک وزارتخانه در یک سال ۱۰۰۰ واحد پولی باشد و برای اجرای این حجم از عملیات وزارتخانه مزبور تشکیلاتی با ۱۰۰ پرسنل به وجود آورد. حال اگر سال بعد حجم عملیات به دلیل مشکلات مالی در این وزارتخانه به ۷۰۰ واحد تقلیل یابد معمولاً از حجم پرسنل موجود و تشکیلات ذی‌ربط کاسته نمی‌شود و ۱۰۰ نفر مورد بحث خود را با حجم عملیات کاهش یافته جدید (۷۰۰) تطبیق می‌دهند. خال فرض کنید دو سال بعد به علت گشایش مالی و یا به هر علت دیگری حجم سرمایه‌گذاری ثابت این وزارتخانه شدیداً افزایش یابد و به ۱۲۰۰ واحد پولی برسد. اکنون وزارتخانه مورد بحث با فرض تطبیق ۱۰۰ نفر پرسنل برای ۷۰۰ واحد پولی به گسترش حجم پرسنلی - تشکیلاتی عمرانی خود پرداخته و مثلاً حجم این واحد را به ۱۵۰ نفر افزایش می‌دهد و این فرآیند همراه با نوسان ادواری سرمایه‌گذاری ثابت وزارتخانه‌ها تداوم یافته و حجم دستگاه را گسترش می‌دهد.

- در داخل محدوده و سقف تعیین شده بودجه، نگرش دولت به مسأله حاکمیت، ضرورت‌های روابط بین‌المللی کشور، حجم و نوع پروژه‌های نیمه تمام سرمایه‌گذاریهای دولتی و فشارهای اجتماعی پیش‌بینی شده (تصوری - واقعی) تعیین‌کننده اولویتها در تخصیص منابع سرمایه‌گذاری است. لذا، بویژه در شرایطی که محدودیتهای مالی بودجه شدید باشد، عمده ضربه این محدودیت معطوف به پروژه‌های اصلی زیربنایی و توسعه‌ای کشور می‌گردد.

- دولت همیشه با حجم گسترده‌ای از پروژه‌های سرمایه‌گذاری ثابت مواجه است که تناسبی با توان و ظرفیت اجرایی، مدیریتی، سازمانی، و مالی حکومت و جلمعه ندارد.

- روابط وسیع و پیچیده قدرت تعیین‌کننده بعد مکانی سرمایه‌گذاریهای ثابت دولتی است. این امر الزاماً به مدار بسته‌ای در توزیع نامتعادل منطقه‌ای سرمایه‌گذاریهای دولتی منجر می‌گردد



- اشتغال زایی ناشی از فعالیتهای سرمایه گذاری ثابت دولت الزاماً و به طور ناخواسته و برنامه ریزی نشده دستخوش تحولات قابل توجه سالانه است.

- پروژه‌های سرمایه گذاری ثابت دولت از یک طرف درگیر صورتهای نوین (مطالعات توجیهی اجتماعی، اقتصادی، فنی، مالی) است. ولی از طرف دیگر، ویژگیهای پیش گفته باعث می شود که این مطالعات، حتی در شرایطی که به صورت مطلوب نیز صورت گرفته باشد، در عمل قلب ماهیت شود و لذا پروژه‌های مورد بحث به نحو وسیعی خارج از چارچوب‌های مطالعات توجیهی اولیه در جریان اجرا قرار گیرد. نتیجه کار الزاماً در هم ریختگی نظامات اجرایی بودجه‌های سرمایه گذاری ثابت دولتی است.

دقت در نکات مطرح شده فوق مشخص می سازد که هر چند لایحه پیشنهادی بودجه ۱۳۷۴ کشور در کلیت و مجموعه خود نشان دهنده تعادل کلی مالی است ولی احتمالاً عدم تعادل‌های ساختاری قابل توجهی در این لایحه نهفته است. به عبارت دیگر، هر چند کل دریافتیهای پیش بینی شده در لایحه با کل مخارج و مصارف پیشنهادی در لایحه برابر است، اما به احتمال فراوان عدم تعادل‌های ساختاری قابل توجهی در هر یک از حوزه‌های مدیریتی حکومت و دولت به صورت جداگانه وجود دارد. برای تشخیص و تخمین حدود مقداری - کمی این عدم تعادلها لازم است که فعالیتهای زیر صورت گیرد:

- ارقام ارائه شده در لایحه پیشنهادی به اجزای ذی ربط در حوزه‌های مختلف فعالیت دولتی تفکیک گردد.

- تفکیک مورد بحث در هر دو زمینه «دریافتیها» و «پرداختیها» به صورت مستقل و جداگانه صورت گیرد.

- جداول تازه‌ای براساس تفکیکهای مورد بحث تنظیم شود و براساس اطلاعات این جداول عدم تعادل‌های ساختاری مورد اشاره مشخص گردد.

در عین حال لازم به یادآوری است که چون این چنین نگرشی بر تدوین بودجه‌های کشور حاکم نبوده است، طبیعتاً نمی توان انتظار داشت که اطلاعات تفصیلی و جزئی و کاملاً قابل اتکا برای تفکیکهای مورد بحث را بتوان از درون ساختار فعلی بودجه‌ای کشور به دست آورد. با این همه با تخصیص زمان و حوصله لازم می توان تصاویری نسبتاً قابل قبول از این وضعیت را با تکیه بر اطلاعات تفصیلی درونی ساختار بودجه‌ای کشور ارائه داد. نتایج تفصیلی حاصل از این کوشش طی گزارشهای جداگانه‌ای توسط این گروه به صورت جداول آماری جدید بودجه‌ای ارائه گردیده و در دسترس می باشد^(۱) ضمناً خلاصه نتایج حاصله

۱- لطفاً در این زمینه به گزارشهای زیر مراجعه فرمایید.

- گروه بودجه، بازنمایی دریافتیهای دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۴ (الگوی جدید)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، از سری گزارشهای بودجه ۷۴ - شماره ۱۱
 - گروه بودجه، بازنمایی پرداختیهای دولت در لایحه بودجه ۱۳۷۴ (الگوی جدید)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، از سری گزارشهای بودجه ۷۴ - شماره ۱۲

نیز در جداول پیوست این گزارش آمده است.

این جداول، امکان تازه‌ای را برای تجزیه و تحلیل و شناختی متفاوت از بودجه کشور فراهم می‌سازد. نکات عمده در این شناخت در بخش بعدی این گزارش (بخش سوم) مطرح گردیده است. در عین حال با تأکید بر نتایج ارائه شده در این جداول می‌توان عدم تعادل‌های ساختاری بودجه‌ای کشور و به عبارت دیگر، عدم تعادل‌های «ناشناخته مانده»، در بطن لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور را نیز بازشناسی و مورد بحث و بررسی قرار داد که در قسمت چهارم مطرح می‌گردد.

جداول بازسازی شده مورد اشاره در سطور فوق براساس تعاریف مصطلح فعلی در نظام بودجه‌ای ایران شکل گرفته است. همان گونه که قبلاً توضیح داده شد این «تعاریف» دارای مشکلات فراوان بوده و نیازمند

مشکلات وسیع ساختاری بودجه‌ای کشور در شرایط حاضر، متأسفانه اطلاعات لازم برای این بازسازی را فراهم نمی‌سازد. با این همه در بخش پنجم این گزارش این مسایل با ارائه مثالهایی ملموس مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

در نهایت باید اشاره کرد که تحلیل‌های فوق مؤید این نکته است که اصلاح ساختار بودجه‌ای کشور مستلزم اقدامات بسیار وسیع اجرایی در تمامی ابعاد حقوقی، تشکیلاتی، مالی، کنترلی، نظارتی و سیاست‌گذاری اقتصادی-اجتماعی است. اقداماتی که عملاً مستلزم تنظیم برنامه‌ای مشخص و سنجیده برای دوره زمانی قابل توجه (احتمالاً پنج سال) می‌باشد.

شناختی تازه و متفاوت از لایحه
بودجه ۱۳۷۴: ویژگیهای اصلی

طبقه بندیها تازه برای تحلیل اطلاعات بودجه‌ای

همانگونه که قبلاً اشاره شد طبقه‌بندی‌های فعلی در ساختار بودجه‌ای کشور هر چند در صورت از طبقه‌بندیهای عملیاتی - برنامه‌ای نسبتاً پیشرفته بین‌المللی 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 است. با توجه به این نکته است که برای تجزیه و تحلیل ساختار بودجه‌ای کشور و برای شناخت مشکلات ذی‌ربط و یافتن راه حلها باید الزاماً در ابتدا به طبقه‌بندی تازه‌ای از عملیات بودجه‌ای که دارای مبانی منطقی و سازگار باشد متوسل گردید. آنگاه باید مجموع اطلاعات ارائه شده در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ را در این قالبهای تازه منظم نمود و نهایتاً بر اساس شناختهای آماری حاصله به تجزیه و تحلیل بودجه و مشکلات آن پرداخت.

حوزه‌های اصلی فعالیتهای مدیریت بخش عمومی

در این راستا، بر اساس مبانی نظری موجود و بر اساس سیر تحول مقولات بودجه‌ای طی دو سده اخیر به نظر می‌رسد که باید در ابتدا ۶ حوزه متمایز از فعالیتهای دولتی را از یکدیگر بازشناسی نمود. این حوزه‌ها عبارتند از:

- ۱- حوزه امور عمومی و حاکمیت دولت
- ۲- حوزه امور توسعه‌ای (برنامه‌ای) دولت
- ۳- حوزه اعمال تصدیهای دولتی
- ۴- حوزه امور باز توزیعی و حمایتی
- ۵- حوزه خدمات خاص
- ۶- حوزه موازنه و حسابهای مالی

امور عمومی و حاکمیت دولت

حوزه امور عمومی علی‌الاصول مشتمل بر مواردی است که بر اساس ضرورتهای اداره امور در هر جامعه و بر اساس نگرشهای ایدئولوژیکی حکومتها به صورت اساسی و بنیادی در زمره وظائف دولت تلقی می‌گردد. به عنوان مثال امور دفاعی، امور حفظ نظم و امنیت، امور قانونگذاری و حفاظت از هویت کل جامعه در زمره فعالیتهایی است که انجام آنها در تمام جوامع بر عهده دولت است.

دقت داشته باشیم که این امور را نباید با مواردی که تحت عنوان بودجه جاری در ساختار بودجه‌ای فعلی کشور طبقه بندی می‌شود یکسان دانست. اصطلاح جاری در بودجه کنونی کشور در مقابل اصطلاح سرمایه گذار ثابت مطرح می‌گردد که با بودجه عمرانی مترادف انگاشته می‌شود، در حالی که در امور حاکمیت دولت هم دارای بودجه جاری و هم دارای بودجه سرمایه گذاری ثابت هستیم. به عبارت دیگر در حوزه های امور عادی دولتها از یکطرف موظف به ساختن و ایجاد پادگانها (سرمایه گذاری ثابت) و از طرف دیگر مجبور به اداره آنها (هزینه جاری) می‌باشند. یا به عنوان مثالی دیگر در این زمینه می‌توان اشاره کرد که دولتها در انجام امور عادی مدیریتی جامعه از یکطرف مجبور به ایجاد ساختمانهای اداری (سرمایه گذاری ثابت) و از طرف دیگر مجبور به بهره‌برداری از آنها (هزینه جاری) می‌باشند. لذا، ملاحظه می‌گردد که

بودجه امور عادی حکومتی از بودجه جاری مصطلح متفاوت است. در عین حال، نباید حوزه امور عادی و حاکمیت دولت را با بخش امور عمومی در ساختار فعای بودجه‌ای کشور یکسان دانست. چراکه از یکطرف امور دفاعی بخشی اساسی و عمده‌ای از امور عادی حکومتی است هرچند که این بخش در زمره امور عمومی بودجه فعلی کشور نباشد. علاوه بر آن، تمام اموری که دولت تحت پوشش وزارتخانه‌های مختلف در «اعمال مدیریت و هدایت» صورت می‌دهد نیز جزئی از امور عادی حکومتی به شمار می‌آید. در حالی که این عملیات در ساختار فعلی بودجه‌ای کشور در امور مختلف عمومی، اجتماعی، یا اقتصادی پراکنده گردیده است. مثلاً در این زمینه باید توجه داشت که «اعمال مدیریت» دولتی بر امور صنعتی و معدنی کشور، یا در امور آب و انرژی کشور از جمله امور عادی حکومتی است و بودجه آن باید در ضمن «بودجه عادی» طبقه بندی شود. حال آنکه در ساختار فعلی بودجه ای کشور این فعالیتها تحت عنوان امور اقتصادی در بودجه طبقه بندی می‌شود. مثال دیگر اینکه «اعمال مدیریت» دولتی بر امور آموزشی یا امور بهداشتی و درمانی کشور از جمله امور عمومی و حکومتی است و بودجه های ذیربط باید در زمره بودجه عادی دولت طبقه بندی شود. حال آنکه این امور در ساختار فعلی بودجه ای کشور در تحت عنوان امور اجتماعی طبقه بندی می‌گردد.

امور توسعه‌ای (برنامه‌ای)

دسته ای دیگر از فعالیتهای دولتی مربوط به اموری می‌گردد که اساساً معطوف به توسعه در جامعه است. در این دسته از امور می‌توان به عنوان نمونه از فعالیتهایی مانند ایجاد و گسترش شبکه های راه، ایجاد و گسترش شبکه های مهار منابع طبیعی کشور، ایجاد و گسترش شبکه های تحقیقاتی نام برد. ضمناً در بودجه مربوط به این امور، گسترش و توسعه فعالیتهای دولت در امور عادی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر مسئله نگهداشت سطح خدمات عادی دولت به طور سالانه در بودجه عادی مورد توجه و بررسی است حال آنکه با توجه به ویژگیهای تخصصی، حقوقی، و تشکیلاتی در دستگاههای مسئول امور عادی، نمی‌توان فعالیتهای توسعه ای در زمینه سرمایه گذاری ثابت برای همین امور را نیز بر عهده دستگاههای ذیربط گذارد. بلکه لازم است مبانی فیزیکی توسعه این نوع خدمات نیز در چهارچوب حقوقی، تشکیلاتی، و تخصصی بودجه برنامه - توسعه فراهم آید و آنگاه تحت ضوابط خاص و در صورت منطقی بودن، این مبانی فیزیکی به بودجه امور عادی انتقال یابد.

امور بازتوزیمی و حمایتی

سیر تحول نظامهای نوین سیاسی - اقتصادی - اجتماعی در جوامع جهان دخالت وسیع دولت در امور بازتوزیمی و حمایتی را در همه کشورهای جهان الزامی نموده است. در این راستاست که تمام دولتها و از جمله دولت ما به نحو بسیار گسترده‌ای در این امور دخالت می‌نماید. فعالیتهایی از قبیل پرداخت سوبسید، دریافت مالیات از کالاهای لوکس، دریافت درآمدهای مربوط به تأمین اجتماعی، فراهم آوردن شبکه‌های بازنشستگی، مشارکت در تأمین بیمه بیکاری، بیمه حوادث، بیمه پیری، بیمه سرپرستی، بیمه درمانی از جمله این نوع فعالیتهای دولتی است. بدیهی است که از نظر طبقه بندی بودجه‌ای باید این امور نیز در سر فصلی جداگانه طبقه بندی و بررسی شود.

امور تصدیهای دولتی

همه دولتها، هرچند به علل متفاوت، درگیر انجام برخی از فعالیتهای در قالب شرکتهای عمدتاً بازرگانی می باشند. فعالیتهای مزبور از نظر «دخالل دولت» در امور جامعه درای مبانی نظری ویژه ای است و براساس نگرشهای ایدئولوژیک حکومت می تواند دارای ابعادی بسیار گسترده یا محدود باشد. در هر حال طبیعی است که این امور نیز باید در قالب چارچوب بودجه ای ویژه ای طبقه بندی و سازماندهی گردد.

خدمات خاص

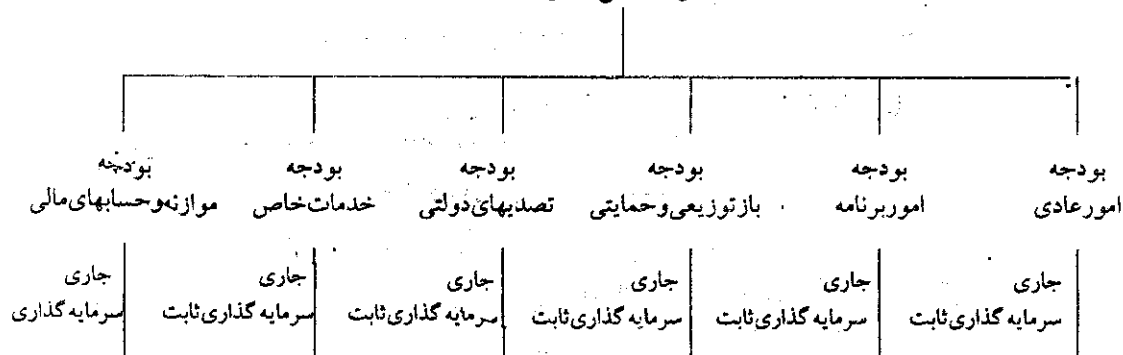
همگی دولتها در کشورهای جهان به دلایلی مختلف و در مقاطعی خاص از زمان برای مداخله در اموری که فقط قشری خاص و محدود از جامعه را در برمی گیرد احساس ضرورت می نمایند. در چنین مواردی، بودجه لازم برای این امور با شیوه های خاص تأمین و هزینه می گردد. این امور در چارچوبهای تشکیلاتی و مدیریتی خاص اعمال می گردد، و قوانینی ویژه بر آنها حاکم است. بدیهی است که در این زمینه نیز باید این امور در تحت پوشش طبقه بندی ویژه ای در ساختار بودجه ای مورد توجه قرار گیرد.

امور موازنه و عملیات مالی

بخشی از فعالیتهای دولتها مربوط به اموری می شود که از یکطرف برای برقراری موازنه در بودجه کل کشور صورت می گیرد و از طرف دیگر به عملیات مالی (مثلاً در زمینه واحدهای داخلی و خارجی) دولتی می پردازد. این فعالیتهای نیز باید علی الاصول در طبقه ای خاص از امور بودجه ای قرار داده شوند.

براساس نکات فوق است که در این بخش از گزارش و در جهت بازشناسی ساختار بودجه ای کشور، طبقه بندی اصلی مندرج در نمودار زیر مورد عمل قرار می گیرد.

بودجه کل کشور



لازم به یادآوری است که تفکیک فوق از حوزه های اصلی و وظائف دولت در جوامع نوین و در دنیای معاصر به دلیل کنجکاوی علمی یا اطلاعاتی صورت نمی گیرد بلکه پایه ای برای سازماندهی منطقی

فعالیت‌های دولتی در عمل می‌باشد. به عنوان نمونه‌ای از آثار عملی طبقه بندی فوق می‌توان به مسئله «کسر بودجه»، و مجاز بودن و یا نبودن آن اشاره کرد. در این زمینه علی‌الاصول نمی‌توان امور عادی و جاری یک جامعه را به صورت مداوم و همیشگی (یا برای زمانهای طولانی) از طریق کسری بودجه، انتشار اسکناس، استقراض یا فروش ثروت ملی تأمین نمود.

به عبارت دیگر، کسری بودجه در امور عادی حکومتی، جز در زمان‌های ویژه (مثلاً دوران جنگ) مجاز نیست و لذا سازماندهی انجام امور در این بودجه کسری بودجه صفر صورت می‌گیرد. در عین حال در بودجه برنامه که اساساً با مقولات توسعه‌ای در جامعه سر و کار دارد و در اساس معطوف به ایجاد سرمایه جامعه است می‌توان براساس ضوابطی از کسری بودجه استفاده نمود. در همین زمینه می‌توان اشاره کرد که وجود کسری بودجه در امور بازتوزیعی و حمایتی اساساً خالی از توجیه منطقی و بی‌معنی است. چرا که در این بودجه در یک مقطع زمانی خاص درآمدهایی را از اقلاری که توان بیشتر دارند دریافت می‌کنیم و همین درآمدها را به مصرف کمک به اقشار محروم تر می‌رسانیم. تفکیک و طبقه‌بندی مورد نظر دارای آثار وسیعی بر شیوه‌های اجرایی و عملیات بودجه‌ای است. مثلاً تصور کنیم که دولت در بودجه برنامه بیمارستانی را احداث نموده است اکنون آیا دولت می‌تواند اداره این بیمارستان را بلافاصله به مجموعه امور عادی خود اضافه نماید و هزینه اداره آن را در این بودجه منظور نماید؟ برای جواب به این سؤال باید در شرایط منطقی دو مسئله بررسی شود: آیا اداره بیمارستان در زمره امور عادی حکومتی است؟ آیا دریافتیهای بودجه عادی توان اداره بیمارستان مزبور را در زمان حال و آینده دارد یا انتقال این بیمارستان به بودجه عادی منشأ ایجاد کسری بودجه خواهد بود؟ روشن است که فقط در شرایطی دولت می‌تواند این بیمارستان آماده شده را به مجموعه امور عادی منتقل سازد که جواب به سؤال اول مثبت باشد و در رابطه با سؤال دوم نیز بتوان نشان داد که کسری بودجه ایجاد نخواهد شد. به این صورت ضابطه تازه‌ای در شیوه‌های اجرایی امور دولتی حاصل می‌شود و مثلاً اگر بررسیها نشان دهد که اداره بیمارستان مورد بحث در بودجه عادی براساس ضوابط مورد اشاره ممکن نیست، اکنون دولت الزاماً به تفکر درباره نحوه اداره این بیمارستان خواهد پرداخت. مثلاً ممکن است اداره این بیمارستان را به صورت اجاره به بخش غیر دولتی واگذار کند، ممکن است این بیمارستان را کلاً به بخش غیر دولتی بفروشد، ممکن است آنرا به صورت یک شرکت دولتی اداره کند، یا ممکن است به صورت غیر انتفاعی در مجموعه خدمات خاص خود قرار دهد و هزینه تمام شده خدمات آنرا از مراجعین دریافت نماید.

موارد اشاره شده در فوق فقط مربوط به بحث کسری بودجه و امکان انجام عملیات منطقی بودجه‌ای در این زمینه در چارچوب طبقه بندی تازه مورد بحث است.

بدیهی است که موارد فراوان دیگری نیز قابل بحث و بررسی است. مثلاً طبقه بندی مورد بحث دارای آثار علمی مهم در زمینه موازین حقوقی و مقرراتی، در زمینه تشکیلاتی و مدیریتی نیز می‌باشد که جهت جلوگیری از اطاله کلام در این بخش از گزارش از بحث این موارد احتراز گردیده است.

طبقه بندی فعالیت‌های دولت در هر یک از بودجه‌های شش‌گانه فوق

بدیهی است که پس از مشخص ساختن طبقه بندی امور دولتی در شش حوزه مورد اشاره در فوق باید به گروه بندی فعالیت‌های دولتی در هر یک از این حوزه‌های اصلی ۶ گانه پرداخت. به عبارت دیگر پس از

تشخیص این نکته که مجموعاً چه تعداد از فعالیتهای خاص فعلی دولتی جامعه در امور عادی قابل طبقه بندی است، باید این فعالیتها را بر اساس «سنخیت» و سازگاری تطبیقی در زیرگروههای مختلف طبقه بندی نمود. برای انجام این فعالیت لازم است که از یکطرف به مطالعه تفصیلی قوانین مصوب پرداخت تا روشن شود که کدام وظیفه دولتی بر اساس کدام قانون صورت می گیرد و قانونگذار با توجه به نحوه قانونگذاری در آن مورد فعالیت مورد بحث را از جمله کدامیک از امور شش گانه فوق دانسته است. بدیهی است که برای اینکار باید سابقه طولانی قانون و قانونگذاری در جامعه از زمانی که همراه با انقلاب مشروطیت، مجلس متکی بر آراء مردم بوجود آمد مورد مطالعه قرار گیرد.

از طرف دیگر برای انجام این طبقه بندیها باید به بررسی و مطالعه ساختار طبقه بندی عملیاتی - برنامه ای بودجه در درون دستگاههای اجرایی پرداخت تا مشخص گردد که قوه اجراییه کدام فعالیت را از زمره کدامیک از حوزه های شش گانه مورد بحث می داند. نهایتاً باید نتایج این مطالعات را تلفیق نمود و طبقه بندی درون هر یک از بودجه ها را بر این اساس بدست آورد. در تحقیقات وسیعی که به منظور اعمال این گروه بندی صورت گرفته است، نهایتاً ۱۹ گروه عملیاتی در بودجه عادی، ۱۲ گروه فعالیت سرمایه گذاری در بودجه برنامه، ۵ گروه فعالیت در بودجه باز توزیعی و حمایتی، ۲ گروه عملیات در بودجه تصدیها، و یک طبقه فعالیت در بودجه خدمات خاص بدست آمده است. (لازم به تأکید مجدد است که اطلاعات موجود حقوقی، تشکیلاتی، بودجه ای - مالی - اجازه تفکیک کامل عملیات دولت و اعمال طبقه بندی دقیق آنها بر اساس ضوابط فوق را در فرصتهای محدود به دست نمی دهد و لذا آنچه حاصل تحقیقات مزبور است دارای تقریبهای اجتناب ناپذیر می باشد).

در این مورد نیز، همانند طبقه بندی شش گانه قبلی، باید تأکید کرد که این گروه بندیها صرفاً از روی کنجکاو علمی یا اطلاعاتی صورت نمی گیرد بلکه دارای آثار عملی و اجرایی قابل توجه است. مثلاً طبقه بندی ۱۹ گانه مورد بحث در بودجه عادی به این معنی است که دولت در بودجه عادی خود ۱۹ دسته عملیات که هر دسته دارای هماهنگی درونی است را بر عهده دارد. بدیهی است که در صورت صحت این نکته، باید هر دسته از عملیات مزبور تحت پوشش مدیریت و تشکیلات واحد اداره شود. دقت در این نکته و توجه به ماهیت فعالیت در این گروههای ۱۹ گانه نشان می دهد که احتمالاً دولت می تواند عملیات اجرایی خود در محدوده امور عمومی و حکومتی را گذشته از حوزه قانونگذاری، هدایت و هماهنگی، تحت پوشش چهارراه وزارتخانه و چهار سازمان به شرح زیر اعمال نماید (بدیهی است که همین اطلاع، در صورت صحت و پذیرش توسط مسئولان به معنی انجام تغییرات و وسیع در ساختار تشکیلاتی دولت و اصلاح این ساختار می باشد):

وزارتخانه ها

- ۱- وزارت دادگستری و امور قضائی
- ۲- وزارت امور اجتماعی و حفظ نظم
- ۳- وزارت امور خارجه و روابط بین المللی
- ۴- وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
- ۵- وزارت دارایی و امور دریافت درآمدها

- ۶- وزارت خزانه داری
- ۷- وزارت آموزش و فرهنگ
- ۸- وزارت بهداشت، درمان و تغذیه
- ۹- وزارت انرژی
- ۱۰- وزارت کشاورزی و دامپروری
- ۱۱- وزارت صنایع و معادن
- ۱۲- وزارت ارتباطات و مخابرات
- ۱۳- وزارت بازرگانی و گمرکات
- ۱۴- وزارت کار و رفاه اجتماعی

سازمانها

- ۱- سازمان برنامه ریزی، بودجه، نظارت و ارزیابی
- ۲- سازمان تبلیغات و رادیو تلویزیون
- ۳- سازمان محیط زیست
- ۴- سازمان اطلاعات و امنیت

در زمینه سازماندهی و مدیریت امور سایر بودجه‌های یاد شده نیز نکات مشابهی قابل برشماری و اعمال است.

در هر حال طبقه بندیهای بودجه‌ای تازه برای لایحه بودجه ۱۳۷۲ کشور براساس موازین فوق یا مطالعه تفصیلی قوانین و عملیات بودجه‌ای کشور صورت گرفته و خلاصه نتایج جدولهای پیوست این گزارش ارائه گردیده است. اطلاعات موجود در این جداول شناختی تازه از بودجه عمومی را به دست می‌دهد که دیلاً به نکات مربوط به آن می‌پردازیم.

ویژگیهای اصلی ساختار بودجه‌ای فعلی در نگرش جدید

۱- ساختار بودجه‌ای موجود کشور داری «درهم ریختگی» قابل توجه از دیدگاه تشکیلاتی و مدیریتی و قانونی است. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که باید در جهت اصلاح این ساختار اقدامات وسیعی را در جهت بازبینی و تصحیح مجموعه وسیع قوانین مربوط به ایجاد وزارتخانه‌ها و سازمانهای فعلی، در جهت بازبینی و تصحیح ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و سازمانهای جدید حاصله پس از تغییرات فوق به عمل آورد. نمونه مورد اشاره قبلی (احتمال کفایت ۱۴ وزارتخانه و ۴ سازمان به جای ۲۲ وزارتخانه و سازمانهای متعدد فعلی) از جمله موارد مهمی است که در زمینه اصلاح ساختار بودجه‌ای باید مورد توجه دقیق قرار گیرد.

۲- از نظر حجم پرداختیها و دریافتیها وزن نسبی امور ششگانه مورد توجه بودجه کشور در لایحه بودجه ۱۳۷۴ به شرح جدول زیر می‌باشد:

گروه	عنوان	سهم در کل پرداختی	سهم در کل دریافتی
۱	بودجه عمومی (عادی)	۳۶ درصد	۲۴ درصد
۲	بودجه برنامه	۲۹ درصد	۵۷ درصد
۳	بودجه بازتوزیعی	۲۵ درصد	۱۸ درصد
۴	بودجه تصدیها	۴ درصد	۰ درصد
۵	بودجه خدمات خاص	۰ درصد	۰ درصد
۶	بودجه موازنه حسابهای مالی	۶ درصد	۱ درصد
	کل	۱۰۰ درصد	۱۰۰ درصد

۳- دولت در سال ۱۳۷۴ براساس لایحه بودجه به ازاء هر نفر ایرانی به طور متوسط ۷۰۵۸۷۵ ریال از طریق بودجه عمومی هزینه خواهد نمود. هزینه مورد بحث برای هر خانوار ۵ نفره به طور متوسط حدوداً معادل ۳,۵۳۰,۰۰۰ ریال (سیصد و پنجاه و سه هزار تومان) خواهد بود. طبیعی است که انجام هزینه قابل توجه مورد بحث (ماهانه حدود ۲۹/۴ هزار تومان به ازاء هر خانوار) در جامعه داری آثار قابل توجهی است. مطالعه توجیه اجتماعی (هزینه - اجتماعی) این چنین حجمی از هزینه از جمله ضرورت‌های اساسی برای درک عمیق تر ساختار فعالیت‌های دولتی و انجام اصلاحات لازم در این زمینه است. ارقام تفصیلی تر این سرانه های هزینه به شرح جدول زیر (جداول پیوست) می باشد.

دریافتی و پرداختی دولت در بودجه عمومی به ازاء هر ایرانی (هزار ریال در سال ۱۳۷۴)

ردیف	عنوان	دریافتی	پرداختی	کسری یا مازاد
۱	بودجه عادی	۱۶۷/۹	۲۵۱/۷	-۸۳/۸
۲	بودجه برنامه	۳۹۹/۸	۲۰۶/۴	+۱۹۳/۴
۳	بودجه بازتوزیعی و حمایتی	۱۲۸/۵	۱۷۶/۸	-۴۸/۳
۴	بودجه تصدیها	۲/۴	۲۶/۳	-۲۳/۹
۵	بودجه خدمات خاص	—	—	—
۶	بودجه موازنه حسابهای مالی	۷/۳	۴۴/۷	-۳۴/۷
	جمع	۷۰۵/۹	۷۰۵/۹	۰

۴- اطلاعات ارائه شده در جداول پیوست نشان می دهد که بخش قابل توجهی از هزینه های امور عادی (اعمال حاکمیت) در بطن لایحه بودجه عمومی ۱۳۷۴ درج نگردیده و احتمالاً از طریق بودجه شرکتهای تأمین عمل می شود. به عنوان نمونه:

الف- مدیریت امور انرژی در لایحه بودجه ۷۴ فقط معادل ۱۵۶ ریال سرانه از بودجه عمومی مصرف می نماید که طبیعتاً بسیار ناچیز است و لذا هزینه های اصلی در این زمینه از دیدگاه بودجه عمومی «مخفی» است.

ب- مدیریت امور صنایع و معادن در لایحه بودجه ۷۴ فقط معادل ۷۶۵ ریال سرانه از بودجه عمومی مصرف می نماید که طبیعتاً بسیار ناچیز است و لذا هزینه های اصلی دولت در این زمینه از دیدگاه بودجه عمومی «مخفی» است.

۵- حدود ۸۰ درصد از هزینه‌های بودجه عادی (عمومی) جامعه فقط در چهار مورد زیر مصرف می‌شود:

الف- آموزش و فرهنگ	۸۰۱۲۰ ریال سرانه هزینه
ب- دفاع	۶۶۶۴۴ ریال سرانه هزینه
ج- بهداشت و درمان	۳۴۳۰۶ ریال سرانه هزینه
د- حفظ نظم و امنیت	۱۷۲۵۳ ریال سرانه هزینه
جمع	۱۹۸۳۷۳ ریال سرانه هزینه (۷۸/۸ درصد از کل)

ملاحظه می‌گردد که اصلاح ساختاری قابل توجه لازم در این بودجه براساس کسری قابل توجه آن (که در بخش بعدی گزارش مطرح خواهد شد) مستلزم تغییرات قابل توجه نگرشی، حقوقی، تشکیلاتی، مدیریتی، عملیاتی، هزینه‌ای و درآمدی در این چهار حوزه از امور حاکمیت دولت می‌باشد. بدیهی است که با اهمیت حیاتی این امور برای جامعه و مردم نمی‌توان انتظار داشت که تغییرات عمده در این هزینه‌ها در زمانی کوتاه بدون ایجاد اشکالات اساسی برای مردم قابل اعمال باشد. این نکته بدان معنی است که تغییر ساختار بودجه‌ای- عملیاتی- مالی دولت مستلزم فعالیت تدریجی و زمان‌بر می‌باشد و نباید این مهم را فقط به عنوان گوشه‌ای کوچک از برنامه توسعه کشور تلقی نمود. دقت داشته باشیم که هر برنامه توسعه‌ای نهایتاً باید توسط همین ماشین اداری دولتی به اجرا گذارده شود و مشکلات ساختاری این ماشین می‌تواند به سادگی همه برنامه توسعه را مواجه با توقف کار یا کندی قابل توجه نماید.

۶- دولت بازاء هر نفر ایرانی در سال ۱۳۷۴ از طریق بودجه عمومی خود معادل حدود ۲۰۶۰۰۰ ریال سرمایه گذاری خواهد نمود. بخش عمده این سرمایه گذاریها (حدود ۸۴ درصد از کل) در پنج زمینه انرژی، کشاورزی، ارتباطات و مخابرات، آموزش و فرهنگ و حفظ نظم و امنیت صورت می‌گیرد. تفسیر این اطلاعات به شرح زیر می‌باشد:

سرمایه گذاری سرانه دولت از محل بودجه عمومی در سال ۱۳۷۴
(هزار ریال)

ردیف	عنوان	تعداد سرمایه گذاری	درصد از کل
۱	امور انرژی	۷۸/۳۷۲	۳۸
۲	امور کشاورزی و دامپروری	۲۸/۵۰۶	۱۴
۳	امور ارتباطات و مخابرات	۲۶/۳۷۵	۱۳
۴	امور آموزش و فرهنگ	۲۳/۶۸۱	۱۱
۵	امور حفظ نظم و امنیت	۱۵/۸۸۹	۸
۶	سایر	۳۳/۵۰۵	۱۶
	جمع	۲۰۶/۳۲۸	۱۰۰

۷- دولت بازاء هر نفر ایرانی در سال ۱۳۷۴ از محل بودجه عمومی خود حدود ۱۷۷ هزار ریال هزینه باز توزیعی و حمایت خواهد داشت. اقلام عمده در این بودجه به شرح زیر می باشد

سویسید سرانه از کالاهای اساسی و نهاده‌ها	۸۵۷۸۱	ریال (۴۸ درصد)
امور بیمه و بازنشستگی	۵۱۴۶۹	ریال (۲۹ درصد)
بیمه‌های درمانی	۱۸۲۸۱	ریال (۱۰ درصد)
مهاجرین جنگ امور آزادگان و شهدا	۸۳۵۹	ریال (۵ درصد)
سایر	۱۲۸۶۰	ریال (۸ درصد)
جمع	۱۷۶۷۵۰	ریال (۱۰۰ درصد)

۸- دولت در سال ۱۳۷۴ از محل بودجه عمومی خود به ازاء هر ایرانی (به صورت سرانه) معادل ۲۶۳۲۲ ریال به شرکتهای دولتی کمک خواهد نمود.

۹- و نهایتاً دولت در سال ۱۳۷۴ از محل بودجه عمومی بازاء هر ایرانی حدود ۴۵۰۰۰ ریال مصروف باز پرداخت اصل و بهره وامها و دیون قبلی خود خواهد نمود.

شناختی تازه و متفاوت از لایحه بودجه ۱۳۷۴
عدم تعادل‌های ساختاری

دریافتهها و پرداختیهای دولت در هر یک از بودجه‌های ششگانه مورد بحث به صورت خلاصه در جداول ذیل آمده است. اطلاعات ارائه شده در این جداول حاوی نکات مهمی در زمینه ساختار بودجه‌ای و به تبع آن ساختار اداری دولت می‌باشد. این نکات ذیلاً به طور خلاصه مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند.

خلاصه دریافتهها و پرداختیهای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴

(میلیارد ریال)

به تفکیک حوزه‌های فعالیت دولت

ردیف	عنوان	دریافتی	پرداختی	کسری یا مازاد	
				مقدار	درصد نسبت به پرداختی
۱	بودجه عمومی	۱۰۷۴۴	۱۶۱۰۴	-۵۳۶۰	۳۳
۲	بودجه برنامه	۲۵۵۸۵	۱۳۲۰۶	+۱۲۳۷۹	۹۴
۳	بودجه بازتوزیعی	۸۲۲۷	۱۱۳۱۲	-۳۰۸۵	۲۷
۴	بودجه تصدی‌ها	۱۵۲	۱۶۸۵	-۱۵۳۳	۹۱
۵	بودجه خدمات خاص	—	۹	-۹	۱۰۰
۶	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۴۶۸	۲۸۶۱	-۲۳۹۳	۸۳
—	جمع	۴۵۱۷۶	۴۵۱۷۶	—	—

۱- بودجه عمومی دولت با حدود ۵۳۶۰ میلیارد ریال کسری مواجه می‌باشد. این حجم از کسری بودجه در مقایسه با دریافتههای بودجه مزبور معادل ۵۰ درصد و در مقایسه با پرداختیهای این بودجه معادل ۳۳ درصد می‌باشد. به عبارت دیگر این کسری در صورت افزایش ۵۰ درصدی دریافتهها و یا کاهش ۳۳ درصدی پرداختیها و یا تلفیقی از این دو قابل حل و فصل می‌باشد. ضمناً مشخص است که چنین تغییرات عمده‌ای در دریافتهها و یا پرداختیهای بودجه عمومی دولت به سادگی و در طی زمانی کوتاه عملی نیست. همان گونه که قبلاً بیان شد، بودجه در یکی از ابعاد خود، انعکاس مالی ساختار اداری - تشکیلاتی دولت است. نکات فوق نشان می‌دهد که کارکردهای نظام اداری مالی کشور طی سالیان گذشته، این بودجه، یعنی بودجه امور حاکمیت دولت را با عدم تعادلی بسیار اساسی مواجه ساخته است. لازم به یادآوری است که از نظر اصول بودجه‌ای، با توجه به تداوم، استمرار و همیشگی بودن امور حاکمیت، هر نوع کسری در این بودجه الزاماً به معنی تأمین مصرف جاری از محل موجودیهای سرمایه‌ای و یا فروش ثروت می‌باشد و لذا از نظر اقتصادی نمی‌توان هیچ گونه توجیهی برای کسری در این بودجه به دست داد. تداوم چنین حجمی از کسری در بودجه حاکمیت به معنی استفاده مداوم از ثروت و سرمایه جامعه در امور جاری و لذا به معنی تضعیف مبانی تولیدی کشور و ایجاد فقر عمومی است.

۲- نظام فعلی بودجه‌ای کشور با توجه به خصلت «نقدی» و «روزمره» بودن آن هیچ گونه اطلاعی از تحولات احتمالی آتی در وضعیت دریافتهها و پرداختیهای بودجه حاکمیت در اختیار نمی‌گذارد و لذا با توسل به اطلاعات موجود در این نظام نمی‌توان نسبت به تحولات آتی کسری قابل توجه مورد بحث اظهار نظر نمود. پیش‌بینی‌های کمی - مقداری بودجه‌ای مندرج در برنامه مصوب توسعه اقتصادی - اجتماعی -

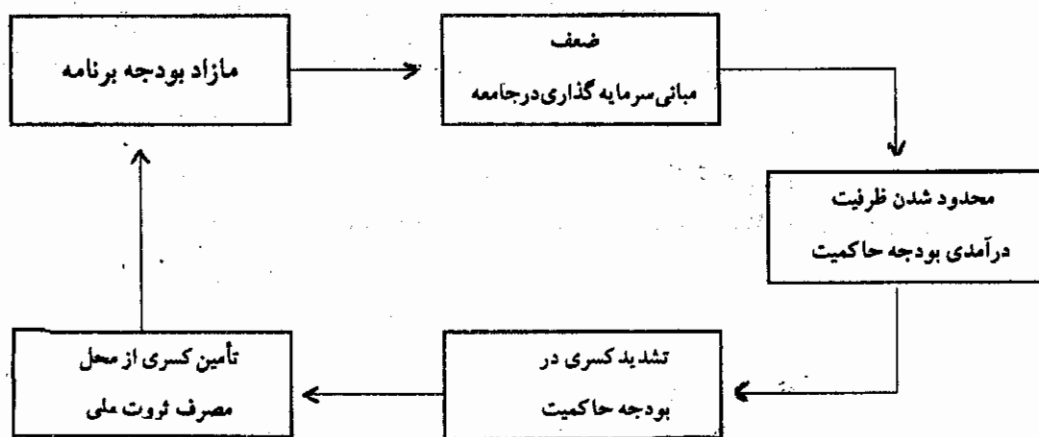
فرهنگی کشور نیز برای جواب به این سؤال، قابلیت اتکاء لازم را ندارد (در این زمینه لازم به یادآوری است که بودجه عمومی پیشنهادی لایحه بودجه برای سال ۱۳۷۴ حدوداً ۲۵ درصد بالاتر از رقم بودجه‌ای پیش‌بینی شده برای همان سال در کتاب برنامه می‌باشد).

با این همه با دقت در ماهیت دریافتها و پرداختیهای این بودجه می‌توان به روشنی ملاحظه کرد که کسریهای مورد بحث علی‌الاصول و در شرایط فقدان برخورد اصولی با مسأله مداوماً در حال افزایش خواهد بود. در این زمینه باید توجه داشت که:

الف- دریافتهای بودجه عمومی عمدتاً از محل مالیاتها تأمین می‌گردد. تجارب چند سال گذشته نشان داده است که دستگاه اداری کشور ظرفیت دریافت 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.

ب- مخارج بودجه عمومی عمدتاً مواردی همچون دفاع، تأمین نظم و امنیت، آموزش و بهداشت را در بر می‌گیرد. مشخص است که این گونه هزینه‌ها در شرایط تداوم وضعیت گذشته و در شرایط رشد قابل توجه جمعیت مداوماً در حال افزایش خواهند بود.

۳- بودجه برنامه با حدود ۱۲۳۷۹ میلیارد ریال «مازاد» مواجه است. این حجم از مازاد در مقایسه با دریافتهای این بودجه حدود ۵۰ درصد و در مقایسه با پرداختیهای آن حدود ۹۴ درصد می‌باشد. به عبارت دیگر هزینه‌های عمرانی دولت در سال ۱۳۷۴ حدوداً ۹۴ درصد کمتر از مقدار درآمدهای دولتی ناشی از تبدیل سرمایه‌های ملی است. مشخص است که معنی این سخن آن است که جامعه به شدت در جریان «مصرف از محل منابع ثروت و سرمایه» می‌باشد. بدیهی است که در صورت تداوم ساختار فعلی بودجه‌ای کشور، همراه با افزایش کسری در بودجه حاکمیت، مازاد در بودجه برنامه نیز افزایش خواهد یافت و لذا این عدم تعادل نیز تشدید خواهد شد. ضمناً، این دو عدم تعادل ساختاری در ارتباط متقابل با یکدیگر مدار بسته‌ای از فقر و تداوم عدم تعادل را در ساختار بودجه‌ای به وجود می‌آورند.



نمونه‌ای از نشان می‌دهد که ایجاد تعادل در بودجه برنامه، الزاماً درگیر ایجاد تعادل در بودجه

۵

مبانی نظری و فرهنگ مصطلح بودجه‌ای کشور

و

ضرورت اصلاح اساسی این مبانی و فرهنگ

در این بخش از گزارش به این نکته اساسی می‌پردازیم که نظام بودجه‌ای کشور در شرایط فعلی با وضعیت غیر قابل تصور «فقدان مبانی نظری، فرهنگ و واژه‌نامه سنجیده مالی - اقتصادی» مواجه است. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که برخوردهای مقطعی، روزمره، غیر فنی، و غیر متکی بر موازین علمی با مسایل بودجه‌ای کشور در طی سالیان متمادی، وضعیتی را به وجود آورده است که در آن گویا می‌توان اصطلاحات تخصصی مالی - بودجه‌ای را به صورت «شخصی و سلیقه‌ای» تعریف و به کار برد. در این راستا است که همان گونه که قبلاً نیز اشاره شد وزارتخانه مجموعه‌ای است که به این نام خوانده می‌شود، سازمان نیز به همین صورت تعریف می‌شود، تعریف شرکت نیز جز این نیست و ... باز هم در همین راستا است که درآمدهای با ماهیت یکسان تحت نامهای متفاوت دریافت می‌گردد و یا درآمدهای با ماهیت متفاوت با نام یکسان وصول می‌شود.

این ویژگی است که باعث گردیده ماهیت درآمدهای دولتی مشخص نباشد. به عنوان مثال، دولت از محل صدور نفت مقداری درآمد ارزی به دست می‌آورد. این دلارها از یک طرف با قیمتی خاص به بانک مرکزی فروخته می‌شود مثلاً (۱۷۵۰ ریال هر دلار) و معادل ریالی آن وارد درآمدهای بودجه می‌گردد. از طرف دیگر بخشی از این دلارها برای فروش به قیمت بالاتر در نظر گرفته می‌شود و درآمد حاصله، این بار به عنوان درآمد حاصل از فروش ارز به خزانه دولت ریخته می‌شود. این دو ردیف درآمدی که هر دو ناشی از فروش ارز نفتی است دارای کدام تفاوت ماهوی است که باعث می‌شود آنها را در گروه‌های جداگانه طبقه بندی کنیم؟ مثال دیگر اینکه از ورود کالا به کشور درآمدی برای دولت وصول می‌شود. آیا این درآمد را باید مالیات، عوارض، سود بازرگانی، درآمد بازتوزیعی و یا کدام نوع دیگری از درآمد به حساب آورد؟ نظام بودجه‌ای کشور در شرایط فعلی اساساً خود را با چنین سؤالاتی آشنا نمی‌سازد. برای مشخص شدن اهمیت مسأله می‌توان همین مثال مربوط به درآمد حاصل از ورود کالا برای دولت در گمرک را کمی بیشتر مورد بحث و بررسی قرار داد.

مسأله این است که باید در زمینه این چنین درآمدی سؤال کرد که هدف از دریافت آن چیست؟ چرا دولت از کالاهای خارجی در مبادی ورودی به کشور درآمدی دریافت می‌دارد؟ آیا دریافت «حقوق گمرکی» به این دلیل است که دولت می‌خواهد حق حاکمیت خود را اعمال کند؟ آیا منظور این است که صنایع داخلی را از رقابت ناسالم کالاهای خارجی حمایت کنیم؟ و ...

بدیهی است که بسته به جوابی که به این سؤال داده می‌شود، درآمد حاصله باید در زمینه خاصی به مصرف برسد. به عنوان مثال فرض کنیم که دولت معتقد باشد که برای حمایت از صنایع داخلی باید مالیاتی از ورود کالاهای خارجی دریافت کند. اکنون این سؤال مطرح است که چرا از صنایع داخلی حمایت می‌کنیم؟ و یا چرا صنایع داخلی به حمایت نیازمندند؟ اگر جواب این است که این صنایع مجبورند در شرایطی فعالیت کنند که دسترسی کافی به زیربناهای توسعه‌ای ندارند و این امر باعث گردیده که نتوانند با صنایع پیشرفته جوامع صنعتی رقابت نمایند، اکنون باید از یک طرف شاخص یا شاخصهای برای این «محدودیت دسترسی به زیربناهای توسعه‌ای» تهیه کرد و براساس آن از کالاهای وارداتی «حقوق و

عوارض یا مالیات» دریافت کرد و از طرف دیگر باید «حقوق و عوارض و مالیات» ذی ربط را فقط به گسترش زیر بناهای توسعه‌ای و کوشش در جهت حذف «محدودیت دسترسی» مورد بحث به مصرف رسانید. از طرف دیگر اگر جواب به سؤال بالا یعنی «علت» وضع حقوق و عوارض گمرکی مسأله‌ای دیگر باشد، مثلاً اگر حقوق و عوارض گمرکی را به این دلیل وصول نماییم که کالاهای وارداتی کالاهای لوکس مورد مصرف اقشار غنی‌تر جامعه باشد و معتقد باشیم که این اقشار باید از طریق پرداخت نوعی عوارض، یا مالیات بر واردات کالای لوکس به اقشار ضعیف‌تر جامعه کمک نمایند، در این شرایط، درآمد حاصل از گمرکات باید در بودجه باز توزیعی به مصرف رسد.

همین نکات در مورد سایر درآمدهای دولتی نیز مطرح است. مثلاً براساس پیشنهادهای مندرج در لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است مبلغ ۱۲۱۲ میلیارد ریال تحت عنوان عوارض توسعه صنعت برق از مردم وصول شود. این عوارض چگونه حساب شده است؟ و به چه دلیل وصول می‌شود؟ آیا هدف توسعه صنعت برق کشور است؟ در این حالت آیا این وجه به همین کار تخصیص خواهد یافت؟

مثالی دیگر آنکه براساس لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است حدود ۱۲ میلیارد ریال به عنوان مالیات مستغلات مسکونی خالی دریافت شود. هدف از این مالیات چیست؟ اعمال حق حاکمیت؟ کمک به تأمین مسکن؟ و ... این وجه باید به کدام بودجه تخصیص یابد؟ و یا باز هم در مجموعه درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه ۱۳۷۴ رقمی حدود ۴۵ میلیارد ریال تحت عنوان مالیات ارث پیش‌بینی گردیده است. مالیات ارث به چه دلیل اخذ می‌گردد؟ آیا دولت از جمله ورثه شهروندان حساب می‌شود؟ آیا این مالیات برای باز توزیع ثروت و ایجاد جامعه‌ای متعادلتر وصول می‌شود؟ ... محل مصرف این مالیات کجاست؟

مثالی دیگر اینکه براساس لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است در سال مزبور حدود ۲۱۹۶ میلیارد ریال از طریق بودجه عمومی به امور جاری بهداشت، درمان و تغذیه اختصاص یابد. از این مبلغ حدود ۹۲۰ میلیارد ریال (۴۲ درصد) از محل درآمدهای عمومی بودجه تأمین خواهد شد و باقیمانده یعنی ۱۲۷۶ میلیارد ریال (۵۸ درصد) به صورت بهای خدمات از مراجعین دریافت گردیده و تحت عنوان درآمد اختصاصی به مصرف خواهد رسید. تأکید می‌کنیم که براساس لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ قرار است ۵۸ درصد از هزینه‌های خدمات بهداشتی - درمانی و تغذیه‌ای دولت از مراجعین دریافت شود. علت چیست؟ آیا استفاده‌کنندگان از این خدمات عمدتاً از اقشار غنی جامعه می‌باشند و لذا باید بخش اساسی هزینه‌های خدمات دریافتی را پرداخت نمایند؟ در این صورت چه ضرورتی برای ارائه این خدمات توسط دولت وجود دارد و چرا ارائه این خدمات به بخش غیر دولتی منتقل نمی‌گردد؟ آیا این خدمات جنبه «خاص» و موردی دارد، یعنی مخصوص گروهی محدود و ویژه از جامعه است؟ در اینصورت چرا نباید در بودجه خدمات خاص منظور شود و تشکیلات ویژه خود را داشته باشد؟ آیا دریافت این درآمد علت دیگری دارد؟ مثلاً ضعف دستگاه‌های وصول مالیاتی کشور و یا گسترش بیش از حد هزینه‌های دولتی در سایر موارد باعث گشته که دولت مجبور به دریافت بخش عمده‌ای از هزینه خدمات درمانی - بهداشتی خود باشد؟ سؤال دیگر در این زمینه این است که آیا وضعیت طی دهه‌های گذشته همین بوده است؟ به عبارت دیگر آیا دولت همیشه بخش

عمده‌ای از هزینه خدمات بهداشتی - درمانی خود را از استفاده کنندگان (که عمدتاً از اقشار آسیب پذیر جامعه‌اند) دریافت می‌کرده است؟ مشخص است که جواب به این سوال منفی است. اکنون این سوال مطرح می‌گردد که پس چگونه به این وضعیت بودجه‌ای در این مورد خاص و مهم از خدمات درمانی و بهداشتی رسیده ایم؟ آیا دولت آگاهانه چنین تصمیمی گرفته؟ آیا دولت به علت کمبود درآمد یا به علت گسترش هزینه مجبور به اتخاذ این روش شده است؟ به نظر می‌رسد که جواب را باید در حالت دوم یعنی در اجبار دولت به دریافت این درآمدها دانست. نتیجه اینکه دولت در عمل و طی زمانی چند ساله مجبور شده تا ارائه بخش عمده‌ای از یکی از مهمترین خدمات عمومی خود به جامعه را منوط به دریافت هزینه استفاده از این خدمات نماید. آیا تضمینی وجود دارد که در صورت تداوم وضعیت فعلی بودجه‌ای کشور، دولت در ارائه سایر خدمات خود نیز به تدریج مواجه با همین نوع از اجبارها نشود؟ متأسفانه شروع این فرآیند در مواردی دیگر نیز در ساختار بودجه‌ای کشور قابل مشاهده است. مثلاً براساس لایحه بودجه ۱۳۷۴ قرار است در سال آینده مجموعاً ۱۰۹/۲ میلیارد ریال در زمینه وصول درآمدهای دولت هزینه شود. به علاوه براساس لایحه بودجه مورد بحث، ۷۳/۷ میلیارد ریال (۶۷ درصد) از این هزینه از محل درآمدهای عمومی بودجه و باقیمانده آن یعنی ۳۵/۵ میلیارد ریال (۳۳ درصد) از محل درآمدهای اختصاصی تأمین خواهد گردید. به عبارت دیگر دستگاه‌های وصول درآمدی دولت در سال ۱۳۷۴ حدود ۳۳ درصد از هزینه‌های خود را مستقیماً از طریق درآمدهای دولتی دریافتی تأمین خواهند کرد؟ معنی این سخن چیست؟ تداوم این فرآیند به چه معنی است؟ آیا معنی این نکته این نیست که به تدریج دستگاه‌های وصول درآمدی دولتی به جهتی حرکت می‌کنند که هزینه دریافت وجوه از مردم را مستقیماً از خود آنان دریافت کنند؟ آیا این فرآیند حرکتی از دیدگاه ساختار بودجه‌ای و یا از دیدگاه مدیریتی قابل توجیه است؟

به هر حال می‌توان تصور نمود که در این فرآیند، و در صورت تداوم ویژگی‌های فعلی ساختار بودجه‌ای کشور، در آینده وضعیتی پیش آید که طی آن هزینه ارائه خدمات بسیار اساسی دولت مانند دادگستری و امور قضایی، و حفظ نظم و امنیت نیز مستقیماً از استفاده کنندگان از این خدمات دریافت گردد. در چنین شرایطی می‌توان تصور نمود که آثار چنین ساختاری از بودجه برای نظم اجتماعی جامعه تا چه حد مصیبت‌بار و بحران‌زا خواهد بود.

در زمینه تعاریف و اصطلاحات و مشکلات مربوط به این حوزه در ساختار بودجه‌ای فعلی کشور می‌توان به مثالهای متعدد دیگری نیز اشاره کرد. به عنوان مثالهایی از این موارد می‌توان اشاره کرد که:

- تعریف روشنی از اصطلاحاتی مانند بودجه جاری و یا بودجه عمرانی در ساختار فعلی بودجه‌ای کشور وجود ندارد.

- محتوای عملیاتی برنامه‌های مختلف بودجه‌ای کشور به صورت روشن تعریف شده نیست. مثلاً می‌توان پرسید که آیا خدمات مراکز بهداشتی - درمانی شهری یا روستایی کشور باید در برنامه خدمات بهداشتی یا در برنامه خدمات درمانی طبقه‌بندی شود؟ از این نوع موارد در ساختار بودجه‌ای کشور نمونه‌های بسیار متعددی قابل ارائه است.

موارد اشاره شده در فوق باید این نکته را روشن ساخته باشد که متأسفانه ساختار بودجه‌ای موجود کشور فاقد واژه‌نامه سنجیده مالی - اقتصادی است. در این شرایط طبیعی است که با تغییر اشخاص در مراتب اداری تدوین بودجه و یا با تغییر سلیقه این افراد، طبقه‌بندیهای بودجه‌ای کشور به سادگی قابل تغییر است. بعلاوه مشخص است که محتوی و ماهیت در «دریافتی‌ها» یا در «پرداختی‌های» بودجه‌ای مشخص نیست، اطلاعات لازم برای تجزیه و تحلیل قابل اتکا از آثار مالی - اقتصادی بودجه در سطح جامعه به دست نمی‌آید، و خلاصه اینکه در هم ریختگی ساختار بودجه‌ای به صورت بنیانی و مفهومی بسیار قابل توجه می‌باشد.

نتیجه نهایی آنکه، این جنبه از مسائل بودجه‌ای کشور نیز نیازمند توجه و عنایت خاص، نیازمند سازماندهی مطالعات تفصیلی - عملی لازم، و نیازمند اصلاحات عمده براساس نتایج بررسیهای علمی ذی ربط می‌باشد.

خلاصه و جمع بندی مطالب

۱- بودجه و ساختار بودجه‌ای در هر کشور معمولاً در فرآیند ارتباط متقابل «اندیشه و عمل» شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر نیروهای سازنده ساختار بودجه‌ای را می‌توان از یکطرف در مجموعه‌ای از مبانی نظری و تفکری و از طرف دیگر در مجموعه‌ای از ضرورت‌های روزمره و مقطعی اداره جامعه ملاحظه کرد. مسئله این است که به علت تحولات پی‌درپی و متعدد در ساختار سیاسی - اجتماعی کشور طی دهه‌های گذشته، آنچه به عنوان نیروی شکل دهنده اصلی، ساختار بودجه کشور را فراهم آورده است «ضرورت‌های روزمره و مقطعی اداره جامعه» بوده است و لذا ساختار فعلی بودجه‌ای کشور در حد بسیار قابل توجهی از «مبانی نظری و فکری» دور افتاده است.

۲- فرآیند توسعه نوین، در جامعه ما به دلایل متعدد همگام و همپا با تحولات ذی‌ربط در جوامع پیشرفته صنعتی نبوده و نیست. لذا، ساختار بودجه‌ای ما، همانند ساختار بودجه‌ای در اکثر کشورهای در حال توسعه، آمیزه‌ای است از شیوه‌ها و اصول مدرن (عمدتاً در صورت) و شیوه‌ها و مبانی سنتی و قدیمی (عمدتاً در محتوی). به علاوه که این ساختار و آمیزه بیشتر مشکلات هر دو نظام سنتی و نوین را دارا گردیده تا آنکه مزایای این نظامها را به کار گیرد.

۳- نکات اساسی فوق باعث گردیده است که ساختار فعلی بودجه‌ای کشور دارای مشکلات اساسی باشد. بخشی از این مشکلات عبارتند از:

- ساختار بودجه‌ای کشور از دیدگاه نظری دچار مسائل اساسی است.
 - ساختار مورد بحث دارای بحران مشروعیت تاریخی است.
 - فرهنگ و واژه‌نامه سنجدیه مالی - اقتصادی بر این ساختار حاکم نیست.
 - بودجه کشور دارای خصلت نقدی و روزمره است و با تعهدات بودجه یکسال برای سالهای بعد برخورد نمی‌کند.
 - حسابهای مهمی مانند حساب سرمایه و استهلاکات در مجموعه نظام اطلاعاتی بودجه وجود ندارد.
 - اصل اساسی در تدوین بودجه عبارتست از «حفظ دستگاه» و لذا ملاحظات مربوط به مواردی مانند تحلیل هزینه - فایده، بازده، نحوه انجام وظیفه، ... در ساختار بودجه‌ای کشور جایگاه قابل توجهی ندارد.
 - بودجه موجود الزاماً به‌طور مداوم در حال افزایش و گسترش است.
 - حوزه مدیریت، نظارت و تصمیم‌گیری قوه مقننه از حوزه سیاستگذاری اجرایی و عملیات قوه مجریه در ساختار فعلی بودجه‌ای نه تنها به نحو روشنی جدا نگردیده است بلکه این حوزه‌ها در تغییر مداوم و همیشگی است.
 - بودجه فعلی کشور علی‌رغم تعادل ظاهری مالی مجموعه‌ای آن، دچار عدم تعادل‌های بسیار اساسی ساختاری در همه حوزه‌های دخالت دولت در اقتصاد و در جامعه می‌باشد.
 - حجم دخالت‌های دولت در تولید ملی از طریق بودجه عمومی بسیار قابل توجه است و لذا مشکلات ساختار بودجه‌ای کشور مستقیماً و بنحو وسیعی به جامعه تحمیل می‌گردد.
-

۴- اصلاح ساختار موجود بودجه‌ای کشور با توجه به آنچه که در متن این گزارش آمده است فعالیت‌هایی است که نیازمند برنامه‌ریزی تفصیلی و وسیع، و اجرای تدریجی و زمان‌بر می‌باشد. لذا برخوردهای مقطعی و روزمره توان حل و فصل مشکلات بودجه‌ای را ندارد. آنچه مورد نیاز است تخصیص زمان، تفکر و اندیشه کافی برای برنامه‌ریزی تفصیلی اجرایی در زمینه اصلاح ساختار تشکیلات اداری - مالی دولت است. نکات مطرح شده در این مجموعه از گزارش‌ها، رؤس مطالب و روش‌های برخورد با این مسأله مهم جامعه را برای انجام اقدامات آتی مطرح و ارائه نموده است.

پیوست:

خلاصه جداول دریافتیها و پرداختیهای
لایحه بودجه ۱۳۷۴ کشور
به تفکیک حوزه‌های اصلی وظائف دولت

بازنمائی بودجه عمومی دولت در لایحه سال ۱۳۷۴ (مبالغ به هزار ریال)

ردیف	عنوان	درصد پرداختها به کل بودجه	دریافتها	پرداختها	مازاد (کسری)	
					مقدار	درصد*
۱	بودجه عمومی	۳۶	۱۰,۷۴۳,۷۷۰,۷۷۷	۱۶,۱۰۴,۰۳۱,۹۵۳	(۵,۳۶۰,۲۶۱,۱۷۶)	۳۳
۲	بودجه برنامه	۲۹	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱	۱۳,۲۰۵,۴۹۷,۰۰۰	۱۲,۳۷۹,۹۵۰,۸۹۱	۹۴
۳	بودجه بازتوزیعی	۲۵	۸,۲۲۶,۸۸۵,۰۰۰	۱۱,۳۱۱,۹۸۵,۰۰۰	(۳,۰۸۵,۱۰۰,۰۰۰)	۲۷
۴	بودجه تصدیهای دولتی	۴	۱۵۲,۰۱۰,۲۸۵	۱,۶۸۴,۶۵۸,۵۰۰	(۱,۵۳۲,۶۴۸,۲۱۵)	۹۱
۵	بودجه خدمات خاص	—	—	۹,۰۰۰,۰۰۰	(۹,۰۰۰,۰۰۰)	۱۰۰
۶	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۶	۴۶۸,۱۵۱,۵۰۰	۲,۸۶۱,۰۹۳,۰۰۰	(۲,۳۹۲,۹۴۱,۵۰۰)	۸۳
	جمع کل	۱۰۰	۴۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳	۴۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳	—	۰

* درصد مازاد (کسری) نسبت به کل پرداختها در بودجه ذریع محاسبه شده است.

بازنمایی خلاصه دریافت‌های دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴ (مبالغ به هزار ریال)

ردیف	عنوان	عمومی	اختصاصی	جمع
۱	بودجه عمومی	۹,۳۳۴,۰۰۵,۳۲۴	۱,۴۰۹,۷۶۵,۴۵۳	۱۰,۷۴۳,۷۷۰,۷۷۷
۲	بودجه برنامه	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱	—	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱
۳	بودجه باز توزیعی	۵,۸۷۶,۰۸۵,۰۰۰	۲,۳۵۰,۸۰۰,۰۰۰	۸,۲۲۶,۸۸۵,۰۰۰
۴	بودجه تسدیهای دولتی	۱۵۲,۰۱۰,۲۸۵	—	۱۵۲,۰۱۰,۲۸۵
۵	بودجه خدمات خاص	—	—	—
۶	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۴۶۸,۱۵۱,۵۰۰	—	۴۶۸,۱۵۱,۵۰۰
	جمع	۲۱,۴۱۵,۷۰۰,۰۰۰	۳,۷۶۰,۵۶۵,۴۵۳	۲۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳

بازنمایی دریافتیهای دولت در بودجه عمومی

(مبالغ به هزار ریال)

شماره طبقه بندی	عنوان	دریافتیهای دولت	
		عمومی	اختصاصی
۱	مالیات بر شرکتهای	۲,۷۶۶,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۳۷۳,۷۳۷
۲	عوارض توسعه آب و برق	۱,۲۹۴,۰۰۰,۰۰۰	—
۳	خدمات درمانی	۱۹,۱۵۰,۰۰۰	۱,۲۷۳,۵۰۰,۰۰۰
۴	مالیات بر فروش فرآورده های نفتی	۱,۵۲۶,۹۹۱,۶۸۱	۱,۵۲۸,۵۲۰,۲۰۰
۵	مالیات بر درآمد و ثروت	۱,۱۴۶,۷۲۶,۰۰۰	—
۶	مالیات بر مصرف و فروش	۴۴۸,۰۰۰,۰۰۰	—
۷	بهای خدمات ثابتی	۱۸۱,۰۰۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰
۸	جرایم رانندگی و عوارض اتومبیل	۱۱۰,۰۰۰,۰۰۰	—
۹	ذخیره مالیاتی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	۶۵,۰۷۶,۰۰۰	—
۱۰	خدمات قضایی	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	—
۱۱	خدمات گذرنامه	۵۰,۰۰۰,۰۰۰	—
۱۲	تربیت بدنی	۵۱,۲۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰
	سایر	۱,۶۲۵,۸۶۱,۶۴۳	۱۱۴,۱۳۳,۱۹۶
	جمع	۹,۳۳۴,۰۰۵,۳۲۴	۱,۴۰۹,۷۶۵,۴۵۳
			۱۰,۷۴۳,۷۷۰,۷۷۷

(مبالغ به هزار ریال)

بازنمایی دریافتیهای دولت در بودجه برنامه

شماره طبقه بندی	عنوان	دریافتیهای دولت	
		عمومی	اختصاصی
۱	فروش نفت خام	۲۲,۴۵۸,۴۵۰,۰۰۰	—
۲	فروش نفت خام جهت واردات فرآورده های نفتی	۱,۴۳۷,۱۸۷,۵۰۰	—
۳	فروش نفت کوره و سایر فرآورده های نفتی	۱,۲۱۸,۰۰۰,۰۰۰	—
۴	درآمد آماده سازی زمین و پیش فروش اماکن عمومی و تجاری	۱۲۵,۲۵۷,۰۰۰	—
۵	فروش اموال و املاک تعلیمی	۵۱,۰۰۰,۰۰۰	—
۶	سایر	۲۹۵,۵۵۳,۳۹۱	—
	جمع	۲۵,۵۸۵,۴۴۷,۸۹۱	—

بازنمایی دریافتیهای دولت در بودجه بازتوزیعی

(مبالغ به هزار ریال)

شماره طبقه بندی	عنوان	دریافتیهای دولت	
		عمومی	اختصاصی
۱	سود بازرگانی	۲,۵۲۰,۰۰۰,۰۰۰	—
۲	سازمان تأمین اجتماعی	۲۰,۰۰۰,۰۰۰	۲,۳۳۴,۰۰۰,۰۰۰
۳	فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاهها و خدمات	۲,۳۳۲,۸۴۵,۰۰۰	—
۴	سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰	—
۵	حق الثبت سفارش کالا	۴۱۲,۰۰۰,۰۰۰	—
۶	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	۸۳,۸۷۵,۳۱۲	—
۷	سایر	۷,۳۶۴,۶۸۸	۱۶,۸۰۰,۰۰۰
	جمع	۵۸۷۶۰۸۵۰۰۰	۲۳۵۰۸۰۰۰۰۰

(مبالغ به هزار ریال)

بازنمایی خلاصه پرداختیهای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۴

پرداختهای دولت				عنوان	گروه
جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری ثابت	جاری		
۱۶,۱۰۴,۰۳۱,۹۵۳	۱,۴۰۹,۸۶۵,۴۵۳	۸۰۵,۴۸۹,۰۰۰	۱۳,۸۸۸,۶۷۷,۵۰۰	بودجه عمومی	۱
۱۳,۲۰۵,۴۹۷,۰۰۰	—	۱۳,۲۰۵,۴۹۷,۰۰۰	—	بودجه برنامه	۲
۱۱,۳۱۱,۹۸۵,۰۰۰	۲,۳۵۰,۷۰۰,۰۰۰	۳۴۱,۲۰۰,۰۰۰	۸,۶۲۰,۰۸۵,۰۰۰	بودجه بازتوزیعی	۳
۱,۶۸۴,۶۵۸,۵۰۰	—	۱۷۱,۶۸۴,۰۰۰	۱,۵۱۲,۹۷۴,۵۰۰	بودجه تصدیهای دولتی	۴
۹,۰۰۰,۰۰۰	—	—	۹,۰۰۰,۰۰۰	بودجه خدمات خاص	۵
۲,۸۶۱,۰۹۳,۰۰۰	—	۵۷,۲۳۰,۰۰۰	۲,۸۰۳,۸۶۳,۰۰۰	بودجه موازنه و حسابهای مالی	۶
۴۵,۱۷۶,۲۶۵,۴۵۳	۳,۷۶۰,۵۶۵,۴۵۳	۱۴,۵۸۱,۱۰۰,۰۰۰	۲۶,۸۳۴,۶۰۰,۰۰۰	جمع کل	

بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه عمومی

(مبالغ به هزار ریال)

گروه	عنوان	پرداختهای دولت		
		جاری	سرمایه گذاری	اختصاصی
۱	هدایت، هماهنگی عمومی و قانونگذاری	۲۴۷,۵۷۰,۰۰۰	۷۱,۵۰۰,۰۰۰	—
۲	دادگستری امور قضایی	۲۴۸,۹۵۰,۰۰۰	۴۲,۸۰۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰
۳	برنامه ریزی، بودجه، نظارت ارزیابی	۴۴,۴۲۶,۰۰۰	۹,۵۰۰,۰۰۰	—
۴	تبلیغات رادیو و تلویزیون	۲۶۰,۳۷۰,۰۰۰	۲۸,۵۰۰,۰۰۰	۳۲,۰۰۰,۰۰۰
۵	محیط زیست	۵۴,۶۷۱,۵۰۰	—	—
۶	اطلاعات و امنیت	۱۸۵,۲۳۶,۰۰۰	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	—
۷	مدیریت امور آزیمهای اجتماعی و حفظ نظم	۹۹۷,۷۳۶,۲۸۹	۱۰۶,۵۰۰,۰۰۰	—
۸	مدیریت امور خارجی و روابط بین المللی	۲۱۱,۴۰۰,۰۰۰	۴۱,۰۰۰,۰۰۰	—
۹	مدیریت امور دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۴,۱۴۲,۰۰۰,۰۰۰	۱۲۳,۲۲۴,۰۰۰	—
۱۰	مدیریت امور تشخیص و وصول درآمدهای دولت	۷۳,۷۶۰,۰۰۰	۱۲,۰۰۰,۰۰۰	۳۵,۵۴۵,۴۵۳
۱۱	مدیریت امور خزانه اداری	۲۴,۱۱۰,۰۰۰	—	—
۱۲	مدیریت امور آموزش و فرهنگ	۵,۰۲۲,۴۳۵,۵۰۰	۳۹,۵۰۰,۰۰۰	۶۵,۷۵۰,۰۰۰
۱۳	مدیریت امور بهداشت، درمان و تغذیه	۹۱۹,۵۷۷,۰۰۰	—	۱,۲۷۶,۰۴۰,۰۰۰
۱۴	مدیریت امور انرژی	۹,۶۵۴,۰۰۰	۷۰۰,۰۰۰	—
۱۵	مدیریت امور کشاورزی و دامپروری	۳۵۱,۸۹۳,۰۰۰	۱۰۶,۱۶۹,۰۰۰	—
۱۶	مدیریت امور صنایع و معادن	۴۸,۸۲۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰	—
۱۷	مدیریت امور ارتباطات و مخابرات	۱۲۴,۸۳۰,۸۰۰	۱۵۲,۳۲۷,۰۰۰	—
۱۸	مدیریت امور بازرگانی و گمرکات	۶۹,۹۶۲,۸۰۰	۸,۷۶۹,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰
۱۹	مدیریت امور کار رفاح اجتماعی	۱۲۹,۲۵۷,۰۰۰	۱,۵۰۰,۰۰۰	۲۰۰,۰۰۰
۲۰	متفرقه	۷۲۱,۹۱۷,۶۱۱	۴۹,۰۰۰,۰۰۰	—
	جمع	۱۳,۸۸۸,۶۷۷,۵۰۰	۸۰۵,۴۸۹,۰۰۰	۱,۴۰۹,۸۶۵,۴۵۳
				۱۶,۱۰۴,۰۳۱,۹۵۳

بازنمایی پرداختیهای دولت در بودجه برنامه

(مبالغ به هزار ریال)

گروه	عنوان	پرداختیهای دولت		
		جاری	سرمایه گذاری	اختصاصی
۱	برنامه ریزی، بودجه، نظارت و ارزیابی	—	۶۰,۳۲۰,۰۰۰	۶۰,۳۲۰,۰۰۰
۲	تبلیغات و رادیو تلویزیون	—	۱۵۱,۲۸۷,۰۰۰	۱۵۱,۲۸۷,۰۰۰
۳	محیط زیست	—	۱۹۴,۳۸۶,۲۵۰	۱۹۴,۳۸۶,۲۵۰
۴	امور آرایه‌های اجتماعی و حفظ نظم	—	۱,۰۱۶,۹۲۲,۳۵۰	۱,۰۱۶,۹۲۲,۳۵۰
۵	امور آموزش و فرهنگ	—	۱,۵۱۵,۵۶۶,۰۰۰	۱,۵۱۵,۵۶۶,۰۰۰
۶	امور بهداشت، درمان و تغذیه	—	۵۳۹,۷۰۱,۰۰۰	۵۳۹,۷۰۱,۰۰۰
۷	امور انرژی	—	۵,۰۱۵,۸۷۴,۸۰۰	۵,۰۱۵,۸۷۴,۸۰۰
۸	امور کشاورزی و دامپروری	—	۱,۸۲۴,۴۷۸,۲۵۰	۱,۸۲۴,۴۷۸,۲۵۰
۹	امور صنایع و معادن	—	۳۸۵,۷۶۶,۰۰۰	۳۸۵,۷۶۶,۰۰۰
۱۰	امور ارتباطات و مخابرات	—	۱,۶۸۸,۰۳۱,۲۵۰	۱,۶۸۸,۰۳۱,۲۵۰
۱۱	امور بازرگانی و گمرکات	—	۹۴,۰۷۰,۲۰۰	۹۴,۰۷۰,۲۰۰
۱۲	امور کار و رفاه اجتماعی	—	۲۶۸,۷۳۰,۰۰۰	۲۶۸,۷۳۰,۰۰۰
۱۳	متفرقه	—	۴۵۰,۳۶۳,۹۰۰	۴۵۰,۳۶۳,۹۰۰
۱۴	جمع	—	۱۳,۲۰۵,۴۹۷,۰۰۰	۱۳,۲۰۵,۴۹۷,۰۰۰

بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه باز توزیعی (مبالغ به هزار ریال)

پرداختهای دولت				عنوان	گروه
جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری	جاری		
۱,۱۷۰,۴۷۰,۰۰۰	—	—	۱,۱۷۰,۴۷۰,۰۰۰	بیمه‌های درمانی	۲
۵۳۵,۰۰۰,۰۰۰	—	—	۵۳۵,۰۰۰,۰۰۰	مهاجرین جنگ تحمیلی و امور آزادگان و شهدا	۳
۵,۴۹۰,۱۰۰,۰۰۰	—	—	۵,۴۹۰,۱۰۰,۰۰۰	سوبسید کالاهای اساسی و نهاده‌ها	۴
۴۶۷,۷۱۰,۰۰۰	۱۶,۷۰۰,۰۰۰	—	۴۵۱,۰۱۰,۰۰۰	کمک به گروه‌های اجتماعی خاص	۵
۳۴۵,۱۵۰,۰۰۰	—	۳۴۱,۲۰۰,۰۰۰	۱۲,۹۵۰,۰۰۰	متفرقه	۶
۱۱,۳۱۱,۹۸۵,۰۰۰	۲,۳۵۰,۷۰۰,۰۰۰	۳۴۱,۲۰۰,۰۰۰	۸,۶۲۰,۰۸۵,۰۰۰	جمع	

بازنمایی پرداختیهای دولت در بودجه تصدیهای دولتی (مبالغ به هزار ریال)

پرداختیهای دولت			عنوان	گروه
جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری		
۱,۵۰۶,۹۷۴,۵۰۰	—	—	کمک به شرکتهای دولتی	۱
۱۷۷,۶۸۴,۰۰۰	—	۱۷۱,۶۸۴,۰۰۰	سایر هزینه های شرکتهای دولتی	۲
۱,۶۸۴,۶۵۸,۵۰۰	—	۱۷۱,۶۸۴,۰۰۰	جمع	

(مبالغ به هزار ریال)

بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه خدمات خاص

پرداختهای دولت				عنوان	گروه
جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری	جاری		
۹,۰۰۰,۰۰۰	—	—	۹,۰۰۰,۰۰۰	کمک به مؤسسات عام المنفعه	۱
۹,۰۰۰,۰۰۰	—	—	۹,۰۰۰,۰۰۰	جمع	-

بازنمایی پرداختهای دولت در بودجه موازنه و حسابهای مالی (مبالغ به هزار ریال)

پرداختهای دولت				عنوان	گروه
جمع	اختصاصی	سرمایه گذاری	جاری		
۶,۶۳۰,۰۰۰	—	—	۶,۶۳۰,۰۰۰	پرداخت کار مزد و سود تضمین شده	۱
۲,۸۵۴,۴۶۳,۰۰۰	—	۵۷,۲۳۰,۰۰۰	۲,۷۹۷,۲۳۳,۰۰۰	بازپرداخت اصل وامها و دیون	۲
۲,۸۶۱,۰۹۳,۰۰۰	—	۵۷,۲۳۰,۰۰۰	۲,۸۰۳,۸۶۳,۰۰۰	جمع	