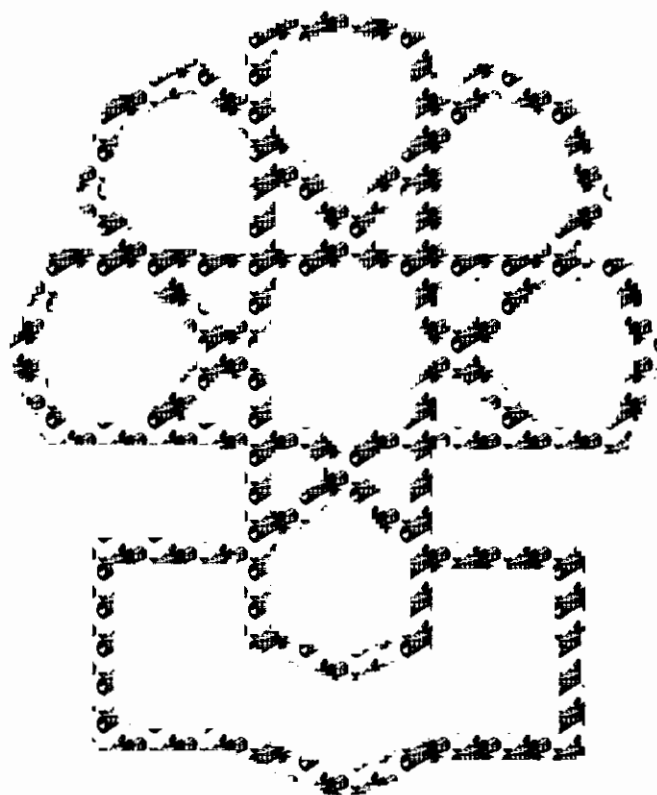




ارزیابی بودجه‌های عمومی دولت

در برنامه‌های اول و دوم

از نگاه استراتژی این دو برنامه



معاونت پژوهشی
اردیبهشت ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کدگزارش: ۱۶۰۴۳۳۵

بسمه تعالی

ارزیابی بودجه‌های عمومی دولت در برنامه‌های اول و دوم
از نگاه استراتژی این دو برنامه

کد گزارش: ۱۶۰۴۳۳۵

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۳	۱- مقدمه
۳	۲- تحلیل مالی عمومی در ایران
۵	۳- سابقه تاریخی تهیه بودجه در ایران
۶	۴- رابطه بودجه و برنامه
۱۰	۵- چگونگی ارتباط برنامه و بودجه در ایران
۱۲	۶- اعمال سیاست‌های اقتصادی از طریق بودجه
۱۴	۷- تحلیل روند مالی عمومی در دهه اخیر
۱۵	۸- بررسی روند متغیرهای کلان بودجه در دوره ۱۳۶۸ - ۱۳۷۵
۲۴	۹- تحلیل وضع مالی دولت و بودجه در برنامه اول در قالب برخی نسبت‌ها و مقایسه آن با قانون
	۱۰- تحلیل وضع مالی دولت و بودجه در سه سال برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۵)
۲۶	در قالب برخی شاخص‌ها
	۱۱- مقایسه رشد اعتبارات جاری و عمرانی امور طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۷۷ با اهداف کمی برنامه دوم
۲۸	۱۲- ناهماهنگی بودجه با قانون برنامه دوم
۳۰	منابع و مأخذ
۴۱	

- * هر گاه درآمدهای عمومی و اختصاصی در یک دوره، توان تأمین مخارج دولتی را نداشته باشد دولت به استفاده از منابع بانک مرکزی روی آورده و از دیگر شیوه‌های تأمین کسری، از جمله انتشار اوراق قرضه، سود نجسته است.
- * درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت، منبع اصلی تأمین درآمدهای عمومی و اختصاصی دولت است و درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت به آن وابسته هستند.
- * در طی دوره، درآمدهای عمومی دولت به قیمت ثابت تحلیل رفته و روند بلندمدت آن روبه کاهش است.
- * سیاست‌های اتخاذ شده در دوره برنامه اول تا اندازه‌ای باعث تقویت مالی دولت گردید، اما با توقف روند اصلاحات؛ به رغم رشد درآمدهای نفتی، رشد درآمدهای عمومی دولت به قیمت ثابت متوقف گردید.
- * یکی از دستاوردهای عملکرد بودجه ظرف سال‌های گذشته را می‌توان حذف کسری بودجه از بودجه عمومی کشور دانست که به طور مستمر در طی زمان تداوم یافته، اما کسری حساب ذخیره تعهدات و بودجه شرکت‌های دولتی به نظام بانکی تأثیر نامطلوبی بر رشد نقدینگی داشته است.
- * نظام مالیاتی کشور نقش محدودی در هدایت نظام اقتصادی ایفا می‌کند و قادر به تأمین منابع مالی دولت نیست. علاوه بر این، نظام مالیاتی نمی‌تواند نقش تعدیل‌کننده توزیع درآمد را به خوبی ایفا نماید.
- * در طول سالیان مورد بررسی، از مجموع مخارج عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی، معمولاً بیش از ۵۰ درصد به توسعه زیربناهای فیزیکی و حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد به توسعه فعالیت‌های تولیدی اختصاص یافته است. سهم فعالیت‌هایی که به توسعه انسانی مربوط است، در بودجه عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی معمولاً در حدود ۱۰ تا ۲۰ درصد در نوسان بوده است.
- * بخش قابل توجهی از بودجه جاری دولت در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی به ویژه در طول برنامه اول، برای اموری که به توسعه انسانی مربوط می‌گردد، هزینه شده است.
- * در طول سالیان گذشته، همیشه مخارج مصرفی دولت بیشتر از مخارج سرمایه‌ای بوده است. به علاوه، در اثر رشد مخارج جاری به تدریج توان دولت برای انجام فعالیت‌های عمرانی کاهش یافته است.

بودجه و مالیه عمومی از طرق مختلفی بر فعالیت‌های اقتصادی تأثیر گذاشته و از این جهت، در ارتباط نزدیک با اهداف اقتصادی کشور است. از اهم این اهداف می‌توان به رشد، ثبات اقتصادی و توزیع عادلانه درآمد و ثروت اشاره نمود.

جهت دستیابی به رشد اقتصادی، می‌باید منابع محدود موجود، به طرف مصارفی که بیشترین کمک به رشد اقتصادی می‌نماید، سوق داده شود. نقش دولت در این زمینه، انجام سرمایه‌گذاری‌های لازم در خدمات و ایجاد تسهیلات محرک رشد اقتصادی همراه با برنامه‌ریزی، تأمین منابع مالی و اعمال نظارت‌های ضروری است.

ایجاد ثبات اقتصادی به معنای جلوگیری از نوسانات شدید سالانه در درآمد ملی و سطح فعالیت‌های اقتصادی است. از مشخصه‌های عمده ثبات اقتصادی، تثبیت و عدم تغییر شدید نرخ بیکاری، سطح عمومی قیمت‌ها و توازن پرداخت‌هاست. نقش دولت در ایجاد این ثبات، زمینه‌هایی چون تعدیل مبادلات مالی، کنترل دقیق ذخایر ارز خارجی و تسهیلات اعتباری را در بر می‌گیرد. بدون شک، ایجاد فضای مطمئن و قابل پیش‌بینی، زمینه ساز اعتماد عمومی به انجام و گسترش فعالیت‌های اقتصادی و به ویژه سرمایه‌گذاری است.

نقش دولت در تحقق هدف کاهش نابرابری‌های درآمد و ثروت یا حداقل جلوگیری از افزایش این نابرابری نیز شامل مواردی چون افزایش هزینه‌های رفاهی و سوبسیدهای مصرفی از یک طرف و برقراری نظام عادلانه مالیاتی براساس قدرت پرداخت از سوی دیگر است.

نکته قابل توجه، ایجاد هماهنگی و دادن وزن متناسب به هر هدف در مجموعه کلی اهداف است. تأکید بیش از حد بر یکی از این هدف‌ها در مقایسه با سایر اهداف یا تغییر وزن و اهمیت نسبی بخش‌ها، مشکلاتی را ایجاد می‌کند که دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی را ناپایدارتر و مسیر آن را پیچیده‌تر می‌کند.

۲- تحلیل مالیه عمومی در ایران

در ایران، تحول مالیه عمومی، بازتابی از زمینه‌های هماهنگ اقتصادی و اجتماعی به نظر نمی‌رسد. نابسامانی‌های مالی و کسری‌های روبه‌گسترش دخل و خرج دولت در اواخر دوره قاجاریه، که استقراض‌های خارجی و واگذاری امتیازهای بهره‌برداری بخشی از امکانات

کشور به بیگانگان را به دنبال آورده بود، سبب شد که اصلاح مالیه به عنوان یک خواست ملی در زمره اهداف اصلی انقلاب مشروطیت جای گیرد. با استقرار نظام مشروطه، تلاش‌های متعددی برای سازماندهی مالیه عمومی آغاز شد، اما آشفتگی‌های سیاسی و اجتماعی، حاصل این تلاش‌ها را به اقتباس قواعد و صورت‌های بودجه‌ای معمول در غرب (و بی‌توجه به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران) محدود کرد. بیگانگی این قواعد و صورت‌های اقتباس شده با ملاحظات حاکم بر محیط اجتماعی و اقتصادی ایران به گسیختگی بیشتر امور مالیه عمومی انجامید و واگذاری مسئولیت ادامه کار به کارگزاران خارجی، به تخریب سازمان مالیه و قطع پیوندهای آن با ساختار تولیدی کشور، کشیده شد. اهمیت گرفتن نقش درآمدهای نفتی در بودجه و تضعیف تفاهم فرهنگی میان دولت و جامعه دو پیامد عمده و در واقع، وجوه دوگانه‌ای از نتیجه مذکور بود. وابستگی بالای منابع دولت به درآمدهای ارزی نفتی در نیم قرن اخیر - که گاه به بیش از ۸۵ درصد نیز رسیده است - اداره امور مالی و اقتدار مدیریت کشور را تحت تأثیر شدید سیاست‌های جهانی بازار نفت درآورده که در بررسی تحولات سیاسی و اقتصادی در زمره متغیرهای برون‌زا قرار می‌گیرد.

گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران به عنوان محدوده سیاست‌گذاری حاکمیت و تنظیم ساختار مالیه عمومی کشور، تابعی از عوامل درونی (ناسازگاری‌های نهادهای اجتماعی با فرایند بودجه‌ریزی، تکیه بر درآمدهای نفتی و...) و برونی (نظیر سلطه طلبی خارجی‌ان) است. آشنایی با نظریه‌های مالیه عمومی و نظام‌های بودجه‌ریزی جدید در ایران و کوشش برای بهره‌مندی از آنها به دوره مشروطیت باز می‌گردد. پیش از آن، برآوردهای دخل و خرج حکومت با شیوه‌ای معین و منطبق با صورت‌بندی‌های جغرافیایی و سیاسی زمان انجام می‌گرفت که با تغییرات ناچیزی تا انقراض سلطنت شاهان قاجار ادامه داشت. نخستین سند بودجه‌ای که با الهام از اصول و قواعد مالیه عمومی معتبر در کشورهای غربی تهیه شد، برای سال ۱۲۸۹ شمسی بود. اما بررسی دقیق ویژگی‌های بودجه‌های مصوب و کثرت لوایح و قوانین مالی در دوره‌های مختلف قانون‌گذاری یا تفاوت‌های آشکار عملکردهای مالی با پیش‌بینی‌های قانونی و سرانجام، ناتوانی دولت‌ها در تهیه لوایح تفریح بودجه‌های مصوب نشان از مشکلات دیگری دارد. در عین حال، از آن زمان تاکنون و فارغ از تنگناها یا فراوانی‌های منابع عمومی، نسبت مالی حجم عملیات دولت در بودجه‌های سالانه به تولید ناخالص داخلی روبه گسترش (با آهنگ فزاینده) بوده است. آثار و ویژگی‌های این دو بعد متفاوت، یعنی دشواری‌های دولت در تهیه و اجرای بودجه‌های سالانه از یک سو و حضور و مباشرت روزافزون دولت در جریان‌های اجتماعی و تولیدی از سوی دیگر، اهمیت نظام

بودجه ریزی در ایران را بیشتر می‌کند.

۳- سابقه تاریخی تهیه بودجه در ایران

تهیه و تنظیم بودجه با پیدایش دولت‌ها مقارن بوده است. از این رو، در ایران سابقه طولانی برای شکل اولیه آن وجود دارد.

ایرانیان در کشورداری و ترتیب دفترهای دیوانی و گرفتن باج و خراج و عوارض گمرکی و اجرای اصول مالی تبحر داشته‌اند. بسیاری از ملت‌ها، ترتیب کارهای دیوانی را از ایرانیان فرا گرفته‌اند. لیکن در تاریخ مالیه و اقتصاد کهن ایران به درستی پژوهش نشده است.

سیستم بودجه‌ریزی در ایران، مانند اغلب کشورها باتشکیل مجلس مؤسسان و تدوین قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی شکل یافت. تا جنگ جهانی دوم، به علت نقش بسیار محدود دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، «بودجه» بیشتر به مفهوم «بودجه جاری» به کار می‌رفت و معنا می‌یافت، لیکن با اتمام جنگ و بروز مشکلات آن و هم‌زمان با شکل‌گیری تئوری‌های رشد و توسعه اقتصادی، برنامه‌ریزی میان مدت عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) اهمیت پیدا کرد و از این رو، بودجه دارای جایگاه ویژه شد.

تا سال ۱۳۴۰، بودجه (جاری) به روش سنتی تنظیم می‌گردید. در این سیستم درآمدها بر هزینه‌ها کاملاً برتری داشت. وزارت دارایی، ابتدا درآمدهای عمومی دولت در سال مورد بحث را پیش‌بینی می‌کرد و سپس اعتبارات با توجه به درآمدها بین مؤسسات تخصیص می‌یافت و هر مؤسسه موظف بود اعتبار تخصیص داده شده را بین دستگاه‌های خود تقسیم نماید. کنترل مالی بودجه، توسط وزارت دارایی و با توجه به سطح اعتبارات و هزینه‌ها، انجام شده و پس از آن، گزارش کامل از اجرای بودجه تحت عنوان «لایحه بودجه» تقدیم مجلس می‌شد.

در سال ۱۲۸۹، برای اولین بار در ایران، بودجه‌ای از طرف دولت با رعایت اصول بودجه نویسی تهیه و به مجلس دوم تقدیم گردید. ولی به علت نابسامانی اوضاع و پاره‌ای مشکلات دیگر، به تصویب نرسید و در طی دوره ۱۲۸۹-۱۲۹۹، بودجه به صورت موردی به تصویب می‌رسید. از سال ۱۳۰۰ تا ۱۳۰۲، قانون بودجه، شامل احکام، جداول و اعتبارات تنظیم و به تصویب رسیده است. قوانین بودجه ۱۳۰۳-۱۳۰۶، پس از تصویب چند فقره قانون بودجه یک یا چند دوازدهم به تصویب می‌رسید و طی دوره ۱۳۰۷-۱۳۲۰ لوایح بودجه کل کشور (شامل درآمدها و هزینه‌ها) و لوایح متمم آن، تقریباً هم‌زمان و به طور منظم به مجلس تقدیم

می شد ولی به علت شرایط خاص کشور، به جز لایحه سال ۱۳۲۸، بقیه به تصویب قوه مقننه نرسیده و روند قبلی را طی نموده است.

باتثبات اوضاع در سال ۱۳۴۲، مجوز قانونی بودجه‌های سالانه از مجلس شورای ملی (وقت) تحصیل شد. پس از آن نیز لایحه بودجه از طرف دولت به مجلس ارائه و پس از بررسی به تصویب می‌رسد.

۴- رابطه بودجه و برنامه

اگر برنامه‌ریزی را، «تلاش و تدبیر آگاهانه برای دسترسی به اهداف معین» تعریف کنیم، برنامه‌ریزی توسعه، حصول مقوله و وضعیت «توسعه» را در جمیع جهات آن (اعم از اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی) در برمی‌گیرد و زمینه‌ها و حیطه‌هایی را شامل می‌شود که یکی از مهم‌ترین آنها، بودجه‌ریزی و نظام مالی دولت است.

بودجه کشور به لحاظ منطقی چیزی جز برنامه کوتاه مدت نیست. بیلانی که تفصیل مخارج و منابع تأمین مالی دولت را برای یک سال مالی در نظر گرفته و قصد دارد امور جامعه را از نقطه موجود، یا نقطه و وضعیت حال، به وضعیت آتی آن برساند. بودجه به‌عنوان برنامه اجرائی، باید با دقت کامل منابع را به مصارف گوناگون تخصیص دهد و لذا باید هماهنگی لازم و ارگانیک میان بودجه‌های سنواتی و برنامه محیط، وجود داشته باشد. این ارتباط، از آنجا حائز اهمیت است که گرچه تخصیص منابع عملاً در قالب بودجه تحقق می‌یابد؛ یعنی پروژه در قالب بودجه به نظام برنامه‌ریزی معرفی می‌گردد، ولی اجرای آن در قسمتی از مدت برنامه یا تمامی آن و در مواردی در قسمت‌هایی از دو برنامه به طور عملی صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر هر فعالیت بودجه‌ای خود یک فعالیت برنامه‌ای نیز هست، بنابراین بودجه نه تنها نمی‌تواند فارغ از برنامه تهیه و اجرا شود، بلکه الزاماً باید در چارچوب برنامه پیش‌بینی، تهیه و اجرا گردد. تهیه بخشنامه بودجه که حاوی اهداف، خط مشی‌ها و سیاست‌های عمده دولت طی یک سال مورد نظر است، دقیقاً با این فلسفه و بینش مفهوم می‌یابد.

بدیهی است که در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تعیین هدف، خط مشی و سیاست برای مدتی به کوتاهی یک سال چندان معنی دار نیست، مگر زمانی که ماهیت فعالیت و تکنولوژی موجود، دسترسی به هدفی را در این مدت کوتاه امکان‌پذیر نماید. بررسی‌های این گزارش نشان می‌دهد که سازگاری و هماهنگی لازم بین برنامه و بودجه از لحاظ ترکیب، حجم و... در ایران وجود نداشته و لذا کفایت بودجه و برنامه زیر سؤال است.

نظام بودجه ریزی ایران، به عنوان چهره مالی مدیریت عمومی کشور ناهنجار است و از قواعد علمی پیروی نمی‌کند و به همین دلیل، تنظیم بودجه‌های سالانه با دشواری‌ها و مسائل متعددی روبه‌روست. از دیدگاه اجتماعی، حضور دولت در متن فعالیت‌های جاری زندگی روزمره مردم، پیچیدگی و کثرت مقررات و قوانین و گهگاه کارگزاری‌های سازمان‌های اداری، بروز فشارهای تورمی در اقتصاد و پیامدهای ناخواسته آن در چگونگی توزیع درآمدها و معیشت افراد و سرانجام، تغییرات پیاپی سیاست‌های اتخاذ شده یا ناکامی سیاست‌های مزبور در نیل به اهداف عمومی، نشانه‌هایی از نابسامانی مدیریت مالی کشور است. نشانه‌های یاد شده، داوری‌هایی را درباره کارایی یا مقایسه هزینه - فایده بخش عمومی برانگیخته و به الگوی رفتاری مردم با دولت شکل می‌بخشد.

از دیدگاه حاکمیت سیاسی کشور نیز فرایند تهیه و اجرای بودجه با تنگناهای روزافزون مواجه است. گستردگی انتظارات عمومی نسبت به منابع قابل دسترسی، سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت را در عمل ناممکن می‌کند و بازنگری‌های مکرر در برنامه‌های اجرایی اتلاف بخشی از منابع موجود را جایگزین هدف هزینه‌های بهینه می‌سازد. پیوند بودجه‌های سالانه با برنامه‌های عمرانی میان مدت بر امتداد زمانی این نارسایی‌ها می‌افزاید و سبب تسری آثار سوء عملکردهای سالانه به دوره‌های بلندمدت می‌شود.

استمرار مسائل بودجه‌ای کشور در چند دهه گذشته و کم اثری رهیافت‌های حاکمیت سیاسی و انسجام ملی برای حل آنها ضرورت نگرش ژرف‌تری را به تحلیل مبانی مالیه عمومی در ایران و دستیابی به الگویی در جهت تألیف سازوکارهای مؤثر بر منابع و مصارف عمومی گوشزد می‌کند. چنین الگویی با عنایت به شواهد اخیر ایران، می‌باید بر بنیان ملاحظاتی در سه زمینه مختلف استوار باشد، هر چند که تفکیک و بازشناسی این سه از یکدیگر، مشکل و گاهی ناممکن به نظر می‌آید.

نخستین زمینه، موضوع ملاحظات اجتماعی و تلقی‌های مردمی از دخل و خرج عمومی و دولت است. مردم یا تأمین کنندگان منابع عمومی در هر جامعه با تکیه بر گذشته تاریخی، ویژگی‌های فرهنگی، معیارهای ارزشی و مناسبات اجتماعی خود دارای تصویری از دولت و حکومت آرمانی هستند که به کمک آن، نسبت به پذیرش حکومت‌های موجود داوری می‌کنند و در برابر حرکت‌های آن واکنش نشان می‌دهند. طبیعی است که تعدد و طیف ظهور واکنش‌های متأثر از این جریان ذهنی و دخالت‌ها و افزایش سهم دولت در منابع و مصارف جامعه را نمی‌توان دستاورد گرایش‌های ذهنی مردمی و مرادف با بسط پذیرش اجتماعی دولت انگاشت.

زمینه دوم، متضمن تحلیل ماهوی حکومت و دولت از دیدگاه مالیه عمومی است. وظیفه اصلی دولت، گردآوری منابع و تخصیص آن به هدف‌ها و نیازهای اجتماعی است. اما اجرای این وظیفه مستلزم شناخت ویژگی‌هایی است که در این تعریف کلی نادیده می‌ماند.

زمینه سوم، موضوع ملاحظات اقتصادی است. شاید بتوان دامنه نیازهای اجتماعی را به ملاحظات اقتصادی نیز کشاند، اما از آنجا که برخی از الزامات اقتصادی بودجه، دارای پشتوانه نظری بوده و از ضرورت‌های تداوم حیات جمعی انگاشته می‌شود، مستلزم بحث جداگانه‌ای است. ملاحظات اقتصادی بودجه به دخالت دولت در تخصیص منابع، برقراری و حفظ ثبات و باز توزیع درآمدها محدود می‌شود. در این میان، نظریه‌های مربوط به نقش تخصیص دولت به گذشته‌ای دورتر باز می‌گردد. مبانی نظریات مربوط به چگونگی تخصیص منابع بر پایه نارسایی‌های کارکرد بازار برای تأمین برخی از نیازهای اجتماعی در شرایط رقابت کامل، استوار است؛ چه این نارسایی‌ها به تعبیر آدام اسمیت ناشی از ضعف با فقدان انگیزه جلب سود برای بخش خصوصی باشد یا به ضرورت جلوگیری از ظهور انحصارهای تولیدی - خدماتی. بررسی نقش تخصیصی دولت در شاخه اقتصاد خرد، تمامی کالاها و خدمات جامعه را با تعریف‌های جدیدی به خصوصی، نیمه خصوصی و عمومی تقسیم می‌کند و ضمن بر شماری ویژگی‌های هر یک، در پی ارائه مرزهای مشخص برای وظایف و عملیات دولت بر می‌آید. اما مأموریت برقراری ثبات یا حفظ حالت اشتغال و سطح قیمت‌ها در تعادل اقتصادی؛ که در شاخه اقتصاد کلان تحلیل می‌شود، از دهه سوم قرن حاضر مورد توجه قرار گرفته است. اقدام دولت‌ها جهت ایفای این وظیفه، که به‌عنوان سیاست مالی شناخته می‌شود، با مسئولیت‌ها و اختیارات وسیعی برای کنترل جریان‌های سرمایه‌گذاری، تولید و مصرف جامعه همراه است. سرانجام، مأموریت باز توزیع درآمدها برخلاف مسائل مربوط به تخصیص منابع و حفظ ثبات فاقد مبانی نظری اقتصادی است و آنچه از مسائل توزیعی در اقتصاد مطرح می‌شود، بیشتر ناظر به سهم عوامل یا چگونگی توزیع منابع بین عوامل تولید است. ضرورت دخالت دولت‌ها در باز توزیع درآمدها بازتاب مصلحت‌اندیشی‌های اجتماعی و عوارض جنگ‌های جهانی است که با پیدایش نظام‌های سوسیالیستی اهمیت فزاینده‌ای به خود گرفت و اکنون بخش بزرگی از تلاش دولت‌ها و منابع عمومی را متوجه تأمین معیشت گروه‌های از کار افتاده و کم درآمد کرده است.

پیدایش مالیه عمومی و قوام تدریجی نظام‌های بودجه ریزی در جهان، حاصل سازوکار هماهنگ ملاحظات یاد شده در زمینه‌های سه گانه فوق است. فعالیت‌های مالی متناسب با وظایف دولت در جامعه، موضوع مالیه عمومی قرار گرفت و بودجه ریزی به‌عنوان فن

مدیریت برآورد و انجام دخل و خرج و ثبت رویدادهای مربوطه در آمد. از این روی، اصول و ضوابط حاکم بر سازماندهی، تهیه، تصویب و اجرای بودجه را می‌توان به مثابه سازوکار یک ابزار تکنولوژیک در نظر گرفت که با استفاده از آن، بتوان حدود خدمات و ابعاد مالی دولت را در ساختار سیاسی معین کرد از همین جا، اهمیت بودجه و نقش آن معین می‌شود.

حدود نیم قرن است که در تعریف بودجه، «سند دخل و خرج دولت» جای خود را به «ابزار سیاست‌گذاری‌های مالی برای هدف‌های بخش عمومی» داده است. پیش از آن، دامنه دخل و خرج دولت بر همگان مفهوم و تا حدودی قابل تخمین و ارزشیابی می‌نمود. حکومت به‌عنوان نهاد معتبر و ضروری اجتماعی، مأمور به دفاع و برقراری امنیت (قضائی و غیر آن)، نظم بخشی و کارگزاری‌های ویژه‌ای برای عموم بود و تأمین منابع مالی برای انجام این مأموریت، منشأ حق وصول مالیات از افراد جامعه شناخته می‌شد.

تبدیل بودجه به ابزار سیاست‌گذاری مالی در دهه‌های سوم و چهارم قرن حاضر، حرکت ناگهانی، اما نه دور از انتظار بود. دو جنگ پیاپی جهانی و آشفتگی‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از آنها در کشورهای صنعتی، اعتماد به برقراری نظم بلامنازع طبیعی و توان ذاتی سرمایه‌داری برای دستیابی به اهداف رفاهی را زیر سؤال برد. تا آن زمان، حوزه‌های عمل دولت و جامعه از یکدیگر جدا و تعریف شده بود و در پر تو تفوق مطلق تمایزات اقتصادی، جلوگیری از گسترش بخش عمومی و منع دخالت در ساز و کار بازار ضامن تحقق خوشبختی توده‌های مردم و تداوم رشد و توسعه اقتصادی انگاشته می‌شد. اما پیامدهای اجتناب‌ناپذیر جنگ، تعادل اقتصادی مورد ادعای نظم مزبور را بر هم زد و درگیر و دار مبارزه با بحران و چاره‌جویی برای بازگشت به تعادل، غلبه نصیب رهیافتی شد که با طرح آثار سیاست‌های مالی، حل مسائل در پیش‌روی را در حوزه صلاحیت و مأموریت دولت می‌نهاد. هر چند سیاست‌گذاری‌های مالی در عمل به معنی گسترش مرزهای معین حاکمیت و مرادف با ترفیع جایگاه دولت در میان نهادهای جامعه بود، در مفهوم می‌توانست به بسط و تعمیم حوزه وظایف قدیم نیز تعبیر شود؛ زیرا در اندیشه عمومی و عامه از ارزش‌های اقتصادی، فقدان رشد و ثبات یا رکود تولید، نوسان شدید قیمت‌ها و ازدیاد توده‌های فقیر و بیکار در جامعه، زمینه ساز اخلال در نظم و امنیت تلقی می‌شود. در هر حال، کاربرد سیاست‌های مالی برای رهبری امور اقتصادی و سازمان‌دهی پریشانی‌های موجود، پویایی فعالیت‌های اجتماعی را به حوزه ثابت وظایف دولت کشاند و این تغییر ساختار در رابطه متقابل مردم و حکومت، بودجه ریزی را به ابزار تنظیم معادله مالی عمومی مبدل ساخت.

ابزار بودجه‌ای با تکنولوژی ویژه‌ای که به پشتوانه نظری اقتصاد کلان (دیدگاه انقلاب

کینزی) به دست آورده بود، سنت‌های مالی دولت را در هم شکست و در خروج جوامع صنعتی غرب از تنگناهای بحران بزرگ و بازگشت آنها به مسیر رشد و تکامل مؤثر افتاد. اما کاربرد همین ابزار تکنولوژیک نتوانست برای حل مسائل مشابه در جوامع دیگری که مراحل تحول اقتصادی و تغییر ساختارهای اجتماعی را به مانند کشورهای صنعتی نگذرانده بود، راه‌گشایی کند.^۱

گاه تأکید صاحب نظران و کارگزاران مالیه عمومی بر قابلیت نظام‌های بودجه ریزی و سیاست‌های تخصیص منابع در اداره امور عمومی جامعه مبالغه‌آمیز به نظر می‌رسد. بودجه ریزی و سازماندهی امور منابع و مصارف دولت؛ حتی در صورت‌های بهینه خود، چیزی جز یکی از عوامل چندگانه مدیریت بخش عمومی به حساب نمی‌آید. برای شناسایی و تحلیل این مدیریت، علاوه بر ساختار قانونی و سیاسی، نقش عوامل دیگری همچون نیروی انسانی، ساختار روابط سازمانی و مقررات جاری نیز دارای اهمیت است. برآیند عوامل مزبور را اغلب با عنوان کارایی مدیریت عمومی یا عملکرد بوروکراسی جامعه ارزیابی می‌کنند.

۵- چگونگی ارتباط برنامه و بودجه در ایران

با تصویب اولین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۶ و مطرح شدن پروژه‌های سرمایه‌گذاری و عمرانی، سازمان برنامه و بودجه تأسیس می‌شود و به دنبال آن، دوگانگی و دویخشی بودن بودجه کل کشور، صورت رسمی به خود می‌گیرد. تا سال ۱۳۰۴، بودجه‌های دولت، اغلب جنبه «هزینه جاری» داشتند و در آنها، کمتر هزینه سرمایه‌ای دیده می‌شد. این امر به دلیل عدم فعالیت دولت در عرصه اقتصاد - و به تبع آن عدم احساس نیاز به بودجه‌های عمرانی - بود. با به قدرت رسیدن رضا شاه و اتخاذ مدل توسعه مبتنی بر فعالیت دولت، حجم سرمایه‌گذاری‌های دولتی و دخالت آن در اقتصاد سیر صعودی یافت و لذا در چارچوب فعالیت‌های مالی دولت، مخارج جدیدی پدید آمد که در آن زمان، «مخارج اقتصادی و نظامی» نامیده شد که در حساب‌های مخصوصی به نام حساب‌های خزانه تنظیم گردیده و اغلب، حتی به تصویب مجلس هم نمی‌رسید. مخارج این حساب‌ها عبارت بودند از: مخارج ساختمان خطوط آهن و شوسه، ساختمان بنادر و اسکله‌ها، تأسیس کارخانه‌ها و مخارج نظامی که از محل درآمد نفت، عواید حاصل از عوارض راه‌داری و مالیات‌های غیرمستقیم بر قند و شکر و چای تأمین می‌شد.

۱. از این عبارت، این نکته را مدنظر داریم که نباید تحول سیاست مالی دولت ایران در طی اعصار را در این چارچوب مدنظر قرارداد و بررسی کرد. در این زمینه، بخشی به بررسی سیر تکوین نظام بودجه ریزی در ایران اختصاص یافته است.

بدین ترتیب، سازمان برنامه و بودجه عهده دار تهیه بودجه برنامه (یا به اصطلاح امروز بودجه عمرانی) و اجرای طرح‌ها و نظارت مالی و فنی بر آنها شده و وزارت دارایی نیز وظیفه تهیه بودجه عادی و نظارت مالی بر آن را همچنان ادامه می‌دهد. بودجه عادی به‌طور سالانه تهیه و به تصویب می‌رسید در حالی که بودجه برنامه به‌صورت ۷ ساله (برنامه اول و دوم) یا ۵ ساله (پس از آن) به تصویب رسیده و توزیع اعتبارات سالانه و تصویب آن با سازمان برنامه بود.

دو ویژگی نظام بودجه‌ریزی در ایران تا آن زمان را می‌توان چنین برشمرد:

- ۱- تنظیم بودجه عادی برحسب طبقه‌بندی دستگاه - مواد هزینه.
 - ۲- جدا بودن مسئولیت تهیه، تنظیم و نظارت بر بودجه عادی و بودجه برنامه (عمرانی).
- این نظام در سال ۱۳۴۳، دچار تحول عمده‌ای گردید. در شهریور ماه این سال، وظیفه تهیه و تنظیم بودجه عادی کشور از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شد. در نتیجه، پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌های بودجه عادی را سازمان برنامه انجام می‌داد. درحالی که وصول درآمدها و پرداخت‌ها در صلاحیت وزارت دارایی بود. این انتقال، از یک‌سو به خاطر درک ضرورت ارتباط بین بودجه عادی و عمرانی و امر بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی و از سوی دیگر تلاش برای تهیه بودجه برنامه‌ای بوده است. (بودجه‌ای که طبقه‌بندی‌ها در آن برحسب وظایف و عملیات سازمان‌های دولتی صورت می‌گیرد و برآورد هزینه‌ها بر مبنای فعالیت‌های مزبور به عمل می‌آید). باید توجه داشت که بین چگونگی تنظیم بودجه و امر نظارت بر آن، ارتباط ناگسستنی وجود دارد. تنظیم بودجه به‌صورت دستگاه - مواد هزینه، امکان کنترل عملیاتی از طریق بودجه را فراهم نمی‌کند و به همین دلیل، در آن زمان تنها بر نظارت مالی تأکید می‌شد (چنانکه قوانین محاسبات عمومی گواهی می‌دهد). با مطرح شدن بودجه برنامه‌ای و عملیاتی، امکان ارزیابی نتایج حاصل از اجرای عملیات، به نحوی که انطباق یا انحراف از برنامه‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی آشکار شود، به‌وجود آمد. اولین بودجه برنامه‌ای ایران در سال ۱۳۴۴ به تصویب رسید. ولی روند ادغام بودجه عمرانی و جاری در سالیان بعد ادامه یافت. در اسفند ماه ۱۳۵۱ قانون برنامه و بودجه کشور به تصویب رسید که به تمامی تحولات به‌وجود آمده در امر بودجه‌ریزی رسمیت داد و خود منشأ تغییراتی نیز شد. این قانون به اصل «تخصیص اعتبار» که از سال ۱۳۴۶ در بودجه ایران مرسوم شده بود، مشروعیت قانونی بخشید (ماده ۳۰). تخصیص اعتبار یکی از مکانیسم‌های کنترلی و نظارتی است که بر مبنای آن، سازمان برنامه و بودجه می‌تواند از دستگاه‌های اجرایی گزارش‌گیری کرده و بر پیشرفت عملیاتی آنها نظارت کند.

یکی از روندهای مهم در طول دهه‌های اخیر، گسترش شرکت‌های دولتی بوده است. اصولاً مجلس، بودجه این شرکت‌ها را تصویب نمی‌کند بلکه این امر، در اختیار مجامع عمومی آنهاست. اصل جامعیت بودجه ایجاب می‌کند که بودجه شرکت‌های دولتی در سند بودجه منظور گردد. در عین حال، طبق ماده ۱۷ قانون برنامه و بودجه، به منظور تلفیق و هماهنگ نمودن سرمایه‌گذاری در بخش دولتی؛ شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که از محل منابع داخلی خود اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند و مبلغ آن از سقفی تجاوز می‌کند، مکلفند در موقع تنظیم بودجه کل کشور، برنامه سرمایه‌گذاری سال بعد خود را جهت تلفیق و هماهنگی با سایر عملیات عمرانی دولت به سازمان برنامه و بودجه ارسال دارند. نظارت بر عملیات این شرکت‌ها نیز از طریق نماینده دولت در آنها صورت می‌گیرد.

۶- اعمال سیاست‌های اقتصادی از طریق بودجه

طبق قوانین و تعاریف، بودجه سند مالی یک ساله‌ای است که جزئی از برنامه ۵ ساله کشور محسوب می‌شود. بنابراین علاوه بر اجرای سیاست‌های مالی یک ساله انتظار می‌رود که سیاست‌های مالی را در چارچوب استراتژی بلندمدت رشد و توسعه کشور قرار داده و طبق قانون برنامه، اهدافی ماورای اهداف یک ساله را تعقیب نماید. در این چارچوب کلی است که نقش بودجه به عنوان ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی در کشور تعریف و تعیین می‌گردد. در این بخش از مطالعه، این دو وجه از بودجه‌ریزی در کشور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۶-۱- نقش بودجه در اجرای سیاست‌های مالی یک ساله

به عنوان یک سند مالی یک ساله، بودجه به تأمین مالی اداره امور حکومت (امور عمومی)، ارائه خدمات اجتماعی (خدمات آموزشی، بهداشتی، فرهنگ و خدمات رفاهی و...) و خدمات اقتصادی (صنعت، کشاورزی، بازرگانی و...) و اقدامات زیربنایی (مجموعه طرح‌ها و پروژه‌هایی که از طریق بودجه عمرانی تأمین اعتبار می‌شوند) می‌پردازد.

ارقام مندرج در قانون بودجه از طریق تعیین سقف اعتبار، منابع ریالی موجود برای هر فعالیت را تعیین و در نتیجه عامل بسط یا قبض فعالیت‌های مختلف اقتصادی و غیراقتصادی محسوب می‌شود. لیکن نقش بودجه در اداره امور کشور فراتر از تعیین سقف اعتبارات است. معمولاً تبصره‌هایی که همراه بودجه به تصویب می‌رسند، نقش مهمی در ارائه اختیارات

قانونی به قوه مجریه دارند. چون در اغلب موارد، نحوه هزینه کردن و اعتبارات بودجه را توسط دستگاه اجرائی ذی ربط تعیین می‌کنند و در نتیجه، عامل قدرت گرفتن و افزایش سهم هزینه‌ای برخی دستگاه‌ها و فعالیت‌ها می‌شوند.

برای لوایح و قوانین بودجه، به عنوان یک ابزار سیاست‌گذاری، نقش دیگری نیز قابل ذکر است. برخی سال‌ها مشکلات قانونی دستگاه‌ها از طریق گنجانیدن بعضی تبصره‌هایی که جنبه بودجه‌ای نداشته‌اند در لوایح بودجه، برطرف می‌شده است. لذا دستگاه‌های اجرائی، لایحه بودجه سالانه را محمل خوبی برای به تصویب رساندن قوانینی یافته‌اند که تصویب شان از طریق متعارف پرهزینه و وقت‌گیر بوده است. به همین دلیل از سال ۱۳۷۱ به بعد، توجه خاصی به کاهش تبصره‌ها معطوف شد.

۶-۲- ارتباط سیاست‌گذاری در برنامه‌های ۵ ساله با بودجه‌های سالانه

طبق قوانین، قانون بودجه سالانه، باید جزو یک ساله‌ای از برنامه ۵ ساله باشد. در قوانین برنامه ۵ ساله نیز تصریح می‌شود که قسمت‌هایی از برنامه، در چارچوب بودجه هر سال به اجرا درمی‌آید، به نحوی که برنامه ۵ ساله به صورت ۵ لایحه بودجه یک ساله قابل اجرا باشد و قوانین بودجه نیز ابزاری برای تغییر و تعدیل برنامه‌های ۵ ساله، بنا به مقتضیات روز است. لایحه یا قانون بودجه سالانه، علاوه بر این که به امور خاص سیاست‌گذاری سالانه می‌پردازد، عامل اجرای سیاست‌های بلندمدت نیز هست نگاهی هرچند گذرا بر روندهای ارقام بودجه سنواتی، به وضوح روند اتخاذ سیاست‌های کلان کشور را روشن می‌کند. به عنوان مثال، در روند زمانی بودجه جاری، افزایش سهم بودجه بخش‌های اجتماعی که منعکس‌کننده سیاست دولت در توسعه آموزش عمومی و دانشگاهی است، قابل تشخیص است. کاهش سهم بودجه بخش‌های اقتصادی در بودجه جاری نیز منعکس‌کننده سیاست هدایت برخی بخش‌های اقتصادی (مخابرات، پسته، صنایع و معادن، نیرو و...) به خودکفایی مالی است. از دیگر سوی، افزایش سهم فصول زیربنایی از بودجه عمرانی نشانگر توجه دولت و اجرای موکد برنامه‌های پیش‌بینی شده برای تقویت زیربنای اقتصادی است. بدین ترتیب، به رغم تغییرات و تعدیلات برنامه‌ها به هنگام اجرا، روح کلی و خط‌مشی‌های خاص برنامه‌ها به‌طور مستمر پیگیری شده است.

۷- تحلیل روند مالیه عمومی در دهه اخیر

همان‌گونه که قبلاً نیز بیان شد، مالیه عمومی در گذشته، بر مبنای اتکای به درآمدهای نفتی در حجم و ترکیبی نامتعادل به گونه‌ای تحول یافته که در نهایت، بافتی وابسته را به اقتصاد کشور تحمیل کرده است. بودجه دولت با اتکای گسترده به درآمد نفت، به عنوان تأمین کننده بخش عمده هزینه‌های عمومی، از یک سو، با ایجاد قدرت خرید اضافی در اقتصاد کشور، زمینه رشد قیمت‌ها را فراهم آورده و از سوی دیگر، با تغییر حجم واردات کشور به تبع تحولات بازار جهانی نفت استغنائی داخلی را کاهش داده و کانون تأمین دولت را به خارج منتقل کرده است.

بدیهی است که سیاست استفاده از منابع نفتی همواره نمی‌تواند ماهیتی غیرسازنده داشته باشد. اگر درآمدهای نفتی با تأثیری که بر تقویت قدرت خرید خارجی دارد، در جهت تأمین منابع سرمایه‌ای توسعه اقتصادی و اجتماعی و در ظرفیت‌هایی متناسب با امکانات واقعی کشور، در خدمت ایجاد زیربنای لازم تولیدی قرار گیرد، به تدریج این امکان برای دولت فراهم می‌شود که از طریق ساز و کارهای مالیاتی و با برداشت منطقی از درآمدهای ناشی از رونق تولیدات ملی، زمینه‌های رشد متناسب هزینه‌ها و خدمات عمومی را ایجاد کرده و به گونه‌ای متعادل، به افزایش و گسترش رفاه عمومی و تأمین عدالت اقتصادی کمک کند. در عین حال، باید توجه داشت که به واسطه نقش مسلط دولت در اقتصاد کشور، هرگونه حرکت در جهت استقلال اقتصادی باید بر پایه کاهش اتکای بودجه دولت به منابع نفتی و ایجاد زیربنای لازم تولیدی برای تأمین مالی هزینه‌ها استوار گردد.

در دهه‌های اخیر، بودجه شرکت‌های دولتی نیز روندی غیرمنطقی داشته است. گسترش فعالیت این شرکت‌ها، منطقی‌تر می‌باید از طریق افزایش تولیدات داخلی و ایجاد ارزش افزوده موجب کاهش وابستگی اقتصادی به خارج گردد و در عین حال، با ایجاد منابع جدید ناشی از سود این شرکت‌ها، از اتکای دولت به منابع نفتی بکاهد. لیکن در عمل، سرمایه‌گذاری‌ها و عملیات این شرکت‌ها به گونه‌ای انجام گرفته که برای گردش عملیات جاری خود نیز به منابع عمومی و شبکه بانکی متکی گردیده‌اند و با تحمیل ساختار نامناسب هزینه‌های خود، بر بار منابع عمومی افزوده‌اند.

۸-۱- درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار

بر اساس قوانین بودجه سنواتی، درآمدهای دولت به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند:

- درآمدهای عمومی دولت شامل:

درآمد نفت و گاز؛

درآمد مالیاتی؛

سایر درآمدها.

- درآمدهای اختصاصی؛

- سایر منابع تأمین اعتبار.

در این طبقه‌بندی، سایر منابع تأمین اعتبار، بیانگر کسری بودجه است که معمولاً مقدار اندکی از آن، از محل برگشتی سالیان قبل و بقیه از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین می‌گردد.

در این بررسی، به منظور ارائه تصویری شفاف‌تر از عملکرد مالی دولت در سالیان مورد بحث، با توجه به این‌که در سالیان اخیر، در اثر استفاده از حساب ذخیره تعهدات ارزی برای تأمین مابه‌التفاوت نرخ ارز، بدهی دولت به بانک مرکزی رشد چشمگیری داشته است، در طبقه‌بندی فوق سایر منابع تأمین اعتبار متناسب با تغییر در بدهی دولت به بانک مرکزی اصلاح گردید. نتیجه در جدول شماره ۱، منعکس شده است. با استفاده از این ارقام، روند تغییرات درآمدهای دولت و عوامل مؤثر بر آن را بررسی می‌نماییم.

اجزای درآمدها

در جدول ۱، مجموع منابع مالی استفاده شده توسط دولت، به سه بخش درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی و سایر منابع تأمین اعتبار، تقسیم شده است.

در کل، به هنگام بهبود قیمت جهانی نفت، سهم منابع عمومی در کل منابع مورد استفاده دولت افزایش می‌یابد و در مقابل از اتکای دولت به منابع بانک مرکزی کاسته می‌شود. در سال ۱۳۶۷، ابتدا در اثر تصمیم اوپک مبنی بر کاهش عرضه و سپس در اثر تشدید جنگ تحمیلی، صادرات نفت ایران به شدت کاهش یافت. کاهش صادرات نفت و توأم شدن آن با کاهش قیمت جهانی این ماده در بازارهای جهانی سبب شد که درآمدهای عمومی کشور به شدت کاهش یابد و در نتیجه دولت برای اداره امور به استفاده وسیع از منابع بانک مرکزی روی آورد. در این سال، حدود ۴۷ درصد منابع مالی مورد استفاده دولت از طریق بانک مرکزی

تأمین اعتبار شد و درآمدهای اختصاصی در حدود ۹-۸ درصد باقی ماند.

در دهه اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی، علاوه بر عواملی نظیر بروز جنگ تحمیلی و عوامل خارجی دیگر نظیر محاصره‌های اقتصادی، سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده دولتی نیز بر درآمدهای عمومی تأثیری کاهنده بر جای گذاشت. مهم‌ترین این سیاست‌ها عبارتند از: - سیاست مهار قیمت کالاها و خدمات ارائه شده توسط دولت و شرکت‌های دولتی به تصور کنترل سطح عمومی قیمت‌ها.

- عدم گسترش درآمدهای مالیاتی در اثر اوضاع نامساعد اقتصادی و بی‌توجهی به بهبود نظام مالیاتی.

- پیگیری سیاست تثبیت اداری نرخ ارز و فروش درآمدهای ارزی به قیمت ثابت (با دلاری معادل ۷۰ ریال).

با پایان یافتن جنگ تحمیلی و آغاز برنامه اول توسعه، از یک سوی وضعیت برای افزایش درآمد نفت بهبود یافت و از سوی دیگر، با اتخاذ سیاست‌های جدید اقتصادی، از جمله تجدیدنظر در نرخ کالاها و خدمات عمومی، آزادشدن بسیاری از حیطه‌های کار و فعالیت، افزایش نقش بخش خصوصی در امور اقتصادی، رونق تجارت خارجی و اصلاح تدریجی سیستم ارزی، زمینه مناسب افزایش درآمدهای عمومی دولت فراهم شد و در نتیجه، از سال ۱۳۶۸ به بعد، به تدریج سهم درآمدهای عمومی در کل منابع مالی دولت افزایش و در مقابل، سهم سایر منابع تأمین اعتبار کاهش یافت. این روند تا سال ۱۳۷۱ ادامه داشت. در این سال، سهم درآمدهای اختصاصی به ۱۱ درصد رسید. در سال ۱۳۷۲، بار دیگر سهم درآمدهای عمومی در کل منابع مورد استفاده دولت کاهش یافت که ناشی از کاهش قیمت جهانی نفت و تأمین مابه‌التفاوت نرخ ارز تعهدات سررسید شده ۷۰ ریالی تا نرخ ارز شناور است. در مورد این مسئله، در ادامه بحث به تفصیل سخن خواهیم گفت.

در مجموع، در طول برنامه اول (۱۳۶۸ - ۱۳۷۲) از اتکای دولت به منابع بانک مرکزی کاسته شد. اما روند کاهش متناسب با پیش‌بینی ادامه نیافت. در سال ۱۳۷۴، درآمدهای عمومی ۷۹ درصد، درآمدهای اختصاصی ۷ درصد و سایر منابع تأمین اعتبار ۱۴ درصد منابع مالی مورد استفاده دولت را به خود اختصاص داده‌اند.

درآمدهای عمومی

همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌گردد، درآمدهای عمومی دولت که در سال ۱۳۶۷ بالغ بر ۲۰۹۹ میلیارد ریال بود، در سالیان برنامه اول و پس از آن به سرعت افزایش یافت و در سال ۱۳۷۴، به رقم ۴۱۸۵۱ میلیارد ریال رسید. نظر به این‌که این افزایش سریع توأم با تغییرات

وسیع سطح عمومی قیمت‌ها بوده است، در این بخش به تجزیه و تحلیل روند تغییرات درآمدهای عمومی دولت به قیمت ثابت می‌پردازیم تا روند تغییرات درآمدهای عمومی دولت بهتر مشخص شود.

درآمدهای عمومی دولت به قیمت ثابت

توان مالی دولت به قیمت ثابت طی دهه اول پس از انقلاب اسلامی به شدت کاهش یافت و در سال ۱۳۶۷ به سطح ۸۹۶ میلیارد ریال رسید. با شروع برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، درآمدهای عمومی به قیمت ثابت به سرعت سیر صعودی طی کرد و در سال ۱۳۷۲، به ۲۴۰۵ میلیارد ریال رسید. در سال ۱۳۷۳ به رقم ۲۸۹۰ میلیارد ریال رسید و رشد آن همچنان ادامه یافت. اما در سال ۱۳۷۴، رشد آن تقریباً متوقف شد و با اندکی افزایش به ۳۰۷۸ میلیارد ریال بالغ گردید که در سال ۱۳۷۵ نیز همین گونه بود. باید توجه داشت که بخشی از رشد درآمدهای عمومی در سالیان ۱۳۶۸-۱۳۷۲ ناشی از اصلاح قیمت‌های نسبی در اثر تجدیدنظر در قیمت کالاها و خدمات عمومی بوده است.

بررسی روند تغییرات درآمد عمومی به قیمت ثابت نشان می‌دهد که درآمد عمومی دولت طی سال ۱۳۷۴ تقریباً معادل ۷۵ درصد مقدار آن در سال ۱۳۵۶ بوده که بیانگر تحلیل رفتن منابع مالی دولت در طول زمانی و در اثر تورم است. این نکته نشان می‌دهد که در طول سالیان گذشته، دولت برای ارائه خدمات عمومی و انجام فعالیت‌های زیربنایی و اجرای وظایف محوله، به شدت با تنگنای مالی مواجه بوده است. در حالی که در همین دوره، پیوسته بر مسئولیت‌هایش افزوده شده و میزان انتظارات عمومی از دولت افزایش یافته است.

ترکیب درآمدهای عمومی

روند کاهش سهم نفت در درآمد عمومی که از سال ۱۳۵۷ آغاز شده بود تا سال ۱۳۶۵ ادامه یافت ولی پس از آن، سهم مالیات‌ها نیز سیر نزولی طی کرد و تنها به سهم سایر درآمدها افزوده شد. این روند تا سال ۱۳۷۰ کم و بیش ادامه داشت^۱ و از آن به بعد، به ناگهان سهم نفت افزایش یافته و از سهم سایر درآمدها و مالیات‌ها کاسته شد. درخصوص رشد چشمگیر سهم سایر درآمدها و کاهش سهم درآمدهای حاصل از صادرات نفت تا سال ۱۳۷۰ باید به نکات زیر توجه داشت:

نخست این که از سال ۱۳۶۲ به بعد، رقمی تحت عنوان فروش ارز به سایر درآمدهای عمومی دولت افزوده شد که میزان آن به تدریج افزایش یافت. به عنوان مثال، درآمد فروش ارز در سال ۱۳۷۰ حدود ۳۶ درصد کل درآمدهای عمومی را به خود اختصاص می‌داد که در

۱. داده‌های سال‌های ۱۳۶۷ الی ۱۳۷۴ در این خصوص در جدول شماره ۱ آمده است.

واقع خود می‌تواند بخشی از درآمد صادرات نفت تلقی شود. دومین مسئله، محاسبه درآمدهای حاصل از صادرات نفت در بودجه با قیمت ثابت ارز (۷۰ ریال برای هر دلار) است. این درحالی است که دیگر درآمدهای دولت و از جمله درآمدهای مالیاتی، با قیمت‌های رایج در بازار به دست می‌آمده است. بنابراین کاهش سهم نفت در این دوره، تا اندازه‌ای واقعی و ناشی از کاهش قیمت نفت در بازارهای جهانی و کاهش میزان صادرات بوده، ولی تبدیل درآمدهای دلاری حاصل از صادرات نفت خام و فراورده‌های حاصل از آن با نرخ ۷۰ ریال برای هر دلار نیز در کاهش سهم نفت در درآمدهای عمومی دولت نقش اساسی داشته است.

از سال ۱۳۷۲ که نرخ ارز مورد استفاده در محاسبات بودجه‌ای اصلاح شده است، سهم نفت در درآمدهای عمومی به شدت افزایش یافت و به حدود ۶۴ درصد در سال ۱۳۷۴، یعنی در حدود رقم متناظر سالیان پیش از پیروزی انقلاب رسید. در عوض، سهم مالیات و سایر درآمدها کاهش یافت و به سطح ارقام دهه ۱۳۵۰ برگشت. در سال ۱۳۷۴ مالیات‌ها ۱۷ درصد و سایر درآمدها ۱۹ درصد کل درآمدهای عمومی را تشکیل دادند.

نقش مالیات در تأمین مالی دولت

با توجه به این‌که در سالیان اخیر، اصلاح و بهبود عملکرد نظام مالیاتی مورد توجه قرار گرفته و کوشش شده تا سهم بیشتری از مخارج دولت را از این طریق تأمین کنند، در این بخش از گزارش، به تحلیل نقش مالیات در تأمین مالی عملیات دولت می‌پردازیم.

نخستین بحثی که در این زمینه مطرح است، شاخص نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی (GDP) است. این شاخص در طول دوره مورد بررسی بسیار پایین بوده و از حدود ۴/۶ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۴ درصد در سال ۱۳۷۴ تغییر یافته است. بدین ترتیب دولت از طریق اخذ مالیات، تنها حدود ۴ درصد تولید ناخالص داخلی را جذب می‌کند. این نسبت پایین نشان می‌دهد که نظام مالیاتی نقش اساسی در هدایت اقتصاد کشور ایفا نمی‌کند و ابزار یا مکانیسم مؤثر سیاست مالی را باید مخارج دولت دانست (که البته خود به شدت متأثر از بازار جهانی نفت خام است). بدین ترتیب، اندازه کوچک مالیات در قیاس با تولید ناخالص داخلی و ملی که سبب شده دولت از آن به عنوان یک ابزار کنترل و هدایت نظام اقتصادی بهره‌برداری نکرده و نتواند با استفاده از آن با نوسانات اقتصادی مقابله کند؛ ابزارهای اعمال سیاست مالی را محدود می‌کند.

در مقابل، این ادعا نیز مطرح می‌شود که میزان مالیات‌ها در کشور بیشتر از ارقام مندرج در قوانین بودجه و جداول عملکردی آن است و لذا نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی بیشتر

از ارقام محاسبه شده و ذکر شده فوق است. اما نباید فراموش کرد که در مقابل آن گروه مالیات‌ها که در بودجه عمومی منعکس نمی‌شود، هزینه‌هایی نیز وجود دارند که در بودجه عمومی ذکر نمی‌شوند. با توجه به این‌که این گروه درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های انجام شده از محل آن، در چارچوب بودجه عمومی قرار نمی‌گیرند، از بعد سیاست‌گذاری، به طور مستقیم تحت کنترل و اختیار دولت نیستند. البته نباید از نقش معافیت‌های گسترده و منافذ متعدد برای فرار از پرداخت مالیات، در پایین بودن این نسبت صرف‌نظر کرد.

تحلیل دیگر، به میزان مالیات به قیمت ثابت برمی‌گردد. گرچه در سالیان اخیر، مالیات‌های مأخوذه به سرعت افزایش یافته، اما باید میزان مالیات با توجه به افزایش سطح عمومی قیمت‌ها تعدیل شود تا نحوه تغییر قدرت خرید درآمدهای مالیاتی در طول زمان مشخص گردد. میزان مالیات دریافت شده به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱ طی دوره ۱۳۷۱ الی ۱۳۷۴ به استثنای سال ۱۳۷۳ (با کمی افزایش نسبت به سال ۱۳۷۲) روندی نزولی داشته است. به طوری که این متغیر طی سال‌های یادشده به ترتیب ۸۰۱، ۶۶۴، ۶۷۷ و ۶۰۹ میلیارد ریال بوده است.

بنابراین، به طور کلی نظام مالیاتی کشور، نقشی مشابه جایگاه و نقش سایر نظام‌های مالیاتی در دیگر کشورها ایفا نمی‌کند. زیرا اولاً، قدرت انتقال منابع به دولت را ندارد، ثانیاً، اندازه آن در کل منابع مورد استفاده دولت پایین است و ثالثاً، نقش مؤثری در توزیع درآمد به عهده ندارد. در واقع، بخشی از مباحثی که درخصوص عدالت اجتماعی و توزیع درآمد در کشور مطرح است، ناشی از نارسایی‌های موجود در نظام مالیاتی است.

سایر منابع تأمین اعتبار

همان‌طور که ارقام مندرج در جدول شماره ۱ نشان می‌دهند، بخش عمده‌ای از این منابع از طریق بانک مرکزی تأمین شده و تنها مقدار محدودی از آن به برگشتی از پرداختی سالیان پیش اختصاص دارد. بنابراین ارقام این سرفصل بیانگر کسری بودجه در سالیان مختلف است. اگر چه پیش از این، در بررسی ترکیب منابع مالی، تا اندازه‌ای در این خصوص صحبت کردیم، اما لازم است این مسئله با دقت بیشتری مورد توجه قرار گیرد.

بررسی سهم سایر منابع تأمین اعتبار در کل منابع مالی مورد استفاده دولت نشان می‌دهد صرف‌نظر از برخی نوسانات، سهم سایر منابع تأمین اعتبار در کل منابع مالی دولت که تا سال ۱۳۶۷ روندی صعودی داشته، طی دوره ۱۳۶۸ - ۱۳۷۲ روندی نزولی طی کرده و پس از آن دوباره افزایش می‌یابد. این افزایش، عمدتاً مربوط به کسری حساب ذخیره تعهدات ارزی است که از ابتدای سال ۱۳۷۲ در بانک مرکزی افتتاح گردید.

در سال ۱۳۷۲، سه پدیده به طور هم زمان اتفاق افتاد که در نتیجه آن، حساب ذخیره تعهدات ارزی ایجاد شد و از طریق آن، حجم بدهی دولت به بانک مرکزی به شدت افزایش یافت. این سه پدیده عبارتند از:

پدیده اول به سر رسیدن حجم قابل توجهی از تعهدات کوتاه مدت ایجاد شده در سالیان گذشته، طی سال ۱۳۷۲ مربوط می شود. پدیده دوم، تغییر نرخ ارز در این سال است که از ۷۰ ریال برای هر دلار به نرخ شناور تغییر کرد. در نتیجه بانک مرکزی، از یک سو ناگزیر بود که درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت را با نرخ شناور از دولت خریداری کند و از سوی دیگر باید ارز حاصل از صادرات نفت را با نرخ ارز ثابت ۷۰ ریال برای بازپرداخت تعهدات گذشته اختصاص دهد.

برای مقابله با پدیده‌های اول و دوم، دیدگاه‌ها و طرق مختلفی مطرح شد که در نهایت، با توجه به مشخص نبودن حجم تعهدات سررسید شده سال ۱۳۷۲ و عدم پذیرش راه حل‌های دیگر، مقرر شد حسابی نزد بانک مرکزی ایجاد شود و بخشی از درآمد صادرات نفت به این حساب و بقیه به حساب خزانه واریز گردد و هنگام سر رسید تعهدات، مابه‌التفاوت نرخ ارز از این حساب برداشت شود. زمان تصویب این پیشنهاد تصور می شد درآمدهای واریز شده به آن برای تأمین مابه‌التفاوت تعهدات سررسید شده کفایت خواهد کرد. صرف نظر از سایر مسائل اگر پدیده سوم روی نمی داد، ایجاد این حساب به بدهکار شدن دولت به نظام بانکی نمی انجامید.

پدیده سوم، به کاهش قیمت جهانی نفت و بروز مشکل در بازپرداخت تعهدات کشور مربوط است. در سال ۱۳۷۲، از یک سو درآمد صادرات نفت کاهش یافت و از سوی دیگر حجم وسیعی از تعهدات (به مراتب بیش از مقدار پیش‌بینی شده) فرارسید. سر رسید شدن بدهی‌های کوتاه مدت مصارف این حساب را به شدت افزایش و محدود شدن منابع پیش‌بینی شده برای این حساب، مجموعاً کسری شدید این حساب را ایجاد کردند. این واقعه در سالیان بعد هم تکرار شد.

۸-۲- مخارج

براساس قوانین بودجه سنواتی، مخارج دولت به شرح زیر طبقه‌بندی می شود:

- مخارج بودجه عمومی؛

- مخارج جاری؛

- مخارج عمرانی؛

- مخارج دولت از محل درآمدهای اختصاصی.

مخارج دولت از محل درآمدهای اختصاصی

در طول سالیان مورد بحث، مخارج دستگاه‌های اجرائی از این محل، افزایش یافت و از ۶۸/۳ میلیارد ریال در سال ۱۳۵۶، به ۴۱۶/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ و ۳۵۸۱/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۴ بالغ شد.

سهم مخارج انجام شده از محل درآمدهای اختصاصی در کل مخارج عمومی و اختصاصی، تا سال ۱۳۷۱ روندی روبه افزایش داشته و از سال ۱۳۷۲، این نسبت کاهش می‌یابد و در سال ۱۳۷۴ به ۸ درصد می‌رسد. (جدول شماره ۲).

هزینه‌های بودجه عمومی

طی سالیان ۱۳۵۷-۱۳۶۷ مخارج عمومی دولت به سرعت افزایش یافت و به ۴۲۱۰/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ رسید. در طول برنامه اول، یعنی در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۲ و پس از آن نرخ رشد مخارج بودجه عمومی افزایش یافت که عمدتاً ناشی از تغییرات سطح عمومی قیمت‌ها بود. اما بررسی هزینه‌های بودجه عمومی به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱، نشان می‌دهد طی دوره ۱۳۵۷-۱۳۶۷، این رقم سیر نزولی پیموده و در سال ۱۳۶۷، هزینه‌های بودجه عمومی به قیمت ثابت، ۱۷۹۷ میلیارد بود.

در دوره ۵ ساله برنامه اول، مخارج جاری و عمرانی و در نتیجه کل هزینه‌های عمومی به قیمت ثابت با آهنگ به نسبت سریعی افزایش یافت، اما از سال ۱۳۷۳ از آهنگ رشد هزینه‌ها کاسته شد. در طول تاریخ بودجه‌ریزی کشور، همیشه سطح هزینه‌های جاری به قیمت ثابت از سطح هزینه‌های عمرانی به قیمت ثابت بیشتر بوده است. این مسئله در مورد این ارقام به قیمت جاری نیز مصداق دارد البته با فاصله کمتر. علت این امر را می‌توان رشد سریع‌تر شاخص قیمت فعالیت‌های عمرانی دانست. به عبارت بهتر، هزینه‌ها و فعالیت‌های عمرانی دولت به مراتب بیش از فعالیت‌های جاری در معرض تورم قرار دارند. بنابراین، بهتر است مدیریت پروژه‌های عمرانی به گونه‌ای تنظیم شود که زمان اجرای پروژه‌ها به کمترین حد ممکن برسد.

ترکیب هزینه‌های جاری

به منظور بررسی نحوه توزیع هزینه‌های جاری میان فعالیت‌های مختلف، هزینه‌های جاری انجام شده توسط دولت به شرح زیر طبقه‌بندی می‌شود:

- هزینه‌های انجام شده برای اداره امور عمومی و دفاعی کشور، شامل سرفصل‌های: تنظیم روابط قوای سه‌گانه، قانون‌گذاری، اداره امور عمومی کشور، اداره امور قضائی و ثبتی،

- اجرای سیاست داخلی، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور، اداره روابط خارجی، ساختمان‌ها و تأسیسات دولت، اداره امور نیروی کار، تأمین مسکن و امور دفاعی.
- هزینه‌های انجام شده برای توسعه انسانی، شامل سرفصل‌های: اطلاعات و ارتباطات جمعی، آمار و خدمات عمومی و فنی، آموزش و پرورش عمومی، فرهنگ و هنر، بهداشت و درمان و تغذیه، تأمین اجتماعی، تربیت بدنی و امور جوانان، حفاظت محیط زیست، آموزش عالی و تحقیقات، آموزش فنی و حرفه‌ای و جهانگردی.
 - هزینه‌های انجام شده برای توسعه زیربنای فیزیکی، شامل سرفصل‌های: منابع آب، برق، نفت، گاز، راه و ترابری، پست و مخابرات، عمران شهرها، عمران و نوسازی روستاها و عملیات چند منظوره توسعه نواحی خاص.
 - هزینه‌های انجام شده برای توسعه تولید، شامل سرفصل‌های: کشاورزی و منابع طبیعی، صنایع و معادن.

سایر هزینه‌ها (متفرقه) نیز با توجه به عملکرد میان گروه‌های فوق تقسیم گردید.

طی دوره مورد بررسی (۱۳۶۸-۱۳۷۵)، نتایج این تقسیم‌بندی نشان داد که تا قبل از سال ۱۳۷۱، به تدریج از سهم مخارج امور عمومی و دفاعی کاسته شده و در مقابل به سهم مخارج توسعه انسانی افزوده شد. در این سال، حدود ۵۷ درصد مخارج مصروف توسعه انسانی، ۳۱ درصد مصروف امور دفاعی و عمومی ۷۰ درصد توسعه زیربناها و ۴ درصد برای توسعه تولید هزینه شده است. از سال ۱۳۷۲، سهم امور عمومی و دفاعی اندکی افزایش و سهم توسعه انسانی کاهش یافته است. با توجه به سهم اندک مخارج توسعه زیربناها و توسعه تولید در مخارج جاری و ثابت ماندن آنها در طول دوره مورد بررسی، روشن می‌گردد که اولاً، بخش عمده هزینه‌های جاری همواره صرف امور عمومی و دفاعی و صرف توسعه انسانی شده است و ثانیاً، طی دوره برنامه اول، سهم بیشتری از مخارج به مخارج توسعه انسانی اختصاص یافت. در کنار عامل رشد سریع و وسیع شدن پایه و هرم جمعیت طی این دوره، از این بحث می‌توان چنین نتیجه گرفت که در مجموع طی دوره برنامه اول، اولویت تخصیص اعتبارات جاری بین دو گروه اصلی که هزینه‌های جاری را تشکیل می‌دهند، با توسعه انسانی بوده است.

ترکیب هزینه‌های عمرانی

برای بررسی ترکیب هزینه‌های عمرانی، گروه‌بندی فوق را اندکی تغییر داده و سپس مورد استفاده قرار دادیم. هزینه‌های عمرانی فصل بازرگانی به بخش فعالیت‌های زیربنایی اضافه شده و به منظور شفاف‌تر شدن روند تغییرات در ترکیب هزینه‌های عمرانی، نظر به این که در برخی از مقاطع که دولت برای اختصاص بودجه عمرانی به فعالیت‌های عمرانی توسط

شرکت‌های دولتی در تنگنا بوده، کمک‌های خود را به آنها قطع کرده یا کاهش داده و در عوض، برای اخذ وام، آنها را به سوی شبکه بانکی هدایت نموده است، مخارج عمرانی شرکت‌های دولتی که از محل منابع داخلی خودشان یا از محل وام تأمین شده، به هزینه‌های عمرانی اضافه شد و میان دو گروه هزینه توسعه زیربنایها و توسعه تولید تقسیم گردید.

نتیجه تحلیل این طبقه‌بندی‌ها به صورت زیر قابل خلاصه کردن است:

- همواره بخش عمده منابع عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی، صرف توسعه زیربنایهای فیزیکی شده است. طی دهه ۱۹۶۰، سهم توسعه زیربنایها از منابع عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی افزایش یافت و بالاتر از ۵۰ درصد قرار گرفت. سهم این گروه فعالیت‌ها در سال ۱۳۷۴ حدود ۵۹ درصد بوده است. بنابراین، همواره توسعه زیربنایهای فیزیکی برترین اولویت را در جذب منابع دارا بوده است.

- پس از این گروه فعالیت، توسعه تولید بیشترین سهم را در جذب منابع بودجه عمرانی به خود اختصاص داده است و سهم آن طی سال‌های مورد بررسی در حدود ۲۰-۳۰ درصد در نوسان بوده است و در سال ۱۳۷۵، حدود ۲۶ درصد بوده است.

- سهم فعالیت‌هایی که به توسعه انسانی مربوط است، در بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی در سال‌های فوق، در فاصله ۲۰-۱۰ درصد در نوسان بوده و این شاخص که در طول برنامه اول روندی افزایشی داشته است، در سالیان اول برنامه دوم، کاهش یافته است.

- سهم امور عمومی و دفاعی در مخارج عمرانی دولت و شرکت‌های دولتی در طی دوره مورد بررسی کاهش یافته و در سال ۱۳۷۵، حدود ۴ درصد بود. البته این کاهش، امری طبیعی است، زیرا با احداث ساختمان‌ها و تدارک امکانات مورد نیاز اداره امور عمومی و دفاعی کشور، به تدریج نیاز به احداث این‌گونه مراکز در فرایند توسعه به‌طور نسبی کاهش می‌یابد. علاوه بر این، این سیر نزولی بیانگر کاهش مطلق اعتبارات عمرانی این امور نیست بلکه تنها نشان می‌دهد که سرعت رشد آن کمتر از سرعت رشد دیگر فعالیت‌ها بوده است.

نسبت سرمایه‌گذاری دولتی به مصرف دولتی

به‌منظور بررسی گرایش دولت به فعالیت‌های جاری و عمرانی، نسبت سرمایه‌گذاری و مصرف دولتی محاسبه و روند تغییرات آن بررسی شده است. نسبت سرمایه‌گذاری دولتی به مصرف در سال ۱۳۶۷، به کمترین مقدار خود در طول چهار دهه اخیر (۰/۳۳) رسید. از ابتدای برنامه اول، با توسعه فعالیت‌های عمرانی، نسبت فوق افزایش یافت و در سال ۱۳۷۱ به حدود ۰/۶۱ رسید. در دوره ۱۳۷۲-۱۳۷۵، در اثر رشد مخارج مصرفی، کاهش درآمدهای نفتی و سررسید شدن اغلب بدهی‌های خارجی، بخش بیشتر مخارج دولت در امور جاری مصرف

شد و نسبت سرمایه‌گذاری دولتی به حدود ۰/۵ کاهش یافت.

سال	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵
نسبت مخارج سرمایه‌ای دولتی به مصرف دولتی	۰/۴	۰/۴۶	۰/۵۲	۰/۵۸	۰/۴۸	۰/۴۸	۰/۵	۰/۵۱

صرف نظر از نوسانات، همواره این نسبت کمتر از ۱ بوده است. این امر، نشان می‌دهد که همیشه مخارج مصرفی دولتی بیشتر از مخارج سرمایه‌ای آن بوده است. نکته دیگر این که هرگاه دولت با محدودیت منابع مواجه شده، کاهش مخارج عمرانی بیش از کاهش مخارج جاری بوده است و بالاخره این که نوسان‌های نسبت سرمایه‌گذاری دولتی به مصرف دولتی طی دوره، روندی کاهنده داشته است.

۹- تحلیل وضع مالی دولت و بودجه در برنامه اول در قالب برخی نسبت‌ها و مقایسه آن با قانون

دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ را می‌توان نقطه عطفی در زمینه بودجه و وضع مالی دولت در سالیان پس از انقلاب به شمار آورد. مهم‌ترین ویژگی عملیات مالی دولت در سالیان مزبور، حرکت در راستای اهداف و استراتژی‌های تعیین شده در قانون برنامه اول و نیز هماهنگی آن با پیش‌بینی‌های به عمل آمده در بودجه‌های مصوب سنواتی بوده است. تا پیش از شروع این برنامه، بروز مسئله عدم تحقق درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه مصوب، امری طبیعی و مکرر بود که دولت را مجبور به ارائه اصلاحات و متمم‌های بودجه متعدد می‌کرد. در این دوره، این مشکل پدید نیامد. میزان تحقق درآمدها و هزینه‌های دولت طی این دوره نسبت به ارقام مندرج در قانون برنامه اول، به ترتیب ۱۹۲/۹ و ۱۶۹/۷ درصد و نسبت به ارقام مندرج در قوانین بودجه به ترتیب ۹۴/۲ و ۹۱ درصد بوده است.

از دیگر ویژگی‌های بودجه این دوره، می‌توان به افزایش قابل ملاحظه درآمدها و کاهش شدید کسری بودجه - البته در سالیان اول برنامه - اشاره نمود. در حالی که درآمدهای دولت در سال ۱۳۶۷، ۵ درصد کاهش نسبت به سال قبل داشته، عملکرد آن طی دوره مورد بررسی، به طور متوسط رشد ۵۷/۵ درصدی نشان می‌دهد. عملکرد درآمدهای دولت طی این دوره نسبت به ارقام متناظر مندرج در قوانین بودجه نیز به طور متوسط حدود ۹۴ درصد تحقق را نشان می‌دهد که امری کاملاً بی‌سابقه بوده است.

به واسطه افزایش قابل توجه درآمدها و افزایش به نسبت کندتر هزینه‌ها، کسری بودجه

دولت از ۲۱۱۱/۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به ۴۴۲/۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ تقلیل یافته و نسبت کسری به کل بودجه از ۵۰/۲ به ۲/۱ درصد در این سال‌ها، کاهش یافت.

طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ دولت اقدامات وسیعی را به منظور شفاف شدن پرداخت‌های بودجه عمومی به عمل آورد، که مهم‌ترین آن، یکسان سازی نرخ ارز و آشکار شدن یارانه‌های پنهان در بودجه بود. این اقدامات، ترکیب واقعی درآمدها و هزینه‌های دولت را شفاف کرد. سهم نفت در درآمدهای دولت از ۳۸/۶ درصد به ۷۲/۱ درصد رسید و در بخش هزینه‌ها، طی همین مدت نسبت هزینه‌های عمرانی به کل هزینه‌ها از ۱۹/۴ درصد به ۳۳/۷ درصد بالغ گردید.

از مجموع درآمدهای غیرنفتی طی دوره مورد بررسی، ۲۹/۲ درصد مربوط به درآمدهای مالیاتی می‌گردد. درآمدهای مالیاتی با رشد متوسط سالانه ۳۲/۷ درصد از ۹۸۶/۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به ۴۰۶۱/۳ میلیارد ریال در سال انتهایی برنامه افزایش یافته است. از کل درآمدهای مالیاتی طی این دوره ۷,۶۹۹/۲ میلیارد ریال یا ۵۷/۱ درصد را مالیات‌های مستقیم و ۵۷۸۳/۴ میلیارد ریال یا ۴۲/۹ درصد را مالیات‌های غیرمستقیم تشکیل می‌داده است، که نسبت به اهداف موردنظر برنامه (۶۲/۶ درصد مستقیم و ۳۷/۴ درصد غیرمستقیم)، سهم مالیات‌های مستقیم کمتر از پیش‌بینی برنامه محقق شده است. طی این دوره، مالیات‌های مستقیم در مجموع ۱۷/۵ درصد و مالیات‌های غیرمستقیم ۳۲/۴ درصد بیش از اهداف برنامه تحقق یافته است.

سایر درآمدهای دولت طی این دوره، بیش از ۵ برابر شده و از ۳۰۳ میلیارد ریال به ۱۶۱۴/۲ میلیارد ریال افزایش یافته است که رشد متوسط سالانه ۳۹/۷ درصد را نشان می‌دهد. به رغم این رشد قابل توجه، سایر درآمدها طی دوره فوق در مجموع معادل ۳۰۷۳/۲ میلیارد ریال یا ۴۱/۲ درصد کمتر از هدف تعیین شده در برنامه، عملی شده است.

به‌طور کلی می‌توان عملکرد شاخص‌های کلیدی بودجه دولت طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ و مقایسه آن با ارقام متناظر مندرج در برنامه اول توسعه به شرح زیر بوده است:

- نسبت کل هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری در برنامه اول، پیش‌بینی شده بود از ۱۹/۴ درصد در ابتدای برنامه به ۱۷/۲ درصد در سال نهایی آن برسد، که براساس ارقام عملکرد، نسبت مزبور در سال ۱۳۷۲ معادل ۲۲/۲ درصد بوده است.

- نسبت کل درآمدهای دولت به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۲، حدود ۲۱/۷ درصد بوده است که نسبت به رقم متناظر مندرج در قانون برنامه اول (۱۷ درصد) حدود ۴/۷ درصد بیشتر تحقق یافته است.

- علی‌رغم رشد قابل ملاحظه درآمدهای مالیاتی طی سالیان مورد بررسی، هدف‌های کمی تعیین شده درخصوص نسبت این درآمدها به تولید ناخالص داخلی محقق نگردیده است. طبق برنامه قرار بود این نسبت از ۴/۵ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۸/۴ درصد در سال ۱۳۷۲ افزایش یابد. در حالی که ارقام عملکرد نشان می‌دهد که نسبت مزبور در سال ۱۳۷۲ کمتر از سال ۱۳۶۸ (یعنی ۴/۳ درصد) بوده است.
- در برنامه اول پیش‌بینی شده بود که نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی از ۹/۷ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۰/۲ درصد در سال ۱۳۷۲ کاهش یابد. نسبت مزبور مطابق ارقام عملکرد به ۰/۵ درصد در سال ۱۳۷۲ رسیده است.
- نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های جاری طی دوره فوق، به طور متوسط حدود ۴۰ درصد بوده است که معادل رقم مندرج در برنامه است.
- نسبت هزینه‌های عمرانی به هزینه‌های جاری که در برنامه اول پیش‌بینی شده بود از ۲۴/۱ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۳۸/۹ درصد در سال ۱۳۷۲ برسد، عملکردی مطلوب داشته و به حدود ۵۱ درصد رسیده است.
- رشد هزینه‌های عمرانی به قیمت‌های ثابت طی دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ در برنامه اول به طور متوسط حدود ۱۴/۹ درصد پیش‌بینی شده بود که عملکردهای ذی‌ربط در این زمینه حاکی از رشد متوسطی معادل ۲۱/۷ درصد در سال است.
- سهم هزینه‌های آموزشی و بهداشتی در کل هزینه‌های دولت طی دوره مورد بررسی به طور متوسط معادل ۳۱/۱ درصد بوده است، که معادل رقم مندرج در قانون برنامه است.
- سهم بودجه عمرانی در بخش‌های کشاورزی، آب، معدن، نفت و گاز در کل بودجه عمرانی در دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ به طور متوسط حدود ۲۲ درصد بوده است که معادل رقم مندرج در برنامه است.
- سهم اعتبارات فرهنگی و هنری در کل بودجه دولت طی دوره فوق به طور متوسط معادل ۱/۳ درصد بوده که معادل برآوردهای مندرج در قانون برنامه است.

۱۰- تحلیل وضع مالی دولت و بودجه در سه سال برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۵) در قالب برخی شاخص‌ها

کل درآمد پیش‌بینی شده در سه ساله اول برنامه دوم (۱۳۷۳-۱۳۷۵) به قیمت ثابت سال ۱۳۷۲ معادل ۱۰۷۲۱۴ میلیارد ریال بوده است. کل درآمد تحقق یافته براساس قیمت‌های جاری

معادل ۱۲۹,۴۳۳/۱ بوده که با استفاده از شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی، به قیمت ثابت سال ۱۳۷۲ معادل ۶۸۱۲۱/۴ میلیارد ریال برآورد می‌شود. به این ترتیب کل درآمد عمومی دولت طی سه سال اول برنامه ۳۶/۵ درصد کمتر از پیش‌بینی برنامه تحقق یافته است. توزیع اجزای درآمد عمومی تحقق یافته دولت نشان می‌دهد درآمد نفت و گاز ۲۵ درصد نسبت به برنامه مصوب کسری دارد، درآمدهای مالیاتی ۴۷/۶ درصد و سایر درآمدهای دولت ۶۰ درصد.

ترکیب اجزای درآمدی طبق برنامه براساس احتساب درآمد فروش ارز در سایر درآمدهای دولت، برای سه جزء بالا به ترتیب ۵۷/۹، ۲۳/۶ و ۱۸/۵ درصد و براساس احتساب درآمد فروش ارز در درآمد نفت و گاز به ترتیب ۵۹/۳، ۲۳/۶ و ۱۷/۱ درصد پیش‌بینی شده است که با کاهش درآمدهای واقعی و تفاوت عملکرد آن با سه جزء بالا در عمل به ترتیب حدود ۷۰، ۱۹ و ۱۱ درصد درآمد دولت را تشکیل داده‌اند. به عبارت دیگر وابستگی درآمد دولت به نفت و گاز با این سناریو، افزایش یافته است.

در بخش دیگر بودجه، کل هزینه‌های دولت در سه سال اول برنامه دوم معادل ۱۰۷,۷۳۹ میلیارد ریال به قیمت ثابت سال ۱۳۷۲ پیش‌بینی شده است. هزینه‌های انجام شده در این مدت، به قیمت جاری برابر ۱۲۹۴۳۳/۱ میلیارد ریال بوده است. برای تبدیل پایه قیمت هزینه‌های دولت، در مورد هزینه‌های جاری از شاخص ضمنی قیمت مصرف دولت و در مورد هزینه‌های عمرانی از شاخص ضمنی قیمت سرمایه‌گذاری دولت استفاده شده است. لذا جمع هزینه دولت در ۳ سال اول برنامه بر اساس قیمت ثابت سال ۱۳۷۲، برابر ۷۷۹۲۴/۹ میلیارد ریال برآورد شده است.

هزینه انجام شده نسبت به برنامه مصوب ۲۷/۷ درصد کسری دارد. نسبت عدم تحقق در هزینه‌های جاری ۱۷/۴ درصد و در هزینه‌های عمرانی ۴۳/۸ درصد پیش‌بینی برنامه است. طبق برنامه مصوب، نسبت هزینه‌های جاری و عمرانی در کل هزینه دولت به ترتیب برابر ۵۶ و ۳۴ درصد پیش‌بینی شده، لیکن در عملکرد سه سال اول برنامه دوم، این نسبت به ۷۰ و ۳۰ درصد، البته به زیان هزینه‌های عمرانی، تغییر یافته است.

۱۱- مقایسه رشد اعتبارات جاری و عمرانی امور طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۷۷ با اهداف کمی برنامه دوم^۱

از جمله اهداف کمی برنامه دوم جمهوری اسلامی ایران، رشد سالانه ۱۳/۱ درصدی برای اعتبارات جاری امور اجتماعی و ۱۵/۵۳ درصدی اعتبارات عمرانی آن می‌باشد. بیشترین درصد رشد اعتبارات جاری طی برنامه دوم برای فصل بهداشت، درمان و تغذیه (۱۴/۲ درصد)، فصل آموزش و پرورش عمومی (۱۳/۲ درصد) و تأمین اجتماعی (۱۲/۷ درصد) می‌باشد. البته برای بقیه فصول نیز رشد سالانه بیش از ۱۰ درصد در نظر گرفته شده است. همچنین بیشترین درصد رشد اعتبارات عمرانی برای فصل تأمین مسکن (۵۵/۳۲ درصد)، فصل تربیت بدنی و امور جوانان (۱۸/۹۶ درصد) و فرهنگ و هنر (۱۴/۰۸ درصد) منظور شده است. در این خصوص باید توجه داشت که رشد سالانه بیشتر یک فصل به معنی سهم بیشتر آن فصل از کل اعتبارات نمی‌باشد. به عنوان مثال، فصولی مانند تربیت بدنی و امور جوانان و فصل فرهنگ و هنر، کمتر از ۰/۰۵ درصد از اعتبارات عمرانی امور اجتماعی را به خود اختصاص می‌دهند اما از رشد سالانه بالایی نسبت به سایر فصول امور اجتماعی برخوردار هستند و فصل آموزش و پرورش عمومی که حدود ۰/۳ درصد از اعتبارات عمرانی این امور را در بردارد از رشدی همپای این فصول برخوردار نیست. مقایسه ارقام پیش‌بینی شده طی دوره برنامه دوم با ارقام طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۷۷ که با عملکرد بودجه سال ۱۳۷۳ شروع و با مصوب بودجه سال ۱۳۷۷ ختم می‌شود، حکایت از غیرواقع‌بینانه بودن ارقام منظور شده در برنامه دارد.

رشد سالانه اعتبارات جاری و عمرانی امور اجتماعی طی این دوره به ترتیب ۲۷/۸۲ و ۲۳/۸۴ درصد بوده است که اختلاف فاحشی با رشد پیش‌بینی شده دارند. بیشترین درصد رشد سالانه اعتبارات جاری متعلق به فصول تأمین مسکن (۵۰/۳۳ درصد) و حفاظت محیط زیست (۴۹/۶۹ درصد) بوده و کمترین آن برای فصل عمران شهرها (۱۳/۳۴ درصد) و بهداشت، درمان و تغذیه (۱۴/۳۹ درصد) ارزیابی می‌شود. بیشترین درصد رشد سالانه اعتبارات عمرانی در این امور برای فصل آموزش فنی و حرفه‌ای (۱۴۳/۰۶ درصد) و فصل عمران و نوسازی روستاها (۹۵/۱۸ درصد) بوده است و کمترین رشد سالانه مربوط به فصل بهداشت، درمان و تغذیه (۳/۹۱ درصد) و تأمین اجتماعی و بهزیستی (۵/۶۶ درصد) بوده است.

۱. ارقام مورد استفاده برای سال ۱۳۷۶، مصوب و برای سال ۱۳۷۷ برآوردی بوده است.

رشد سالانه اعتبارات جاری امور اقتصادی طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۷۷، ۸/۹- درصد است در حالی که رشد مورد نظر برنامه ۵/۹ درصد بوده است. بیشترین درصد رشد سالانه اعتبارات جاری امور اقتصادی به فصول صنایع (۴۸/۸۰) و راه و ترابری (۴۲/۶ درصد) و کمترین آن به رشد منفی ۵۰ درصدی فصل بازرگانی تعلق داشته است. اختلاف فاحش بین این ارقام و رشد لحاظ شده در برنامه دوم (۱۰/۶ درصد) نشان از عدم هم‌سویی بین اهداف کمی برنامه و عملکرد این دوره دارد. رشد اعتبارات عمرانی امور اقتصادی در این دوره ۲۶/۷ درصد بوده که از رشد مورد نظر برنامه ۲ درصد بیشتر است. بالاترین میزان رشد اعتبارات عمرانی امور اقتصادی طی این دوره مربوط به فصل پست و مخابرات ۹۲/۲ درصد بوده که بیش از ۴ برابر رشد مورد نظر برنامه است و کمترین آن به فصل صنایع (۵/۷ درصد) تعلق دارد که تقریباً ۱/۶ رشد پیش‌بینی شده برنامه می‌باشد.

در طی پنج ساله ۱۳۷۳-۱۳۷۷، جمعاً ۲۷۹۳۹۱۴ میلیارد ریال اعتبار به امور دفاع ملی اختصاص یافته است که بیش از ۸۰/۷ یا مبلغ ۲۲۵۷۱/۵۱ میلیارد ریال آن در هزینه جاری این امور صرف شده است. از آنجا که اعتبارات امور دفاع ملی، در دوره مورد بررسی، به استثنای سال ۱۳۷۷ فاقد اعتبارات عمرانی بوده است، نمی‌توان رشد آن را محاسبه نمود، لیکن اعتبارات جاری تخصیصی به این امور در طی دوره رشد متوسط سالانه ۳۰/۴۱ درصدی را به خود اختصاص داده است.

از مجموع ۲۳۰۰۲/۷۳ میلیارد ریال کل اعتبار اختصاص یافته به امور عمومی، ۷۸ درصد یا ۱۸۰۰۵/۴۲ میلیارد ریال آن را اعتبارات جاری تشکیل داده‌اند. متوسط رشد سالانه اعتبارات امور عمومی، ۲۹/۵ درصد برآورد می‌شود در حالی که هدف برنامه برای این رقم ۱۱/۷ درصد یعنی کمتر از نیمی از این رشد بوده است. فصل حفظ نظم و امنیت داخلی کشور، بیشترین درصد اعتبارات جاری امور عمومی را به خود اختصاص می‌دهد به صورتی که تنها ۴۱/۲ درصد از اعتبارات جاری امور عمومی را در سال ۱۳۷۷ تشکیل می‌دهد. در مقابل فصل ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی، کمترین سهم اعتبارات جاری این امور را در سال ۱۳۷۷ دریافت می‌کنند. ماهیت این فصل، ایجاب می‌کند که بیشترین سهم از اعتبارات عمرانی امور عمومی را دریافت دارد.

کسری بودجه

کسری بودجه در سه ساله اول برنامه به قیمت پایه سال ۱۳۷۲ معادل ۵۲۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. تفاضل عملکرد درآمدها و هزینه‌های تبدیل شده به پایه سال ۱۳۷۲،

جمع کسری بودجه واقعی در سه سال اول برنامه را ۹۸۰۳ میلیارد ریال برآورد می نماید که معادل ۱۲/۶ درصد کل هزینه های دولت است.

بروز شوک منفی نفت در سال ۱۳۷۶ و شدت گرفتن آن در طول سال ۱۳۷۷، سبب شده که دولت طرح هایی را جهت جبران آن مورد بررسی قرار دهد. از جمله آنها می توان به افزایش ۱۰ درصد در قیمت پیش فروش خودرو، پیش ثبت نام از متقاضیان حج و فروش درصدی از زمین های متعلق به دولت در اطراف شهرها به برج سازان و متقاضیان، اشاره نمود.

۱۲- ناهماهنگی بودجه با قانون برنامه دوم^۱

بی تردید یکی از ابزارهای مهم عملی سازی برنامه های توسعه، بودجه سالانه است. سازمان برنامه و بودجه، هر ساله بودجه کل کشور را که در برگیرنده منابع مالی و هزینه های دولت و شرکت های دولتی است، در قالب هدف ها و سیاست های برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه ها و سازمان های دولتی تهیه و جهت تصویب، تقدیم مجلس شورای اسلامی می کند.

همان گونه که قبلاً بیان شد، تکیه گاه اصلی برنامه ریزی به ویژه برای عملی کردن اهداف برنامه های میان مدت و بلندمدت، بودجه های سالانه است. بررسی درآمدها و هزینه های مندرج در قانون برنامه و مقایسه آن با هزینه های مندرج در قوانین بودجه سال های برنامه مبین نبود سازگاری و هماهنگی بودجه در راستای تأمین اهداف و سیاست های برنامه توسعه است. این مغایرت ها چه به لحاظ حجم و چه به لحاظ ترکیب قابل ملاحظه است.

کل درآمدهای دولت برآورد شده برای سال ۱۳۷۴ در برنامه دوم معادل ۳۶۳۱۹ میلیارد ریال بوده در حالی که در قانون بودجه سال فوق، رقم ۴۲۳۱۲/۹ میلیارد ریال به تصویب رسیده است. هزینه های دولت در این سال، در قانون برنامه دوم در مجموع معادل ۳۶۳۹۴ میلیارد ریال بوده که ۶۲/۱ درصد را هزینه های جاری و ۳۷/۹ درصد را هزینه های عمرانی تشکیل داده اند، ولی هزینه های جاری و عمرانی در قانون بودجه سال ۱۳۷۴ به ترتیب معادل ۲۷۷۶۶/۷ میلیارد ریال و ۱۴۷۹۶/۲ میلیارد ریال برآورد شده اند که به ترتیب ۶۵/۲ و ۳۴/۸ درصد از کل هزینه ها را تشکیل می دهند. درخصوص درآمدهای دولت در سال ۱۳۷۵ رقم ۴۱۱۲۱ میلیارد ریال در قانون برنامه دوم پیش بینی شده بود ولی در قانون بودجه این سال، کل درآمدها به میزان ۵۵۶۲/۱ میلیارد ریال به تصویب شده است. درخصوص هزینه های سال

۱. در قانون برنامه اول.

۱۳۷۵، هزینه‌های دولت در قانون برنامه دوم برای این سال در مجموع ۴۱۲۹۷ میلیارد ریال و مشتمل بر ۵۸/۶ درصد هزینه جاری و ۴۱/۴ درصد هزینه عمرانی پیش‌بینی شده بود. اما هزینه‌های جاری و عمرانی قانون بودجه سال ۱۳۷۵، به ترتیب معادل ۳۳۲۹۷ و ۲۲۵۷۴ میلیارد ریال برآورد شده که به ترتیب ۵۹/۶ درصد و ۴۰/۴ درصد از کل هزینه‌ها را تشکیل می‌دهند.

همچنین کل درآمدهای دولت در سال ۱۳۷۶ در قانون برنامه دوم در مجموع ۴۶۵۵۸ میلیارد ریال برآورد شده که رقم متناظر در قانون بودجه این سال، مبلغ ۷۴۸۱۸ میلیارد ریال بوده است. در خصوص بخش هزینه‌های سال ۱۳۷۶، در قانون برنامه دوم هزینه جاری ۲۶۱۱۸ میلیارد ریال و هزینه‌های عمرانی ۲۰۶۱۵ میلیارد ریال برآورد شده ولی در قانون بودجه سال ۱۳۷۶، هزینه‌های جاری ۴۵۷۱۳ میلیارد و هزینه‌های عمرانی ۳۰۳۵۵ میلیارد ریال برآورد شده است. همچنین در برنامه دوم کل درآمدهای سال ۱۳۷۷ معادل ۵۲۷۶۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که در قانون بودجه این سال، رقم ۸۱۳۳۴/۹ میلیارد به تصویب رسیده است. در خصوص طرف هزینه‌های سال ۱۳۷۷ در قانون برنامه دوم، هزینه‌های جاری بالغ بر ۲۸۴۲۳ میلیارد ریال و هزینه‌های عمرانی ۲۴۵۱۵ میلیارد ریال برآورد شده ولی در قانون بودجه این سال هزینه‌های جاری ۵۵۵۰۸/۷ و هزینه‌های عمرانی ۳۰۸۴۵/۸ میلیارد ریال تعیین شده است. (جداول شماره ۴ و ۵).

جدول شماره ۴، درصد اختلاف هزینه‌های جاری و عمرانی قانون برنامه دوم و قوانین بودجه را نشان می‌دهد. مطابق این جدول مشاهده می‌گردد که درصد اختلاف اعتبارات جاری از ۲۳ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۹۵/۳ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده است و ناسازگاری و ناهماهنگی شدت یافته است. در خصوص اعتبارات عمرانی، این اختلاف کمتر است. ولی رقم قابل توجهی است و در برخی سال‌ها به حدود ۴۷/۵ درصد رسیده است. براین اساس می‌توان نتیجه گرفت که قانون بودجه چه در خصوص اعتبارات جاری و چه در خصوص اعتبارات عمرانی از برنامه بیشتر بوده و این اختلاف در خصوص اعتبارات جاری بسیار شدیدتر است و در مجموع، اعتبارات بودجه کشور یا برنامه‌های سالانه در راستای برنامه میان مدت کشور نبوده‌اند.

این جدول نشان می‌دهد که در قانون برنامه دوم توسعه پیش‌بینی شده است که از سهم اعتبارات جاری کاسته و به سهم اعتبارات عمرانی کشور افزوده شود. لیکن این روند در عمل رخ نداده و سهم اعتبارات جاری در قانون بودجه از کل اعتبارات از ۶۵ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۶۴/۳ درصد در سال ۱۳۷۷ رسیده و سهم اعتبارات عمرانی از ۳۵ درصد به ۳۵/۷ درصد

تغییر یافته، درحالی که در برنامه پیش‌بینی شده که سهم اعتبارات جاری در سال ۱۳۷۴ از ۶۲ درصد به ۵۳/۷ درصد کاهش می‌یابد و در عوض سهم اعتبارات عمرانی از ۳۸ درصد در سال مذکور به ۴۶/۳ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش یابد که در عمل این امر اتفاق نیفتاده است. بررسی مذکور نشان می‌دهد که علاوه بر عدم تحقق حجم اعتبارات (به تفکیک جاری - عمرانی) بودجه کشور از لحاظ ترکیب و به ویژه از بُعد حجم نیز در راستای اهداف برنامه توسعه دوم کشور نبوده است.

جدول شماره ۵، طرف درآمدهای بودجه را نشان می‌دهد. مطابق این جدول مشاهده می‌گردد که اختلاف در حجم برآوردی برنامه دوم توسعه و قوانین بودجه بسیار زیاد بوده و بعضاً به ۵۵/۲ درصد و حتی ۶۱ درصد می‌رسد. به لحاظ ترکیب درآمدهای دولت نیز قانون برنامه دوم سیاست کاهش سهم نفت و افزایش سهم درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها را مدنظر داشته که درخصوص افزایش سهم درآمدهای مالیاتی، اهداف پیش‌بینی شده تقریباً نزدیک به قوانین بودجه تحقق یافته و در مورد دو قلم دیگر درآمدی، کاهش درآمدهای نفت در بودجه و افزایش سهم سایر درآمدها فراتر از قانون برنامه حاصل شده است. از جمله علل این مغایرت‌ها می‌توان به نکات زیر اشاره کرد:

۱- اعمال احکامی که در تبصره‌های قانون برنامه نسبت به آنها تصریح شده لیکن در جداول منضم به برنامه، ملحوظ نشده است. نظیر تبصره ۳۸ (در زمینه پیش‌بینی اعتبار افزایش حقوق کارمندان دولت براساس تورم) و تبصره ۶۴ (در مورد بدون کسری بودجه عمل کردن وزارت آموزش و پرورش) و...

۲- تغییرات اعمال شده در لوایح بودجه‌های سنواتی به هنگام تصویب، نسبت به قانون برنامه.

۳- تصویب قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین در تاریخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۸.

در کل می‌توان گفت نظام بودجه‌ریزی کشور در راستای تأمین اهداف برنامه دوم عمل نکرده و به عبارت دیگر بودجه برنامه‌ای نبوده است.

(میلیارد ریال)

جدول ۱- درآمدهای دولت

سال	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
درآمد نفت و گاز	۶۶۸	۷۷۱	۱۱۱۸	۱۰۳۹	۵۱۴۱	۱۴۶۸۳	۲۱۴۸۰	۲۶۶۶۶
درآمد مالیاتی	۹۸۷	۱۱۸۸	۱۶۹۵	۲۷۶۵	۲۷۷۶	۴۰۶۱	۵۴۹۱	۷۳۱۳
سایر درآمدهای دولت	۴۴۵	۱۲۲۳	۲۸۲۵	۳۲۰۰	۹۸۲	۱۶۱۴	۲۳۵۹	۷۸۷۱
کل درآمدهای عمومی دولت	۲۰۹۹	۳۱۸۱	۵۶۳۹	۷۰۰۳	۹۸۹۹	۲۰۳۵۹	۲۹۳۲۹	۴۱۸۵۱
درآمدهای اختصاصی	۴۱۵	۴۵۰	۶۲۸	۹۱۷	۱۲۸۴	۱۷۶۵	۱۸۰۹	۲۵۸۱
کل درآمدهای عمومی و اختصاصی	۲۵۱۴	۳۶۳۱	۶۲۶۷	۷۹۲۱	۱۱۱۸۳	۲۲۱۲۴	۳۱۱۳۸	۴۵۴۳۲
سایر منابع تأمین اعتبار	۲۱۹۴	۱۳۱۸	۶۳۹	۱۱۸۱	۸۱۷	۹۳۲۱	۶۳۴۰	۷۵۳۶
برگشتی از سال‌های قبل	۱۲۲	۱۱۳	۱۱۲	۱۵۸	۱۷۰	۲۰۱	۲۶۷	۲۷۰
وام خارجی	—	—	—	—	—	—	—	—
استقراض از بانک مرکزی	۲۰۷۲	۱۲۰۴	۵۲۷	۱۰۲۳	۶۴۷	۹۱۱۹	۶۰۷۴	۷۲۶۶
کل منابع در دسترس دولت	۴۷۰۷	۴۹۴۹	۶۹۰۶	۹۱۰۲	۱۲۰۰۰	۳۱۴۴۵	۳۷۴۷۸	۵۲۹۶۸

مأخذ: «مجموعه آماری» سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵.

(میلیارد ریال)

جدول ۲- هزینه‌های عمومی و اختصاصی دولت

سال	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴
هزینه جاری	۳۳۸۵	۴۲۸۵	۵۵۶۴	۷۸۰۸	۱۳۶۵۵	۲۰۰۱۰	۲۸۷۸۹
هزینه عمرانی	۹۳۱	۱۷۶۶	۲۵۲۷	۲۹۴۹	۷۲۳۲	۹۵۸۶	۱۳۱۷۳
کل هزینه‌های جاری و عمرانی	۴۳۱۷	۶۰۵۱	۸۰۹۱	۱۰۷۵۷	۲۰۸۸۷	۲۹۵۹۶	۴۱۹۶۲
کل هزینه‌های عمومی دولت*	۴۳۱۷	۶۰۵۱	۸۰۹۱	۱۰۷۵۷	۲۰۸۸۷	۲۹۵۹۶	۴۱۹۶۲
هزینه‌های دولت از محل درآمدهای اختصاصی	۴۵۰	۶۲۸	۹۱۷	۱۲۸۴	۱۷۶۵	۱۸۰۹	۳۵۸۱
کل هزینه‌های عمومی و اختصاصی	۴۷۶۷	۶۶۷۹	۹۰۰۸	۱۲۰۴۱	۲۲۶۵۲	۳۱۴۰۴	۴۵۵۴۳

* کل هزینه‌های عمومی دولت شامل کل هزینه‌های جاری و عمرانی، پرداخت‌های دولت به موجب مجوزهای خاص و سرمایه‌گذاری در خارج است. به دلیل صفر بودن دو قلم اخیر، ارقام سطرهای سوم و چهارم جدول یکسان است.

(میلیارد ریال)

جدول ۳- عملکرد اجزای اصلی درآمد و هزینه دولت در برنامه دوم
(مقایسه جمع سه ساله)

درصد انحراف	ماهه تفاوت دوره سه ساله مازاد یا کسری	پیش‌بینی برنامه				عملکرد به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۲				عملکرد به قیمت‌های جاری				درآمد و هزینه
		جمع	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	جمع	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	جمع	۱۳۷۵	۱۳۷۴	۱۳۷۳	
۲۵/۱	-۱۵۹۶۰/۳	۶۳۵۶۷	۲۳۷۰۷	۲۲۲۰۸	۱۷۶۵۲	۴۷۶۰۶/۷	۱۶۲۸۷/۷	۱۵۵۱۸/۹	۱۵۸۰۰/۱	۸۹۰۸۱/۹	۳۸۱۵۳/۰	۲۹۴۳۱/۲	۲۱۴۷۹/۷	درآمد نفت و گاز*
۴۷/۶	-۱۲۰۱۹/۱	۲۵۲۷۶	۹۶۵۹	۷۸۶۲	۷۷۵۵	۱۳۲۵۶/۹	۵۳۶۱/۹	۳۸۵۶/۱	۴۰۳۸/۹	۲۵۳۶۳/۸	۱۲۵۶۰/۰	۷۳۱۳/۰	۵۴۹۰/۸	درآمدهای مالیاتی
۶۰/۵	-۱۱۱۱۳/۳	۱۸۳۷۱	۷۷۵۵	۶۱۴۹	۴۴۶۷	۷۲۵۷/۷	۲۸۳۰/۲	۲۶۹۲/۶	۱۷۳۴/۹	۱۴۰۹۴/۶	۶۶۲۹/۷	۵۱۰۶/۴	۲۳۵۸/۵	سایر درآمدهای دولت
۳۶/۵	-۳۹۰۹۲/۶	۱۰۷۲۱۴	۴۱۱۲۱	۳۶۲۱۹	۲۹۸۷۴	۶۸۱۲۱/۴	۲۴۴۷۹/۹	۲۲۰۶۷/۶	۲۱۵۷۳/۹	۱۲۸۵۲۲/۵	۵۷۳۴۲/۹	۴۱۸۵۰/۶	۲۹۳۲۹/۰	درآمد عمومی دولت*
۲۷/۷	-۲۹۸۱۴/۱	۱۰۷۷۳۹	۴۱۲۹۶	۳۶۳۹۴	۳۰۰۴۹	۷۷۹۲۴/۹	۲۷۲۴۰/۲	۲۵۶۰۶/۰	۲۵۰۷۸/۷	۱۲۹۴۳۳/۱	۵۷۸۷۷/۵	۴۱۹۶۱/۹	۲۹۵۹۳/۷	هزینه
۱۷/۴	-۱۱۴۵۷/۰	۶۵۸۱۲	۲۴۳۸۵	۲۲۵۹۶	۱۰۰۳۱	۵۴۳۵۵/۰	۱۸۶۰۴/۳	۱۸۱۳۷/۴	۱۷۶۱۳/۳	۸۶۶۰۳/۳	۳۷۸۰۳/۹	۲۸۷۸۹/۳	۲۰۰۱۰/۱	هزینه جاری
۴۳/۸	-۱۸۳۵۷/۰	۴۱۹۲۷	۱۶۹۱۱	۱۳۷۹۸	۱۱۲۱۸	۲۳۵۷۰/۰	۸۶۳۵/۹	۷۴۶۸/۶	۷۴۶۵/۵	۴۲۸۲۹/۸	۲۰۰۷۳/۶	۱۳۱۷۲/۶	۹۵۸۳/۶	هزینه عمرانی
۱۷۶۷	-۹۲۷۸/۶	-۵۲۵	-۱۷۵	-۱۷۵	-۱۷۵	-۹۸۰۳/۶	-۲۷۶۰/۳	-۳۵۳۸/۴	-۳۵۰۴/۹	-۹۱۰/۶	-۵۳۴/۶	-۱۱۱/۳	-۲۶۴/۷	کسری بودجه

* درآمد فروش ارز برای انطباق با حساب تولید در درآمد نفت و گاز منظور شده است.

جدول ۴- مقایسه اعتبارات جاری و عمرانی قانون برنامه دوم توسعه و قوانین بودجه

(میلیارد ریال)

۱۳۷۷			۱۳۷۶			۱۳۷۵			۱۳۷۴			عنوان
اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	
۹۵/۳	۵۵۵۰۸/۷	۲۸۴۲۳	۷۵	۴۵۷۱۳	۲۶۱۱۸	۳۶/۵	۳۳۲۹۷	۲۴۳۸۵	۲۳	۲۷۷۶۶/۷	۲۲۵۹۶	اعتبارات جاری
۲۵/۸	۳۰۸۴۵/۸	۲۴۵۱۵	۴۷	۳۰۳۵۵	۲۰۶۱۵	۳۳/۵	۲۲۵۷۴	۱۶۹۱۱	۷/۲	۱۴۷۹۶/۲	۱۳۷۹۸	اعتبارات عمرانی
—	۶۴/۳	۵۳/۷	—	۶۰	۵۵/۹	—	۵۹/۵	۵۹	—	۶۵	۶۲	سهم اعتبارات جاری (درصد)
—	۳۵/۷	۴۶/۳	—	۴۰	۴۴/۱	—	۴۰/۵	۴۱	—	۳۵	۳۸	سهم اعتبارات عمرانی (درصد)

جدول ۵- مقایسه ترکیب درآمدهای قانون برنامه دوم توسعه و قوانین بودجه

(میلیارد ریال)

۱۳۷۷			۱۳۷۶			۱۳۷۵			۱۳۷۴			عنوان
اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	اختلاف (درصد)	بودجه	برنامه	
۵۵/۲	۸۱۹۱۹	۵۲۷۶۳	۶۱	۷۵۰۶۸	۴۶۵۵۸	۳۵/۳	۵۵۶۲۱	۴۱۱۲۱	۱۶/۸	۴۲۳۱۲/۹	۳۶۲۱۹	کل درآمدها
۱۲/۸	۲۸۵۰/۹	۲۵۲۶۷	۲۷/۵	۳۱۰۰۷/۸	۲۴۳۰۷	۲۱/۷	۲۷۸۹۲	۲۲۹۰۷	۱۶/۸	۲۵۱۱۳/۶	۲۱۵۰۸	درآمد نفت
								۱۰۷۴۴	۱۶/۸	۷۲۳۶/۴	۷۸۶۲	درآمد مالیاتی
								۱۶۸۹۵	—	۹۹۶۲/۹	۶۸۴۹	سایر
								۵۰/۳	—	۵۹/۳	۵۹/۴	سهم درآمد نفت
								۱۹/۳	—	۱۷/۱	۲۱/۷	سهم درآمد مالیاتی
								۳۰/۴	—	۲۳/۶	۱۸/۹	سهم سایر درآمدها

- ۱- «سابقه تاریخی تهیه و تنظیم بودجه در ایران» (گزارش تهیه شده برای گروه ۸ زیر ساخت اقتصاد کشور)، معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی، سازمان برنامه و بودجه، بهمن ۱۳۶۰.
- ۲- «نگاهی کوتاه به تاریخچه بودجه در ایران»، مستخرج از کتاب قانون بودجه سال ۱۳۵۳-۱۳۵۴، سیمین خاکپور، سازمان برنامه و بودجه، استان ایلام.
- ۳- مجله برنامه و بودجه، سال سوم، شماره ۴ و ۵، مرداد و شهریور ۱۳۷۷، الگوی بودجه عمومی دولت، محمدرجبچه، صفحات ۱-۲۵.
- ۴- «عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)»، جلد ۱۱، مستندات برنامه دوم، سازمان برنامه و بودجه، اسفند ۱۳۷۲.
- ۵- بررسی امکان حصول اهداف کمی کلان برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش دولت، دکتر بیژن بیدآباد، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، شهریور ۱۳۷۳.
- ۶- مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۲۴، سال چهارم، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۶.
- ۷- «مجموعه آماری» سری زمانی آمارهای اقتصادی، اجتماعی تا سال ۱۳۷۵، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر اقتصاد کلان، تیر ۱۳۷۶.
- ۸- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۴-۱۳۷۸، مصوب ۱۳۷۳/۹/۳۰، مجلس شورای اسلامی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- ۹- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸-۱۳۷۲، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱.
- ۱۰- لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور، سازمان برنامه و بودجه.
- ۱۱- «گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران»، تألیف دکتر علی اکبر شبیری نژاد، نشر نی، سال ۱۳۷۵.
- ۱۲- «لزوم اعمال بودجه برنامه‌ای در ایران»، تألیف دکتر محمد علی احمدی، سازمان خانه چاپ، سال ۱۳۴۴.
- ۱۳- «اقتصاد ایران»، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، فصل چهارم، تحلیل عملکرد بودجه، صفحات ۲۱۹-۲۵۹.
- ۱۴- «خصوصی سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار»، تألیف دکتر محمود متوسلی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، سال ۱۳۷۳.