

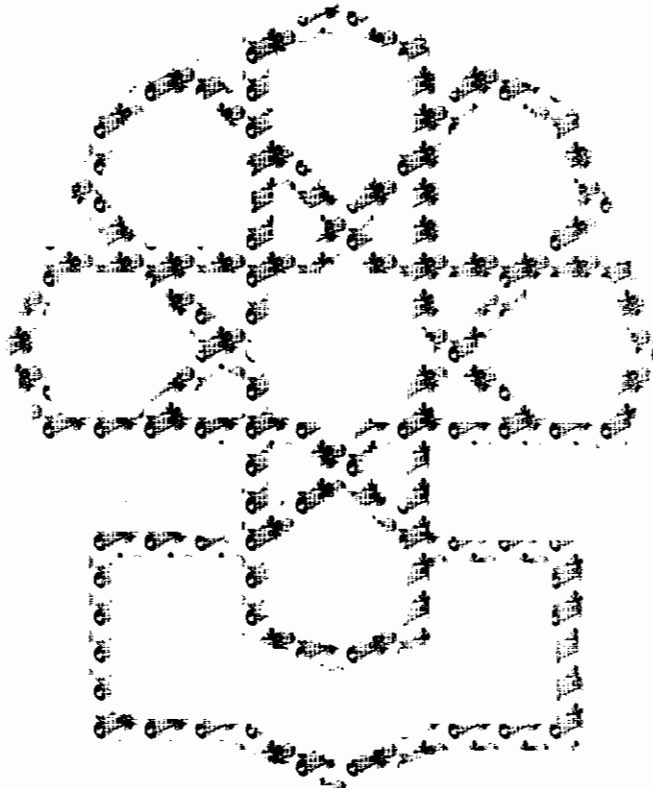


۴۱۸۱

X

# لایحه بودجه ۱۳۷۸ از دیدگاه ساختاری

درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۵۰)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۷

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۸۱

## بسمه تعالی

### لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ از دیدگاه ساختاری درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۵۰)

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۸۱

#### مقدمه

سند بودجه مهم ترین و جامع ترین متنی است که مجموعه سیاست های دولتی را در خود جای می دهد. برای تنظیم این سند دولت معمولاً به بازنگری جامع در کل سیاست های درآمدی و هزینه ای خود می پردازد. در جریان این بازنگری انتظار می رود که دولت برای هر سیاست خود به بررسی تفصیلی بپردازد، نکات مثبت و منفی آن سیاست را مشخص سازد و براساس نتایج حاصله و با توجه به محدودیت های موجود تصمیم بگیرد که کدام سیاست را به چه صورتی تداوم بخشد و کدام سیاست را به چه صورتی متوقف سازد. به علاوه در فرایند تنظیم این سند، حد و حدود و مرز اختیارات قوه مجریه در مقابل قوه مقننه به صورت عملی مشخص و برای بحث و بررسی و تصویب احتمالی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می گردد. این سند در مجلس به بحث و بررسی گذارده می شود و معمولاً همراه با تغییراتی به تصویب رسیده و برای اجرا به دولت ابلاغ می گردد.

با توجه به این نکات، روشن است که تجزیه و تحلیل تفصیلی این سند و تصمیم گیری درباره آن براساس این بررسی های تفصیلی می تواند گامی مؤثر در ساماندهی امور باشد. اما همان گونه که اشاره خواهیم کرد ساختار مدیریت دولت در جامعه ما به تدریج دچار مسائل و مشکلاتی گردیده که متأسفانه امکان اعمال تغییرات لازم در سند بودجه در کوتاه مدت را تا حد زیادی محدود ساخته است. با توجه به این مسئله خواهیم دید که بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۸ کشور نیز در شرایط محدودیت درآمدهای حاصل از بخش نفت، علی رغم تلاش های دولت، عملاً چیزی جز تداوم وضعیت گذشته در شرایط رکود را در بر ندارد. به علاوه انتظار می رود که اجرای این بودجه نتایج زیر را به دنبال داشته باشد:

- ۱- تداوم و تشدید رکود اقتصادی جامعه در سال آینده؛
- ۲- تداوم تمامی ویژگی های نامناسب ساختاری در بخش مصارف بودجه؛
- ۳- ایجاد مشکلات جدید ساختاری در بخش درآمدهای بودجه؛
- ۴- تداوم و تشدید عدم کارایی در ساختار اداری کشور؛
- ۵- تقویت زمینه هایی که در سال های آینده باعث گسترش ساختار اداری کشور و گسترش حجم بودجه خواهد شد.

در ذیل به بحث و بررسی تفصیلی این نکات پرداخته می شود و در این راستا بخش های مختلف این گزارش را به موارد زیر تخصیص داده ایم:

- الف- مروری مختصر بر ویژگی های اساسی ساختاری بودجه کشور؛
- ب- سیاست های مطرح شده در ضمایم و اسناد لایحه بودجه؛
- ج- لایحه بودجه از زبان ارقام و اعداد مندرج در لایحه؛

### فصل اول- مروری مختصر بر ویژگی‌های اساسی ساختاری بودجه کشور

در زمینه بودجه ایران می‌توان به بحث‌های گسترده و طولانی پرداخت. اما در مرور مختصر بودجه باید توجه داشت که سند بودجه انعکاس مالی مدیریت دولتی است. پس برای درک و فهم بودجه باید این مدیریت را مورد توجه قرار داد و شناخت. در عین حال چند نوع مدیریت در حوزه امور دولتی از یکدیگر قابل تفکیک و معمولاً از یکدیگر تفکیک می‌شوند. در این راستا می‌توان از چهار حوزه مشخص زیر به عنوان حوزه‌های مهم مدیریت دولتی یاد کرد:

۱-۱- مدیریت امور مربوط به اعمال حاکمیت: ویژگی‌های اصلی این نوع امور در چند مورد زیر خلاصه زیر می‌گردد:

- این امور معمولاً در حوزه امور انحصاری دولتی قرار دارند؛
- انجام این امور لازمه حفظ انسجام جامعه و نظام تلقی می‌گردد؛
- این امور، امور مداوم و همیشگی هستند و لذا انجام آنها نیازمند وزارتخانه و تشکیلات دائمی و قوانین ذی ربط است؛
- با توجه به مداوم و مستمر بودن این امور، منابع مالی لازم برای انجام این وظایف معمولاً از مالیات‌های دریافتی تأمین می‌شود؛
- جز در شرایط کاملاً استثنایی، دولت حق ایجاد کسری بودجه این امور را ندارد و لذا هر نوع گسترش در حیطه امور حاکمیت باید مشروط به ایجاد منابع مالیاتی جدید و مطمئن و معقول از نظر اقتصادی باشد؛
- کارایی انجام خدمات در این امور زمینه و بستر ساز انجام مؤثر سایر امور کشور می‌باشد. لذا کوشش می‌شود که در قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات و نیروی انسانی به کار گرفته شده برای انجام این امور، تمام ضوابط فنی لازم رعایت شود تا نزول سطح کارایی در این نوع از خدمات دولتی باعث رکود اقتصادی و مشکلات عدیده اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در جامعه نشود.

۲-۱- مدیریت امور عمرانی: ویژگی‌های اصلی این امور را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- هرچند انجام این امور در انحصار دولت نیست، ولی معمولاً انگیزه خصوصی جاذبه کافی برای شرکت مؤثر در این امور ندارد؛
- هر چند انجام این امور لازمه بقا و دوام نظام و جامعه نیست ولی در صورت عدم انجام این فعالیت‌ها، بازدهی فعالیت‌های اقتصادی در جامعه به اندازه کفایت رشد نمی‌کند و کارایی لازم در سایر امور جامعه به دست نمی‌آید.
- این امور مشتمل بر دو دسته عمومی زیر می‌باشند:
  - اموری که به سرمایه‌گذاری ثابت می‌انجامد و تسهیلات و تأسیسات ضروری برای گسترش فعالیت‌های اعمال حاکمیت را به وجود می‌آورد؛
  - اموری که به سرمایه‌گذاری ثابت می‌انجامد و تسهیلات و تأسیسات زیربنایی ضروری برای توسعه

فعالیت‌های تولیدی را فراهم می‌آورد؛

- نکات فوق نشان می‌دهد که امور عمرانی مورد بحث عمدتاً در دوران‌گذار تاریخی می‌تواند حجم قابل توجهی داشته باشد، ولی پس از رسیدن جامعه به حد ضروری زیربناها یا تأسیسات و تسهیلات حاکمیت، از حجم این امور به شدت کاسته می‌گردد. لذا این امور بالذات مستمر و دائمی نیستند و سازمان و تشکیلات و مقررات ذی ربط به آن باید مجزای از وزارتخانه‌ها (که سازمان‌های دائمی هستند) باشد؛

- فعالیت‌های انجام شده در این امور و این بودجه به ایجاد سرمایه‌های ملی می‌انجامد و لذا منابع مالی این بودجه می‌تواند از محل مالیات، از محل فروش منابع و ذخایر معدنی، از محل فروش اموال و سرمایه‌های دولتی، از محل استقراض داخلی و خارجی و حتی از محل کسری بودجه معقول و متناسب تأمین شود.

### ۳-۱- مدیریت امور باز توزیع درآمد و تأمین اجتماعی

- در دنیای جدید، تأمین اجتماعی به معنی برخورداری از حد و حدود تعیین شده و مشخصی از مواهب زندگی (معیشت، آموزش، اوقات فراغت و...) و داشتن اطمینان از یابوری عملی جامعه در سوانح و حوادث غیرمترقبه مهم از حقوق اساسی و غیرقابل انکار شهروندان هر جامعه شناخته شده است. در قانون اساسی ایران و به ویژه در اصل ۲۹ آن بیشتر این موارد به صراحت مورد تأکید قرار گرفته است.

- انجام این امور در تمامی کشورهای جهان در حوزه غیرانحصاری دولت و در مجموعه‌ای از مشارکت‌های دولتی - مردمی صورت می‌گیرد.

- با توجه به نکته بالا، قوانین، سازمان و تشکیلات، محل تأمین منابع و نحوه انجام هزینه در این امور دارای ویژگی‌های خاص می‌باشد و به این علت به صورتی جدای از ساختار بودجه حاکمیت، یا بودجه عمرانی سازمان می‌یابند و به اجرا در می‌آید.

- بدیهی است که در این بودجه نیز کسری دارای معنی خاصی نیست. به عبارت دیگر تلاش بر آن است تا منابع این بودجه به صورت مشارکتی (ارادی - اجباری) توسط افراد جامعه و به نسبت‌های بالاتر از شهروندان ثروتمندتر حاصل شود و همین منابع براساس ضوابطی برای محدود کردن آسیب پذیری‌های اجتماعی به کار گرفته شود و لذا کسری بودجه در این زمینه منطقی نمی‌تواند جایگاهی داشته باشد.

### ۴-۱- مدیریت امور تصدی

- در تمامی کشورهای جهان دولت‌ها به درجات مختلف و به علل متفاوت وارد در حوزه تصدی فعالیت‌های اقتصادی نیز می‌شوند.

- انجام این نوع فعالیت‌ها توسط دولت برای بقا و دوام جامعه ضروری نیست و در مواردی می‌تواند به کاهش کارایی کلی اقتصادی جامعه نیز بیانجامد. لذا معمولاً کوشش می‌شود دخالت دولت در این امور محدود باشد. به علاوه که دلایلی ویژه و قابل قبول باید در همین محدوده کوچک هم وجود داشته باشد.

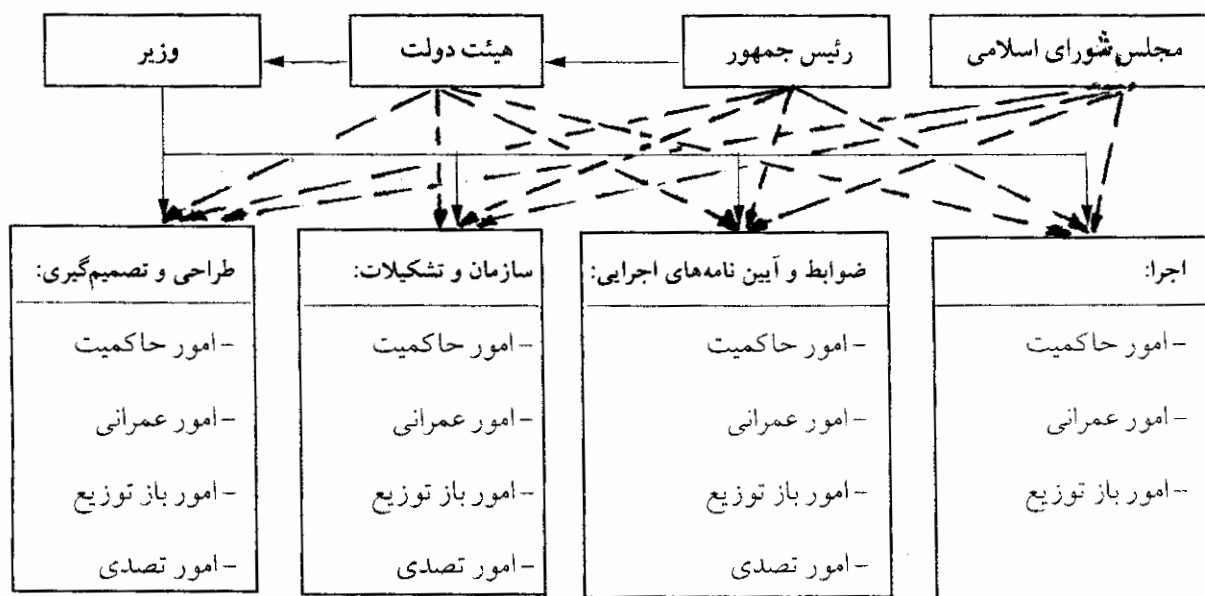
- با این همه در مواردی برخی از ضرورت‌های مقطعی ممکن است برخی از این امور را به حوزه دولت بکشاند. به عنوان مثال در زمینه‌هایی که «انحصار طبیعی» وجود دارد یا احتمال انحصاری شدن فعالیت

توسط بخش خصوصی وجود دارد و راه دیگری جهت مقابله با این امر نیست ممکن است دولت خود وارد به انجام کار شود. یا در موارد دیگری ممکن است برای حصول اطمینان از استمرار بدون مشکل امری استراتژیک لازم باشد که دولت در کنار بخش خصوصی به برخی از تصدی‌های اقتصادی بپردازد و ...  
 - علاوه بر موارد فوق، نظام‌های ارزشی حاکم بر دولت‌های مختلف نیز درجات مختلفی از تصدی‌های اقتصادی دولت در جوامع را به دنبال دارد.

- در هر حال قوانین، سازمان و تشکیلات و رویه‌های اجرایی و معیارهای ارزیابی در این گونه امور کاملاً از امور سه گانه مطرح شده قبلی متفاوت است و لذا این امور تحت مدیریت و بودجه جداگانه‌ای سازمان داده می‌شود.

همان گونه که مطرح شد، هر یک از حوزه‌های مطرح شده در فوق علی‌الاصول دارای اهداف، قوانین، رویه‌ها، سازمان و تشکیلات و منابع مالی خاص، ویژه و ماهیتاً متفاوت هستند. با این همه توجه به ساختار بودجه‌ای کشور نشان می‌دهد سه نوع امور مطرح شده در بندهای اعمال حاکمیت، امور عمرانی و امور باز توزیع در بودجه‌های ایران کاملاً در هم ادغام گردیده‌اند و توسط وزارتخانه‌ها به اجرا گذاشته می‌شوند. امور نوع چهارم یعنی تصدی‌ها نیز تحت نظارت شدید وزرا قرار داده شده‌اند و لذا تمایل بیشتر و بیشتر ساختار اداری به کشاندن این امور به داخل وزارتخانه‌ها نیز کاملاً مشهود است. بدیهی است که در این شرایط ساختار اداری کشور به صورت «بالذات و ماهوی» دچار درهم ریختگی و بی‌نظمی خواهد بود، چراکه در هر وزارتخانه الزاماً درگیر انجام اموری خواهیم بود که ماهیتاً متفاوتند، ساختار سازمانی و حقوقی مختلف می‌خواهند، منابع مالی متفاوت باید داشته باشند، نظام‌های انجام هزینه متفاوت دارند و ... آیا می‌توان در این شرایط انتظار نظم و نسق و شفافیت از ساختار بودجه‌ای کشور داشت. نمودار شماتیک زیر این وضعیت اختلاط فعالیت‌های نامتجانس در سازمان ظاهراً یک دست وزارتخانه را نشان می‌دهد:

نمودار شماتیک تمرکز و تداخل مدیریت امور دولتی متفاوت در حوزه تصمیم‌گیری و نظارت وزیر و وزارتخانه



بدیهی است که در این شرایط نه تنها منابع مالی دریافتی توسط دولت براساس ماهیت درآمدی از

یکدیگر تفکیک نمی شود بلکه به راحتی نمی توان از متن بودجه به این نکته دست یافت که کدام دسته از امور در حال انجام توسط دولت امور مربوط به حاکمیت است و کدام دسته مربوط به امور باز توزیع و... به علاوه روشن نیست که مثلاً مالیات‌ها تا چه حد پاسخ گوی اعمال حاکمیت است و آیا این بودجه از تراز و تعادل لازم برخوردار است یا می توان امیدوار بود که بودجه حاکمیت در آینده‌ای نزدیک به این تعادل دست یابد... تمامی مدیریت‌ها در امور متفاوت دولتی و حکومتی در این وضعیت دچار مسئله و مشکل می شوند، چرا که الزاماً در وزارخانه باید تشکیلات متناسب با یکی از این حوزه‌های امور را ایجاد کرد و نمی توان چندین تشکیلات مختلف در یک وزارخانه داشت. ولی این تشکیلات متناسب مدیریت سایر امور نیست. و لذا در عمل در هم می ریزد، تشکیلات سایه و موازی درست می شود و در نهایت هیچ کس نمی داند که کدام کار به چه صورت و در کجا و براساس چه ضوابطی باید به انجام رسد، چگونه ارزیابی و نظارت و اصلاح شود، بدین گونه است که مدیریت امور عمران کشور تا این حد در هم ریخته، مدیریت حاکمیت به همین صورت و سایر مدیریت‌ها نیز دچار همین وضع شده است.

در این شرایط بودجه کشور دچار مشکلاتی می گردد که نتیجه نهایی آن الزاماً در هم ریختگی و عدم کارایی است. در کنار این عامل و به ویژه از اواخر دهه ۱۳۴۰ یعنی از حدود ۳۰ سال پیش عوامل متعدد دیگری باعث گردیده که امور مدیریتی دولت و به تبع آن نظام بودجه‌ای موجود بارها در هم ریخته و نظامات تازه‌ای شروع به پا گرفتن نموده است. اما قبل از آن که این نظامات جدید پدیدار و نهادینه شود، مجدداً تحولی جدید این نظامات را در هم ریخته و کوشیده تا بنیان‌هایی جدید را در مدیریت و در ساختار بودجه دولتی بنا نهد. هر بار هم عملاً نظام دولتی کشور ضمن حفظ بخش عمده و اساسی ساختار قبلی ساختار جدید و عمدتاً موازی تازه‌ای را نیز بر ساختار قبلی اضافه کرده است. در ضمن فرهنگ عمومی جامعه در زمینه دولت که خود بار قرن‌ها ثنویت ساختار دولتی (دولت نامشروع مدنی، ساختارهای غیررسمی اداره امور توسط مردم) را در کشور ما بر دوش داشته است، اساساً مفهوم دولت را مفهومی بریده از مسئولیت شناخته و همیشه و حتی در ادبیات کشور دولت را معادل قدرت، ثروت، خوشبختی، شکوه، جلال، ارباب، صاحب اختیار و به دور از هر گونه شائبه مسئولیت در اداره مؤثر امور جمعی جامعه دانسته است. این مجموعه از عوامل باعث گردیده که ساختار دولتی کشور و به تبع آن ساختار بودجه‌ای (علی رغم ظاهر برنامه‌ای و مدرن در این بودجه‌ها) دچار خصیصه‌های اساسی زیر گردد:

- اصل اولیه و اساسی در بودجه جاری کشور، «حفظ دستگاه» بوده و هست.
- اصل اولیه و اساسی در بودجه عمرانی کشور به کارگیری الگویی از تخصیص منابع است که پاسخ‌گویی «فشارهای روزمره» مقامات مرکزی و محلی باشد.
- اصل اساسی در بودجه باز توزیع و تأمین اجتماعی تخصیص منابع برای پاسخ‌گویی به «فشارهای اجتماعی» احتمالی است.
- اصل اساسی در بودجه شرکت‌های دولتی تأمین «رانت» قابل توجه برای تخصیص غیرشفاف به اموری است که لازم تشخیص داده می شود ولی در بودجه‌های عادی دیده نشده است.
- تنها عامل محدودکننده دولت در تمامی زمینه‌های فوق حجم درآمدهایی است که دولت می تواند از مجموع فعالیت‌های روزمره اقتصادی یا موجودی ثروت و سرمایه جامعه برداشت نماید. عمده این درآمد به صورت سنتی، به صورت مستقیم و غیرمستقیم از بخش صادراتی نفت کشور سرچشمه گرفته

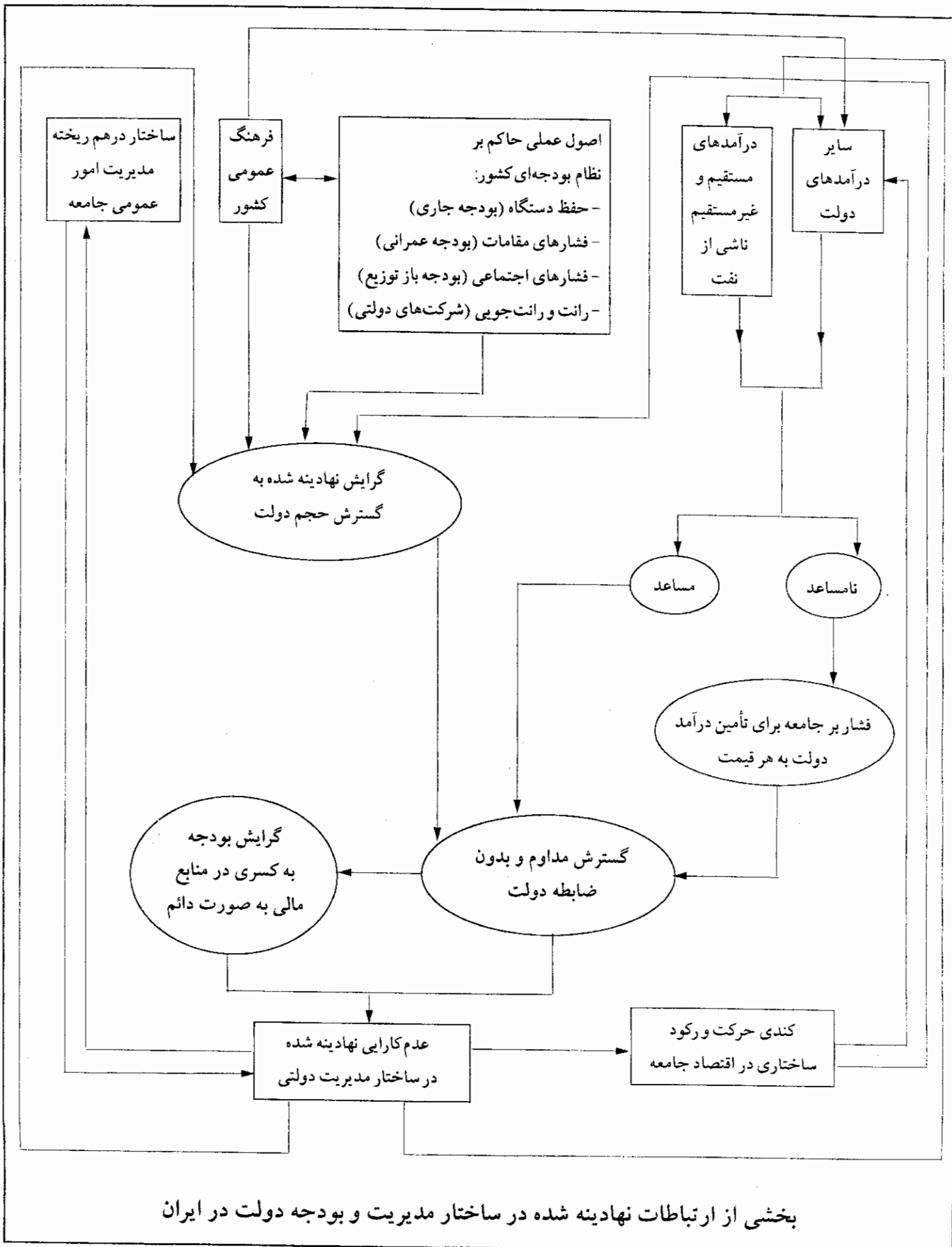
است و اکنون که این سرچشمه در حال محدود شدن است دولت متوجه و معطوف مصارف داخلی نفت از یک سو و دریافت درآمد از هر منبع ممکن دیگر از دیگر سو گردیده است. این نکته به وضوح و روشنی در بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۸ مشهود است. (به این موضوع به صورت تفصیلی تر در بخش دیگری از گزارش خواهیم پرداخت).

- مشخص است که در این شرایط بودجه کشور دو ویژگی ساختاری و ماهوی زیر را پیدا خواهد کرد:
- گرایش مداوم به افزایش و گسترش؛
- عدم کارایی فزاینده در طول زمان.

در توضیح ویژگی های فوق لازم به یادآوری است که اصل حفظ دستگاه که اصل اساسی در تنظیم بودجه جاری است، باعث می گردد که در شرایط محدودیت درآمد، دستگاه ها کوچک نگردند و در شرایط وفور درآمد دستگاه دولتی بزرگ شود. اصل تخصیص منابع بر اثر فشارهای روزمره مقامات مرکزی و محلی که اصل اساسی در تنظیم بودجه عمران است، باعث می شود که در زمان وفور درآمد حجم عظیمی از پروژه ها شروع شود و در زمان محدودیت درآمد نتوان بخش مهمی از این پروژه ها را متوقف ساخت. لذا همیشه دولت با حجم عظیمی از پروژه های ناتمام مواجه است که عملاً باید به نحوی از انجا تمام شوند. در عین حال حجم و تعداد این پروژه ها اجباراً در حال افزایش دائمی است. پیروی از اصل تخصیص منابع بر اساس «فشارهای اجتماعی و احتمالی» نیز الزاماً به صورت مداوم بر حجم بودجه باز توزیع و تأمین اجتماعی می افزاید. بحث «رانت» در بودجه شرکت های دولتی نیز مسیری جز این رانمی پیماید. لذا مشخص است که حجم بودجه کشور در این شرایط مداوماً در فرایند افزایش و گسترش است. در عین حال چون این ساختار اساساً به ضوابط مرتبط با کارایی و بازدهی وابسته نیست، به علاوه که در این امور علی الاصول «خرج از کیسه مهمان» است و لذا «حاتم طایی شدن آسان» و در ضمن همان گونه که قبلاً بیان شد مجموعه مدیریت امور مختلف دولتی به صورتی غیر منطقی در هم ادغام گردیده، جز «عدم کارایی» و نزول دائم سطح کارایی فعالیت دولتی نمی توان از این ساختار انتظار داشت. این امر هم از یک طرف باعث گسترش بیشتر ساختار دولتی و از طرفی باعث ایجاد کندی و رکود در فعالیت اقتصادی می گردد و مسائل راتشدید می کند (نمودار صفحه بعد فرایندهای مهم مورد بحث در ساختار بودجه ای کشور رانشان می دهد).

در این راستا ساختار دولتی کشور علی رغم تصاحب هر ساله بخش عظیمی از منابع درآمدی و ثروتی جامعه در شرایطی به سر می برد که حتی قدرت تأمین زندگی متوسطی برای مجموعه پرسنلی خود را ندارد. جدول بعدی در این زمینه به عنوان نمونه نشان می دهد که هزینه متوسط ماهانه کل خانوارهای کشور در سال ۱۳۷۶ (آخرین سالی که آمار رسمی در این زمینه منتشر گردید). حدود ۱۲۴ هزار تومان تخمین زده می شود. در همین سال متوسط بودجه کل کشور به ازای هر خانوار در ماه معادل ۱۳۱ هزار تومان یعنی ۶ درصد بیش از رقم تخمین زده شده برای متوسط هزینه خانوار می باشد.

به عبارت دیگر دولت و ساختار دولتی ایران علاوه بر آن که تمام وسایل رسمی اعمال قدرت و ایجاد اجبارها مانند نیروهای نظامی، انتظامی، قدرت، مشروعیت و... را در اختیار دارد، حتی در زمینه هزینه ای نیز در سال ۱۳۷۶ حدود ۶ درصد بیش از مجموع کل هزینه تمام خانوارهای ایران هزینه کرده است و به نظر می رسد که این نسبت در سال ۱۳۷۷ افزایش یافته است. لذا به نظر می رسد که مفهوم «دولت ثروتمند و جامعه فقیر» برای تصویر شرایط ایران مفهومی متناسب خواهد بود. اما دقت کنیم که چون دولت و جامعه به



بخشی از ارتباطات نهادینه شده در ساختار مدیریت و بودجه دولت در ایران

شدت به هم وابسته‌اند و این دولت ثروتمند باید از جامعه تغذیه شود، در نهایت تصویر «دولت ثروتمند و جامعه فقیر» به تصویر «دولت فقیر و جامعه فقیرتر» تبدیل می‌شود که در جامعه فعلی ایران نیز چنین شده است. در این راستاست که می‌بینیم همین دولتی که به صورت یک تنه بیش از کل خانوارهای مملکت خرج می‌کند قدرت و توان پرداخت حقوق کافی در سطح متوسط به کارمندان خود را ندارد، امکان تأمین سایر هزینه‌ها برای کارکرد مناسب فعالیت‌های مورد نظر خود را ندارد، «کمبود» منابع ثروت باعث می‌گردد که دوره اتمام طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی به شدت طولانی شود و...

مطالب مطرح شده فوق نشان می‌دهد که تداوم این وضعیت در ساختار مدیریت امور عمومی و به تبع آن در ساختار بودجه کشور، به تدریج بروخامت اوضاع کشور از دیدگاه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی می‌افزاید. این تشدید تدریجی و خامت اوضاع که در سال‌های اولیه معمولاً آرام نیز هست به چشمان غیر مسلح به توان موشکافی علمی را نیاز دارد و لذا مورد غفلت مسئولان قرار می‌گیرد. ولی در تحلیل‌های علمی و اجتماعی امروز جهان این نکته پذیرفته شده که این نطفه‌های بحران به تدریج رشد می‌کنند، ولی این رشد تدریجی، رشدی از نمونه «رشد‌های نهایی» است. یعنی رشد مطلق کمیت در این موارد در چند دوره اولیه معمولاً محدود است ولی ناگهان رشد‌های مطلق کمی به شدت چشمگیر می‌شود و می‌تواند در نقطه‌ای از زمان به مرحله اوج بحران و شکنندگی برسد و ناگهان انفجاری اجتماعی را به وجود آورد. لذا مشخص است که علی‌رغم نهادینه شدن این مشکلات در ساختار مدیریت امور عمومی کشور ساختار بودجه‌ای ناشی از آن، علی‌رغم این نکته که به نظر می‌رسد مشکلات موجود بودجه‌ای کشور هنوز قابل حل و قابل مدیریت است، باید دقت داشت که علائم موجود نشان می‌دهد که این مشکلات به سرعت به نقطه رشدی «بسیار شدید و شکننده» نزدیک می‌شوند. نتیجه آن که باید هر چه سریع‌تر «نطفه» تغییر در این ساختار را در بطن مدیریت امور و ساختار بودجه‌ای نشانند. باید هر چه زودتر شروع به ایجاد تحولات ساختاری در این حوزه‌ها نمود هرچند طبیعی است که این تغییرات ساختاری در ابتدا بنا به طبیعت کار محدود و کوچک خواهند بود. ولی خود این تحولات نیز از قانون «رشد نهایی» برخوردار است. پس باید «رشد نهایی» مشکلات ساختار بودجه‌ای و مدیریتی کشور را به فرایند «رشد نهایی» در ایجاد و پیگیری تحولات و سالم سازی ساختاری مدیریت امور عمومی و بودجه‌ای تبدیل کرد.

اکنون با توجه به این زمینه واقعی نهادینه شدن مشکلات موردی باید به بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ بپردازیم و بررسی کنیم که در این لایحه به این مسئله بسیار حیاتی و فوری تا چه حد توجه شده است.

حجم عملیات دولت در مقایسه با هزینه متوسط خانوار (واحد: ۰۰۰ تومان در ماه)

شرح	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
هزینه متوسط ماهانه خانوار شهری	۱۴۳۱	-	-
هزینه متوسط ماهانه کل خانوارهای کشور	۱۲۴۲	-	-
متوسط بودجه کل کشور به ازای هر خانوار در ماه	۱۳۱۳	۱۵۶/۸	۱۸۴/۷
متوسط بودجه عمومی به ازای هر خانوار در ماه	۴۹/۵	۶۱/۳	۷۰/۸
نسبت بودجه کل به هزینه خانوار (درصد)	۱۰۶	-	-
نسبت بودجه عمومی به هزینه خانوار (درصد)	۴۰	-	-
رشد سالانه بودجه کل به ازای خانوار	-	۱۹/۷	۱۷/۸
رشد سالانه بودجه عمومی به ازای خانوار	-	۲۳/۸	۱۵/۵

۱- مأخذ: بانک مرکزی ایران، اداره آمار اقتصادی

۲- محاسبه شده بر اساس هزینه شهری به روستایی (۱/۵ به ۱) و نسبت خانوار (۶۰ درصد شهری، ۴۰ درصد روستایی).

۳- محاسبه شده بر اساس اطلاعات ارائه شده در لایحه بودجه ۱۳۷۸ با استفاده از ارقام اصلاحیه سال ۱۳۷۷، فرض ۱۲ میلیون خانوار در سال ۱۳۷۶، ۱۲/۲ میلیون خانوار در سال ۱۳۷۷ و ۱۲/۴ میلیون خانوار در سال ۱۳۷۸.

## فصل دوم - سیاست‌های مطرح شده در ضوابط و اسناد لایحه بودجه

بامطالعه دقیق متن سخنان ریاست محترم جمهور به هنگام ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به مجلس شورای اسلامی مشخص می‌گردد که سیاست‌های متعددی به عنوان راهنمای تدوین و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ مورد تأکید و توجه هیئت دولت و سایر مقامات تنظیم‌کننده لایحه مورد بحث قرار داشته است.

سیاست‌های مهم در این زمینه براساس متن مورد بحث به شرح زیر می‌باشند:

- «برنامه ریزی دولت برای مقابله با کاهش شدید درآمدهای حاصل از صدور نفت از اواخر سال گذشته شروع شد... (و تصمیم گرفته شد که) فشار اصلی تکانه ناشی از کاهش درآمد نفت به بودجه دولت انتقال یابد و بودجه مزبور به نحوی هدایت گردد که آثار منفی کاهش درآمد نفت از طریق اصلاح ساختار مالی بخش عمومی حداقل شود». (صفحات ۲-۳).

- «به رغم اصلاحات انجام شده، هنوز عدم تعادل‌های جدی بر سر راه توسعه همه جانبه و پایدار کشور خودنمایی می‌کند. (برای حل این مشکلات، یکی از اقدامات انجام شده تهیه طرح ساماندهی اقتصادی است که طی آن سیاست‌ها و راه حل‌های کلی و اصلی برای گذر از تنگناها و مشکلات اقتصادی کشور، مطرح و تصویب شده است». (صفحات ۵-۶)

- مهم‌ترین جنبه لایحه تقدیمی، تنظیم بودجه‌ای متوازن و بدون استقراض از بانک مرکزی، به رغم کاهش چشمگیر درآمد حاصل از صادرات نفت است. (صفحه ۸).

- در وضعیت کنونی نمی‌توان کندی رشد اقتصادی را با افزایش مخارج جاری و عمرانی درمان کرد» (صفحه ۹).

- «اصول کلی ناظر بر تهیه و تنظیم بودجه سال آینده عبارتند از:

- اهتمام به برقراری عدالت اجتماعی و تلاش برای رفع فقر و محرومیت؛

- کاهش وابستگی سیاست‌های پولی به سیاست‌های مالی؛

- ایجاد زمینه برای تحقق رقابت سالم و حذف امتیازهای غیر عادلانه؛

- گسترش بازار سرمایه و نظارت بر آن؛

- مقابله با انحصارات و جلوگیری از بروز نوسازی‌های شدید؛

- جلوگیری از گسترش بی‌رویه نظام اداری و کاهش هزینه‌ها با تأکید بر بهره‌وری بیشتر؛

- خودداری از منظور کردن طرح‌های جدید، مگر در موارد کاملاً ضروری؛

- برآورد دقیق و واقع بینانه‌تر درآمدها و هزینه‌ها؛

- ایجاد شفافیت بیشتر در ارقام بودجه و ساده کردن روش‌های اتخاذ تصمیم در زمینه اجرای آن.

انتظار می‌رود این اصول، چارچوب تصمیم‌گیری قابل قبولی را برای افزایش کارایی بخش عمومی، ایجاد نظام تأمین اجتماعی فراگیر، اصلاح و هدفمند کردن ساز و کار پرداخت یارانه‌ها، توسعه صادرات غیر نفتی و تشکیل سرمایه و رشد اقتصادی رافراهم آورد (صفحه ۱۷).

- «در لایحه بودجه کوشیده‌ایم تا افزایش عوارض و تعرفه کالا و خدمات دولتی به نرخ‌های مصوب در قانون برنامه دوم محدود شود» (صفحه ۱۸).

- «تنها در مورد بنزین، به منظور صرفه‌جویی و منطقی کردن مصرف سوخت، قیمت بنزین برای مصرف بیش از حد متعارف افزایش پیدا کرده است. انگیزه اصلی این افزایش، نه کسب درآمد برای دولت، بلکه

- اصلاح ساختار اقتصاد، صیانت از منابع کشور، جلوگیری از تخریب محیط زیست و از بین بردن انگیزه‌های سودجویانه در انتقال غیرقانونی به خارج از کشور بوده است» (صفحه ۱۸).
- «کوشش شده است تا بار مالی شرکت‌های دولتی به تدریج از بودجه عمومی به منابع داخلی شرکت‌های دولتی و عمومی انتقال یابد» (صفحه ۱۹).
- «در برآورد منابع درآمدی لایحه بودجه، کوشیده‌ایم تا فروض مبنای برآورد از استحکام و انسجام کافی برخوردار باشد و مخارج دولت براساس درآمدهای غیرقابل تحقق تقدیم نشود» (صفحه ۱۹).
- تأکید بیشتر بر نظم و انضباط مالی و صرفه‌جویی در اعتبارات تجاری و محدود کردن حجم تصدی‌ها، از مهم‌ترین سیاست‌های مالی دولت در تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور می‌باشد» (صفحه ۲۱).
- «در بخش درآمدها، کوشش بر این بوده است که کسری درآمدی را که تاکنون به دلیل کاهش قیمت نفت داشتیم با بهینه کردن نظام مالیاتی و نیز کسب درآمدهای دیگر که کمتر موجب افزایش قیمت می‌شوند جبران کنیم» (صفحه ۲۴-۲۵).
- «سیاست کلی در مورد هزینه‌های جاری اعمال حداکثر صرفه‌جویی، ادغام ردیف‌ها، حذف فعالیت‌های غیرضروری و افزایشی فصول مربوط به پرداخت‌های پرسنلی بوده است» (صفحه ۲۷).
- «مهم‌ترین ویژگی هزینه‌های جاری در سال ۱۳۷۸، توجه به عدالت اجتماعی است» (صفحه ۲۸).
- «اعتبارات جاری فعالیت‌های فرهنگی و آموزشی به‌خصوص دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در سال ۱۳۷۸ از اولویت برخوردار بوده است» (صفحه ۲۸).
- «به تأمین منابع مورد نیاز بخش حفظ نظم و امنیت داخلی توجه بیشتری شده است» (صفحه ۲۸).
- «یکی از امتیازات مهم بودجه عمرانی در سال ۱۳۷۸، گرایش به سوی عدم تمرکز در زمینه تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌های عمرانی است» (صفحه ۲۹).
- «نکات مهم که در تنظیم بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۷۸ مورد نظر بوده است عبارتند از:
- الف- مشخص نمودن سهم هزینه‌های تحقیقاتی، تربیت بدنی، محیط زیست در بودجه هر یک از شرکت‌ها.
- ب- تفکیک سود سهام دولت از سود سهام سایر سهامداران، به منظور تسهیل تنظیم درآمدهای بودجه سال ۱۳۷۹.
- ج- تهیه بودجه تفصیلی موضوع بند (ر) تبصره ۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ (صفحه ۳۰-۳۱).
- در جمع‌بندی سیاست‌های مطرح شده در سطور فوق که تماماً از صفحات ۱-۳۲ نشریه «متن سخنان رئیس محترم جمهوری اسلامی ایران به هنگام ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۷۸» نقل شده است می‌توان به چند مورد زیر اشاره کرد:
- الف- به نظر می‌رسد که ملاحظات مربوط به رشد اقتصادی و سایر متغیرهای کلان اقتصادی (از جمله پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری ملی، مصرف کل، تقاضای کل، عرضه کل، خالص‌تر از ارزی کشور) توجه مشخصی نشده است. همان‌گونه که مطرح گردید حتی در یکی از بندهای مربوطه آمده است که «در وضعیت کنونی نمی‌توان کندی رشد اقتصادی را با افزایش مخارج جاری و عمرانی در مان کرد». سؤال این است که آیا واقعاً چنین قضاوتی از دیدگاه اقتصادی صحیح است. در پاسخ به این سؤال فقط مختصراً اشاره می‌کنیم که ریشه‌های کوتاه مدت رکود اخیر اقتصادی کشور در دو مسئله اساسی زیر نهفته است:

- کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت و فرآورده‌های نفتی.

- اعمال سیاست‌های انقباضی پولی و مالی توسط دولت نسبت به سیاست‌های سال‌های قبل از سال ۱۳۷۵. آیا سیاست‌های بودجه‌ای کشور نمی‌تواند بر هیچ‌کدام از دو علت فوق به صورت محسوس مؤثر باشد؟ همه اقتصاددانان در این زمینه متفق القولند که دولت می‌تواند اثرات مثبت را بر رشد در این شرایط داشته باشد. آیا در مراکز تهیه و تنظیم بودجه کشور علم اقتصاد و جدید و متفاوتی پا گرفته که به این صراحت ذکر می‌کنند که تداوم سیاست انقباضی پولی و مالی لازم است و عدول از این سیاست اثری بر رشد اقتصادی کشور نخواهد داشت؟

ب- دومین جهت‌گیری اصلی لایحه بودجه در تنظیم و ارائه بودجه‌ای بدون کسری است. سیاست‌های اصلی اعلام شده برای این کار عبارتند از:

- صرفه‌جویی در هزینه‌ها.

- جلوگیری از افزایش بی‌رویه قیمت‌های خدمات و کالاهای دولتی.

- بهینه‌سازی نظام مالیاتی.

- کاهش بار شرکت‌های دولتی.

آیا این سیاست‌ها در عمل مورد توجه قرار گرفته‌اند؟ به این نکته در بخش بعدی این گزارش به صورت تفصیلی پرداخت خواهد شد. ولی در همین جا اشاره می‌کنیم که منطق اصلی «بودجه بدون کسری» از کجا ناشی می‌شود. آیا این نکته جزئی از «وحي آسمانی» است؟ در این صورت طبیعتاً باید بدون هرگونه چون و چرا تابع بود و عمل کرد. اما اگر چنین نیست، که نیست، در این شرایط باید پرسید که کدام تحلیل علم اقتصاد یا علوم اجتماعی به دولت دیکته می‌کند که حتماً در هر شرایطی باید دارای کسری صفر در بودجه باشد. آیا دولت باید نگران متغیرهای اصلی جامعه مانند حجم اشتغال و بیکاری، وضعیت پس‌انداز و سرمایه‌گذاری‌ها و وضعیت تولید اقتصادی، وضعیت تحول علمی نیز در جامعه،... باشد یا نگران این که مثلاً مجبور شده است که دارای  $X$  درصد کسری بودجه باشد؟ به هر حال تردیدی وجود ندارد که باید دولت معطوف حل و فصل مسائل اصلی جامعه باشد و تلاش کند که در حد ممکن از کسری بودجه بیم نداشته باشد. ولی اگر مجبور به انتخاب بین رها کردن مشکلات جامعه به حال خود یا پذیرش مقدار کسری بودجه شدیم، که معمولاً مجبور به چنین انتخاباتی هستیم، باید کدام را انتخاب کنیم؟ تازه در شرایطی که می‌دانیم این نحوه تنظیم بودجه و کسر بودجه صفر فقط در گفتار و نوشتار می‌ماند و عملاً مجبور می‌شویم کسر بودجه را به صورت غیر ارادی و ناسنجیده بپذیریم. مگر همین اتفاق برای بودجه امسال صورت نگرفت. در تنظیم بودجه کسری صفر بود ولی در عمل چه شد؟

ج- سومین سیاست اصلی تدوین بودجه ۱۳۷۸ کشور تلاش برای بکارگیری فروض واقعی در برآورد درآمدها و مخارج دولت بوده است تا مخارج دولت براساس درآمدهای غیر قابل تحقق تقدیم نشود. آیا در متن بودجه این سیاست دنبال شده است؟ در بخش بعدی گزارش به این نکته نیز خواهیم پرداخت.

د- چهارمین سیاست مهم مورد اشاره دادن اولویت به اعتبارات آموزشی و به اعتبارات حفظ نظم و امنیت داخلی در تهیه و تدوین بودجه ۱۳۷۸ می‌باشد. درجه وفاداری متن بودجه به این سیاست نیز در بخش بعدی مورد بحث قرار خواهد گرفت.

ه- پنجمین سیاست مهم مورد توجه بودجه، اولویت دادن به «عدالت» و تأمین زندگی نیازمندان بوده است.

آیا این مقوله در واقعیت بودجه مورد توجه قرار گرفته است؟ برای پاسخ به این سؤال کافی است اشاره کنیم که به تصدیق تمامی دست‌اندرکاران تهیه و تنظیم بودجه و صاحب نظران، بودجه پیشنهادی بودجه‌ای به شدت تورم‌زاست. در عین حال یارانه‌های قبلی تداوم یافته است. آیا واقعاً در این شرایط از آسیب‌پذیری بیشتر اقشار آسیب‌پذیر جلوگیری خواهد شد؟ جواب منفی به این سؤال بیش از آن روشن است که نیازی به توضیح اضافی داشته باشد. با این‌همه افزایش‌های قیمتی و درآمدی مورد بحث در بخش‌های بعدی گزارش می‌تواند دیدگاهی این زمینه را در اختیار گذارد.

### فصل سوم - لایحه بودجه از زبان ارقام و اعداد

علی‌رغم تمامی گفتگوها در زمینه صرفه‌جویی و اصلاح ساختار مالی دولت، بودجه ارائه شده نشان می‌دهد که حتی در شرایط محدودیت شدید درآمدهای نفتی باز هم نرخ‌های رشد مطرح شده در ذیل برای اقلام اصلی بودجه‌ای در سال ۱۳۷۸ در نظر گرفته شده است:

- رشد درآمدهای عمومی	۲۴/۵ درصد
- رشد درآمدهای اختصاصی	۳۸/۸ درصد
- رشد هزینه‌های بودجه عمومی دولت	۱۷/۴ درصد
- رشد بودجه شرکت‌ها، مؤسسات انتفاعی و بانک‌ها	۱۹/۷ درصد
- رشد بودجه کل کشور	۱۹/۸ درصد

دقت در ارقام ارائه شده فوق این نکته را مطرح می‌سازد که براساس سیاست اصلی دولت (مطرح شده در قسمت قبلی این گزارش) مقرر بود که بار اصلی تکانه ناشی از کاهش درآمد نفت به بودجه دولت منتقل گردد و... آیا ارقام فوق بیانگر اجرای این سیاست می‌باشند؟ این ارقام نشان می‌دهد که در همین شرایط شدید رکود اقتصادی، دولت به دنبال افزایش حدود ۳۹ درصد درآمدهای اختصاصی و افزایش حدود ۲۵ درصدی در سایر درآمدهای خویش است. به عبارت دیگر آنچه در عمل اتفاق افتاده است «انتقال بار کاهش درآمدهای نفتی دولت به دوش نحیف و ضعیف اقتصاد غیرنفتی» کشور می‌باشد. لذا مشخص است که دولت تصمیم دارد که نه تنها کاهش درآمدهای نفتی خود را از مردم دریافت کند، بلکه در شرایط رکود اقتصادی به دنبال این است که حجم درآمدهای عمومی و اختصاصی خود را با نرخ‌های بسیار چشمگیر ۲۴/۵ و ۳۸/۸ درصد افزایش دهد.

اکنون سؤال این است که دولت کوشیده است تا با توسل به کدام حوزه از اقتصاد کشور درآمدهای سال آتی خود را تا این حد افزایش دهد؟ در سطح جامعه با توجه به حساسیت موجود در زمینه قیمت بنزین، تنها این نکته یعنی گران شدن بنزین مطرح و مورد بحث و وسیع قرار گرفته است. در حالی که واقعیت این است که دولت کوشیده است در هر موردی که امکان برای افزایش درآمد دولت وجود داشته است، آن امکان را مورد توجه و تأکید قرار دهد و افزایش‌های قابل توجه درآمدی در آن زمینه برای دولت در سال ۱۳۷۸ را پیش‌بینی نماید. به عبارت ساده‌تر، دولت با تکیه بر قدرت انحصاری و بلامعارض خود، خود را مجاز دانسته که هر جا می‌تواند خود را شریک درآمد مردم سازد و بدون توجه کافی به آثار عمومی این نحوه تأمین درآمد، درآمدهای لازم خود را تأمین نماید. بخشی از پیش‌بینی‌های افزایش درآمدی در لایحه بودجه ۱۳۷۸ در جدول ذیل آمده است. در ضمن چون ارقام تفصیلی واقعی این درآمدها در بودجه سال ۱۳۷۷ در اختیار

نیوده است، ارقام واقعی سال ۱۳۷۶ برای مقایسه انتخاب گردیده‌اند. با این همه قبل از ارائه لیست تفصیلی مورد بحث، اقلام عمده درآمدی بودجه ۱۳۷۸، ضمن مقایسه با رقم‌های اصلاحیه سال ۱۳۷۷ ذیلاً مورد اشاره قرار می‌گیرند:

- درآمدهای مالیاتی نرخ رشد سال ۱۳۷۸ نسبت به اصلاحیه سال ۱۳۷۷، ۵۴/۱ درصد  
 - سایر درآمدها نرخ رشد سال ۱۳۷۸ نسبت به اصلاحیه سال ۱۳۷۷، ۳۶/۹ درصد

دقت کنیم که دولت ایران پیشنهاد می‌کند که در شرایط رکود اقتصادی به نسبت قابل توجه و عمیق و طولانی کشور، درآمدهای مالیاتی خود را ۵۴/۱ درصد افزایش دهد. توجیه این نظر و سیاست دولتی نیازمند مبنای تازه‌ای برای علم اقتصاد مدرن و تفکر اقتصادی موجود جهانی است. در هر حال جدول زیر تفصیل رندهای پیشنهاد درآمدهای دولت (در مواردی که این رندهای پیشنهادی چشمگیر بوده‌اند) را ارائه می‌کند. در ضمن تأکید می‌کنیم که متأسفانه اطلاعات تفصیلی راجع به عملکرد ارقام درآمدی در سال ۱۳۷۷ وجود ندارد و لذا نمی‌توان پیشنهادهای ۱۳۷۸ را با عملکرد ۱۳۷۷ مقایسه کرد. مقایسه پیشنهاد ۱۳۷۸ با مصوب ۱۳۷۷ هم معقول نیست. به ویژه که به عنوان نمودار در کل می‌دانیم که در ۸ ماهه اخیر عدم تحقق درآمدهای نفتی حدود ۳۰ درصد و عدم تحقق سایر درآمدها به جز درآمد مالیاتی حدود ۵۰ درصد بوده است و لذا هر چند ممکن است پیش‌بینی اقلام درآمدی سال ۱۳۷۷ بیش از عملکرد ۱۳۷۶ بوده باشد ولی این پیش‌بینی‌ها بیشتر «خواب و خیال» بوده‌اند تا واقعیت و درست نیست که مقایسه‌های خود را بر این خیالات استوار کنیم. در هر صورت با توجه به نکات فوق و فقدان آمار تفصیلی عملکرد درآمدهای سال ۱۳۷۷ به اجبار در جدول ذیل پیشنهاد ۱۳۷۸ با عملکرد ۱۳۷۶ مقایسه شده است:

شرح درآمد	مقدار درآمد در سال ۱۳۷۶ (میلیاردریال)	مقدار درآمد پیشنهادی در لایحه بودجه ۱۳۷۸
سایپا	۲۳	۴۴
زامیاد	۱۲	۲۰
پارس خودرو	۶	۴۹
شرکت ملی صنایع پتروشیمی	۶۵۵	۸۶۵
شرکت سهامی صنایع پتروشیمی شیراز	-	۴۲
شرکت سهامی پتروشیمی رازی	-	۵۳
سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	-	۲۱۰
شرکت سهامی تولید قطعات اتومبیل	۳	۱۶
شرکت ملی نفت ایران	۶	۱۹
شرکت ملی گاز ایران	۲	۱۲
شرکت سهامی پتروشیمی اصفهان	-	۲۱
شرکت ملی صنایع مس	-	۲۵
شرکت ملی حفاری ایران	-	۱۰
سازمان گسترش خدمات بازرگانی	۳۱	۵۳

۶	۴	شرکت سهامی بیمه ایران
۱۰	۶	شرکت سهامی بیمه البرز
۲	۱	شرکت سهامی بیمه آسیا
۶	-	شرکت صنایع ملی گاز
۶۵	۳۸	شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران
۶۶	۵۲	شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران
۹	-	شرکت آسمان
۵۰	۳۰	شرکت سهامی طراحی مهندسی و تأمین قطعات خودروی داخلی
۳۰	۱۵	شرکت سهامی کابل های مخابراتی شهید قندی
۱۵	۷	مگاموتور
۵	-	کارخانجات کمک فنر ایندامین
۳۳۱	-	پتروشیمی بندر امام
۸۹	-	پتروشیمی اراک
۶	-	شرکت سهامی حمل و نقل پتروشیمی
۱۳	-	شرکت سهامی گل گهر
۱۵	-	شرکت پشتیبانی امور دام
۲۷	-	شرکت سرمایه گذاری خارجی ایران
۴	-	شرکت بازرسی مهندسی ایران
۵	-	شرکت تولیدی موتورهای دیزل ایران
۷	-	شرکت خدمات هوایی پست و مخابرات
۶	-	شرکت دولتی پست بانک
۵	-	شرکت سهامی صنایع آموزشی
۲۸۶۲	۱۳۷۶	مالیات معوقه سایر شرکت های دولتی
۲۶۲۶	۱۶۰۳	مالیات مشاغل
۴۰۴	۲۷۴	مالیات مستغلات
۵۰	۸	مالیات های متفرقه درآمد
۱۶۲	۱۱۰	مالیات ارث
۵۰۵	۳۵۵	مالیات نقل و انتقال و سرقفلی
۶	۲	مالیات مستغلات مسکونی خالی
۳۰۳	۲۲۹	حق تمبر و چک، برات، سفته، اوراق بیمه مال التجاره، بارنامه زمینی، اوراق بهادار و سهام شرکتی
۱۲۷۸	۷۵۳	حقوق گمرکی
۲۹۶۰	۱۳۰۲	سود بازرگانی

۲۴۰۰	۱۶۹۰	حق الثبت سفارش کالا
۴۰	۴	جمعیت هلال احمر در صدی از کار مزد ثبت سفارشات
۵۸۵	۹۱	مالیات فروش نوشابه‌های غیرالکلی
۲۱۲	۱۱۷	مالیات اتومبیل
۱۰۰	۵۸	مالیات فروش سیگار
۱۰۰۰	-	مالیات بر سیگار وارداتی
۲۴۶	۱۵۳	مالیات بر نقل و انتقال اتومبیل
۱۰۵	۷۵	عوارض خروج از کشور
۶۸۳	-	مالیات موضوع تبصره ۵۸ لایحه بودجه
۱۱۱۱	-	مالیات مقطوع اتومبیل تولید داخل
		مالیات حق اشتراک تلفن‌های خودکار و خدمات
۳۳۰	۲۶۰	مخابراتی بین‌المللی
۱۸۶	۸۷	سود سهام شرکت‌های دولتی
۳۴	۷	اجاره ساختمان‌های دولتی
۱۱۳	۵۲	درآمد حاصل از تعیین ارزش ماده معدنی قبل از استخراج
۲۰۰۰	-	درآمد بند (ر) تبصره ۲
۵۰۰	-	درآمد موضوع تبصره ۳۵
۱۵	-	سود مراکز تهیه و توزیع کالا
۱۷۰	۱۵۳	خدمات قضائی وزارت دادگستری
۵۰۰	۴۷۴	خدمات ثبتی
۱۵	-	صدور کارت شناسایی
۱۰۰	۴۲	جرایم رانندگی داخل شهرها
۹۰	۶۹	جرایم رانندگی خارج شهرها
۷۰	۵۰	جرایم رانندگی تهران
۱۲	۲	انگشت‌نگاری
۲۰	۳	شماره‌گذاری و تعویض پلاک خودرو
۸۰	۳۶	اعطای معافیت ۳ و ۵ ساله خدمت و وظیفه
۱۲۵	۵۰	آموزش فنی حرفه‌ای وزارت کار
۴۵	۲۴	سازمان سنجش آموزش کشور
۵۰	۱۸	درآمدهای دوره‌های آموزشی مرکز آموزش مدیریت دولتی
۱۴۷	۵۲	درآمدهای دانشگاه پیام نور
		دوره‌های شبانه آموزش فنی و حرفه‌ای در وزارت
۳۰۰	۶۸	آموزش و پرورش
۲۵	-	آموزش فنی و حرفه‌ای وزارت کار

۹	-	آموزش و پرورش استثنایی
۱۹۵۵	۹۸۵	خدمات درمانی دانشگاه‌های علوم پزشکی
۴۱۵	۱۱۱	خدمات درمانی سرپایی شبکه
۲۶	۷	صدور پروانه ساخت مواد خوراکی، آشامیدنی و بهداشتی
		خدمات دارویی و ملزومات پزشکی در دانشگاه‌های
۴۱۸	۱۸۸	علوم پزشکی
۱۸	۱۰	بررسی طرح‌های فنی در وزارت صنایع
۸۰	۵۰	مؤسسه استاندارد
۵۰	-	خدمات کنسولی وزارت خارجه
۹۰۰	۵۰۲	خدمات پروازی فرودگاه‌ها
۵۵	۲۱	خدمات خارج از ساعت اداره گمرک
۳۵	۲۲	سایر درآمدهای گمرک
۱۰	-	ارائه آمار و اطلاعات خدمات پروازی
۱۵۰	۵۳	درصد مبلغ مندرج در بارنامه و سرقفلی
۸۳۷	-	درآمد موضوع بند (د) تبصره ۸ لایحه بودجه ۱۳۷۸
۱۰۰۰	-	معافیت نظام وظیفه
۱۰	۴	فروش سرم و واکسن و خدمات آزمایشگاهی انستیتو پاستور
۴۰	۷	درآمد آموزش‌های فنی و حرفه‌ای سایر دستگاه‌ها
۴۰	-	مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات غله، برنج و شکر
۱۴۳	-	درآمد موضوع بند ن تبصره ۲۹ لایحه بودجه ۱۳۷۸
۵۰۰	-	فروش اموال منقول و غیر منقول دولتی
۵۵۰	۷۵	سایر فروش‌های اموال دولتی پیش‌بینی شده
۶۹۰۰	۳۹۶۰	حق بیمه
۲۰	-	درآمد متفرقه وزارت بهداشت و درمان
۴۰	۱۹	درآمد متفرقه گمرک
۲۱۲	۱۱۱	درآمد متفرقه دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی
۱۱۲	۴۴	درآمد متفرقه دانشگاه‌های علوم پزشکی
۸۵۰	۶۱۵	درآمد وجوه ذخایر و اموال سازمان تأمین اجتماعی
۴۶۰	۲۶۴	۳ درصد بیمه بیکاری سازمان تأمین اجتماعی
۸۰	-	عوارض واردات و ابزار الکترونیکی
۷۰۰	-	درآمد موضوع تبصره ۵ لایحه بودجه
۹۰	۶۰	صندوق ضمانت صادرات
۱۰۰	۳۶	عوارض واردات و تولید تلویزیون
۴۵۰	۱۹۵	انعقاد قراردادهای پیمانکاری توسط سپاه

۳۹۴	۱۹۱	وصولی از محل تسهیلات خارجی
۳۰	-	معافیت از خدمت مشمولان خارج از کشور
۲۰۰	-	عوارض تولید و واردات سیگار
۱۹۲۵	-	درآمد ناشی از کاهش تعهدات ارزی
۳۷۴۱	۱۴۱۳	عوارض توسعه صنعت برق
۴۵	۱۱	عوارض کنتورهای برق
۵۹۹۶	۲۴۵۱	عوارض توسعه صنعت نفت
۱۷۲۵	۱۱۶	عوارض صنعت گاز
۱۶۲۰	۳۹۹	عوارض توسعه صنعت مخابرات
۳۵۰	-	مازاد درآمدهای استانی
۱۰	-	عوارض آلودگی آب
۱۱۸۱	۳۷۰	متفرقه کل کشور

تأکید می‌کنیم که ارقام مندرج در فوق که تماماً از لایحه پیشنهادی بودجه ۱۳۷۸ استخراج گردیده است نمایانگر این قضاوت است که دولت کوشیده است تا کسری درآمد خود را به هر صورت و در هر جا می‌توانسته از طریق افزایش‌های اجباری قیمت به مردم منتقل سازد. آیا دولت فکر می‌کند که دریافت تمامی این افزایش‌های مطرح شده در فوق را ثروتمندان جامعه خواهند پرداخت؟ آیا واقعاً چنین خواهد بود؟ آیا مشکل این چنین بودجه‌ای جز این است که در شرایط رکود اقتصادی، هزینه تولید را افزایش می‌دهد و از طریق تورم ناشی از «فشار هزینه» باعث کاهش عرضه و تشدید رکود اقتصادی می‌گردد و عملاً تورم همراه با کساد را به جامعه و مردم تحمیل می‌کند. به عبارت دیگر مردم جامعه ما بهای این بودجه را از یک طرف با تورم و از یک طرف با کساد و بیکاری و ورشکستگی بنگاه‌ها خواهند پرداخت.

اکنون به سیاست دیگری که در تدوین بودجه مورد تأکید قرار گرفته است. یعنی «واقعی نمودن» محاسبات درآمدی و هزینه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۷۸ می‌پردازیم. دقت در ارقام درآمدی و به همین گونه عنایت به ارقام هزینه‌ای بودجه مشخص می‌سازد که به احتمال فراوان این سیاست نیز در عمل به فراموشی سپرده شده است. به عنوان نمونه می‌توان به چند مورد زیر اشاره کرد:

- در بخش درآمدی به نظر می‌رسد که قیمت نفت خام صادراتی کشور برای هر بشکه حدود ۱۱/۸ دلار و متوسط صادرات روزانه نفت خام ۲ میلیون و ۴۶۴ هزار بشکه در نظر گرفته شده است. تمامی بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که این ارقام بسیار خوش بینانه است و به احتمال قوی متوسط قیمت نفت در سال آتی از حدود ۸ تا ۹ دلار در بشکه بالاتر نخواهد رفت. به علاوه که احتمال جبران کاهش درآمد نفتی از طریق افزایش صادرات نیز برای کشور ما آن قدرها محتمل نیست. لذا به نظر می‌رسد که این قلم از اقلام درآمدی به احتمال قوی دارای عدم تحقق قابل توجه خواهد بود.

- پیش‌بینی‌های موجود مبین این نکته است که کشور در سال آینده نیز در تنگنای شدید ارزی خواهد بود و لذا طبیعی است که نخواهد توانست افزایش ملموسی را در واردات تجربه نماید. با این همه، درآمد ناشی از حقوق و عوارض گمرکی و سود بازرگانی قرار است به شدت افزایش یابد. این امر چگونه

صورت خواهد گرفت؟

- قرار است با بهسازی و سالم سازی نظام مالیاتی، درآمدهای مالیاتی سال آینده حدود ۵۴ درصد افزایش یابد. آیا چنین امری مقدور است؟

- قرار است همراه با تأکید بر عدالت اجتماعی درآمدهای ناشی از خدمات سرپایی و غیر سرپایی بهداشتی - درمانی دولتی کشور افزایش یابد. یعنی قرار است از مراجعان به این مراکز حق المعالجه و پول داروی بیشتری دریافت گردد. آیا چنین امری مقدور است؟

در زمینه هزینه‌ها نیز می‌توان به موارد فراوانی در این راستا اشاره کرد. ولی به منظور جلوگیری از اطاله کلام فقط به یکی دو مورد اشاره می‌کنیم:

- در پیش‌بینی اعتبارات آموزش عالی، ضمن برخورداری این بخش از اولویت، هزینه سرانه دانشجویی از حدود ۳۹۰ هزار تومان در سال جاری به حدود ۲۸۰ هزار تومان در سال ۱۳۷۸ کاهش خواهد یافت. (نقل از گزارش مرکز پژوهش مجلس در زمینه آموزش عالی در لایحه بودجه ۱۳۷۸). چگونه قرار است با این کاهش قابل توجه هزینه سرانه دانشجویی، کیفیت آموزش را ارتقا دهیم، تحقیقات را گسترش دهیم، ... - همین نکته در پیش‌بینی اعتبارات بخش آموزش عمومی نیز صادق است. ظاهراً قرار است در شرایط تورمی و رکودی سال آینده (حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد تورم قابل پیش‌بینی)، کل بودجه آموزش عمومی حدود ۱۳ درصد رشد کند. در عین حال قرار است که آموزش عمومی کشور در همین شرایط علاوه بر استخدام ده‌ها هزار معلم جدید، خط‌مشی‌های ۲۸ گانه مسندرج در صفحات ۴-۱ پیوست شماره ۲ خط‌مشی‌های بخشی در کتاب «متن سخنان رئیس جمهور» را نیز عملی سازد. از جمله این خط‌مشی‌ها عبارتند از:

- توجه خاص به آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و کار دانش در دوره متوسطه

- اجرای طرح تغذیه و پوشاک رایگان در مناطق روستایی و محروم کشور

- تأکید بر جذب نیروی انسانی مورد نیاز

- بهبود کیفیت آموزش و پرورش عمومی

- تأمین نیازهای فرهنگیان

با تمامی این تفصیلات، آیا تدوین بودجه بدون به کارگیری فروض «واقعی» در محاسبات انجام گرفته است؟ اگر چنین بوده است آیا باید نتیجه گرفت که توان کارشناسی تنظیم‌کنندگان بودجه تا این حد کاهش یافته و قدرت آنها در تشخیص «واقعیت» و «خیال» تا این حد تضعیف گردیده است؟ آیا بهتر نبود کسر بودجه شدیدی را که مجبور خواهیم شد با تصویب بودجه فعلی در ادامه شش ماهه دوم سال آینده بپذیریم، از هم اکنون به صورت معقول‌تر و سنجیده‌تر تدوین کنیم و بپذیریم؟ شاید این روش کار که بودجه را بدون کسری ببندیم و بعد از ۸ ماه یکباره خراب شویم و بگوییم که دیگر نمی‌توان حقوق پرداخت و دستگاه‌ها تعطیل می‌شوند و.... پس کسری بودجه را فوراً تصویب کنید روش بهتری برای برخی از دولتیان باشد. ولی آیا این روش به صلاح مملکت است؟

### فصل آخر - جمع‌بندی و پیشنهادها

همان‌گونه که قبلاً هم مطرح شد درباره لایحه پیشنهادی بودجه می‌توان با تفصیلی به مراتب بیشتر بحث و

گفتگو کرد. می توان به بررسی جزئی و تفصیلی تبصره ها پرداخت، می توان به ارقام هزینه ای پیش بینی شده هر یک از دستگاه ها و ردیف ها به صورت جداگانه پرداخت و... بخش قابل توجهی از این بررسی ها در سایر گزارشات مرکز پژوهش های مجلس آمده است و لذا نگارنده از طرح مجدد این مطالب اجتناب می ورزد. به علاوه، بحث های موردی نیز نشان می دهد که تقریباً تمامی مواردی که به صورت جمع بندی شده و تلخیص شده در این گزارش مطرح گردید، صادق است و لذا از این دیدگاه نیز از طرح این مباحث اجتناب می شود. با توجه به این نکات ذیلاً در بند (۱) به جمع بندی نکات مهم مطرح شده در گزارش می پردازیم و در بند (د - ۲) چند توصیه را مطرح می سازیم.

### ۱- جمع بندی

- در جمع بندی نکات مطرح شده در بخش های قبلی می توان به مباحث اساسی زیر اشاره کرد:
- ساختار مدیریت دولتی در جامعه ما دچار در هم ریختگی قابل توجه می باشد. این در هم ریختگی ناشی از اقدامات غیر علمی در انجام مدیریت امور عمومی کشور توسط دولت و حوادث متعدد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی طی دهه های متمادی در سطح جامعه است و لذا به صورت ساختاری و نهادینه شده درآمده و با فوریت توسط هیچ کس قابل حل و فصل نیست.
  - این پراکندگی و در هم ریختگی نهادینه شده باعث گردیده که بودجه کشور علی رغم صورت ظاهری برنامه ای، بودجه ای کاملاً غیر برنامه ای و سنتی باشد.
  - نتیجه نهایی کار «گرایش نهادینه شده بودجه به افزایش مداوم» و «عدم کارایی نهادینه شده» در مدیریت دولتی است. این امر به نوبه خود باعث رکود اقتصادی و مشکلات عدیده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در جامعه گردیده است.
  - تغییرات ساختاری در بودجه کشور باید هر چه سریع تر شروع شود. در غیر این صورت به ویژه با توجه به محدودیت بازار نفت صادراتی کشور (که احتمالاً برای چند سالی ادامه خواهد یافت)، مشکلات مدیریت و بودجه دولتی می تواند برای جامعه ما فاجعه بار باشد.
  - لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۷۸ علی رغم آنچه رسماً توسط تهیه و تنظیم کنندگان لایحه مطرح می گردد به هیچ وجه به مسائل ساختاری بودجه توجه عملی ننموده است. به عبارت دیگر، سخن در این زمینه فراوان گفته شده ولی ارقام پیشنهاد شده در لایحه بودجه حکایت از مقولات دیگری دارد. آنچه در لایحه بودجه عملاً و فارغ از حرف ها و گفته هایی که مطرح می شود، به کار گرفته شده است به شرح زیر می باشد:
  - دولت کوشیده است فشار کاهش درآمد نفت صادراتی کشور را با اعمال فشار در هر زمینه ممکن بر مردم و بر اقتصاد جامعه جبران نماید.
  - محاسبات بودجه ای چه در زمینه محاسبه درآمدها و چه در زمینه هزینه ها بسیار غیر واقعی است و به احتمال قوی بخش قابل توجهی از درآمدها محقق نخواهد شد و هزینه ها همه به مراتب بیش از ارقام پیشنهادی خواهد بود.
  - اقلام پیشنهادی به هیچ وجه تناسبی با سیاست های مطرح شده ندارد.
  - حتی در زمینه افزایش قیمت بنزین باید تأکید کرد که هدف اساسی از این کار، افزایش درآمد دولت است و

نه کاهش مصرف و عقلانی کردن مصرف و.... چراکه اگر هدف دوم مورد توجه بود روش های شناخته شده و آزمایش شده دیگری وجود داشت که باید مورد توجه دولت قرار می گرفت. به عنوان مثال دولت می توانست درآمد حاصل از افزایش قیمت را در ردیفی خاص متمرکز سازد و انحصاراً به یافتن روش های کاهش مصرف (مثلاً توسط کاربورات مناسب برای خودرو، تبدیل نوع مصرف،....) برساند و یارانه های لازم در این زمینه ها را بپوشاند نه آن که کل افزایش درآمد بنزین را مستقیماً به بودجه کشور ببرد. نتیجه حاصله از این افزایش قیمت در صورت تصویب مجلس در دوره میان مدت و پس از اثر اولیه، افزایش هزینه های تولید و زندگی و افزایش قیمت ها خواهد بود.

- به طور خلاصه، هزینه ها اکثراً برای حفظ دستگاه باقی مانده اند و درآمدهای اضافی مورد نظر لایحه، ساختار درآمدی بودجه را با مشکلات عمیق تری مواجه خواهد ساخت.

- اجرای این بودجه عملاً تورم ناشی از فشار هزینه را بر جامعه تحمیل خواهد کرد و این امر در شرایط رکود اقتصادی الزاماً به کاهش بیشتر تولید کشاورزی و رکود بیشتر، بیکاری فراوان تر، آسیب پذیری بیشتر اقشار محروم، و رشکستگی بنگاه های اقتصادی خواهد انجامید.

## ۲- توصیه ها

مشکلات موجود در لایحه پیشنهادی بودجه سال ۱۳۷۸ بیش از آن است که بتواند در کمیسیون ها یا در صحن علنی مجلس حل و فصل شود. لذا پیشنهاد می گردد:

- برخی از سیاست های اشتباه پیشنهادی مانند پیشنهاد افزایش قیمت بنزین بدون تمهید شرایط امکان پذیری بهسازی مصرف این کالا حذف گردد. نمونه دیگر در این زمینه آن است که دولت از به کارگیری سیاست افزایش مالیات در شرایط رکود دور شود و....

- اصول کلی جدیدی برای تنظیم مجدد بودجه به دولت داده شود. از جمله این اصول می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- شروع اصلاحات ساختاری به صورتی تدریجی و امکان پذیر حتی با حوزه های کوچک اولیه و در سال جاری

- جداسازی حوزه های مدیریت دولتی حداقل در تنظیم لایحه بودجه

- واقعی کردن ارقام بودجه

- محاسبه نتایج اقتصادی بودجه و ارائه اطلاعات ذی ربط درباره متغیرهای کلان اقتصادی همراه با تلاش در ایجاد رونق اقتصادی در کشور

- تغییر نگرش دولت در تنظیم بودجه از نگرش «حل و فصل مسائل دولت» در بودجه به نگرش «حل و فصل مسائل جامعه در بودجه».

- از دولت خواسته شود که متن جدید لایحه بودجه را طی مدتی به نسبت کوتاه (مثلاً دو ماه آینده) تقدیم مجلس نماید. در ضمن می توان برای جلوگیری از ایجاد مشکلات برای دولت در سال جدید، لایحه دو دوازدهم بودجه سال جاری را برای سال ۱۳۷۸ تصویب و به دولت ابلاغ نمود.