

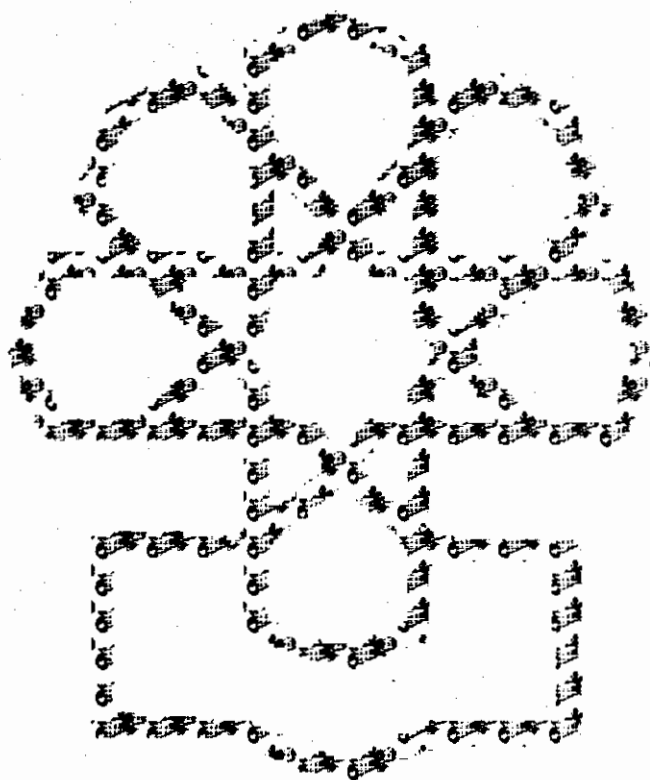
۲۱۹۲

۴



هم‌سنجی قانون بودجه ۷۷ و برنامه دوم توسعه

درباره قانون بودجه ۷۷ - شماره (۵)



معاونت پژوهشی
فروردین ۱۳۷۷

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۳۱۹۲

بسمه تعالی

همسنجی قانون بودجه ۷۷ و برنامه دوم توسعه
در باره قانون بودجه ۷۷ - شماره (۵)

کد گزارش: ۱۶۰۳۱۹۲

۱- سهم بودجه در تولید ناخالص داخلی

جدول ۱- سهم بودجه و اجزای آن در تولید ناخالص داخلی (GDP) (ارقام به هزار میلیارد ریال)

ردیف	شرح	۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷	
		مقدار	رشد	مقدار	رشد (درصد)	مقدار	رشد (درصد)	مقدار	رشد (درصد)
۱	بودجه عمومی دولت	۴۶/۴	-	۶۱/۱	۳۲	۸۱/۴	۳۳	۹۰/۶	۱۱
۲	بودجه شرکت های دولتی، بانک ها و مؤسسات انتفاعی	۶۴/۵	-	۸۹/۱	۳۸	۱۱۸/۶	۳۳	۱۵۳/۹	۳۰
۳	نسبت ۲ به ۳	۱/۳۹	-	۱/۴۶	-	۱/۴۶	-	۱/۷۰	-
۴	(کسر می شود) اقلام که دوبار منظور شده اند	۱۴/۸	-	۱۳/۰	-	۱۱/۰	-	۱۴/۱	-
۵	بودجه کل کشور	۹۶/۱	-	۱۳۷/۲	۴۳	۱۸۹	۳۸	۲۳۰/۴	۲۲
۶	تولید ناخالص داخلی (GDP)	۱۸۴/۲	-	۲۳۹/۱	۳۰	۲۸۷	۲۰	۳۴۴	۲۰
۷	نسبت ۱ به ۶ (طبق مصوبات بودجه) (درصد)	۲۵/۲		۲۵/۶		۲۸/۴		۲۶/۳	
۸	سهم دولت (بودجه عمومی) در GDP (طبق برنامه دوم) (درصد)	۲۶/۴		۲۵/۵		۲۴/۶		۲۳/۵	
۹	نسبت ۲ به ۶ (درصد)	۳۵/۰		۳۷/۳		۴۱/۳		۴۴/۷	

مأخذ: ۱- قوانین بودجه سال های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷.

۲- درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷، شماره ۱۷، گزارش ۱۶۰۲۹۲۶ مرکز پژوهش های مجلس، دفتر بررسی های اقتصادی، آذر ۱۳۷۶، ص ۱.
* با فرض نرخ رشد ۲۰ درصد در سال برای ناخالص داخلی (۱۶ درصد تورم + ۴ درصد رشد واقعی)

جدول شماره یک دارای نکات قابل توجهی است که به اهم آنها در ذیل اشاره شده است:

- ۱- رشد بودجه عمومی مصوب دولت در سه سال اول برنامه دارای روندی صعودی بوده ولی در سال ۱۳۷۷ این روند تغییر جهت داده و آهنگ رشد آن نزولی گشته است. دلیل این روند صعودی در اوضاع اقتصادی کشور نهفته است و ریشه در تورم سال ۱۳۷۴ و اثرات ناشی از آن در سال ۱۳۷۵ داشته و اگرچه

اجتناب ناپذیر بوده ولی با اهداف برنامه دوم در این زمینه هماهنگی ندارد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود سهم عملکرد بودجه عمومی در GDP با این سهم در برنامه دوم طی سه سال اول برنامه در یک راستا نبوده است. در مورد سال ۱۳۷۶ نیز علی‌رغم این که فشار تورمی بسیار کمتر از سال‌های قبل [برنامه دوم] بوده ولی در عین حال کماکان شاهد رشد قابل توجه بودجه عمومی دولت (۳۳ درصد) و افزایش سهم آن در GDP (۲۸/۴ درصد) هستیم که اصولاً با هدف مورد نظر برنامه دوم، که در ذات خود کاهش نقش دولت را در فعالیت‌های اقتصادی کشور در نظر دارد، هماهنگ نیست. این امر نشانگر بی‌توجهی به اهداف برنامه دوم است و حکایت از گسستگی اهداف اقتصادی میان مدت (برنامه) و کوتاه مدت (بودجه) در کشور دارد. ذکر این نکته ضروری است که اهداف کوتاه مدت (اجرایی) باید حتی‌الامکان در راستای اهداف میان مدت و بلند مدت باشد و این نکته‌ای نیست که مورد فراموشی و کم‌توجهی قرار گیرد. در غیر این صورت نتایج اجرای بودجه به مثابه تیری خواهد بود که در تاریکی رها شده و هدف خاصی را دنبال نمی‌کند.

البته در سال ۱۳۷۷ این روند بسیار مطلوب‌تر شده است. رشد بودجه عمومی (۱۱ درصد) و سهم آن در GDP (۲۶/۳ درصد) منطقی گشته و در راستای هدف کاهش نقش دولت در اقتصاد و «تمرکززدایی»^۱ عمل شده است که می‌توان از آن به عنوان یکی از نکات مثبت بودجه ۱۳۷۷، از نظر هماهنگی با برنامه دوم، یاد کرد.

۲- در مورد بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت باید گفت گرچه نرخ رشد در این قسمت، از سال ۱۳۷۶ و به بعد کاهش یافته ولی نکته حائز اهمیت این که نسبت این بودجه به بودجه عمومی روندی صعودی داشته و از ۱/۳۹ برابر به ۱/۷ برابر رسیده است. طی این ۴ سال سهم بودجه مذکور در کل بودجه کشور همواره بین ۶۲ تا ۶۷ درصد بوده است. از سویی سهم بودجه مذکور در GDP طی چهار سال اول برنامه با روندی صعودی (در کلیه سال‌ها) از ۳۵ درصد به ۴۴/۷ درصد بالغ گشته است. واقعیات مذکور بیانگر آن است که عملکرد دولت در این بخش در راستای کاهش فعالیت‌های دولت و خصوصی‌سازی، بسیار ضعیف بوده و به هیچ وجه تلاشی در این جهت صورت نگرفته و اگر هم تلاش شده بسیار ضعیف بوده است. البته شاید از نظر دولت این موضوع به افزایش سرمایه‌گذاری از سوی دولت به عنوان نقش «مکملی بخش خصوصی»^۲ و افزایش بنیان‌های تولید تعبیر شود که در این مورد مدرک مستدلی دال بر مکملی بودن نقش دولت وجود ندارد و احتمال دارد نقش دولت به صورت «جایگزین بخش خصوصی»^۳ عمل کرده و موجبات تضعیف سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را فراهم آورد. در نهایت آنچه می‌توان به طور قطع گفت این که از جهت کاهش حجم فعالیت دولت و نقش آن در اقتصاد، همان‌گونه که مطابق اهداف اقتصادی میان مدت کشور (برنامه دوم) بوده، اقدامات اساسی و لازم صورت نگرفته است.

1. Decentralization.
2. Market aid.
3. Market Substitution.

۲- ترکیب بودجه دولت

جدول ۲- سهم هزینه‌های جاری و عمرانی در بودجه و برنامه دوم

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
نظمی	۴۱/۳	۴۷/۸	۷۶/۱	۸۵/۳
مصبوب	۴۱/۳	۴۷/۸	۷۶/۱	۸۵/۳
سهم هزینه‌های جاری (درصد)	۶۸/۸	۶۴/۰	۶۰/۰	۶۳/۸
سهم هزینه‌های عمرانی (درصد)	۳۱/۲	۳۶/۰	۴۰/۰	۳۶/۲
سهم هزینه جاری در برنامه دوم (درصد)	۶۲/۱	۵۹/۰	۵۵/۹	۵۳/۷
سهم هزینه‌های عمرانی در برنامه دوم (درصد)	۳۷/۹	۴۱/۰	۴۴/۱	۴۶/۳

مأخذ: ۱- قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷

۲- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل قوانین و مقررات کشور، بهار ۱۳۷۴، ص ۱۲۷.

ترکیب بودجه دولت، همان‌گونه که جدول ۲ نشان می‌دهد، در جهت و راستای برنامه دوم حرکت نکرده است. در قانون برنامه دوم توسعه پیش‌بینی شده سهم هزینه عمرانی در کل هزینه‌های پرداختی دولت از ۳۷/۹ درصد در سال اول برنامه به ۴۶/۳ درصد در سال چهارم برنامه (۱۳۷۷) افزایش یابد و در مقابل سهم هزینه‌های جاری طی همین مدت از ۶۲/۱ درصد به ۵۳/۷ درصد کاهش پیدا کند. اما ملاحظه می‌شود سهم هزینه‌های عمرانی در بودجه دولت گرچه روندی فزاینده در طی سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۶ داشته (از ۳۱/۲ درصد به ۴۰ درصد رسیده) ولی هیچ‌گاه به سهم مورد نظر در برنامه نرسیده است. نکته مهم‌تر این که گرچه در طی سه سال اول برنامه روند صحیحی در افزایش سهم هزینه‌های عمرانی در پیش گرفته شده (علی‌رغم تفاوت با برنامه) ولی در سال ۱۳۷۷ این روند معکوس گشته و باعث شده تفاوت برنامه و بودجه بیشتر شود. به عبارت دیگر، در این سال طبق برنامه قرار بوده که سهم هزینه عمرانی در کل هزینه‌های دولت به ۴۶/۳ درصد بالغ گردد حال آن که در سال مذکور (نسبت به سال ۱۳۷۶) این سهم حتی کاهش هم داشته و به ۳۶/۱ درصد رسیده است. اگر درآمدهای اصلی دولت از محل نفت یا درآمدهای مالیاتی تحقق نمی‌یافتند، شاید عدم تحقق سهم هزینه‌های عمرانی تا حدود زیادی قابل توجیه می‌بود. اما آمار و ارقام حکایت از آن دارد که درآمدهای نفتی کشور در سال‌های برنامه دوم، از ارقام مصوب برنامه بیشتر بوده است (جدول ۳). بنابراین علی‌رغم کسب درآمدهای ارزی فراتر از برنامه و حتی با وجود افزایش ارزش برابری دلار^۱ در مقابل سایر ارزهای معتبر، که قدرت خرید دلار را افزایش داده، هنوز سهم هزینه‌های عمرانی در هزینه‌های (پرداخت‌های) دولت بسیار کمتر از حد مورد نظر (برنامه) است.

۱. درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷، شماره ۱۷، همان، ص ۲.

جدول ۳- درآمدهای نفتی دولت و ارقام مصوب این درآمدها در برنامه دوم (ارقام: میلیارد دلار)

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
ارزش صادرات نفت خام و فراورده طبق ارقام بودجه	۱۴/۲۵	۱۸/۷	۱۷/۷*	۱۷/۶
ارزش صادرات نفت خام و فراورده طبق ارقام برنامه	۱۳/۱	۱۳/۸	۱۴/۴	۱۵/۵

* پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۶، برابر با ۱۶/۰۱ میلیارد دلار است.
 مأخذ: درباره لایحه بودجه ۱۳۷۷ - شماره ۱۷، همان، ص ۲.

۳- سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی

جدول ۴- سهم مالیات‌ها در تولید ناخالص داخلی (GDP) در قوانین بودجه و برنامه دوم

شرح	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷
درآمدهای مالیاتی دولت (هزار میلیارد ریال)	۷/۲۴	۱۰/۸۴	۱۹/۰۲	۲۲/۷۵*
سهم مالیات‌ها در GDP (درصد)	۳/۹	۴/۵	۶/۶	۶/۶
سهم مالیات‌ها در GDP طبق برنامه دوم (درصد)	۵/۷	۶	۶/۲	۶/۵

* رقم لایحه.
 مأخذ: قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷.

جدول ۴ میزان مالیات‌ها و سهم آن در GDP را طی سال‌های برنامه دوم نشان می‌دهد. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در برنامه دوم قرار شده این سهم از ۵/۷ به ۶/۵ درصد افزایش یابد که این امر در راستای اصلاح ساختار بودجه و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی بوده است. در سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ این نسبت در راستای برنامه دوم عمل کرده و توانسته در جهت افزایش آن عمل کند. در مورد سال ۱۳۷۶ اگرچه ظاهراً نسبت مذکور افزایش یافته و حتی از نسبت مورد نظر برنامه هم فزونی یافته اما دلیل آن در بند (د) تبصره ۸^۱ و تبصره ۵^۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ نهفته است که در مجموع رقمی معادل ۴/۷ هزار میلیارد ریال به درآمدهای مالیاتی این سال اضافه نموده است. قابل ذکر است که این دو مورد در سال‌های قبل وجود نداشته است و اگرچه به عنوان یک منبع مالیاتی، مناسب به نظر می‌رسد اما طبق پیش‌بینی به عمل آمده بر مبنای عملکرد ده ماهه، صرفاً رقمی در حدود ۱/۰۷ هزار میلیارد ریال قابل وصول خواهد بود. با توجه به این که پیش‌بینی می‌شود عملکرد مالیاتی سال ۱۳۷۶ در بهترین حالت رقمی در حدود ۱۷/۲۵ هزار میلیارد ریال باشد.^۳ در این صورت نسبت ۶/۶ درصد به ۶/۰ درصد تقلیل خواهد یافت که در مقایسه با نسبت مورد نظر برنامه، (۶/۵ درصد) کمتر است. این مشکل [عملکرد ضعیف درآمدهای مالیاتی حاصل از مابه‌التفاوت‌ها و سهم آموزش و پرورش] اگرچه در سال ۱۳۷۷ به دلیل حذف دو مورد مذکور در درآمدهای مالیاتی، وجود ندارد ولی وصول قطعی درآمدهای مالیاتی قانون بودجه ۱۳۷۷ نیز بدون اشکال نمی‌باشد.^۴ بنابراین سهم

۱. درآمد موضوع بند (د) تبصره ۸ مربوط به آموزش و پرورش که معادل ۱۶۰۰ میلیارد ریال می‌باشد.
 ۲. مابه‌التفاوت بهای کالاها و خدمات موضوع تبصره ۵، که معادل ۳۱۰۰ میلیارد ریال می‌باشد.
 ۳. با این فرض که تحقق سایر درآمدهای مالیاتی [به جز درآمدهای موضوع بند (د) تبصره ۸ و تبصره ۵] در صد باشد.
 ۴. لازم به توضیح است که افزایش مالیات‌ها عمدتاً از طریق افزایش نرخ‌ها صورت گرفته نه از طریق کشف منابع جدید مالیاتی (که این امر فشار مضاعفی بر بخش‌های اقتصادی جامعه است). مثلاً مالیات بر شرکت‌ها نسبت به سال ۱۳۷۶، ۲۹۲۷ میلیارد ریال (۵۵ درصد) رشد یافته است [منبع مالیاتی قبل از درآمدهای مالیات بر واردات، افزایش مالیات‌ها نسبت به سال ۱۳۷۶، عمدتاً از طریق حقوق گمرکی (با ۱۱۶ درصد رشد) و حق الثبت سفارش کالا (با

مالیات‌ها در GDP باز هم در مقایسه با این سهم طبق برنامه دوم کمتر خواهد بود که این امر نشان می‌دهد اقدامات جدی و راه کارهای لازم جهت برآورده شدن هدف برنامه دوم در این زمینه، یعنی اصلاح ساختار بودجه دولت و افزایش سهم مالیات‌ها، در نظر گرفته نشده است.

۴- توزیع اعتبارات بر حسب امور

الف- توزیع اعتبارات جاری

جدول ۵- توزیع اعتبارات جاری بر حسب امور در قوانین بودجه و برنامه دوم (واحد: درصد)

امور	۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷	
	برنامه	بودجه	برنامه	بودجه	برنامه	بودجه	برنامه	بودجه (لابحه)
امور عمومی	۸/۷۴	۷/۶۶	۸/۸۵	۹/۲۴	۹/۰۳	۹/۷۱	۹/۴۴	۹/۴۹
امور دفاع ملی	۱۸/۵۵	۸/۴۸	۱۸/۸۷	۱۰/۶۱	۱۹/۲۶	۱۲/۷۰	۲۰/۲۱	۱۲/۶۳
امور اجتماعی	۴۱/۹۹	۳۰/۴۷	۴۳/۰۳	۳۸/۶۹	۴۳/۵۳	۴۰/۸۶	۴۵/۸۹	۴۰/۰۲
امور اقتصادی	۲۸/۳۶	۲۶/۴۲	۲۶/۸۸	۶/۵۵	۲۵/۷۶	۶/۱۰	۲۱/۹۵	۶/۴۷
سایر موارد*	۲/۳۶	۲۱/۹۷	۲/۳۷	۳۴/۹۱	۲/۴۲	۳۰/۶۳	۲/۵۱	۳۱/۳۹
جمع ^۱	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

* طبقه‌بندی «سایر موارد» در برنامه و در بودجه‌های سنواتی با هم یکسان نمی‌باشد. در بودجه‌های سنواتی، سایر موارد شامل: ۱- هزینه‌های متفرقه، ۲- کارمزد و سود تضمین شده بانک‌ها، ۳- بازپرداخت وام، پرداخت دیون و پیش‌پرداخت‌ها می‌باشد. علت افزایش سهم سایر موارد در بودجه از سال ۱۳۷۵ به بعد به دلیل افزایش شدید سهم هزینه‌های متفرقه از این سال به بعد است.
مأخذ: ۱- قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۷.

۲- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. اداره کل قوانین و مقررات کشور، بهار ۱۳۷۴، ص ۱۴۲-۱۳۹.

در قوانین بودجه سال‌های اخیر تنها امور عمومی، دفاع ملی و اجتماعی به شکلی قابل مقایسه با طبقه‌بندی ارقام برنامه دوم ذکر گردیده‌اند. طبقه‌بندی برنامه در مورد مابقی امور شامل امور اقتصادی و سایر امور با طبقه‌بندی بودجه در این موارد مطابقت ندارد. لذا سهم امور اقتصادی و سایر امور مجموع این سهم‌ها در قانون برنامه دوم مقایسه شده‌اند.

در برنامه دوم قرار شده سهم اعتبارات جاری امور عمومی با روندی صعودی از ۸/۷۴ درصد در ابتدای برنامه به ۹/۴۳ درصد در سال ۱۳۷۷ برسد که در عمل این روند نزولی بوده و از ۱۰/۹۸ درصد به ۹/۷۱ درصد در سال ۱۳۷۶ و ۹/۴۹ درصد در سال ۱۳۷۷ کاهش یافته است. در مورد امور دفاعی و امور اجتماعی نیز همین مسئله صادق است. یعنی هدف برنامه، افزایش تدریجی سهم اعتبارات جاری این امور طی سال‌های برنامه بوده است که در عمل، عکس روند فوق اتفاق افتاده است. در امور اقتصادی و سایر امور نیز هدف برنامه کاهش تدریجی سهم اعتبارات جاری این امور (به نفع سایر بخش‌ها) بوده که در عمل این سهم از ۳۰/۴۰ درصد در سال ۱۳۷۴ به ۳۶/۷۳ درصد در سال ۱۳۷۶ و ۲۷/۸ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش یافته است.

۶۷ درصد رشد) تأمین شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود بار اصلی رشد درآمدهای مالیاتی بر دوش منابع مالیاتی شناخته شده قبلی است که این امر فشار مالیاتی بر بخش‌های مختلف را افزایش داده و اگرچه در ظاهر سهم مالیات‌ها در (GDP) را افزایش می‌دهد اما در راستای اصلاح ساختار بودجه و اصلاح ساختار مالیات (تنوع بخشیدن به منابع مالیاتی) عمل نمی‌کند.

قابل ذکر است که بیشتر تفاوت برنامه با عملکرد بودجه طی چهار سال اول برنامه مربوط به امور دفاعی است و سهم اعتبارات جاری این بخش، علی‌رغم اهداف برنامه دوم، به نفع امور دیگر تقلیل یافته است.

ب- توزیع اعتبارات عمرانی

جدول ۶- توزیع اعتبارات عمرانی برحسب امور در قوانین بودجه و برنامه دوم (واحد: درصد)

امور	۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷	
	بودجه	برنامه	بودجه	برنامه	بودجه	برنامه	بودجه (لایحه)	برنامه
امور عمومی	۴/۷۴	۳/۲۹	۵/۵۶	۳/۰۵	۲/۷۴	۵/۴۸	۳/۳۰	۲/۵۵
امور اجتماعی	۲۹/۵۴	۱۸/۰۸	۳۳/۷۵	۱۷/۲۵	۱۶/۸۸	۲۳/۳۰	۲۰/۷۰	۱۶/۵۴
امور اقتصادی و سایر امور	۶۵/۷۱	۶۷/۷۱	۶۰/۶۹	۷۹/۶۸	۸۰/۳۷	۷۱/۱۹	۷۴/۶۵	۸۰/۹۰
امور دفاعی	-	-	-	-	-	-	۱/۳۵	-
سایر موارد	۱۳/۹۵	۱۰/۹۱	۲۱/۳۸	۹/۸۱	۸/۹۲	۲۴/۹۸	۲۴/۸۳	۸/۱۰
جمع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

ماخذ: همان.

تقریباً ۹۰ درصد اعتبارات عمرانی در برنامه دوم در دو بخش امور اقتصادی و امور اجتماعی قرار دارد و مابقی آن در سایر امور و امور عمومی در نظر گرفته شده است. امور دفاع ملی هیچ‌گونه اعتبارات عمرانی ندارد. مقایسه ارقام برنامه با قوانین بودجه حاکی از آن است که امور عمومی و به ویژه امور اجتماعی بیش از ارقام مصوب برنامه، از اعتبارات عمرانی سهم برده‌اند و در عوض، به امور اقتصادی و سایر امور سهم کمتری تعلق گرفته است.

۵- کاهش نقش دولت در اقتصاد

تبصره ۳۵ قانون بودجه ۱۳۷۷ در خصوص کاهش حجم تصدی دولت و تشویق سرمایه‌گذاری بخش‌های تعاونی و خصوصی از طریق انحلال، واگذاری و فروش سهام شرکت‌های بخش دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی است. که این در راستای تبصره‌های ۴۱ و ۴۵ قانون برنامه دوم توسعه می‌باشد. البته باید توجه داشت که طرح واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در برنامه اول توسعه نیز به اجرا درآمد. نتیجه این طرح فقط حراج اموال دولت به ثمن بخش و پولدار شدن عده‌ای سودجو بود و باعث شد اجرای طرح پس از کلی ضرر متوقف شود.^۱

در زمینه اصلاح ساختار دولت باید گفت که واگذاری شرکت‌های دولتی فقط گام اول است. حتی اگر شرکت‌های دولتی به بهترین شکل به بخش خصوصی واگذار شوند فقط یک گام کوچک اما مهم در راستای اصلاح ساختار ناسالم اقتصادی (نقش زیاد دولت در اقتصاد) بر داشته‌ایم. در یک ساختار اقتصادی ناسالم،

۱. قابل ذکر است که در بودجه سال ۱۳۷۷ برای امور عمومی اعتباری عمرانی معادل ۴۱۶/۲ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که مخالف برنامه دوم می‌باشد.

۲. «واگذاری شرکت‌های دولتی: نگذاریم تجربه تلخ گذشته تکرار شود»، روزنامه ایران، ۱۳۷۶/۱۲/۱۶، ص ۵.

بخش خصوصی هم با همان مشکلاتی روبه رو خواهد بود که صنایع دولتی با آن روبه رو هستند. لذا، نباید چنین تصور کرد که با جادوی «واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیر دولتی» تمامی مشکلات اساسی این شرکت‌ها رفع خواهد شد.

با توجه به سرمایه‌هنگفت و تعداد قابل ملاحظه‌ای شرکت‌های دولتی که طبق تبصره ۳۵ باید به بخش‌های غیر دولتی واگذار شوند، به جاست که مسئولان امر به بازبینی مجدد طرح واگذاری شرکت‌های دولتی بپردازند و حرکت تدریجی و حساب‌شده را بر تلاش در اجرای سریع‌تر تبصره مذکور ترجیح دهند. عمده‌کارشناسان مسائل اقتصادی نیز با واگذاری بسیاری از شرکت‌های دولتی به ویژه شرکت‌های تولیدی، به بخش خصوصی موافقت می‌کنند. اما معتقدند این کار باید به تدریج و با اولویت‌بندی شرکت‌های قابل واگذاری صورت گیرد تا شرایط مساعد برای فعالیت بخش خصوصی در این زمینه فراهم آید و گرنه تضمینی وجود ندارد که این طرح نیز به سرنوشت طرح قبلی در این زمینه منتهی نشود.^۱

با توجه به ساختار اقتصادی کنونی، انتقال مالکیت شرکت‌های دولتی، بدون انتقال مدیریت آنها به هیچ وجه مؤثر و مفید نخواهد بود. زیرا انتقال بخشی از مالکیت به مردم (بخش خصوصی) در مقابل فروش سهام، همراه با حفظ مدیریت (عدم تغییر مدیریت) به هیچ وجه مؤثر نبوده و به معنی سهام‌کردن مردم در عملکرد واحدهایی است که به لحاظ بدی عملکرد باید تحول ساختاری می‌یافتند. نکته قابل توجه این که انتقال مالکیت و مدیریت شرکت‌های دولتی در شرایط رکود اقتصادی فعلی کشور و در حالی که سرمایه سرمایه‌گذاری از امنیت کافی برخوردار نیست کاری است بس دشوار و نیازمند زمان. انتقال مالکیت بدون انتقال مدیریت، نمی‌تواند کار ساز بوده و به منزله بهینه‌سازی نظام اقتصادی کشور تلقی شود. بلکه نوعی سیاست تأمین کسر بودجه شرکت‌های دولتی است.^۲

۶- سیاست‌های پولی

در قانون برنامه دوم سقف تسهیلات بانکی در تبصره ۹ تعیین شده است: «سقف تسهیلات بانکی قابل واگذاری توسط بانک مرکزی و کلیه بانک‌های کشور به بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی نسبت به مانده سال ۱۳۷۳ فقط تا حدی مجاز است که تغییر در خالص بدهی آنها به سیستم بانکی تا پایان برنامه دوم حداکثر معادل ۴۳۰۰۰ میلیارد ریال افزایش یابد». دولت مکلف است سهم هر یک از بخش‌های اقتصادی را در چارچوب سقف مذکور در لایحه بودجه سنواتی پیشنهاد و پس از تصویب از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شبکه بانکی کشور ابلاغ نماید. ۵۵ درصد از مبلغ مذکور در سال‌های برنامه منحصراً باید به بخش خصوصی و تعاونی و ۴۵ درصد باقی مانده به دولت و دستگاه‌های وابسته به دولت از قبیل سازمان تعاون روستایی و سازمان تعاون شهر و روستا پرداخت گردد.

اما در عمل سقف تسهیلات بانکی به جای آن که در پایان سال ۱۳۷۸ با ۴۳۰۰۰ میلیارد ریال اضافه به ۱۲۳،۰۰۰ میلیارد ریال^۳ برسد. در پایان سال ۱۳۷۵ بیش از این رقم شده است و مانده آن بالغ بر ۱۲۷،۳۵۵

۱. همان.

۲. همان.

۳. مانده پایان سال ۱۳۷۳ تسهیلات بانکی در حدود ۸۰،۰۰۰ میلیارد ریال بوده که با جمع ۴۳،۰۰۰ میلیارد ریال سقف تعیین شده به ۱۲۳،۰۰۰ میلیارد ریال بالغ می‌گردد.

میلیارد ریال می باشد. این انحراف بسیار قابل توجه و موجب افزایش نقدینگی و نرخ تورم بوده است. در ضمن به جای آن که به بخش خصوصی ۵۵ درصد از کل تسهیلات اعطا گردد به بخش دولتی اعطا شده است. در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ افزایش سقف مانده تسهیلات تکلیفی بانکها در سال ۱۳۷۷ تا سقف ۶ هزار میلیارد ریال مجاز شده است که از سقف تعیین شده تبصره ۹ قانون برنامه دوم فزونی خواهد یافت.

همچنین در برنامه دوم مقرر شده است که ۵۵ درصد از اعتبارات سیستم بانکی به بخش خصوصی اعطا گردد و ۴۵ درصد به سایر بخشها (دولتی، تعاونی) در صورتی که به بخش غیر دولتی، ۴۵ درصد اعطا شده است (تا سال ۱۳۷۵) و در نتیجه بخش خصوصی ۱۰ درصد کمتر توانسته است از تسهیلات بانکی استفاده نماید که این مهم در کاهش سرمایه گذاری بخش خصوصی مؤثر بوده است. در قانون بودجه سال ۱۳۷۷ سهم دولت از اعتبارات بانکی ۳۵ درصد و سهم بخش خصوصی و تعاونی های غیر دولتی و عمومی ۶۵ درصد تعیین شده است. که به نظر می رسد افزایش سهم بخش خصوصی به لحاظ انحراف عملکرد با مصوب برنامه در سالهای گذشته صورت پذیرفته است.

۷- اشتغال^۱

به استناد بند ۶ از سیاست های کلی قانون برنامه دوم حمایت از فرصت های شغلی از طریق:

- ۱- توجیه آموزش در زمینه های مناسب شغلی؛
- ۲- توسعه و حمایت از صنایع کوچک؛
- ۳- صنایع و مشاغل خانگی و خدمات فنی؛
- ۴- توسعه و احیای صنایع دستی؛

در راستای برنامه های خوداشتغالی مورد تأکید خاص قرار گرفته است.

بانگاهی به بند (ج) از تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم توسعه، وزارت کار و امور اجتماعی، عهده دار ایجاد ۶۶۰ هزار شغل ارزان قیمت (سالانه ۱۳۲ هزار فرصت شغلی) در طول برنامه شده است. این در حالی است که در سال ۱۳۷۴ از این بابت هیچ گونه تسهیلات به این امر مهم منظور نشده است. در سال ۱۳۷۵ به استناد بند (ب) تبصره ۶۲ قانون بودجه حدود ۲۹۰۰۰ فرصت شغلی و در اجرای بند (ب) تبصره ۴۶ قانون بودجه سال ۱۳۷۶ پیش بینی می شود تعداد ۵۰ هزار فرصت شغلی ایجاد گردد. در تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷، ۲۱۱۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی با اهداف اشتغال زایی در نظر گرفته شده است (۲۰۵۵ میلیارد ریال بخش خصوصی و ۵۵ میلیارد ریال بخش دولتی).

همچنین در ردیف ۱۱۲۵۱۱ وزارت کار و امور اجتماعی حمایت از فرصت های شغلی، موضوع تبصره ۹۵ قانون برنامه دوم ۳۲/۵ میلیارد ریال اعتبار در نظر گرفته شده است که نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ حدود ۲/۶ درصد رشد نشان می دهد.

حال این سؤال پیش می آید که در اجرای قانون برنامه دوم با کدام امکانات و تسهیلات می توان در طول

دو سال باقی مانده از برنامه دوم ۵۸۱ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد نمود؟

به نظر می رسد که اگر مکانیسم اجرای تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ مشکل خاصی نداشته باشد و وفق سال ۱۳۷۸ را نیز امیدوارانه ترسیم کنیم می توان تعداد فرصت شغلی ایجاد شده در طول برنامه دوم را حدود

۱. مأخذ: اشتغال و آموزش فنی و حرفه ای در لایحه و چند پیشنهاد درباره لایحه بودجه سال ۷۷ شماره ۲۷، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۷۶.

۱۶۰ هزار پیش‌بینی کرد که ۵۰۰ هزار فرصت شغلی کمتر از تعداد مورد نظر قانون برنامه دوم است.

۸- مسکن^۱

مطابق جدول زیر مقرر بوده است که طی سال‌های برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴ الی ۱۳۷۸) تعداد ۳۰۰ هزار واحد مسکونی اجتماعی در مناطق شهری کشور ایجاد گردد تا به خانوارهای کم‌درآمدی که از بازار متعارف آن نمی‌توانند مسکن مناسب تهیه کنند مسکن کوچک (حدود ۵۰ متر مربع) به اجاره ارزان داده شود.

تعداد واحدهای مسکونی در برنامه احداث مسکن اجتماعی در برنامه دوم توسعه (هزار واحد)

سال	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	جمع
تعداد واحد مسکونی	۴۰	۵۰	۶۰	۷۰	۸۰	۳۰۰

در سال‌های ۱۳۷۳ الی ۱۳۷۵ به ترتیب مبالغ ۱۹/۴، ۲۰ و ۳۰ میلیارد ریال به حساب بانک مسکن واریز گردیده تا به واجدان شرایط پرداخت نماید و پس از احداث ساختمان‌های مسکونی از آنها به صورت اجاره و اجاره به شرط تملیک بهره‌برداری گردد. در عمل تاکنون مسکن اجتماعی تکمیل شده‌ای به خانوارها عرضه نشده و می‌توان گفت که برنامه دوم در این زمینه تقریباً به شکست انجامیده است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که تعاونی‌های مسکن علی‌رغم تلاش قابل توجه خود و داشتن سهمی حدود ۱۲ درصد از تولید مسکن جامعه حداکثر به ۴۰ درصد از اهداف پیش‌بینی شده برنامه دوم در زمینه تعاونی رسیده‌اند. اعتبار تبصره ۵۲ قانون بودجه ۷۷ به میزان ۳۶۶/۵ میلیارد ریال حدود ۱۰ درصد رشد نسبت به قانون بودجه ۷۶ افزایش یافته است و مسئله اصلی این است که برنامه‌های مربوط در این قسمت کارایی لازم را نداشته‌اند و کارایی برنامه‌ها به شدت زیر سؤال رفته است.

۹- تحقیقات و پژوهش

در بند (ب) تبصره ۸۹ قانون برنامه دوم داریم:

«کلیه دستگاه‌های اجرایی که از اعتبارات جاری و عمرانی مربوط به تحقیقات استفاده می‌نمایند و همچنین شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که از اعتبارات مذکور استفاده می‌نمایند موظفند ۱۵ درصد از اعتبارات مذکور را از طریق عقد قراردادهای تحقیقاتی با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی دولتی و غیردولتی و همچنین اعضای هیئت علمی این‌گونه مؤسسات با موافقت دانشگاه یا مؤسسه تحقیقاتی مربوطه و مؤسسات پژوهشی وابسته به وزارت فرهنگ و آموزش عالی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هزینه نمایند.»

در بند (الف) تبصره ۲۲ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کلمه «تحقیقات» به «پژوهش‌ها» تبدیل شده است. همچنین ۱۵ درصد (قانون برنامه) در قانون بودجه به حداقل ۲۰ درصد تغییر یافته است.

و نیز در قانون برنامه عنوان شده است که وزارت‌تخانه‌های کار و امور اجتماعی و آموزش و پرورش و جهاد دانشگاهی از شمول مفاد این بند مستثنی می‌باشند و سایر دستگاه‌های مستثنی از مفاد این بند توسط

۱. مأخذ: مروری فشرده بر تبصره ۵۲ درباره لایحه بودجه سال ۷۷، شماره ۴۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۷۶.

شورای پژوهش‌های علمی کشور تعیین می‌گردد. در قانون بودجه ۱۳۷۷ فقط عنوان شده است که دستگاه‌های مستثنی از مفاد این بند در صورت ضرورت به پیشنهاد شورای پژوهش‌های علمی کشور تعیین می‌گردند و هیچ اشاره‌ای به مستثنی بودن وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و آموزش و پرورش و جهاد دانشگاهی در قانون بودجه نشده است.

در تبصره ۸۸ قانون برنامه دوم هدف افزایش سهم هزینه‌های صرف شده در امر تحقیقات در تولید ناخالص داخلی به ۱/۵ درصد در سال ۱۳۷۸ و تأمین ۵۰ درصد از کل این هزینه‌ها از محل درآمدهای عمومی می‌باشد که در قانون بودجه ۱۳۷۷ در حدود ۰/۴ درصد از بودجه دولت صرف تحقیقات شده است و در سال ۱۳۷۷ حتی سهم اعتبارات فصل تحقیقات در بودجه عمومی دولت نیز نسبت به مصوب سال ۱۳۷۶ کاهش یافته است.

۱۰- تربیت بدنی

در بند (الف) تبصره ۶۷ قانون برنامه دوم عنوان شده است:

«اجازه داده می‌شود مبلغ ۵ ریال از هر نخ سیگار وارداتی و تولید داخل دریافت شود و به حساب درآمد عمومی کشور واریز گردد. صددرصد درآمد حاصل از محل اعتباری که همه ساله به همین منظور در قانون بودجه کل کشور منظور می‌گردد، در اختیار سازمان تربیت بدنی قرار خواهد گرفت. در قانون بودجه ۱۳۷۶ مبلغ دریافتی از ۵ ریال به ۱۰ ریال افزایش یافت. در بند (الف) تبصره ۵۴ لایحه بودجه ۱۳۷۷، نیز مبلغ دریافتی ۱۲/۵ ریال در نظر گرفته شده بود که در قانون بودجه ۱۳۷۷ حذف گردیده و افزایش قیمت برابر با قانون برنامه دوم در نظر گرفته شده است. نکته مهم در این زمینه این است که در سال ۱۳۷۷ تلاش شده تا افزایش قیمت‌ها و عوارض مطابق با اهداف برنامه دوم باشد.^۱

۱. در مورد سایر کالاها و خدمات دولتی نظیر تعرفه‌های آب و برق و گاز و قیمت بنزین، نیز این مسئله رعایت شد و بنا به تأکید مجلس محترم در بررسی لایحه بودجه ۷۷، کلیه موارد معایر با برنامه دوم در این زمینه با برنامه دوم هماهنگ شد. یعنی بنا به تصویب مجلس قرار شد در بودجه ۱۳۷۷، افزایش قیمت کالاها و خدمات دولتی برابر ارقام برنامه دوم گردد.