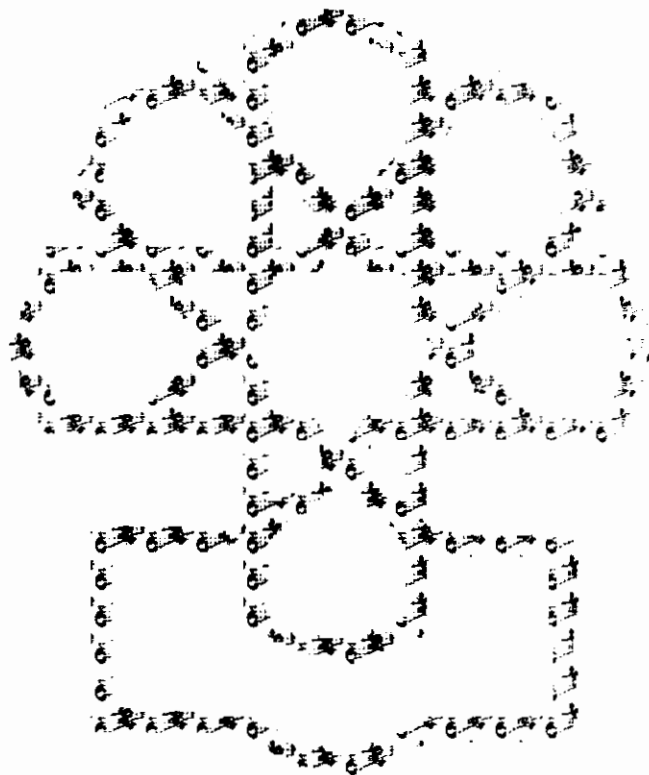




درآمد، هزینه و کسری بودجه

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۹)



معاونت پژوهشی

بهمن ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و واحد اسناد و اطلاعیه: ساس مارابی

شماره: ۱۵۰۹۷

تاریخ: ۷۸/۱۱/۲۰

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۱۷

بسمه تعالی

درآمد، هزینه و کسری بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۱۷

فهرست مطالب

نگاه کلی..... ۲

۱- بررسی حجم دولت در مقایسه با شرکت های دولتی..... ۲

۲- ماهیت و توزیع منابع درآمدی بودجه..... ۴

۳- ماهیت و توزیع هزینه های بودجه ای..... ۱۴

۴- برآورد کسری بودجه و منابع تأمین آن..... ۱۷

کلام نهایی..... ۱۹

لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور، شامل ۵۰ تبصره، در برگیرنده ۱۲۵/۹۵ هزار میلیارد ریال بودجه عمومی و ۲۳۳/۹۱ هزار میلیارد ریال بودجه شرکت‌های دولتی است. به این ترتیب، حجم مالی عملیات کوچک‌ترین مجموعه‌ای که بخش دولتی نامیده می‌شود در طول سال ۱۳۷۹ به ۳۵۸/۷۸ هزار میلیارد ریال می‌رسد.

در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور تعداد تبصره‌ها ۱۰ مورد کاهش یافته است. به نظر می‌رسد که از این لحاظ بودجه تا حدودی نظم یافته باشد هرچند که هنوز راه زیادی تا شفاف سازی بودجه باقی مانده است. برای رسیدن به شفافیت بیشتر پیشنهادی ارائه شده است (برای بررسی بیشتر ر.ک. به گزارش پیشنهادی برای محدود کردن تعداد تبصره‌ها و اصلاح ساختار ارائه بودجه).

از لحاظ درآمدها و هزینه‌های بودجه‌ای کلی‌ترین مواردی که مطرح می‌شود به شرح زیر است:

- ۱- حجم دولت در مقایسه با شرکت‌های دولتی؛
 - ۲- توزیع منابع درآمدی بودجه و ماهیت هر یک از منابع؛
 - ۳- توزیع هزینه‌های بودجه‌ای و ماهیت هر یک از هزینه‌ها؛
 - ۴- کسری بودجه و منابع تأمین آن.
- در زیر هر یک از موارد بالا مورد بررسی جداگانه قرار می‌گیرد.

۱- بررسی حجم دولت در مقایسه با شرکت‌های دولتی

در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور، دولت ۳۵/۱ درصد از منابع بودجه کل کشور را دریافت می‌دارد و ۶۴/۹ درصد آن به شرکت‌های دولتی تعلق دارد. در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور، سهم دولت ۳۹/۷ درصد بوده است. کوچک شدن سهم دولت در مقایسه با شرکت‌های دولتی نام برده شده در بودجه می‌تواند ناشی از یکی از دو وضعیت زیر باشد:

- الف- بزرگ شدن بخش شرکت‌های دولتی به عنوان یک روند حرکت اقتصادی.
- ب- پربازده شدن شرکت‌های دولتی در یک جریان اقتصادی به صورتی که درآمدهای این شرکت‌ها در مقایسه با حجم عملیات بودجه‌ای دولت افزایش چشمگیری داشته است.

برای مشاهده این نکته که چه عاملی سبب بزرگ شدن شرکت‌های دولتی شده است، باید روند سوددهی شرکت‌های دولتی مورد بررسی قرار گیرد. از آنجا که اطلاعاتی در مورد عملکرد این شرکت‌ها در سال ۱۳۷۸ یا پیش‌بینی عملکرد آنها برای سال ۱۳۷۸ وجود ندارد، مبنای مقایسه فقط لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور است. قابل ذکر است که در چند سال اخیر دولت از ارائه عملکرد برای شرکت‌های دولتی خودداری نموده است ولی هیچ یک از مسئولان ناظر و قانون‌گذار کشور در این زمینه اعتراضی نشان نداده است.

نگاهی به ارقام منابع شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسه‌های انتفاعی در دو لایحه مربوط به سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که درآمدهای عملیاتی این شرکت‌ها با افزایش ۴۴/۸ درصدی از رقم ۱۱۵/۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به رقم ۱۶۷/۴ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. دریافتی این شرکت‌ها

از محل بودجه عمومی و اعتبارات سرمایه گذاری ثابت کاهش یافته است. وام‌های دریافتی شرکت‌ها از سیستم بانکی و بخش داخلی هم کاهش داشته است. در مقابل استفاده آنها از وام‌های خارجی و دارایی‌های جاری‌شان افزایش نشان داده است. این وضع را می‌توان نوعی حرکت در جهت استقلال مالی و تأمین مالی از خارج به حساب آورد.

وقتی ارقام درآمدی این گروه به تفکیک شرکت‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد، افزایش عمده درآمد در نقاطی وجود دارد که به انرژی و ارزش بستگی مستقیم دارند. مشاهده چنین نتیجه‌ای از آن جهت نگران کننده است که افزایش درآمد را نوعی دستکاری عمدی و ناشی از گران سازی‌های دولت می‌سازد، نه آن که چنین افزایشی حاصل عملکرد برتر یا کارآمدتر واحد دولتی باشد. به بیان دیگر، افزایش بودجه شرکت‌های دولتی وضعیتی است که در نتیجه گران سازی‌های دستوری حاصل شده است. این افزایش‌های قیمتی یکی از نکاتی است که برنامه سوم بسیار بر آن تأکید داشته است. در هر صورت یکی از موارد اختلاف سازمان برنامه و بودجه با مجلس در زمان بررسی لایحه برنامه سوم توسعه هم همین موارد افزایش قیمت بود. سازمان برنامه مدعی شده است که مجلس جلو افزایش‌های لازم در قیمت‌های کالاها و خدمات را گرفته است.

با این اوصاف شاید بتوان گفت که بزرگ شدن نسبی سهم شرکت‌های دولتی در مقایسه با دولت ناشی از یک سیاست برگزیده دولت است که براساس آن قیمت انواع کالاها و خدمات افزایش می‌یابد. عمده‌ترین مورد افزایش قیمت که حامل‌های انرژی است سبب بالا رفتن درآمد گروه به نسبت بزرگی از شرکت‌های دولتی شده است. کاهش ارزش ریال هم عامل دیگری است که افزایش درآمد بعضی دیگر از شرکت‌های دولتی را به دنبال آورده است.

پرسشی که در این نقطه مطرح می‌شود این است که وضع مورد بحث تا چه اندازه در چارچوب سیاست‌های مصوب اقتصادی و برنامه سوم توسعه جایگاه می‌یابد؟ پاسخ به پرسش اخیر چندان ساده نیست زیرا برنامه سوم از یک سو به طور کامل در چارچوب سیاست‌های مصوب اقتصادی کشور حرکت نکرده است و از سوی دیگر پاره‌ای از سیاست‌ها و زمینه‌ها را فرض شده و موجود انگاشته است، بنابراین حدود پذیرش آن سیاست یا زمینه در برنامه سوم به نظر کارشناسان بستگی می‌یابد. مورد واگذاری‌ها یکی از این موارد است. در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور در تبصره ۳۵ به دولت دستور داده شده بود که پیش از ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور تکلیف شرکت‌های دولتی را مشخص کند. برداشت عمومی این بود که دولت در این فاصله اعلام می‌کند کدام یک از شرکت‌ها باید دولتی باقی بمانند و کدام یک واگذار شوند. این نظر وجود داشت که تعداد به نسبت زیادی از این مجموعه پیش از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ به بخش خصوصی واگذار می‌شود. لایحه برنامه سوم هم این فرض را پذیرفته شده انگاشت که دولت براساس قانون بودجه سال ۱۳۷۸ عمل می‌کند. بنابراین دلیلی وجود نداشت که در مورد واگذاری‌ها، نحوه آن و فراگیری عمل بیش از حد سخت‌گیری نماید و موشکاف باشد. با استناد به قانون برنامه سوم نمی‌توان زمانبندی ویژه‌ای را برای واگذاری‌ها ردیابی کرد یا حجم مشخصی از واحدهای دولتی را مشمول واگذاری محسوب کرد. تنها مطلبی که شاید براساس این دو مجموعه قابل استناد باشد این است که مجموعه شرکت‌های دولتی باید دست کم از لحاظ تعداد کوچک می‌شد. چنین خواسته‌ای به یقین براساس مستندات لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ برآورده نشده است. با این اوصاف روندی که در چارچوب ارتباط اندازه دولت با اندازه مجموعه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور مشاهده می‌شود، خلاف روندی است که باید در زمان شروع برنامه

سوم و در پایان سال ۱۳۷۸ وجود داشته باشد.

موضوع دیگری هم وجود دارد که باید به آن توجه شود. این موضوع، حجم واگذاری‌ها در طول سال است. به این موضوع در گزارش آثار و ویژگی‌های اقتصادی کلان لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور پرداخته می‌شود.

در نهایت این پرسش باید پاسخ داده شود که عملکرد سیاست‌های بودجه‌ای را در چه چارچوبی باید ارزیابی نمود؟ به بیان دیگر هرگاه سیاستی در بودجه پیگیری نشود، مسئولیت جوابگویی با کیست؟ به این پرسش در گزارش دیگری تحت عنوان پیشنهادی برای بالا بردن نظارت بر سیاست‌های بودجه‌ای پرداخته شده است. در وضعیت موجود ارزیابی این موضوع که عدم تطابق وضعیت بودجه با برنامه چقدر است، ناممکن دیده می‌شود.

۲- ماهیت و توزیع منابع درآمدی بودجه

بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۷۹ بودجه‌ای وابسته به ارزهای نفتی است و این وابستگی بسیار مشخص‌تر از بودجه‌های سال‌های پیش از خود مشاهده می‌شود. جدول شماره ۱ مقایسه‌ای از توزیع درآمدهای بودجه‌ای را ارائه می‌دهد.

جدول ۱- مقایسه توزیع درآمدهای بودجه‌ای (درصد)

نوع درآمد	لایحه		مصوب		عملکرد
	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۸	۱۳۷۷	
مالیات	۲۷/۰۰	۲۷/۲۵	۳۰/۴۳	۲۳/۳۵	
نفت و گاز	۴۳/۱۴	۱۹/۲۸	۳۰/۱۹	۲۷/۵۷	
انحصارات و مالکیت	۰/۷۲	۲/۶۴		۱/۸۷	
فروش کالا و خدمات	۱۱/۲۰	۲۴/۷۹		۱۷/۲۱	
حق بیمه و کمک	۱۷/۰۰	۲۵/۲۵	۳۹/۳۸	۲۰/۹۲	
اصل و بهره وام و سود سرمایه‌گذاری	۰/۱۸	۰/۲۵		۰/۲۴	
سایر	۰/۷۵	۰/۵۵		۸/۸۴	

روند کلی حرکت، بالا بردن سهم درآمد از ارزهای نفتی از راه تضعیف هرچه بیشتر ریال ایران است. از آنجا که پیش‌بینی می‌شود درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت افزایش یابد، سهم نفت و گاز در بودجه روند صعودی یافته است. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که پیروی نکردن از یک قاعده رفتاری ثابت سبب می‌شود که تصویری که از توزیع منابع درآمدی بودجه‌ای به دست می‌آید تا حدودی مخدوش باشد. مورد مشخص این در هم آمیختگی موضوع درآمد دولت از محل فروش ارز به نرخ افزون بر نرخ رسمی برابری (که در اصطلاح نرخ شناور خوانده می‌شود) است. در سال‌های مختلف دولت به دلخواه خود این درآمد را در سرفصل درآمدی ۲۱۰۱۰۴ (ما به التفاوت فروش ارز حاصل از صادرات نفت) یا در

سرفصل درآمدی ۴۲۰۵۰۰ (درآمد حاصل از فروش ارز) قرار داده است که عمده‌ترین رقم آن کد ۴۲۰۵۰۵ (فروش ارز برای مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات) است. جدول شماره ۲ مقایسه‌ای از این درآمدها را نشان می‌دهد.

جدول ۲- مقایسه دریافت‌های دولت از محل فروش ارز به نرخ گران
(هزار میلیارد ریال)

کد	موضوع	لایحه ۱۳۷۹	مصوب ۱۳۷۸	قطعی ۱۳۷۷
۲۱۰۱۰۴	مابه‌التفاوت فروش ارز حاصل...	۳۴/۹	۰/۰	۰/۰
۴۲۰۵۰۰	درآمد حاصل از فروش ارز	۱/۲	۱۴/۷	۶/۰
۴۲۰۵۰۵	فروش ارز برای مصارف...	(۰/۰)	(۱۱/۷)	(۵/۹)
	کل درآمد حاصل از فروش ارز	۳۶/۱	۱۴/۷	۶/۰

قابل ذکر است که در زمان تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۹، دولت اصلاحیه‌ای را به مجلس تقدیم کرده است که براساس آن سقف فروش ارز در کد ۴۲۰۵۰۵ را به متجاوز از ۲۰ هزار میلیارد ریال برساند. حتی اگر این اصلاحیه به تصویب برسد، هنوز در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ دولت متقاضی دریافت مجوزی است که بیش از ۱/۵ برابر سال ۱۳۷۸ از محل فروش ارز منابع درآمدی به دست آورد.

در بررسی ماهوی این رفتار نخستین نکته‌ای که مشاهده می‌شود این است که ارز فروشی بدون تردید ساده‌ترین راه کسب درآمد برای دولت است به‌ویژه آن که اگر اقبال یاری دهد و روند قیمت‌های بین‌المللی رو به افزایش باشد در مقابل تلاشی مشخص، درآمدهای ارزی کشور افزایش می‌یابد. به بیان دیگر دولت همان مقدار نفتی را استخراج می‌کند که در گذشته استخراج می‌نموده است، ولی بالا رفتن قیمت‌های جهانی سبب شده است که درآمدهای ارزی کشور از محل صادرات نفت رقم به نسبت بالایی باشد. اگر موضوع بسیار با اهمیت استراتژی درازمدت بهره‌برداری از ثروت‌های ملی که به صورت منابع پایان‌پذیر در اختیار نسل‌های مختلف کشور ما قرار گرفته است، در اینجا مطرح نشود، موضوعی که هنوز قابل بحث باقی می‌ماند، مسئله‌ی روایی ارزان کردن ارزش پول ملی در وضعیت بالا رفتن دریافت‌های ارزی آن هم از محل فروش ثروت ملی است. این روایی باید از دیدگاه‌های:

الف- برخورداری از منطق نظری در علم اقتصاد؛

ب- برخورداری از جایگاه از دیدگاه عدالت اجتماعی؛

پ- برخورداری از توجه در چارچوب بینش اسلامی.

توجه‌پذیر باشد. در طول سال‌ها دولت عادت کرده است که بدون ارائه منطقی برای رفتار خود، سیاست ارز فروشی را ادامه دهد. تشدید استفاده از این رویه وضعیت نگران‌کننده‌ای را به وجود آورده است.

افزون بر مسئله‌ی روایی، مسئله‌ی بهینه بودن هم باید بررسی شود. آیا کسب درآمد از این روش اقتصاد کشور را در مسیر بهینه توسعه قرار می‌دهد؟ به روایت دیگر، آیا تضعیف ارزش ریال به مرزهایی نرسیده است که با دامن زدن بر فرار سرمایه و کاهش تمایل به سرمایه‌گذاری امکان توسعه درازمدت کشور را به مخاطره انداخته باشد؟

در مورد هیچ یک از این مباحث بحث و تحقیق عمیق و جدی در کشور صورت نگرفته است. سیاست دولت همیشه این بوده است که وقت کم است و ضرورت نیاز ایجاب می‌کند مجلس با سرعت به دولت

امکان کسب درآمد بیشتر را بدهد. مجلس هم هر زمان که موضوع بودجه به پایان رسیده، کارها را خاتمه یافته تلقی کرده است و به این ترتیب دفتر مسائل بودجه‌ای تا سالی دیگر که دوباره موضوع بودجه مطرح شود، بسته شده است. در نهایت سیاست درازمدتی برای فروش ثروت ملی و نحوه توزیع قدرت خرید بین نسل‌های مختلف تدوین نشده است.

به غیر از موضوع درآمدهای حاصل از فروش نفت و گاز، سایر اقلام درآمدی دولت هم باید با تعمق نگریسته شود. درآمدهای مالیاتی دولت نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۸ معادل ۱۳۰۷ درصد افزایش یافته است. در بین اقلام تشکیل دهنده این مجموعه، روند تغییر مشابه نبوده است. جدول شماره ۳ تغییرات اقلام مالیات را نشان می‌دهد. بالاترین درصد افزایش به ترتیب به مالیات بر ثروت (۴۴/۰۴ درصد) و مالیات بر درآمد (۴۳/۳۴ درصد) اختصاص دارد. در مقابل مالیات بر واردات ۸/۱۸ درصد افت نشان داده است. این درحالی است که به دلیل بالا رفتن درآمدهای ارزی به قاعده عرف حجم واردات کشور باید افزایش داشته باشد.

جدول ۳- تغییرات اقلام مالیاتی (لایحه ۱۳۷۹
به قانون ۱۳۷۸) (درصد)

تغییرات	موضوع
۱۲/۷۸	مالیات بر شرکت‌ها
۴۳/۳۴	مالیات بر درآمد
۴۴/۰۴	مالیات بر ثروت
-۸/۱۸	مالیات بر واردات
۱۱/۲۱	مالیات بر مصرف و فروش

در بررسی مالیات بر شرکت‌ها، افزایش مالیات بر شرکت‌های دولتی ۴/۲۸ درصد و افزایش مالیات بر شرکت‌های غیردولتی ۲۱/۴۳ درصد، یعنی پنج برابر افزایش مالیات بر شرکت‌های دولتی، است. این درحالی است که براساس سند لایحه بودجه، درآمد شرکت‌های دولتی بسیار افزایش داشته است. با در نظر گرفتن وضعیت اقتصادی کشور نمی‌توان تصور کرد که هر یک از دو حالت زیر به وقوع پیوسته باشد:

۱- تعداد شرکت‌های خصوصی افزایش چند برابر داشته باشد و به این ترتیب پایه مالیاتی به چندین برابر افزایش یافته باشد، یا

۲- درآمد شرکت‌های خصوصی چندین برابر افزایش درآمد شرکت‌های دولتی افزایش نشان داده باشد که با نرخ‌های مشابه مالیاتی پرداختی شرکت‌های خصوصی افزایش مشهود داشته باشد؛

۳- دولت توانسته باشد تعداد بسیار زیادی مؤدی گریزان از مالیات را در بین بخش خصوصی ردیابی کرده باشد و از این مؤدیان شرکتی مالیاتی گزاف دریافت نموده باشد که چنین رشدی را در درآمدهای مالیاتی شرکت‌های خصوصی به وجود آورد.

از آنجا که هیچ یک از سه وضعیت بالا محتمل نیست، تنها راهی که باقی می‌ماند این است که تصور شود در سال ۱۳۷۹ دولت می‌خواهد نسبت به شرکت‌های دولتی تبعیض قائل شود که این وضعیت با خواسته‌های دولت در برنامه سوم در مورد:

* به وجود آوردن زمینه مساعد برای فعالیت بخش خصوصی؛

* ایجاد امکان رقابت با بخش دولتی.

مغایرت دارد.

در مورد درآمدهای اختصاصی مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی (کد ۱۱۰۹۰۰ قسمت سوم - الف لایحه بودجه) نیز نکته ابهامی وجود دارد و آن مبلغ مالیات است که به صورت ۶۸,۶۸۶,۸۶۹ نوشته شده است. قابل توجه است که رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ نیز به شکل ۵۶,۵۶۵,۶۵۷ بود. مقایسه رقم ۶۸ هزار میلیارد ریال درآمد جاری مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی برای سال ۱۳۷۹ و مقایسه آن با رقم ۶۸,۶۸۶,۸۶۹ از یک سو و مقایسه رقم ۵۶ هزار میلیارد ریال در قانون سال ۱۳۷۸ و مقایسه آن با رقم ۵۶,۵۶۵,۶۵۷ از سوی دیگر به وضوح نشان دهنده نوعی بازی با اعداد است. نسبت درآمد اختصاصی به درآمد جاری در بخش مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی معادل ۱/۰۱۰۱۰۱۰۱ درصد است. این عدد چه منای محاسباتی دارد و چگونه به دست آمده است؟ به بیان دیگر فرض بر این است که همیشه یک درصد از کل دریافتی به عنوان مالیات بر اشخاص حقوقی غیردولتی، درآمد اختصاصی است.

در مورد مالیات بر درآمد، افزایش مالیات بر حقوق کارکنان بخش عمومی ۳۱/۷۳ درصد و در مورد مالیات بر حقوق کارکنان بخش خصوصی ۸۹/۴۳ درصد است. به فرض آن که حتی پذیرفته شود که نیروی کار جدید همه به بخش خصوصی راه می یابند و ابعاد اشتغال در این بخش گسترده می شود، هنوز نمی توان تصور وضعی را کرد که در آن مالیات سرانه شاغلان در بخش خصوصی افزایش نیابد. در مورد شاغلان در بخش دولتی که در حال حاضر همه مسئولان به اتفاق آراء بدی وضع این شاغلان را مورد تأیید قرار می دهند و برنامه های کاهش تعداد شاغلان این بخش هم در برنامه سوم و هم در برنامه های جاری کشور وجود دارد، افزایش ۳۱/۷۳ درصدی مالیات به معنی بالا بردن جدی مالیات متوسط این شاغلان و تشدید کاهش قدرت خرید این گروه است. با فرض ثابت ماندن تعداد شاغلان و پذیرش تورم ۱۹/۹ درصدی پیش بینی شده در لایحه برنامه سوم (اعداد نهایی شده را تا به امروز سازمان برنامه و بودجه ارائه نکرده است)، قدرت خرید کارکنان بخش دولتی باید ۵۱/۶ درصد به طور خالص نسبت به سال ۱۳۷۸ افت داشته باشد. آیا این تصویری است که بودجه می خواهد ارائه نماید؟

در همین چارچوب، افزایش مالیات بر مشاغل ۳۴/۶۲ درصد، در مورد مالیات بر مستغلات ۲۵/۰۰ درصد و در مورد مالیات های متفرقه بر درآمد ۱۴۰/۰۰ درصد است. در واقع پایین ترین درصد افزایش در مورد مالیات بر مستغلات مشاهده می شود.

به طور خلاصه، جهت گیری مالیات بر درآمد به سوی افزایش بار گروه هایی است که درآمد ثابت دارند و از بار مالیاتی درآمدهای ناشی از اموال کاسته شده است. توجیه این وضع مشخص نیست. در مورد درآمدهای اختصاصی این بخش هم اصل یک درصد حفظ شده است ولی منطق آن مشخص نیست.

در مورد مالیات بر ثروت، بالاترین افزایش (۱۲۲/۲۲ درصد) به مالیات سالانه املاک (کد ۱۳۰۶۰۰ قسمت سوم - الف) اختصاص دارد. پس از آن مالیات بر اراضی بایر (کد ۱۳۰۴۰۰ قسمت سوم - الف) و مالیات تعاون (کد ۱۳۰۵۰۰ قسمت سوم - الف) هر یک ۱۰۰/۰۰ درصد رشد نشان می دهند. افزایش مالیات بر مستغلات مسکونی خالی (کد ۱۳۰۷۰۰ قسمت سوم - الف) معادل ۶۶/۶۷ درصد است. حق تمبر و چک و... (کد ۱۳۰۸۰۰ قسمت سوم - الف) معادل ۶۰/۰۰ درصد زیاد می شود. مالیات بر نقل و انتقالات و سرقفلی

(کد ۱۳۰۳۰۰ قسمت سوم - الف) معادل ۳۶/۰۰ درصد اضافه می شود و مالیات بر ارزش (کد ۱۳۰۲۰۰ قسمت سوم - الف) ۳۱/۲۵ درصد افزایش می یابد. کمترین افزایش در این گروه به مالیات های اتفاقی (کد ۱۳۰۱۰۰ قسمت سوم - الف) اختصاص دارد که فقط ۱۱/۱۱ درصد اضافه می شود.

کمترین تأثیر این مالیات ها بر هزینه کردن مبادلات است که آثار توزیعی تورمی گسترده ای را در پی خواهد داشت. با وجود این، توجه در یافت آن نیاز دولت به منابع مالی است. تنها پرسشی که باقی می ماند این است که چگونه این مالیات ها وصول می شود؟ به عنوان مثال در مورد مالیات بر ارزش آیا تعداد زیادی تری از مردم فوت می کنند یا آن که نرخ مالیات افزایش می یابد؟ تغییرات نرخ مالیات بر ارزش در چه سطوحی صورت می پذیرد؟ بدون داشتن این ویژگی ها نمی توان تأثیر سیاست مالیاتی را ارزیابی کرد.

در مورد مالیات بر واردات، افت مبلغ ناشی از کاهش ۴۱/۳۲ درصدی در حقوق گمرکی (کد ۱۴۰۱۰۰ قسمت سوم - الف) است. افزایش ۱/۳۵ درصدی سود بازرگانی (کد ۱۴۰۲۰۰ قسمت سوم - الف) و افزایش ۱۳ ۶۴ درصدی حق ثبت سفارش کالا (کد ۱۴۰۷۰۰ قسمت سوم - الف) نمی تواند جلوگیری از افت مالیات بر واردات (کد ۱۴۰۰۰۰ قسمت سوم - الف) را بگیرد. پیش بینی افت درآمدهای مالیاتی از محل واردات باید با فرض افت واردات و منظور کردن روندهای ماه های نخست سال ۱۳۷۸ صورت پذیرفته باشد. به نظر می رسد که این پیش بینی به دلیل منظور نکردن افزایش درآمدهای ارزی که به بالا رفتن مالیات می انجامد، دچار کم گویی شده است. اگر جمعیتی که حدود ۳۵ هزار میلیارد ریال را بابت خرید ارز می پردازند خیال وارد کردن ندارند، چرا این ارزها را خریداری می کنند؟ در کد ۲۱۰۱۰۴ این مفهوم وجود دارد که مبالغ زیادی ارز به مردم فروخته می شود که رقم آن سیر صعودی دارد در حالی که از کد ۱۴۰۰۰۰ چنین برمی آید که با واردات کم می شود یا نرخ های گمرکی کاهش داده می شود. بانگریستن به حق ثبت سفارش می توان دید که با وجود افزایش حق ثبت سفارش از هر دلار معادل ۲۵۰ ریال به هر دلار معادل ۲۷۵ ریال (تبصره ۱۴ لایحه بودجه) که افزایش ۱۰ درصدی را نشان می دهد، افزایش مبلغ ثبت سفارش فقط می تواند کمتر از ۴ درصد باشد. بنابراین نرخ های حقوق گمرکی باید کاهش داشته باشد.

با این اوصاف سیاست وارداتی دولت شامل دو عمل متضاد به شرح زیر است:

۱- گران کردن ارزش پول های خارجی و بالا بردن هزینه خرید ارز برای واردات:

۲- پایین آوردن حقوق گمرکی در جهت پایین آوردن هزینه واردات.

در نهایت، البته هم هزینه واردات بسیار گران می شود. هم تورم به دلیل تضعیف عمومی ارزش پول ملی به وجود می آید و هم درآمد دولت افزایش می یابد. نکته ای که باقی می ماند این است که منطق رفتاری چنین سیاستی چگونه است؟

در مورد مالیات بر مصرف و فروش، افزایش ۱۱/۲۱ درصدی بسیار محدود دیده می شود. در مورد عوارض خروج از کشور (کد ۱۵۱۶۰۰ قسمت سوم - الف) مبلغ ۸۶ میلیارد ریال با ارقام مندرج در کدهای ۴۱۰۲۰۱ (صدور و تمدید گذرنامه و...) به مبلغ ۱۲۰ میلیارد ریال و کد ۵۹۴۲۰۰ (عوارض خروج جهت توسعه جهانگردی موضوع تبصره ۳۴ بند «د») هماهنگی ندارد. آیا تصویری وجود دارد که برآورد می شود چند مسافر از مرزها خارج شوند؟ (بر اساس کد ۵۹۴۲۰۰ این تعداد یک میلیون نفرند). از این تعداد هر کدام چقدر عوارض می پردازند؟ یعنی چند درصد مسافرت ها یک بار در سال و چند درصد مرتبه اضافی است؟ چند نفر به گذرنامه جدید نیاز دارند و...؟ ارقام شما با هم سازگاری ندارد در حالی که انواع مالیات ها روی

یک مجموعه مشخص وضع شده است. شاید ارقام دیگری هم در این مورد وجود داشته باشد ولی نتوانسته‌ایم آنها را ردیابی کنیم. در هر صورت عوارض خروج از کشور به نظر می‌رسد بتواند بیش از مبلغ مندرج در لایحه بودجه باشد.

نگاهی به اقلام مختلف مالیات بر مصرف و فروش نشان می‌دهد که در بیشتر موارد دولت پیش‌بینی کرده است درآمدش کاهش می‌یابد. مالیات بر مصرف و فروش فراورده‌های نفتی (کد ۱۵۰۱۰۰)، مالیات بر مصرف و فروش نوشابه‌های غیرالکلی (کد ۱۵۰۳۰۰)، مالیات بر مصرف و فروش سیگار وازداتی (کد ۱۵۰۸۵۰)، مالیات بر نوارهای ضبط و تصویر (کد ۱۵۰۶۰۰) و موارد دیگر از این قبیل نمونه‌هایی است که افت درآمد مالیاتی دارد و این وضع بسیار عجیب دیده می‌شود. به نظر می‌رسد که نوعی حرکت از مالیات غیرمستقیم به اخذ مالیات مستقیم در بودجه سال ۱۳۷۹ طراحی شده است.

یکی از ابهام‌آلودترین موارد منابع بودجه‌ای موضوع افزایش قیمت حامل‌های انرژی (تبصره ۲۷) است. ردیابی مبالغ دریافت شده در بودجه معمایی است که حل آن به سادگی امکان ندارد. به نظر می‌رسد که وجوه دریافتی به صورت مستقیم به حساب شرکت‌ها می‌رود (افزایش درآمد شرکت‌ها این را تأیید می‌کند). مبلغی از این وجوه که در اصطلاح لایحه «مازاد درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی» خوانده شده است در کد ۵۹۴۶۸۰ قسمت سوم - الف به بودجه واریز می‌شود (۲,۸۲۱ میلیارد ریال). این را مالیات محسوب نمی‌کنند!

رقم دیگری هم وجود دارد که «عوارض بهینه‌سازی مصرف انرژی» (کد ۵۹۴۶۹۰ قسمت سوم - الف) خوانده شده است (۱,۳۸۰/۲ میلیارد ریال). ماهیت این حساب‌ها چیست؟ تبصره‌های بودجه‌ای در این مورد بسیار نارسا عمل می‌کند. حاصل کار این است که مالیات بر مصرف و فروش فراورده‌های نفتی افت نشان می‌دهد حال آن‌که نباید چنین باشد.

جدا از آن‌که قیمت فروش حامل‌های انرژی چقدر باشد، توصیه می‌شود مبالغ اضافی تحت عنوان مالیات بر مصرف ثبت شود (این کار در تمام کشورهای پیشرفته جهان هم مرسوم است). حسن کار این است که پرداخت‌های مردم از هر نظر شفاف می‌شود. مبالغی که در این حالت باید به شرکت ملی نفت یا هر شرکت دیگر برگشت داده شود در چارچوب انتقالات بودجه‌ای به‌طور مشخص ثبت می‌شود.

اگر دولت می‌خواهد شرکت‌های دولتی چارچوب رفتاری شرکتی داشته باشند، دیگر مجاز نیست قیمت محصولات آنها را در بودجه ثبت کند. در مورد انرژی وضع به این ترتیب می‌شود که تبصره ۲۷ حذف می‌شود و به جای آن یک تبصره گذاشته می‌شود که شرکت‌هایی که فهرست آنها در تبصره گذاشته می‌شود عملکرد شرکتی دارند و بر مبنای قوانین تجاری عمل می‌کنند. در این صورت پرداخت‌های آنها به‌طور کلی تحت سرفصل مالیات و سهم سود دولت باید ثبت شود. قیمت‌گذاری آنها هم براساس ضوابط «تجارت عادلانه» و «قیمت‌گذاری رقابتی» که دولت باید مثل کشورهای مختلف جهان برای آنها قانون بگذارد، معین می‌شود.

به بیان صریح‌تر، در مورد کلیه اقلام بودجه‌ای، بودجه‌نویس باید از پراکنده کردن اقلام خودداری نماید. هر قدر پرداخت‌ها مشخص‌تر و قانونمندتر باشد، ارزیابی مطلوبیت یا نامطلوبیت اقلام‌های بودجه‌ای آسان‌تر خواهد بود. دو مثال گذرنامه و انرژی به وضوح نشان می‌دهد که بودجه‌های سالانه دولت چقدر ابهام‌آلود است و بنابراین به سادگی می‌توان به ماهیت بهینه بودن رفتار دولت پی برد.

درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت که در لایحه بودجه سهم بسیار کوچک‌تری را نسبت به

سال‌های پیش از خود دارد، در واقع ۶۸/۶۰ درصد نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۷۸ افت نشان می‌دهد. سه سرفصل موجود در این قسمت عبارتند از:

کد ۳۲۰،۰۰۰: سود سهام شرکت‌های دولتی؛

کد ۳۳۰،۰۰۰: اجاره ساختمان‌های دولتی؛

کد ۳۹۰،۰۰۰: سایر درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت.

درآمد دولت از محل سود سهام شرکت‌های دولتی ۱۱،۷۰ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۷۸ افزایش نشان می‌دهد و سایر درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت در واقع ۷۴/۳۱ درصد افت نشان می‌دهد. درآمد دولت از محل اجاره ساختمان‌های دولتی هم ۵۷/۷۵ درصد کاهش نشان داده است.

در مورد درآمد دولت از محل سود سهام شرکت‌های دولتی نکته قابل مشاهده این است که در مقابل ۶۰ شرکتی که در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ سودده بوده‌اند و به دولت سهم مالکانه پرداخته‌اند، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ تعداد ۸۶ شرکت به دولت سهم مالکانه پرداخت کرده‌اند. به روایتی افزایش تعداد شرکت‌های درآمدزایی از عوامل بالا رفتن درآمد دولت از محل بازده شرکت‌های دولتی است. افزایش تعداد شرکت‌های درآمدزا به نوبه خود و در نفس خویش مثبت تلقی می‌شود. با وجود این وقتی در نظر گرفته می‌شود که دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ در مجموع ۵۸۰ مجموعه شرکتی یا شرکت دولتی (شامل ۱۲ بانک) را نام می‌برد، تعداد شرکت‌های درآمدزای فقط به ۱۴/۸۳ درصد شرکت‌های تحت بودجه عمومی محدود می‌شود.

این نرخ بازدهی با معیارهای متعارف و رایج در وضعیت کنونی مملکت بسیار پایین و ناکارآمد است. به ویژه آن که ماهیت کار بسیاری از شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی نام برده شده در بودجه به شیوه‌ای است که باید آنها را در واقع از گروهی به حساب آورد که در هر اقتصاد آزاد می‌توانند تجاری عمل کنند و سودده باشند. نکته قابل ملاحظه در این مجموعه درآمدی افت درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت در بانک مرکزی جمهوری اسلامی (به میزان ۳۱/۰۵ درصد، کد ۳۲۷۰۰۰ قسمت سوم - الف) است. بانک صنعت و معدن نه در سال ۱۳۷۸ و نه در سال ۱۳۷۹ هیچ نوع درآمد مالکانه‌ای برای بودجه کسب نمی‌کند (کد ۳۲۷۲۰۰ قسمت سوم - الف). افت درآمد مالکانه از بانک ملی ایران (کد ۳۲۷۱۰۰ قسمت سوم - الف) معادل ۳۵/۵۵ درصد است. افت درآمد مالکانه در بانک سپه (کد ۳۲۷۲۵۰ قسمت سوم - الف) به ۹۵/۸۹ درصد می‌رسد و در مورد بانک تجارت (کد ۳۲۷۳۰۰ قسمت سوم - الف) معادل ۸۲/۲۱ درصد کاهش درآمد مالکانه مشاهده می‌شود. درآمد مالکانه دولت از بانک ملت (کد ۳۲۷۴۰۰ قسمت سوم - الف) به ۹۵/۳۸ درصد رسیده است. در مجموع به جز سه بانک مسکن، رفاه کارگران و شرکت پست بانک که در آنها درآمد حاصل از انحصار و مالکیت دولت افزایش می‌یابد، در باقی موارد کاهش درآمد وجود دارد. این وضع در نفس خود عجیب دیده می‌شود.

مشکل دیگری هم وجود دارد که به ابهام بودجه‌ای برمی‌گردد. در مورد بانک‌ها ارقامی که در بودجه تحت عنوان درآمد دولت از محل سود سهام شرکت‌های دولتی درج شده است با آنچه در شرکت‌های دولتی تحت سرفصل سهم دولت از سود سهام درج شده است، تفاوتی آشکار دارد. جدول شماره ۴ تصویر این وضع را نشان می‌دهد. نزدیک‌ترین میزان پرداخت مربوط به بانک صادرات است که در کد ۳۲۷۳۵۰ معادل ۲،۸۶۸،۶۵۴ هزار ریال و در ردیف ۲۷۹۵۰۰ برابر ۲،۶۹۲،۱۷۱ هزار ریال درج شده است. به قاعده عرف این دو مجموعه رقم باید با یکدیگر مشابه باشند. در ستون مبلغ در قسمت سوم - الف رقم از دید دریافت‌کننده (یعنی دولت) ثبت شده

است و در ستون مبلغ قسمت ششم - ب این رقم از دید پرداخت کننده (یعنی بانک) ارائه شده است. تفاوت بین این دو ستون توجیه مشخصی ندارد، ولی به عنوان یک نکته عمومی در زمینه منابع درآمدی دولت قابل بحث و بررسی است.

جدول ۴- مقایسه ارقام مختلف برای دریافتی دولت از محل سود سهام بانک‌های کشور
(میلیارد ریال)

نام بانک	قسمت سوم - الف		قسمت ششم - ب	
	کد	مبلغ	ردیف دستگاه	مبلغ
بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۳۲۷۰۰۰	۲۴.۷	۲۷۶۰۰۰	۲۷/۲
بانک مسکن	۳۲۷۰۵۰	۱۵.۹	۲۷۶۵۰۰	۲۰/۵
بانک ملی ایران	۳۲۷۱۰۰	۱۹.۶	۲۷۷۰۰۰	۲۷/۶
بانک رفاه کارگران	۳۲۷۱۵۰	۱.۳	۲۷۷۵۰۰	۲.۱
بانک صنعت و معدن	۳۲۷۲۰۰	۰.۰	۲۷۸۰۰۰	۰.۰
بانک سپه	۳۲۷۲۵۰	۰/۱	۲۷۸۵۰۰	۰/۳
بانک تجارت	۳۲۷۳۰۰	۰.۵	۲۷۹۰۰۰	۲/۰
بانک صادرات ایران	۳۲۷۳۵۰	۲.۷	۲۷۹۵۰۰	۲/۷
بانک ملت	۳۲۷۴۰۰	۰.۱	۲۸۰۰۰۰	۰.۴
بانک کشاورزی			۲۰۰۵۰۰	۰.۰
بانک توسعه صادرات			۲۸۰۱۰۰	۰/۰
شرکت دولتی پست بانک	۳۲۸۷۶۰	۰/۷	۲۸۳۹۰۰	۰/۱

در مورد سایر اقلام در سر فصل سود سهام دریافتی توسط دولت نیز مواردی وجود دارد که باید یادقت بیشتر بررسی شود. از آن جمله می‌توان به کاهش سهم سود دولت در شرکت سرمایه‌گذاری خارجی ایران (کد ۳۲۹۹۲۰، ردیف سوم - الف)، ثابت باقی ماندن سود شرکت سهامی دخانیات ایران (کد ۳۲۴۰۰۰، قسمت سوم - الف)، کاهش دریافتی از سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی (کد ۳۲۹۸۷۰، قسمت سوم - الف) و افت قابل ملاحظه در درآمد مالکانه دولت در شرکت بازرسی مهندسی ایران (کد ۳۲۹۹۵۰، قسمت سوم - الف) اشاره کرد. شرکت‌های هواپیمایی به‌طور عام در سال ۱۳۷۹ برای دولت درآمدزا بوده‌اند. در مورد شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (کد ۳۲۷۷۵۰، قسمت سوم - الف) افزایش درآمد مالکانه دولت نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۷۸ برابر ۱۱/۲۹۷ درصد بوده است. بالا بردن قیمت ارز و پیوند دادن خرید بلیط با نرخ ارز به یقین عامل مؤثری در بالا رفتن سهم مالکانه دولت بوده است. به عبارت دیگر می‌توان این دریافتی را نیز جزو دریافتی‌های ناشی از گران کردن ارز و کاهش ارزش پول ملی به حساب آورد. سهم مالکانه دولت در شرکت مخابرات ایران (کد ۳۲۸۰۰۰، قسمت سوم - الف) نیز قابل ملاحظه بوده است. درآمد دولت از این شرکت ۶۷/۹۷ درصد افزایش نشان داده است.

در بین شرکت‌های بیمه، درآمد مالکانه دولت در بیمه مرکزی کاهش یافته است (کد ۳۲۶۵۰۰، قسمت سوم - الف). در شرکت‌های بیمه ایران (کد ۳۲۶۵۵۰، قسمت سوم - الف)، بیمه البرز (کد ۳۲۶۶۰۰، قسمت

سوم - الف) و بیمه آسیا (کد ۳۲۶۶۵۰ قسمت سوم - الف) افزایش محدودی در درآمدهای مالکانه دولت دیده می‌شود ولی بیمه دانا (کد ۳۲۶۶۶۰ قسمت سوم - الف) درآمدی برای دولت ندارد. کم بازده بودن شرکت‌های بیمه نشانه‌ای از عملکرد ضعیف آنها است.

با در نظر گرفتن وضعیت بانک‌ها و بیمه‌های کشور اغراق نیست اگر گفته شود که عملکرد واحدهای مالی دولتی ضعیف است و به بازنگری نیاز دارد. قدر مسلم دولت باید بتواند منابع قابل ملاحظه‌تری را از واحدهای مالی تحت کنترل خود به دست آورد.

در مورد اجاره ساختمان‌های دولتی افت درآمد دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ در حد ۵۷/۷۵ درصد است (کد ۳۳۰۰۰۰ قسمت سوم - الف). در این قسمت درآمد حاصل از اجاره اموال نیز منظور شده است. در مورد سازمان تربیت بدنی درآمد دولت از محل اجاره اموال سازمان افزایش یافته است (کد ۳۳۰۸۰۰ قسمت سوم - الف) ولی درآمد دولت از محل اجاره هواپیما توسط سازمان هواپیمایی کشوری کاهش داشته است (کد ۳۳۱۳۰۰ قسمت سوم - الف). به نظر می‌رسد که عامل اصلی افت درآمد دولت از محل اجاره ساختمان‌ها و اموال دولتی، از بین رفتن درآمد دولت از محل اجاره‌های دریافتی وزارت آموزش و پرورش بوده باشد.

در مجموع به نظر می‌رسد که هنوز دولت می‌تواند منابع بسیار زیادتری را از محل اجاره به دست آورد. به عنوان مثال اجاره ماشین آلات و زارتخانه‌های مختلف، اجاره اماکن آموزشی دولتی برای برگزاری سمینارها و اجاره خوابگاه‌ها در مواقع تعطیلات تابستانی شناخته شده‌ترین زمینه‌های کسب درآمد است که در بسیاری از کشورهای جهان مورد استفاده قرار می‌گیرد.

در بخش درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات، درآمد حاصل از خدمات ۶۰۲ درصد افزایش نشان می‌دهد. این درحالی است که قیمت عرضه انواع خدمات در سال ۱۳۷۹ افزایش داده شده است (به عنوان مثال رجوع شود به تبصره شماره ۴۲). به نظر می‌رسد که دولت انتظار دارد پوشش خدماتی محدودتری داشته باشد زیرا افزایش قیمت به مراتب بیش از افزایش درآمد است.

نکته مهم‌تر در درآمدهای حاصل از فروش خدمات این است که در سال ۱۳۷۹ درصد بزرگ‌تری از این درآمدها در گروه بودجه اختصاصی قرار داده می‌شود. این حرکتی است که به صورت عمومی در کلیه موارد در بودجه سال ۱۳۷۹ دیده می‌شود. به نظر می‌رسد که این حرکت یکی از خواسته‌های برنامه سوم باشد.

در مورد درآمد حاصل از خدمات انتظامی، افت درآمد نیروی انتظامی بابت جرایم رانندگی داخل شهرها (کد ۴۱۰۲۰۲ قسمت سوم - الف) و در خارج از شهرها (کد ۴۱۰۲۰۳ قسمت سوم - الف) می‌تواند به دلیل احتمال انتقال راهنمایی و رانندگی به شهرداری یا نشانه‌ای از کند شدن روند جریمه کردن نامشخصی باشد که شهروندان طی چند سال اخیر با آن مواجه بوده‌اند. در مجموع درآمد حاصل از خدمات انتظامی افت نشان داده است ولی توجیه مشخصی برای آن وجود ندارد.

رقم عوارض معاینه و سایل نقلیه که به شهرداری تهران پرداخت می‌شود (کد ۴۱۰۲۱۴ قسمت سوم - الف) در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ معادل صفر گذاشته شده است. این امر می‌تواند ناشی از ثبت ارقام مورد بحث در بودجه شهرداری باشد. قابل ذکر است که نیروی انتظامی نیز بابت عوارض معاینه و سایل نقلیه (کد ۴۱۰۲۰۸ قسمت سوم - الف) مبالغی دریافت می‌دارد. در لایحه بودجه در تبصره ۹ بند «و» قسمت ۲ این مبلغ برای سال ۱۳۷۹ معادل ۷۰۰۰ ریال برای هر خودرو در نظر گرفته شده است. مبلغی که در بودجه دولت ثبت

شده برای حدود یک میلیون و چهارصد و سی هزار خودرو است. با توجه به این که در سطح کشور بیش از ۳ میلیون خودرو وجود دارد. به نظر می‌رسد که رقم دریافتی می‌تواند تا حدود دو برابر افزایش یابد، البته مشروط بر آن که نظام معاینه فنی قانونمند شود.

نکته‌ای که در اینجا باید به آن توجه شود این است که دولت می‌توانست قانونمندی ویژه‌ای در جهت ترغیب مردم به استفاده از خودروهای سالم‌تر و جدیدتر نیز اعمال کند. در این صورت بهتر می‌بود که دولت به جای وضع عوارض مساوی، عوارض نابرابری وضع می‌کرد که از خودروهای آلاینده‌تر عوارض بیشتری دریافت می‌نمود.

در مورد عوارض شماره‌گذاری خودروها که توسط نیروی انتظامی دریافت می‌شود (کد ۴۱۰۲۱۵ قسمت سوم - الف) ثابت باقی ماندن رقم درآمد نسبت به رقم بودجه سال ۱۳۷۸ عجیب دیده می‌شود. به‌ویژه آن که خودروسازان کشور اعلام کرده‌اند تعداد زیادتری خودرو را به بازارهای داخلی عرضه می‌دارند. به نظر می‌رسد که جا دارد این بودجه تا ۵۰ درصد اضافه شود.

به‌طور خلاصه، درآمدهای منظور شده بابت خدمات انتظامی از روند مورد انتظار پایین‌تر دیده می‌شود. به نظر می‌رسد که حتی در وضعیت موجود کشور درآمدهای اضافی بدون افزودن بر فشار تورمی قابل تحصیل باشد.

در مورد سایر اقلام درآمد حاصل از فروش خدمات نیز افزایش محدود در کل درآمدها، بالا رفتن به نسبت زیاد در قیمت‌های عرضه‌ای خدمات و در نهایت سوق یافتن بخش به نسبت بزرگ‌تری از درآمدها به جانب درآمدهای اختصاصی، قابل مشاهده است. با این اوصاف ماهیت عمل دستگاه‌ها در طول سال ۱۳۷۹ از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود.

در مورد درآمد دولت بابت فروش کالا، در مورد کالاهای کشاورزی و کالاهای صنعتی درآمد کاهش می‌یابد و در زیر مجموعه موارد افزایش محدود مشاهده می‌شود. با در نظر گرفتن روند تغییرات قیمت‌ها به نظر می‌رسد که محدودیت درآمد ناشی از محدود شدن عرضه باشد.

عمده‌ترین مورد افت درآمدی در این سرفصل، افت درآمد حاصل از فروش ارز است. این درآمد با تغییر سرفصل در زیر مجموعه نفت منظور شده است و از لحاظ مبلغ افزایش چشمگیری دارد. اگر طبقه‌بندی گروه‌ها با تعریف مشابه صورت پذیرد، افت درآمد حاصل از فروش کالا از بین خواهد رفت. ارقام بودجه‌ای نشان می‌دهد که دولت در طول سال ۱۳۷۹ از فروش اموال اسقاط و از رده خارج شده و در فروش املاک و مستغلات خود سستی خاصی نشان می‌دهد و در اصطلاح از سبک کردن بار خود اجتناب می‌نماید. اگر دولت به راستی می‌خواست کوچک شود، به یقین می‌توانست مبالغ قابل ملاحظه‌ای از راه فروش اموال و املاک و مستغلات مازاد بر نیاز خود به دست آورد. کندی حرکت فروش این دارایی‌ها را می‌توان نشانه‌ای از فقدان تمایل به واگذاری‌ها به حساب آورد.

در زمینه درآمد دولت از محل حق بیمه و کمک هم افت درآمد عمومی در حد ۴۷/۶۸ درصد نسبت به بودجه مصوب سال ۱۳۷۸ مشاهده می‌شود. با وجود این، بخش بزرگی از این درآمدها به ستون درآمدهای اختصاصی انتقال یافته است. بنابراین در نهایت کل درآمدهای این سرفصل ۲۲/۷۰ درصد کاهش یافته است. درآمد دولت از محل وام‌های اعطا کرده به خارج هم سیر نزولی دارد. این وضع به خوبی نشان می‌دهد که میزان دارایی‌های ثروت آفرین در دولت رو به کاهش نهاده یا ماهیت ثروت آفرینی دارایی‌ها کاهش یافته

است.

در مجموع، به نظر می‌رسد که در زمینه کسب درآمد، دولت ساده‌ترین راه را که گران‌فروشی ارز باشد با میل و رغبت فراوان پذیرا شده است. از آنجا که وضعیت نفت در بازارهای جهانی بهبود یافته است، امکان عرضه ارز به نرخ‌های گران و به مقیاس گسترده وجود دارد.

۳- ماهیت و توزیع هزینه‌های بودجه‌ای

از دیدگاه هزینه‌ای، بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۷۹ از بسیاری نظرها بودجه‌ای برای پوشش دادن به هزینه‌های جاری محسوب می‌شود. جدول شماره ۵ توزیع اعتبارات بودجه‌ای را نشان می‌دهد.

درصد

جدول ۵- توزیع اعتبارات بودجه‌ای

عملکرد	قانون	عملکرد ۸ ماهه	لایحه ۱۳۷۹	
۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۸		
۶۷/۰۱	۶۰/۵۸	۷۳/۲۶	۶۷/۸۵	اعتبارات جاری
۲۱/۸۱	۳۰/۴۱	۲۵/۷۵	۱۹/۸۰	اعتبارات عمرانی

به نظر می‌رسد که در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ تلاشی برای برگشت دادن دولت به جانب اقدامات توسعه‌ای آغاز شده بود. با وجود این در عمل دولت نتوانست تلاشی جدی برای گسترش عملیات خود در فعالیت‌های توسعه‌ای داشته باشد. در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ تنها ۱۹/۸۰ درصد از منابع بودجه‌ای صرف اعتبارات عمرانی می‌شود.

اگرچه محدود شدن پیاپی عملیات عمرانی یک ویژگی بودجه دولت در چند سال اخیر بوده است، ویژگی بسیار مهم دیگری هم وجود دارد که دولت باید به آن عنایت نماید. در سال ۱۳۷۹ در مقابل ۵۵/۵۰ هزار میلیارد ریال در یافتی حاصل از بخش نفت و گاز، دولت فقط ۴۴/۹۳ درصد را به مصرف فعالیت‌های عمرانی می‌رساند. اگر رقم فروش ارز در بودجه مصوب سال ۱۳۷۸ اصلاح شود، درآمد دولت از محل فروش نفت به ۳۵۰۸۷ هزار میلیارد ریال می‌رسد که ۹۳/۰۱ درصد آن صرف فعالیت‌های عمرانی می‌شده است. حتی اگر فروش اضافی دلارهای نفتی به نرخ‌های گران در چارچوب اصلاحیه بودجه سال ۱۳۷۸ مورد تصویب قرار گیرد، هزینه‌های عمرانی در حد ۷۱/۱۸ درصد وجوه نفتی محدود می‌شود. هیچ توجیهی وجود ندارد که ثروت‌های نفتی کشور برای هزینه‌های جاری یک نسل به کار گرفته شود. این مطلبی است که دولت باید بابت آن به نسل‌های آینده کشور جوابگو باشد. چنین روندی برخلاف مصالح درازمدت ملی و فاقد وجه علمی است.

موضوع دیگری که در مورد بودجه عمرانی قابل ملاحظه است این است که مبلغ این بودجه به قیمت جاری هم سیر نزولی داشته است. در مقابل ۳۳/۳۶ هزار میلیارد ریال بودجه عمرانی مصوب برای سال ۱۳۷۸ رقم لایحه سال ۱۳۷۹ فقط ۲۴/۹۳ هزار میلیارد ریال یعنی ۲۵/۲۶ درصد کمتر از رقم مصوب سال ۱۳۷۸ است.

از نظر ترکیب هم بودجه عمرانی شکل مطلوبی ندارد. جدول شماره ۶ توزیع این بودجه را نشان می دهد.

(درصد)

جدول ۶- توزیع بودجه عمرانی

عملکرد ۱۳۷۷	قانون ۱۳۷۸	لایحه ۱۳۷۹	
۷۶/۴۰	۶۹/۳۳	۶۵/۵۵	اعتبارات طرح های عمرانی منی
۲۳/۶۰	۱۰/۰۰	۱۶/۰۹	اعتبارات طرح های منی استانی
۰/۰۰	۱۵/۵۸	۱۷/۳۱	هزینه های متفرقه
			بازپرداخت وام ها، پرداخت بدهی ها
۰/۰۰	۴/۱۸	۰/۶۹	و پیش پرداخت ها
۰/۰۰	۰/۹۱	۰/۳۶	کارمزد وام ها

بخش بزرگی از پرداخت های عمرانی صرف هزینه های متفرقه می شود. در مقابل بازپرداخت بدهی های دولت در حدی کمتر از ۰/۷ درصد اعتبارات عمرانی محدود باقی می ماند. با در نظر گرفتن این نکته که دولت طی سال ها مبالغ قابل ملاحظه ای به پیمانکاران طرف قرارداد خود بدهکار شده و پیوسته تسویه حساب را به تعویق انداخته است. به نظر می رسد که با این شیوه هزینه کردن، دولت در پایان سال ۱۳۷۹ بار بدهی خود را دست کم به پیمانکاران طرف قراردادش افزایش داده است. این بدهی یکی از اقلام کسری بودجه پنهان دولت نیز محسوب می شود.

در توزیع اعتبارات بین اعتبارات ملی و اعتبارات استانی، بودجه سال ۱۳۷۹ در حد واسط بین دو بودجه سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ قرار می گیرد. به نظر می رسد که در قانون بودجه سال ۱۳۷۸ استانی شدن اولویت خود را از دست داده باشد. در بودجه پیشنهادی برای سال ۱۳۷۹ حرکت به جانب استانی شدن درآمدها و هزینه ها اندکی مشهودتر از سال ۱۳۷۸ شده است.

از لحاظ توزیع اعتبارات استانی ملی بین چهار زمینه

- امور عمومی؛

- امور دفاع ملی؛

- امور اجتماعی؛

- امور اقتصادی.

کمترین عنایت دولت متوجه امور اقتصادی بوده است. جدول شماره ۷ به وضوح نشان می دهد که چه مقدار از فعالیت های اقتصادی تعهد شده از طرف دولت، انجام نشده باقی مانده است.

گذشته از آن که ارقام داده شده در سند پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور در قسمت دوم - ۱ نادرست درج شده است، از کل مبلغ ۱۹۲/۲۲ هزار میلیارد ریال ارزش طرح های عمرانی در دست ساخت ۶۷/۷۸ درصد ارزش طرح های مربوط به امور اقتصادی بوده است. از این مقدار در لایحه سال ۱۳۷۹ فقط ۴/۹۵ درصد به مرحله پرداخت می رسد. به روایت دیگر اگر همین منوال پرداخت برای امور اقتصادی ادامه یابد، این طرح ها باید در سال ۱۳۸۸ به اتمام برسند. این سرعت انجام کار برای تعهدات آغاز یافته هیچ توجیه فنی نمی تواند داشته باشد و در نهایت فقط به اتلاف منابع ملی می انجامد. با این اوصاف باید روشی برای کوتاه کردن دوره انجام طرح های عمرانی اندیشیده شود.

(درصد)

جدول ۷- تصویری از انجام فعالیت‌های عمرانی ملی

کل دوره	باقی مانده برای آینده	لایحه ۱۳۷۹	فانون ۱۳۷۸	پیش از ۱۳۷۸	
۸/۸۵	۴/۶۶	۰/۶۳	۰/۵۷	۰/۹۹	امور عمومی
۲/۳۶	۱/۶۷	۰/۲۲	۰/۲۲	۰/۲۵	امور دفاع منی
۲۴/۰۲	۱۳/۴۱	۲/۷۰	۲/۲۰	۵/۷۰	امور اجتماعی
۶۶/۷۸	۴۳/۲۵	۴/۹۵	۸/۸۴	۹/۷۴	امور اقتصادی
۱۰۰/۰۰	۶۲/۹۸	۸/۵۰	۱۱/۸۳	۱۶/۶۹	کل امور

نگاهی به مجموعه طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که قدیمی‌ترین طرح عمرانی ملی در امور اقتصادی مربوط به سال ۱۳۴۱ است که تا پیش از سال ۱۳۷۹ فقط ۴/۵۴ درصد آن پرداخت شده است (طرح شماره ۴۰۲۰۹۲۳۵: تکمیل و تجهیز شبکه‌های اندازه‌گیری آب‌های سطحی و زیرزمینی در محدوده شرکت سهامی آب و برق خوزستان). در مجموع ۱۷ مورد طرح از سال ۱۳۴۱ تا به امروز باقی مانده است. به جز یک مورد (طرح شماره ۴۰۲۰۲۲۰۷) که در سال ۱۳۸۵ به پایان می‌رسد، باقی طرح‌ها تا سال ۱۳۸۳ باید به پایان برسند. تعداد طرح‌هایی که از سال‌های دهه ۱۳۵۰ و ۱۳۶۰ آغاز شده نیز قابل ملاحظه است. با این وجود دولت می‌خواهد در سال ۱۳۷۹ در مجموع ۷۶ طرح جدید اقتصادی را آغاز کند. این در حالی است که حتی به قیمت جاری قادر نیست ۱۰ درصد ارزش کل طرح‌ها را بپردازد. این روش بسیار ناکارآمد است و باید متوقف شود.

ارائه توصیه‌های اجرایی درباره طرح‌های عمرانی ملی بدون در اختیار داشتن اطلاعات تفصیلی برای اولویت‌گذاری ناممکن است. بهترین پیشنهاد می‌تواند این باشد که هیئتی از متخصصان در هر یک از زمینه‌ها مسئول رسیدگی به طرح‌های عمرانی باشد به طوری که زمان اجرای طرح‌ها کاهش یابد. در موارد متعدد به نفع دو طرف قرارداد و اقتصاد کشور است که طرحی برای یک دوره متوقف شود ولی در زمانی که منابع مالی کافی وجود داشت دوباره آغاز گردد و در آن زمان با جدیت دنبال شود.

وضعیتی مشابه، البته با وخامت محدودتر، در مورد طرح‌های عمرانی مربوط به سایر امور مشاهده می‌شود. در هیچ مورد هزینه باقی مانده برای سال‌های آینده کمتر از هزینه‌های انجام شده نیست. به بیان دیگر تعهداتی که برای سال‌های دهه ۱۳۸۰ و بعد از آن باقی مانده بیش از ۵۰ درصد کل هزینه طرح‌های هر یک از امور است. این وضعیت با هر معیار ناسالم و خلاف ضوابط است. بنابراین بازنگری در سیاست آغاز و اجرای طرح‌های عمرانی و عنایت به اولویت محدود کردن زمان اجرای این طرح‌ها به عنوان یک الزام مطرح می‌شود.

در مورد اعتبارات جاری، افزایش ۲۸/۶۰ درصدی بسیار زیاد دیده می‌شود و به واقع خلاف خواسته برنامه سوم است که می‌خواست بودجه دولت به قیمت ثابت رشد نداشته باشد. اگر تورم ۱۹/۹ درصدی اظهار شده در سند لایحه برنامه سوم مبنای قرار گیرد، اعتبارات جاری باید در زیر سقف ۷۹/۶۸ هزار میلیارد ریال قرار بگیرد. این رقم باید شامل بازپرداخت بدهی‌های سررسید شده دولت نیز بشود.

از آنجا که دولت در مستندات بودجه‌ای اطلاعات کافی در مورد بدهی‌های داخلی و خارجی خود ارائه نمی‌کند، به وضوح نمی‌توان گفت چه میزان از بدهی‌های سررسید شده دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

منظور شده است و چند درصد به صورت بدهی های معوق باقی مانده است. در این زمینه گزارشی تحت عنوان پیشنهادی برای شفاف سازی وضعیت مالی دولت ارائه شده است. در غیاب اطلاعات شفاف کننده تنها پیشنهادی که می توان ارائه نمود این است که دستگاه ها در بودجه های جاری خود تجدیدنظر کنند. به شیوه ای که سقف افزایش بودجه جاری آنها به ۲۰ درصد نسبت به برآورد عملکرد سال ۱۳۷۸ برسد. در مجموع، هزینه های جاری بودجه باید محدود شود. سقف بودجه جاری باید به ضابطه های معین شده در برنامه سوم برسد. حذف اقلامی مثل ۲.۱۲۲.۸ میلیارد ریال در سرفصل ۳۰۴۲۶ تحت عنوان «یارانه مستقیم» که موضوع تبصره ۲۷ بند ه - ۱ است به عنوان یک توصیه قابل عنایت می تواند باشد.

هیچ لزومی ندارد که قیمت مواد انرژی زادر حدی گران شود که حتی خود دولت بپذیرد ۲,۱۲۲/۸ میلیارد ریال اضافی از مردم گرفته است که بعد دولت بخواهد این مبلغ را به مردم برگرداند. تعدیل افزایش قیمت انواع حامل های قیمت در تبصره ۲۷ و حذف این مبلغ که دولت تعهد می کند به مردم برگرداند، یک اقدام منطقی است. به ویژه آن که مردم هنوز تجربه کوپن نقدی مرغ و تخم مرغ را فراموش نکرده اند. در کشور ما هم دستگاه های تأمین اجتماعی پوشش فراگیری ندارند که از یک سو نیازمندان شناسایی شوند و از سوی دیگر با هزینه ای معقول منابع مالی به آنها ارائه گردد. محدود کردن افزایش قیمت حامل های انرژی مزیت دیگری هم دارد و آن پایین آمدن شدت انتظارات تورمی است. به نظر می رسد که هر اقدامی که در بودجه در جهت تعدیل انتظارات تورمی صورت بپذیرد، به توسعه درازمدت اقتصاد کشور کمک خواهد نمود.

۴- برآورد کسری بودجه و منابع تأمین آن

در سند لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ مقدار کسری بودجه در حد ۹۴۰ میلیارد ریال محدود شده است. این رقم در حد ۰.۷۵ درصد بودجه است که با هر معیار مطلوب و پرازنده دیده می شود. در واقع اگر یک کارشناس نا آشنا با دشواری های بودجه کشور به این رقم بنگرد، اعلام می نماید که بودجه ایران در سال ۱۳۷۹ یک بودجه متعادل است.

نگاهی کارشناسانه به بودجه کشور نشان می دهد که در واقع مواردی وجود دارد که بدهی ایجاد می شود ولی بودجه نسبت به آنها واکنشی ندارد. این موارد در دو گروه دسته بندی می شوند.

یک - تعهداتی که در طول سال ۱۳۷۹ ایجاد می شوند و دولت به پرداخت آنها اقدام نمی کند و در عین حال آنها را جزء بدهی های خود منظور می نماید. در بودجه سال ۱۳۷۹ این تعهدات به طور کلی در چارچوب تبصره ۳ ایجاد می شود. تصویری از این تعهدات در جدول شماره ۸ آورده شده است.

دو - تعهداتی که به شکل بدهی های به سر رسید رسیده به وجود آمده اند ولی دولت پرداخت آنها را در دستور کار خود قرار نمی دهد. مبلغ این تعهدات مشخص نیست، ولی عمده ترین موارد آن افزایش بدهی دولت در حساب ذخیره تعهدات و افزایش بدهی دولت بابت تبصره های تکلیفی پرداخت نشده توسط دریافت کنندگان آن مبالغ مالی است.

برای روشن شدن مطلب کافی است عنایت شود که بودجه سال ۱۳۷۸ حتی پس از فروش ارز به میزان درخواستی در لایحه اصلاحیه بودجه، باید رقمی در حد ۱۰ هزار میلیارد ریال کسری داشته باشد. این در حالی است که هنوز مبالغی بدهی معوق دولت از سال های پیش باقی مانده که دولت هیچ زمان مشخصی برای بازپرداخت آنها معین ننموده است.

جدول ۸- موارد ایجاد تعهد داخلی در تبصره‌های بودجه‌ای لایحه بودجه سال ۱۳۷۹

شماره تبصره	ماهیت تعهد ایجاد شده	طرف غیر بودجه‌ای	ذینفع	مبلغ به میلیارد ریال	سررسید	سابقه
۳(الف)	تبصره‌های تکلیفی که براساس آنها دولت به بانک‌ها دستور می‌دهد به گروه‌های خاص اعتبار بدهند (عملیات شبه بودجه‌ای بانک‌ها) مقدار کارمزد وام‌ها و تخفیف اعطایی در مراحل بعد مشخص می‌شود ولی ضمانت دولت بسیار مبهم بیان شده است	سیستم بانکی کشور	دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی. مانده بدهی این بخش‌ها نامشخص است	۵/۴ هزار میلیارد ریال افزایش در مانده بدهی در طول سال ۱۳۷۹. مانده بدهی باید از مرز ۱۰ هزار میلیارد ریال پافراتر گذاشته باشد.	نامشخص. دولت همیشه می‌خواهد در بودجه‌های سال‌های بعد خود منظور کند، ولی زمان را مشخص نمی‌کند.	سابقه طولانی دارد و مانده بدهی دولت بابت این تبصره قابل ملاحظه است ولی دولت نه این رقم را اعلام می‌کند و نه مبلغ مورد بحث را به ترتیبی در بودجه‌های سالانه خود منظور می‌نماید.

لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور به شیوه‌ای ناکارآمد بودجه‌ای را ترسیم می‌کند که هم در بخش درآمدی و هم در قسمت هزینه‌ای ناکارایی‌های زیادی دارد که به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است. در نهایت این روش تنظیم درآمد و هزینه با تکیه بر منابع پایان پذیر که درآمد حاصل از آن برای دولت قابل پیش‌بینی نیست، سبب به وجود آمدن سطح کسری‌های پنهان و ایجاد تأخیر در زمان بندی‌های اولیه می‌شود. برای جلوگیری از این وضع گزارشی تحت عنوان پیشنهادی^۹ برای بودجه نویسی با استفاده از بودجه پنهان تنظیم شده است. در صورتی که این پیشنهاد به کار گرفته شود، بسیاری از ناکارایی‌های کنونی برطرف خواهد شد و بودجه‌های دولت شکل بسیار متعادل‌تری به خود خواهد گرفت.