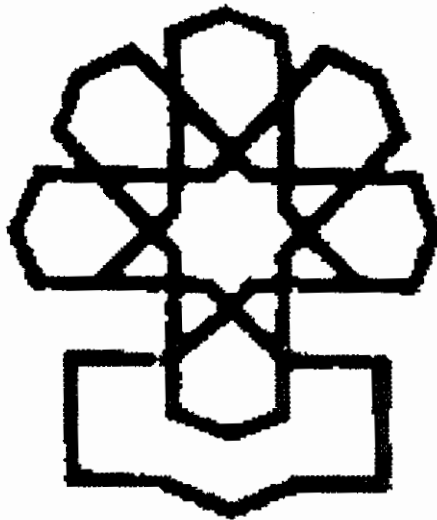




پیشنهادهایی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۲)



کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۸۲

معاونت پژوهشی

آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی - دکتر فیروزه خلعتبری

فهرست مطالب

- ۱- پیشنهادی برای محدود کردن تبصره‌ها و اصلاح ساخت ارائه بودجه ۲
- ۲- پیشنهادی برای بالا بردن نظارت بر سیاست‌های بودجه‌ای ۵
- ۳- پیشنهادی برای شفاف کردن ارتباط بین دولت و شرکت‌های دولتی ۶
- ۴- پیشنهادی برای نمایش خلاصه جریان‌های ورودی و خروجی در بودجه دولت ۹
- ۵- پیشنهادی برای بازنمایی میزان مالکیت دولتی در بودجه ۱۳
- ۶- پیشنهادی برای بازنمایی دامنه حضور دولت در اقتصاد ملی ۱۵
- ۷- پیشنهادی برای مشخص کردن عملیات بودجه‌ای خارج از محدوده بودجه ۱۶
- ۸- پیشنهادی برای بازنمایی نقش اقلام مهم در بودجه دولت ۱۷
- ۹- بودجه‌نویسی پله‌ای ۲۳
- ۱۰- پیشنهادی برای برنامه‌نگری در بودجه‌های سالانه دولت ۲۷

۱. گزارش حاضر تلفیق ۱۰ گزارش مربوط به پیشنهادهایی برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی است که در زمان ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ تهیه و تقدیم شده بود. به لحاظ اهمیت این مباحث، گزارش‌های ذکر شده در یک گزارش تجمیع و تقدیم نمایندگان محترم می‌گردد. ارقام و مثال‌ها مربوط به لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ است.

۱- پیشنهادی برای محدود کردن تبصره‌ها و اصلاح ساخت ارائه بودجه

همه ساله در قانون بودجه سالانه دولت تعدادی تبصره دارد که ماهیت آنها فراسوی عملیات سالانه است. این مجموعه باید از قوانین سالانه جدا شوند و به عنوان قوانین مستقل به مجلس ارائه گردند. به عنوان مثال بند (و-۱) از تبصره ۱۰، قانون است نه یک اقدام یک ساله.

قاعده کلی برای ثبت مطلبی در تبصره باید یک یا چند مورد از موارد زیر باشد:

۱- انجام اقدامی ویژه مغایر با قوانین جاری برای یک دوره یک ساله و با هدف ذکر شده‌ای که توجیه آن مشخص شده باشد.

۲- تخصیص منابع به اقدامی خاص برای یک دوره یک ساله و با هدف ذکر شده ویژه‌ای که توجیه آن نیز ارائه شده باشد.

۳- به وجود آوردن یا انحلال یک سازمان برای یک دوره یک ساله و با هدفی مشخص که توجیه آن نیز مشخص شده باشد.

۴- تغییر در نرخ‌های رایج (در این مورد توصیه می‌شود یک تبصره ویژه برای تغییر نرخ‌های کالاها و خدمات دولتی به وجود آید. این تبصره (مشابه تبصره ۲۹ که تبصره ارزی است و کلیه موارد ارزی را در بر می‌گیرد) کلیه موارد افزایش و کاهش قیمت‌ها را در بر بگیرد.

۵- تخصیص منابع از محل وصولی خود سازمان. در این مورد هم توصیه می‌شود تبصره‌ای متمرکز داده شود.

۶- اعطای سوبسید. در مورد سوبسیدها هم تمرکز در تبصره‌ای واحد و مشخص ضرورت دارد. در این صورت حساب دولت و ملت بسیار شفاف می‌شود. با این اوصاف بودجه‌های سالانه به صورت زیر شکل می‌گیرد:

قانون بودجه سال...

جلد ۱- بودجه دولت

الف- تبصره‌های بودجه‌ای

- ماده واحد؛

- تبصره ۱: تنخواه گردان خزانہ؛

- تبصره ۲: شرکت‌های دولتی؛

- تبصره ۳: تسهیلات اولویت دار؛

- تبصره ۴: نرخ کالاها و خدمات دولتی؛

- تبصره ۵: سوبسیدها و کمک‌ها؛

- تبصره ۶: تخصیص از محل منابع وصولی خود سازمان‌ها؛

- تبصره ۷: فعالیت‌های خاص؛

- تبصره ۸: تحولات سازمانی؛

- تبصره ۹: عملیات ارزی؛

- تبصره ۱۰: موارد متفرقه.

بنابراین بودجه‌های سالانه همیشه با ۱۰ تبصره می‌آید که می‌تواند طولانی‌تر از

تبصره‌های موجود باشد ولی شکل آن به گونه‌ای است که با نگرستن به آن می‌توان به ماهیت

عملیات بودجه‌ای در طول سال پی برد.

قسمت‌های بعدی قانون بودجه باید به صورت زیر باشد.

ب- درآمدهای بودجه‌ای

- به تفکیک ماهیت؛

- به تفکیک مرجع پرداخت کننده.

پ- هزینه‌های بودجه‌ای

- به تفکیک ماهیت؛

- به تفکیک مرجع دریافت کننده؛

- به تفکیک عملیات اقتصادی.

ت- خالص ارتباطات بودجه‌ای (به تفکیک مرجع)

جلد ۲- اعتبارات عمرانی

جلد ۳- دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی در بودجه (تراز پرداخت‌های دولتی)

جلد ۴- بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت

جلد ۵- بودجه‌های استانی

در جلد ۱، بند «ت» در واقع پاسخ‌گو به پرسشهایی از این قبیل است که شرکت ملی نفت به طور خالص چه قدر به بودجه می‌پردازد یا از بودجه دریافت می‌کند؟ آیا بخش انرژی از بودجه منابعی دریافت می‌کند یا به آن به طور خالص می‌پردازد (به صورت مالیات و سهم سود). درآمدزاترین واحدها کدام است؟ و...

جدا کردن بودجه شرکت‌های دولتی در یک جلد خاص به این دلیل است که هر شرکت در صفحه‌ای جداگانه تراز مالی خود را به صورت شفاف ارائه کند. اطلاعات دریافتی در حالت کنونی بسیار محدود و گمراه کننده است.

در مورد تراز پرداخت‌های بخش دولتی چند سال است که دولت به بهانه نادرست بودن تخصیص ارز بودجه خود را ارائه نمی‌کند. از آن جا که تمام کشورهای جهان تراز پرداخت‌های بخش دولتی را به عنوان یک سند ارائه می‌کنند، دلیلی وجود ندارد که بودجه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران این سند را ارائه ننماید. بیان تفصیلی نیازهای ارزی به بهبود مدیریت ارزی کمک می‌کند.

سایر جلدهای بودجه‌ای در حال حاضر ارائه می‌شود و سازمان برنامه و بودجه به روال همه ساله آنها را تهیه می‌نماید.

قابل توجه است که به غیر از این موارد باید گزارش‌های ویژه‌ای به شرح زیر پیوست بودجه شود:

الف- گزارش اوضاع اقتصادی کشور در سالی که مقدم بر بودجه است (سال ۱۳۷۸ برای لایحه بودجه سال ۱۳۷۹)؛

ب- گردش چشم انداز اقتصادی در سال مربوط به لایحه بودجه و نمایش تأثیر عملیات بودجه‌ای بر متغیرهای اقتصادی؛

پ- گزارش مانده بدهی‌های دولت و بخش دولتی به تفکیک

- جهان خارج، به تفکیک ارز، زمینه، طلبکار و ...؛

- اقتصاد ملی به تفکیک بخش بدهکار، بخش طلبکار و نوع بدهی.
ت- گزارش ماهیت بودجه (انبساطی یا انقباضی بودن آن با ذکر توجیه).
فقدان این مستندات تصویر بسیار ابهام آلودی از بودجه به وجود می آورد.

۲- پیشنهادی برای بالا بردن نظارت بر سیاست های بودجه ای

در قوانین بودجه ای کشور شرط تفریغ بودجه به عنوان یک ضرورت برای نهایی کردن ارقام بودجه ای وجود دارد. ولی تفریغ یک عمل حسابداری است و فقط به ارقام به شکل نهایی شده آنها توجه دارد. بنابراین در گزارش تفریغ بودجه اطلاعات و ارقام نهایی شده و حساب های دولت پس از بسته شدن ثبت می شود.

تردید نیست که تفریغ بودجه ضرورت دارد ولی در شکل کنونی سه مشکل وجود دارد:

۱- مهلت زمانی برای ارائه بودجه تفریغ شده می تواند بسیار طولانی باشد. در مواردی تفریغ بودجه مربوط به یک سال حتی با سه سال تأخیر ارائه می شود.

۲- پس از ارائه گزارش تفریغ هرگز گزارشی رسمی که نشان دهنده درجه دقت مدیریت مالی است انتشار نمی یابد یا توسط مجلس بررسی نمی شود تا ملاک ارزیابی دولت در جریان بررسی لایحه های بودجه سالانه قرار گیرد.

۳- در تفریغ بودجه هرگز سیاست های بودجه ارزیابی نمی شود. بنابراین تحقق ارقام که می تواند به دلایلی به غیر از سیاست های بودجه ای بروز کرده باشد تصویری به دست می دهد که در مواردی بسیار گمراه کننده می تواند باشد.

برای بهبود وضع ارزیابی سیاست گذاری و بودجه نویسی دولت پیشنهاد می شود تفریغ بودجه از شکل یک ارزیابی ساده حسابداری خارج شود و به صورت یک گزارش اقتصادی - حسابداری درآید. این گزارش مهلت زمانی تدوین داشته باشد که حداکثر ظرف مدت یکسال پس از پایان سال بودجه ای به مجلس ارائه شود.

چارچوب گزارش تفریغ و ارزیابی بودجه به صورت زیر باید باشد.

گزارش تفریغ و ارزیابی بودجه

مقدمه: (شامل کلیات بودجه، چارچوب‌ها و اطلاعات عمومی در مورد بررسی‌های انجام شده).

فصل اول- تفریغ بودجه (شامل مجموعه‌ای که در حال حاضر بانام تفریغ بودجه تدوین می‌شود).

فصل دوم- ارزیابی سیاست‌های بودجه‌ای (شامل مقایسه‌ای بین آن چه در بودجه درخواست شده با هرگونه عملکرد بهتر از بودجه یا بدتر از آن باید ذکر شود).

فصل سوم- ارزیابی عملکرد مالی (شامل مقایسه‌ای بین ارقام ذکر شده در سند قانون بودجه و ارقام تفریغ بودجه. در بررسی باید دلایل تفاوت در ارقام توضیح داده شود).

کلام نهایی- (شامل جمع‌بندی مطالب و یک اظهار نظر کلی درباره مدیریت بودجه‌ای).

گزارش تفریغ و ارزیابی بودجه باید پس از دریافت متن تفریغ توسط کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه شود. گزارش باید ابتدا در مجلس بررسی شود. پس از تصویب اولیه نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید نسخه‌ای از گزارش تصویب شده به دفتر ریاست جمهوری تقدیم شود تا به دستور ایشان مورد بررسی و بازبینی کارشناسان تدوین بودجه و کارشناسان بخش‌های مالی- اجرایی بودجه قرار بگیرد. نتایج نهایی شده مطالعات در نهایت در یک نشست مشترک مجلس و هیئت دولت (همراه با کارشناسان دو طرف) مورد بررسی قرار می‌گیرد.

حسن چنین گزارش‌هایی به دست آوردن تصویری روشن از توان اجرایی دولت است. به این ترتیب بودجه‌های دولت به تدریج به کلی بازنگری می‌شود.

۳- پیشنهادی برای شفاف کردن ارتباط بین دولت و شرکت‌های دولتی

یکی از مشکلات اساسی بودجه نامشخص بودن ارتباط بین دولت و شرکت‌های دولتی است. به عنوان مثال اگر کسی بخواهد با بررسی لایحه بودجه ارتباط بین شرکت شیلات و دولت را

بشناسد و بدانند طی سال‌ها این شرکت به طور خالص از دولت منابع دریافت کرده یا به آن منابع رسانیده است، حتی با ساعت‌ها تلاش نمی‌تواند تصویر درستی به دست آورد. این وضع نابسامانی‌های زیادی به وجود می‌آورد که عمده‌ترین موارد آن در زیر آورده شده است: یک: اولویت نگاه‌داری واحدها با عنایت به درآمد رسانی به دولت نامشخص می‌شود.

دو: روند عملکرد شرکت‌ها به طور خالص نامشخص باقی می‌ماند.

سه: اگر قرار باشد واگذاری صورت پذیرد، دولت نمی‌داند از کدام واحدها باید شروع کند.

برای بهبود وضع پیشنهاد می‌شود یک قسمت جدید به سند لایحه بودجه اضافه شود که با

عنوان «تراز مالی دولت و شرکت‌های دولتی» نامیده شود. در این قسمت در کلیه ارقام

درآمدی و هزینه‌ای شرکت مورد بحث و دولت ثبت شود.

بنابراین در نهایت می‌توان دید که وجود شرکت مورد بحث در بودجه مثبت بوده است یا

منفی.

به عنوان یک نمونه سعی شده است ارتباط بین بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی

ایران در زیر ثبت شود.

ارتباط بین بودجه و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (ردیف دستگاه ۲۷۶۰۰۰)

موضوع		درآمد بودجه‌ای		هزینه بودجه‌ای	
		مبلغ	کد (هزارریال)	مبلغ	کد (هزارریال)
مالیات پرداختی به دولت		۷۶,۳۵۸,۰۰۰	۱۱۰۳۰۰		
سهم سود دولت		۶۹,۲۴۱,۰۰۰	۱۱۰۳۰۰		
ماه‌التفاوت فروش ارز حاصل از صادرات نفت		۲۷,۲۱۵,۰۰۰	۲۲۷۰۰۰		
نیم درصد موضوع قانون تهیه مسکن برای افراد کم درآمد		۲۴,۷۱۰,۰۰۰	۲۱۰۱۰۴		
درآمد موضوع ماده ۸۸ قانون برنامه سوم		۳۴,۹۳۵,۰۰۰,۰۰۰	۳۹۱۲۱۰		
ذخیره مالیاتی		۵۹۱,۰۰۰	۲۲۰۵۰۹		
حق ثبت سفارش کالا		۱,۱۵۵,۰۰۰,۰۰۰	۱۱۰۳۰۰		
فروش ارزی مصارف ضروری دستگاه‌ها و خدمات		۶۹,۲۴۱,۰۰۰	۱۴۰۷۰۰		
فروش ارز جهت تأمین کمبود اعتبار طرح‌های آب		۰	۲۲۰۵۰۵		
ماه‌التفاوت نرخ ارز واردات قند و شکر		۰	۲۲۰۵۰۶		
درآمد موضوع بند ج تبصره ۲۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۸		۰	۲۲۰۵۰۷		
کل کشور		۰	۲۲۰۵۰۸		
کارمزد فروش و بازخرید و پرداخت سود تضمین شده و هزینه‌های مربوط					
به تهیه و انتشار اوراق قرضه و اسناد خزانه و تعهدات		۱۷,۰۰۰,۰۰۰	۶۰۱۰۰۱		
کارمزد و هزینه انتقال وجوه دولتی و سایر هزینه‌های بانکی و تعهدات		۷۰۰,۰۰۰	۶۰۱۰۰۲		
جایزه اوراق قرضه اراضی عباس‌آباد		۰	۶۰۱۰۰۴		
جایزه اوراق مشارکت		۳,۴۸۸,۸۰۰,۰۰۰	۶۰۱۰۰۵		
بازپرداخت بدهی‌های دولت به بانک مرکزی		۰	۷۰۱۲۱۲		
پرداخت بانک مرکزی بابت بیانه الجرایم		۰	۷۰۱۲۱۳		

قسمت درآمدها را در جدول بالا می‌توان در قسمت سوم - ب دید ولی ارقام آن با ارقام ارائه شده در قسمت ششم تفاوت دارد. قسمت هزینه‌ها را باید در قسمت چهارم - ب و باقی مانده‌های کدهای مختلف دید ولی به طور قطعی نمی‌توان مبلغ را ردیابی کرد. از تصویر ساده‌ای که در جدول بالا دیده می‌شود به وضوح روشن است که نقل و انتقالات مالی بین بانک مرکزی و دولت در بودجه عدد مشخصی ندارد هر چند که مورد بانک مرکزی یکی از ساده‌ترین و مشخص‌ترین موارد است.

با این اوصاف توصیه می‌شود قسمت جدیدی در بودجه تدوین شود که تراز نقل و انتقالات را نشان دهد و اگر اختلافی بین اقلام است، آنها را به وضوح مشخص نماید.

۴- پیشنهادی برای نمایش خلاصه جریان‌های ورودی و خروجی در بودجه دولت

در هر بودجه، مجموعه‌ای از جریان‌های ورودی و خروجی وجود دارد که شناخت آنها می‌تواند سبب تشخیص جهت‌گیری‌های بودجه‌ای باشد. جدول زیر این جریان‌ها را نشان می‌دهد:

جریان‌های ورودی و خروجی در بودجه

نمدهات قراردادی مدت‌دار برای دولت	نمدهات قراردادی مدت‌دار برای سایرین	هیچ چیز	پول	تعهد برای دولت	تعهد برای سایرین	کالاها و خدمات	خروج از بودجه
							ورود به بودجه
۷	۶	۵	۴	۳	۲	۱	کالاها و خدمات
۱۴	۱۳	۱۲	۱۱	۱۰	۹	۸	تعهد برای سایرین
۲۱	۲۰	۱۹	۱۸	۱۷	۱۶	۱۵	تعهد برای دولت
	۲۸	۲۷	۲۶	۲۵	۲۴	۲۳	پول
	۳۵	۳۴	۳۳	۳۲	۳۱	۳۰	هیچ چیز
۴۲	۴۱	۴۰	۳۹	۳۸	۳۷	۳۶	تعهد قراردادی مدت‌دار برای سایرین
۴۹	۴۸	۴۷	۴۶	۴۵	۴۴	۴۳	تعهد قراردادی مدت‌دار برای دولت

این ماتریس ۴۹ خانه دارد که در هر خانه عملیات بودجه‌ای منجر به ایجاد نوعی جریان ورودی به بودجه در مقابل نوعی جریان خروجی از بودجه می‌شود. این جدول به وضوح نشان می‌دهد که چگونه بودجه به صورت یک حساب دو طرفه عمل می‌کند و طرف دوم که در بودجه نویسی کنونی به هیچ وجه شفاف نیست، در این ماتریس به روشنی دیده می‌شود. برای شفاف شدن موضوع، در جدول زیر ماهیت هر یک از خانه‌ها ارائه شده است.

ماهیت هر یک از خانه‌ها در ماتریس جریان‌های ورودی و خروجی در بودجه

شماره خانه	شرح
۱	ارزش مواردی که دولت در بودجه به صورت پایاپای عمل می‌کند. یعنی در مقابل ارائه کالا و خدمات، کالا و خدمات دریافت می‌نماید. تشخیص این موارد باید با ارزش‌گذاری به قیمت بازار انجام شود. صدور نفت خام با هدف وارد کردن فراورده‌های نفتی یک نمونه از این عملیات است.
۲	گروه‌هایی که به دولت تعهدات مالی دارند، در مقابل این تعهدات به دولت کالا یا خدمت ارائه می‌دهند. مبلغ این بدهی‌ها یا ارزش کالاها و خدمات ارائه شده، رقم این سرفصل را می‌سازد. به عنوان مثال اگر دولت بابت مطالبات خود از دیگران از آنها کالا یا خدمتی دریافت کند، معادل مبلغ بدهی یا ارزش کالا و خدمت باید در این سرفصل درج شود.
۳	ایجاد تعهد توسط دولت بابت خرید کالا یا خدمت، یا برای پرداخت دستمزد و کارمزد. تبصره‌های تکلیفی می‌توانند نمونه‌های خوبی برای ارقام این سرفصل باشند.
۴	موردی وجود ندارد.
۵	انواع انتقالات و کمک‌های دریافتی توسط دولت به شرط آن که این انتقالات و کمک‌ها به صورت کالا یا خدمات باشد. به عنوان مثال کمک‌های دریافتی از سازمان‌های وابسته به سازمان ملل متحد که به شکل کالا یا ارائه خدمات کارشناسی است، در این گروه قرار می‌گیرد.
۶	بازپرداخت بدهی‌های سایرین به دولت به شکل ارائه کالا و خدمات به دولت. این مورد بیشتر در مواقع مبادله با کشورهای خارجی اتفاق می‌افتد.
۷	خرید کالا و خدمات توسط دولت و در مقابل ارائه اسناد بدهکاری توسط دولت. قرار دادهای طرح‌های عمرانی در بیشتر موارد در این گروه قرار می‌گیرند.
۸	فروش کالا و خدمات توسط دولت، دریافت کارمزد توسط دولت و کسب توسط از اجاره املاک و مستغلات دولتی.
۹	موردی ندارد.
۱۰	موردی ندارد.

ماهیت هریک از خانه‌ها در ماتریس جریان‌های ورودی و خروجی در بودجه

شماره خانه	شرح
۱۱	موردی ندارد.
۱۲	دریافت مالیات توسط دولت و پذیرش انواع کمک‌های بلاعوض یا هدیه.
۱۳	موردی ندارد.
۱۴	بدهی‌های معوقه دولت که در جریان بودجه پرداختی بابت آنها صورت نمی‌پذیرد.
۱۵	عرضه کالا و خدمات توسط دولت با هدف تسویه تعهدات.
۱۶	پایه پاکردن تعهدات دولت به سایرین با تعهدات آنها به دولت.
۱۷	موردی ندارد.
۱۸	پرداخت بودجه بابت تعهدات به سر رسید، رسیده بابت خریدهای انجام شده دولت یا برای پرداخت دستمزد، کارمزد و اعطای انواع انتقالات.
۱۹	تعهدات سر رسیده دولت که به هر دلیل لغو یا بخشوده شده است در این سرفصل قرار می‌گیرد.
۲۰	پایه پاکردن تعهدات به سر رسید، رسیده دولت با بدهی‌های قراردادی و مدت دار سایرین به دولت. این پایه پاکردن به معنی ثبت نکردن در بودجه نیست ولی فقط وسیله پرداخت را نشان می‌دهد. برای این قبیل تسویه‌ها باید تبصره‌های بودجه‌ای وجود داشته باشد.
۲۱	صدور اسناد بدهی قراردادی و مدت دار دولت بابت تعهدات به سر رسید، رسیده دولت. به عنوان مثال دولت می‌تواند با انتشار اوراق مشارکت و جایگزین کردن اوراق مشارکت به جای تعهدات به سر رسید، رسیده خود ماهیت و ساخت مطالبات مردم را از خود تغییر دهد.
۲۲	موردی ندارد.
۲۳	مبالغ دریافتی بابت مالیات‌های وضع شده، مطالبات بابت کارمزد و فروش املاک و مستغلات یا فروش اموال.
۲۴	موردی ندارد.
۲۵	موردی ندارد.
۲۶	هدایا و منابع مالی رایگان دریافتی بدون مقدمه قبلی یا ایجاد تعهد پیشین از طرف پرداخت کننده آنها.
۲۷	بازپرداخت وام‌های دریافتی توسط دولت.
۲۸	وام‌گیری دولت
۲۹	هدایا و منابع مالی رایگان اعطا شده از طرف دولت به سایرین و نیز عرضه کالاها و خدمات ویژه عامه (Public goods and services) که توسط دولت ارسال شده باشد.

ماهیت هریک از خانه‌ها در ماتریس جریان‌های ورودی و خروجی در بودجه

شماره خانه	شرح
۳۰	مواردی که دولت تعهدات دیگران را در بودجه می‌بخشد یا مقدار آنها را کاهش می‌دهد. در این سرفصل قرار می‌گیرد. به عنوان مثال وقتی شهریه تعدادی خاص از دانشجویان بخشوده می‌شود، مبلغ بخشودگی در این سرفصل قرار می‌گیرد.
۳۱	تعهدات ایجاد شده برای دولت که برای اعطای کمک یا تهیه هدیه ایجاد شده باشد.
۳۲	اعطای هدیه و کمک بدون هیچ سابقه قبلی.
۳۳	موردی ندارد.
۳۴	اعطای هدیه یا لغو وام‌های اعطا شده به سایرین.
۳۵	اعطای هدیه‌ای متشکل از اسناد بدهی دولت. به عنوان مثال دولت می‌تواند اوراق مشارکت را هدیه نماید.
۳۶	فروش براساس قراردادهای میان مدت یا اعطای وام به صورت کالا و خدمات. موردنخست در مورد بودجه‌های ایران متداول‌تر است.
۳۷	اعطای وام به قصد یک کاسه کردن تعهدات سایرین.
۳۸	محقق کردن تعهدات دولت از طریق وام دادن یا خرید اسناد مالکیت.
۳۹	اعطای وام توسط دولت.
۴۰	دریافت هدیه به صورت بدهکار کردن دیگران.
۴۱	تأمین مالی برای وام دریافتی.
۴۲	وام دهی با استفاده از انتشار اسناد بدهی دولت یا بالا بردن سرمایه واحدها با استفاده از ابزار بدهی دولت.
۴۳	پرداخت اقساط به صورت کالاها و خدمات یا فروش باهدف ایجاد بدهی برای دولت.
۴۴	پرداخت تعهدات محقق شده سایرین با استفاده از ابزارهای بدهی دولت.
۴۵	موردی ندارد.
۴۶	استهلاک دین.
۴۷	لغو بدهی دولت با اعطای بخشودگی به این بدهی‌ها.
۴۸	بازپرداخت وام‌های دریافتی از راه عرضه اسناد بدهی دولت.
۴۹	تأمین مالی برای بدهی‌ها.

ماتریس ورودی - خروجی باید یک بار به صورت مقدراری تکمیل شود و سپس مبالغ به صورت درصدی به نمایش گذاشته شود. در نمایش درصدی جمع ارقام درون ماتریس (۴۹ گروه) معادل ۱۰۰ می شود. این روش نمایش که با استانداردهای بین المللی تدوین آمارهای مالی بودجه‌ای تطابق دارد، به نمایندگان فرصت می دهد که تصویر کلانی از تأکیده‌های بودجه‌ای در اختیار داشته باشند. بنابراین با یک بررسی مختصر نمایندگان می توانند تأکیده‌های بودجه‌ای را با مقایسه ارقام سالانه مشاهده کنند.

به عنوان مثال اگر درصد سوبسید افزایش یافته باشد، این جدول به سادگی می تواند در یک نگاه نشان دهد که تغییرات چه بوده است. با بررسی های آماری می توان دریافت که آیا تغییرات بودجه‌ای به شکل تغییر ساختاری در جهت گیری‌ها بوده است یا آن که تحولات قابل چشم پوشی است و می توان گفت که ساخت بودجه تغییر ملموسی نداشته است.

تدوین ماتریس جریان‌های ورودی و خروجی بودجه بسیار ساده است و در صورت کدگذاری اولیه ارقام می توان همه ساله ارقام مربوط به هر یک از ۳۸ خانۀ عدد دار جدول را به دست آورد. در جدول، ۱۱ خانه نامربوط است و بنابراین می توان در تمام موارد مقادیر آنها را صفر فرض کرد. در مورد بودجه‌های دولت در ایران، تعداد دیگری از خانه‌ها هم به طور سنتی خالی باقی می ماند، بنابراین تصویر به دست آمده بسیار واضح تر و درعین حال محدودتر دیده می شود.

۵- پیشنهادی برای بازنمایی میزان مالکیت دولتی در بودجه

بر اساس تبصره ۳۵ بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ کل کشور دولت پذیرفته است که به واگذاری فعالیت‌های

اقتصادی به بخش غیر دولتی به مقیاس گسترده پردازد. این کار باید تا آغاز بودجه سال ۱۳۷۹ تکمیل شده باشد. با وجود این هنوز اقدام ملموسی در این زمینه صورت پذیرفته است.

برای نمایش حوزه مالکیت دولتی لازم است گزارش ویژه‌های پیوست بودجه‌های سالانه شود که در آن درصد مالکیت دولتی در کلیه واحدهایی که دولت در آنها مالکیتی دارد

مشخص شود. این جدول باید به مالکیت واحدهای دولتی و وابسته به دولت هم تعمیم داده شود. جدول زیر نمونه‌ای از اطلاعات مورد نیاز را مشخص می‌کند.

جدول نمایش حدود و حوزه فعالیت در مالکیت دولتی

شماره ردیف	کد بودجه‌ای	نام شرکت	زمینه فعالیت	درصد مالکیت دولت	درصد مالکیت شرکت‌های دولتی	درصد مالکیت نهادها و بنیادها	ارزش سرمایه شرکت	درآمد شرکت در سال	سود (زیان) شرکت در سال	توزیع سهامداران غیر عمومی

به نظر می‌رسد که این فهرست دست کم از ۲۵۰۰ شرکت تشکیل شده باشد. کمتر از ۵۰۰ مورد از این شرکت‌ها کد بودجه‌ای دارند ولی تعداد قابل ملاحظه‌ای از آنها به نوعی تحت مالکیت یا کنترل شرکت‌های دولتی قرار دارند. بخش اعظم رفتارهای غیراقتصادی هم در این شرکت‌ها انجام می‌شود.

جدول باید یک بار به صورت مقداری و یک بار به صورت درصد تغییر ارائه شود. در ستون سهامداران غیر عمومی باید تمرکز سهام مشخص شود. دولت باید براساس این جدول برای کاهش مالکیت خود هدف‌گذاری کند وگرنه هرگز تحولی در زمینه واگذاری‌ها انجام نمی‌شود. یکی از نتیجه‌های اجرای این پیشنهاد به وجود آمدن پایگاهی برای شناخت حدود مالکیت دولتی است. در حال حاضر صدها شرکت شبه دولتی وجود دارد که حتی نمی‌توان در نگاه نخست مالکیت دولتی را در آن ردیابی کرد. بخش بزرگی از کج روی‌های شرکت‌های دولتی با واسطه این شرکت‌ها انجام می‌شود. بدیهی است که در پی تشخیص حدود مالکیت دولت

سیاست‌گذاری برای تغییر بافت شرکت‌های مورد بحث نیز ساده‌تر می‌شود. نتیجه دیگری که از تنظیم این جدول حاصل می‌شود این است که نظارت بر عملکرد دولت در زمینه واگذاری‌ها دست کم در بعد حدود واگذاری ساده‌تر می‌شود. وجود جدول، عاملی برای نمایش دامنه عملکرد انحصاری در رشته‌های مختلف نیز محسوب می‌شود. از آنجا که سیاست‌های انحصارزدایی جزء تفکیک‌ناپذیر سیاست واگذاری است، دولت با شناخت حدود انحصار خود می‌تواند نحوه برخورد با طرح‌های انحصارزدایی و ایجاد رقابت سالم را مشخص نماید.

۶- پیشنهادی برای بازنمایی دامنه حضور دولت در اقتصاد ملی

یکی از قاعده‌هایی که در بیشتر کشورهای دنیا رعایت می‌شود، نشان دادن دامنه حضور دولت در اقتصاد ملی است. این نمایش در چند سطح انجام می‌پذیرد. این سطوح عبارتند از:

۱- دولت؛

۲- دولت و مجموعه شرکت‌های دولتی؛

۳- دولت و مجموعه شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی؛

۴- دولت و مجموعه شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی و بخش مالی.

در حال حاضر بودجه دولت تحت عنوان بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه ارائه می‌شود. در مورد شرکت‌های دولتی هم خلاصه‌ای وجود دارد ولی تراز تلفیقی دولت و شرکت‌های دولتی ارائه نمی‌شود. در صورت ارائه تراز تلفیقی می‌توان تصویر دقیق‌تری از ابعاد این مجموعه بزرگ‌تر به دست آورد. زیرا عملیات بین دولت و شرکت‌های دولتی حذف می‌شود.

برای تمایز، دولت در مفهوم نخست را دولت مرکزی نام می‌گذارند. در مفهوم دوم دولت بزرگ به دست می‌آید. در مفهوم سوم دولت فراگیر مدنظر قرار می‌گیرد و در مفهوم چهارم بخش عمومی شناسایی می‌شود. بخش عمومی بزرگ‌ترین چهره مالی مجموعه دولتی را نشان می‌دهد.

ارائه تراز تلفیقی بخش عمومی می‌تواند به وضوح نشان دهد که این بخش چه مقدار از منابع ملی را دریافت می‌دارد. مقایسه این مقدار باحجم تولید بخش عمومی می‌تواند کارایی نسبی بخش عمومی در مقابل بخش خصوصی را ارزیابی کند.

۷- پیشنهادی برای مشخص کردن عملیات بودجه‌ای خارج از محدوده بودجه

دولت‌ها برای به ثمر رسانیدن خواسته‌های خود باید از ابزارهای بودجه‌ای استفاده کنند. بنابراین درحالت کلی حاصل عملیات بودجه‌ای به صورت مازاد یا کسری بودجه ظاهر می‌شود. این رویه برگزیده در موارد متعدد توسط دولت‌ها نقض می‌شود. دولت‌ها که خود همه‌گونه امکان سیاسی را در اختیار دارند برای پنهان نگاه داشتن کسری بودجه، سایر بخش‌های اقتصاد ملی را وادار می‌کنند تا وظایفی را برعهده بگیرند که برطبق قاعده عرف، باید در چارچوب بودجه و برعهده دولت می‌باشد.

بخش بزرگی از این عملیات برعهده بخش پولی می‌افتد. به عنوان مثال سیستم بانکی موظف به اعطای وام در چارچوب تبصره‌های بودجه‌ای می‌شود یا می‌پذیرد که وام ارزان در اختیار بخش‌های مختلف قرار دهد. درحالت کلی هر قدر عملکرد یک اقتصاد با اصول بازار انطباق بیشتر داشته باشد، سهم عملیات بودجه‌ای خارج از محدوده بودجه کمتر می‌شود.

از آنجا که پذیرش اصول بازار و عملکرد براساس اصول بازار آزاد یکی از خواسته‌های برنامه پنج ساله سوم محسوب می‌شود، لازم است چارچوب مشهود و مشخصی برای شناخت حدود اقدامات شبه بودجه‌ای وجود داشته باشد.

در حالت کلی بالا رفتن سهم این عملیات و گسترده شدن تعداد واحدهایی که به فعالیت‌های بودجه‌ای مبادرت می‌ورزند، نشانه‌ای از حرکت در جانب نامطلوب است. برعکس کوچک شدن سهم و محدود شدن تعداد دستگاه‌هایی که به عملیات شبه بودجه می‌پردازند نشانه‌ای از حرکت بودجه در جهت انضباط مالی است.

در برنامه سوم توسعه یکی از معیارهای نظم گرفتن بودجه دولت این بوده است که حجم

مانده تبصره‌های تکلیفی باید سالانه ۱۰ درصد محدود شود. اگر این خواسته به عنوان یک حرکت عمومی مطرح شود، نتیجه‌ای که به دست می‌آید این است که مجموعه عملیات شبه بودجه‌ای یا عملیات بودجه‌ای خارج از چارچوب بودجه، باید محدود شود و به نظم درآید. بنابراین دولت نمی‌تواند حتی به بنیاد جانبازان بگوید چه خدمات رفاهی در اختیار جانبازان قرار دهد. در این چارچوب لازم است همراه هر بودجه جدولی به شرح زیر، برای نمایش عملیات بودجه‌ای خارج از بودجه ارائه شود.

تصویر عملیات بودجه‌ای خارج از محدوده بودجه

شماره تبصره	شماره ردیف بودجه‌ای	موضوع	واحد ملزم شده به انجام عملیات شبه بودجه‌ای	ذی نفع عملیات پرداختی دولت	مبلغ	مبلغ الزام شده به واحد مربوطه	تعهدات ایجاد شده

۸- پیشنهادی برای بازنمایی نقش اقلام مهم در بودجه دولت

بودجه در شکل حسابداری خود به یقین برای نمایش تراز حساب‌های دولت با اهمیت است ولی برای نشان دادن ارزش بخش‌های مختلف برای دولت و پایه‌گذاری سیاست‌ها هیچ ارزشی ندارد. به عنوان مثال دولت باید درجه اتکای بودجه را به پول نفت بداند. یک محاسبه ابتدایی موارد زیر را نشان می‌دهد:

شماره طبقه بندی	موضوع	مبلغ به میلیارد ریال
۲۱۰۱۰۰	فروش نفت خام	۱۹,۴۰۶۸
۲۱۰۱۰۴	مابه التفاوت فروش ارز حاصل از صادرات نفت خام	۳۴,۹۳۵۰
۲۱۰۱۰۳	فروش نفت کوره و سایر فراورده های نفتی	۰۰
۲۱۰۱۰۶	پیش فروش نفت خام	۰۰
۵۹۴۶۸۰	مازاد درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی *	۲,۸۲۱۰۰
۵۹۴۶۹۰	عوارض بهینه سازی مصرف انرژی *	۱,۳۸۰۲
۱۱۰۲۴۱	بدهی مالیاتی شرکت های ملی نفت ایران و شرکت های فرعی و وابسته	۱۳۴
۱۱۰۲۴۰	مالیات شرکت ملی نفت ایران	۵۸
۱۱۰۲۵۹	مالیات شرکت ملی نفتکش ایران	۳۱
۱۵۰۱۰۱	مالیات فروش بنزین	۴۶۷
۱۵۰۱۰۲	مالیات فروش نفت گاز	۱۵۷
۱۵۰۱۰۳	مالیات فروش نفت سفید	۶۵
۱۵۰۱۰۴	مالیات فروش نفت کوره	۳۴
۱۵۰۱۰۵	مالیات فروش سوخت هواپیما	۰۰
۱۵۰۱۹۹	مالیات فروش سایر فراورده های نفتی	۰۳
۴۲۰۵۰۰	درآمد حاصل از فروش ارز	۱,۱۵۵۰
۵۹۷۲۱۰	عوارض سوخت عبوری	۲۴۰۰
-	جمع ارقام بالا	۶۰,۰۳۲۹

* شامل فصل های مختلف.

این رقم (۶۰,۰۳۲/۹ میلیارد ریال) ۴۷/۶۶ درصد بودجه عمومی سال ۱۳۷۹ دولت است. قابل ذکر است که ارقام مشخص شده فقط بدیهی ترین تصویر را نشان می دهد. دریافتی دولت بابت واردات کالا از محل ارزهای نفتی که به صورت انواع سود گمرکی و حقوق

بازرگانی در بودجه درج می‌شود یکی از اقلام عمده حذف شده در این محاسبه است. در همین چارچوب افزایش درآمد حامل‌های انرژی به دلیل روش بودجه نویسی در درآمد شرکت‌ها ثبت شده است. حال آن‌که می‌توانست به واقع براساس عرف متعارف جهانی به صورت مالیات بر فروش در گروه‌های مختلف طبقه‌بندی ۱۵۰۰۰۰ ثبت شود. در این حالت چهره نفت در بودجه بسیار شفاف‌تر می‌شد.

نکته‌ای که باید به آن توجه شود این است که اگرچه نفت سهم مشخص و بزرگی در بودجه دارد، در واقع این ماده یگانه موضوع با اهمیت از دیدگاه بودجه نیست. به‌طور مثال می‌توان به خودرو اشاره کرد. اگر دولت بخواهد بداند بودجه با خودرو چه ارتباطی دارد، باید جدولی مشابه جدول زیر را تدوین نماید. در این جدول هم ارقام دقیق نیست و هنوز امکان دارد مواردی از قلم افتاده باشد. در این جدول ۱/۷۶ درصد از منابع بودجه‌ای از محل بخش خودرو تأمین می‌شود. براین رقم دیگری هم اضافه می‌شود که به دلیل در دست نبودن تفکیک ثبت آنها ممکن نبوده است. نگاهی به جدول نشان می‌دهد که در واقع بسیاری از پرداخت‌های مربوط به بخش خودرو به بودجه انتقال نمی‌یابد و بخش اعظم سیاست‌گذاری دولت در زمینه خودرو بر کسب مالیات از مصرف‌کننده نهایی تمرکز دارد. اگرچه در این نوشته بحث در مورد سیاست‌گذاری‌ها و مطلوبیت آنها مطرح نمی‌شود، در این نمونه خاص با یک نگاه می‌توان دریافت که ماهیت سیاست‌گذاری دولت قابل دفاع نیست.

به یقین در غیاب جداول تدوین شده‌ای که بتواند ارتباط بودجه را با بخش‌های مختلف و در حلقه‌های ارتباطی گوناگون نشان دهد، ارزیابی سیاست‌های بودجه‌ای ناممکن است. بنابراین مجلس هم فقط می‌تواند به چانه زنی دربارهٔ زیادی یا کمی ارقام، برحسب انگیزه‌های شخصی نمایندگان، بپردازد. این رویه از نظر توسعه‌ای برای کشور ناخوشایند است. انتخاب بخش‌ها با در نظر گرفتن اولویت‌های برنامه‌های توسعه‌ای و امکانات بودجه‌ای صورت می‌پذیرد. به‌طور مثال به غیر از دو مورد ذکر شده که به یقین در شمار با اولویت‌ترین موارد قرار دارند، می‌توان به مواردی مانند:

- بخش ماهیگیری و آبریز پروری؛
- بخش کشت محصولات غذایی اصلی (مثل گندم)؛

- بخش آلودگی و محیط زیست:

- بخش آموزش و تحقیق:

اشاره کرد. انتخاب هر چه باشد. تدوین جایگاه‌های بخش‌ها، بودجه‌های دولت را بسیار پربار می‌سازد و در هر صورت می‌تواند به عنوان ابزاری برای تشخیص سیاست‌های بودجه‌ای به کار برده شود.

شماره طبقه بندی	موضوع	مبلغ به میلیارد ریال
۱۱۰۱۱۸	مالیات شرکت سهامی و تولیدی ایران کاوه	۰/۰
۱۱۰۱۱۹	مالیات شرکت سهامی شهاب خودرو	۰/۰
۱۱۰۱۲۰	مالیات شرکت سهامی چرخشگر	۴/۳
۱۱۰۱۲۲	مالیات شرکت سهامی ایران خودرو	۰/۰
۱۱۰۱۲۳	مالیات شرکت سهامی خودرو سازان	۰/۰
۱۱۰۱۴۳	مالیات شرکت سهامی تولید اتومبیل، سایپا	۳۵/۶
۱۱۰۱۴۴	مالیات شرکت سهامی زامیاد	۱۶/۶
۱۱۰۱۴۵	مالیات شرکت سهامی پارس خودرو	۲۴/۰
۱۱۰۱۴۹	مالیات شرکت سهامی بین‌المللی توسعه و مهندسی پارس	۰/۱
۱۱۰۱۷۷	مالیات شرکت سهامی خاص طراحی مهندسی و تأمین قطعات پارس خودرو	۲۰/۸
۱۱۰۱۷۹	مالیات شرکت سهامی خاص گواه	۰/۰
۱۱۰۱۸۱	مالیات شرکت سهامی ترابری کاروان	۰/۱
۱۱۰۲۲۳	مالیات شرکت سهامی آهنگری تراکتورسازی ایران	۱/۳
۱۱۰۲۲۵	مالیات شرکت موتورسازان تراکتورسازی ایران	۳/۶
۱۱۰۲۲۹	مالیات شرکت سهامی تولید قطعات اتومبیل ایران	۰/۰
۱۱۰۲۳۶	مالیات مشاور و ساینپ نقلیه (خودرو) ایران	۰/۲

مبلغ به میلیارد ریال	موضوع	شماره طبقه بندی
۱/۵	مالیات شرکت سهامی مالیبل - سایپا	۱۱۰۲۳۹
۰/۰	مالیات شرکت سهامی گروه صنعتی خاور	۱۱۰۲۴۶
۰/۵	مالیات شرکت سهامی حمل و نقل بین المللی	۱۱۰۲۷۹
۰/۱	مالیات شرکت سهامی حمل و نقل بین المللی سوسنگرد	۱۱۰۲۸۰
۰/۷	مالیات شرکت سهامی حمل و نقل جمهوری اسلامی ایران	۱۱۰۲۸۴
۲/۷	مالیات شرکت سهامی حمل و نقل بین المللی آبادان	۱۱۰۳۵۸
۰/۳	مالیات شرکت سهامی حمل و نقل بین المللی خرمشهر	۱۱۰۳۵۹
۳/۷	مالیات شرکت سهامی قالب های بزرگ سایپا	۱۱۰۳۸۱
۰/۴	مالیات شرکت سهامی حمل و نقل بین المللی بستان	۱۱۰۳۹۰
۰/۸	مالیات شرکت سهامی تولید قطعات یدکی و گسترش خدمات پارس خودرو	۱۱۰۴۰۳
۲۹/۶	مالیات شرکت سهامی تولید موتور، گیربکس و اکسل سایپا	۱۱۰۴۰۴
۳/۸	مالیات شرکت سهامی کارخانجات کمک فنر ایندامین	۱۱۰۴۰۶
۰/۰	مالیات شرکت سهامی تهیه و توزیع مواد ریخته گری ایران	۱۱۰۴۱۰
۰/۰	مالیات شرکت فنر سازی خاور - سهامی خاص	۱۱۰۴۱۵
۰/۰	مالیات شرکت سهامی طراحی مهندسی خودروهای سنگین	۱۱۰۴۴۲
۰/۵	مالیات شرکت سهامی مرکز تحقیقات و نوآوری صنایع خودرو سایپا	۱۱۰۴۴۳
۰/۰	مالیات شرکت سهامی تولید محور خودرو	۱۱۰۴۴۴
۲/۳	مالیات شرکت سهامی شتاب خودرو	۱۱۰۴۵۸
۰/۰	مالیات شرکت سهامی تولیدی موتورهای دیزل ایران، ایدم	۱۱۰۴۶۰
۲/۵	مالیات شرکت سهامی بازرگانی سایپا یدک	۱۱۰۵۱۵
۱۷۷/۰	جمع مالیات واحدهای شناخته شده بخش خودرو	

شماره طبقه بندی	موضوع	منبع به مینار دریان
۱۴۰۶۰۰	صدی سی ارزش اتومبیل های وارداتی	۴۰
۱۴۰۹۰۰	مالیات خودروهای وارداتی	۱۰
۱۵۰۴۰۰	مالیات اتومبیل	۱۵۰۰
۱۵۰۹۰۰	مالیات بر نقل و انتقال اتومبیل	۲۷۰۰
۱۵۱۹۵۰	مالیات مقطوع اتومبیل تولید داخل	۱,۳۰۰۰
۳۲۹۴۰۰	سود سهام شرکت سهامی حمل و نقل بین المللی	۰۱
۳۲۹۴۵۰	سود سهام شرکت سهامی حمل و نقل جمهوری اسلامی ایران	۰۱
۴۱۰۲۰۲	جرایم رانندگی داخل شهرها	۱۰۰۰
۴۱۰۲۰۳	جرایم رانندگی خارج شهرها	۹۰۰
۴۱۰۲۰۴	جرایم رانندگی تهران	۷۰۰
۴۱۰۲۰۷	عوارض شماره گذاری و تعویض پلاک خودروها	۲۰۰۰
۴۱۰۲۰۸	عوارض معاینه وسایل نقلیه	۱۰۰
۴۱۰۲۰۹	عوارض معاینات چشم پزشکی برای صدور گواهینامه	۹۰
۴۱۰۲۱۳	عوارض انتقال خودرو از محل ممنوعه به توقفگاه	۱۰۰
۴۱۰۲۱۴	عوارض معاینه وسایل نقلیه توسط شهرداری	۰۰
۴۱۰۲۱۵	عوارض شماره گذاری خودروها	۱۰۰
۴۱۹۹۰۴	درآمد اتوبان تهران - کرج - قزوین	۰۰
۴۱۹۹۱۷	درآمد سازمان حمل و نقل جاده ای بابت خدمات حمل و نقل	۰۰
۴۱۹۹۶۲	درآمد حاصل از اجرای قانون تردد وسایل نقلیه خارجی	۰۰
۴۲۲۱۵۰	درآمد حاصل از فروش خودروهای اسقاطی وزارت امور خارجه	۱۰
۴۲۵۷۸۰	درآمد حاصل از فروش وسایل نقلیه مازاد وزارت بازرگانی	۰۰
جمع اقلام بالا		۲,۲۲۲۲

یکی از مشکلاتی که دولت در طول سال‌ها با آن مواجه بوده، نابسامانی در پرداخت‌های بودجه‌ای بوده است. اگر دولت قادر بود که پیش‌بینی به نسبت درستی از درآمدهای خود داشته باشد، تخصیص اعتبار بر مبنای تحقق درآمد بسیار روش برانده‌ای می‌بود. نگاهی به تجربه سال‌های گذشته نشان می‌دهد که دولت در واقع توانایی بسیار محدودی در پیش‌بینی درآمدهای بودجه‌ای خود داشته است، زیرا:

الف- بخش اعظم منابع درآمدی بودجه به صورت مستقیم و غیرمستقیم (درآمدهای برخاسته از واردات) از محل نفت تأمین می‌شود. دولت هم در پیش‌بینی درآمدهای حاصل از صادرات نفت توفیقی نداشته است.

ب- تجربه دولت در برقراری ثبات در درآمدهای بودجه‌ای که با ایجاد حساب ذخیره تعهدات ارزی آغاز شد در عمل به افزودن بار بدهی پنهان دولت و تشدید نوسان‌های درآمدی انجامیده است و به نظر نمی‌رسد که تمهیداتی که در ماده ۶۱ قانون برنامه سوم اندیشیده شده است، بتواند کارساز باشد زیرا مبنای رفتاری قاعده مندی برای این ماده پیش‌بینی نشده است.

با این اوصاف، وقتی نوسان‌های درآمدهای بودجه‌ای بروز می‌کند، دستگاه‌های دولتی برای دریافت اعتبارات خود به چانی زنی وصف آرایی مبادرت می‌ورزند. در مواردی هم مسئولان به ناچار اعلام می‌کنند که به عنوان مثال از کلیه اسنادهای قابل پرداخت فقط ۳۰ درصد را می‌پردازند. مکانیسم‌هایی که در طول سال‌ها برای چانه زنی و دریافت منابع مالی به کار گرفته شده‌اند همه ناکارآمد و در نهایت تأسف آمیخته به فساد بوده است. در نهایت همیشه کسانی که باید منابع مالی را دریافت کنند با توسل به انواع برخوردهای ناسالم مقداری از منابع را دریافت نموده‌اند ولی هزینه‌هایی را نیز پذیرا شده‌اند که در نهایت مقدار منابعی را که به فعالیت‌های اقتصادی تخصیص یافته، بسیار کاهش داده است.

این روش به یقین ناکارآمد و آمیخته به فساد است. با وجود این مسئله بزرگ‌تری هم وجود دارد که نادیده گرفته می‌شود: طرح‌های عمرانی بسیار طولانی مدت می‌شوند و دوره اجرای آنها گاه تا

چند برابر زمان اولیه می‌رسد. چنین وضعیتی بر ناکارایی دولت می‌افزاید و در چارچوب توسعه پایدار و عدالت اجتماعی توجیهی ندارد. فساد ایجاد شده نیز به اخلاق و دین جامعه آسیب وارد می‌آورد و در این چارچوب قابل دفاع نیست.

اگر روش تخصیص اصلاح شود و قاعده‌مندی بیشتری بیابد، وضعیت بهتری در تسویه حساب‌های بودجه‌ای به وجود می‌آید که از یک سو به سرعت بخشیدن به فعالیت‌های بودجه‌ای می‌انجامد و از سوی دیگر از فساد اداری و عواقب بسیار ناگوار آن می‌کاهد. پیشنهاد مشخص برای این کار در چارچوب طرحی به شرح زیر می‌آید که به آن بودجه بندی حلقوی یا پله‌ای گفته می‌شود. اصول کار بودجه بندی پله‌ای این است که درآمدهای بودجه‌ای به چندین پله تقسیم می‌شود. پله نخست پایین‌ترین حدی است که دولت تصور می‌کند در طول سال به دست می‌آورد. پله‌های بعدی مبالغ اضافی را نشان می‌دهد. پله نهایی رقمی است که دولت به عنوان بودجه خود ثبت می‌کند. نمودار (۱) یک طرح فرضی را نشان می‌دهد.

با این اوصاف، بدترین حالت این است که دولت در جریان یک شوک جدی نفتی فقط ۳۲ هزار میلیارد ریال درآمد داشته باشد. در این صورت چگونه خرج می‌کند؟ از کل رقم بودجه جاری کدام اقلام اولویت می‌یابند؟ به نظر می‌رسد که پرداخت‌ها را نیز باید دسته بندی کرد. تعداد دسته‌های درآمدی و هزینه‌ای به لزوم برابر نیست و می‌تواند متفاوت باشد. به دلیل ساخت کنونی بودجه دسته بندی از قام ناممکن است و باید توسط مسئولان صورت پذیرد. فهرست برگزیده می‌تواند ترکیبی مشابه نمودار (۲) داشته باشد.

نمودار ۲- دسته بندی هزینه‌های بودجه‌ای

گروه	دامنه شمول
گروه یک	اقلامی که کتبه مفادیر آن از محل بنة یکم درآمدی پرداخت می‌شود.
گروه دو	اقلامی که ۷۰ درصد مفادیر آن از محل بنة یکم پرداخت می‌شود و ۳۰ درصد باقی مانده از محل بنة دوم قابل پرداخت است
گروه سه	اقلامی که ۵۰ درصد مفادیر آن از محل بنة دوم پرداخت می‌شود و ۵۰ درصد باقی مانده از محل بنة سوم قابل پرداخت است
گروه چهار	اقلامی که ۴۰ درصد آنها از محل بنة سوم و ۶۰ درصد آنها از محل بنة چهارم پرداخت می‌شود
گروه پنجم	اقلامی که دست که ۹۰ درصد آنها از محل بنة چهارم باید پرداخت شود باقی مانده منبع از محل بنة پنجم قابل پرداخت خواهد بود
گروه ششم	اقلامی که کتبه منبع آنها باید از محل بنة پنجم یا انتقال به سال‌های بعد پرداخت شود

حسن این طبقه بندی آن است که طرح‌ها بدون داشتن بودجه شروع نمی‌شود و وقتی که شروع شد تأخیری در پرداخت صورت نمی‌گیرد. با این اوصاف دست کم یک سوم موارد تأخیر در انجام کارها که به دلیل تأخیر در تأمین مالی صورت می‌پذیرد، رفع می‌شود. از طرف دیگر، این نوع اولویت‌گذاری سبب می‌شود که دیگر نیازی به چانه زنی وجود نداشته باشد. پیمانکاران طرف قرارداد دولت هم از همان ابتدا می‌دانند که دولت چه اولییتی برای قرارداد خود قائل است و چه احتمالی برای تأخیر در پرداخت وجود دارد.

اتفاقی که در چنین وضعیتی می‌افتد این است که دولت از همان ابتدای کار اولویت طرح با

اقدام اجرایی را مشخص می‌کند. پیمانکار یا مشاور طرف قرارداد هم می‌تواند برآورد کند که مبلغ دریافتی اش در چه حدود است. حال اگر پیمانکاری منابع مالی کافی داشته باشد که بتواند احتمال تعویق در پرداخت را بپذیرد، وارد معامله با دولت می‌شود. دولت از همان ابتدای کار مشخص می‌کند که اگر مبلغ متعلق به پیمانکار در طول سال مورد بحث وصول نشود در اولویت مرحله چندم در سال‌های بعد قرار خواهد گرفت. بنابراین نیاز به چانه زنی در مراحل بعدی هم وجود ندارد.

استفاده از بودجه بندی پله‌ای حتی در صورت بالارفتن دقت دولت در برآورد ارقام درآمدی می‌تواند به افزایش کارایی بینجامد. هر قدر دقت دولت در تشخیص درآمدهای سالانه بیشتر شود، سهم پله‌های اولیه در بودجه پله‌ای بزرگ‌تر می‌شود. بنابراین دولت می‌تواند با اطمینان بیشتر، درصد بزرگ‌تری از عملیات جاری و اجرایی خود را در طول سال انجام دهد. روی آوری به این روش حسن دیگری هم دارد. اگر قرار باشد دولت به تعهدات خود در ماده ۶۱ قانون برنامه سوم وفادار باقی بماند، باید چارچوبی وجود داشته باشد که دولت بدانند چه مبالغی را در چه زمان‌هایی کنار خواهد گذاشت. در حال حاضر هیچ مبنایی برای میزان پس انداز کردن دولت در حساب‌های ذخیره و زمان‌های مناسب برای آزاد کردن این ذخیره‌ها وجود ندارد. اقدام بی‌منا به یقین در بهترین حالت کم بازده و در بیشتر موارد بدون بازده است. بنابراین وقتی شور و حال اولیه فرو نشست، انگیزه ادامه ذخیره‌سازی منابع هم ناچیز می‌شود. در صورتی که بودجه‌های پله بندی شده به‌عنوان یک اقدام آغاز شود، دولت همه‌گونه انگیزه خواهد داشت که با مطالعه، هم پله‌ها را سنجیده‌تر برگزیند و هم ذخیره‌سازی و آزاد کردن منابع را با دقت انجام دهد.

مورد دیگر این است که باروش جدید سقف تنخواه بودجه‌ای هم با منطق رفتاری قابل دفاع، مشخص می‌شود. در حال حاضر این رقم هم دلبخواهی است و از قاعده خاصی پیروی نمی‌کند.

۱۰- پیشنهادی برای برنامه‌نگری در بودجه‌های سالانه دولت

یکی از موضوع‌هایی که دولت در زمان ارائه لایحه برنامه سوم بر آن تأکید داشت و در طول

جریان تصویرنامه در همه حال مدنظر دولت و مجلس قرار می‌گرفت. به وجود آوردن نظم در دستگاه‌های دولتی بوده است. برنامه دربرگیرنده مجموعه‌ای از رهنمودهاست که به قاعده عرف در وهله نخست باید از دولت به دستگاه‌های دولتی ارائه شده باشد. رهنمودها در نه فصل به شرح زیر بوده است:

فصل ۱: امور فرهنگی.

فصل ۲: علوم و فن‌آوری.

فصل ۳: امور اجتماعی.

فصل ۴: آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای و محیط زیست.

فصل ۵: سیاست خارجی.

فصل ۶: امور دفاعی و امنیتی.

فصل ۷: اصلاح ساختار بخش عمومی.

فصل ۸: نظام تأمین اجتماعی.

فصل ۹: امور اقتصادی.

به نظر می‌رسد که در طول دوره برنامه، هر ساله دولت باید به مواردی از این رهنمودها بپردازد. در بهترین حالت دولت باید برنامه خود را در زمینه انجام این رهنمودها ارائه می‌کرد. اگر فرض شود که برنامه سند تحقق بخشیدن به این رهنمودهاست. بودجه‌های سالانه باید بتواند به وضوح موارد پرداختن به این رهنمودها را نشان دهند به عبارت دیگر باید در هر بودجه سالانه مشخص شود که:

یک: چه مقدار از منابع مالی دولت به هر یک از این رهنمودها و کدام بند از آنها اختصاص می‌یابد؟

دو: کدام یک از بندهای هر یک از رهنمودها در بودجه‌های سالانه مطرح شده است؟

به این ترتیب تصویری سالانه از روال برآورده کردن رهنمودها ارائه می‌شود که جهت‌گیری برنامه‌ای را در بودجه‌های سالانه مشخص می‌کند.

موضوع دیگری هم وجود دارد و آن این که دولت در مواردی هدف‌های کمی وضع کرده است. در این مورد لازم است بودجه‌های سالانه به وضوح روندها را نشان دهد. به عنوان مثال در مورد اشتغال، عرضه نیروی کار در سال ۱۳۷۸ بیش از تقاضای ۱۵ میلیون نفری برای

اشتغال است. دولت می‌خواهد در طول سال‌های برنامه‌کاری کند که تقاضا برای اشتغال به ۱۸/۹ میلیون نفر برسد، یعنی در برنامه متجاوز از ۳/۸ میلیون شغل ایجاد می‌شود. در این چارچوب دولت باید بتواند اعلام کند که با اجرای کدام سیاست‌های بودجه‌ای، چه مقدار اشتغال ایجاد کرده است و این اشتغال چند درصد هدف برنامه است. در همین راستا بودجه باید گزارشی به همراه داشته باشد تا گام‌هایی را که در طول سال بودجه‌ای برای رسیدن به هدف‌های برنامه برداشته می‌شود به تفصیل تشریح نماید. در این گزارش دلایل روی‌آوری به سیاست‌های مختلف هم ارائه می‌شود.

با این اوصاف، گزارش «بودجه در چارچوب برنامه» گزارشی با سرفصل‌های زیر است:
یک: عملکرد سال مقدم بر سال بودجه‌ای

* مقدار منابع بودجه‌ای که برای برنامه‌های توسعه‌ای (براساس گزارش برنامه سوم) مصرف شده است.

* رهنمودهای برآورد شده و هزینه‌دسترسی به آنها.

* درجه‌نزدیک شدن به خواسته‌های کمی و هزینه‌ای دسترسی به آنها.

* موارد به هدف نرسیده و دلایل آن.

دو: برنامه برای سال بودجه‌ای مورد بحث

* مقدار منابع بودجه‌ای تخصیص داده شده

* رهنمودهایی که در طول سال باید برآورده شود.

* مقادیری از هدف‌های کمی که باید در طول سال برآورده شوند.

* سیاست‌های بودجه‌ای پیشنهادی و توجیه آنها.

در چنین مجموعه‌ای، بودجه می‌تواند برای حرکت‌های خود توجیه داشته باشد. این نوع برخورد سبب می‌شود که برنامه‌های توسعه‌ای کشور هم به نوبه خود معنا و مفهوم داشته باشد. بنابراین اگر دولت برنامه‌ای را تدوین می‌کند، از همان ابتدا می‌داند که برنامه به شکل عمل است یا سیاست‌گذاری و کدام یک از کارگزاران (دولت، بخش دولتی، مؤسسه‌های مختلف و واحدهای خصوصی) باید به آن بپردازند.