

۳۵۴۳



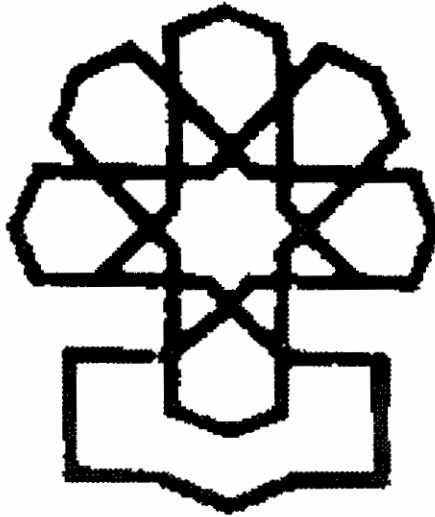
۵۸۹۹



# بررسی کارایی در لایحه بودجه ۱۳۸۰

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۰ - شماره (۱۶)

مرکز پژوهش‌های اقتصادی  
تهران و واحد  
۱۲۲۷۵  
تاریخ: ۳۰/۱/۸۰



کدموضوعی: ۱۶۰

شماره مسلسل: ۵۸۹۹

معاونت پژوهشی  
آذر ۱۳۷۹

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

بودجه سال ۱۳۸۰ نسبت به سال ۱۳۷۹ از رشدی اسمی حدوداً ۲۵ درصدی - که بیش از نرخ تورم پیش‌بینی شده - برخوردار است. طبق پیش‌بینی‌های به عمل آمده در قالب لایحه بودجه سال ۱۳۸۰، حدود ۳۵۰ هزار شغل جدید ایجاد خواهد گردید. این در حالی است که برای حفظ نرخ بیکاری در سطح کنونی (که طبق آمارهای رسمی بین ۱۳ تا ۱۶ درصد می‌باشد) نیازمند حدود حداقل ۷۰۰ هزار شغل جدید هستیم.

از نکات مهم دیگر این لایحه، عدم استقراض دولت از بانک مرکزی و نظام بانکی به منظور تأمین بودجه است که نشان از افزایش کم‌تر سطح عمومی قیمت‌ها و آثار تورمی کم‌تر دارد. این مسأله یعنی تورمی نبودن بودجه، با توجه به پرداخت بدهی‌های قبلی دولت به نظام بانکی (حدود ۳۹۰۰ میلیارد ریال) و نیز تأمین مالی بودجه از طریق استقراض از مردم به وسیله فروش اوراق مشارکت - که حدود ۷۶ درصد رشد از خود نشان می‌دهد - تأیید می‌گردد.

در این بودجه به‌طور متوسط حدود ۲۰ درصد رشد برای یارانه‌ها پیش‌بینی شده است که با توجه به نرخ تورم به‌ویژه در کالاهای اساسی و نیز عدم توجه به چگونگی تخصیص یارانه‌ها (که از میزان یارانه‌ها مهم‌تر است) انتظار نمی‌رود که تغییرات رفاهی محسوسی راباعث گردد.

توجه بیش‌تر به تحقیقات در این لایحه و در نظر گرفتن سهم ۰/۳۴ درصد از GNP برای تحقیقات یکی دیگر از نکات مهم این لایحه می‌باشد. طبق برنامه تا آخر سال پنجم برنامه سوم این نسبت باید به ۱/۵ درصد افزایش یابد. البته این نسبت در کشورهای توسعه یافته بیش از ۴ درصد می‌باشد.

از نکات مهم دیگر در این لایحه، چگونگی تخصیص اعتبارات عمرانی است که عمده رشد آن

در دستگاه‌های اجرایی خدماتی (مانند وزارت بازرگانی و دادگستری) اتفاق افتاده است. به طور کلی می‌توان گفت که این لایحه آثار حقیقی اندکی برجای خواهد گذاشت. آثار اقتصادی این لایحه از بُعد کلان، عبارت از نرخ پایین تورم، افزایش نرخ بیکاری، رکود بیش‌تر در فعالیت‌های اقتصادی و افزایش نرخ بهره در بازار غیررسمی پول خواهد بود. در ادامه تلاش می‌گردد که لایحه از دیدگاه خرد با بررسی مسأله کارایی مورد تحلیل قرار گیرد.

## ۲- کارایی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰

موضوع کارایی در لایحه بودجه را می‌توان از زوایای مختلف مورد ارزیابی قرار داد. در اصلی‌ترین زاویه، بحث کاهش تصدی‌های دولت و خصوصی سازی مطرح می‌گردد. در این لایحه (بند «س» تبصره ۲، بند «ج» تبصره ۳ و بند «ط» تبصره ۳) به مسأله خصوصی سازی توجه گردیده است. به طور کلی در قالب تبصره‌های یاد شده، علاوه بر اعطای اجازه ایجاد شهرک‌های صنعتی به بخش خصوصی، سقف اعتبار بانکی معادل ۳۳۶۰ میلیارد ریال پیش‌بینی گردیده که به بخش خصوصی - به ویژه برای عملیات تولیدی در مناطق محروم و به منظور اشتغال‌زایی - اختصاص می‌یابد.

نکته مهم در این رابطه که حجم خصوصی سازی در این لایحه رانشان می‌دهد، کاهش تعداد شرکت‌های دولتی از ۵۵۰ شرکت به ۵۰۵ شرکت می‌باشد. با توجه به شرکت‌های جدید دولتی بیش از ۵۷ شرکت به بخش خصوصی واگذار می‌گردد و بیش از ۱۲ شرکت به شرکت‌های جدید دولتی اضافه خواهد شد.

اما نکته قابل تأمل، افزایش سود پیش‌بینی شده شرکت‌های دولتی به میزان ۱۱۵۷ درصد می‌باشد. معلوم نیست که چه اتفاق خاصی قرار است بیفتد که به یکباره و به صورت جهشی شرکت‌های دولتی سودآور گردند. این درحالی است که بودجه شرکت‌های دولتی فقط حدود ۲۵ درصد رشد نشان می‌دهد. به هر حال این آمار و ارقام قابل تحلیل نیستند. همچنین ابعاد خصوصی سازی را می‌توان از رشد ۱۴۰ درصدی درآمد ناشی از واگذاری سهام شرکت‌ها

تشخیص داد.

زاویه دیگر بحث به موضوع توجه به نظم مالی بیش تر در این لایحه بین دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌گردد. به نظر می‌رسد که در این لایحه علاوه بر ایجاد نظم مالی، به کاهش ریخت و پاش‌های دستگاه‌های اجرایی نیز توجه ویژه مبذول گردیده است.

بند «و» تبصره ۸، بند «د» تبصره ۱۳، بند «و» تبصره ۱۳، بند «ز» تبصره ۱۳، بند «ح» تبصره ۲۹، بند «ط» تبصره ۲۹، بند «م» تبصره ۲۹ و بند «ن» تبصره ۲۹ به این موضوع پرداخته‌اند.

از جمله موارد کاهش در ریخت و پاش می‌توان به ممنوعیت خرید یا اجاره هواپیمای اختصاصی، تقویت روحیه قناعت در کارمندان دولت و ممنوعیت چاپ تقویم و سالنامه و... اشاره کرد.

از نقطه نظر نظم مالی نیز می‌توان به برگزاری مناقصه محدود برای قراردادهای بالای یک میلیون دلار و پرداخت ۲ درصد عوارض شهرداری توسط شرکت‌ها و مؤسسات مشمول حداکثر ظرف مدت یک ماه اشاره نمود.

ممنوعیت وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی که فعالیت بازرگانی جزء و وظایف آن‌ها نیست از انجام فعالیت تجاری یکی دیگر از موضوعات مهم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ می‌باشد.

اعمال نظارت بر خرید کالاها و اساسی و عقد قراردادهای موضوع تبصره ۲۹ توسط نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی از دیگر محورهای مربوط به اعمال انضباط و نظم مالی بیش تر در فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی می‌باشد.

موضوع دیگر که به بحث کارایی مربوط می‌گردد، تعدیل نیروی انسانی و افزایش بهره‌وری آن می‌باشد.

بند «الف» تبصره ۷، بند «الف» تبصره ۳۸ و بند «ج» تبصره ۳۸ به مسأله تجهیز مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای (اختصاص مبلغ ۷ میلیارد ریال) و تعدیل نیروی انسانی از طریق اجازه کاهش نیروی انسانی غیرمتخصص (دیپلم و پایین تر از دیپلم) در کلیه دستگاه‌های اجرایی و پیش‌بینی چگونگی تأمین مالی این تعدیل می‌پردازد.

در این لایحه به تعدیل نیروی انسانی ناشی از ادغام وزارتخانه‌های مختلف اشاره نشده است.

محور مهم دیگر در این رابطه بحث اشتغال‌زایی و توجه به مناطق محروم می‌باشد.

بند «ج» تبصره ۳، بند «ب» تبصره ۲۷ و بند «ب» تبصره ۳۷ از جمله موارد مرتبط با امر اشتغال‌زایی در این لایحه‌اند. اختصاص بیش از ۲۷۰۰ میلیارد ریال اعتبار بانکی و غیربانکی برای ایجاد اشتغال به‌ویژه در مناطق محروم و اختصاص ۲۶۰ میلیارد ریال به طرح‌های زیربنایی اشتغال‌زا در مناطق محروم، عمده‌توجه دولت به مسأله بیکاری در مناطق یاد شده می‌باشد.

در بند «الف» تبصره ۲۷، بند «الف» تبصره ۳۳ و بند «ه» تبصره ۲۷ به امور زیربنایی پرداخته شده است. اختصاص ۱۵۶۰ میلیارد ریال برای بهینه‌سازی مصرف انرژی و طرح‌های برقی کردن چاه‌های آب کشاورزی و نیز تأکید بر خصوصی‌سازی در بخش زیربنایی از جمله موارد مطرح در تبصره‌های یاد شده می‌باشد.

از ویژگی‌های این لایحه، توجه و پرداختن به توسعه مشارکت بانوان و جوانان و گسترش فعالیت‌های اجتماعی و فرهنگی ایشان، کشف و خنثی کردن توطئه‌ها و دخالت‌های دولت امریکا و نیز اختصاص حدود ۳۶ میلیارد ریال به رئیس‌جمهور برای طرح گفتگوی تمدن‌ها می‌باشد.

مهم‌ترین ویژگی این لایحه که با برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی انطباق دارد، عدم تمرکز بودجه و استانی کردن توزیع و تخصیص توسط شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌باشد.

### ۳- لایحه بودجه ۱۳۸۰ و برنامه پنج‌ساله سوم

در این قسمت تطابق لایحه بودجه و قانون برنامه پنج‌ساله سوم مورد بررسی قرار می‌گیرد. به طور کلی علی‌رغم این که در این لایحه به برنامه اشاراتی شده نمی‌توان ادعا نمود که این بودجه کاملاً به صورت برنامه‌ای تنظیم گردیده و ما دارای بودجه برنامه‌ای هستیم.

اما حرکت‌ها و گام‌های مثبتی در این راستا برداشته شده است. برای مثال همان‌گونه که در قسمت قبلی دیدیم، خصوصی‌سازی و کاهش تعداد شرکت‌های دولتی از ۵۵۰ به ۵۰۵ شرکت در راستای برنامه پنج‌ساله (فصل سوم برنامه) می‌باشد. یا در فصل هشتم برنامه سوم تحت عنوان نظام درآمد - هزینه استان، مسأله عدم تمرکز تخصیص اعتبارات مورد نظر بوده

که این امر مطابق با لایحه بودجه و تبصره ۲۵ و ۲۶ آن است.

از جمله موارد دیگر لایحه که همسو با برنامه می‌باشد می‌توان به بند «و» ماده ۱۱۳ قانون برنامه (فصل چهاردهم) و تبصره ۴۸ لایحه اشاره نمود که به منظور حمایت از صادرات خدمات فنی و مهندسی سرمایه لازم از طریق دولت تأمین و اجرا از طریق بانک توسعه صادرات صورت می‌گیرد.

مورد دیگر قسمت ۳، بند «ج» از ماده ۸۵ قانون برنامه است که کاملاً منطبق با لایحه بودجه می‌باشد و به انجام مناقصه محدود یا بین‌المللی برای قراردادهای خارجی بیش از یک میلیون دلار مربوط می‌شود.

موارد دیگری را می‌توان در لایحه برشمرد که کاملاً منطبق با برنامه پنج ساله سوم هستند که از آن جمله، گسترش مشارکت بانوان و جوانان (فصل ۲۱ قانون برنامه سوم) می‌باشد. به طور خلاصه برخی دیگر از تبصره‌های مهم مرتبط با برنامه پنج ساله سوم عبارتند از بند «ب» تبصره ۲۷، بند «ل» تبصره ۲۹، بند «ث» تبصره ۲۹، بند «د» تبصره ۳۳، بند «الف» تبصره ۳۷ و بند «الف» تبصره ۴۷.

همان گونه که گفته شد علی‌رغم حرکت مثبتی که به منظور انطباق برنامه و لایحه بودجه صورت گرفته نمی‌توان ادعا نمود که دارای بودجه برنامه‌ای شده‌ایم، زیرا در این لایحه، بودجه جاری به نرخ رشدی که همواره از آن برخوردار بوده (یعنی حدود ۲۰ درصد) دچار است که این امر با توجه به تورم قیمت‌ها، دلالت بر حفظ روند موجود و غیر برنامه‌ای بودن لایحه بودجه دارد. اما به هر حال همین حرکت نیز نسبت به سال‌های گذشته گامی به پیش تلقی می‌گردد. چند نکته قابل ذکر دیگر در رابطه با این لایحه وجود دارد:

۱- مباحثی مهمی از قبیل کاهش انحصارات، آزادسازی تجارت، اصلاح تعرفه‌ها و ساختارهای حمایتی از جمله موارد مهمی است که در لایحه بودجه، علی‌رغم تأکید برنامه، نادیده گرفته شده‌اند.

۲- افزایش اعتبارات عمرانی استانی (با نرخ رشد ۷۲ درصد) که نشان از انجام گسترده‌تر پروژه‌های عمرانی در استان‌های کشور دارد. از دیگر نکات مهم این لایحه می‌باشد.

۳- در امور زیربنایی توجه خاصی به مسأله الکترونیک‌اسیون گردیده است. در کنار این مسأله،

پروژه‌های زیربنایی در زمینه صنعت حمل و نقل نیز توجه ویژه شده است.

۴- همان گونه که قبلاً ذکر گردید در این لایحه یکی از منابع تأمین مالی بودجه، استقراض از عموم مردم از طریق انتشار اوراق مشارکت (بارشده معادل ۷۶ درصد) می‌باشد. این درحالی است که استقراض دولت از نظام بانکی ۱۱ درصد کاهش نشان می‌دهد. این امر آثار ضد تورمی مثبت دارد.

۵- حمایت از صادرات خدمات فنی و مهندسی بسیار ناچیز است (تخصیص حدود ۱۵ میلیارد ریال). مهم‌ترین که ابزار اجرایی این حمایت یعنی بانک توسعه صادرات نیز به طور غلط انتخاب گردیده است، چراکه اصولاً بانک توسعه صادرات بنا به ماهیت تجاری و ریسک‌گریزش ابزار مناسبی برای اعمال حمایت‌های صادراتی نیست و تخصص و دانش این کار را به‌ویژه در زمینه تجزیه و تحلیل ریسک ندارد.

#### ۴- پیشنهادها

۱- پیشنهاد می‌گردد به دلیل نامشخص بودن و کلی بودن قسمت «۳» بند «ب» از تبصره ۲۹ این قسمت به صورت زیر تغییر یابد:

تبصره ۲۹- ب ۳- تا مبلغ ۱.۸۰۰ میلیارد ریال برای پشتیبانی مالی از طرح‌های تضمین اعتبار در زمینه‌های پرخطر و پرداخت جایزه صادراتی به صادرکنندگان کوچک و متوسط بخش‌های تعاونی و خصوصی از طریق:

- صندوق‌های ضمانت صادرات دولتی و غیردولتی به مبلغ ۹۰۰ میلیارد ریال به منظور ارائه طرح‌های تضمین اعتبار صادرکنندگان در زمینه‌های پرخطر از قبیل پوشش نوسانات نرخ ارز و طرح تأمین مالی اعتبار خریدار.

- مرکز توسعه صادرات به مبلغ ۹۰۰ میلیارد ریال به منظور پرداخت جوایز به صادرکنندگان بخش‌های تعاونی و خصوصی کوچک و متوسط.

۲- از آن جا که انعقاد قرارداد اعطای اعتبار صادراتی به کشورهای هدف به دلیل ماهیت پرخطر آن؛ با ماهیت خطرگریز بانک توسعه صادرات منافات دارد و بانک توسعه صادرات

تجربه و تخصص لازم را به منظور ارزیابی خطرهای تجاری و سیاسی در این نوع قراردادها ندارد، پیشنهاد می‌گردد به منظور انتخاب بازوی مناسب اجرایی برای دولت در انجام پروژه‌های تأمین اعتبار صادرات، بند «الف» تبصره ۴۷ به صورت زیر تغییر یابد:

«الف- به دولت اجازه داده می‌شود:

۱- نسبت به انعقاد قرارداد اعطای اعتبار صادرات با کشورهای بازار هدف صادرات خدمات فنی و مهندسی کشور اقدام و بهای خدمات صادراتی را تا سقف پانزده میلیارد (۱۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۰۲۳ که در قسمت چهارم این قانون منظور شده است با نرخ تسعیر صادرات مورد عمل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در وجه صادرکنندگان از طریق صندوق ضمانت صادرات ایران پرداخت نماید. مبلغ فوق به عنوان سرمایه دولت در صندوق ضمانت صادرات تلقی خواهد شد.»

۱۳۲۷۵

۵۸۹۹ - ۱٪

بررسی کارایی درایم بودجه ۱۳۸۰

دفتر بررسی‌های اقتصادی