

۶۳۴۸

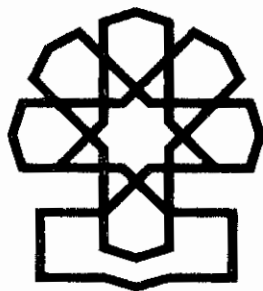


سازمان اسناد و کتابخانه ملی
جمهوری اسلامی ایران

سند نهایی

مرکز پژوهش‌ها

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۱ شماره ۲۲



معاونت پژوهشی

دفترخانه مطالعات لایحه بودجه ۱۳۸۱

۲۴

شماره مسلسل

۶۳۴۸

دی ماه ۱۳۸۰

فهرست مطالب

۳	.....	مقدمه
۳	.....	ارز و سیاست‌های ارزی
۴	.....	نفت
۵	.....	اصلاح ساختار
۶	.....	کثرت مقررات و ناکارآمدی تصمیم‌ها
۶	.....	اعتبارات بودجه‌ای و سیاست‌های پولی
۷	.....	ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی
۸	.....	تراز بودجه (مغایرت‌ها)
۹	.....	جمع‌بندی

مقدمه

پس از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور توسط ریاست محترم جمهوری در تاریخ دوم دی ماه سال جاری، این مرکز به حکم مأموریت سازمانی خود و تبعیت از عملکرد سال‌های گذشته، با بهره‌گیری از نیروهای کارشناسی و متخصص، لایحه مذکور را از جهات و زوایای مختلف مورد بررسی قرار داد. به رغم فرصت بسیار کوتاه، نتایج تحلیل‌ها و بررسی‌های انجام شده در قالب ۲۳ گزارش کلان و موردی در محدوده‌های تخصصی آماده و تقدیم نمایندگان محترم مجلس شد.

هر چند مشروح نظرات و تحلیل‌های مذکور به همراه دلائل و سوابق هر کدام در دسترس نمایندگان محترم قرار گرفته است، با این حال محورهای اصلی و اهم یافته‌های این گزارش‌ها به شرح زیر چکیده و تقدیم می‌شود.

ارزو سیاست‌های ارزی

۱. بانک مرکزی و یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تاکنون در موارد زیر گزارشی به مجلس شورای اسلامی ارائه نداده‌اند:
 - توانایی سیاست ارزی و نرخ ارز یکسان شده برگزیده در برآوردن شروط قید شده در بند «ث» از تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۰؛
 - تراز دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی، بدهی‌های ارزی کشور و تعهدات ارزی شامل: قراردادهای فاینانس، بیع متقابل یا هر نوع قرارداد جدید تعهدآور ارزی؛

- عملکرد ماهانه ارزی شامل: زمینه‌های پرداخت ارزی، میزان مداخله بانک مرکزی در بازار ارز و نحوه مداخله به منظور نشان دادن توانایی ارزی در تأمین نیازهای ارزی.

۲. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ به مبانی‌گزینشی نرخ پایه برابری و ضوابطی که بتواند ضامن برقراری ثبات در این نرخ باشد اشاره‌ای نشده است. به بیان دیگر هنوز سیاست ارزی کشور در مورد ارزش‌گذاری ریال مشخص نیست.

۳. با وجود ارائه جدول منابع و مصارف ارزی (جدول شماره ۱۵ لایحه)، به دلیل مشخص نبودن سهم دولت در منابع و مصارف ارزی، هنوز محاسبه وضعیت ارزی دولت دشوار به نظر می‌رسد.

۴. به رغم اظهار نظر اخیر یکی از مقامات وزارت نفت مبنی بر پیش‌بینی رقم ۱۹ تا ۱۹/۵ دلار برای هر بشکه نفت در سال ۱۳۸۱، محاسبه غیرمستقیم قیمت نفتی که در لایحه منظور شده است حدوداً بشکه‌ای ۱۷/۵ دلار است. این ارقام با میانگین قیمت پیش‌بینی شده کشورهای صادرکننده نفت که ۱۵ دلار برای هر بشکه است مغایرت دارند.

نفت

۱. اطلاعات توجیهی مناسب در مورد روش‌های بیع متقابل و فاینانس خودگردان برای تخمین میزان تولید و صادرات به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است.

۲. با توجه به حجم عظیم اعتبارات پیش‌بینی شده برای اعطای کمک‌های بلاعوض یا یارانه سود تسهیلات به طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی، گزارش

عملکرد سال‌های گذشته می‌تواند در راستای سیاست انضباط مالی و شفاف سازی بودجه‌ای مفید باشد.

اصلاح ساختار

۱. ارقام بودجه‌ای به طور کامل بر اساس طبقه‌بندی جدید ارائه نشده‌اند. بنابراین، مجموعه کامل جریان‌ها و موجودی‌های دولت و همچنین مجموعه حساب‌های پیش‌بینی شده (تراز ابتدای دوره و پایان دوره) در طبقه‌بندی جدید تهیه نشده است.

۲. عملکرد شش ماهه نخست سال ۱۳۸۰ بر اساس طبقه‌بندی جدید ارقام بودجه‌ای به منظور مقایسه با طبقه‌بندی فعلی ارائه نشده است. انجام این کار درک آمار و ارقام را تسهیل می‌کند.

۳. برنامه سالانه دولت که می‌تواند موجب تطابق و هماهنگی بودجه با برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شود ارائه نشده است.

۴. هیچ‌گونه اطلاع یا گزارشی از قابلیت‌های اجرایی و نظارتی یا آمادگی دستگاه‌های اجرایی برای اجرای بودجه ۸۱ بر اساس طبقه‌بندی جدید ارائه نشده است.

۵. در راستای تحقق اهداف برنامه سوم توسعه برای بسترسازی رشد بخش خصوصی جهت‌گیری مناسب صورت نگرفته است (به استثنای بند ل و ف تبصره ۳ که کافی نیست).

کثرت مقررات و ناکارآمدی تصمیم‌ها

به رغم توصیه‌های مکرر مجلس شورای اسلامی و تلاش دولت به تقلیل احکام تبصره‌ای و انحصار موضوع به موارد ضرور و مرتبط با بودجه ایرادهای زیر قابل ذکراند:

۱. لایحه بودجه ۱۳۸۱ متضمن تعداد ۲۷۲ حکم قانونی است.
۲. علاوه بر احکام تبصره‌های موضوع بند بالا، ۱۹ آیین‌نامه نیز باید تهیه و تصویب شوند که هر کدام در بردارنده احکام متعدداند.
۳. احکام فوق علاوه بر ۷۳ حکمی است که بطور مستقل و پیش از تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ تحت عنوان لایحه «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» برای بررسی و تصویب دائم از طرف دولت پیشنهاد شده است.
۴. بند «د» تبصره ۲۱ دارای موانع محاسباتی و در واقع، متمم بودجه‌ای بدون جواز قانونی است.

اعتبارات بودجه‌ای و سیاست‌های پولی

۱. بیش از ۳۰ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه متمرکز شده است. این امر نشانگر عدم توزیع اعتبارات عمرانی در قالب طرح‌های عمرانی مشخص است و روش چانه زنی و عدم تخصیص بهینه منابع را در پی خواهد داشت.
۲. مانده تسهیلات تکلیفی سهم بخش خصوصی و تعاونی به اشتغال‌زایی

اختصاص یافته است، در حالی که نحوه مصرف سهم بخش دولتی از این گونه تسهیلات مشخص نیست.

۳. شرکت‌های دولتی بدون پرداخت اقساط تسهیلات قبلی سر رسید شده خود مجاز به گرفتن تسهیلات جدیداند.

۴. تأکید موضوع بند «د» ماده ۱۱۱ قانون برنامه سوم، در مورد افزایش منابع بانک صنعت و معدن از طریق کمک دولت، در لایحه بودجه مورد توجه قرار نکرده است.

۵. مفاد احکامی نظیر اجزاء بند «د» و بند «ه» تبصره (۱) و بند (ل) تبصره ۲۱ می‌تواند منشا تضعیف حقوق قانونگذاران در بودجه و اغتشاش در مسئولیت‌های محاسباتی دستگاه‌های اجرایی شود.

ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی

از میان ۴۹۶ شرکت دولتی مندرج در لایحه بودجه، تعداد ۳۱۷ شرکت به دلیل فقدان موانع قانونی قابل واگذاری به نظر می‌رسد، اما:

۱. از ۷۵ شرکت مادر تخصصی تعداد ۵۳ شرکت در جلسه مورخ ۱۳۸۰/۵/۷ به تصویب دولت رسیده که از آن میان ۳ اساسنامه در هیئت وزیران تصویب شده و سر نوشت بقیه هنوز معلوم نیست.

۲. هیچ‌گونه گزارش توجیهی، سابقه عملکرد یا قرائنی که مؤید تحقق پیش‌بینی بودجه دولت در این محور و واگذاری شرکت‌های مزبور در سال ۱۳۸۱ باشد وجود ندارد.

۳. باتوجه به موارد قید شده در بند ۲ احتمال تحقق ۱۱۰۰۰ میلیارد ریال درآمد بابت فروش شرکت‌های دولتی در بودجه سال ۱۳۸۱ با روند فعلی بعید به نظر می‌رسد. تأثیر این عدم تحقق در درآمدهای دولت باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد.

تراز بودجه (مغایرت‌ها)

۱. اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در جدول شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، ۵۴.۱۸۵ میلیارد ریال است، در حالی که رقم مذکور در صفحه ۳۰۶ لایحه ۶۶.۴۴۵ میلیارد ریال درج شده است.
۲. اعتبار هزینه در صفحه ۳۰۵ لایحه ۱۵۷.۲۸۲ میلیارد ولی در خلاصه بودجه کل کشور ۱۵۰.۲۵۷ میلیارد ریال است.
۳. استفاده از منابع ملی در استان‌ها (جدول شماره ۸ لایحه) با خلاصه بودجه استانی، ۲.۵۴۸ میلیارد ریال مغایرت دارد.
۴. در قسمت هزینه‌ها، جمع کل امور (۱۰۴.۶۹۴ میلیارد ریال) با جمع مندرج در صفحه ۶۱ لایحه (۱۰۴.۷۶۰ میلیارد ریال)، ۶۶ میلیارد ریال مغایرت دارد.
۵. با آنکه در قانون برنامه سوم توسعه مقرر شده است اعتبارات استان‌ها بر حسب فصول در قوانین بودجه سنواتی درج شود، لیکن جدولی که اعتبارات استان‌ها را بر حسب امور - فصول نمایش دهد در لایحه قید نشده است. از این رو جدولی که کلان منابع مالی کشور را بر حسب امور - فصول همانند دستگاه‌های اجرایی ملی نشان دهد، در دسترس نیست.

۶. مجموع خالص دارایی‌های مالی (۲۴,۶۴۴ میلیارد ریال) و خالص دارایی‌های سرمایه‌ای (۴۶,۲۶۸ میلیارد ریال)، خالص تراز عملیاتی (۷۰,۹۱۲ میلیارد ریال) را تشکیل می‌دهد، در صورتی که در لایحه بودجه این حاصل جمع، ۸۸,۸۹۴ میلیارد ریال درج شده و تفاوت این دو رقم ۱۷,۹۸۲ میلیارد ریال است.

۷. رقم سایر هزینه‌ها در خلاصه بودجه، ۱,۱۵۸ میلیارد ریال و طبق اجزای هزینه در صفحه ۳۰۵ لایحه ۸,۱۸۳ میلیارد ریال است.

۸. تصویر کسری بودجه در سال ۱۳۸۱ در مقایسه با سال‌های پیش مخدوش است و به درستی نمی‌توان گفت که در سال ۱۳۸۱ کسری بودجه چقدر خواهد بود.

۹. علاوه بر بند فوق تراز بودجه‌ای از جهات زیر آسیب‌پذیر است:

- پیش‌بینی درآمد مالیاتی فارغ از اصلاحیه قانون مالیات‌ها است و عملکرد آن

مشخص نیست؛

- تحقق پیش‌بینی درآمد ۱۱/۰۰۰ میلیارد ریال (از بابت فروش شرکت‌های

دولتی)، بعید به نظر می‌رسد؛

- درآمدهای نفتی با توجه به قیمت‌های جهانی و سهمیه اوپک آسیب‌پذیر

است.

جمع‌بندی

طرح مسائل و مشکلات یاد شده در گزارش‌های مرکز به هیچ روی به منزله نادیده گرفتن حجم عظیم و کثرت موارد نارسائی‌ها و مسائل پیش روی مدیریت

بخش عمومی یا تلاش‌های گسترده‌ای نیست که برای حل و فصل آنها به عمل آمده است. این حرکت صرفاً به منظور همراهی و معاضدت با تلاش‌های مزبور و تأکید بیشتر بر اهمیت مسائل و کاستن از تأثیرات نامطلوب آنها بر فرایند بودجه کل کشور است. کارشناسان مرکز پژوهش‌ها در بررسی‌های خود ضرورت همسوئی و هماهنگی با تنظیم‌کنندگان بودجه را مد نظر داشته و در جای جای گزارش‌ها تلاش کرده‌اند با ارائه پیشنهادها و راه‌حل‌های موردی مشاوره برای تصمیم‌گیران باشند و به ارتقای کیفیت و محتوای سیاست‌های اتخاذ شده یاری رسانند.

علاوه بر تنگناهای مربوط به شرایط خاص اقتصادی و اجتماعی کشور، بسیاری از مسائل و مشکلات کنونی ناشی از روبه‌های نامناسب و نارسایی‌های ساختاری در بودجه‌ریزی مرسوم کشور است. ترمیم و رفع این نقائص که همواره مد نظر دولت و مورد تأکید نمایندگان محترم بوده، و حتی به صدور حکم قانونی در بودجه سال ۱۳۸۰ (تبصره ۴۸) منجر شده است سبب شد که در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ با ایجاد تغییراتی در نحوه طبقه‌بندی اعتبارات، برنامه اصلاح بودجه‌ریزی کشور آغاز شود و براساس اطلاعات موجود قرار است این حرکت اصلاحی در سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ ادامه یابد و در واقع، برنامه اصلاح ساختار (به خصوص در قسمت طراحی‌ها، انتخاب الگو و سازماندهی مقاطع اطلاعاتی اصلی و اساسی) از آغاز برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به ثمر برسد. ازسوی دیگر، پیچیدگی‌های موجود و نبود انعطاف لازم در نظام‌های مالی و مدیریتی کنونی کشور برای انطباق با قالب‌های جدید بودجه‌ای و نیز تجربه‌های ناموفق و حرکت‌های بطئی و توأم با احتیاط کشورهای دیگر در اجرای این گونه برنامه‌های اصلاحی، مانع از اطمینان به توفیق قطعی برنامه مورد نظر است و این

احتمال را تقویت می‌کند که حرکت از وضع موجود به سمت الگوی مطلوب (به فرض وجود چنین الگویی) باموانع اداری و مالی بسیار برخورد کند و با انحراف از مسیر مناسب سبب پیامدهای سوء و غیر قابل جبران شود. با توجه به نمونه‌های مشابهی از این گونه ضایعات در برخی اقدام‌های گذشته، این مرکز توصیه می‌کند که به منظور دستیابی به اهداف زیر در کنار ادامه تلاش برای پیشبرد برنامه‌های اصلاح ساختار، مادام که به طور کامل در لوایح سالانه بازتاب نیافته است، صورت‌های بودجه‌ای به‌طور هم‌زمان در قالب‌های دوگانه (شکل کنونی و شکل اصلاحی) تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود:

- حفاظت از ضوابط و نظام‌های موجود و جلوگیری از بروز اغتشاش در رویه‌های مالی و اجرایی کشور؛

- از دست رفتن سوابق یا گسیختگی اطلاعات مربوط به حساب و عملکرد بخش عمومی؛

- اطمینان خاطر از روند امور جاری، حفظ حساب‌ها و تداوم اطلاعات تجمعی در نظام مالی کشور.

تدارک زمینه قانونی این حرکت بسیار مهم از طریق صدور حکمی در تبصره‌های بودجه سال ۱۳۸۱ به سهولت مقدور خواهد بود. چنین اقدامی نمایندگان محترم مجلس و کارشناسان مالی کشور را قادر می‌سازد تا نسبت به چگونگی تهیه و اتخاذ تصمیم در مسائل اساسی لایحه بودجه پیشنهادی اطلاعات لازم را به دست آورند. خاطر نشان می‌شود که فقدان این گونه پیش‌بینی‌های احتیاطی و تأثیر عواقب ناشناخته این تغییرات، که معمولاً پس از گذشت زمان و از دست رفتن فرصت تجدید نظر آشکار می‌شود، غیر قابل جبران خواهد بود.

فهرست گزارش‌های منتشر شده در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۱ کل کشور

ردیف	عنوان گزارش	شماره مسلسل
۱	بررسی کلی ساخت بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۱۰
۲	نظام درآمد - هزینه استانی در لایحه بودجه ۱۳۸۱	۶۳۱۵
۳	پیشنادهایی در مورد تبصره‌های ارجاع شده به کمیسیون‌های اقتصادی و اجتماعی (ویرایش اول) و (ویرایش دوم)	۶۳۱۶
۴	چکیده‌ای از اطلاعات لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۱۱
۵	چشم انداز قیمت نفت خام، تولید و درآمد حاصل از صادرات نفت خام در سال ۱۳۸۱	۶۳۲۰
۶	پیشنادهایی در مورد تبصره‌های ارجاع شده به کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی (ویرایش اول)	۶۳۲۲
۷	بخش مسکن و شهرسازی در برنامه سوم توسعه لایحه بودجه ۱۳۸۱	۶۳۲۵
۸	تصویری از ساماندهی و واگذاری شرکت‌های دولتی	۶۳۱۲
۹	همسنگی برخی از سیاست‌های لایحه بودجه ۱۳۸۱ با برنامه سوم توسعه	۶۳۲۶
۱۰	پیشنادهایی در مورد تبصره‌های ارجاع شده به کمیسیون آموزش و تحقیقات	۶۳۲۷
۱۱	مرور بر تبصره‌های بخش بهداشت و درمان در لایحه بودجه ۱۳۸۱	۶۳۲۸
۱۲	مالیات‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۲۹
۱۳	بخش حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ و همسنگی آن با برنامه سوم توسعه	۶۳۳۰
۱۴	تصویری از اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای ملی و استانی	۶۳۳۳
۱۵	ارز در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۳۴

فهرست گزارش‌های منتشر شده در مورد لایحه بودجه ۱۳۸۱ کل کشور

ردیف	عنوان گزارش	شماره مسلسل
۱۶	اشتغال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	۶۳۳۶
۱۷	بررسی تبصره‌های بخش مخبرات و صنایع و معادن در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱	۶۳۳۷
۱۸	نسببات تکلیفی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ و همسنجی آن با قانون برنامه سوم توسعه	۶۳۳۸
۱۹	بررسی تبصره‌های ارجاعی به کمیسیون انرژی و همسنجی آن با قانون برنامه سوم توسعه	۶۳۳۹
۲۰	بخش آموزش و تحقیقات در لایحه بودجه ۱۳۸۱ و همسنجی آن با برنامه سوم توسعه	۶۳۴۰
۲۱	فصل بهداشت و درمان در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ و همسنجی آن با برنامه سوم توسعه	۶۳۴۱
۲۲	بخش صنعت و معدن در لایحه بودجه ۱۳۸۱ و همسنجی آن با برنامه سوم توسعه	۶۳۴۴
۲۳	پیشنادهایی درباره تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور (ویژه کمیسیون تلفیق)	۶۳۴۵