

()

:

:

:

الف) منابع	۱
۱. تصویر کلی منابع	۱
۲. تحلیل منابع	۴
ب) مصارف	۱۰
۱. تصویر کلی مصارف	۱۰
۲. تحلیل مصارف	۱۴
ج) آثار اقتصاد کلان	۳۰

(ارقام به: میلیارد ریال)

)		**	*	
	** (
منابع	۵۱۳٫۰۸۳	%۲۳	۴۱۰٫۷۱۵	۳۳۴٫۰۷۴	
درآمدها	۲۰۲٫۱۶۹	%۹	۱۵۹٫۷۴۳	۱۴۶٫۹۸۹	
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۹۷٫۳۱۳	%۲	۱۳۷٫۳۷۱	۱۳۴٫۷۶۵	
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۱۳٫۶۰۱	%۱۱۷	۱۱۳٫۶۰۱	۵۲٫۳۲۱	

				*	
منابع	۵۹۰٫۲۸۲	%۵۴	۳۸۴٫۰۰۸		
درآمدها	۲۳۹٫۴۹۳	%۲۹	۱۸۵٫۹۷۱		
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶۷٫۸۶۵	%۱۳	۱۴۸٫۰۵۵		
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۸۲٫۹۲۴	%۲۶۳	۵۰٫۳۸۲		

* شامل رقم شفاف‌سازی حامل‌های انرژی نمی‌شود.

** از پیش‌بینی منابع عمومی دولت در قانون برنامه چهارم توسعه ردیف شفاف‌سازی قیمت حامل‌های

انرژی حذف شده است.

()

()

طبق ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۵، منابع عمومی دولت مبلغ ۵۹۰٫۲۸۲ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۴۴ درصد افزایش یافته است. منابع عمومی دولت شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی می‌باشد که در لایحه بودجه ۱۳۸۵ به ترتیب مبلغ ۲۳۹٫۴۹۳، ۱۶۷٫۸۶۵ و ۱۸۲٫۹۲۴ میلیارد ریال می‌باشند و در مقایسه با ارقام مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به ترتیب معادل ۵۰، ۲۲ و ۶۱ درصد افزایش یافته‌اند (جدول ۱).

. - ()
منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۵ نسبت به ارقام اصلاح شده منابع عمومی دولت در سال ۱۳۸۴ معادل ۱۵ درصد افزایش یافته است. در بین اقلام تشکیل‌دهنده منابع عمومی دولت درآمدها و واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ در مقایسه با ارقام مشابه در بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) به ترتیب معادل ۱۸ و ۶۱ درصد افزایش یافته‌اند اما واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) معادل ۱۵ درصد کاهش نشان می‌دهد (جدول ۱).

. -
منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ (۲۸۲٫۵۹۰ میلیارد ریال) در مقایسه با پیش‌بینی قانون برنامه چهارم توسعه (۲۸۴٫۴۰۸ میلیارد ریال) معادل ۵۴ درصد رشد دارد.
پیش‌بینی برنامه چهارم در سال ۱۳۸۵ برای اجزای اصلی منابع عمومی دولت یعنی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی به ترتیب مبلغ ۱۸۵٫۹۷۱، ۱۴۸٫۰۵۵ و ۵۰٫۳۸۲ میلیارد ریال بوده است. بدین ترتیب ارقام این سه جزء در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ به ترتیب ۲۹، ۱۳ و ۲۶۳ درصد نسبت به پیش‌بینی برنامه افزایش نشان می‌دهند (جدول ۱).

. -
طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۴ منابع عمومی دولت مبلغ ۷۱۵٫۴۱۰ میلیارد ریال بوده است که نسبت به رقم پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم (۳۳۴٫۰۷۴ میلیارد ریال) رشدی معادل ۲۳ درصد را نشان می‌دهد. اجزای اصلی تشکیل‌دهنده منابع عمومی

دولت یعنی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به ترتیب مبلغ ۱۵۹٫۷۴۳، ۱۳۷٫۳۷۱ و ۱۱۳٫۶۰۱ میلیارد ریال بوده‌اند، در حالی که پیش‌بینی برنامه چهارم برای همین اقلام به ترتیب ۱۴۶٫۹۸۹، ۱۳۴٫۷۶۵ و ۵۲٫۳۲۱ میلیارد ریال بوده است. بدین ترتیب درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه ۱۳۸۴ نسبت به پیش‌بینی برنامه چهارم به ترتیب ۹، ۲ و ۱۱۷ درصد رشد نشان می‌دهد (جدول ۱).

. - ()
رقم اصلاح شده منابع عمومی دولت در قانون بودجه ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) مبلغ ۵۱۳٫۰۸۲ میلیارد ریال است که نسبت به پیش‌بینی رقم مشابه در برنامه چهارم توسعه رشدی معادل ۵۴ درصد را نشان می‌دهد. اقلام اصلی تشکیل‌دهنده منابع عمومی دولت یعنی درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) به ترتیب مبلغ ۲۰۲٫۱۶۹، ۱۹۷٫۳۱۳ و ۱۱۳٫۶۰۱ میلیارد ریال است که نسبت به پیش‌بینی ارقام مشابه در برنامه چهارم توسعه به ترتیب معادل ۲۸، ۴۶ و ۱۱۷ درصد افزایش داشته‌اند (جدول ۱).

منطق ارائه اقلام بودجه، بر مبنای دستورالعمل حساب‌های مالی دولت این است که منابع و مصارفی که دولت در مسیر فعالیت خود کسب می‌کند و تخصیص می‌دهد، از جایگاه حقوقی دولت در جامعه مشخص و متمایز می‌شود. دولت در کلی‌ترین شکل از سه جایگاه در عملیات اقتصادی مداخله می‌کند:
• از جایگاه مقام حافظ منافع تمام نسل‌های حاضر و آینده به نمایندگی از جانب

حکومت؛

- از جایگاه مقام برگزیده شده از جانب اکثریت جامعه‌ای که به آن‌ها رأی داده است و برنامه‌های آن را تأیید کرده است، در موضع دولت منتخب اکثریت.
- از جایگاه یک کارفرمای بزرگ، در موضع بنگاه‌دار و در چارچوب عملیات شرکت‌ها و مؤسسات دولتی.

در ارزیابی عملکرد دولت یکی از نکاتی که مدنظر قرار می‌گیرد این است که دولت بتواند این سه جایگاه را به‌طور متمایز و مشخص حفظ کند و برای توفیق در یک جایگاه، منافع گروه‌های دیگر را ضایع نکند.

منابع بودجه‌ای کل کشور در لایحه بودجه ۱۳۸۵ مبلغ ۱۹۵۶۵۷۲ میلیارد ریال است که نسبت به رقم قانون بودجه سال ۱۳۸۴ افزایش ۲۳/۱ درصدی را نشان می‌دهد. متوسط رشد سالانه ارقام منابع بودجه‌ای طی دوره ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۵ معادل ۳۲/۶ درصد و متوسط رشد سالانه این ارقام برای دوره ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۵ معادل ۳۴ درصد بوده است. به عبارت دیگر، افزایش منابع بودجه‌ای سیر نزولی داشته است. نکته قابل توجه این است که رشد منابع بودجه‌ای در هر سه مورد مقایسه از رشد تورم متوسط دوره بسیار فراتر بوده است. این روند نشان می‌دهد که طی سال‌های اخیر بودجه دولت به قیمت‌های واقعی بزرگ شده است. برای روشن شدن موضوع باید توجه داشت که رشد تورم در سال‌های ۱۳۸۲ تا ماه‌های پایانی سال ۱۳۸۴ از مرز ۱۶ درصد فراتر نرفته است حال آن که رشد سالانه بودجه کل کشور در این دوره بین ۲۳ تا ۳۴ درصد بوده است.

مقایسه ارقام بودجه‌ای برای دوره‌ای طولانی‌تر با مشکلات مفهومی مواجه می‌شود که در نهایت رشدهای ارقام بودجه‌ای را تفسیرناپذیر می‌سازد. در اثر استفاده از سیاست اعلام شده شفاف‌سازی بودجه‌ای در مورد نقل و انتقالات مربوط به انرژی، منابع در قانون بودجه سال ۱۳۸۲ نسبت به منابع در قانون بودجه سال

۱۳۸۱ از رشدی معادل ۳۹/۶۶ درصد برخوردار شده بود.

از نظر ساختاری، در طرف منابع بودجه‌ای بالا رفتن سهم بودجه شرکت‌های دولتی و پایین آمدن سهم بودجه عمومی در بودجه کل کشور نشانه‌ای از جهت‌گیری به جانب گسترش ابعاد دولت است. منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها که در شروع دهه ۱۳۸۰ رقمی در حد ۶۷/۷ درصد بودجه کل کشور را تشکیل می‌داد، تا سال ۱۳۸۲ با سیر نزولی به حدود رقم ۵۷/۲ درصد رسید. از آن زمان به بعد دوباره سهم این مجموعه سیر صعودی گرفته است و در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور به ۷۰/۱ درصد رسیده است. این روند نشان می‌دهد که مجموعه بخش عمومی در حال بزرگ شدن است. چنین روندی خلاف خواست برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور است که پیوسته خواهان کوچک شدن دولت بوده است.

- .

نگاهی به درآمدهای دولت نشان می‌دهد که بیش از ۷۵ درصد از درآمدهای عمومی و کل درآمدهای اختصاصی، درآمدهای ملی است. درآمدهای استانی کم‌تر از یک چهارم درآمدهای عمومی بودجه را تشکیل می‌دهد. بالا رفتن سهم درآمدهای مالیاتی از ۴۱/۱ درصد درآمدهای بودجه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به ۶۰/۰ درصد در لایحه بودجه ۱۳۸۵ در نگاه نخست می‌تواند به این تفسیر بیانجامد که بودجه در جهت بالا بردن سهم درآمدهای مالیاتی و تراز‌سازی عملیات دولت در مقام برگزیده رأی‌دهندگان گام برداشته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که افت بسیار شدید درآمدهای حاصل از مالکیت دولت که برخاسته از تغییر تعریف و حوزه دولت است، عامل اصلی این تغییر سهم درآمدهای مالیاتی بوده است. افت بسیار شدید درآمدهای سرفصل ۱۳۰۴۰۰ (بند چهارم: سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت) و سرفصل

۱۳۰۱۰۰ (بند یکم: سود سهام شرکت‌های دولتی) به دلیل تغییر در تفسیر جایگاه شرکت ملی نفت ایران در ارتباط با وزارت نفت، سبب تغییر شکل توزیع منابع در بودجه دولت شده است.

در مورد درآمدهای مالیاتی هم افزایش ۲۷/۶ درصدی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ انتظاری است که با عنایت به اوضاع اقتصادی کشور، تحقق آن دشوار است. عملکرد نه‌ماهه نخست سال ۱۳۸۴ هم نشان داده است که درآمدهای مالیاتی نتوانسته است به حد قانون بودجه سال ۱۳۸۴ برسد. این در حالی است که بیش‌تر شرکت‌های دولتی در نیمه نخست سال باید حساب‌های مالی خود را تنظیم کنند و بنابراین مالیات تعلق یافته را تا فصل سوم سال پرداخت کرده‌اند. عملکرد مالیاتی در مورد مالیات بر ثروت نیز به نسبت ضعیف بوده است. در هر صورت تحقق ارقام مربوط به مالیات در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ بسیار دشوار دیده می‌شود. در همین راستا باید عنایت داشت که روند اقتصادی در ماه‌های اخیر کند شده و افزایش عدم اطمینان نسبت به آینده سبب شده است که بخش بزرگی از مردم پس‌انداز را بر مصرف ترجیح دهند. بنابراین زمینه دریافت مالیات در سال ۱۳۸۵ احتمالاً در مقایسه با سال ۱۳۸۴ محدودتر خواهد شد.

۱۶۷/۹ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از فروش ثروت و دارایی رقمی در حد ۱۸۴/۶ هزار میلیارد ریال ثروت و دارایی تحصیل می‌کند. به عبارت دیگر دولت تمام منابع حاصل از فروش ثروت خود را به ثروت تبدیل می‌کند و رقمی در حد ۱۶/۷ هزار میلیارد ریال هم ثروت و دارایی اضافی در طول سال کسب می‌کند. نگاهی دقیق‌تر نشان می‌دهد که در واقع در محاسبات رقم ۶۳/۸ هزار میلیارد ریال تحت سرفصل هفتم (سایر دارایی‌های تولید نشده) ثبت شده است که این رقم در سند لایحه بودجه به‌طور کامل قابل ردیابی نیست. از این رقم مبلغ ۵۵/۲ هزار میلیارد ریال در قسمت چهارم (ب) در سند لایحه بودجه آورده شده است که خود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور آن‌ها را اعتبارات ردیف‌های متفرقه می‌داند. از این مجموعه بخش بزرگی از ارقام ماهیت انتقالی دارد (مثل پرداخت مابه‌التفاوت کارمزد اعتبارات) و مشخص نیست چرا در سرفصل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای درج شده است. اگر این رقم از مجموعه محاسبات کنار گذاشته شود، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، دولت متجاوز از ۴۷ هزار میلیارد ریال دریافتی حاصل از فروش ثروت و دارایی را از شکل ثروت و دارایی خارج کرده است، یعنی از ثروت و دارایی کشور در حدی بالغ بر ۴۷ هزار میلیارد ریال کاسته شده است.

براساس برآوردهای لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور، در طول سال رقم ۱۵۲/۳ هزار میلیارد ریال بر بدهی‌های مالی دولت افزوده می‌شود. دولت در طول سال ۱۳۸۵ رقمی در حد ۱۴/۶ درصد از منابعی را که به‌طور موقت دریافت می‌کند، بازپرداخت می‌نماید. بنابراین در پایان سال بدهی‌های دولت معادل رقم ۱۵۲/۳ هزار میلیارد ریال بیش‌تر می‌شود. این در حالی است که رشد واگذاری دارایی‌های مالی در سه سال ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۵ (با فرض تحقق لایحه سال ۱۳۸۵) به‌طور متوسط معادل ۶۷/۱ درصد

در مورد واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای یعنی فروش ثروت، اموال و دارایی‌ها، ۹۸/۲ درصد مربوط به فروش ثروت نفتی کشور است و تنها ۱/۸ درصد مربوط به فروش سایر دارایی‌ها است. افزایش سهم منابع مالی حاصل از فروش نفت (به میزان ۲۳ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴) به دلیل بالا بردن قیمت حسابداری هر بشکه نفت فروخته شده و نیز به جهت افزایش مقدار فروش نفت منظور شده در بودجه است. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ برآورد شده است که دولت با استفاده از

بوده است. وقتی لایحه بودجه ۱۳۸۵ با قانون بودجه سال ۱۳۸۴ مقایسه می‌شود، رشد واگذاری دارایی‌های مالی به مرز ۶۱ درصد می‌رسد.

در واقع عملیات مالی دولت بار بدهی نسل‌های آینده را افزایش داده است. انجام این نوع عملیات مالی باید با توجیه ویژه کارایی منابع و ایجاد بازده از منابع وام گرفته و تأمین شده باشد که باید چنین توجیهی به‌عنوان یک سند به همراه بودجه آورده شود (در حالی که لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ چنین سندی را در کنار خود ندارد). نگاهی به ترکیب سرفصل واگذاری دارایی‌های مالی در بودجه سال‌های مختلف ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که بخش اصلی دریافت منابع از محل استفاده از ذخیره ارزی بوده است. در نگاه نخست این وضع بسیار طبیعی دیده می‌شود زیرا به دلیل تداوم افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی، دریافتی‌های دولت از محل صادرات نفت طی دهه اخیر به تدریج افزایش داشته است.

نگاهی دقیق‌تر، این پرسش را مطرح می‌کند که اگر منطق ایجاد حساب ذخیره ارزی این بوده است که دریافت‌های بودجه سالانه دولت در حد رقمی با ثبات و قابل دریافت برسد، چگونه دولت با تداوم این روند، تعدیل لازم را در بخش با ثبات دریافت‌های ارزی حاصل از فروش نفت انجام نمی‌دهد؟ به نظر می‌رسد که بازنگری در منطق حساب ذخیره و تکیه بر روشی قابل دفاع برای تمایز بخش پایدار درآمدهای نفتی از بخش ناپایدار آن امری الزامی باشد که در سال‌های اخیر دولت به آن توجه کافی مبذول نداشته است.

به طور خلاصه بررسی سرفصل واگذاری دارایی‌های مالی ایجاب می‌کند که قانونگذاران به دو مورد مشخص به دقت عنایت داشته باشند:

۱. بازبینی سیاست تعیین بخش پایدار درآمدهای نفتی کشور که در بودجه‌های سالانه باید منظور شود با هدف یافتن روشی برای اندازه‌گیری جزء پایدار این درآمدها و تعدیل ارقام در فواصل زمانی مشخص،

۲. بررسی دقیق‌تر سیاست‌های ارزی کشور با عنایت به وضعیت اقتصادی و اثر سیاست‌های ارزی در انتقالات بین نسلی در زمان بازپرداخت بدهی‌های ارزی.

(

طبق لایحه بودجه ۱۳۸۵ مصارف عمومی دولت مبلغ ۲۸۲٫۵۹۰ میلیارد ریال است که نسبت به مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۴۴ درصد افزایش یافته است. در بین مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، اعتبارات هزینه‌ای مبلغ ۳۷۹٫۰۰۰، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مبلغ ۱۸۴٫۶۱۸ و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی مبلغ ۲۶٫۶۶۴ میلیارد ریال بوده است که اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به ارقام مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به ترتیب معادل ۴۸ و ۶۳ درصد افزایش یافته‌اند؛ اما اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه ۱۳۸۴ معادل ۳۷ درصد کاهش یافته است (جدول ۲).

. -
()
مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به ارقام اصلاح شده مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۱۵ درصد افزایش یافته است. در بین اقلام تشکیل دهنده مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به ارقام مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) به ترتیب معادل ۱۰/۱ و ۴۵/۸ درصد افزایش یافته‌اند. اما اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) معادل ۳۷ درصد کاهش نشان می‌دهد (جدول ۲).

دولت یعنی اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به ترتیب ۲۵۵۶۸۵، ۹۷۹ و ۱۱۲۰۵۱ میلیارد ریال بوده‌اند، در حالی که پیش‌بینی برنامه چهارم برای همین اقلام به ترتیب ۲۰۳۲۳۴، ۱۰۲۸۲۱ و ۲۸۰۲۰ میلیارد ریال بوده است. بدین ترتیب اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نسبت به پیش‌بینی ارقام مشابه در قانون برنامه چهارم توسعه به ترتیب ۲۶، ۱۰ و ۵۰ درصد افزایش یافته‌اند (جدول ۲).

. -
()
مصارف عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) مبلغ ۵۱۳۰۸۳ میلیارد ریال است که نسبت به پیش‌بینی رقم مشابه در قانون برنامه چهارم توسعه معادل ۵۴ درصد افزایش یافته است. اقلام اصلی تشکیل‌دهنده مصارف عمومی دولت یعنی اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) به ترتیب مبلغ ۳۴۴۳۷۳، ۱۲۶۶۵۹ و ۴۲۰۵۱ میلیارد ریال است که نسبت به پیش‌بینی ارقام مشابه در قانون برنامه چهارم توسعه به ترتیب معادل ۶۹، ۲۳ و ۵۰ درصد افزایش داشته‌اند (جدول ۲).

. -
مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ (۲۸۲۰۵۹۰ میلیارد ریال) در مقایسه با پیش‌بینی همین قلم در برنامه چهارم توسعه (۳۸۴۴۰۸ میلیارد ریال) معادل ۵۴ درصد رشد دارد. پیش‌بینی برنامه چهارم برای اجزای اصلی مصارف عمومی دولت یعنی اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی به ترتیب مبلغ ۲۲۴۴۵۸، ۱۳۴۷۴۶ و ۲۵۲۰۴ میلیارد ریال بوده است. بدین ترتیب ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ برای این سه جزء در مقایسه با ارقام مشابه در پیش‌بینی برنامه چهارم به ترتیب معادل ۶۹، ۳۷ و ۶ درصد افزایش یافته‌اند (جدول ۲).

. -
طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۴ مصارف عمومی دولت مبلغ ۴۱۰۷۱۵ میلیارد ریال بوده است که نسبت به پیش‌بینی رقم مشابه در برنامه چهارم توسعه (۳۳۴۰۷۴) رشدی معادل ۳۰ درصد را نشان می‌دهد. اقلام اصلی تشکیل‌دهنده مصارف عمومی

(میلیارد ریال)

			*	**	*()
مصارف	۳۳۴٫۰۷۴	۴۱۰٫۷۱۵	%۳۰	۵۱۳٫۰۸۳	%۵۴	
اعتبارات هزینه‌ای	۲۰۳٫۲۳۴	۲۵۵٫۶۸۵	%۲۶	۳۴۴٫۳۷۳	%۶۹	
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰۲٫۸۲۱	۱۱۲٫۹۷۹	%۱۰	۱۲۶٫۶۵۹	%۲۳	
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۲۸٫۰۲۰	۴۲٫۰۵۱	%۵۰	۴۲٫۰۵۱	%۵۰	

مصارف	۳۸۴٫۴۰۸	۵۹۰٫۲۸۲	%۴۴	%۱۵	%۵۴	
اعتبارات هزینه‌ای	۲۲۴٫۴۵۸	۳۷۹٫۰۰۰	%۴۸	%۱۰/۱	%۶۹	
اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳۴٫۷۴۶	۱۸۴٫۶۱۸	%۶۳	%۴۵/۸	%۳۷	
اعتبارات تملک دارایی‌های مالی	۲۵٫۲۰۴	۲۶٫۶۶۴	-%۳۷	-%۳۷	%۶	

* شامل رقم شفاف‌سازی حامل‌های انرژی نمی‌شود.

** از پیش‌بینی مصارف عمومی دولت در قانون برنامه چهارم توسعه ردیف شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی شامل یارانه حامل‌های انرژی، اعتبارات جبرانی هدفمند کردن یارانه انرژی و تراز یارانه انرژی برای امکان مقایسه حذف شده است.

گرفتن هزینه واردات بنزین این رقم به ۷۰/۷ درصد می‌رسد.

-

اعتبارات ردیف‌های متفرقه در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ (۱۸۱۱۸۹ میلیارد ریال) معادل ۳۱/۶ از کل اعتبارات (بدون تملک دارایی‌های مالی) است که ۳۰/۲ درصد از اعتبارات هزینه‌ای و ۳۴/۹ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهد. با حذف رقم ردیف شفاف‌سازی حامل‌های انرژی از سرجمع اعتبارات متفرقه سال گذشته و سپس افزودن ارقام مربوط به متمم‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۴ مقایسه رقم لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ با اعتبارات متفرقه سال ۱۳۸۴، رشدی معادل ۳۰ درصد را نشان می‌دهد.

۶۶/۲ درصد از اعتبارات مزبور اعتبارات هزینه‌ای و ۳۳/۸ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. شش ردیف به تنهایی نزدیک به ۶۰ درصد از اعتبارات ردیف‌های متفرقه را به خود اختصاص می‌دهند (جدول ۴).

از دیگر نکات قابل توجه در اعتبارات متفرقه ردیف سود اوراق مشارکت (معادل ۵۷۹۵ میلیارد ریال) است که نشان دهنده بالا رفتن حجم تعهدات دولت نسبت به انتشار اوراق مشارکت است.

طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ حدود ۶۰/۲ درصد مصارف بودجه عمومی دولت به مصارف هزینه‌ای اختصاص می‌یابد، در حالی که سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۲۹/۳ درصد و سهم اعتبارات تملک دارایی‌های مالی ۴/۲ درصد است. رشد اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به ارقام قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (شامل متمم‌ها) به ترتیب ۱۰/۱ و ۴۵/۸ درصد می‌باشد، اما تملک دارایی‌های مالی کاهش ۳۶/۶ درصدی را نشان می‌دهد.

در این بخش تحلیل خود را در سه سطح کلی اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی ارائه می‌نماییم و در نهایت اعتبارات متفرقه را بررسی خواهیم کرد.

-

اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۳۷۹۰۰۰ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (به لحاظ متمم‌ها) معادل ۱۰/۱ درصد رشد دارد. بیش از ۴۶ درصد اعتبارات هزینه‌ای به چهار دستگاه وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و وزارت آموزش و پرورش اختصاص یافته است^۱ (جدول ۳).

اگر اعتبارات مربوط به یارانه‌های پرداختی که عمدتاً ذیل ردیف‌های متفرقه هزینه‌ای آمده‌اند را با اعتبارات هزینه‌ای چهار دستگاه مزبور جمع کنیم، پنج قلم عمده هزینه‌ای شامل چهار وزارتخانه مذکور و یارانه‌ها (بدون در نظر گرفتن هزینه واردات بنزین) بیش از ۶۱/۳ درصد هزینه‌های دولت را به خود اختصاص می‌دهد. با در نظر

۱. جهت ارائه تصویری بهتر، اعتبارات ادارات آموزش و پرورش استان‌ها به سرجمع اعتبارات وزارت آموزش و پرورش و اعتبارات کمیته امداد امام خمینی (ره) به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی اضافه شده است.

۱. با توجه به سهم قابل توجه یارانه‌ها در هزینه‌های دولت و ناکارآمدی روش‌های فعلی پرداخت یارانه، دولت موظف شود تا ظرف مدت معینی، برنامه عملیاتی هدفمند کردن یارانه‌ها را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید.

۲. با توجه به ترکیب هزینه‌های دولت و سهم عمده وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رفاه و تأمین اجتماعی و کمیته امداد امام خمینی (ره) پیشنهاد می‌شود که دولت استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی در این دستگاه‌ها را در اولویت قرار دهد.

استقرار موفقیت‌آمیز بودجه‌ریزی عملیاتی قبل از هر چیز مستلزم وجود مهارت‌ها و ظرفیت مدیریتی و سازمانی و داشتن یک متولی قدرتمند است. در طراحی فرایند اصلاحات باید از «رویکرد انفجاری» که دارای پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی مالی است پرهیز کرد و در اجرا نیز به جای تلاش برای اجرای سراسری، روش مرحله‌ای و سلسله‌وار اتخاذ کرد. اصلاحات بودجه‌ای تحت هر عنوانی مستلزم اختیار عمل مدیران است و اعطای آزادی اختیار به مدیران بدون زمینه‌سازی قانونی و مدیریتی فسادآور خواهد بود.

به‌طور کلی باید گفت که گذر از یک نظام بودجه‌ای به نظام بودجه‌ای عملیاتی یک تحول زیربنایی و نهادی خطیر است که موفقیت در آن مستلزم ارائه پاسخ‌های مطمئن به پرسش‌های ذیل است:

۱. آیا کارگزاران به خوبی شناسایی شده‌اند؟

- «نیاز به تغییر» و ضرورت آن تا چه اندازه در بدنه دولت احساس می‌شود؟

- آیا «ضرورت تغییر» در سطح کل دولت درک شده یا فقط سازمان مسئول بودجه آن را عمیقاً درک می‌کند؟

- تیم اصلاح‌گران به چه میزان اقتدار و ثبات دارد؟

۲. آیا زمینه و نقطه شروع مناسب برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی

برای تغییر نظام بودجه‌ریزی وجود دارد؟

- آیا وضعیت مالی دولت به آن حد از ثبات رسیده است که استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی به جای ائتلاف انرژی منجر به موفقیت شود؟

- آیا تیم اصلاح به لحاظ موقعیت شغلی و جایگاه سیاسی از ثبات برخوردارند؟

- آیا دولت در کوتاه‌مدت قادر به تحمل هزینه‌های اولیه استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی خواهد بود؟

- آیا سیستم فعلی واجد حداقل قابلیت‌های کنترل و مدیریت مالی برای پشتیبانی از اصلاحات است؟

۳. آیا محیط (اجتماعی - اقتصادی و سیاسی) انگیزه‌های لازم را برای ادامه اصلاحات به وجود می‌آورد؟

- سطح قابلیت‌های مدیریتی بخش دولتی برای اجرای اصلاحات به چه میزان است؟

- آیا چارچوب قانونی کنونی برای پیشبرد اصلاحات مناسب است یا آن هم باید دستخوش تغییر شود؟

- مصرف‌کنندگان (خدمات دولتی) به چه میزان قدرت و امکان درخواست عملکرد بهتر از دستگاه‌های دولتی را دارا هستند؟ (مثلاً از طریق انجمن‌های محلی، منطقه‌ای و ملی).

« » « »

در راستای اجرای ماده (۱۳۸) قانون برنامه چهارم کمیته‌ای تحت عنوان «کمیته راهبردی بودجه‌ریزی عملیاتی» به منظور بررسی و طراحی الگوی مناسب برای اصلاح ساختار بودجه، تعیین مشخصات و نحوه اجرای بودجه‌ریزی عملیاتی، ارائه رهنمودهای لازم به دستگاه‌های اجرائی و سازمان‌ها، ارائه گزارش‌های ادواری به مجلس شورای اسلامی تشکیل شود.

• اعضای کمیته عبارتند از:

الف) رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان رئیس کمیته

ب) دو نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به انتخاب کمیسیون.

ج) وزیر امور اقتصاد و دارایی یا معاون کل.

د) رئیس دیوان محاسبات.

• وظایف کمیته عبارتند از:

الف) احصا و تطبیق فعالیت دستگاه‌های منتخب (وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و کمیته امداد امام خمینی (ره)) و ارائه پیشنهادهای لازم به شورای عالی اداری جهت اصلاح آنها.

ب) فراهم نمودن زمینه‌های استقرار سیستم جامع قیمت تمام شده فعالیت‌ها در دستگاه‌های منتخب.

ج) بررسی الزامات مدیریتی بودجه‌ریزی عملیاتی و ارائه پیشنهاد تغییرات احتمالی در قوانین و مقررات استخدامی، مالی و محاسباتی دستگاه‌ها حسب مورد در راستای اعطای اختیارات لازم اداری، مالی، پرسنلی و مدیریتی به مدیران.

د) فراهم کردن زمینه‌های ایجاد سیستم جامع اطلاعات شاخص‌های عملکردی در دستگاه‌ها. (و) تشکیل کمیته اجرائی شامل کارشناسان از دستگاه‌های اجرائی مرتبط، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات، صاحب‌نظران مستقل و انتشار نتایج بررسی‌های این کمیته از طریق نشریه هفته‌نامه «برنامه».

هـ) ارائه گزارش عملکرد کمیته تا قبل از تدوین بخشنامه بودجه ۱۳۸۶ به ریاست محترم جمهوری به منظور درج نتایج حاصله جهت تحقق اهداف بودجه‌ریزی عملیاتی و تعیین تکالیف دستگاه‌ها در بخشنامه بودجه.

• آیین‌نامه اجرائی تشکیل کمیته‌های راهبردی و اجرائی با پیشنهاد سازمان مدیریت به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

• سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف است ضمن ارائه گزارش عملکرد این تبصره هر ۳ ماه یک‌بار به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، بودجه دستگاه‌های منتخب را در لایحه بودجه ۱۳۸۶ براساس پیشنهادهای کمیته راهبردی تقدیم مجلس کند.

(میلیارد ریال)

۱	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۵۱۷۸۳	۱۳/۷
۲	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۲۹۰۵۴	۷/۷
۳	وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و کمیته امداد امام خمینی	۲۸۷۷۸	۷/۶
۴	وزارت آموزش و پرورش	۶۴۸۲۱	۱۷/۱
			/

(میلیون ریال)

۵۰۳۷۴۸	واردات بنزین	۳۵۸۰۰۰۰۰	۰	۳۵۸۰۰۰۰۰	۱۹/۸
۵۰۳۰۱۹	یارانه آرد موضوع جزء «۱» بند «ب» تبصره «۱۵»	۲۵۸۷۰۰۰۰۰	۰	۲۵۸۷۰۰۰۰۰	۱۴/۳
۵۰۳۶۱۰	وجوه اداره شده برای اجرای طرح‌های تولیدی	۱۲۵۵۰۰۰۰۰	۱۲۵۵۰۰۰۰۰	۰	۶/۹
۵۰۳۶۵۹	یارانه کالاهای کالابریگی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر موضوع جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱۵»	۱۲۲۶۷۰۹۰۰	۰	۱۲۲۶۷۰۹۰۰	۶/۸
۵۰۳۸۲۵	اصلاح ساختار سامانه‌های حمل و نقل عمومی و ساماندهی حمل و نقل درون شهری - اعتبار موضوع جزء «۵» بند «ب» تبصره «۱۳»	۴۰۰۰۰۰۰	۹۴۲۰۰۰۰۰	۹۸۲۰۰۰۰۰	۵/۴
۵۰۳۰۲۱	یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی موضوع جزء «۴» بند «ب» تبصره «۱۵»	۹۵۰۰۰۰۰۰	۰	۹۵۰۰۰۰۰۰	۵/۲
					/

. - ()

- اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۵، بالغ بر ۱۸۴۶۱۷ میلیارد ریال می‌باشد و سهم واقعی آن از بودجه عمومی دولت ۲۹/۳ درصد است. این در حالی است که سهم مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۴، ۲۵/۵ درصد بوده است. بدین ترتیب سهم اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۴، ۳/۸ درصد افزایش یافته و اعتبار آن از رشدی برابر ۶۳ درصد نسبت به سال گذشته برخوردار است.
- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ردیف‌های متفرقه بالغ بر ۶۴۴۴۳ میلیارد ریال است که ۳۴/۹ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را تشکیل می‌دهد و نسبت به سال گذشته ۲۶۸ درصد رشد داشته است.
- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی در سال ۱۳۸۵ مبلغ ۳۶۲۲۲ میلیارد ریال است که نسبت به سال گذشته رشدی معادل ۶۱ درصد داشته است.
- اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور ۱۲۰۱۷۴ میلیارد ریال است که در این میان امور اقتصادی ۹۲۱۰۴، امور اجتماعی و فرهنگی ۲۰۱۸۶، امور دفاعی و امنیتی ۳۶۹۷ و امور عمومی ۴۱۸۶ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است.
- در سال ۱۳۸۵ تعداد ۷۷ طرح با اعتباری برابر ۳۷۹۵ میلیارد ریال شروع خواهد شد.
- در لایحه ۱۳۸۵ سال خاتمه تعداد ۳۲۶ طرح از کل طرح‌های ملی نسبت به سال ۱۳۸۴ به طور متوسط حدود دو سال و ۱۰ ماه افزایش یافته است. این میزان افزایش، تعهدات دولت در مورد طرح‌های عمرانی در دست اجرا را حدود ۱۵۴۷۵۰ میلیارد ریال نسبت به سال قبل افزایش داده است.
- در سال ۱۳۸۴ قرار بر این بوده که ۱۲۵ طرح خاتمه یابد ولی داده‌های لایحه بودجه ۱۳۸۵ نشان از این دارد که تعداد ۷۳ طرح همچنان ادامه دارد و اعتباری برابر ۵۰۱۱ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است و همچنین تعهدی معادل ۸۵۰۷ میلیارد

ریال در سال‌های آتی بر دولت تحمیل کرده است.

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اگرچه یکی از اصلی‌ترین کانال‌های ایجاد ظرفیت‌های جدید تولیدی و خدماتی در جامعه است با این حال دارای بیش‌ترین مشکلات از بعد اعتباری و فنی - اجرائی نیز می‌باشد. این مشکلات حداقل به دو بخش ساختاری و اجرائی قابل تفکیک است و طبیعتاً راه‌حلی‌هایی که برای رفع این مشکلات ارائه می‌شود باید در دو بعد بلندمدت و میان‌مدت مدنظر قرار گیرد. پیامدهای هر دو نوع مشکلات فوق هر ساله در اطلاعات بودجه‌های سنواتی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به وضوح نمود پیدا می‌کند. به عنوان مثال در قانون بودجه ۱۳۸۴ میزان اعتباری که دولت از بابت طرح‌های ناتمام مانده از سال ۱۳۸۳ (طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۸۳ تمام شوند ولی نشدند) متعهد شده است، بالغ بر ۱۴۹۰۵ میلیارد ریال برای ۱۳۸۴ و ۶۴۱۴۳ میلیارد ریال برای سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۸ است. همچنان‌که ذکر شد در لایحه بودجه ۱۳۸۵ نیز این مشکل ادامه دارد. (برای ۷۳ طرحی که قرار بود در سال ۱۳۸۴ خاتمه پیدا کنند و در عمل خاتمه نیافتند ۴۹۹۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۵ و معادل ۸۵۰۷ میلیارد ریال بودجه در سال‌های آتی اعتبار مورد نیاز است).

ادامه مشکلات مزبور به همراه مشکلاتی از قبیل عدم توجیه فنی، اقتصادی و اجتماعی و مالی طرح‌های در دست اجرا و... تغییر روند تصمیم‌گیری در مورد این طرح‌ها را ضروری می‌سازد. فارغ از راهکارهای بلندمدت، بهترین راه برای رفع بخشی از مشکلات در میان‌مدت، اولویت‌بندی طرح‌های ملی و در نتیجه تخصیص اعتبار براساس اولویت‌بندی است.

بخش تکمیلی اجماع «پرهیز از آغاز پروژه جدید» (درگیر نکردن منابع مالی در پروژه‌های بدون پیشرفت فیزیکی) که در سال‌های اخیر دنبال شده است، عبارت است از «پرداخت محدودتر به پروژه‌های تازه آغاز شده» (درگیر نکردن منابع مالی در پروژه‌های با پیشرفت فیزیکی اندک). وجه دیگر این تصمیم این گونه است که منابع در

دسترس (که در واقع چیزی جز اعتبارات سال‌های آینده پروژه‌ها نیست) در پروژه‌هایی صرف شود که امکانات (سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و معطل در پروژه‌ها) را به میزان بیشتری به بهره‌برداری برسانند؛ به عبارتی نسبت «منابع مصرفی» به «امکانات به بهره‌برداری رسیده» بیشتر شود.

در شرایطی که توجیه‌پذیری طرح‌ها شرایط مشابهی داشته باشد، عدد ۵۰ درصد پیشرفت می‌تواند به عنوان عدد مرزی باشد. هر طرحی که پیشرفتی بیش از ۵۰ درصد داشته باشد، مثلاً طرحی با پیشرفت ۶۰ درصد، با دریافت ۴۰ درصد منابع، منجر به بهره‌برداری طرح و در نتیجه خروج ۶۰ درصد سرمایه‌گذاری از عدم‌النفع می‌گردد. پس در طرح فرضی یاد شده نسبت ستاده به داده بزرگ‌تر از یک می‌گردد. اما در طرحی که مثلاً ۲۵ درصد پیشرفت فیزیکی دارد ما نیازمند پرداخت ۷۵ درصد اعتبارات کل آن هستیم تا آن بخش ۲۵ درصدی سرمایه‌گذاری قبلی را از عدم‌النفع خارج نماییم. لذا معیار ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی برای گام‌های نخست فرایند اولویت‌بندی پروژه‌ها نسبتی اقتصادی و منطقی است.

البته در مطالعات انجام شده به نکات و دقایق دیگری نیز توجه شده است. به عنوان مثال در کنار پذیرش ضرورت اصل «اولویت‌بندی پروژه‌های نیمه‌تمام ملی» به عنوان ابزار کلیدی مدیریت تخصیص و هدایت بهینه اعتبارات این بخش از بودجه، این پرسش قابل طرح است که آیا می‌توان با تعدیل الگوی اولویت‌بندی، صرفه‌های منطقه‌ای یا عدالت استانی را هم در کنار صرفه‌های کلان و ملی ناشی از اولویت‌بندی قرار داد یا نه؟

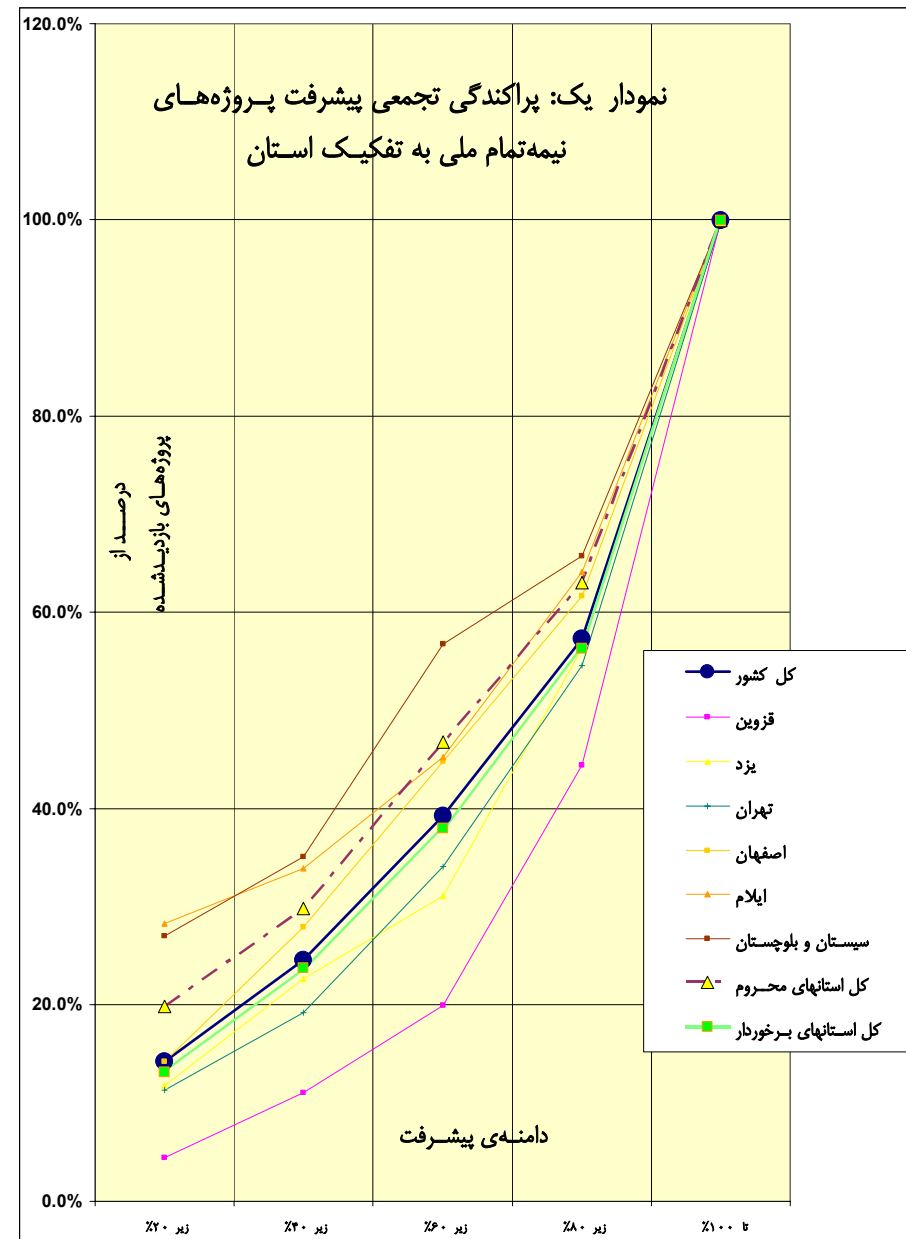
برای بررسی این موضوع و تحلیل معیار ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی چند نوع بررسی تکمیلی انجام شده است. یکی از این بررسی‌ها، بررسی میزان پروژه‌های قرار گرفته در گروه اولویت پایین (فاقد معیار) و پروژه‌های اولویت‌بندی بالا (واجد معیار) بر حسب استان‌های محل اجرای پروژه‌های نیمه‌تمام ملی باشد.

نمودار ۱ تصویری از تعداد پروژه‌های دارای پیشرفت‌های مختلف ارائه می‌دهد. این نمودار برای اولین بار از اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های نظارتی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استخراج شده است.

محور افقی، مقدار پیشرفت پروژه‌ها را نشان می‌دهد. محور عمودی درصد جمعی کل پروژه‌های بازدید شده را نشان می‌دهد؛ یعنی هر منحنی درصد طرح‌های دارای پیشرفت زیر مقدار فرضی (اعداد محور افقی) را به درصد کل پروژه‌های بازدید شده مرتبط می‌کند.

به عنوان مثال اگر خط میان «زیر ۶۰ درصد» و «زیر ۴۰ درصد» از محور افقی را در نظر بگیریم محل برخورد این خط با منحنی کل کشور هم‌تراز عدد ۳۱/۵۵ می‌باشد؛ یعنی معیار قرار دادن ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی منجر به اولویت یافتن حدود ۶۸ درصد پروژه‌های کل کشور می‌گردد.

جهت ملحوظ داشتن شرایط خاص استان‌های محروم در همین نمودار، منحنی‌های بیانگر شرایط این استان‌ها نیز ترسیم گشته است. ملاحظه می‌شود که معیار ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی منجر به اولویت یافتن تنها ۶۱/۷ درصد پروژه‌های ملی واقع در استان‌های محروم می‌گردد. یعنی با معیار پیشرفت فیزیکی ۵۰ درصد، به رغم تأمین صرفه و عدالت در مقیاس ملی، پروژه‌های استان‌های محروم ۶ درصد کم‌تر از میانگین کشوری اولویت یافته‌اند. طبق همین نمودار در نظر گرفتن معیار ۴۰ درصد پیشرفت برای این استان‌های خاص می‌تواند منجر به اولویت یافتن حدود ۷۰ درصد کل پروژه‌های ملی واقع در استان‌های محروم گردد که برای حفظ وضع موجود مناسب‌تر است. البته اولاً این عدد برای بیش‌تر نشدن اختلاف مناطق محروم با کل کشور مناسب است؛ ثانیاً معیار ۴۰ درصد مربوط به میانگین استان‌های محروم می‌شود و طبق نمودار، استان‌های ایلام و سیستان و بلوچستان حتی با معیار ۴۰ درصد پیشرفت نیز از حدود ۶۵ درصد اولویت یافتن پروژه‌های ملی واقع در استان



برخوردار شده و هنوز از میانگین کشوری عقب‌تر هستند.

نکته دیگر، تبدیل عدد پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها (که ملاک تعیین بهره‌وری سرمایه‌گذاری می‌باشد) به پیشرفت مالی است که مورد اول در مورد برخی پروژه‌ها اعلام شده و مورد دوم برای تمام پروژه‌ها در موافقتنامه ذکر می‌گردد. در برخی موارد اختلاف این دو مورد حتی بیش از ۱۰۰ می‌باشد. اما برای تصمیم‌گیری کلی و کلان همان گزارش نظارتی سال ۱۳۸۲ مبنا قرار گرفته است. طبق این گزارش به ازای پیشرفت مالی حدود ۸۲ درصد، پیشرفت فیزیکی حدود ۶۱ درصد به دست آمده است. این نسبت به عنوان یک الگوی مقایسه، مبین ۷۰ درصد پیشرفت مالی به ازای ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی برای کل کشور و ۴۰ درصد پیشرفت مالی برای ۳۰ درصد پیشرفت فیزیکی در استان‌های محروم می‌باشد. بخش (الف) پیشنهاد ذیل براساس استدلال‌های فوق و به عنوان قدم نخست برای اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ارائه گردیده است.

در تکمیل بحث باید افزود که یکی دیگر از نکات این مطالعه تحلیل حساسیت فصول مختلف بودجه‌ای نسبت به معیار اقتصادی ۵۰ درصد پیشرفت فیزیکی است. بررسی نحوه توزیع پیشرفت پروژه‌های فصول مختلف نیز نشان‌دهنده حساسیت مختلف فصول است. البته به علت تعامل فصول و استان‌ها و توزیع پروژه‌های ملی هر یک از فصول در استان‌های مختلف کشور (که در یک ماتریس دو بعدی قابل بررسی است) با اختیار مقادیر متفاوت پیشرفت به عنوان معیار اولویت استانی تغییراتی در توزیع پیشرفت پروژه‌ها به تفکیک فصول نیز رخ خواهد داد که تحلیل آن یا منوط به تولید اطلاعات جدید و طراحی ماتریس حداقل دو بعدی «فصل - استان» یا نیازمند به

تحلیل مؤخر بر تخصیص‌های هدایت‌شده استانی است.

به همین جهت برای مرحله کوتاه‌مدت، اولویت‌بندی پروژه‌های ذیل فصول و بدون بر هم زدن اولویت‌های بخشی پیشنهاد می‌شود. این معنی در مطالعات اولویت‌بندی با اصطلاح «تحدید دامنه عمل اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در حد فصول» نامیده شده است.

لذا با شروع عملیات و‌گذاری کامل اعتبارات براساس درصد پیشرفت ۴۰ درصد پیشرفت مالی در استان‌های محروم و ۷۰ درصد پیشرفت مالی در سایر استان‌ها، مزاد اعتبارات فصول با در نظر گرفتن همین منطق در طرح‌های اولویت پایین دارای حداکثر پیشرفت همان فصل توزیع و کسری اعتبارات فصول از محل صرفه‌جویی اعتبارات پروژه‌های اولویت پایین همان فصل (با قید حداکثر تخصیص ۳۰ درصد) به پروژه‌های اولویت بالا پرداخت می‌گردد. البته در بلندمدت به منظور ایجاد روش دقیق‌تر و مورد توافق جمعی سامانه بلندمدتی مورد نیاز است که در بخش (ب) پیشنهاد زیر لحاظ شده است.

« » « »

(دولت موظف است به منظور خاتمه مناسب‌تر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی، طرح‌ها و پروژه‌های واجد ملاک‌های زیر را به عنوان پروژه‌های دارای اولویت ملی شناسایی کرده و اعتبارات سال ۱۳۸۵ آن‌ها را به صورت صددرصد تخصیص دهد:

۱. داشتن گزارش مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی قابل قبول از نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،

۲. اثرگذاری پروژه در تسریع یا تسهیل سایر پروژه‌ها براساس اطلاعات گزارش‌های توجیهی،

۳. داشتن پیشرفت فیزیکی بالای ۵۰ درصد به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و میزان اعتبارات تخصیص یافته بالای ۷۰ درصد تا پایان سال ۱۳۸۴.

« - نسبت‌های فوق در استان‌های کمتر توسعه یافته به ترتیب برابر ۳۰ درصد و ۴۰ درصد می‌باشد.

« اعتبارات پروژه‌هایی که فاقد معیارهای فوق می‌باشند تا سقف ۳۰ درصد میزان مصوب تخصیص خواهد یافت.

« اعتبارات صرفه‌جویی شده ناشی از احکام این بند بنا به پیشنهاد دولت و تصویب کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به سقف اعتبارات طرح‌های واجد شرایط جزءهای ۱ و ۲ و ۳ و تبصره «۱» با اولویت به ترتیب فصول کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب (آب‌های سطحی مرزی) و صنعت و معدن اضافه خواهد شد.

ب) شورای برنامه‌ریزی استان موظف است اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان و اعتبار توسعه استانی را براساس شاخص‌های زیر در میان پروژه‌ها و طرح‌های استانی توزیع نماید:

۱. داشتن گزارش مطالعات توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی قابل قبول از نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان،

۲. اثرگذاری پروژه در تسریع یا تسهیل سایر پروژه‌های ملی و استانی براساس اطلاعات گزارش‌های توجیهی،

۳. داشتن پیشرفت فیزیکی بالای ۵۰ درصد به تشخیص سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان و میزان اعتبارات تخصیص یافته بالای ۷۰ درصد تا پایان سال ۱۳۸۴.

« نسبت‌های فوق در شهرستان‌های کمتر توسعه یافته به ترتیب برابر ۳۰ درصد و ۴۰ درصد می‌باشد.

« اعتبارات پروژه‌هایی که فاقد معیارهای فوق می‌باشند تا سقف ۳۰ درصد میزان مصوب تخصیص خواهد یافت.

« اعتبارات صرفه‌جویی شده ناشی از احکام این بند بنا به پیشنهاد شورای برنامه‌ریزی استان به سقف اعتبارات طرح‌های واجد شرایط جزءهای ۱ و ۲ و ۳ و

« با اولویت به ترتیب فصول کشاورزی و منابع طبیعی، منابع آب (آب‌های، سطحی مرزی) و صنعت و معدن اضافه خواهد شد.

ج) سازمان مدیریت و برنامه ریزی موظف است برای تدوین روش‌های اولویت‌بندی کلیه طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی (از سال ۱۳۸۶ به بعد) و در اجرای ماده (۱۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه «ستاد اولویت‌بندی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» را تشکیل دهد. اعضای پیوسته ستاد عبارتند از:

- معاونت فنی سازمان،

- مدیر کل دفتر نظارت و ارزیابی طرح‌ها،

- یک نفر از دستگاه‌های اجرائی به انتخاب هیأت وزیران،

- یک نفر از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون به عنوان ناظر،

- یک نفر از اعضای کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی به انتخاب کمیسیون به عنوان ناظر.

« نتیجه مطالعات این ستاد درباره معیارها و روش‌های اولویت‌بندی پس از تصویب در هیأت دولت حداکثر تا پایان مرداد ماه ۱۳۸۵ برای تصویب به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

« روش پیشنهادی باید امکان واگذاری برخی از طرح‌ها به بخش خصوصی و خسارات اشخاص حقیقی و حقوقی متضرر از اولویت‌بندی را مدنظر قرار دهد.

« روش پیشنهادی برای اولویت‌بندی طرح‌های استانی، باید شرایط خاص استان‌ها را مدنظر قرار دهد.

« گزارش منظم پیشرفت کار کمیته باید جهت اطلاع عموم از طریق نشریه «برنامه» منتشر شود.

در بین اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، واگذاری سهام و بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات به ترتیب هر یک با ۳۳/۷ و ۳۴/۴ درصد بیش‌ترین سهم و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل با ۱ درصد کم‌ترین سهم را دارند. سهم هر یک از ردیف‌های بازپرداخت اصل اوراق مشارکت و بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی نیز به ترتیب ۱۵ و ۱۴ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های مالی است (جدول ۵).

(میلیارد ریال)

()	()	()	()	()	()	
۱۰۱۰۰۰	واگذاری سهام	۲۵۰۰۰	۵۹	۹۰۰۰	۳۳/۷	-۶۴
۱۰۲۰۰۰	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۱۱۹۶	۳	۴۰۲۰	۱۵	۲۳۶
۱۰۳۰۰۰	بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی	۴۰۰	۱	۳۹۸۰	۵	۸۹۵
۱۰۴۰۰۰	تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل	۳۹۱	۱	۴۷۲	۲	۲۱
۱۰۵۰۰۰	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۱۵۰۶۴	۳۶	۹۱۹۲	۳۴/۴	-۳۹
-						

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی لایحه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۳۷ درصد رشد منفی نشان می‌دهد. این کاهش به طور عمده به دلیل کاهش اعتبار ردیف (۱۰۱۰۰۰) واگذاری سهام به میزان ۱۶ هزار میلیارد ریال می‌باشد که ناشی از کاهش پرداخت بدهی دولت به سازمان‌های باننشستگی به صورت سهام می‌باشد.

- اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۲۶۶۶۴ میلیارد ریال است که در مقایسه با رقم ۴۲۰۵۱ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۳۶/۶ درصد کاهش داشته است (جدول ۴).

براساس ارقام اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (جدول ۴)، واگذاری سهام و بازپرداخت وام‌های خارجی در لایحه به ترتیب با ۶۴ و ۳۹ درصد رشد منفی بیش‌ترین کاهش را نسبت به سال قبل داشته‌اند. بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی و بازپرداخت اصل اوراق مشارکت نیز به ترتیب با ۸۹۵ و ۲۲۶ درصد رشد بیش‌ترین افزایش را نسبت به سال قبل داشته و تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل نیز حدود ۲۱ درصد نسبت به سال قبل رشد داشته است.

(

تصویری که لایحه بودجه ۱۳۸۵ از متغیرهای اقتصاد کلان ایجاد می‌کند هشداردهنده است. استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی در بودجه مستلزم تبدیل درآمدهای نفتی (دلاری) به ریال توسط بانک مرکزی است که خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی و از این طریق نقدینگی را افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر برای استفاده از درآمدهای نفتی محدودیت وجود دارد و دلایل اقتصادی و ظرفیت‌های اجرائی اجازه نمی‌دهد که هر چه قدر قیمت نفت افزایش یافت دولت نیز بتواند به همان تناسب از درآمدهای نفتی استفاده کند.

گزارش مالی دولت نشان می‌دهد که دولت در سال ۱۳۸۲، ۲۰/۸ و در سال ۱۳۸۳ ۲۲/۷ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی استفاده کرده است. از طرف دیگر گزارش اقتصادی بانک مرکزی نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۲، ۸/۸ درصد و در سال ۱۳۸۳، ۱۲/۴ درصد از رشد نقدینگی ناشی از افزایش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بوده است که عمدتاً به دلیل خرید ارز از دولت برای تأمین منابع ریالی بودجه و عدم فروش کامل آن در بازار بوده است.^{۲۹} حال سؤال این‌جاست که استفاده از

درآمدهای نفتی به میزان ۳۴/۱ میلیارد دلار (منابع ارزی منهای مصارف ارزی دولت در سال ۱۳۸۵) نقدینگی را به چه میزان رشد خواهد داد؟ محاسبات نشان می‌دهد که استفاده از درآمدهای نفتی موجب می‌شود که خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی، حجم نقدینگی را ۱۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۵ افزایش دهد و آن را به رقم ۳۰/۸ درصد برساند. رشد نقدینگی از یک طرف و افزایش تقاضای دولت برای کالاها و خدمات از طرف دیگر پتانسیل افزایش نرخ تورم به رقمی فراتر از ۲۰ درصد را ایجاد می‌کند. افزایش سطح عمومی قیمت‌ها همراه با کاهش نرخ ارز رسمی، نرخ ارز واقعی را کاهش داده و موجب افزایش واردات و کاهش صادرات کالاها و خدمات می‌شود به طوری که پیش‌بینی می‌شود واردات کالا (بر حسب فوب) در سال ۱۳۸۵ به ۵۱/۴ میلیارد دلار برسد.

به طور خلاصه استفاده از درآمدهای نفتی بیش از مازاد تقاضای ارز (بدون صادرات نفتی) در سطح نرخ ارز معین (مدنظر بانک مرکزی) همانند استقراض دولت از بانک مرکزی عمل کرده و منجر به رشد قیمت‌ها و به تبع آن رشد اعتبارات هزینه‌ای دولت می‌شود.

مجموعه شرایط متغیرهای اقتصاد کلان سبب می‌شود که ارقام لایحه بودجه ۱۳۸۵ مطابق برآوردهای لایحه محقق نشود (جدول ۶). به طوری که افزایش واردات موجب اخذ مالیات بر واردات بیش‌تر و افزایش نرخ تورم موجب اخذ مالیات بر کالاها و خدمات بیش‌تری نسبت به ارقام لایحه خواهد شد. از طرف دیگر افزایش نرخ تورم هزینه‌های دولت را نیز افزایش می‌دهد. به طوری که چنانچه نسبت اعتبارات هزینه‌ای به تولید ناخالص داخلی را ثابت و برابر با سال ۱۳۸۳ در نظر بگیریم، اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۵ به ۴۲۸ هزار میلیارد ریال می‌رسد که ۴۹/۱ هزار میلیارد ریال بیش از رقم لایحه ۱۳۸۵ است. همچنین تملک دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۰۵/۴ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود که حدود ۷۹/۲ هزار میلیارد ریال کم‌تر از رقم پیش‌بینی

□ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۸۲، صفحه ۱۲۱.

■ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور، ۱۳۸۳، صفحه ۱۷.

شده لایحه بودجه ۱۳۸۵ است. اما از آنجا که خالص تملک دارایی‌های مالی مدل از خالص تملک دارایی‌های مالی لایحه ۱۹/۳ هزار میلیارد ریال کمتر است و قسمت اعظم واگذاری دارایی‌های مالی از حساب ذخیره ارزی تأمین می‌شود، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مدل به حدود ۱۲۴/۷ هزار میلیارد ریال قابل افزایش است. با این وجود پیش‌بینی می‌شود در سال آینده نیز طبق روند سال‌های گذشته اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کمتر از حد تخصیص داده شود (۶۷/۵ درصد تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه) و صرف افزایش اعتبارات هزینه‌ای دولت گردد.

(ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	شرح	مصوب ۱۳۸۴ (شامل متمم) *	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۴ بر اساس عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۴ بر اساس مدل **	تاریخ ۱۳۸۵ لایحه	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۵ بر اساس مدل ***	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۵ بر اساس وضعیت مطلوب **	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۵ بر اساس وضعیت مطلوب **
۱	دریافت‌ها (بدون واگذاری دارایی‌های مالی)	۳۹۹,۳۲۸	۳۳۴,۳۹۵	۳۸۵,۸۵۵	۳۹۶,۵۲۱	۳۹۶,۵۲۱	۳۹۹,۳۰۷
۲	درآمدها	۲۰۲,۱۶۹	۱۷۹,۳۱۱	۲۰۲,۳۹۰	۲۹۹,۰۷۶	۲۹۹,۰۷۶	۲۱۵,۳۲۹
۳	مالیات‌های مستقیم	۹۵,۳۲۴	۷۹,۳۵۹	۹۰,۳۳۷	۱۰۳,۰۶۴	۱۰۳,۰۶۴	۹۵,۴۸۸
۴	مالیات‌های مستقیم بدون مالیات عملکرد و نفع	۶۳,۳۵۵	۳۷,۳۸۹	۵۸,۸۶۸	۷۶,۹۳۰	۷۶,۹۳۰	۶۹,۵۵۲
۵	مالیات عملکرد و نفع	۳۱,۹۶۹	۳۱,۹۶۹	۳۱,۹۶۹	۲۶,۱۳۴	۲۶,۱۳۴	۲۶,۱۳۴
۶	مالیات‌های غیرمستقیم	۲۸,۹۶۰	۴۲,۱۰۱	۵۶,۹۲۴	۶۸,۲۰۲	۶۸,۲۰۲	۶۵,۰۲۳
۷	مالیات بر واردات	۳۷,۶۸۰	۳۱,۳۸۷	۳۲,۳۵۷	۵۱,۰۸۲	۵۱,۰۸۲	۳۹,۳۲۲
۸	مالیات بر کالاها و خدمات	۱۱,۰۰۰	۱۰,۷۱۴	۱۳,۰۸۷	۱۷,۱۱۸	۱۷,۱۱۸	۱۵,۳۸۲
۹	سایر درآمدها	۵۸,۳۶۵	۵۷,۸۵۱	۵۳,۹۱۰	۵۷,۸۱۰	۵۷,۸۱۰	۵۳,۳۲۸
۱۰	سود علی‌الحساب سهم دولت از ارزش نفع خام تولیدی	۲۸,۶۸۲	۲۸,۶۸۲	۲۸,۶۸۲	۳۳,۵۲۱	۳۳,۵۲۱	۳۳,۵۲۱
۱۱	سایر	۲۹,۵۸۳	۲۹,۱۶۹	۲۶,۲۱۸	۳۳,۲۸۹	۳۳,۲۸۹	۳۱,۰۱۷
۱۲	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۹۷,۳۱۳	۱۹۵,۱۸۴	۱۸۲,۳۶۵	۱۶۷,۳۵۵	۱۶۷,۳۵۵	۱۸۴,۳۵۸
۱۳	صادرات نفع خام	۱۸۱,۱۲۶	۱۸۱,۱۲۶	۱۸۱,۱۲۶	۱۶۵,۲۱۶	۱۶۵,۲۱۶	۱۸۲,۳۲۹
۱۴	سایر اقلام واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۶,۱۸۷	۱۴,۰۵۸	۲,۲۳۹	۲,۲۳۹	۲,۲۳۹	۲,۲۳۹
۱۵	پرداخت‌ها (بدون تملک دارایی‌های مالی)	۲۷۱,۳۲۲	۲۹۹,۰۱۴	۲۰۸,۰۸۶	۵۳۳,۵۰۴	۵۳۳,۵۰۴	۲۸۴,۳۳۷
۱۶	اعتبارات هزینه جاری	۳۳۲,۳۷۳	۳۳۴,۳۷۳	۳۲۷,۰۵۵	۳۷۹,۰۰۰	۳۷۹,۰۰۰	۳۸۷,۱۶۳
۱۷	تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳۶,۶۵۹	۹۳,۶۴۱	۸۱,۳۳۱	۱۰۵,۳۰۵	۱۰۵,۳۰۵	۹۶,۰۷۳
۱۸	انتقالات سرمایه‌ای به شرکت‌های دولتی	۳۰,۵۵۳	۳۰,۵۵۳	۳۰,۵۵۳	۵۳,۰۵۲	۵۳,۰۵۲	۵۳,۰۵۲
۱۹	سرمایه‌گذاری دولت	۱۰۶,۱۰۶	۶۲,۰۸۸	۵۰,۳۷۸	۵۰,۳۷۸	۵۰,۳۷۸	۳۲,۰۲۲
۲۰	خالص تملک دارایی‌های مالی	-۷۱,۵۵۰	-۵۴,۶۱۹	-۲۲,۳۲۱	-۱۲۶,۹۱۳	-۱۲۶,۹۱۳	-۸۳,۳۳۰

* شامل شفاف‌سازی حامل‌های انرژی نمی‌شود.

** بر اساس نسبت ثابت (برابر یا سال ۱۳۸۳) اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت ۱۳۷۶ برای سال‌های ۱۳۸۲ و ۱۳۸۵ به ترتیب رشد اقتصادی ۵/۵ و نرخ تورم ۲۷/۱ و ۳۷/۱ به دست آمده است.

*** منظور از وضعیت مطلوب وضعیت است که افزایش نرخ خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی ناشی از استفاده از استقاده از ۱۰/۱ درصد، واردات کالا برحسب قوب ۴۹/۸ میلیارد دلار به دست می‌آید.

در این حالت، استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه ۲۵/۹ میلیارد دلار، نرخ رشد نقدینگی ۱۸/۳ درصد، واردات کالا برحسب قوب ۴۹/۸ میلیارد دلار به دست می‌آید.

راه حل آن است که ابتدا مازاد تقاضای ارز (بدون صادرات نفتی) در سطح نرخ ارز مطلوب (بسته به رویکرد اقتصادی) محاسبه شود. این میزان حداکثر میزان قابل استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه (شامل سهم شرکت نفت) را به دست می‌دهد که با کسر سهم شرکت ملی نفت حداکثر میزان قابل استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه به دست می‌آید (برای سال ۱۳۸۵ با سطح نرخ ارز ۸۹۵ تومان حدود ۲۵/۹ میلیارد دلار). این رقم به علاوه پیش‌بینی سایر درآمدهای دولت، جمع کل منابع مالی دولت را به دست می‌دهد. ستون آخر جدول (۳) پیش‌بینی عملکرد ۱۳۸۵ را بر این اساس نشان می‌دهد. همان‌طور که در جدول ملاحظه می‌شود جمع کل منابع مالی دولت حدود ۲۹۹/۸ هزار میلیارد ریال (شامل برداشت از حساب ذخیره ارزی) پیش‌بینی می‌شود اما پرداخت‌های (بدون تملک دارایی‌های مالی) با ثابت گرفتن نسبت اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تولید ناخالص داخلی به برابر با سال ۱۳۸۳ (به قیمت‌های ثابت ۱۳۷۶) ۴۸۳/۲ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود که حدود ۸۳ هزار میلیارد ریال از جمع کل منابع مالی دولت بیشتر است و بنابراین لازم است سقف هزینه‌های بودجه کاهش یابد.

۱. دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۵ اجازه هزینه کرد بیش از ۶۲۹۰۰۰ میلیارد ریال از منابع عمومی را از مجلس شورای اسلامی درخواست نموده است. پیش‌بینی اثرات اقتصاد کلان ناشی از سیاست انبساطی مالی دولت و نحوه تأمین منابع برای تأمین هزینه‌ها حاکی از فراتر بودن حجم مخارج (به خصوص اعتبارات عمرانی و اعتبارات استانی) از ظرفیت اقتصادی کشور و لزوم برقراری انضباط مالی بسیار دقیق است که یکی از راه‌های مؤثر آن تقویت نظارت حین اجرای بودجه توسط کلیه کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی از جمله کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات است.

۲. نظارت و کنترل بر بودجه به وسیله قوه مقننه در دو مرحله انجام می‌گیرد: مرحله اول، ضمن اجرای بودجه در طی سال مالی و مرحله دوم، پس از پایان سال مالی و توسط دیوان

محاسبات کشور. نظارت بر بودجه در طی سال مالی (موقعی که بودجه در دست اجرا است) به دو شکل صورت می‌گیرد: یا مجلس از طریق سؤال و تذکر از دولت (مواد ۱۹۲ و ۱۹۳ آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)، انحراف قوه مجریه را از نظر اجرای بودجه تذکر می‌دهد و یا این که از طریق کمیسیون‌ها بر اجرای بودجه نظارت می‌کند (مواد ۳۳ و ۳۹ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

۳. تذکر و سؤال مجلس را می‌توان تا حدودی مؤثر دانست ولی چون سؤال و استیضاح اغلب به صورت اظهار نظر و دخالت افراد یا گروه اقلیت نمایندگان است از این نظر حدود تأثیر آن اولاً موقتی است و ثانیاً جامع نیست. اما در مورد نظارت کمیسیون‌ها و به خصوص کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات اولاً کنترل و نظارت مؤثرتر بوده و ثانیاً موقتی نیست بلکه به طور دائم از طرف کمیسیون‌ها می‌تواند اعمال گردد و در صورت ایجاد سازوکاری نظام یافته حتی اطلاعات لازم را برای مرحله بررسی و تصویب بودجه فراهم سازد. نظارت کمیسیون‌ها حین اجرای بودجه حتی می‌تواند از نظارت پس از خرج توسط دیوان محاسبات نیز مؤثرتر باشد.

۴. همچنین نظارت مستمر و دقیق حین اجرای بودجه می‌تواند ضمن گردآوری و آشنا ساختن نمایندگان با داده‌های دست اول در مورد عملکرد دستگاه‌های اجرایی، اثرات مصوبات مجلس شورای اسلامی بر روی ساختار هزینه‌ای و درآمدی دولت را نیز برای آنان آشکار نماید.

۵. طبق ماده «۳۹» آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات برای انجام وظایف محوله در محدوده برنامه و بودجه، و

دیوان محاسبات و تشکیل می‌شود». این کمیسیون در طول سال ۱۳۸۴ با تشکیل زیر گروه‌های فرعی اقدام به بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی نمود. به رغم انرژی فراوانی که نمایندگان محترم صرف این اقدام نمودند و به رغم تهیه برخی گزارش‌های مفید، به دلیل آنکه اولاً محدوده نظارت صرفاً متمرکز به احکام تبصره‌های بودجه بود و ثانیاً پس از انجام اقدامات توسط دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گرفت یا زمان از دست رفته بود و یا منابع مصرف شده بودند لذا تأثیر آن قابل توجه نبود.

۶. با توجه به مراتب مزبور سازوکاری جهت نظارت با هدف برقرار انضباط مالی در طی سال پیشنهاد شده است. بدین ترتیب که از طریق نظارت بر برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی در مرحله

اجرای بودجه و کنترل ارتباط شرح وظایف قانونی (به عنوان مأخذ قانونی انجام هزینه توسط دستگاهها) با هزینه کرد منابع و کنترل حجم عملیات آنها صورت می‌گیرد. این امر از طریق طراحی و ارسال قالب‌های اطلاعاتی مشتمل بر شرح وظایف دستگاهها، مبانی قانونی انجام وظایف، برخی داده‌های پایه‌ای (که در انجام محاسبات بودجه‌ای مورد استفاده قرار گرفته است)، حجم عملیات در سال ۱۳۸۵ و ... برای دستگاه‌های اجرایی صورت خواهد گرفت. بررسی و تایید برنامه دستگاه‌های اجرایی یکی از وظایف کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات خواهد بود.

۷. طبق لایحه بودجه ۱۳۸۵، ۱۳۸ شرکت دولتی (به صورت کمک زیان از اعتبارات هزینه ای و در صورت اجرای طرح‌های عمرانی از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) از بودجه عمومی استفاده می‌کنند. همچنین ۱۹۸ دانشگاه و مؤسسه آموزش عالی و پژوهشی و ۱۲۵ دستگاه ملی به صورت مستقل از بودجه عمومی دولت استفاده می‌نمایند. برای سال اول پیشنهاد می‌شود که کمیسیون صرفاً بر روی دستگاه‌های ملی و ردیف‌های مستقل متمرکز شود.

« »

ح) با توجه به مفاد ماده (۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ و به منظور تمهید مقدمات لازم برای انجام مسئولیت نظارتی مجلس شورای اسلامی، کلیه دستگاه‌های اجرائی موضوع بودجه عمومی دولت (به استثنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و شرکت‌های دولتی) در سال ۱۳۸۵ موظفند برنامه‌های اجرائی خود را در قالب فرم‌هایی که از سوی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات اعلام خواهد شد تنظیم و به کمیسیون یاد شده ارسال کنند. تخصیص اعتبارات بودجه سال ۱۳۸۵ برای سه ماهه دوم به بعد منوط به تأیید اجرای مفاد این تبصره در مورد هر دستگاه از سوی کمیسیون خواهد بود. تخصیص اعتبارات در سه ماهه اول سال ۱۳۸۵ در حد اعتبارات سال ۱۳۸۴ هر دستگاه مجاز است.

:

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۳۷) تحلیلی بر جهت‌گیری‌های کلی و برخی پیشنهادهای اصلاحی

Report Titel: Budget Bill (2006/7) Review

: مطالعات برنامه و بودجه

: محمد قاسمی، علی پناهی، شاهین جوادی، محمدتقی فیاضی

: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

:

۱. لایحه بودجه (Budget Bill)

۲. منابع و مصارف (Revenues and Expenditure)

:

۱. گزارش بررسی اعتبارات لایحه بودجه ۱۳۸۵ (شماره مسلسل ۷۶۴۹)

۲. گزارش بررسی منابع لایحه بودجه ۱۳۸۵ (شماره مسلسل ۷۶۴۸)

۳. گزارش بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۵ از منظر بودجه‌ریزی عملیاتی (شماره مسلسل ۷۶۵۱)

۴. گزارش وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرح‌های

نیمه‌تمام ملی (شماره مسلسل ۷۶۵۲)

۵. گزارش پیش‌بینی عملکرد بودجه ۱۳۸۵ و اثر آن بر اقتصاد ملی (شماره مسلسل ۷۶۵۶)