

# درس‌هایی از تاریخ بودجه‌ریزی

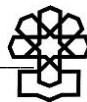
۱. بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۶۴۸۱  
خردادماه ۱۳۹۸

به نام خدا  
فهرست مطالب

.....	مقدمه	۱
.....	بودجه ۱۳۵۸	۴
.....	• کارایی هزینه‌ها در بودجه	۴
.....	• دلایل وضعیت نامناسب در بودجه‌های جاری و عمرانی	۵
.....	• حقایقی تلخ در مورد بودجه‌های عمرانی	۷
.....	• راه علاج بیکاری	۸
.....	• صرفه‌جویی در هزینه‌ها	۹
.....	• پول‌پاشی در بودجه	۹
.....	• بودجه اضطراری	۱۰
.....	• سرگرمی بودجه‌ای	۱۰
.....	• بودجه شرکت‌های دولتی	۱۰
.....	• در مورد سایر دستگاه‌ها و موازی‌کاری بودجه‌ای	۱۱
.....	• یارانه ضمنی در بودجه	۱۱
.....	• بودجه مبتنی بر برنامه واقعی	۱۲
.....	• بودجه نفتی	۱۲
.....	• کار راحت و کار درست	۱۴
.....	• مالیات‌ستانی و دگرگونی‌های بنیادی	۱۴
.....	• پوشاندن کسری با چاپ پول	۱۵
.....	• همراهی ملت و دولت	۱۸
.....	بودجه ۱۳۵۹	۱۹
.....	• درمورد شرایط بودجه	۱۹
.....	• عدم تعادل‌های بودجه‌ای	۱۹
.....	• تفاهم ملی و بودجه	۲۰
.....	• انتخاب بودجه‌ای	۲۱
.....	• رشد هزینه‌ها	۲۲
.....	• برنامه کاهش وابستگی به نفت	۲۳
.....	• برنامه اقدامات ممکن	۲۳
.....	منابع و مأخذ	۲۵



## درس‌هایی از تاریخ بودجه‌ریزی ۱. بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹

### مقدمه

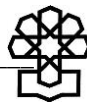
از زمانی که بودجه‌نویسان کشور در اولین بودجه مدرن ایران بعد از مشروطه، در سال ۱۲۸۹ شمسی، در مقدمه بودجه آن سال نوشتند که «بدیهی است که ما در عمل بودجه، بی‌تجربه و تازه‌کاریم معذک برای اطمینان قلب کسانی که در تمایل ما به اصلاحات شبیه به دل راه می‌دادند لازم بود در این راه اولین قدم برداشته شده و بدون وحشت از اینکه تازه‌کار جلوه کنیم با عزم راسخ اطلاعاتی از مالیه درهم برهم و بی‌ترتیب خود استخراج کرده به معرض شهود گذاریم»، تا زمانی که حدود ۷۰ سال بعد و در سال ۱۳۵۸، بودجه‌نویسان همان ساختار بودجه‌نویسی، اما این بار نه بی‌تجربه و نه تازه‌کار، بلکه در آغاز دورانی تازه و با به ارث بردن انبوهی از مشکلات اقتصادی و بودجه‌ای، در تدوین لایحه بودجه، از همان جملات استفاده کردند و گفتند «سعی کرده‌ایم، اطلاعاتی از مالیه درهم برهم و بی‌ترتیب خود استخراج کرده به معرض شهود گذاریم»، به ترتیب حدود ۱۰۸ سال و ۴۰ سال می‌گذرد.

در این مدت، اقتصاد کشور همانند سایر حوزه‌های زندگی اجتماعی، تغییر و تحولات چشمگیری به خود دیده است. بهبودهای فراوان و قابل توجه در تمام عرصه‌ها، اتفاق افتاده است و در عین حال، همچنان در برخی حوزه‌های اقتصادی، وجود برخی مشکلات محسوس است. مشکلاتی که خطیر بودن شرایط کنونی، ضرورت ریشه‌یابی و تسریع در حل آنها را

دوچندان می‌کند. شرایطی که البته بودجه ایران پیش از این، چندین بار مشابه آن را با موفقیت از سر گذرانده است و در توصیف آن، می‌توان بدون کم و کاست، همان جملات بودجه‌نویسان سال ۱۳۵۹ را استفاده کرد که «بودجه در شرایطی تهیه شده است که مبارزه ملت ایران علیه سلطه خارجی ابعاد تازه‌ای پیدا کرده است. تحریم اقتصادی، ضبط دارایی‌های ایران در خارج و تشدید فشار از سوی ایالات متحده آمریکا به کشورهای دیگر برای به حداقل رساندن ارتباطات سیاسی و اقتصادی خود با ایران و ایجاد جو ماجراجویی و جنگ‌طلبی در منطقه خاورمیانه، خلیج فارس و راه‌های دریایی ایران و بالاخره وجود بحران اقتصادی در داخل کشور که عمدتاً ناشی از کارکردهای ناموزون و نادرست آن در گذشته و مولود وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، ضعف تولیدات داخلی، نیاز به کالاهای خارجی، اجبار به تغذیه صنعت مونتاژ، توزیع نامتعادل درآمدها و توسعه بی‌رویه بخش خدمات دولتی و غیره است، از جمله شرایط تحمیلی است که بر بودجه کل کشور تأثیر قطعی می‌گذارد».

اما چه باید کرد؟ این بار نیز شاید بتوان از جملات بودجه ۱۳۵۸ استفاده کرد که «مسائل اقتصادی ایران که جامعه امروز با آن دست‌به‌گریبان است، خلق‌الساعه نبوده و از گذشته‌های دور و نزدیک و در شرایط کهنه و نو ریشه دارند. شناسایی این ریشه‌هاست که می‌تواند مسائل اساسی و بنیادی را از مسائل عارضی، گاه ساختگی، کوتاه‌مدت و گذرای رخدادهای اخیر جدا نموده و رفع ابهام نماید. سؤال این است که چه باید کرد و راه‌حل چیست؟ آیا باید به علت‌ها پرداخت و یا در دایره بسته معلوم‌ها توقف و بحث کرد؟».

برای این منظور، مرور تجربیات تاریخی بودجه‌ریزی کشور، می‌تواند مفید باشد. سلسله گزارش‌های مرور تجربیات تاریخ بودجه‌ریزی در ایران، تلاش می‌کند، ضمن مروری بر تلاش‌های انجام شده در این زمینه، آسیب‌های راه طی شده را احصا کند. با این امید که این بازخوانی گذشته، چراغ راه آینده باشد و از تکرار اشتباهات گذشته، بیش از این،



جلوگیری کند.

اولین گزارش از این سلسله گزارش‌ها، به مرور گزارش‌های بودجه سال ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ می‌پردازد و در شماره اول، مقدمات حاکم بر این دو بودجه، درج شده در سند قانون بودجه این دو سال مرور می‌شود.

نکته جالب توجه در این مرور آن است که تقریباً بخش عمده مشکلات بودجه‌ای ترسیم شده در این بودجه‌ها و راهکارهای ارائه شده در آن، به ویژه بودجه سال ۱۳۵۸ که به عنوان بودجه اضطراری، توسط دولت موقت تهیه شد، هم‌اکنون نیز بدون تغییر و دقیقاً با استفاده از گیومه قابل نقل و استفاده است.

به عبارت دیگر، ساختار بودجه‌ای کشور، همچنان که در ابتدای راه، مشکلات بودجه‌ای فراوانی مانند اتکای بودجه به نفت، متورم بودن بخش جاری بودجه، مالیات‌ستانی ناکارآمد و... را به ارث برده بود، در تصحیح روندهای اساسی بودجه‌ای چندان موفق نبوده و میراث‌داری کرده است. به گونه‌ای که مشکلات اساسی، مدام در حال موکول شدن از سالی به سال دیگر بوده‌اند و در واقع، تکرار آنچه که قرار بود، زمانی موقت باشد، به رویه همیشگی و عرف بودجه‌ای تبدیل شده است. در طی این مدت، به دلایل مختلف، دولت‌ها و مجلس‌ها، با مصلحت‌اندیشی‌های گوناگون، حاضر به انتخاب‌های اساسی ذکر شده در بودجه ۱۳۵۸ نبوده‌اند و بیماری اتکای بودجه به نفت و سایر بیماری‌های بودجه‌ای، ادامه پیدا کرده است، به گونه‌ای که دژاووی بودجه‌ای (آشناپنداری یا حالتی از ذهن که در آن فرد پس از دیدن صحنه‌ای احساس می‌کند آن صحنه را قبلاً دیده است و در گذشته با آن مواجه شده است) خاصیت مکرر اقتصاد شده است. وضعیتی که ناظر

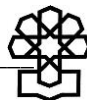
بودجه‌ای را به این نتیجه می‌رساند که چه بسا شاید این بار، پس از ۱۰۸ سال از اولین بودجه کشور، لازم است به طور اساسی تر و به عنوان هدیه‌ای برای چهل سالگی انقلاب و دمیدن مجدد روحیه تحول‌خواهی انقلابی در بودجه و اقتصاد، با هدف اتخاذ تصمیم‌های معوق مانده و انتخاب‌های انجام نشده و قطع سیکل ناقص طی شده، «با عزم راسخ، اطلاعاتی از مالیه درهم برهم و بی‌ترتیب خود استخراج کرده به معرض شهود گذاریم» تا بتوانیم این ساختار بودجه‌ای را اصلاح کرده و مقاوم‌تر، از نو بسازیم.

گزارش حاضر به مرور مقدمه بودجه‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹، از سند بودجه این دو سال، می‌پردازد. تمامی عبارات عیناً از سند بودجه انتخاب و نقل شده است و صرفاً برای مرور راحت‌تر مطالب و فهرست‌بندی، عناوین با فونت پرنرنگ به آنها اضافه شده و برخی ارجاعات مخصوص شرایط روز، به خاطر تسهیل در عبرت‌آموزی بودجه‌ای، نقل نشده است.

## بودجه ۱۳۵۸

### • کارایی هزینه‌ها در بودجه

«ملت ایران چرا باید اجازه دهد تمام درآمدهای دولتی فقط برای حقوق و مزایای کارکنان و سایر هزینه‌های جاری اداری مربوط به دولت به مصرف برسد؟ دولت منکر توسعه بسیاری از خدمات دولتی از قبیل بهداشت و درمان، آموزش و پرورش و موارد مشابه نیست و به همین دلیل نیز شما ملت اجازه خواهید داد خدمات دولتی ادامه یافته و حتی در مواردی گسترش یابد. اما آیا شما مایل هستید دولت بدون حساب و کتاب و بدون ارزیابی حاصل‌نهایی این خدمات و فقط به صرف وجود دستگاه‌های متعدد و غیرلازم و



هزینه‌های غیرضرور وابسته به آنها از کیسه شما و بیت‌المال ببخشد؟ دولتی که به انقلاب اعجازبرانگیز مردمش تکیه دارد، دلیلی برای سست شدن در مقابل برخی از فشارهای غیرمنطقی می‌تواند پیدا کند؟

بگذارید اعتراف شود که مسئله بودجه دولت و هزینه‌های زائد آن مطلبی نیست که بدون تجدیدنظر اساسی در نحوه عرضه خدمات و روش‌های اجرایی برای همیشه حل گردد. اگر چنین شود، در آینده‌ای خیلی نزدیک، بودجه دولت فقط عبارت است از حقوق کارمندانش ایران باید بداند که راه‌حل نهایی در بسیج کلیه امکانات مردم می‌باشد. به نظر ما هر اندازه که دولت بدون دلیل بر ابعاد برنامه‌ریزی و اجرایی خود بیفزاید، کوهی از مشکلات بر دوش ملت و خود خواهد گذارد و هر فرد مسئولی را شدیداً نگران می‌کنند و مردم باید از این حقیقت آگاه شوند و همگی متفقاً در جستجوی راه‌حل‌های اساسی باشیم. گفته‌اند بودجه آئینه تمام‌نمای هدف‌ها، وظایف و عملیات دولت‌هاست. بگذارید قبل از هر چیز اعتراف کنیم که بودجه تقدیمی چنین خاصیتی ندارد. سؤال مقدر این است که اگر چنین است چرا بودجه تقدیم کرده‌ایم؟ به چند دلیل ساده:

اولاً برای اینکه ملت ایران از نحوه خرج بیت‌المال آگاه شوند.  
ثانیاً اقداماتی از لحاظ وظایف و برنامه‌های دولت انجام گرفته است که باید به آگاهی عموم رسانده شود.

ثالثاً اگر مسائلی هست با شورا و مردم در میان بگذاریم و برای مشکلات راه‌حل بیابیم.»

### • دلایل وضعیت نامناسب در بودجه‌های جاری و عمرانی

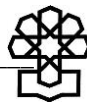
«در امر بودجه به شرایط مطلوب و ایدئال نرسیده‌ایم و دلایل آن به شرح زیر بوده است:

۱. ساخت سازمانی دولت با دستگاه‌های اجرایی متعدد و گاه بی‌دلیل و زائد به اندازه‌ای وسیع و بی‌رویه است که رسیدگی به وضع تمام آنها به طور کامل مقدور نبوده است.

۲. به هر دستگاه اجرایی که در طول سال‌های گذشته تأسیس شده و توسعه یافته است، نظر بیندازیم، انبوهی از کارکنان مازاد بر ظرفیت ملاحظه می‌شود که دولت را متعهد به حفظ و استفاده از این افراد شریف کرده است. صرف ادغام چند دستگاه در یکدیگر مسئله را به طور قابل قبول و حقیقی حل نمی‌کند، بلکه در مواردی گمراه‌کننده هم می‌تواند باشد، چون بیت‌المال به پرداخت حقوق و مزایای کارکنان ادامه می‌دهد، در حالی که معلوم نیست در دستگاه جدید که پس از ادغام به‌وجود آمده است واقعاً ارائه خدمت مطلوبی امکانپذیر و یا حتی لازم باشد.

در ایضاح بیشتر مطلب فوق باید اعلام کرد که اساساً ایجاد برخی از دستگاه‌های دولتی یا در ابتدا غیردولتی که بعدها به بودجه دولت تحمیل شده است، هیچ علت و توجیهی را دربر ندارد و فقط به خاطر ایجاد پست و مقام و اشتغال صوری و توزیع درآمد نفت میان گروه‌های مختلف به‌وجود آمده است و ملت ایران به هیچ عنوان نفعی از وجود این سازمان‌ها و وظایف آنها نبرده است. کافی است به دقت به بودجه تقدیمی مراجعه شود و این معنی روشن شود.

۳. در مورد اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت نیز همان مشکل را داشته‌ایم که در هزینه‌های جاری دستگاه‌های جاری با آن روبه‌رو بوده‌ایم. طرح‌های عمرانی در حال اجرا که بیش از ۹۵ درصد اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت بودجه دولت را تشکیل می‌دهند، عموماً در مقابل سؤال‌های اساسی قرار گرفته است. با این مسائل، چگونه باید با این طرح‌های در دست اجرا روبه‌رو شد؟ آیا مطلوب نیست حتی در بعضی از موارد، عطایش را به لقایش ببخشیم؟ زیرا ادامه و تکمیل آن هزینه‌های دیگری را دربر خواهد داشت که مردم ایران



باید باز هم آن هزینه‌ها را از محل درآمد نفت که متعلق به آنان است بپردازند. در مقابل چه خواهند گرفت؟ کسی دقیقاً نمی‌تواند پاسخ دهد.

ما در بررسی مجدد طرح‌های عمرانی در غیرفنی‌ترین شرایط و به طور عمومی در مقابل سؤال‌های اساسی زیر قرار گرفته‌ایم:

- منتفع‌شوندگان اصلی و نهایی از اجرای طرح چه گروه‌های اقتصادی و اجتماعی هستند؟

- ادامه یا تغییر کمی و کیفی طرح چه تأثیری در رفع اختلافات درآمدی و منطقه‌ای

و نابرابری‌های شهر و روستا می‌گذارد؟

- ادامه سرمایه‌گذاری در این طرح، چه تأثیری در سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از

امکانات بخش خصوصی ایجاد می‌کند؟

- ادامه اجرای طرح یا پروژه به صورت موجود تا چه میزان می‌تواند در رفع مشکل

بیکاری مؤثر باشد؟

- آیا تأسیسات و یا تسهیلات مشابه آنچه در این طرح ارائه می‌شود در منطقه و یا

کشور وجود دارد که در حال حاضر از تمامی ظرفیت آن استفاده نمی‌شود؟

- آیا واحد بهای کارهای مختلف مربوط به اجرای پروژه‌ها منطقی است؟»

### • حقایق تلخ در مورد بودجه‌های عمرانی

«با بررسی‌هایی که به عمل آمده متأسفانه به حقایق تلخی در مورد برخی از طرح‌های عمرانی برخوردیم که نمونه‌هایی از آن به قرار زیر است:

- اکثر طرح‌ها از زمانی که شروع شده‌اند، تاکنون بیش از چند برابر محاسبات اولیه

هزینه داشته‌اند که ناشی از دلایل گوناگون بوده است و لذا تصویر محاسبات اولیه طرح‌ها

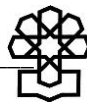
به طور کلی دگرگون شده است.

- از هم‌اکنون پیش‌بینی می‌شود که هزینه نگهداری و بهره‌برداری اکثر طرح‌های در حال اجرای دولتی آنچنان زیاد خواهد بود که از لحاظ اقتصادی تردیدهای اساسی بر آن مترتب است.

- برخی از طرح‌ها توجیهاتی - ولو کلی و مبالغه‌آمیز داشته است و در حال حاضر این توجیهات با بحث عمومی در فلسفه جداول بودجه تقدیمی مشهود است.»

### • راه علاج بیکاری

«گروه‌هایی اعتقاد دارند و این تصور را بر زبان نیز جاری می‌کنند که دولت باید بیکاران را استخدام نماید. در یک تحلیل علمی و منطقی از موضوع، این نتیجه روشن باید برای همه قابل قبول باشد که دولت باید سعی در ایجاد کار کند و نه بیکاران تحصیلکرده را پشت میز ادارات عریض و طویل بنشاند. آیا بیکاران تحصیل نکرده باید فراموش شوند؟ از لحاظ اقتصادی فقط یک راه حل وجود دارد که بیکاران اعم از تحصیلکرده و غیر آن به فعالیت پردازند و آن به حرکت درآوردن چرخ‌های اقتصاد کشور است که لازمه‌اش توسعه هزینه‌های سرمایه‌گذاری هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی است. دولت ناچار است، این حقیقت غیرقابل انکار را به اطلاع مردم برساند که به شدت از تورم کارمند در عذاب است و این عذاب وقتی تشدید می‌شود که هر کس با مقایسه درآمدهای گروه‌های مختلف مردم تصویری مشخص در مقابل دیدگان قرار می‌دهد و حقوق مسلم اقشار مختلف خاصه کارگران و دهقانان را پایمال شده می‌یابد. در اینجاست که ما دست یاری به سوی کارکنان شریف دولتی دراز کرده و از آنان استمداد می‌طلبیم فرصتی به دولت بدهند تا بلکه تعدیلی قابل قبول در توزیع درآمدها میان گروه‌های مختلف را بررسی و آغاز نماید.»



### • صرفه‌جویی در هزینه‌ها

«در اینجا لازم است عنوان شود که برخی تصور می‌کنند که اگر دولت در هزینه‌های جاری صرفه‌جویی نماید، علت آن کمی درآمد است در حالی که بهتر است اصل مطلب را بگوییم و آن اینکه دستگاه‌های دولتی به این عریض و طویلی مطلقاً نیاز نداریم و اصرار بر این امر به خاطر زمینه‌سازی برای بهبود مدیریت دولت است که باید از شرایط موجود استفاده کرد و سعی کنیم آن را انجام دهیم و بارها گفته‌ایم که حقوق و مزایای کارکنان دولت پرداخت خواهد شد و نیز لوازم و مواد لازم برای تأمین خدمات لازم دولت را فراهم خواهیم کرد، ولی دیگر دلیلی نمی‌بینیم با مقیاس‌ها و ارزش‌های گذشته هزینه‌های زائد را تحمیل به مردم و بیت‌المال کنیم.

آیا توجیهی وجود دارد که:

- مدیران دولتی از اتومبیل دولتی استفاده کنند؟
- کارکنان بدون انجام مأموریت و کار اضافی، مشمول پرداخت مزایای آن باشند؟
- دستگاه‌های دولتی در ساختمان‌های بزرگ و غیر لازم بمانند؟
- با وجود فارغ‌التحصیلانی که در تمام رشته‌ها تحصیلات خود را پایان داده و به میهن مراجعت کرده‌اند، دو مرتبه بورسیه دولتی برای تحصیلات عالیه ادامه یابد؟
- هزینه‌های بی‌مورد ادامه داشته باشد؟
- دستگاه‌های اجرایی بی‌هدف و بی‌برنامه به کار بیکاری خود ادامه دهند؟»

### • پول‌پاشی در بودجه

«گروهی تصور می‌کنند منظور از اینکه دولت باید پول را وارد اقتصاد کند این است که دستگاه اداری دولت را هرچه بزرگ‌تر نموده و به گروهی بی‌دلیل پول برساند. راستی که در گذشته

چنین کرده‌اند، کسی از خود پرسیده بود که اگر دولت پول پخش می‌کند، فقط چرا به یک عده خاص می‌پردازد؟ مگر ایجاد اشتغال آنچنانی، اختصاص به طبقه و گروه خاص دارد؟»

### • بودجه اضطراری

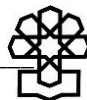
«از آنجاکه در تهیه این بودجه با انواع مختلف مسائل و مشکلات مواجه بوده‌ایم و در عین حال، به نکات ضعف کار نیز به دفعات اعتراف کرده‌ایم، لذا بسیار بجا خواهد بود که این بودجه را بودجه اضطراری بنامیم یعنی بودجه‌ای که ناگزیر از تهیه آن بوده‌ایم ولی در شرایط کاملاً اضطراری و استثنایی و اوضاع و احوال مربوطه آن را تهیه و تنظیم کرده‌ایم.»

### • سرگرمی بودجه‌ای

«ما نه حرف‌های دهن پرکن می‌خواهیم بزنیم و نه سعی کرده‌ایم پشت هم‌اندازی کرده و با اعداد و ارقام دروغین سرخودمان و مردم را گرم کنیم. البته در عین حال نقش دادن اطلاعات وسیع در سند بودجه را نفی نمی‌کنیم، ولی امیدواریم دولت‌های آینده به شرایط دوران ما تأسی نکنند. زیرا شرایط حاکم به اوضاع و احوال دولت از لحاظ انبوه مسائل که همه بر آن آگاهی دارند، کاملاً استثنایی است.»

### • بودجه شرکت‌های دولتی

«دلیل اینکه پیوست بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت را آماده نداریم این است که فرصت کافی برای رسیدگی مطلوب در اختیار نبود، ولی به طور کلی به نحوه عمل و کارکرد این شرکت‌ها به شکل موجود اعتقادی نداریم در حالی که به طور همگانی خود را مکلف نموده‌ایم رسیدگی کامل و دقیقی از آنها به عمل آوریم. در عین



حال، ضمن اینکه برخی از شرکت‌های دولتی زیان‌ده هستند.

دولت جمهوری اسلامی ایران در برخورد با موضوع شرکت‌های دولتی در ایران مسائل انبوهی دارد و تا زمانی که این مسائل حل‌وفصل نشود، هر نوع قضاوت نهایی در مورد آنها را به آینده موکول می‌نماید».

#### • در مورد سایر دستگاه‌ها و موازی‌کاری بودجه‌ای

«در گذشته تعداد زیادی دستگاه اجرایی که عمدتاً اقدامات و برنامه‌های آنها باید در حدود و فعالیت‌های انجمن‌ها و بخش خصوصی قرار می‌گرفت با اسامی غیردولتی ولی در عمل با بودجه دولت تأسیس شده بودند که در اصطلاح بودجه‌ای ایران به آنها «سایر مؤسسات» اطلاق می‌شده است.

برخی از این دستگاه‌ها وظایفی مردمی نیز برعهده داشتند، ولی اولاً مقیاس خدماتی آنها محدود و در عوض پرسروصدا بود و ثانیاً با دستگاه‌های دولتی مسئول آن وظایف، با تداخل عملیات و دوباره‌کاری بارز عمل می‌کردند.

همان‌طوری که فوقاً اشاره شد، نفس برنامه‌های برخی از این دستگاه‌ها مفید و قابل قبول بود، ولی برای هرکدام از آنها اقدامات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مسئول دولتی در مملکت وجود داشته است».

#### • یارانه ضمنی در بودجه

«در چندین سال گذشته دولت‌ها ده‌ها میلیارد ریال بابت مابه‌التفاوت قیمت کالاهایی که از داخل و خارج کشور گران خریده و در دست مصرف‌کننده ارزان‌تر قرار داده‌اند از

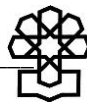
بیت‌المال پرداخته‌اند و استدلال این بوده است که قیمت کالاهای مورد مصرف عمومی باید پایین‌تر باشد و گرانی احساس نگردد. ظاهر کار بسیار آراسته و درست و عامه راضی‌کن است، ولی ما در مقابل یک سؤال اساسی قرار گرفته‌ایم و آن این است که در این عمل خرید و فروش که شامل گوشت، گندم، شکر، برنج، روغن نباتی و حتی میوه بوده است، چه گروه‌هایی هزینه‌ها را پرداخته‌اند و چه گروه‌هایی منتفع شده‌اند؟ جواب این است که چون از محل درآمد عمومی کشور، این مابه‌التفاوت‌های خرید و فروش پرداخت شده، عموم آحاد ملت ایران پرداخته و مصرف‌کنندگان آن کالاهای به خصوص را دریافت کرده‌اند. یک تجزیه و تحلیل سریع نشان می‌دهد که در واقع، این اقدام به نفع گروه‌های شهری و به زیان گروه‌های روستایی عمل کرده است و در داخل گروه‌های شهری نیز با توجه به ترکیب مصرف در میان گروه‌های درآمدی مختلف، این نتیجه حاصل می‌شود که گروه‌های درآمدی پایین‌تر متضرر شده‌اند».

#### • بودجه مبتنی بر برنامه واقعی

«لازمه یک بودجه برنامه‌ای واقعی، به هم ریختن کلیه تشکیلات دستگاه‌های دولتی و مطابقت دادن آن با طبقه‌بندی عملیات دولت است و تصدیق می‌فرمایند که این کار به زمان نیازمند است که کار قابل ملاحظه‌ای برای این دولت و دولت‌های آینده می‌باشد».

#### • بودجه نفتی

«بودجه دولت ایران، یک خاصیت عمده دارد و آن وابستگی و اتکای بسیار شدید آن به درآمد نفت است که به طور متوسط حدود ۷۵ درصد درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد. ما ناشکر نیستیم که صاحب یک ثروت خدادادی هستیم، زیرا همین درآمد نفت امتیازات



فوق‌العاده‌ای دارد که ما و سایر کشورهای صادرکننده نفت را شاخص و برجسته می‌کند و توجه به این نکته هم لازم است که درآمدهای غیرنفتی ما نیز تا حدودی به درآمد نفت وابسته است. مثلاً درآمد گمرک و انواع مالیات‌ها چه به صورت مالیات بر واردات از محل درآمد نفت و چه به صورت توسعه فعالیت‌های تجاری و خدماتی است که عمدتاً ناشی از تزریق درآمد نفت به اقتصاد کشور است.

آنچه بسیار اهمیت دارد و آگاهی عمومی بر آن لازم است، عبارت از این است که اتکا به درآمد نفت باعث شده است که ساخت مالیه عمومی در ایران به وضع نامطلوبی درآید و هزینه‌های دولت به عوض اینکه از طریق مالیات‌ها و به صورت برداشت از داخل اقتصاد تأمین شود، عمدتاً به فروش یک ماده خام محدود شده است که علاوه بر مسائل طرح شده در صفحات گذشته، تحول مالیاتی و پذیرش آن توسط مردم را دشوار نموده است و این چیزی است که باید مردم ایران با آن آگاهانه و مسئولانه روبه‌رو شوند و انتظار نداشته باشند که دولت‌ها از این ثروت خدادادی و متعلق به همه نسل‌ها به طور مداوم برداشت نموده و با تبدیل ارزهای حاصله به ریال، هزینه‌های جاری دولت را تأمین نموده و ارزها را نیز صرف واردات کنند.

راستی یک کشور تا کی می‌تواند از محل فروش درآمد نفت و وارد کردن کالاها و خدمات خارجی زندگی خود را بچرخاند؟ آیا ما در حال حاضر می‌توانیم به شعار اقتصاد بدون نفت اتکا نماییم؟ جواب به طور اساسی منفی است. ساخت و ترکیب درآمدهای بودجه دولت آنچنان است که چنین مطلبی را تأیید نمی‌کند و اعم از اینکه به این معنی، صادقانه اعتراف شود یا خیر، حقیقت عوض نمی‌شود.

در شرایط فعلی اقتصاد ایران، ارزش‌افزوده در بخش کشاورزی و صنعت جمعاً از

یک چهارم تولید ناخالص ملی تجاوز نمی‌کند و بقیه را عمدتاً نفت و خدمات تشکیل می‌دهد که سهم نفت به تنهایی بیش از یک سوم است. با توجه به اینکه صنعت به علت لزوم واردات ماشین‌آلات، مواد اولیه و تکنولوژی به صدور نفت وابسته است و نیز خدمات که سهم عمده آن را خدمات دولتی تشکیل می‌دهد و به گم‌وگیم آن واقف هستید، چگونه می‌توان بدون کاهش شدید تولید ناخالص ملی و ایجاد رکود سنگین و عمیق دم از اقتصاد بدون نفت بزیم و چگونه برخی از این مردم که تاب تحمل یک رکود موقت و سبک را ندارند و تنگ حوصلگی خاص از خود بروز می‌دهند، چنین حادثه‌ای برایشان قابل قبول خواهد بود؟»

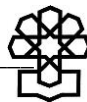
#### • کار راحت و کار درست

«پس از پیروزی انقلاب بسیاری به ما توصیه کردند که همه چیز را فعلاً رها کنید و به صدور نفت بچسبید و کالاهای بیش‌تری وارد کنید و در اختیار مردم بگذارید. می‌گفتند مردم به الگوی مصرف قبلی عادت کرده‌اند و ممکن است تغییر این الگو را به راحتی با اینکه به مصلحت کشور است نپذیرند و آن‌گاه بهانه‌های زیادی برای عمل ضدانقلاب تحصیل خواهد شد.

ما به تقدس و پاکی انقلاب خود با آن همه خون‌هایی که به خاطرش ریخته شده بود، بیش از این امیدوار بودیم و هستیم که تسلیم این گونه پیشنهادها بشویم.»

#### • مالیات‌ستانی و دگرگونی‌های بنیادی

«در طرف درآمدهای بودجه، مسئله ریشه‌ای این است که باید نظام مالیاتی و تجهیز منابع داخلی برای مخارج اساسی دگرگون سازیم و ما در چند ماه گذشته این کار را نکرده‌ایم و نمی‌توانستیم نیز کاری انجام دهیم و به آینده و رواج ارزش‌ها و موازین اسلامی و



دگرگونی‌های بنیادی امید بسته‌ایم، چرا که برای ایجاد تحول در نظام مالیاتی، استفاده از نهادهای دگرگون و جدید اجتناب‌ناپذیر است».

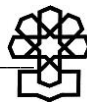
### • پوشاندن کسری با چاپ پول

«در اینجا لازم است از لحاظ اقتصادی یک مطلب عمده عنوان شود و آن اینکه برخی پیشنهاد می‌کنند که چون در حال حاضر اقتصاد ایران در حال رکود است، اشکالی ندارد و بلکه لازم است که دولت از طریق چاپ و انتشار پول و افزایش درآمد نفت، هزینه‌های دولت را توسعه داده و پول جدیدی به اقتصاد کشور تزریق کند.

نکته بسیار مهمی که باید مورد توجه اقتصادشناسان و مردم ایران قرار گیرد این است که اصولاً بودجه دولت ایران با توجه به سهم قابل ملاحظه درآمد نفت در آن حتی بدون اینکه کسری بودجه‌ای وجود داشته باشد، از لحاظ اقتصادی تا حدودی اثر انبساطی دارد. چون ارزهای حاصل از فروش نفت، توسط بانک مرکزی ایران به ریال تبدیل و در اختیار خزانه‌داری کل قرار می‌گیرد. حال اگر این ریال‌های وارده به خزانه‌داری کل، کلاً از داخل اقتصاد جمع شده باشد و در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد، مسئله‌ای پیش نخواهد آمد، ولی معنی چنین کاری این است که تقاضای واردات بخش دولتی و خصوصی به همان اندازه باشد که بانک مرکزی ریال به خزانه وارد کرده است و به عبارت دیگر، باید تمام ارزهای حاصله از صدور نفت صرف واردات و یا صدور ارز به طرق دیگر گردد تا ریال‌های کافی در اختیار بانک مرکزی قرار گیرد. این سیاست نه منطقی است و نه باید مورد توجه قرار گیرد. لذا در عمل آنچه اتفاق می‌افتد این است که واردات در حد قابل قبول و منطقی و نه در حد ارزهای حاصل از صدور نفت ادامه یابد و در نتیجه فاصله میان

درآمد نفت و ارز خارج شده برای واردات منطقی به ذخایر ارزی بانک مرکزی افزوده می‌شود، در حالی که بانک مذکور در همان ابتدا در موقع واریز کردن درآمد نفت به خزانه‌داری کل، تمام آن را به ریال تبدیل و وارد اقتصاد کرده است و در عمل همین فاصله که ریال‌های جمع شده از اقتصاد و از منابع ریالی بانک مرکزی آزاد می‌شود، از لحاظ اقتصادی اثر انبساطی ایجاد می‌کند.

بنابراین نباید درآمد نفت مثل مالیات‌ها و سایر درآمدهایی که از داخل اقتصاد برداشت می‌شود تلقی شود و اثر تورمی نسبی آن پیوسته باید ملحوظ نظر قرار گیرد و امیدواریم این استدلال برای طرفداران داشتن کسری زیاد بودجه کافی باشد. ولی درباره چاپ و انتشار پول باید این مطلب برای همیشه روشن گردد که این امر به تنهایی بسیار سهل و ساده است. چون تقریباً تمام کشورها در حال حاضر در چاپ پول خودشان مفاهیم سنتی پشتوانه را کنار گذاشته‌اند و آنچه که میزان حجم پول یک کشور را تعیین می‌کند، انباشته کردن طلا و ذخائر ارزی نبوده، بلکه امکانات بالقوه و بالفعل اقتصادی و کالا و خدمات موجود در اقتصاد است. حال اگر در ایران طبق قوانین موجود، پشتوانه قسمتی از پول چاپ شده، ذخایر ارزی است، طبق همان قوانین بقیه پول چاپ شده تعهد دولت است و تعهد دولت نیز می‌تواند خیلی وسیع باشد. بنابراین ما قادر به چاپ و انتشار پول در ابعاد مضاعف هستیم و به علت ذخائر ارزی نیز که داریم در مقایسه با بسیاری از کشورها پول ما می‌تواند، دارای مقبولیت بیش‌تری باشد. ولی همان‌طوری که عنوان شد، تنها مانع، کمبود کالاها و خدمت موجود در اقتصاد و ایجاد تورم و بعد از آن مسئله عدم تعادل اساسی در اقتصاد است. اگر دولت جمهوری اسلامی ایران به این حقایق بدیهی توجه نکند و در کوتاه‌مدت، وجیه‌المله بودن را نقطه حرکت خود قرار دهد، پس تمام مطالبی که تاکنون عنوان شده است چگونه باید تعبیر شود؟ اگر ما هم از طریق چاپ



پول، ماورای ظرفیت‌های طبیعی اقتصاد عمل نماییم و اجازه دهیم تورمی که وارث آن شده‌ایم، مزمن‌تر و همیشگی گردد و تمام مسائل گذشته تکرار شود، پس اصولاً رسالت اقتصادی ما چیست؟

با این توضیح، فقط یک مطلب باقی می‌ماند و آن اینکه ظرفیت پولی در هر کشور و هر زمان چقدر باید باشد تا سلامت اقتصاد حفظ گردد؟ مسلماً در سال آتی با توجه به سرعت گردش پول، حجم معینی به پول کشور افزوده خواهد شد و سؤال به طور ساده این است که دولت پس از درآمد نفت و درآمدهای غیرنفتی چقدر برای تأمین هزینه‌های خود از ظرفیت پولی برداشت نماید و چقدر از آن را برای اعتبارات بانک‌ها به منظور توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی باقی بگذارد. بدیهی است در امر وارد کردن پول جدید به اقتصاد باید نیازهای اعتباری بخش خصوصی در نظر گرفته شود.

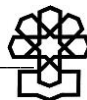
به این مسئله بدیهی باید توجه شود که انتشار اسکناس و توسعه خدمات دولتی از محل آن، چون به تولید کالا و خدمت مورد نیاز همگانی در کوتاه‌مدت منجر نمی‌شود، اثر تورمی شدیدی خواهد داشت، در حالی که واگذاری این اعتبارات از طریق سیستم بانکی برای کارهای صنعتی، کشاورزی و گاه خدماتی در تولید و توزیع کالاها مؤثر بوده و ضمن ایجاد کار و اشتغال، اثر تورمی کم‌تری دارد.

با توجه به ملاحظات مذکور است که ما معتقدیم باید برای استفاده از اعتبارات سیستم بانکی، دست بانک مرکزی و سیاست پولی در رابطه با بخش خصوصی کاملاً باز باشد و دولت نباید با تحمیل برنامه و هزینه‌های خود، میدان فعالیت بخش خصوصی و مردم را محدود کند. بنابراین میزان کسری بودجه با توجه به اوضاع و احوال اقتصادی و میزان فعالیت بخش خصوصی تعیین گردد.

لازم به ذکر است آنچه که در سال‌های گذشته به صورت اوراق قرضه برای تأمین قسمتی از کسری بودجه منظور می‌شده، بیش از ۹۳ درصد آن به بخش بانکی (عمدتاً بانک مرکزی) فروخته می‌شده است. بنابراین مفهوم اوراق قرضه در گذشته استفاده از سیستم بانکی بوده است که صریحاً آن را در بودجه تقدیمی به اسم واقعی خودش عنوان کرده‌ایم.»

### • همراهی ملت و دولت

«در این صفحات آنچه را به عنوان روشنگری لازم دانستیم به عمل آوردیم، باشد که تاریخ شاهد این حقایق و مطالب بوده و دولت‌های آینده را در مقابل مردم، مسئول‌تر و متعهدتر گذارند و دولت و ملت نیز به حقوق طبیعی و بدیهی خود در مقابل دولت آگاه شود. ملت ایران باید چنانکه ما کوشیده‌ایم در این سند نشان داده شود، از این جهت آگاهی یابد که بهروزی و سعادت ملی نسل ما و نسل‌های آینده ایران در گرو ایجاد تغییرات اساسی در ساخت‌های ناسالم اقتصاد امروز کشور است، چنانکه استقلال اقتصادی و به دنبال آن استقلال سیاسی مملکت تضمین شود. در این راه به همان اندازه که دولت می‌تواند مسئول و دخیل باشد، مردم و گروه‌ها و طبقات گوناگون جامعه مؤثر و مسئولند و هرکدام باید به فراخور توانایی‌ها و امکانات در تحقق آن کوشا باشند. ما در برهه‌ای از تاریخ پرنشیب و فراز خود زندگی می‌کنیم که رسالت بزرگ پی‌ریزی ایرانی مستقل و آزاد بر دوش‌هایمان است و این رسالت، همه ما را به فداکاری و گذشت و تحمل فرا می‌خواند.»



### • در مورد شرایط بودجه

«بودجه در شرایطی تهیه شده است که مبارزه ملت ایران علیه سلطه خارجی ابعاد تازه‌ای پیدا کرده است. تحریم اقتصادی، ضبط دارایی‌های خارجی ایران در خارج و تشدید فشار از سوی ایالات متحده آمریکا به کشورهای دیگر برای به حداقل رساندن ارتباطات سیاسی و اقتصادی خود با ایران و ایجاد جو ماجراجویی و جنگ‌طلبی در منطقه خاورمیانه، خلیج فارس و راه‌های دریایی ایران و بالاخره وجود بحران اقتصادی در داخل کشور که عمدتاً ناشی از کارکردهای ناموزون و نادرست آن در گذشته و مولود وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، ضعف تولیدات داخلی، نیاز به کالاهای خارجی، اجبار به تغذیه صنعت مونتاژ، توزیع نامتعادل درآمدها و توسعه بی‌رویه بخش خدمات دولتی و غیره است، از جمله شرایط تحمیلی است که بر بودجه کل کشور تأثیر قطعی می‌گذارد».

### • عدم تعادل‌های بودجه‌ای

«در این بودجه سعی شده است که حتی‌المقدور با تخفیف دشواری‌هایی که گریبانگیر اقتصاد ملی است، از ایجاد عدم تعادل‌های بیش‌تر اجتناب شود. حل مسائل بنیادی و ریشه‌کن کردن معضلات موجود متضمن دگرگونی پایه‌ای در جهت سالم ساختن و ایجاد توازن‌های اقتصادی در داخل بخش دولتی اقتصاد کشور و تا زمانی که اقتصاد دولتی ایران گرفتار عملکردهای ناسالم اقتصادی است، سخن از بودجه متعادل و مولد که استقلال کشور را تأمین کند، پندار بیهوده‌ای به نظر می‌رسد.

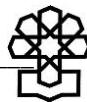
اقتصاد ایران هنوز به تعبیری اقتصادی تک‌محصولی است. در چنین اقتصادی، عملکرد

بودجه دولت به گونه‌ای است که در آن معادل هزینه‌های عادی دولت از درآمد ملی یا ارزش‌افزوده به صورت مالیات، برداشتی صورت نمی‌گیرد، بلکه سهم عمده هزینه‌های عمومی از محل برداشت از ثروت ملی (نفت) تأمین می‌شود. چنین بودجه‌ای همواره با نوعی عدم تعادل روبه‌رو بوده و شدیداً تورم‌زا خواهد بود، زیرا به ازای انجام هزینه‌های گوناگون کالاها و خدمات مورد تقاضای جامعه تولید نمی‌گردد و قدرتهای خرید مصنوعی که از طریق هزینه‌های عمومی انتشار می‌یابد عدم تعادل بین عرضه و تقاضای کل را تشدید کرده و تورم را بیش از پیش دامن می‌زند. از سوی دیگر، اگر بخش غیردولتی اقتصاد کشور فعال می‌بود و اگر سیستم بانکی می‌توانست قسمتی از درآمدها را از طریق تجهیز پس‌انداز به کارهای تولیدی بگیرد، شاید این عدم تعادل از قوه به فعل در نمی‌آمد، ولی مخصوصاً در شرایط کنونی که بخش غیردولتی دچار رکود فعالیت است و سیستم بانکی نیز هنوز نتوانسته است به موازات ایجاد قدرت خریدهای تازه، پس‌اندازها را در مسیر افزایش تولید به کار اندازد، خطر بروز عدم تعادل‌ها شدیدتر از پیش هنوز وجود دارد. بدین ترتیب، با توجه به تمایل خطرناک در مالیه کشور به دلیل متورم شدن بیش‌تر بودجه جاری نسبت به بودجه عمرانی کشور و قبول تعهدات و پرداخت‌های گوناگون که عملاً تناسبی با بازده تولیدی کشور ندارند، بدون شک ادامه این روند در سال‌های بعد امکانپذیر نبوده و کشور را با بحران مالی و اقتصادی بسیار عمیقی مواجه خواهد ساخت که بیرون آمدن از آن اگر غیرممکن نباشد، محققاً سخت‌تر و دشوارتر از شرایط کنونی خواهد بود».

#### • تفاهم ملی و بودجه

«در این مرحله حساس از تاریخ میهنمان لازم است نظر همگانی را به واقعیت‌های تلخی که با آن دست به گریبان هستیم مجدداً جلب نماید:

شرایط سیاسی - اجتماعی روز کشور چنان است که گروه‌های مختلفی از مردم میهنمان



تحت تأثیر فشارهای مداوم زندگی درخواست بهره‌مندی از حقوق‌ها و دستمزدهای بیش از گذشته دارند. این خواسته‌ای است فی‌نفسه برحق و انسانی. ولی خرابی‌ها و ضایعات و آشفته‌گی‌هایی که در سطح ملی و در بنیان‌های اقتصاد ملی وجود دارد چنان است که تأمین این خواسته‌ها در حال حاضر جز از برداشت از ذخایر ملی میسر نیست و از طرفی دیگر، قبول این خواسته‌ها در نهایت و بر اساس قانونمندی‌های اقتصادی نه تنها عملاً کمکی به بهبود زندگی و معیشت عمومی نمی‌کند، بلکه کشور و اقتصاد ایران به دور باطلی از افزایش قیمت‌ها و حقوق و دستمزدها دچار می‌سازد که پایان آن جز بحران و شکست نخواهد بود».

#### • انتخاب بودجه‌ای

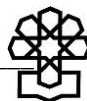
«ما امروز در شرایطی قرار داریم که بین استقلال میهن و افزایش سطح زندگی باید به انتخابی تاریخی دست بزنیم. راه رفاه عمومی و ارتقای سطح زندگی ملت ما از میان یک دوره کوتاه سختگیری داوطلبانه بر خود و چشم‌پوشی از زیادت‌طلبی‌های گذشته می‌گذرد. چنانکه گفته شد، وجه دیگر و مهمی که در افزایش هزینه‌های جاری دولت، پنهان و پوشیده است، کشاندن اقتصاد ایران به طرف وابستگی روزافزون به واردات و مالاً اثرپذیری از عوارض و عواقب سیاسی چنین وضعی است. هدف دولت انقلاب این بوده و هست که زیرساخت‌های اقتصاد ایران را که به صورت خودکار موجب ادامه و یا تشدید وابستگی‌ها می‌شوند به طریقی منطقی و عملی تغییر داده و در جهت خیر و صلاح ملی اصلاح کند. مسلماً افزایش و دامن زدن به عدم تعادل موجود بین حجم هزینه‌های فعالیت‌های تولیدی و عمرانی دولت و حجم هزینه‌های جاری و مصرفی در این راستا نیست و در جهت عکس آن یعنی وابسته کردن اقتصاد ایران خواهد بود».

این توضیحات از این رو آورده شد تا ملت ضمن آگاهی یافتن از پیچیدگی شرایطی که دولت از نظر اقتصادی و سیاسی با آن روبه‌رو است، بدانند که در این راه به همان اندازه که دولت می‌تواند و باید مسئول و دخیل باشد، مردم و گروه‌ها و طبقات گوناگون جامعه نیز مؤثر و مسئولند و هر کدام باید به فراخور توانایی‌ها و امکانات در کمک به اصلاح این کارکردهای پنهان و زیرساخت‌های مخرب کوشا باشند.

رسالت بزرگ پی‌ریزی ایران مستقل و آزاد آینده، بر دوش‌های نسل حاضر است و این رسالت، همه را به تحمل و تفاهمی بزرگ فرا می‌خواند».

#### • رشد هزینه‌ها

«رشد هزینه‌های جاری در صورتی موجه است که از محل افزایش درآمدهای مالیاتی دولت تأمین شود. در این صورت رشد هزینه‌های جاری به مثابه افزایش عرضه خدمات عمومی (آموزش، بهداشت و...) تلقی شده و پرداخت‌های مالیاتی متقابلاً به منزله قیمتی خواهد بود که مصرف‌کنندگان برای استفاده از این خدمات پرداخت می‌نمایند. ترکیب درآمدهای بودجه دولت این واقعیت را منعکس می‌کند که شکاف عمیقی بین هزینه‌های جاری و درآمدهای غیرنفتی مخصوصاً مالیات‌ها وجود دارد و در گذشته، پرکردن این شکاف که همه‌ساله رو به گسترش بوده است، همواره از طریق درآمد نفت (ثروت ملی) و یا انتشار اسکناس و استفاده از وام‌های سیستم بانکی صورت گرفته و ادامه آن در آینده نیز جز تشدید بن‌بست‌های موجود مالی و اقتصادی ثمر دیگری به بار نخواهد آورد. به علاوه باید در نظر داشت که عدم تعادل بین ظرفیت‌های تولیدی کشور و رشد هزینه‌های جاری، نه تنها موجب بروز فشارهای تورمی می‌گردد، بلکه تمایل به واردات کالاهای مصرفی را به شدت تقویت کرده و موجب می‌شود هدف دستیابی به استقلال اقتصادی عمیقاً آسیب ببیند و در بلندمدت به هنگام قطع منابع نفتی، فاجعه بزرگی دامنگیر اقتصاد کشور گردد».



### • برنامه کاهش وابستگی به نفت

«لازم است خاطر نشان کنیم که به علت وجود سیاست‌های انحرافی گذشته که در جهت وابسته کردن اقتصاد ایران عمل می‌کرده است، بنیان‌های تولیدی جامعه آنچنان ضعیف شده که در حال حاضر امکان تدارک مالی تمام هزینه‌های جاری دولت از محل مالیات‌ها میسر نبوده و نیست و این امر می‌باید طی چند سال و در یک سیاست مالی برنامه‌ای صورت پذیرد. همزمان با قطع تدریجی وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمد نفت و جانشین کردن مالیات‌ها به جای آن باید منابع سرمایه‌ای کشور را به سوی افزایش ظرفیت‌های تولیدی جامعه سوق داد و از محل عواید تولیدات اضافی، رشد هزینه‌های جاری مصرفی را تأمین و شکاف عظیم کنونی را پر نمود.»

### • برنامه اقدامات ممکن

«اهم اقداماتی را که در زمینه درآمدها، هزینه‌های عمومی، تحولات اقتصادی و جهت‌گیری‌های اساسی در مرحله حساس کنونی مطرح است، می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- جلوگیری از گسترش بی‌رویه بودجه جاری به منظور برقراری توازن بین این بودجه و منابع درآمد غیرنفتی و نحوه ارائه خدمات عمومی.
- بودجه جاری دستگاه‌ها مجدداً مورد بررسی و تحلیل مفصل در سطح شرح عملیات و مواد مختلف هزینه قرار گرفته و کارایی آنها شدیداً مورد سؤال واقع شود.
- تشکیلات دستگاه‌های اجرایی با بودجه برنامه تطبیق یافته و مورد اصلاح اساسی قرار گیرد.
- انتقال عوامل انسانی و فنی عاطل در دستگاه‌های اجرایی به سوی فعالیت‌های عمرانی و تولیدی مورد مطالعه قرار گیرد.
- پایه‌ریزی مبانی استقلال اقتصادی کشور در بلندمدت به رشدی متوازن در جهت

تقویت هرچه بیش‌تر فعالیت‌های اقتصادی نیاز دارد. در کوتاه‌مدت و میان‌مدت و در شرایط ناتوانی بخش خصوصی باید به سرعت و با احساس مسئولیت بیش‌تر به ایجاد ظرفیت‌های تولیدی به منظور هرچه گسترده‌تر کردن قدرت تولیدی کشور حتی به قیمت تعویق برنامه‌های رفاهی و زیربنایی در شرایط مبارزه فعلی بیش از پیش اهمیت داده شود.

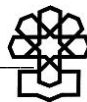
- بودجه شرکت‌های دولتی باید مورد مطالعه گسترده‌ای قرار گیرد. در حال حاضر این شرکت‌ها با نیروی انسانی اضافی روبه‌رو هستند، همچنین متوسط مزد و حقوق در این شرکت‌ها نسبت به دیگر ارگان‌های دولتی به میزان زیادی بالاتر است. در مورد این شرکت‌ها، با اقدام در مورد کاهش هزینه‌های جاری، سازماندهی مطلوب، اعمال مدیریت صحیح و جلب همکاری شوراهای واقعی و همچنین بررسی کارشناسانه در جهت افزایش احتمالی قیمت کالاها و خدمات برخی از شرکت‌ها می‌توان سوددهی آنها را افزایش داد.

- سایر منابع درآمد دولت باید از طریق اعمال سیستم صحیح مالیاتی و وضع مالیات‌های جدید تجهیز شود.

- کمک‌های نقدی دولت باید مورد تجدید نظر اساسی قرار گیرد و مکانیسمی فراهم آید که از طریق آن کمک‌های دولت فقط شامل گروه‌های کم‌درآمد شود.

- سیاست بازرگانی خارجی کشور باید صرفاً در جهت تحقق هدف استقلال و رفع نیازهای توسعه اقتصادی (سرمایه‌ای و واسطه‌ای) تدوین گردد و در مورد کالاهای مصرفی نیز واردات عمده‌ترین اقلام مورد نیاز جامعه و تأمین آن از تولیدات داخلی مطمح نظر قرار گیرد.

- صرف‌نظر از تغییر ساخت، سالم‌سازی و تجدید سازمان سیستم بانکی، لازم است در آینده و هرچه سریع‌تر، نظام بانکی کشور بر اساس معیارهای منطقی بانکداری عمل نموده و کمک‌های دولت صرفاً به مواردی محدود گردد که دولت در قالب نظام برنامه‌ریزی کشور در مکانیسم و ضوابط آن دخالت نماید.



- قوانین و مقررات استخدامی کشور در جهت رعایت عدالت و ایجاد تعادل و هماهنگی مورد تجدید نظر قرار گیرد و پرداخت حقوق و دستمزدهای متفاوت برای انجام وظایف مشابه اکیداً ممنوع گردد.
- دولت و دستگاه‌های اجرایی از ایجاد تعهدات جدید و درخواست اعتبارات خارج از بودجه ممانعت به عمل آورند.
- ضمانت اجرایی کامل برای اجرای مصوبات بودجه مورد نظر باشد و از تغییر و تعدیل مستمر در اقلام بودجه خودداری گردد.
- در هر مرحله‌ای از تصمیم‌گیری، امکانات و محدودیت‌های کشور به درستی ارزیابی گردد و همه مردم و مسئولان امور قانع گردند که خواسته‌های مجرد و انتزاعی آنها به منزله تمام انتظارات ملی محسوب نمی‌شود. توضیح این حقیقت سرلوحه تمامی اقدامات باید تلقی شود.
- و بالاخره، رعایت نظم و انضباط در همه امور به ویژه امور مالی و برنامه‌ای از ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیر است و به حکم اضطرار همه باید آگاه شوند و بپذیرند که این تنها مبالغ اعتباری اعم از ریالی و ارزی نیست که اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌ها و برنامه‌ها را تضمین می‌کند، بلکه چگونگی اجرا، نحوه مدیریت، بهبود راندمان و افزایش بهره‌وری کار و سرمایه است که دستیابی به هدف‌ها را میسر و ممکن می‌گرداند».

### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۲.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۵۸.
۳. لایحه بودجه سال ۱۳۵۹.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۸۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درس‌هایی از تاریخ بودجه‌ریزی ۱. بودجه سال‌های ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹

نام دفتر: مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت

تهیه و تدوین: توحید آتش‌بار

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۳/۲۷