

# دولت و بودجه ۸۶

## (با اکتون‌های مبهم و افق‌های ناروشن)

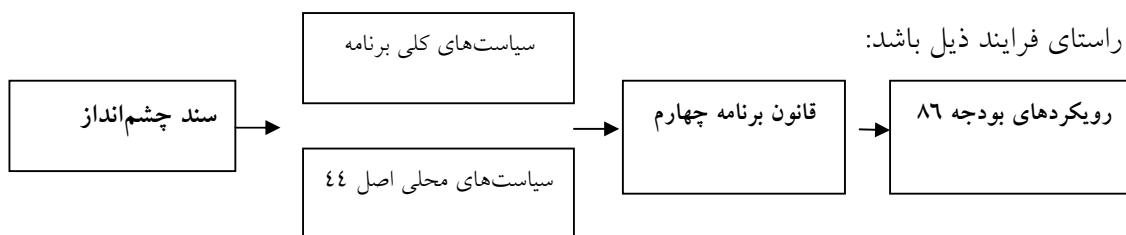
بررسی مقدماتی لایحه بودجه ۸۶ کشور

محمد ستاری فر

بهمن ۱۳۸۵

## دولت و بودجه ۸۶ (با اکتون‌های مبهم و افق‌های ناروشن)

امسال در یک فضای حساس ملی و بین‌المللی، دولت با تأخیر سؤال برانگیزی لایحه بودجه سال ۸۶ را در اول بهمن ماه، تقدیم مجلس نمود. بودجه سالانه کشور حسب قانون اساسی و قوانین بالادستی خود، برنامه یکساله کشور است که اهداف، راهبردها، خط‌مشی‌ها، منابع و مصارف آن باید در چارچوب برنامه توسعه ۵ ساله مصوب کشور صورت گیرد و اکنون در عصر سند قانونی چشم‌انداز ارتباط بودجه سال ۸۶ الزاماً (از منظر حقوقی، قانونی، فنی، مالی، انضباط، هدف و جهت ...) باید در



فرایند فوق حسب نشست و برخاست‌های چند هزار کارشناس، مدیران ارشد دولتی، وزراء، دولت، مجلس، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و نهایت تأیید و امضاء مقام رهبری را در خود جای داده است از این‌رو الزام اجرای آن بر همگان و بویژه بر دولت و مجلس یک فرض اساسی است و قصور از آن، حسب قوانین اساسی و دائمی کشور، نابخشودنی است.

به لحاظ اینکه دولت نهم، بویژه ریاست محترم جمهور، به لحاظ بی‌اعتقادی به این احکام قانونی برنامه و بودجه‌های خود را در چارچوب استاد بالادستی بودجه (چشم‌انداز سیاست‌های کلی، قانون برنامه چهارم، سیاست‌های کلی اصل ۴۴) قرار نداده و پایبندی حقوقی، قانونی، فنی، برنامه‌ای، مالی و بودجه‌ای بدان ندارند (اگرچه ریاست محترم جمهور در موقع تقدیم لایحه بودجه ۸۶ به مجلس، برای اولین بار اعلام کردند که دولت سعی کرده در جهت تحقق چشم‌انداز و برنامه چهارم برنامه

اقتصادی خود را تقدیم کند اگرچه عملی که صورت نگرفته ولیکن این به رسمیت شناختن شفاهی اسناد قانونی توسعه کشور توسط ریاست محترم جمهور را باید در این شرایط کشور بفعال نیک گرفت) اکنون با ارسال بودجه سال سوم برنامه به مجلس هفتم و اینکه در سال جاری خوشبختانه شاهد نگرانی تعدادی از نمایندگان مجلس بوده‌ایم که دغدغه‌های خود را در رابطه با بی‌ارتباط بودن بودجه با اسناد قانونی چشم انداز و برنامه چهارم را ابراز کرده‌اند از این رو بر نمایندگان مجلس فرض است که نسبت به تصحیح چارچوب ساختار و کارکرد لایحه بودجه ۸۶ با موازین برنامه چهارم و شرایط عصری کشور بیش از پیش از خود حساسیت نشان داده و نسبت به رویکردهای اصلاحی لایحه بودجه براساس موازین قانونی بالادستی لایحه بودجه اقدام نمایند.

\*\*\*

به لحاظ اینکه عملکرد بودجه ۸۴ و ۸۵ و لایحه بودجه ۸۶ تا میزان گسترده‌ای در مغایرت حدی با احکام چشم‌انداز، سیاست‌های کلی، قانون برنامه چهارم، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ می‌باشد و دولت نه تنها نسبت به اصلاح این رویکردها و برنامه‌های قانونی اقدامی نکرده، بلکه بصورت شفاهی، نسبت به نقد این اسناد قانونی پرداخته و با تدوین لوایح بودجه‌ای (متمم‌های سال ۸۴، لایحه بودجه ۸۵ و متمم‌های چهارگانه آن و اکنون لایحه بودجه ۸۶) مخالفت جدی خود را با رویکردهای اسناد قانونی برنامه توسعه‌ای کشور (۵ ساله و ۲۰ ساله) اعلام کرده است. به لحاظ اینکه سند بودجه فقط یک سند دخل و خرج نیست بلکه این منظر یک جزء کوچکی از سند بودجه است و جزء مهمتر آن این است که سند بودجه سند برنامه چگونگی اداره کشور توسط حاکمیت است و چون این سند در پیوند با برنامه چهارم (سند توسعه ۵ ساله) و سند چشم انداز (برنامه توسعه ۲۰ ساله) کشور نیست و دولت نیز تاکنون برنامه توسعه‌ای را برای اصلاح این قوانین پیشنهاد نکرده از اینرو دولت باید از

منظر قانون ملزم به اجرای امور خود و لوائح بودجه در چارچوب این اسناد باشد که متأسفانه بدینگونه نبوده است. از این رو لازم است بیانات ریاست محترم جمهور را در موقع تدوین لایحه بودجه در اینجا جهت آگاهی افکار عمومی ذکر کرد و آن را به مثابه رئوس برنامه دولتی که احکام قانونی برنامه را قبول ندارد برای ۸۶ قلمداد کرد تا بتوان جهت گیری ها و کارکردهای بودجه ۸۶ را حداقل براساس این برنامه اعلام شده توسط رئیس جمهور مورد ارزیابی قرار داد.

### رئوس برنامه دولت برای اداره کشور در سال ۸۶:

رئوس این برنامه از بیانات ریاست محترم جمهور در زمان تقدیم لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۵/۱۱/۱ استخراج شده است. این رئوس عبارت است از:

- مساعد بودن شرایط محیطی و بین‌المللی در رابطه با ایران
- مطمئناً قطعنامه (هسته‌ای) تأثیری بر اقتصاد و سیاست کشور نخواهد داشت
- در رابطه با مسائل هسته‌ای، تاکنون هزینه‌ای نپرداخته‌ایم
- امروز وضعیت ایران نسبت به پارسال بهتر است.
- در شرایط تحریم ۱۶ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری جذب کرده‌ایم
- زمان تحریم و این حرف‌ها گذشته، تحریم مال ۳۰ سال پیش بود.
- دولت سعی کرده در جهت تحقق چشم‌انداز و برنامه چهارم اقتصادی خود را تدوین کند.
- جهت‌گیری اصلی دولت و مجلس همراه کردن عدالت و پیشرفت است (در گذشته عده‌ای برای پیشرفت، عدالت را کنار می‌گذاشتند و عده‌ای برای عدالت، پیشرفت را کنار گذاشتند ولی عدالت و پیشرفت لازم و ملزوم یکدیگر هستند)
- یکی از کارهای مهم دولت، توجه به مناطق محروم در جهت عمرانی و سرمایه‌گذاری است سهم اعتبارات عمرانی از ۳۰ درصد در سال ۸۳ به ۳۵ درصد در سال ۸۴ و ۴۰ درصد در سال ۸۵
- برای اولین بار ۲۰۰ هزار مسکن روستایی در طول یکسال نوسازی شد.

- سیاست تمرکززدائی از تهران و شهرستان‌های بزرگ داریم. دولت منابع خود را بصورت عادلانه در کشور توزیع می‌کند. در همین راستا به ۲۴۵ شهرستان دولت سفر کرده است.
- قبلاً دلارهای نفتی بین دهک‌های خاصی توزیع می‌شد ولی اکنون با توزیع سهام عدالت ثروت انباشته دولت بین اقشار کم درآمد و محروم توزیع می‌شود.
- تا پایان سال ۸۵، ۱۴ میلیون سهام عدالت توزیع خواهد شد و تا نیمه سال ۸۶ به ۲۰ میلیون نفر خواهد رسید.
- اصلاح ساختار بودجه وضعیت بودجه نویسی یکی از معضلات ماست.
- افزایش نسبت بودجه عمرانی از ۱۹/۵ درصد در سال ۸۳ به ۲۷/۳ درصد در سال ۸۵
- اصلاح نسبت درآمدهای عمومی مالیات به بودجه جاری از ۴۴ درصد در سال ۸۳ به ۶۰/۶ در سال ۸۴ و ۶۲/۶ در سال ۸۵
- افزایش درآمد عمومی نسبت به منابع عمومی در سال ۸۳ از ۳۰ درصد به ۴۱/۹ در سال ۸۴ و ۴۳/۸ در سال ۸۵
- افزایش نسبت مالیات به هزینه‌های جاری از ۳۶/۴ درصد در سال ۸۳ به ۴۴/۱ درصد و ۴۴/۵ درصد در سال ۸۵
- رشد بودجه امسال ما ۳/۶ درصد افزایش دارد
- در سال ۸۵ کل مصرف ارز ما ۳۸/۱۹۲ میلیارد دلار بود که در سال ۸۶ میزان آن را ۲۹,۵۵۵ کاهش داریم یعنی ۲۹/۲ درصد کاهش
- هزینه جاری را نسبت به سال قبل ۵/۶ درصد کاهش دادیم. هزینه جاری ما امسال ۳۷,۵۰۰ میلیارد تومان و سال آینده ۳۵,۰۰۰ میلیارد تومان. یعنی به لحاظ مصرف بودجه انقباضی است
- درآمدهای غیرنفتی نسبت به هزینه‌ها از ۵۹/۶ درصد در سال ۸۵ به ۷۴/۷ در سال ۸۶ یعنی آرام آرام به سمتی می‌رویم که هزینه جاری را از محل درآمدهای داخلی تعیین می‌کنیم و این کار بسیار بزرگی است.
- سهم درآمدهای نفتی به کل بودجه عمومی از ۵۸/۳ در سال ۸۵ به ۴۲/۹ در سال ۸۶ کاهش یافته

- نسبت هزینه‌های عمرانی به هزینه‌های جاری که نسبت مهمی است از ۴۲ درصد در سال ۸۵ به ۵۰ درصد در سال ۸۶ افزایش یافته. سهم عمرانی استانی در جهت محرومیت زدایی ۱۵ درصد افزایش یافته است.
- رشد اقتصادی هر سال نسبت به سال‌های گذشته در حال افزایش است.
- واردات ما در ۹ ماه گذشته امسال ۳۰/۴ میلیارد دلار بوده که نسبت به ۸۳ و ۸۴ واردات کاهش پیدا کرده است.
- تولیدات محصولات کشاورزی به ۱۰۰ میلیون تن رسیده است. رشد این بخش ۸/۱ درصد می‌باشد که ۲ درصد از برنامه جلوتر است.
- دولت توجه به منابع پایه‌ای (فولاد و آلومینیوم) داشته و سرمایه‌گذاری خارجی در این زمینه افزایش یافته است.
- در رابطه با صنعت نفت ۲۷ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری قطعی و ۳۶ میلیارد دلار در دست اجرا داریم.
- در گذشته طرح‌هایی برای ایجاد اشتغال بود که موفق نشد. موقعی که دولت را تحویل گرفتیم ۳ میلیون نفر بیکار داشتیم. تاکنون ۴۸۸ هزار طرح اشتغال دریافت کردیم که ۲۸۶۸۶۵ طرح مورد تأیید قرار گرفته است که ۱۰۳۲۰۰۰ ایجاد اشتغال می‌کند (متوسط هزینه هر طرح ۴۹۶ میلیون تومان)
- دولت امسال ۲۰۰ واحد مسکونی ایجاد کرده و در سال آینده ۳۰۰ هزار واحد
- در بخش نیرو افزایش تولید و کاهش مصرف را داریم سال گذشته اوج مصرف برق در تابستان ۱۰/۷ درصد و امسال ۶/۹ (تصمیم دولت در راستای عدم تغییر ساعت درست بوده است)
- دولت در کنترل تورم موفق بوده است و رقم آن را در سال قبل به ۱۲/۱ درصد رسانیدیم.
- در زمینه گردشگری در ظرف ۹ ماه ۱/۴۰۰/۰۰۰ گردشگر به کشور آمدند.
- آینده برای ما درست قابل پیش‌بینی نیست، به احتمال قوی دشمنان که نتوانستند با سر و صدا، قطعنامه و تحریم به ما ضربه بزنند با کاهش قیمت نفت و کند کردن روند سازندگی کشور می‌خواهند این کار را بکنند به همین دلیل ما مصرف ارز را کاهش دادیم و بودجه را فشرده کردیم اما سهم عمرانی را بالا بردیم.
- قیمت هر بشکه نفت در سال ۸۵، ۴۴/۱ و در سال ۸۶ برابر با ۳۳/۷ فرض کردیم.

- برنامه‌ریزی اقتصادی ما به‌گونه‌ای است که اگر قیمت نفت را هم کم کنند کشور به خوبی اداره خواهد شد و رشد اقتصادی مناسب خواهیم داشت و اهداف برنامه محقق می‌شود.
  - برای تقویت بانکها سازکار ۳۵۰۰ میلیارد تومان افزایش سرمایه به بانکها داریم.
  - امروزه بسیاری از فاصله‌ها برداشته شده است و دولت و مجلس در خانه‌های مردم و در متن زندگی مردم حضور دارند ولی عده زیادی هستند که نه موفقیت دولت را می‌پسندند و نه موفقیت مجلس را.
  - در متن یک انقلاب بزرگ هستیم و دولت و مجلس وارد عرصه‌های خطیر و سرنوشت شده‌اند و بالاخره هم مناسباتی را که فکر کردیم دست و پاگیر است و به ضرر سازندگی و پیشرفت است با کمک هم توانستیم متحول کنیم و تغییر دهیم.
  - بودجه‌ای که ارائه دادیم، یک چارچوب کاملاً منسجم و به هم پیوسته دارد خواهش می‌کنم تغییرات در آن در حداقل ممکن تا اهداف برنامه و بودجه بتواند محقق شود.
- (بیانات ریاست محترم جمهور در زمان تقدیم لایحه بودجه به مجلس در تاریخ ۸۵/۱/۱)

### تصویر کلان لایحه بودجه ۱۳۸۶

در چارچوب اهداف و برنامه‌های اعلام شده توسط ریاست محترم جمهور، اکنون باید نسبت به چگونگی منابع، مصارف، تخصیص‌ها و جهت‌گیری‌های بودجه ۸۶ اشاره‌ای داشت و سپس به نقد و بررسی آن با اهداف اعلام شده آن پرداخت. در آغاز نیم نگاهی به تصویر کلان منبع و مصارف باید داشت.

جدول شماره ۱. تصویر کلان لایحه بودجه ۱۳۸۶ ارقام: هزینه میلیارد

ریال

درآمدها	هزینه های (جاری)	۸/
۲۶۱	۲۸۳ تملک دارائی های سرمایه ای ( عمرانی )	
واگذاری دارائی های سرمایه ای ( نفت )	۱۷۵	
۱۷۱	تملك دارائی های مالی ( پرداخت بدهی ... ) ۵۳/۷	
واگذاری دارئی های مالی ( حساب ذخیره ارزی ، اوراق مشاركت ... )	۱۸۰	
بودجه عمومی	جمع مناصف عمومی دولت	جمع مناصف عمومی دولت
۶۱۲/۶	۶۱۲/۶	
درآمدهای اختصاصی دولت	مصارف از محل درآمدهای اختصاصی	۵۲/۸
۵۲/۸		
جمع منابع عمومی دولت	جمع مناصف عمومی دولت	۶۶۵
۶۶۵		
بودجه شرکتهای		۱۶۷۷
		۱۶۷۷
بودجه کل		۲۲۹۰
		۲۲۹۰
نسبت بودجه عمومی به بودجه کل ( حدود )		۲۸
نسبت بوجه شرکتهای به بودجه کل ( حدود )		۷۲

با نگاهی به جدول فوق می توان دریافت که ۳۰ درصد از بودجه کل تعلق به بودجه عمومی دولت و

۷۰ درصد آن به بودجه شرکتهای دولتی (که نشانگر چگونگی تصدی گر دولت در جامعه و اقتصاد

است) دارد.

### چگونگی منابع لایحه بودجه ۸۶

نظر به اینکه اصول طبقه بندی و شفاف سازی نظام بودجه کشور در این یکی دو سال در حال

دگرگونی است، لازم است به اجزای منابع لایحه بودجه ۸۶ و فرایند آن و چگونگی تغییرات آن از



سال ۸۳ تا ۸۶ نیز توجه داشت. توجهی که نگرانی‌های زیادی را برای امروز و فردای کشور باعث شده و می‌شود و آن نگرانی وابستگی بیشتر و قطعی‌تر منابع بودجه به نفت است.

جدول شماره ۲. چگونگی منابع لایحه بودجه ۸۶ و فرآیند آن  
میلیون ریال

۱۳۸۶		۱۳۸۵			۱۳۸۴			۱۳۸۳	عنوان
با اصلاحیه‌ها	قانون برنامه	با اصلاحیه‌ها	قانون بودجه	قانون برنامه	عملکرد	قانون بودجه	قانون برنامه	عملکرد	
۶۱۲۶۴۵/۲	۴۴۲۱۷۳/۶	۵۹۱۵۲۱/۶	۵۴۸۵۷۱	۳۸۴۴۰۷/۶	۴۷۰۹۹۰/۱	۴۱۰۷۱۵/۵	۳۳۴۰۷۴/۵	۳۲۷۳۱۷/۸	منابع
۲۶۱۳۱۲	۲۲۵۹۲۱/۸	۲۴۴۴۵۵/۳	۲۴۴۴۵۵/۳	۱۸۵۹۷۱/۳	۲۰۰۳۷۴/۹	۱۵۹۷۴۳/۶	۱۴۶۹۸۹/۱	۱۰۳۵۸۷/۳	درآمدها
۱۸۸۱۳۵/۹	۱۸۲۵۲۱/۹	۱۷۷۶۱۷/۳	۱۷۷۶۱۷/۳	۱۵۰۳۹۷/۷	۱۳۴۵۷۴/۴	۱۳۰۱۶۰/۴	۱۱۷۸۳۰/۴	۸۴۴۲۱/۱	درآمدها مالیاتی
(۲۹۲۳۶/۵)	۰	(۲۶۱۳۴/۰)	(۲۶۱۳۴/۰)	۰/۰	(۳۱۸۶۹/۰)	(۳۱۸۶۹/۴)	۰/۰	۰/۰	مالیات (عملکرد نفت)
۲۶۳۱۲/۸	۰	۲۳۱۲۴	۲۳۱۲۴	۰/۰	۲۸۶۸۲/۰	۰/۰	۰/۰	۰/۰	سود سهام شرکت ملی نفت ایران
۴۶۸۶۳/۳	۴۳۳۹۹/۹	۴۳۷۱۳/۷	۴۳۷۱۳/۷	۳۵۵۷۳/۶	۳۷۱۱۸/۵	۲۹۵۰۳/۲	۲۹۱۵۸/۷	۱۹۱۶۶/۲	سایر درآمدها
۱۷۱۲۲۵	۱۶۶۱۱۸/۱	۱۷۷۳۷۸/۲	۱۵۴۸۷۸/۲	۱۴۸۰۵۴/۷	۱۸۷۲۹۴/۵	۱۳۷۳۷۱/۴	۱۳۴۷۶۴/۹	۱۵۱۴۱۳/۰	واگذاری دارائی‌های سرمایه‌ای
۱۶۸۴۵۰	۱۵۷۵۱۷/۵	۷۴۳۰۱ (۱)	۱۵۱۸۰۱	۱۴۰۷۳۴/۵	۱۸۶۳۴۲/۴	۱۳۴۲۹۴/۲	۱۲۸۴۹۴/۲	۱۵۰۴۱۳/۳	منابع حاصل از نفت
۲۷۷۴/۷	۸۶۰۰/۷	۳۰۷۷/۲	۳۰۷۷/۲	۷۳۰۲۰/۲	۹۵۲/۱	۳۰۷۷/۲	۶۲۷۰/۷	۹۹۹/۷	واگذاری سایر دارائی‌های سرمایه ای
۱۸۰۱۰۸/۱	۵۰۱۳۳/۷	۱۶۹۶۸۸/۱	۱۴۹۲۳۷/۵	۵۰۳۸۱/۶	۸۳۳۲۰/۷	۱۱۳۶۰۰/۵	۵۲۳۲۰/۵	۷۲۳۱۷/۵	واگذاری دارائی‌های مالی
۶۰۰۰	۴۰۰۰	۸۴۰۰	۸۴۰۰/۰	۵۵۰۰/۰	۶۸۳۴/۹	۷۰۰۰/۰	۷۰۰۰/۰	۱۲۳۴۰/۶	فروش اوراق مشارکت
۹۴۶۲۱/۲	-	۴۲۸۶۶/۹ (۲)	۱۲۲۴۱۶/۳	۲۹۰۶۹/۵	۶۹۳۸۳/۴	۷۰۴۸۵/۷	۲۶۷۴۸/۴	۵۵۳۷۵/۸	استفاده از حساب ذخیره ارزی
۷۰۰۰۰		۷۴۰۰	۷۴۰۰/۰	۱۲۰۰۰/۰	۱۷۸۶/۶	۳۰۰۰۰/۰	۱۵۰۰۰/۰	۲۸۱۳/۱	واگذاری شرکتهای دولتی
۴۴۸۶/۹		۵۷۲۱	۵۷۲۱	۲۰۸۲/۰	۲۲۴۲/۹	۳۴۷۴	۲۰۸۲/۱	۵۱۱/۲	واگذاری سایر دارائی‌های مالی
۵۰۰۰		۵۳۰۰	۵۳۰۰	۱۷۳۰/۰	۳۰۷۳/۰	۲۶۴۰	۱۴۹۰/۰	۱۲۷۶/۸	برگشتی

- (۱) افزایش به میزان ۲۲۵۰۰ میلیارد ریال جهت واردات بنزین
- (۲) افزایش به دلیل اصلاحیه بودجه (۵۴۵۰ مقاوم سازی مدارس، ۶۰۰۰، ۲٪ مناطق نفت خیز، ۹۵ میلیون دلار جاری و ۹۰۵ میلیون دلار عمرانی)

جدول شماره ۳. بررسی چند نسبت در لایحه بودجه ۸۶

	سهم از کل ۱۳۸۶	سهم از کل ۱۳۸۵	
	۲۹/۱	۳۰/۷	بودجه عمومی به بودجه کل
	۷۳/۲	۷۱/۷	بودجه شرکتها به بودجه کل
این رویکرد، با فروش حجم زیاد از سهام شرکتها ، واگذاری آنها، اخذ سود سهام، ... مغایرت دارد.	(۲/۳)	(۲/۴)	کسر میگردد اعداد ۲ بار منظور شده
	۷۷/۲	۷۷/۸	درآمدهای مالیاتی ( بدون مالیات عملکرد نفت) به بودجه کل
	۲۲/۸	۲۲/۲	سایر درآمدها به کل منابع
	۸/۳ میلیارد دلار	۵ میلیارد دلار	واردات بنزین
	۶۲/۶	۶۷/۸	اعتبارات هزینه ای
	۲۸/۶	۲۹/۸	تملك دارائی سرمایه ای
	۸/۸	۲/۴	تملك دارائی مالی
	۷۷/۲	۷۷/۸	سهم درآمدهای غیر نفتی از مصارف بودجه عمومی سهم درآمدهای غیر نفتی
	۴۱/۴	۳۷/۸	هزینه ها

با نیم نگاهی به جدول فوق، نقش اندک تأمین درآمدهای مالیاتی (که این مبلغ خود نیز بسیار به نفت وابستگی دارد به لحاظ درج مالیات عملکرد نفت، عوارض گمرکی از واردات کالا که بخاطر فروش نفت حاصل شده است و ...) در تأمین هزینه‌های دولت و برعکس وابستگی و اتکاء زیاد هزینه‌ها به درآمدهای حاصل از فروش نفت را بیان گر است.

### چگونگی مصارف لایحه بودجه ۸۶

حال باید نظر دقیقی به چگونگی مصارف لایحه بودجه ۸۶ و فرآیند آن داشت

جدول شماره ۴. چگونگی مصارف لایحه بودجه ۸۶ و فرآیند آن

۱۳۸۶		۱۳۸۵			۱۳۸۴			۱۳۸۳	عنوان
با اصلاحیه‌ها	قانون برنامه	عملکرد (پیش‌بینی)	قانون بودجه	قانون برنامه	عملکرد	قانون بودجه	قانون برنامه	عملکرد	
۶۱۲۶۴۵/۲	۴۴۲۱۷۳/۷	۵۹۱۵۲۱/۶	۵۴۸۵۷۱	۴۲۴۶۸۵/۶	۴۶۸۶۲۳/۵	۴۱۰۷۱۵/۵	۳۶۳۷۰۱/۵	۳۲۷۳۱۷/۸	مصارف
۳۸۳۸۰۷/۱	۲۶۸۹۰۳/۳	۴۰۱۲۹۰/۲	۳۷۷۹۳۵/۲	۲۴۴۴۵۷/۵	۳۱۸۳۴۳/۳	۲۴۲۰۴۲/۶	۲۲۲۲۳۴/۱	۲۲۱۰۹۵/۵	اعتبارات هزینه ای ( جاری)
۱۹۴۶۵۲/۹	-	۱۸۶۶۱۸/۱	۱۸۶۶۱۸/۱			۱۲۹۳۲۱/۵	-	-	اعتبارات فصول اول و ششم
۳۳۸۲۰	-	۴۴۸۷۵	۲۲۳۷۵		۴۹۴۷۷/۰	۱۳۶۴۳	-	-	واردات بنزین
۱۵۵۳۳۴/۲	-	۱۴۷۴۲۱/۹	۱۴۶۵۶۶/۹			۹۹۰۷۸/۱	-	-	سایر درآمدها
۱۷۵۰۴۳/۹	۱۷۱۰۷۰/۴	۱۷۶۱۴۷ (۳)	۱۵۶۵۵۱/۳	۱۳۴۷۴۶/۱	۱۱۰۷۳۶/۶	۱۱۲۹۷۹/۳	۱۰۲۸۲۰/۷	۶۳۹۳۰/۱	اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای
۵۳۷۹۴	۲۲۲۰۰	۱۴۰۸۴/۴	۱۴۰۸۴/۴	۲۵۲۰۴/۰	۲۷۰۰۲/۸	۴۲۰۵۰/۶	۲۸۰۱۹/۶	۳۱۴۶۴/۶	تملك داراییهای مالی

(۳) افزایش عمرانی معادن ۱۹۹۵/۶ اصلاحیه بودجه

۱۳۸۶ لایحه	پیش بینی ( با متمم ها ) ۱۳۸۵	قانون بودجه ۱۳۸۵	
۴۵/۶ درصد ریاست جمهور آن را ۵۰ درصد اعلام کرده‌اند.	۴۳/۸۵ درصد	۴۲ درصد	نسبت عمرانی به هزینه‌ها

در سال ۸۳، که اجرای بودجه در قالب اهداف و برنامه توسعه سوم بوده است. در این سال دولت جناب آقای خاتمی در کارکرد بودجه سال ۸۳ دیون و بدهی نیز بر جای گذاشت که دولت جناب آقای احمدی نژاد بخواهد نسبت به پرداخت آن دیون اقدام نماید، حال باید پرسید و نگرانی جدی داشت که چرا مصارف عملکرد ۸۴ دولت باید ۴۳ درصد بیش از عملکرد ۸۳ باشد و چرا باید عملکرد بودجه ۸۵ دولت بیش از ۳۹/۲ درصد قانون بودجه ۸۵ که دولت نهم و مجلس هفتم آن را تصویب کردند، باید باشد.

سند بودجه که یک سند برنامه‌ای، انضباطی، حقوقی، قانونی، مالی، فنی است آیا باید بدینگونه بی‌انضباط باشد که در عمل با اصلاحیه‌ها و متمم بودجه‌های متعدد، برای اجرای خود چارچوبی قائل نشود؟

به لحاظ رویکرد سؤال برانگیز و تأمل انگیز دولت در تأمین هزینه سال ۸۶ و کم نشان دادن این ارقام در جهت اهداف موفقیت خود که در عمل این کم نشان دادن مجلس و کشور را دچار مشکلات و مسائل متعدد می‌کند. باید این بخش بصورت عمیق‌تر زیر ذره‌بین قرار گیرد و نمایندگان مجلس باید بصورت گسترده‌ای نسبت به کالبدشکافی و تعیین منابع و مصارف لازم برای این بخش در سال ۸۶

اقدام نمایند تا بی‌انضباطی‌های سال ۸۴ و ۸۵ که برای کشور هزینه‌های گسترده‌ای در حال و آینده ایجاد کرده، تکرار نشود.

### جایگاه مالیات در لایحه بودجه

حسب احکام برنامه چهارم و سیاست‌های کلی آن، مالیات‌ها باید نقش تعیین‌کننده‌ای در تأمین مصارف دولت، ایفا نمایند در حالیکه در ایران به دلیل بهره‌گیری ناصواب، غیرمشروع، غیرعلمی و اقتصادی دولتها از منابع و درآمدهای نفتی که ثروت بین نسلی هستند و باید تبدیل به سرمایه‌های بین نسلی شوند، از این منبع بین نسلی در مصارف روزمره خود بهره می‌گیرند به همین جهت، در این فرایند که منابع راحت و فراوان نفت در اختیار دولت قرار دارد کار اساسی در بهبود و کارآمدی ساختار و کارکرد مالیات‌ها در ایران صورت نگرفته است. ریاست محترم جمهور در موقع تقدیم بودجه به مجلس از نقش تعیین‌کننده‌تر مالیات‌ها سخن گفتند، چگونگی این نقش را در جدول ذیل می‌توان مشاهده کرد و با بیان ایشان سنجید.

جدول شماره ۵. چگونگی جایگاه مالیات‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۶

ارقام میلیون دلار

	درصد رشد	۱۳۸۶	۱۳۸۵	
	۵/۹	۱۸۸/۱۳۵	۱۷۷/۶۱۷	۱- درآمدهای مالیاتی
ریاست جمهور این میزان رشد را در مجلس ۴/۱۸ درصد اعلام فرمودند	۴/۸	۱۵۸/۸۹۹	۱۵۱/۴۸۳	۲- درآمدهای مالیاتی بدون مالیات عملکرد نفت
		۲۹/۲۳۶	۲۶/۱۳۴	۳- مالیات بر عملکرد نفت
نسبت کل منابع غیر نفتی به هزینه جاری ۵۹/۶ درصد می‌باشد ریاست جمهور آن را ۷۴/۷ اعلام کرده اند	۱۱/۷	۶۱۲۶۴۵	۵۴۸/۵۷۱	۴- کل منابع
		۳۰ درصد	۳۲ درصد	نسبت کل مالیات‌ها به کل منابع
		۲۵/۹ درصد	۲۷/۶ درصد	نسبت درآمدهای مالیاتی بدون نفت به کل منابع

توجه: کاهش سهم مالیات در کل منابع بودجه و مغایرت جدی آن با اصول و موازین سیاست‌های کلی، قانون برنامه چهارم، اصول و موازین یک بودجه کارآمد.

جدول شماره ۶.

	۱۳۸۶		۱۳۸۵		
	عملکرد	قانون برنامه	عملکرد	قانون برنامه	
رقم ۴۹ درصد غیر واقعی است، چون بسیاری از هزینه‌ها اجتناب ناپذیر در لایحه ۸۶ منظور نشده و تامین هزینه‌ها نیازمند متمم‌های سال ۸۶ خواهد بود.	۴۹ درصد	۶۷/۶ درصد	۴۷ درصد	۶۱/۵ درصد	نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌های (جاری)
	تفاوت ۱۸/۶ درصد		تفاوت ۱۴ درصد		

• در رابطه با ارقام فوق (توجه به درآمد عملکرد نفت به میزان ۲۹۲۳۶ میلیارد ریال و عوارض

گمرکی واردات حدود ۵۰ میلیارد دلار که از فروش نفت حاصل شده و کارکرد خود را

درآمدهای مالیاتی ۱۵۸,۸۹۹ میلیارد ریال، نشان می‌دهد، ضروری است)

- تفاوت رویکردهای مالیاتی قانون برنامه چهارم و چشم‌انداز و عملکرد نیز گویای خیلی از مطالب می‌تواند باشد.
- باید توجه داشت که ارقام و نسبت‌های فوق که دقیقاً از لایحه بودجه استخراج شده، با ارقام اعلام شده توسط ریاست محترم جمهور در زمان تقدیم لایحه تفاوت دارد.
- در لایحه بودجه نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه‌ها که شاخص مهمی است برای سال ۸۶ این نسبت ۴۹ درصد فرض شده در حالیکه برای سال ۸۵ این نسبت ۴۷ درصد می‌باشد. باید در نظر داشت که ارقام هزینه‌ها (جاری) در لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ براساس موازین حاکم به هزینه‌ها و همچنین عملکرد هزینه‌های (جاری) سال ۸۵، از درستی لازم برخوردار نیست و میزان آن بسیار بیش از میزانی است که در لایحه مندرج شده است، از این رو قطعاً نسبت درآمد مالیاتی به بودجه عمومی در عمل بسیار کمتری از میزانی است که رئیس جمهور اعلام کرده‌اند در حالیکه حسب قانون برنامه چهارم باید تا پایان سال برنامه چهارم کل هزینه‌ها از محل درآمدهای مالیاتی و غیرنفتی تأمین شود که این فرایند بیانگر این است که این مهم تحقق نگرفته و حتی از نسبت آن در سال ۸۵ کمتر شده است و شکاف آن با مقادیر رویکرد قانونی برنامه چهارم و سیاست‌های کلی بیشتر نیز خواهد شد.

### منابع حاصل از فروش نفت در لایحه بودجه ۸۶

نفت، این عنصر مهم و حساس که باید در این کشور از آن یک فرصت برای سازندگی و توسعه ساخته می‌شد، ولیکن در طی چند دهه گذشته بدلیل ساختار و کارکردهای سیاسی دولتها نه تنها نفت برای کشور فرصت ساز نشد، بلکه فرصت سوزی‌های فراوانی را باعث گردید. حسب قانون برنامه



چهارم و سیاست‌های کلی و سند چشم انداز باید منابع حاصل از نفت، تبدیل به ثروت‌های دائمی و بین نسلی شود، باید از نفت بهره گرفت و آن را موتور توسعه همه جانبه کشور کرد و از آن یک فرصت ساخت برای پی‌ریزی اقتصاد نفتی و بالنده. (نه بودجه نفتی و دولت نفتی، که هر دو متکی به رانت‌های مخرب و عقب‌برنده هستند).

دولت نهم بجای رویکردهای فوق (که منشور قانونی کشور شده است و مقام رهبری آن را امضا و اجرای دقیق آن را خواستار شده‌اند) متأسفانه رویکردی مقابل و در تضاد این منشور قانونی اتخاذ کرده، بطوریکه اتکا بودجه و دولت به نفت بیشترین میزان را در طی ۵ دهه اخیر داشته است. اتکا دولت و بودجه به درآمدهای نفتی نیز بیش‌تر در میدان‌های واردات آن هم کالاهای مصرفی صورت گرفته است، یعنی سوختن نفت و فرصت‌های آن، جهت چگونگی اتکا بودجه به نفت لازم است نظری به جدول ذیل داشته باشیم.

#### جدول شماره ۷. چگونگی جایگاه منابع حاصل از فروش نفت در بودجه

الف: بدون تصویب لایحه متمم ۳۰۰۰۰ میلیارد ریالی در مجلس  
میلیون ریال

عنوان	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۵	۶۱۳۸
	عملکرد	عملکرد	قانون بودجه	با اصلاحیه‌ها	لایحه
منابع حاصل از فروش نفت	۱۵۰۴۱۳/۳	۱۸۶۳۴۲/۴	۱۵۱۸۰۱	۱۷۴۳۰۱ (۱)	۱۶۸۴۵۰
مالیات عملکرد نفت	۰	۳۱۸۸۶۹	۲۶۱۳۴	۲۶۱۳۴	۲۹۲۳۶/۵
سود الحساب سهام شرکت نفت	۰	۲۸۶۸۲	۲۳۱۲۴	۲۳۱۲۴	۲۶۳۱۲/۸
برداشت از حساب ذخیره ارزی	۵۵۳۷۵/۸	۶۹۳۸۳/۴	۱۲۲۴۱۶/۳	۱۴۲۸۶۶/۹ (۲)	۹۴۶۲۱/۲
جمع	۲۰۵۷۸۹/۱	۳۱۶۲۷۶/۸	۳۲۳۴۷۵/۳	۳۶۶۴۲۵/۹	۳۱۸۶۲۰/۵
نرخ دلار به ریال	۹۰۹۵	۸۹۵۰	۸۹۵۰	۸۹۵۰	۸۹۰۰
معدل دلاری برداشت از نفت (میلیارد دلار)	۲۲/۶۳	۳۵/۳۳	۳۶/۱	۴۰/۹ (۴۴ با متمم چهارم)	۳۵/۸

(۱) افزایش به دلیل واردات بنزین معادل ۲۲۵۰۰ میلیارد ریال در متمم بودجه

۲) افزایش به دلیل اصلاحیه بودجه (۵۴۵۰/۶ اعتبارات مقاوم سازی مدارس) + (۶۰۰۰ میلیارد ریال اعتبارات موضوع ۲/۲ مناطق نفت خیز) + افزایش اعتبارات جاری و عمرانی معادل ۹۵ میلیون دلار جاری و ۹۰۵ میلیون دلار عمرانی)

ب: با فرض تصویب لایحه متمم دولت در مجلس شورای اسلامی جمع معادل دلاری برداشت از نفت در سال ۱۳۸۵ برابر با  $43/7 = 40/9 + 2/8$  خواهد شد. (از ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال اعتبار درخواستی دولت، ۲۵۰۰۰ میلیارد ریال از حساب ذخیره ارزی برداشت می شود).

ج) با فرض خوش بینانه ۲/۴ میلیون بشکه در روز صادرات نفت خام که از فرمایشات رئیس جمهور محترم قابل استنباط است بر آورد واقعی قیمت هر بشکه نفت برای صرفاً مصرف دولت (یعنی تمامی درآمد صادرات نفت خام را دولت مصرف کند و مبلغی برای بخش خصوصی منظور نگردد). برابر با ۴۰/۹ دلار خواهد بود که فاصله زیادی با قیمت اعلام شده رئیس جمهور یعنی ۳۳/۷ دلار دارد.

### نگرانی ها از برداشت های بی رویه دولت از درآمدهای نفتی:

با نگاهی به ارقام جدول فوق باید افکار عمومی و نمایندگان مجلس از خود این پرسش را داشته باشند که چرا میزان ارز عملکرد بودجه از ۲۲/۶ میلیارد دلار سال ۸۳ به میزان ۳۵/۳ در سال ۸۴ (سال آغاز اول برنامه چهارم و سال شروع کاهش اتکا بودجه به نفت) با افزایشی باورنکردنی در سال ۸۵ تاکنون مبلغ ۴۰/۹ میلیارد دلار گردیده و اگر خدای ناکرده متمم چهارم دولت تصویب شود این رقم به ۴۳/۴ با احتساب ۰/۶ میلیارد مصوبه اخیر مجلس برای کمبودهای اعتبارات فصل بهداشت و درمان این میزان به ۴۴ میلیارد دلار خواهد رسید.

جدول شماره ۸. چگونگی منابع ارزی لایحه بودجه ۱۳۸۶

مصاب	متمم اول مقاوم سازی مدارس	متمم دوم ۲ درصد نفت	متمم سوم واردات بنزین	متمم چهارم کسری جاری و عمرانی	جمع کل ۸۵	لایحه ۸۶
۳۶/۱۸۷	۶۰۰	۶۹۳	۳۵۰۰	۲۷۹۳	۴۴۰۰۰	۳۵/۸۰۰
منابع ارزی مورد استفاده در بودجه (به میلیون دلار)						
دلایل کلی ناکافی بودن رقم ۳۵,۸۰۰ میلیون دلار در ساختار و کارکرد لایحه ۱۳۸۶:						

- ارقام هزینه جاری ۱۳۸۶ بسیار کمتر از عملکرد ۸۵ منظور شده است
- بسیاری از هزینه‌های جاری قطعی اجتناب‌ناپذیر نادیده گرفته شده است
- سطح نگهداشت حقوق و مزایا رعایت نشده است (تا سطح تورم)
- بسیاری از طرح‌های عمرانی مصوب تأمین اعتبار نشده است.
- بسیاری از تعهدات اعلام شده در سفرهای استانی منظور نشده است.
- نیاز واردات به بنزین به میزان ۶ میلیارد دلار، ۲/۵ میلیارد منظور شده است.
- در بند هر تبصره ۲ لایحه حدود ۵۰۰ میلیون دلار (بصورت پنهان از حساب ذخیره ارزی بخش خصوصی برای ناوگان ریلی دولتی و ۵۰۰ میلیون دلار جهت افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن و بانک توسعه صادرات
- بند «ز» تبصره ۱۱ حدود ۵۰۰ میلیون دلار از سهم بخش غیردولتی حساب ذخیره ارزی جهت توسعه تولید برق برداشته شده است.
- از این رو میزان واقعی مصارف ارز حداقل ۴۳/۷ میلیارد دلار می‌باشد.

در سال دوم برنامه چهارم این میزان وابستگی بودجه به نفت و این میزان وابستگی هزینه‌های جاری دولت به نفت، آیا جای نگرانی ندارد. آیا دورشدن از موازین منشور نظام (چشم انداز، سیاست‌های کلی و برنامه چهارم) نیست، آیا نباید برای این فرایند خطرناک نگران بود؟

با کمال تعجب باید گفت ریاست محترم جمهور، ارقام آشکار مصارف ارزی را برای سال ۸۶ به میزان ۲۹/۵۵۵ میلیارد دلار اعلام کرده‌اند در حالیکه ارقام مصارف ارزی آشکار لایحه بودجه ۳۵/۸۰۰ می‌باشد که در مغایرت جدی با بیانات ایشان است.

چرا گفته می‌شود ارقام آشکار، زیرا در لایحه ارقام پنهان و ضمنی هزینه‌های ارزی وجود دارد که حسب موازین علمی، اقتصادی مالی و حسابداری آن‌ها جز مصارف می‌باشند. در حالیکه در لایحه بودجه این هزینه‌ها منظور نشده است. با توجه به اطلاعات مندرج در جدول ۸ باید حسب نظر کارشناسی متکی به اعداد و ارقام (نه اظهار نظر سیاسی و جناحی) و در نظر گرفتن ارقام آشکار و

پنهان هزینه‌های ارزی دولت در سال ۸۶ قطعاً میزان مصارف ارزی بیش از سال ۸۵ یعنی بیش از ۴۳/۷ میلیارد دلار خواهد داشت.

حال چرا این میزان توسط ریاست جمهور ۲۹,۵۵۵ در مجلس اعلام می‌شود و در لایحه به صورت آشکار ۳۵/۸۰۰ نوشته می‌شود و با منظور شدن ارقام پنهان در لایحه بیش از ۴۳/۷ می‌شود. آیا دولت و مجلس در راستای اهداف چشم انداز و سیاست‌های کلی و دور شدن از ساختار بودجه نفتی و دولت نفتی گام بر می‌دارند، یک عمق بخشیدن به این فرایند شوم و مخرب آیا نفت در این راستا برای توسعه کشور یک فرصت سازندگی ایجاد می‌کند و یا یک فرصت سوختن و در جازدن برای کشور را باعث می‌شود. آیا نفت در این رهگذر برای دولت یک فرصت ماندن و هزینه کردن را ایجاد نکرده است. آیا هزینه کردن با چنین رویکردی یک هنر است؟ سند چشم انداز و سیاست‌های کلی، هنر، کاهش وابستگی بودجه به نفت و دور شدن ساختار و کارکرد دولت را از نفت را پیگیری می‌کنند درحالیکه لایحه بودجه سال ۸۶ که باید دولت و مصارف ارزی آن را اصلاح می‌کرد، دارد ساختار دولت و کارکرد آن را بیش از گذشته وابسته‌تر به نفت می‌کند.

**قیمت هر بشکه نفت در لایحه بودجه ۳۳/۷ دلار یا ۴۰/۹ یا ۵۰ دلار یا بیشتر؟ کدامیک**

ریاست محترم جمهور رقم قیمت هر بشکه نفت را ۳۳/۷ دلار در هر بشکه اعلام کرده‌اند، راقم این سطور با بررسی‌های گسترده خود در ارقام لایحه بودجه هنوز نتوانسته دریابد که این قیمت از کجا بدست آمده است. اما گر مصارف ارزی که در لایحه بصورت آشکارا درج گردیده (یعنی رقم ۳۵/۸۰۰ میلیارد دلار) و با فرض حداکثری ایران در بازار جهانی یعنی ۲/۴ میلیون بشکه در روز (که خارج از ظرفیت فروش دائمی ایران تاکنون بوده، علاوه بر این با علائم بازار نفت و کاهش قیمت نفت، کاهش تولید باید بیشتر مدنظر باشد و همچنین با رویکردها ایران در اوپک مبنی بر

کاهش تولید جهت افزایش قیمت، این میزان فروش نفت ۲/۴ میلیون بشکه در روز نیز باید جای تعمق و تأمل داشته باشد). از این رو جهت تأمین ۳۵,۸۰۰ میلیون دلار مصارف ارزی دولت، کشور باید روزانه ۲/۴ میلیون بشکه بفروش برساند در این صورت قیمت هر بشکه نفت در ارقام ارزی مصرف دولت ۴۰/۹ دلار در هر بشکه خواهد شد. اطلاعات جدول ذیل گویای این مطلب خواهد بود.

### برآورد منابع حاصل از فروش نفت در سال ۱۳۸۶

میزان مصرف ارز لایحه		درآمد ارزی سالانه	قیمت هر بشکه	۳۶۵ روز	میزان تولید
۳۵/۸۰۰ میلیارد (با نادیده گرفتن بسیاری از هزینه های جاری و عمرانی و واردات بنزین ..)	تأمین ارز لایحه با متوسط هر بشکه ۴۰/۹ دلار مقدور است (اعلام قیمت ۳۳/۷ توسط رئیس جمهور سوال برانگیز است)	۳۵/۸۰۰ میلیارد دلار	با توجه به اوضاع جهانی نا معلوم ولیکن اگر متوسط قیمت هر بشکه ۴۰/۹ دلار در سال فرض شود	۳۶۵ روز	حداکثر تولید برای صدور ۲/۴۰۰/۰۰۰ بشکه

و چنانچه به ارقام واقعی مصارف ارز در لایحه توجه شود که حداقل ۴۳/۷ میلیارد دلار می باشد. قیمت هر بشکه نفت در لایحه ۵۰ دلار می شود. از این رو لازم است نمایندگان مجلس، احزاب، رسانه ها بویژه رسانه ملی با برپائی نشست های کارشناسی و بدون هیاهو و هدف های از پیش تعیین شده، بلکه در چارچوب ساختن یک بودجه کارآمد، یک بودجه برنامه ای در راستای اسناد چشم انداز و برنامه چهارم، تکلیف میزان واقعی ارز مصرفی در لایحه، چگونگی تولید و میزان فروش و قیمت هر بشکه نفت را تعیین کنند. تکلیفی که برای کشور یک ضرورت ملی است.

### منزلت حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه ۸۶

حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم با دو هدف راهبردی شکل گرفت

الف: جهت ثبات بخشی به بودجه‌های دولت (در موقع کاهش قیمت نفت)

ب: بهره‌گیری یک حداقل ممکن از منابع نفت توسط دولت و قرارگرفتن منابع مازاد این حداقل

ممکن در اختیار بخش خصوصی بصورت وام ارزی جهت سرمایه‌گذاری‌ها وسعت بازار

و رشد اقتصادی تا حد گسترده‌ای این رویکرد در اجرای برنامه سوم مورد عمل قرار گرفت و اگر

حدود ۴/۵ میلیارد دلار دولت جناب آقای خاتمی هر سال از منابع حساب ذخیره ارزی برداشت

می‌کرد جهت تحقق بند الف بود زیرا در موقع تصویب برنامه سوم، مجلس پنجم، نسبت به کاهش

درآمدهای اساسی دولت (حذف رویکردهای افزایش قیمت ارز به نرخ شناور و افزایش قیمت

حامل‌های انرژی) اقدام کرد در حالیکه نسبت به اهداف هزینه‌ها (در برنامه بودجه دستگاه‌های دولتی)

حکمی و چاره‌ای اندیشیده در مجلس پنجم صورت نگرفت (شکاف بین منابع و مصارف در متن

قانون برنامه سوم تجلی کرد) از این رو حسب جداول برنامه سوم بطور متوسط دولت باید حدود

۱۲/۵ میلیارد دلار از منابع نفت بهره می‌گرفت در حالیکه عملکرد دولت جناب آقای خاتمی در

این‌باره حدود ۱۷ میلیارد دلار می‌باشد یعنی برداشت حدود ۴/۵ میلیارد دلار در هر سال

(برداشت‌های نظام در رابطه با راهبرد یکسان‌سازی نرخ ارز به عنوان هزینه دولت تلقی نشده بلکه

انتقال دارائی بود از طرف دولت به طرف دارائی‌های بانک مرکزی) با این وجود دولت جناب آقای

خاتمی در پایان دوره خود دارائی که در این حساب از خود باقی گذاشت حدود ۲۰ میلیارد دلار بود.

با متوسط رشد اقتصادی ۶ درصدی.

در برنامه چهارم این عملکرد نادرست مجلس پنجم مدنظر قرار گرفت و بین منابع و مصارف بودجه

دولت به صورت همه جانبه تعادل و توازن برقرار شد. و حسب رویکرد چشم‌انداز، سیاست‌های کلی

و برنامه چهارم مقرر شد اتکا بودجه دولت به نفت کاهش یافته و میزان برداشت دولت از ارز فروش

نفت در چارچوب جدول شماره ۸ قانون برنامه چهارم صورت گیرد. با هم مروری به این جدول داشته باشیم.

میزان ارز مورد استفاده دولت از نفت (موضوع جدول شماره ۸ قانون برنامه چهارم) میلیون دلار

کل برنامه	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
۷۵۶۳۳	۱۶۱۲۵	۱۵۷۹۲	۱۵۱۲۷	۱۴۴۶۱	۱۴۱۲۸	بهره مالکانه نفت و گاز
۵۹۷۱	۱۲۸۳	۱۲۵۲	۱۱۹۴	۱۱۳۶	۱۱۰۷	مالیات عملکرد
۸۱۶۰۴	۱۷۴۰۷	۱۷۰۴۴	۱۶۳۳۱	۱۵۵۹۷	۱۵/۲۳۵	جمع
			در لایحه ۳۵۸۰۰ و رقم واقعی بیش از ۴۳۷۰۰	۴۳/۷۰۰	۳۵/۳۳۰	میزان استفاده دولت نهم
			۲۷۳۷۹	۲۸۱۰۳	۲۰۰۹۵	میزان دریغ شدن از بخش خصوصی

باید پرسیده شود، اکنون که کشور در شرایط حساسی قرار دارد (اگر چه ریاست جمهور برخلاف بزرگان نظام، فرهیختگان، رسانه‌ها، احزاب، نمایندگان مجلس دل‌نگرانی شرایط حساس را ندارند)، و ایران با خطر تحریم و اقدامات اخلاقی کشورهای سلطه را پیش روی خود دارد، و ممکن است کاهش قیمت نفت صورت گیرد در این صورت و با این برداشت‌های دولت از حساب ذخیره ارزی چه باقی گذاشته شده است؟ برای ثبات بخشی به منابع ارزی حداقلی برای اداره کارآمد کشور، آنهم در این شرایط حساس.

بخش قابل توجهی از رویکردهای اسناد چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه چهارم تعلق دارد به سیاست‌هایی مبتنی بر بسترسازی بر رشد سریع اقتصادی توسط بازار و بخش خصوصی و مردم، رقابت کردن اقتصاد با رویکردهای نوسازی و بازسازی فرآیندها، ساختارها و کارکردهای بنگاه‌ها و

بخش‌ها، و شکل‌دهی اقتصاددانی محور ... که این رویکردها نیازمند وسعت بازار، توسعه سرمایه‌گذاری، توسعه بخش خصوصی فعال و رقابت‌جو و کارآمد و دانائی‌محور دارد. آن‌هم بخش خصوصی که نیازمند مساعدت و تکیه‌گاه است که یکی از این تکیه‌گاه‌ها برای بخش خصوصی منابع حساب ذخیره ارزی می‌باشد که بتوان با اتکا به آن برای نوسازی و بازسازی بخش خصوصی و وسعت بازار قدمی برداشت. اکنون کشور با این سؤال روبروست که آیا این برداشت‌ها از حساب ذخیره ارزی و هزینه کردن آن توسط دولت به نفع کیان کشور بود یا وام به بخش خصوصی و گسترش بازار و اندازه اقتصاد کشور و برگشت اصل و بهره آن به حساب ذخیره ارزی.

### برداشت ۳ ساله بیش از ۷۵ میلیارد دلاری دولت از منابع نفت و محدودکردن وسعت بازار

#### و بخش خصوصی ایران

به راستی با رویکردهای هزینه ارزی دولت در طی سالهای ۸۴ و ۸۵ و ۸۶ آیا مبلغی برای بخش خصوصی در حساب ذخیره ارزی باقی مانده است. با نگاهی به جدول شماره ۷ و جدول فوق مشاهده می‌شود. دولت در سال ۸۴ بجای ۱۵/۲۳۵ میلیون دلار ۳۵/۳۳۰ و در سال ۸۵ بجای ۱۵۵۹۷ میلیون دلار ۴۳/۷۰۰ و در سال ۸۶ بجای ۱۶۳۳۱ حداقل ۴۳۷۰۰ دلار برداشت کرده است یعنی در این ۳ سال جمعاً حدود ۷۵/۵۷۷ از تحرک بخشی به اقتصاد به وسعت بازار، به بخش خصوصی توسط دولت، دریغ شده، آنهم در عصری که با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دولت بیش از گذشته باید متعهدتر به سامان توسعه‌ای به خود (کوچک کردن و کارآمدکردن از طریق رویکردهای دولت راه‌گشا، رسالت‌مدار، نامتمرکز، مشتری‌مدار، نتیجه بین، بازار مدار، فرصت‌ساز، کارآفرین، رقابت‌جو ...) باشد و متعهد به بزرگ‌شدن اندازه و ساینز اقتصاد از طریق ایجاد وسعت بازار و بزرگ کردن بخش



خصوصی باشد. آیا به راستی این غفلت راهبردی یعنی بزرگ شدن دولت و کوچک شدن وسعت بازار و بخش خصوصی برای کشور در این شرایط یک هزینه جبران ناپذیر نیست، آیا فاصله گرفتن اقتصاد کشور با اقتصادهای پیش روی کشورهای منطقه، دردآور نیست. اگر دردی و سئوالی باشد که حتماً هست باید تکلیف بخش اقتصاد، بازار، بخش خصوصی و مردم از حساب ذخیره ارزی بطور واضح و آشکار توسط نمایندگان مجلس معلوم گردد.

باید تذکر این مطلب را داشت که کشور نروژ از سال ۲۰۰۱ تاکنون از فرصت قیمت بالای نفت بهره فراوان گرفت و علاوه بر ساختن زیرساخت‌ها و ایجاد فرصت‌های توسعه‌ای بی‌شمار برای کشور، میزان اندوخته در حساب ذخیره ارزی خود را از حدود ۴۰ میلیارد دلار به بیش از ۲۱۶ میلیارد دلار برساند، یعنی امروز این کشور ۶/۵ میلیون نفری ۲۱۶ میلیارد دلار اندوخته، ما چی؟

#### امکان بهره‌گیری بخش خصوصی از این حساب در سال ۸۶، آیا امکان هست؟

در بند ۷ تبصره ۲ لایحه بودجه ۸۶ حدود ۱۰ میلیارد دلار برای بخش غیردولتی یاد شده است. باید این بند تبصره دقیقاً مورد کالبدشکافی قرار گیرد. اگر این ۱۰ میلیارد دلار از موجودی حساب ذخیره ارزی از قبل تاکنون بوده است، باید گفت در ذیل همین تبصره و در جاهای دیگر در دفعات متعدد (تأمین ۲۵۰ میلیون دلار برای نوسازی ناوگان هوایی دولتی، ۲۵۰ میلیون دلار برای ناوگان ریلی، ۲۵۰ میلیون دلار جهت افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن، ۲۵۰ میلیون دلار جهت افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات ۵۰۰ میلیون دلار بخش برق) احکام برداشت در لایحه منظور شده و از مجلس درخواست تصویب شده است. از این رو دیگر چیزی برای وسعت بازار و بخش خصوصی و رشد و توسعه اقتصادی و اشتغال باقی نمی‌ماند و اگر این میزان ۱۰ میلیارد دلار موضوع این تبصره موجودی

در حساب نباشد و بخواهد از درآمدهای سال ۱۳۸۶ و فروش نفت صورت گیرد باید گفت با مصارف دولت به میزان ۴۳/۷ میلیارد دلار در سال آینده قطعاً چیزی برای بخش غیردولتی در حساب ذخیره ارزی باقی نخواهد ماند. به راستی دولت و مجلس محترم در رابطه با احکام صریح، روشن برنامه چهارم در تحقق این مهم آیا می‌خواهند مدارا کنند؟ دولت، مجلس، شورای نگهبان، مجمع تشخیص که ملزم به اجرای این قوانین و نظارت بر آن می‌باشند چکار کرده‌اند و یا می‌خواهند چکار بکنند. پاسخ مجموعه حاکمیت به سیاست‌های کلی برنامه (بخصوص بند ۴۲ و بند ۵۰) چگونه است. در بند ۴۲ این چنین می‌خوانیم: حرکت در جهت تبدیل درآمد نفت و گاز به دارائی‌های مولد به منظور پایدارسازی فرایند توسعه و تخصیص و بهره‌برداری بهینه از منابع.

در بند ۵۰ این چنین می‌خوانیم: اهتمام به نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف دولت.

### فروش سهام دولت به مثابه کاهش تصدی‌های دولت و ابهام‌های آن

در چارچوب رویکردهای اسناد چشم‌انداز، سیاست‌های کلی و برنامه چهارم و بویژه ابلاغیه سیاست‌های اصل ۴۴، نظر به این بوده که ساختار و کارکرد دولت اصلاح شود. دولت مدنظر این اسناد قانونی، دولت کوچک، کارآمد بسترساز، پیشرو، بالنده، کارآمد در قلمرو امور حاکمیتی و بدور از خطای غفلت در انجام وظایف خود و یار و بسترساز بخش خصوصی و بازار و بدور از خطای مداخله در امور آنها است.

واگذاری سهام مالکیت‌های دولتی از منظر اسناد قانونی چشم‌انداز و برنامه چهارم، بیانگر کاهش تصدی‌ها و مالکیت‌های دولت و بزرگ‌شدن بخش خصوصی و در نتیجه بزرگ‌شدن وسعت بازار و

رشد اقتصادی را مدنظر خود داشته است، نه کسب درآمد برای هزینه کردن دولت در بودجه‌های خود را.

متأسفانه دولت نهم، با اتخاذ رویکردهائی در مخالفت با اسناد فوق و با ساختار و کارکردهائی که از بودجه ۸۴، ۸۵ و ۸۶ تعقیب کرده و می‌کند، افزایش حجم و سایز دولت، جذب گسترده‌ترین حجم منابع نفتی به خود، محدود کردن فضای کسب و کار و مداخله گسترده در امور بخش خصوصی و بازار، ... را دنبال می‌کند.

فروش سهام در این جغرافیائی که دولت اتخاذ کرده جهت کسب درآمد است نه اصلاح ساختار و کارکردهای دولت به چگونگی این فروش که فاقد امکان‌سنجی لازم جهت فروش در این شرایط کشور است باید توجه داشت در این باره در لایحه بودجه ارقام ذیل آمده است.

جدول شماره ۱۰. جایگاه منابع حاصل از فروش سهام در بودجه ۸۵ و لایحه ۸۶

ملاحظات	فروش سهام در سال ۸۶	ملاحظات	پیشنهاد دولت در متمم چهارم ۸۵	عملکرد ۹ ماه	مصوب ۱۳۸۵	
رقم باور نکردنی و ناشدنی بخاطر فقدان بسترها، فضای کسب و کار و بخش‌ها و افراد گیرنده	۷۰/۰۰۰ میلیارد ریال	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ با توجه به عملکرد ضعیف ۱۰ ماه و عدم تحقق مبالغ مصوب چرا متمم؟</li> <li>□ چهارم آیا در ظرف ۱ ماه پایان سال امکان فروش مبالغ عدم تحقق و رقم متمم چهارم مقدور است؟</li> </ul>	۵۰۰۰ میلیارد ریال	۴۸۱ (۶/۵ درصد) مصوب	۷۴۰۰ میلیارد ریال	فروش سهام دولت در شرکتهای دولتی

توجه ویژه در این بخش، بویژه توسط نمایندگان مجلس لازم و ضروری است زیرا در این بخش بخاطر عدم وجود راهبردهای اجرائی و عملیاتی لازم و همچنین فقدان بسترها و انگیزه‌ها برای بخش خصوصی با عدم تحقق گسترده‌ای بودجه روبرو خواهد شد و چون برای این منابع فروش، دولت، هزینه‌هایی را پیش‌بینی کرده، قطعاً در سال آتی هزینه‌ها صورت خواهد گرفت و در کنار عدم قطعیت فروش سهام دولتی، دولت و مجلس در سال آینده به ناچار باید با متمم‌های بودجه‌های آتی باید درصدد برداشت از منابع ارزی نفت باشند. اگر درآمدی وجود داشته باشد و اگر نباشد همانند روال نامبارکی که در لایحه ۸۶ منظور شده، باب استقراض از بانک مرکزی را که با دردهای زیاد بسته شده بود، باز کنند.

#### ساختار هزینه‌ها (جاری) در لایحه بودجه ۸۶:

فرآیند هزینه‌های (جاری) دولت در این مدت هم بحث‌انگیز و هم تأمل‌برانگیز بوده است. عملکرد بودجه جاری دولت نهم در سال ۸۴ نسبت به سال ۸۳ از افزایش ۴۴ درصدی برخوردار گردید و پیش‌بینی عملکرد آن نسبت به سال ۸۳ از افزایشی به میزان ۸۱ درصد، رسم بر این بوده که هزینه جاری در حد ننگه داشت (برابر با میزان تورم) افزایش داشته باشد. حال آیا این میزان رشد در طی این دو سال در هزینه‌های دولت تأمل‌برانگیز نیست؟ آیا تورم بدین میزان بوده؟ یا دولت بدون تولید درآمدی با اتکا به منبع نفت، حاتم بخشی کرده است؟ آیا دولت می‌تواند نشانه‌هایی را بیان کند که برای افزایش منابع غیرنفتی خود جهت تأمین هزینه‌ها، داشته است!

نگاهی به ارقام هزینه‌ها (جاری) در لایحه داشته باشیم.

جدول شماره ۱۱.

ملاحظات	لایحه بودجه ۸۶	۱۳۸۵		۱۳۸۴		عملکرد ۸۳
		پیش‌بینی عملکرد	قانون بودجه	با متمم‌ها	قانون بودجه	
ریاست جمهور عملکرد ۸۵ را ۳۷۵/۰۰۰ و لایحه بودجه ۸۶ را بجای ۳۸۳/۸۰۷ رقم ۳۵۰/۰۰۰ اعلام کرده اند رقمی که در لایحه اثری از آن دیده نمی شود	۳۸۳,۸۰۷	۴۰۱,۲۹۰	۳۷۷,۹۳۵	۳۱۸,۳۴۳	۲۴۲,۰۴۲	۲۲۱,۰۹۵
	۴/۴ درصد کاهش بدون امکان سنجی و ترتیبیات لازم برای کاهش آن	۲۶ درصد رشد نسبت به عملکرد ۸۴ و ۸۱ درصد نسبت به عملکرد ۸۳	۱۸/۷ درصد رشد نسبت به عملکرد ۷۱ و ۸۴ درصد رشد نسبت به عملکرد ۸۳	۴۴ درصد رشد نسبت به عملکرد ۸۳	۹/۵ درصد رشد نسبت به عملکرد ۸۳	

با توجه به کاهش صوری و دستوری بودجه جاری در لایحه بودجه ۸۶ نسبت به عملکرد آن در سال ۸۵ و همچنین نادیده گرفتن اقلام مهمی که در سرجمع اعتبارات هزینه‌ها (جاری) صورت نگرفته آنهم بصورت عمد و جهت بهره‌گیری از اینکه این بودجه انقباضی است آیا کشور در سال آینده دچار مشکل نخواهد شد؟ آیا دولت با ارسال متمم‌ها و اصلاحیه‌ها درصدد رفع مشکلات تأمین حقوق و مزایای کارکنان خود نخواهد بود؟ راهکارهای حسابداری در کاهش صوری اعداد و ارقام ممکن است حقایقی را بتواند بپوشاند، اما راهکارهای اقتصادی و امکان‌سنجی این اعتبارات با هزینه‌های واقعی دولت بیانگر حقایقی است غیرقابل انکار. از این رو کالبدشکافی هزینه‌ها مسئله‌ای است که باید بطور جدی مورد موشکافی قرار گیرد.

کسری بودجه جاری به صورت مسئله‌آفرین و بحران‌زا در اعتبارات دستگاه‌های استانی همچون (آموزش و پرورش، بهداشت، درمان، بنیاد شهید و ...) یعنی دستگاه‌های مسئله‌آفرین که بیش از ۸۵ درصد اعتبارات آنها حقوق و مزایا است، در این شرایط گویای چه اهدافی است؟

همچنین به صورت ابهام‌آمیزی بودجه جاری دستگاه اجرائی استانی ۲ درصد کاهش یافته است در حالیکه رشد بودجه بعضی از دستگاههای ملی رشد بالای ۱۰ درصدی داشته است. (قاعده بودجه جاری دولت در استان‌هاست).

### رشد اعتبارات هزینه‌ای برخی از دستگاههای اجرایی نسبت به سال ۸۵

۱۳/۷ درصد	نهاد ریاست جمهوری
۲/۵ درصد	مجمع تشخیص مصلحت نظام
۹ درصد	وزارت اطلاعات
۱۴ درصد	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۱/۲ درصد	وزارت کشور
۴ درصد	نیروی انتظامی
۵ درصد	دادگستری
۲۰ درصد	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۴۱ درصد	شورای عالی حوزه علمیه قم
۱۴ درصد	مرکز خدمات حوزه علمیه قم
۱۰ درصد	محیط زیست
۲۷ درصد	سازمان صدا و سیما و جمهوری اسلامی
-۲ درصد	دستگاههای اجرایی استانی (آموزش و پرورش، بنیاد شهید، با ۲۳ درصد بودجه جاری کل کشور)
-۱/۶ درصد	رشد اعتبارات هزینه‌ای کل کشور بدون واردات بنزین

### بررسی نسبت مهم بودجه عمرانی به بودجه عمومی دولت

ریاست محترم جمهور، یکی از دلایل برداشت‌های بالا از درآمدهای ارزی نفت را توجه به بودجه عمرانی اعلام کرده‌اند. حسب رویکردهای اسناد چشم‌انداز و برنامه چهارم میزان برداشت ارز دولت باید در قالب جدول ۸ برنامه چهارم و به میزان ۱۶/۳۲۱ میلیارد دلار برای سال ۸۶ باشد که بیش از ۹۰ درصد این میزان برداشتی باید صرف اعتبارات عمرانی شود بطوریکه در پایان برنامه (سال ۸۸)

کل برداشت دولت از ارز صرف طرح‌های عمرانی و تأمین هزینه‌های جاری دولت از درآمدهای مالیاتی و غیرنفتی صورت گیرد. در سال ۸۴ دولت از میزان ۳۵/۳۳ میلیارد دلار برداشتی خود از منابع نفت حدود ۱۲/۴ میلیارد دلار آن را به بخش اعتبارات عمرانی (تملک دارائی‌های سرمایه‌ای) اختصاص داده است و حدود ۲۲ میلیارد از این منابع را صرف بودجه هزینه‌ای (جاری) خود کرده است. در سال ۸۵ با در نظر گرفتن اصلاحیه‌ها و متمم‌های ۴ گانه از حدود ۴۳ میلیارد دلار برداشت خود از منابع ارز نفت حدود ۱۹/۶ میلیارد دلار آن را می‌خواهد صرف اعتبارات عمرانی کند (اگر چه تاکنون در ظرف ۱۰ ماه ۶۰ درصد این مبلغ تخصیص یافته است و تحقق ۱۹/۶ میلیارد دلاری بودجه مصوب عمرانی تا پایان سال و جذب آن خوش‌بینانه است).

ملاحظه نسبت بودجه عمرانی به بودجه عمومی دولت نیز که در جدول زیر به تصویر کشیده شده است گویای این مطلب است که در طی سالهای ۸۴، ۸۵ و ۸۶ با شعار توجه و اهمیت به طرح‌های عمرانی منابع قابل توجهی برخلاف اسناد قانونی چشم‌انداز و برنامه چهارم از منابع ارز نفت برداشته شده و لیکن در عمل این برداشت‌ها بجای جهت‌گیری بطرف ظرفیت‌های عمرانی صرف بزرگ‌شدن دولت و هزینه‌های آن و مداخله گسترده‌تر دولت را در اقتصاد که خلاف رویکردهای چشم‌انداز و برنامه چهارم است، باعث شده است.

با توجه به افزایش بودجه کشور در طی سنوات ۸۴ و ۸۵ به بهانه افزایش بودجه عمرانی و افزایش هزینه ارزی بودجه از ۲۲ میلیارد در سال ۸۳ به بیش از ۴۳/۷ میلیارد دلار در سال ۸۵ و با اعلام مکرر ریاست محترم جمهور در توجه ویژه به بودجه عمرانی بویژه نسبت اعتبارات عمرانی به کل درآمدهای حاصل از نفت در بودجه بررسی نسبت بودجه عمرانی به کل بودجه در سال ۸۶ لازم و ضروری است.

## جدول ۱۲. نسبت بودجه عمرانی به بودجه عمومی دولت

	لایحه بودجه ۸۶	۸۵ با متمم‌ها	۸۵ قانون بودجه	۸۴	۸۳	۸۲
<ul style="list-style-type: none"> <li>رقم ۲۸/۵ برای سال ۸۶ با نادیده گرفتن بسیاری از هزینه‌هاست که لحاظ کردن این ارقام بودجه عمومی را شدیداً افزایش داده و این درصد را کاهش خواهد داد.</li> <li>تخصیص بودجه عمرانی در ظرف ۱۰ ماه ۸۵ از ۱۷۲ هزار میلیارد ریال مصوب ۹۵ هزار میلیارد ریال بوده در حالیکه دولت در متمم چهارم باز درخواست اعتبار بیشتر داشته است.</li> </ul>	۲۸/۵	۲۹/۷	۲۸/۵	۲۳/۶	۲۷/۳	۲۸ درصد

### تمرکز یا عدم تمرکز در لایحه بودجه ۸۶

یکی از رویکردهای اسناد چشم‌انداز و برنامه چهارم که در طی احکام قانونی متعددی شکل گرفته شکل‌دهی یک ساختار ارگانیکی در مجموعه حاکمیت و پی‌ریزی عدم تمرکز نهادی، سازمانی، اجرائی و بودجه‌ای برای آن است.

دولت نهم خوشبختانه از بُعد نظری، دائم از بحث عدم تمرکز سخن گفته اگر چه هنوز راهکارهای نهادی و قانونی و سازمانی آن را پی‌ریزی نکرده و اگر چه در کنار شعار راهبردی خود در رابطه با عدم تمرکز، در عمل نتوانسته است گام مؤثری برای این راهبرد خود داشته باشد. متأسفانه حقایق آماری بیانگر عدم تحقق این رویکرد مهم است. از این رو با هم به ارقام جدول ذیل در این باره می‌نگریم.



جدول شماره ۱۳. چگونگی جایگاه بودجه استان‌ها در لایحه بودجه ۱۳۸۶

ارقام به میلیارد ریال

بودجه ۱۳۸۵	بودجه لایحه ۱۳۸۶	
۱۲۸/۰۶۹	۱۳۳/۴۵۶	جمع اعتبارات عمرانی و هزینه‌آی استان‌ها
۵۴۸/۵۷۱	۶۱۲/۶۴۵	کل مصارف عمومی دولت
۲۳/۳ درصد	۲۱/۷	نسبت بودجه استان‌ها به کل مصارف عمومی دولت

آیا این تمرکز بیشتر با شعار عدم تمرکز نیست؟

جدول شماره ۱۴. چگونگی توجه به جایگاه استان‌های محروم (۱۸ استان + خراسان جنوبی)

ملاحظات	۱۳۸۶	۱۳۸۵	
	۱۰۰۶۸	۱۰۳۲۴	اعتبارات عمرانی استان‌های محروم
	۳۶۴۶۳/۹	۳۶۲۲۲/۳	اعتبارات عمرانی کل استان‌ها
سهم استان‌های محروم کاهش یافته است.	۲۷/۶ درصد	۲۸/۵ درصد	نسبت
(بدون اعتبارات ۲ درصد نفت و گاز)			
<p>××× در طی سالهای ۸۳ و ۸۴ آخرین سالهای دولت جناب آقای خاتمی اعتبارات عمرانی و جاری یکجا در اختیار استان (شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان) جمعیت برنامه‌ریزی، تخصیص و نظارت قرار می‌گرفت.</p> <p>××× در سال ۸۵، این اعتبارات در مرکز (تهران) توزیع بین فصول و برنامه و تفکیک دستگاه اجرائی قرار گرفت.</p> <p>××× در سال ۸۶ نیز توزیع اعتبارات جاری به استان‌ها و عمرانی در تهران صورت می‌گیرد.</p>			

تصدی‌های دولت و بی‌توجهی آن به اسناد قانونی مربوطه و سیاست‌های کلی اصل ۴۴

اصلاح ساختار دولت و کاهش تصدی‌های آن، جهت شکل‌دهی دولت کارآمد، توسعه‌گرا و بدور از **خطای غفلت** (در انجام وظایف خود) و بدور از **خطای مداخله** (دخالت در قلمرو بخش خصوصی و بازار). مدنظر قانون برنامه و سند چشم‌انداز بوده است. علاوه بر این ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که اجرای آن در کنار این اسناد قانونی باید در دو قلمرو حیاتی و اساسی صورت گیرد.

۱- **خصوصی‌کردن اقتصاد** (بسترسازی برای بازار و بخش خصوصی و مردم و توانمندسازی آنها در ایجاد تحرک اقتصادی و رشد اقتصادی توسط دولت، بزرگ کردن سائز اقتصاد کشور).

۲- **خصوصی‌سازی مالکیت‌های دولتی** از طریق واگذاری فروش و کوچک کردن دولت. متأسفانه تصویر و اثری از رویکردهای چشم‌انداز، سیاست‌های کلی برنامه، احکام برنامه چهارم و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در بودجه شرکتها نمی‌توان ملاحظه کرد و گویا در این شرایط محیطی و الزامات حقوقی و قانونی روال کار شرکتها به روال سابق خواهد بود، روالی مبتنی بر گسترش حجم شرکتهای دولتی و عمق بخشیدن به دولت تصدی‌گر بزرگ.

جدول شماره ۱۵. خلاصه کل منابع و مصارف شرکتهای دولتی

۸۶	۸۵		۸۶	۸۵	
۸۸۸۸۹۲۸۹	۷۸۸۶۰۷۳۹۲	هزینه‌ها	۱۰۶۰۵۱۷۰۳۰	۸۹۸۴۵۴۱۰۰	درآمدها
۳۹۹۸۶۴۰۳	۳۳۰۹۵۱۹۶	مالیات	۵۹۰۲۰۷۹	۴۱۷۰۰۲۱	از محل اعتبارات هزینه‌ای
۳۸۰۳۵۶۲۹	۲۸۱۴۰۶۳۵	سود سهام	۴۶۱۳۴۴۸۲	۴۱۱۵۹۳۱۹	از محل اعتبارات تملک دارائیهای سرمایه‌ای
۱۴۳۰۵۹۸	۱۰۱۳۳۲۳	سایر حسابهای تخصیص سود	۹۷۸۷۶۹۰۵	۵۲۱۱۴۵۴۷	تسهیلات بانکی و سایر وامهای داخلی
۴۰۷۸۴۱۲۹	۳۷۷۳۳۳۵۵	بازپرداخت تسهیلات بانکی و سایر وامهای داخلی	۱۲۳۹۱۶۰۳۲	۱۳۴۱۶۲۱۴۰	وامهای خارجی
۷۷۲۳۱۲۱۰	۶۴۰۷۰۵۸۴	بازپرداخت وامهای خارجی	۱۲۹۸۹۸۷۵	۲۵۲۵۰۸۲۳	استفاده از دارائیهای جاری
۹۳۱۷۰۰	۱۱۶۳۴۵۶	وجوه اداره شده	۱۴۹۷۷۵۱۰۹	۷۱۳۲۲۳۳۶	سایر دریافت‌ها
۶۱۸۳۴۷۸۴	۲۲۷۲۲۵۲۶	بازپرداخت ودیعه، بدهیها و سایر پرداختها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• نسبت بازده پرداخت وام به وام جدید از ۷۲ درصد در سال ۸۵ به ۴۱ درصد کاهش یافته</li> <li>• افزایش تسهیلات شرکتهای و محدود شدن عرصه به بخش خصوصی را باید مدنظر گرفت.</li> </ul>		
۴۱۰۸۸۴۶۳۵	۳۰۸۵۴۶۵۵۲	هزینه‌های سرمایه‌ای			
۱۰۳۰۹۲۷۵	۶۹۶۸۳۲۷	افزایش دارائیهای جاری			
۱۵۷۰۳۱۷۶۵۱	جمع				
۷۳۲۰۶۱۴۰	کسر می‌شود ذخیره استهلاک منظور در هزینه جاری				
۱/۴۹۷/۱۱۱/۵۱۱			۱/۴۹۷/۱۱۱/۵۱۱		جمع کل

بعضی از پیامدهای لایحه بودجه ۸۶

رویکردهای لایحه بودجه سال ۱۳۸۶ همچون کارکردهای بودجه سنوات ۸۴ و ۸۵ موجبات

ناکارآمدهائی را در حوزه دولت، حاکمیت و کشور ایجاد می‌کند. این‌ها عبارتند از:

- ناکارآمدی در وظایف دولت در انجام سیاست‌های مالی و بودجه‌ای همراه با انضباط
- ناتوانی در ایجاد ثبات اقتصادی و اجتماعی و بسترسازی پیش برنده
- ناتوانی در انجام وظایف دولت در گسترش فضای کسب و کار و خصوصی کردن اقتصاد

- ناکارآمدی در انجام وظایف دولت در بازار کالا و خدمات
- ناکارآمدی دولت در انجام وظایف خود در بازار کار و اشتغال
- ناتوانی دولت در انجام وظایف خود در مشارکت اطمینان‌بخش و بالنده با بخش خصوصی و بازار

- ایجاد اختلال در سامان و سازمان بازار پول و سرمایه کشور
- ناتوانی دولت در تعامل سازنده و بالنده با جهان جهت تحقق توسعه پایدار و همه‌جانبه کشور با رویکرد جهانی

علاوه بر این، مسائل فوق باعث ایجاد اختلال در نهاد و قواعد بازی کشور و کیفیت پائین حکمرانی را باعث شده که این امر توسعه‌نیافتگی کشور و تحقق اهداف چشم‌انداز را نه تنها باعث شده، بلکه زیان‌های جبران‌ناپذیری را برای کشور فراهم خواهد ساخت و شکاف عقب افتادگی ما را عمیق‌تر خواهد ساخت. زیرا بودجه دولت در سال ۸۶ همچون بودجه سالهای ۸۵ و ۸۴ متکی به دولت تصدی‌گر و مداخله‌گر و دارای خطای غفلت (در انجام وظایف خود) و خطای مداخله در انجام وظایف بازار و بخش خصوصی است. در حالیکه دولت چشم‌انداز و دولت و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دولتی است متکی بر رویکردهای:

- دولت هدایتگر نه تصدی‌گر
- دولت رسالت‌مدار
- دولت کارآفرین
- دولت نامتمرکز
- دولت نتیجه‌بین
- دولت رقابت‌جو
- دولت مشتری‌مدار
- دولت بازارمدار
- دولت فرصت‌ساز

را مدنظر داشتند، رویکردهائی که در بودجه سنوات ۸۴، ۸۵ و ۸۶ در هاله‌ای از ابهام و با افق‌های ناروشن قرار گرفته است.

## رویکردهای لایحه بودجه و تداوم اخلال در کیفیت سیاست‌گذاری

تنزل در نهادها و قواعد بازی که با هزینه‌های بسیاری ظرف چندین سال در کشور شکل گرفته بود، توسط دولت نهم موجبات نارسائی‌هایی را باعث شده است بعضی از این نارسائی‌ها عبارتند از:

۱- تداوم رویکردهای سیاست‌های دستوری و اداری در حوزه قیمت‌ها، متغیرهای پولی، تزریق منابع پول نفت بدون قدرت جذب، کم‌توجهی و یا تضعیف ساختارها و نهادهای مالی و پولی، انبساط مالی و بودجه‌ای، تمرکز بر سیاست‌های مالی کوتاه‌مدت و سهمیه‌بندی اعتبارات برای امور زودبازده، اهمیت دادن به هزینه‌کردن، بی‌توجهی به کسب منابع غیرنفتی و مالیاتی افزایش مطالبات مردم، بی‌توجهی به تولید و عرضه، محدودیت در فضای کسب و کار بخش خصوصی، بازار کار که بی‌شک بحران‌ها، عدم تعادل‌ها و مشکلات اقتصادی و اجتماعی کشور را در ۸۶ عمق خواهد بخشید.

۲- بحران در ساختار و کارکرد پایه پولی و نقدینگی کشور که با توجه به فرآیند بیش از دو دهه ایران، عملکردهای خود را با تأثیر یکساله در تورم، در ایجاد عدم تعادل‌ها و بروز بحران‌ها نشان می‌دهند. عملکرد کشور در این موارد در طی سالهای ۸۴ و ۸۵ بسترساز فعل و انفعالات گسترده‌ای در سال ۸۶ و سالهای بعد کشور خواهد بود. افزایش واردات کالاهای مصرفی، افزایش قیمت مسکن، افزایش قیمت کالاهای مصرفی و ... گوشه‌هایی از این بحران است.

۳- ساختار و کارکرد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی کشور که دارای متغیرهای خروجی و شاخص‌های کلانی همچون رشد اقتصادی، اشتغال، نسبت صادرات به واردات، تراز تجاری،

نقدینگی، تورم و ... است که فاصله گرفتن این شاخص‌ها از اهداف چشم‌انداز و برنامه چهارم و فاصله گرفتن اقتصاد کشور از کشورهای مطرح منطقه بجای کاهش فاصله، بیانگر عدم کارآئی لازم بودجه سنوات ۸۴ و ۸۵ و لایحه بودجه ۸۶ می‌باشد. رشد اقتصادی حدود ۵ درصدی در مقابل رشد اقتصادی ۸ درصدی سند چشم‌انداز در کنار انبوه منابع عظیم ارزی و هزینه کردن آن، گوشه‌ای از این عدم کارآئی است.

۴- لایحه بودجه ۸۶:

- دارای نارسائی‌های فنی، مالی، حقوقی و اقتصادی است.
- فاقد دستورالعمل مشخص
- بدور از نظم و شفاف بودن
- بدور از هدف‌های معین و مشخص
- فاقد برنامه و بی‌ارتباط با قوانین بالادستی خود (سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی برنامه، برنامه چهارم، سیاست‌های کلی اصل ۴۴
- بدور از موازین و اصول حاکم بر بودجه عملیاتی

این لایحه جمع منابع و مصارفی است که نمی‌توان اطلاق بودجه انبساطی یا انقباضی بر روی آن داشت.

۵- لایحه بودجه ۸۶ از منظر حقوقی و قانونی و علمی در ارتباط با موازین و اصول حاکم بر:

- رویکردهای چشم‌انداز
- رویکردهای سیاست‌های کلی
- احکام برنامه چهارم
- اصول سیاست‌های کلی اصل ۴۴

فاقد امکان‌سنجی است.

۶- نظام بودجه کارآمد، نظامی است در برگیرنده اصول شفافیت، محاسبه‌پذیری، هدفمندی، عملیاتی بودن ارتباط با اسناد بالادستی خود (چشم‌انداز، قانون برنامه چهارم، سیاست‌های اصل ۴۴) و در تعامل مؤثر با شرایط ملی، منطقه‌ای و جهانی (همچون مناقشه هسته‌ای، تحریم‌ها و ...) در حالیکه لایحه بودجه ۸۶ از این منظر یک لایحه بودجه غیرکارآمد و مسئله‌آفرین است.

۷- دورشدن رویکردهای لایحه بودجه ۸۶ در رابطه با جهت‌گیری اساسی ذیل:

- افزایش وابستگی بجای کاهش وابستگی به نفت
- افزایش تصدی‌گری‌های دولت (بجای کاهش آن)
- دورشدن از اهداف کمی برنامه (رشد ۸ درصدی، کاهش نرخ بیکاری، افزایش نقدینگی حداکثر تا ۲۰ درصد، کاهش نرخ تورم، افزایش بهره‌وری کار و سرمایه) با وجود به هزینه گرفتن منابع گسترده ارزی و ریالی
- ناتوانی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای جاری (از مالیات‌ها) و تکیه این هزینه‌ها به درآمدهای نفتی

۸- دورشدن رویکردهای لایحه بودجه ۸۶ با رویکردهای عدالت اجتماعی و اقتصادی:

- عملیاتی‌نشدن رویکردهای فصل هفتم برنامه چهارم (ارتقا سلامت و بهبود کیفیت زندگی)
- عملیاتی‌نشدن رویکردهای فصل هشتم برنامه چهارم (ارتقا امنیت انسانی و عدالت اجتماعی)
- عملیاتی‌نشدن نظام جامع تأمین اجتماعی

- مسکوت ماندن امر خطیر یارانه‌ها و عدم تلاش برای هدفمندکردن آن جهت عمق

بخشیدن به عدالت اجتماعی و عدالت اقتصادی

۹- نادیده گرفتن هزینه‌های بزرگی در مصارف خود همچون:

- اعتبار لازم برای نظام خدمات مدیریت کشوری
- اعتبار کافی برای واردات بنزین (۲/۵ میلیارد دلار بجای حدود ۷ میلیارد دلار)
- اعتبار مورد نیاز جهت قانون خدمات ایثارگران
- اعتبار لازم برای نگهداشت سطح حقوق کارکنان

### چند رویکرد ابهام انگیز در لایحه بودجه ۱۳۸۶

۱۰- لغو ماده ۴۹ قانون برنامه در لایحه بودجه ۱۳۸۶

اعتبارات جاری و عمرانی دانشگاهها از حوزه اختیار هیأت امانا خارج و به روال سابق در قانون بودجه لحاظ و سیر موافقت‌نامه، تخصیص، ... به شکل سابق برای دانشگاهها صورت خواهد گرفت (خلاف رویکردهای عدم تمرکز و ارتقا منزلت دانشگاهها)

۱۱- نادیده گرفتن اعتبارات بعضی از احکام در سرجمع اعتبارات

ارقام متعددی در لایحه بودجه (بدون ردیف) و بدون لحاظ شدن آن در سرجمع اعتبارات بودجه، لحاظ شد. همچون: موضوع بند الف تبصره ۱۳ به میزان ۶۵۰۰ میلیارد ریال (اعمال عوارض بر خودروهای تولیدی و وارداتی) توسط نیروی انتظامی و به هزینه گرفتن آن توسط دستگاهها. (خدشه به رویکردهای شفاف‌سازی بودجه)



## ۱۲- باز شدن رویکرد خطرناک استقراض از بانک مرکزی

۱. موضوع بند ه تبصره ۱۸ به میزان ۱۲۰۰ میلیارد ریال جهت وام‌های اخذ شده صنایع

هوایم‌سازی ایران

۲. موضوع بند ک تبصره ۱۹ به میزان ۵۰ میلیارد ریال برای تکمیل ساختمان نیمه تمام دستگاه

(خلاف قانون برنامه چهارم، سیاست‌های کلی برنامه چهارم)

## ۱۳- اخلال در چارچوب حساب ذخیره ارزی (سهم بخش خصوصی)

با توجه به مصرف تمام ارز نفت در سال ۸۵ و ۸۶، اعتباری برای بخش خصوصی در حساب ذخیره ارزی منظور نخواهد شد، در حالیکه در تبصره از مبلغ ۱۰ میلیارد دلار که برای بخش خصوصی منظور شده (که معلوم نیست منابع آن کجاست؟) در عین حال در بند ه تبصره ۲ از سهم بخش خصوصی حدود ۵۰۰ میلیون دلار جهت ناوگان هوایی دولتی و ناوگان ریلی و ۵۰۰ میلیون دلار جهت افزایش سرمایه بانک‌های صنعت و معدن و توسعه صادرات برداشت شده، این ارقام جزء مصارف دولت است که جهت کاهش مصارف ارز دولت در این تبصره جانمائی شده‌اند.

## ۱۴- تضعیف بنیه مالی بانکی

ریاست محترم جمهور در تقدیم لایحه فرمودند که جهت تقویت بنیه مالی بانک‌ها مبلغ ۳۵۰۰۰ میلیارد ریال به عنوان افزایش سرمایه لحاظ کرده‌اند که این رقم در لایحه بودجه منظور نشده است.

۱۵- افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی و بانکها (برخلاف ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم و کاهش

۲۰ درصدی سالانه در مانده تسهیلات تکلیفی). روند رو به رشد نسبت مطالبات معوق بانکها از ۸/۱

سال ۸۳ به ۱۲ در سال ۸۴ یعنی افزایش این نسبت (  $\frac{\text{مطالبات سررسید گذشته و معوق}}{\text{کل تسهیلات بانکها}}$  )

من ا... التوفيق

محمد ستاری فر

۸۵/۱۱/۱۲

عضو هیأت علمی دانشکده اقتصاد علامه طباطبایی

و رئیس سابق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور