

اصلاحات ساختاری در نظام بودجه‌ریزی کشور

دکتر ابراهیم عباسی*

چکیده

در سال ۸۱ ساختار بودجه‌ریزی کشور دستخوش تغییرات مفهومی شده است. تغییر در مفهوم درآمد، هزینه، داراییهای سرمایه‌ای و مالی باعث شفافیت اطلاعاتی بیشتر بودجه شده است. بر این اساس، بودجه دولت مانند بودجه نوعی بنگاه اقتصادی تنظیم می‌شود. اصلاحات ساختاری، کاهش تبصره‌های بودجه و تبدیل تبصره‌های تکراری به قانون و یکسان سازی نرخ ارز از جمله تغییرات و اصلاحات در بودجه‌ریزی دولت بوده است. هدف از این مقاله، بررسی اصلاحات ساختاری در بودجه‌ریزی، مقایسه‌ی بودجه‌ریزی سنتی، بودجه‌ریزی جدید و بودجه‌ی عملیاتی، تاریخچه و اثرات یکسان‌سازی نرخ ارز بر بودجه و حساب ذخیره ارزی، تاثیر اصلاح قانون مالیاتها در

بودجه، همچنین جایگاه اشتغال و طرح‌های عمرانی نیمه تمام در بودجه و ویژگی‌های بودجه ۸۱ تبیین خواهد شد.

مقدمه

دو پدیده اقتصادی مهم در سال ۸۰ عبارت از اصلاح قانون مالیاتها و دیگری یکسان سازی نرخ ارز بود. هر دو پدیده اثرات مستقیمی بر بودجه دولت دارند. به‌علاوه الزام قانونی دولت مبنی بر انجام اصلاحات در نظام بودجه‌ریزی کشور باعث شد تا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ترکیب دریاقتها و پرداختهای دولت را بازسازی و مفاهیم درستی از هزینه‌ها، درآمدها و داراییها را از لحاظ مفهومی در ساختار بودجه‌ریزی کشور اصلاح کند. بودجه‌ی عمومی دولت در قالب سه تراز عملکرد جاری، نقل و انتقال ثروت و دارایی دولت و تراز انتقال منابع بین نسلهای مختلف باعث شده است تا میزان کسری بودجه و محل تأمین مالی آن به روشنی آشکار شود. با مقایسه‌ی ساختار جدید بودجه‌ریزی با بودجه‌ریزی سنتی این تفاوتها مشخص می‌شود. با اصلاح قانون مالیاتها و یکسان‌سازی نرخ ارز، بودجه‌ریزی جدید دولت و حساب ذخیره ارزی تحت تأثیر آنها قرار گرفته است. علیرغم ویژگیهای مثبت بودجه، وجود تبصره‌های تکلیفی، عملیاتی نبودن بودجه، طرح‌های عمرانی ناتمام و مسئله‌ی اشتغال همچنان از چالشهای نظام بودجه‌ریزی کشور به‌شمار می‌رود.

بودجه اصلاحی فرانسوی است. زیرا در سالیان گذشته، نخست وزیران فرانسه نوعی کیف چرمی سیاه را به همراه داشتند که در روزی معین آنرا با خود به مجلس می‌آوردند. زمانی که سند موجود درون کیف را که حاوی فهرست دخل و خرج دولت بود بیرون می‌آوردند تا در مجلس قرائت کنند، نمایندگان می‌گفتند دولت بودجه‌اش را باز کرد. امروزه، مفهوم بودجه از فهرست دخل و خرج دولت فراتر رفته و به عنوان مجموعه‌ی سیاست‌های مالی دولت تصور می‌شود که برای برقراری تعادل‌های اقتصادی است.

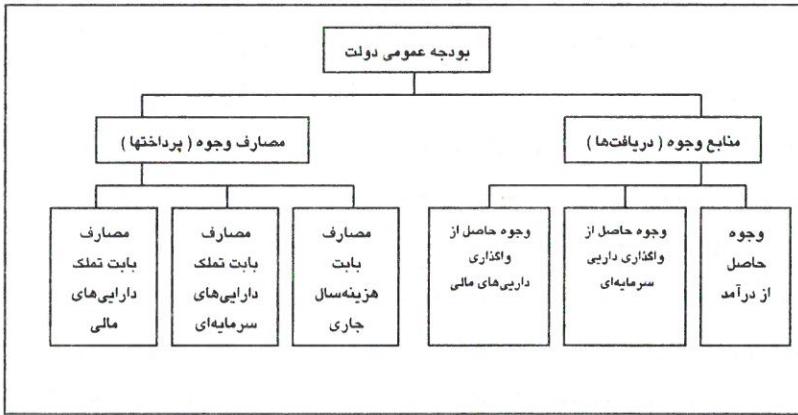
در طول سالیان گذشته ساختار بودجه‌ریزی در ایران نیز مانند سایر کشورها دارای دو بخش بوده است. در یک طرف، درآمدهای دولت و در طرف دیگر هزینه‌های دولت قید می‌شد. اما یکی از تفاوت‌های بودجه‌ریزی ایران با اغلب کشورها در بخش درآمدهاست. درآمدها در بودجه‌ی ایران عمدتاً از طریق فروش ثروت ملی (نفت) و بعد

از آن " دریافت مالیات‌ها و عوارض تامین می‌شود. زیرا درآمدهای نفتی، سهل‌الوصول و پایدار بوده است. به همین دلیل، ابتدا هزینه‌ها برآورد می‌شود و به ازاء هر ریالی که در بودجه برای هزینه‌ها منظور می‌شود بخشی از درآمد به آن اختصاص داده می‌شود. یعنی سرمایه و ثروت ملی است که براساس جبر قانون در اختیار حکومت قرار گرفته است. تا سال ۸۰، در بودجه‌ریزی همه‌ی دریافت‌های دولت از محل مالیات‌ها، فروش نفت، وام‌ها و فروش دارایی‌های ثابت تحت عنوان درآمد طبقه‌بندی و تعریف می‌شد. به عبارت دیگر، هر دریافتی "درآمد" محسوب می‌شد. از طرف دیگر همه‌ی پرداخت‌های دولت چه برای مصرف امور جاری و چه هزینه‌های سرمایه‌گذاری ثابت و عمرانی به عنوان "هزینه" تلقی می‌شد. به عنوان مثال، بازپرداخت وام‌های داخلی و خارجی و سرمایه‌گذاری در دارایی‌های ثابت همه به حساب هزینه‌ی سال جاری منظور می‌شد.

یکی از مشخصات ساختار جدید بودجه‌ریزی که اصلاحات آن بتدریج از سال ۱۳۸۱ شروع شده آن است که درآمد و هزینه مفهوم دیگر تعریف شده است. اقلامی که در سالهای گذشته، درآمد و هزینه تلقی می‌شد در نظام بودجه‌ریزی جدید، درآمد و هزینه تعریف نمی‌شوند. طبق نظام جدید، درآمد به داد و ستدهایی اطلاق می‌شود که ارزش خالص دارایی‌ها (دارئی‌ها منهای بدهی‌ها) بخش، دولتی را افزایش دهد. مانند مالیات‌ها، حق بیمه، کمک‌های بلاعوض دریافتی و درآمد جرایم. در نظام جدید، هزینه به دادوستدهایی گفته می‌شود که ارزش خالص دارایی دولت را کاهش می‌دهد. نظیر جبران خدمت کارکنان دولت، یارانه و کمکهای بلاعوض پرداختی دولت. در این ساختار جدید درآمدها به ۷ بخش و هزینه به ۷ فصل تقسیم و طبقه‌بندی شده‌اند.

در ساختار جدید، که چنین حالتی دارد. منابع وجوه دولت در ۳ گروه شامل درآمدها، وجوه حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و وجوه حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی طبقه‌بندی شده‌اند. به‌طور متقارن، مصارف وجوه دولت در ۳ گروه مصارف هزینه‌ای، مصارف بابت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مصارف بابت دارایی‌های مالی طبقه‌بندی شده‌اند. نمودار زیر ساختار کلی بودجه عمومی دولت را نشان می‌دهد.

نمودار شماره ۱: ساختار منابع و مصارف دولت



دارائی‌های سرمایه‌ای، دادوستدهایی هستند که منجر به دارایی‌های تولید شده و یا تولید نشده شوند. دارایی‌های تولید شده دارایی‌های هستند که در فرآیند تولید و ساخت بدست می‌آیند و به سه گروه زیر تقسیم می‌شود: (بخشنامه بودجه سال ۸۱، ص ۴۸-۴۵).

الف - دارایی ثابت: دارایی تولید شده است که طی مدتی بیش از یکسال به طور مستمر در فرآیند تولید بکار برده می‌شود مانند ساختمان و تجهیزات.

ب - موجودی انبار: کالا و خدماتی هستند که توسط تولیدکنندگان به منظور فروش در آینده نگهداری می‌شوند مانند مواد، ملزومات و غلات.

ج - اقلام گرانبها: کالاهای با ارزشی هستند که نه به منظور تولید و مصرف بلکه به خاطر ارزشی که دارند نگهداری می‌شود مانند سنگ گرانبها، تابلو نقاشی و کارهای هنری و تندیس.

دارایی‌های تولید نشده دارایی‌هایی هستند که خودشان تولید نمی‌شوند و یا دارایی ملموس و فیزیکی نمی‌باشند. این دارایی‌های عبارتند از:

الف - دارایی طبیعی مانند نخایر زیرزمینی، معادن، زمین و نفت.

ب - دارایی نامشهود مانند حق امتیاز، حق اختراع.

دارایی‌های مالی دادوستدهایی هستند که موجودی دارایی‌ها و بدهیهای دولت را تغییر می‌دهند. میزان، نوع و تصمیم به تملک و یا واگذاری دارایی‌های مالی بستگی به سیاستهای مالی دولت در هر سال دارد.

واگذاری دارئیهای سرمایه‌ای به مفهوم فروش دارایی ثابت و ثروت ملی مانند فروش نفت و فروش ساختمان و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مفهوم خرید دارایی ثابت مانند خرید ساختمان و ماشین آلات است. واگذاری دارایی‌های مالی به مفهوم استقراض و تملک دارایی‌های مالی به مفهوم بازپرداخت تعهدات و یا خرید سهام است.

صندوق بین‌المللی پول، دستورالعمل تدوین آمارهای بودجه‌ای و مالی دولت را در سال ۱۹۸۶ برای اولین بار منتشر کرد. در ایران از سال ۱۳۶۶ تلاش برای تنظیم بودجه براساس روش پیشنهادی صندوق و تغییر ساختار بودجه‌ریزی انجام گرفته است. اما تحقق عملی این تلاشها در بودجه‌ریزی در سال ۸۱ تجلی یافت که طبق تبصره‌ی ۴۸ قانون بودجه ۸۰ دولت مکلف شد ساختار بودجه‌ریزی کشور را اصلاح کند.

تفاوت ساختار بودجه‌ریزی سنتی و جدید

تفاوت نظام جدید بودجه‌ریزی و شیوه سنتی به شرح زیر است: (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱).

۱- در نظام بودجه‌ریزی سنتی داد و ستدهای مالی دولت به طول کلی به دو دسته درآمدها و هزینه‌ها که هر یک ساختار متفاوت و غیرمتمم‌دارند طبقه‌بندی می‌شد. در این نظام، کلیه‌ی دریافت‌های دولت درآمد تلقی می‌شد در حالی‌که ترکیب این درآمدها اساساً سنخیتی با هم نداشتند. از سوی دیگر، همه پرداختهای دولت تحت عنوان هزینه طبقه‌بندی می‌شد، در حالیکه هدف، ماهیت و انواع پرداختهای دولت یکسان نیستند. در نظام جدید بودجه‌ریزی دادوستدهای مالی دولت و نتایج عملیات مالی آن به شکل ۳ تراز بودجه‌ای تهیه می‌شود. این ترازها عبارتند از: تراز عملکرد جاری دولت، تراز ثروت و دارایی طبیعی و مادی و تراز انتقال منابع مالی بین نسلهای مختلف. این شیوه‌ی بودجه‌ریزی در تجزیه و تحلیل عملکرد مالی دولت از دیدگاه توسعه‌ی پایدار حائز اهمیت است. در این شیوه، هر یک از ۳ تراز برحسب منابع و مصارف وجوه تنظیم می‌شود و عدم تعادل‌های مثبت و منفی در هر تراز به سهولت قابل محاسبه است. در این نظام،

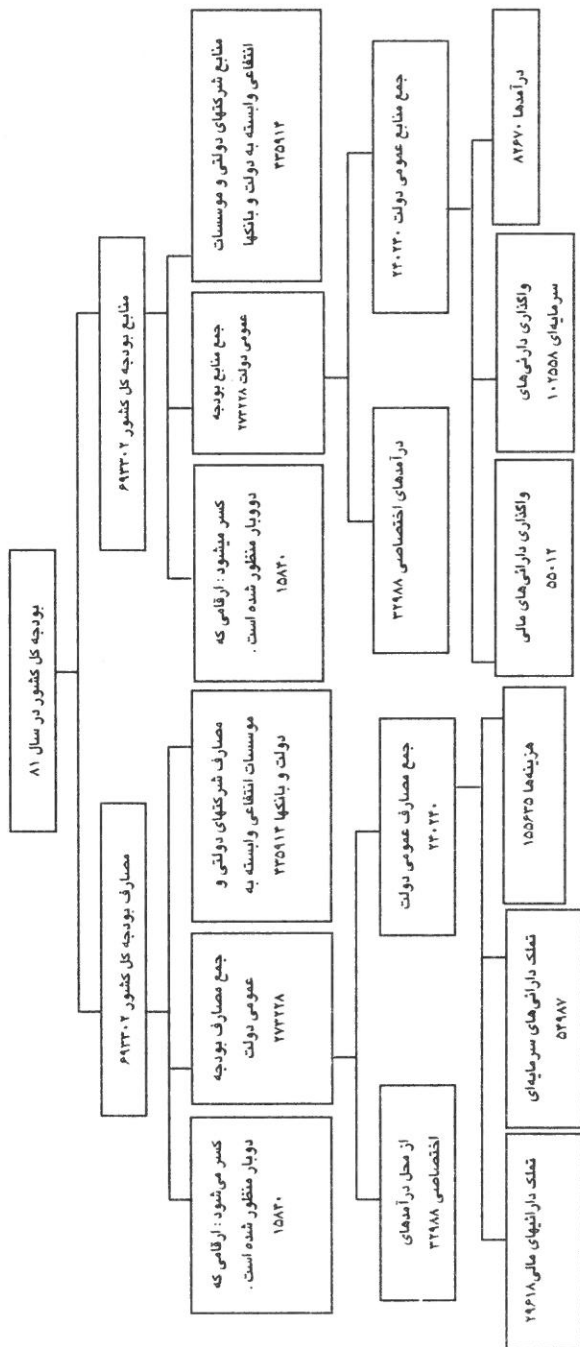
مفاهیم درآمد و هزینه فقط در تراز عملکرد جاری دولت منعکس می‌شود و مفهوم آنها با مفاهیمی که در نظام سنتی بودجه‌ریزی داشت متفاوت است.

۲- در نظام سنتی جریان‌های مالی و دادوستدهای دولت به صورت مجموعه‌ای از جریان‌های دیده می‌شود و به تحولات و تغییرات موجودیها طی سال توجهی نمی‌شود. یعنی بودجه، حساب عملیات مالی دولت را در طول سال نشان می‌داد و جریان‌های تغییراتی که تراز ابتدای سال را به طی دوره و طی دوره را به تراز پایان دوره تبدیل می‌کرد نشان نمی‌داد. در حالی که در نظام جدید بودجه‌ریزی جریان‌ها و دادوستدهای مالی دولت به سه شکل ابتدای دوره، طی دوره و پایان دوره تعریف شده و قابل اندازه‌گیری است. به طوری که هر داد و ستدی در طی دوره‌ی مالی منجر به تغییر در ارزش ویژه دارایی‌های دولت می‌شود. بدین ترتیب بودجه‌ی دولت شامل تراز ابتدای سال مالی، مجموعه دادوستدهای طول سال و در نهایت تراز پایان سال مالی است.

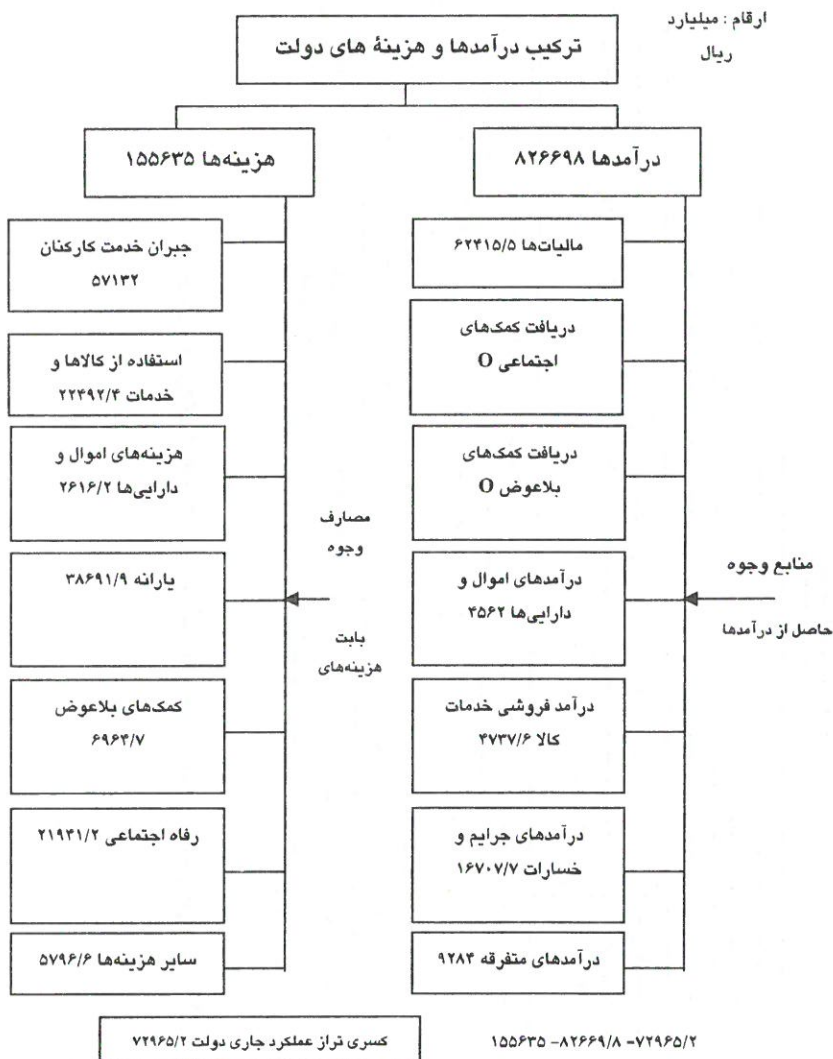
۳- در نظام سنتی معلوم نبود که چه میزان دولت به اقتصاد مالی برحسب نوع و مصارف تزریق می‌کند و چه میزان از اقتصاد ملی برحسب نوع و سنخیت منابع جذب می‌کند. در حالی که در نظام جدید بودجه‌ریزی شفافیت اطلاعاتی بیشتر فراهم شده است. رابطه‌ی بین دولت با اقتصاد ملی قابل تشخیص و ارزیابی است. یعنی می‌توان محاسبه کرد که دولت چه مقدار بار مالی بر اقتصاد مالی اضافه می‌کند و چه مقدار از رفاه نسل‌های آتی را فدای نسل‌های حال می‌کند.

۴- در نظام سنتی، مبنای حسابداری بودجه‌ای نقدی و یا نقدی تعدیل شده بود در حالی که در بودجه‌ریزی جدید مبنای حسابداری تعهدی است. زیرا مبنای تعهدی با اصل تطابق در حسابداری و اصل سالیانه بودن در بودجه منطبق است.

۵- در نظام سنتی، نتایج داد و ستدهای مالی دولت به طور کلی تحت عنوان کسری یا مازاد بودجه بیان می‌شد اما در نظام جدید برای هر یک از ۳ تراز جداگانه میزان عدم تعادل‌های مثبت و منفی شناسایی می‌شود. این شیوه سهم هر یک از ترازا را از کسری و مازاد به تفکیک معلوم می‌کند.



نمودار شماری ۲: منابع و مصارف بودجه کل کشور (قانون بودجه، ۱۳۸۱)

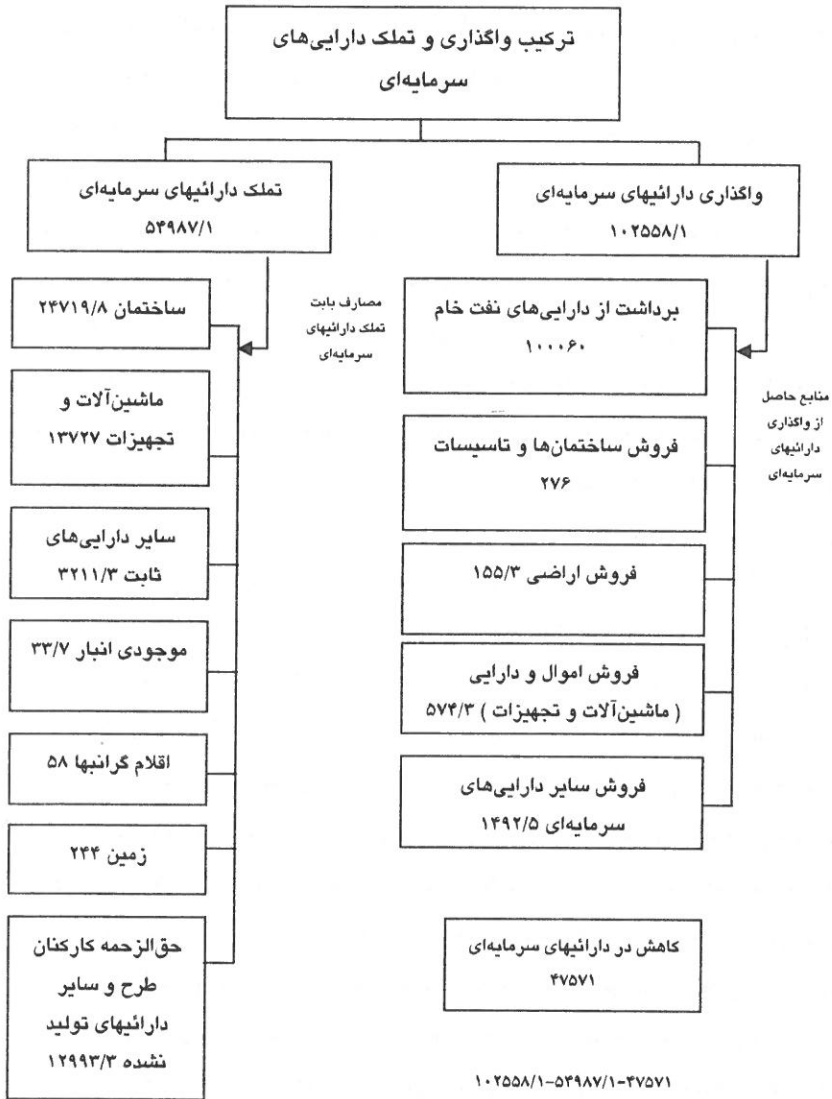


نمودار شماره ۳: ترکیب درآمدها و هزینه های دولت

نمودار شماره‌ی ۲ منابع و مصارف بودجه کل کشور را نشان می‌دهد. منابع بودجه عمومی دولت به دو دسته منابع عمومی دولت و درآمدهای اختصاصی و مصارف بودجه عمومی دولت به دو دسته مصارف عمومی دولت و مصارف از محل درآمدهای اختصاصی تقسیم می‌شود. اجزاء منابع عمومی دولت و اجزاء مصارف عمومی دولت و مفهوم تراز هر یک از آنها در نمودارهای بعدی تشریح شده است.

نمودار شماره‌ی ۳ تراز عملکرد جاری دولت را نشان می‌دهد. این تراز نشان می‌دهد که دولت در داد و ستدهای خود طی سال بودجه‌ای چه میزان توانسته است منابع و جوه جمع‌آوری و چه مقدار از منابع درآمدی خود را می‌خواهد به اقتصاد ملی تزریق کند. این نمودار نشان می‌دهد که دولت قادر نیست معادل هزینه‌ها و نیازهای مالی خود از اقتصاد ملی وجوهی را جذب کند. به عبارت دیگر، دولت به اندازه‌ی خرج خود قدرت جذب درآمد را ندارد. کسری تراز عملکرد جاری دولت معادل $۷۲۹۶۵/۲$ میلیارد ریال است. یعنی دولت حدود ۴۷ درصد از مصارف جاری خود را قادر نیست از منابع جاری تامین مالی کند. این تفاوت نشان‌دهنده‌ی بخشی از کسری بودجه دولت است.

نمودار شماره‌ی ۴ تراز ثروت و دارایی طبیعی و مادی دولت را نشان می‌دهد. این تراز نشان می‌دهد که دولت در سال ۱۳۸۱ تصمیم دارد از ۱۰۲۵۵۸ میلیارد ریال از ثروت ملی را بفروشد اما معادل $۵۴۹۸۷/۱$ میلیارد ریال را مثل خود جایگزین کند. مازاد منابع به مصارف دارایی‌های سرمایه‌ای نشان می‌دهد که دولت بخشی از منابع ملی را می‌فروشد و وجوه آن را صرف هزینه‌های جاری خود می‌کند. دولت ۴۷۵۷۱ میلیارد ریال از ثروت دارایی ملی را می‌فروشد و از اقتصاد ملی برداشت می‌کند ولی آن را برای مصارف جاری خود بکار می‌گیرد. توسعه‌ی پایدار اقتصاد ملی ایجاب می‌کند که دولت در فروش ثروت و دارایی ملی منافع نسل‌های آتی را مدنظر قرار دهد. با جایگزین کردن ثروت ملی خود و یا تبدیل به احسن کردن دارایی ملی منافع تمام نسل‌ها تامین می‌شود. دولت در سال ۸۱ ثروت و دارایی نسل‌های آتی را می‌فروشد و آن را برای رفاه مردم سال جاری مصرف می‌کند، یعنی رفاه آتی را فدای رفاه حال می‌کند.



نمودار شماره ۴: ترکیب منابع و مصارف دارایی‌های سرمایه‌ای دولت

ارقام: میلیارد
ریال



نمودار شماره ۵: ترکیب منابع و مصارف دارایی‌های مالی دولت

نمودار شماره‌ی ۵ تراز انتقال منابع مالی بین نسل‌های مختلف را نشان می‌دهد. در این تراز، دولت معادل $۲۵۳۹۴/۲$ میلیارد ریال از تعهدات را که نسل‌های آتی باید بپردازند را صرف رفاه نسل فعلی می‌کند. به عبارت دیگر دولت از اقتصاد ملی قرض می‌گیرد و آن را به مصرف هزینه‌های جاری خود می‌رساند اما تعهد پرداخت آن را به دوش آیندگان منتقل می‌کند.

مقایسه‌ی این سه تراز نشان می‌دهد که معادل کسری درآمدها نسبت به هزینه‌هایش یعنی $۷۲۹۶۵/۲$ میلیارد ریال تراز منفی در دو تراز ثروت طبیعی و تراز انتقال منابع مالی وجود دارد. یعنی دولت برای تامین هزینه‌های جاری خود از یک طرف به طور خالص ۴۷۵۷۱ میلیارد ریال از ثروت و دارایی‌های طبیعی و ملی را می‌فروشد و از طرف دیگر به طور خالص $۲۵۳۹۴/۲$ میلیارد ریال از اقتصاد ملی و یا دنیا قرض می‌گیرد و آنها را به مصرف سال جاری می‌رساند. این مساله حاکی از کسری بودجه پنهان در نظام بودجه‌ریزی کشور است که در اثر شفافیت اطلاعاتی نظام طبقه‌بندی جدید بودجه‌ریزی حاصل شده است.

مقایسه‌ی منابع بودجه کل کشور در سال ۸۱ نسبت به ۸۰ در جدول شماره‌ی ۶ نشان می‌دهد که این منابع ۵۲ درصد افزایش یافته است. اگر نرخ تورم ۱۴ درصدی و نرخ رشد اقتصادی ۵ درصدی را از آن کسر کنیم ۳۳ درصد باقی‌مانده نشان‌دهنده رشد واقعی منابع درآمدی دولت است. یعنی دولت در سال ۸۱ نسبت به سال گذشته ۳۳ درصد منابع وجوه بیشتری را به سمت دستگاه‌های اجرایی خود هدایت می‌کند. ارقام جدول، نشان می‌دهد که سهم همه‌ی نوع منابع موجود دولت در سال ۸۱ نسبت به سال گذشته کاهش یافته است. اما سهم منابع عمومی دولت در سال ۸۱ نسبت به سال ۸۰ افزایش نشان می‌دهد. در مقابل سهم درآمدهای اختصاصی دولت از بودجه کل کشور در سال ۸۱ نسبت به ۸۰ کاهش یافته است. با مقایسه بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی و موسسات انتفاعی و بانکها مشاهده می‌کنیم که سهم بودجه عمومی دولت به بودجه کل کشور در سال ۸۱ نسبت به سال گذشته افزایش یافته است. در عوض سهم بودجه شرکت‌های دولتی و موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها نسبت به بودجه کل کشور کاهش یافته است. اما از نظر مبلغ ریال مانند سال‌های گذشته بودجه شرکت‌های دولتی و بانکها و موسسات انتفاعی خیلی بیشتر از بودجه عمومی دولت است. نسبت بودجه

شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها به بودجه عمومی دولت در سال ۸۱ معادل ۱/۶ برابر و در بودجه سال ۸۰ معادل ۱/۸ برابر بوده است. این نسبت نشان می‌دهد که همچنان بودجه وظایف تصدی‌گری دولت خیلی بیشتر از بودجه وظایف اعمال حاکمیت دولت است. اما دولت تلاش کرده است از سهم بودجه وظایف تصدی‌گری کاسته و به بودجه وظایف اعمال حاکمیت اضافه کند.

جدول شماره ۶: مقایسه منابع وجوه در بودجه کل کشور طی سالهای ۸۱-۸۰ ارقام میلیارد ریال

سال ۸۱		سال ۸۰		سرفصل
ارقام به میلیارد ریال ارقام به درصد		ارقام میلیارد ریال ارقام به درصد		
۱۱/۹۲	۸۳۶۶۹	۱۴/۱۴	۶۴۴۸۹	۱- درآمدها
۱۴/۷۹	۱۰۲۵۵۸	۱۵/۴۱	۷۰۲۸۱	۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۰/۰۷۹	۵۵۰۱۲	۱/۴	۶۳۸۵	۳- واگذاری دارایی‌های مالی
۳۴/۶۵	۲۴۰۲۴۰	۳۰/۹۶	۱۴۱۱۵۶	جمع منابع عمومی دولت
۴/۷۵	۳۲۹۸۸	۵/۰۷	۲۳۱۱۱	۴- درآمدهای اختصاصی دولت
۳۹/۴	۲۷۳۲۲۸	۳۶/۰۳	۱۶۴۳۶۸	جمع منابع بودجه عمومی دولت
۶۳/۸۷	۴۳۵۹۱۴	۶۵/۸۹	۳۰۰۴۲۶	۵- بودجه شرکتهای دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانکها
۱۰۲/۲۸	۷۰۹۱۴۳	۱۰۱/۹۱	۴۶۴۶۹۴	جمع بودجه کل کشور
-۲/۲۸	۱۵۸۴۰	-۱/۹۱	۸۷۱۵	کسری‌شود: ارقامی که دوبار منظور شده است
%۱۰۰	۶۹۳۳۰۲	%۱۰۰	۴۵۵۹۷۹	منابع بودجه کل کشور

تغییرات ساختاری در بودجه

به موجب تبصره‌ی ۴۸ قانون بودجه‌ی سال ۸۰ دولت مکلف است طرح اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی کشور را تهیه و برای طی مراحل قانونی تقدیم دولت کند به نوعی که نخست همه‌ی تبصره‌های بودجه در قالب موضوع مشخص دسته‌بندی شوند. دوم آن که موارد تبصره‌ای محدود از درج تبصره‌هایی که ماهیت دائمی دارند خودداری شود، به طوری که این تبصره‌ها از قوانین بودجه جدا شده و در قانون تنظیم مقررات مالی دولت گنجانده شوند. این تبصره‌ها برای مدت ۴ سال برای اجرای آزمایش در این قانون منظور شده‌اند. تبصره‌ها دارای عنوان و طبقه‌بندی شده‌اند؛ به عنوان مثال، تبصره‌ی ۱ تحت عنوان امور مالی و مالیاتی طبقه‌بندی شده‌است. زمان تقدیم بودجه ۸۱ به مجلس مشخص

شد که اصلاح ساختار بودجه به طور تدریجی انجام خواهد شد و اصلاح ساختار کاملاً در بودجه‌ی ۸۱ تحقق نمی‌یابد. رئیس‌جمهور اظهار داشت که: نظام بودجه نویسی کشور دارای نارسایی‌هایی است و به همین دلیل دولت تصمیم دارد با هماهنگی مجلس شورای اسلامی ساختار بودجه کل کشور را در طول چند سال اصلاح کند (رئیس‌جمهور، ۱۳۸۰) سازمان مدیریت پیش‌بینی کرده است که اصلاح ساختار بودجه طی ۳ سال انجام گیرد. موارد اصلاحی که در بودجه ۸۱ صورت گرفته است عبارتست از:

- ۱- دسته‌بندی جدیدی از تبصره‌ها
 - ۲- دسته‌بندی ردیف هزینه‌ها و درآمدها
 - ۳- کاهش ردیف‌های بودجه‌ای
 - ۴- تقسیم تبصره‌های بودجه‌ای به دائمی و غیردائمی
 - ۵- اصلاح ردیف‌های درآمدی
 - ۶- تقویت انضباط مالی دولت
- مهمترین اولویت‌های برنامه اصلاح ساختار اقتصادی دولت سامان‌دهی به شرکتهای دولتی، رفع انحصار، کاهش تصدی‌گری دولت، هدفمند کردن پرداخت یارانه‌ها و ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی دولت است.
- هدف دولت از اصلاح ساختار بودجه و استفاده از شیوه جدید بودجه‌ریزی عبارتند از:
- ۱- تسهیل کنترل و نظارت عمومی بر بودجه دولت از طریق شفاف‌تر کردن حسابداری ملی
 - ۲- اصلاح نظام طبقه‌بندی درآمدها و هزینه‌های بودجه
 - ۳- رعایت انضباط مالی در سطح کلان
 - ۴- کمک به تعیین اولویت‌های راهبردی در بخش‌های اصلی بودجه
 - ۵- تخصیص کارآمدتر منابع در سطح بخش‌ها
 - ۶- بهبود روش برآورد درآمدها و هزینه‌ها

اصلاح قانون مالیات‌ها

بخش مالیات‌های کشور به ۵ طبقه تقسیم می‌شود: مالیات بر درآمد، مالیات بر ثروت، مالیات بر درآمد شرکتهای، مالیت بر مصرف و مالیات بر واردات. در سال ۸۱ پیش‌بینی

شده بود که تولید ناخالص داخلی به قیمت جاری ۲۰ درصد و به قیمت ثابت حدود ۶ درصد افزایش می‌یابد. در این صورت مالیات‌ها باید حداقل ۲۰ درصد رشد داشته باشند و با توجه به اصلاح قانون مالیات‌ها و تاسیس سازمان امور مالیاتی کشور انتظار می‌رود رشد مالیات‌ها حدود ۵ درصد نیز بیش از رشد جاری تولید ناخالص داخلی باشد. بنابراین مالیات‌های کشور انتظار می‌رود حداقل ۲۵ درصد افزایش یابد (ستاری‌فر، ۱۳۸۰، ص ۲).

درآمدهای مالیاتی دولت در بودجه ۸۱ خوش‌بینانه محاسبه و برآورد شده است. به طوری که درآمد مالیاتی در سال ۸۱ حدود ۳۷/۵ درصد بیش از بودجه سال ۸۰ برآورد شده است. در حالی که با توجه به اصلاح قانون مالیات‌ها نرخهای مالیاتی کاهش یافته است. کاهش نرخهای مالیاتی از ۶۴ درصد به ۲۵ درصد می‌تواند در کاهش درآمد مالیاتی موثر باشد. اما برنامه‌ریزان و صاحب‌نظران معتقدند در این قانون، مأخذ و پایه‌های مالیاتی گسترده‌تر شده است. (ستاری‌فر، ۱۳۸۰، ص ۱۰) این موضوع می‌تواند کاهش نرخهای مالیاتی را جبران کند. کاهش نرخهای مالیاتی موجب افزایش سرمایه‌گذاری می‌شود. اما برای سال اول اجرای قانون اصلاح مالیات‌ها پیش‌بینی می‌شود حدود ۴۰ درصد از درآمد مالیاتی کاسته شود. کاهش درآمد مالیاتی می‌تواند تقاضای کل را بالا ببرد و در نتیجه تورم افزایش یابد. کاهش درآمد مالیاتی موجب افزایش کسری بودجه و افزایش کسری بودجه به معنی استقراض از نظام بانکی است که تورم زاست. طرفداران نظام مالیاتی جدید می‌گویند با کاهش درآمد مالیاتی مواجه نمی‌شویم، زیرا بسیاری از معافیت‌های مالیاتی در این قانون حذف شده است. اما باید توجه داشت که همزمان با حذف معافیت مالیاتی بعضی شرکت‌ها معافیت‌های دیگری طبق ماده ۱۳۲ قانون اصلاح مالیات‌ها مستقیم ایجاد شده است که ۸۰ درصد از درآمد مشمول مالیاتی به مدت ۴ سال و برای واحدهای تولیدی و معدنی که در مناطق کمتر توسعه یافته سرمایه‌گذاری می‌کنند به میزان ۱۰۰ درصد و برای مدت ۱۰ سال از شمول مالیات معاف شدند که این تسهیلات باعث می‌شود سرمایه‌گذاری به سمت این مناطق هدایت شود (قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم، ماده ۱۳۲).

قانون برنامه‌ی سوم درصد است تا رشد اقتصادی در سال ۸۱ معادل ۶/۵ درصد و رشد سرمایه‌گذاری کل کشور ۷/۳ درصد را تحقق بخشد. براساس این قانون، انتظار

می‌رود ۹/۷ درصد رشد سرمایه‌گذاری در بخش خصوصی و ۳/۳ درصد در بخش خصوصی انجام شود که برای نیل به این اهداف باید زمینه‌های لازم فراهم شود. (قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی). در واقع تغییر قانون مالیات‌ها در همین راستاست تا بخشی از چالشهای موجود فرا روی امنیت سرمایه‌گذاری و مسایل توسعه اقتصادی ایران را برداشته تا قانون برنامه سوم به هدف محوری خود که اشتغال‌زایی است برسد. در این قانون سعی شده است مقررات مالیاتی به نفع تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران تنظیم شود تا تولید و سرمایه‌گذاری تشویق و تقویت شود. به عنوان مثال، با کاهش نرخهای مالیاتی فرار مالیاتی کمتر می‌شود و میل به پرداخت مالیات تقویت می‌شود. رفتار نظام مالیاتی و دستگاه وصول‌کننده مالیات و نرخهای غیرعادلانه مالیات‌ها باعث پدیده دو دفتری^۲ نزد مودیان شده است. یعنی بیشتر مودیان مالیاتی دو دفتر یا دو حساب و کتاب نگه‌داری می‌کنند. یک دفتر واقعی برای خودشان و یک دفتر و حساب و کتاب صوری برای رویت ماموران مالیاتی کشور، هدف از این کار پرداخت مالیات واقعی است. به همین دلیل، فرار مالیاتی افزایش نظارت بر نحوه‌ی مصرف مالیات توسط دولت است. دولت باید به مردم و مودیان مالیاتی فهرست مصارف مالیاتی و عوارض را که از آنها گرفته است گزارش دهد. نسبت به این که چقدر از منابع مالیاتی را در کجا و با چه نتایجی مصرف کرده است و مصارف این وجوه چه منافعی را برای مردم داشته است پاسخگو باشد.

حذف مالیات بر مجموع درآمدهای افراد به عنوان یکی از نکات برجسته در لایحه‌ی اصلاحیه قانون مالیات‌هاست. هیچگاه قانون مالیات بر مجموع درآمدها، در کشور اجرا نشده و عوایدی از این بابت نصیب دولت نشده است و وجود این قانون منجر به بروز مشکلات محاسبه و نحوه‌ی نگهداری این مالیات‌ها شده است. این اصلاحیه، نگرانی مودیان مالیاتی را مبنی بر این که در هر زمان، دولت ممکن است اقدام به محاسبه و مطالبه‌ی مالیات بر مجموع درآمد افراد در سالهای آتی را بکند خاتمه داده است (مظاہری، ۱۳۸۰، ص ۴).

یکی دیگر از اقدامات مثبت قانون اصلاح مالیات‌ها، حذف معافیت مالیاتی نهادها و بنیادهاست. نهادهایی مانند بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، کمیته امداد، بنیاد ۱۵ خرداد و آستان قدس رضوی و غیره که دارای شرکت‌های متعددی می‌باشند تاکنون مالیات بر

سود واریز شده این شرکت‌ها به خزانه بعداً به این بنیادها و نهادها عودت داده می‌شود. بدین ترتیب بخشی از شرکت‌ها و دستگاه‌های اجرایی عمومی غیردولتی در کشور از پرداخت عوارض و مالیات‌ها عملاً معاف بودند. در نتیجه بخش خصوصی توان رقابتی خود را با شرکت‌های وابسته به نهادها از دست می‌داد و از گردونه‌ی فعالیت‌های تجاری خارج می‌شد. شرکت‌های وابسته به نهادها و بنیادها در یک فضای بی‌رقیب به هر شکل که خود می‌خواستند عمل می‌کردند. این امر به اقتصاد ملی و تولید ناخالص ملی صدمه زده و می‌تواند در افزایش بیکاری موثر باشد. زیرا مالیات‌های وصولی از هر شرکتی برحسب این که آن شرکت در کدام استان کشور قرار گیرد تحت عنوان درآمدهای استانی به خزانه دولت واریز می‌شود و در نهایت به مصرف همان استان می‌رسد. با توجه به نظام درآمد هزینه‌ی استانی هر قدر درآمدهای بیشتری توسط استانی به خزانه واریز شود اعتبارات عمرانی آن استان نیز افزایش می‌یابد. در نتیجه این اعتبارات در افزایش سرمایه‌گذاری، اشتغال و درآمدهای آتی استان موثر خواهد بود.

تاریخچه یکسان‌سازی نرخ ارز

مشکلات اقتصادی مانند محدودیت‌های ساختاری اقتصاد و تنگناهای بازرگانی خارجی و کمبود ارز سبب شد تا نظام چند نرخ ارز بعد از انقلاب به وجود آید و در عین حال بازار سیاه ارز نیز فعال شود. نظام چند نرخ ارز در بلندمدت با مسایل اجرایی، پدیده‌ی رانت‌خواری و عدم تعادل‌های اقتصادی مواجه می‌شود. تعدد نرخ ارز در کوتاه مدت به اقتصاد کشور ممکن است لطمه زیادی وارد نکند و با دادن یارانه برای واردات دولت مسایل را حل کند ولی در بلندمدت به اقتصاد کشور آسیب وارد می‌کند. ایجاد بازارهای موازی ارز، افزایش واردات و اخلاف در تخصیص منابع از تبعات منفی نظام چند نرخ ارز است.

تک نرخ کردن ارز یکی از سیاست‌های تعدیل اقتصادی است. لذا بعد از جنگ تصمیم گرفته شد که نظام چند نرخ ارز بتدریج جای خود را به نظام تک نرخ بدهد. در سال ۱۳۷۰ نخستین گام در این جهت برداشته شد و نرخهای متعدد ارز از ۷ مورد به ۳ مورد کاهش یافت. راهبرد تثبیت نرخ ارز با آغاز برنامه‌ی دوم توسعه اقتصادی اجتماعی اعلان شد. وزیر دارایی وقت در ۷/۱/۷۲ تنها یک نرخ را برای ارزهای مختلف اعلام کرد. در این

سال، سه نوع نرخ ارز به نرخ بازار آزاد نزدیک شد و عملاً بانک مرکزی به نظام چند نرخ‌ی گذشته پایان داد. شوک‌های منفی نفت، معلوم نبودن الگوی تجاری کشور، واردات بی‌رویه کالا، فروش بی‌هدف ارز، افزایش شدید نقدینگی و افزایش تقاضا برای ارز و افزایش تقاضای بخش دولتی برای استفاده از ارز به قیمت بانکی موقعیت مالی و ارزی دولت را با بحران مواجه ساخت.

نتیجه‌ی این سیاست تورم $4/49$ درصدی در اوایل برنامه‌ی دوم (۱۳۷۴) بود. با افزایش واردات، تولید داخلی کاهش یافت و بحران بدهی‌های خارجی در سال ۷۲ تشدید شد. لذا سیاست تک‌نرخ ارز عملاً با شکست مواجه شد و مجدداً نظام چند نرخ‌ی جایگزین شد. سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۷۲ به دلیل این‌که نخست دولت ذخیره ارزی مناسب و کافی نداشت و دوم این‌که در آن سال‌ها، سیاست پولی انبساطی اجرا می‌شد در نتیجه عدم کنترل رشد نقدینگی و تورم از دلایل ناموفق این سیاست بود. تجربه‌ی گذشته نشان می‌دهد که شرط موفقیت طرح یکسان‌سازی نرخ ارز برخورداری از انضباط مالی است. یکی از پیش‌فرضهای تحقق انضباط مالی، کنترل واردات است. تجربه‌ی سال ۷۲ نشان می‌دهد که در طول ۷ ماه اول سال واردات محدود و متناسب با درآمدها بود اما در اثر فشارهای گوناگون و واردات بدون انتقال ارز، ناگهان تقاضا برای ارز را به طور غیرمترعارف بالا برد و موجب اخلال در سیاست‌ها شد. بنابراین، سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز با بازگذاشتن مسیره‌های واردات سازگار نیست. دولت برای انضباط مالی به ناچار باید رشد واردات و رشد نقدینگی را کنترل کند. سوم آن‌که رقابت‌های سیاسی باعث شد تا دولت از اجرای یکسان‌سازی نرخ‌ارزی عقب‌نشینی کند و این سیاست هزینه‌های زیادی را به اقتصاد ملی تحمیل کرد (عادلی، ۱۳۸۰، ص ۹).

در دو سال اول برنامه‌ی سوم، سه نوع نرخ ارز در کشور اعمال شد. ابتدای سال ۷۹ نرخ ارز ۳۰۰۰ ریال از نظام ارزی کشور حذف و فقط سه نرخ آزاد، گواهی سپرده و ارز رسمی مبنای داد و ستدهای بازار آزاد شد. میانگین نرخ ارز که براساس عرضه و تقاضای بازار آزاد تعیین می‌شود در سال ۷۹ معادل ۸۱۸۸ ریال بود. میانگین ارز گواهی سپرده که براساس عرضه و تقاضای واریز نامه‌های صادراتی در بورس و مبادلات بین بانکی تعیین می‌شود در سال ۷۹ معادل ۸۰۷۷ ریال بود که تنها $1/4$ درصد با نرخ ارز آزاد تفاوت داشت. بنابراین، در سال ۷۹ نرخ ارز آزاد و گواهی سپرده یکسان بوده است. نرخ

رسمی ارز که در آن هر دلار ۱۷۵۰ ریال است اختصاص به واردات کالاهای اساسی، تبدیل درآمدهای ارزی حاصل از فروش " نفت "، بازپرداخت بدهیهای خارجی دولت و تامین واردات پروژه‌های عمرانی می‌شود. در سال ۸۰، سه نوع ارز در کشور وجود داشت که عبارت از نرخ ارز رسمی ۱۷۵۰ ریال نرخ ارز واریزنامه‌ای ۷۹۰۰ ریال و ارز بازار آزاد حدود ۸۰۰۰ ریال بود.

شیوه‌ی صحیح تقویت ارزش پول ملی آن است که صادرات غیرنفتی بیشتر انجام گیرد. اگر قرار باشد ارزهای نفتی را وارد اقتصاد کنیم و به اتکای آن نرخ رسمی ارز را کاهش دهیم، زمانی که قیمت نفت کاهش می‌یابد از مقدار ارزهای نفتی کاسته می‌شود و نرخ ارز افزایش می‌یابد و در نتیجه اثرات تومری را برجای می‌گذارد. اگر نرخ ارز را به اتکای درآمدهای نفتی کاهش دهیم مانند تجربه ناموفق سال ۷۲ رقابت‌پذیری تولیدات داخلی در مقایسه با کالاهای خارجی تضعیف می‌شود. میل به سرمایه‌گذاری کاهش یافته و استفاده از ماشین‌آلات خارجی بر داخلی ترجیح و مقرون به صرفه می‌شود. حتی مهندسين و پیمانکاران خارجی بر نیروهای خدمات فنی داخلی مقرون به صرفه می‌شود. در نتیجه، مشکل بیکاری و وابستگی ارزی تشدید می‌شود.

یکسان سازی نرخ ارز در بودجه

مشکلات تعدد نرخ ارز از جمله اختلال در قیمت‌گذاری، تخصیص غیر بهینه منابع و تشدید فعالیت‌های رانت‌جویانه باعث شد لایحه بودجه ۸۱ براساس نرخ یکسان ارز تنظیم شود. در زمینه برنامه یکسان‌سازی نرخ ارز دو برداشت وجود دارد:

۱- نرخ ارز از واحد شناور پرداخته شود: در این نظام، نرخ واحد ارز براساس ساز و کار بازار و عرضه و تقاضا به صورت شناور تعیین می‌شود. این نرخ که با سازوکار عرضه و تقاضا در بازار به دست می‌آید هم در بازار و هم در اقتصاد دولتی مبنای محاسبات اقتصادی قرار می‌گیرد. در این روش، عده‌ای نرخهای بالاتر از ۸۰۰۰ ریال و عده‌ای کمتر از آن را برای هر دلار برآورد می‌کنند.

۲- نرخ واحد ثابت (نرخ دستوری) پرداخت شود: در این روش، نرخ دستوری ارز حاکم است که فقط رقمی ریالی معادل هر دلار در محاسبات دولتی منظور می‌شود و این رقم در طول سال ثابت است. دولت از سالهای اولیه‌ی انقلاب تصمیم گرفت نرخ دستوری را برای

ارز تعیین کند. این نرخ دستوری واحد به دلایل مختلف از جمله ملاحظات سیاسی، محدودیت‌های ناشی از جنگ تحمیلی و محاصره‌ی اقتصادی به نظام چند نرخ‌ی دستوری تبدیل شد. مانند ارز دولتی، ارز شناور، ارز صادراتی و غیره که همگی نرخهای دستوری ارز محسوب می‌شوند. اما در نظام تک نرخ‌ی ارز همه‌ی این نرخهای دستوری چندقاننه به یک نرخ واحد تبدیل می‌شوند. رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظام ارزی حاکم بر بودجه سال ۸۱ را در راستای یکسان‌سازی نرخ ارز نظام مدیریت هدایت شده نرخ ارز (شناور مدیریت شده) که در آن هر دلار ۷۷۰۰ ریال برآورد شده اعلام کرد (ستاری‌فر، ۱۳۸۰، ص ۹، ۱۰). ارز شناور مدیریت شده در یک محدوده‌ای نوسان می‌یابد و اگر دامنه‌ی نوسان آن زیاد باشد دولت با تزریق یا برداشت ارز به بازار قیمت را کنترل می‌کند.

براساس تبصره‌ی ۳ از ماده‌ی ۸۶ قانون برنامه‌ی سوم، دولت باید سیاستهای ارزی را طوری تنظیم کند که موجب حفظ ارزش پول ملی شود. طبق تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۰، یکسان‌سازی نرخ ارز در صورتی مجاز است که:

۱- بدهی‌های دولت را به بانک مرکزی در سال ۸۱ و سالهای بعد افزایش ندهد.

۲- قیمت کالاهای یارانه‌ای مانند گندم، روغن، قند و شکر، پنیر، دارو و شیرخشک را افزایش ندهد.

۳- تعادل بودجه دولت از نظر درآمد و هزینه را حفظ کند.

۴- نظام تعرفه‌های بازرگانی را دچار نوسانات شدید نکند.

۵- تولید ملی و صادرات غیرنفتی را تقویت کند.

هدف از یکسان‌سازی نرخ ارز کاهش زمینه‌های رانت‌خواری، اصلاح قیمت‌های نسبی و تخصیص بهتر منابع است. ارزهای ترجیحی از مدلهای غیر شفاف نظام‌های پولی و مالی است. در نظام چند نرخ‌ی ارز دستگاههایی که ارز را به نرخ کمتری دریافت می‌کنند علاقه‌مند هستند تا نیازهای وارداتی خود را زیادتر از حد واقعی اعلام کنند تا به منابع ارزی بیشتری دست یابند. زیرا مازاد ارز حاصله را می‌توانند به قیمت بالاتری بفروش رسانند و لذا به رانت اقتصادی دست یابند. دادن ارز ۱۷۵۰ ریالی برای دستگاه اجرایی که به عنوان مثال مواد و لوازم شوینده وارد می‌کند باعث می‌شود سایر شرکتهای رقیب و مشابه نتوانند رقابت کنند و تولید کل کشور دچار بحران می‌شود. تخصیص ارز ۱۷۵۰

ریالی برای برخی پروژه‌های عمرانی و تولیدی و یا فعالیت‌های خدمات فنی و مهندسی نوعی رانت برای دریافت‌کنندگان این ارز محسوب می‌شود. این شرکتها و یا گروهها با تهیه کالاها و خدمات فنی و مهندسی با هزینه کمتر امکان رقابت داخلی را برای رقبای خود تضعیف می‌کنند. تضعیف رقابت یعنی تضعیف سایر تولیدکنندگان داخلی و در نتیجه افزایش واردات و پرداخت یارانه به تولیدکنندگان خارجی است. این شرکتها در صورتی که نتوانند ارز را با قیمت‌های داخلی بفروشند ترجیح می‌دهند با پیمانکاران خارجی قرارداد ببندند و از نیروی کار و مهندسان خارجی برای تکمیل پروژه‌های خود استفاده کنند. اما اگر نرخ ارز یکسان شود تولیدکنندگان و مجریان پروژه‌های تولیدی و خدماتی حق انتخاب بین نیروی کار داخل و خارج را دارا خواهد بود. در این صورت استفاده از نیروی مهندسی و تکنولوژی خارجی از نظر اقتصادی مقرون به صرفه نبوده و هزینه‌های ریالی زیادی را تحمیل می‌کنند.

دستگاههای اجرایی که تا سال ۱۳۸۰ ارز ۱۷۵۰ ریالی دریافت می‌کردند بدین ترتیب بود که دولت ارز نفتی را به بانک مرکزی به ازاء هر دلار ۱۷۵۰ ریال می‌فروخت. دولت در بودجه شرکتها و دستگاههای اجرایی خود که نیاز به ارز داشتند به ازاء هر دلار ۱۷۵۰ ریال در نظر می‌گرفت، در نتیجه دستگاه اجرایی به ازاء هر دلار ۱۷۵۰ ریال به بانک مرکزی می‌داد و یک دلار می‌گرفت و به عنوان مثال اقدام به واردات گندم از خارج می‌کرد. مثلاً در بودجه‌ی ۸۰ معادل ۵/۵ میلیارد دلار ارز به قیمت ۱۷۵۰ ریال به منظور خرید کالاهای اساسی و دفاعی منظور شده است. حال در سال ۱۳۸۱ به ازاء هر دلاری که دولت به بانک مرکزی می‌فروشد ۷۷۰۰ ریال دریافت می‌کند و در بودجه دستگاههای اجرایی خود نیز به ازاء هر دلاری که نیاز دارند ۷۷۰۰ ریال را منظور می‌کند. در واقع در بودجه ۸۰ ارز ۱۷۵۰ ریالی یارانه پنهان بود. حال آن که در بودجه‌ی ۸۱ این یارانه‌های پنهان به یارانه آشکار تبدیل شده است. زیرا دولت به آن دسته از دستگاههای اجرایی که قرار است ارز یارانه‌ای بدهد یارانه‌ریالی آن را می‌دهد یعنی مابه‌التفاوت نرخ ۱۷۵۰ ریال و ۷۷۰۰ ریال یعنی ۵۹۵۰ ریال. بنابراین، اهداف اساسی که در مبانی نظری و تجربی یکسان سازی نرخ ارز در کشورهای دیگر آمده است در نظام ارزی و بودجه‌ای سال ۸۱ تحقق نمی‌یابد. یکسان سازی نرخ ارز در سال ۸۱ اگر چه نوع شفاف سازی اقتصادی

بحساب می‌آید اما ارزش یارانه‌ای به یارانه ریالی تبدیل شده است. بنابراین در این شیوه بودجه‌ریزی سال ۸۱ صرفه‌جویی در پرداخت یارانه‌ها انجام نشده است.

یکسان‌سازی نرخ‌ارز و تعهدات ارزی دولت:

یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۸۱ باعث می‌شود که از یک طرف بدهیهای خارجی دولت که در سال ۸۱ سررسید می‌شوند به پول ملی افزایش یابد. از طرف دیگر با توجه به این که بانک مرکزی ارزهایی را از سالهای قبل با نرخ ۱۷۵۰ ریال از دولت خریداری کرده است لذا ارزش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یافته و در نتیجه ارزش خالص داراییهای بانک مرکزی به ریال نیز افزایش می‌یابد.

بانک مرکزی بخشی از ارزهایی که از دولت در سالهای قبل خریداری کرده است و به اقتصاد عمومی تزریق نکرده احتمالاً به خالص دارایی‌های خارجی خود اضافه کرده است. بانک مرکزی موظف است مابه‌التفاوت ۱۷۵۰ ریال و نرخ گواهی سپرده را تحت عنوان "خرید حق امتیاز دولت" به خزانه واریز کند. بانک مرکزی در سالهای ۷۸ و ۷۹ و ۸۰ به ترتیب مبلغ ۱/۱، ۲/۵ و ۱/۶ میلیارد دلار به خالص دارایی‌های خارجی خود افزوده است (قضاوی، ۱۳۸۰، ص ۹ و ۱۰). به نظر می‌رسد بانک مرکزی به ازای تمام این دلارها حق امتیاز به دولت پرداخت نکرده است. لذا دولت به مجلس پیشنهاد داد که بعد از یکسان‌سازی نرخ ارز، بانک مرکزی به ازای مابه‌التفاوت تعهدات خارجی سررسید شونده‌ی دولت در سال ۸۱ را از محل تعدیل ارزش دارایی خارجی برداشت کند و اگر مبلغی از این محل وجود نداشت و یا کفایت نکرد دولت می‌تواند به جای دادن ریال به بانک مرکزی از حساب صندوق ذخیره ارزی برداشت کرده و به بانک مرکزی پرداخت کند.

بانک مرکزی برای مابه‌التفاوت نرخ ارز در خصوص تعهدات خارجی سررسید شونده دولت در سال ۸۱ به ریال نه به دلار نیاز دارد. بنابراین، برداشت از حساب ذخیره‌ی ارزی می‌تواند خالص داراییهای خارجی بانک مرکزی را افزایش دهد. اتخاذ این سیاست به مفهوم افزایش پایه‌ی پولی کشور است. اثر این سیاست بر رشد نقدینگی مانند اثر تامین کسری بودجه از محل استقراض از نظام بانکی است. زیرا هر ریالی که بانک مرکزی از محل تعدیل خالص دارایی‌های خود به دنبال افزایش نرخ ارز در اختیار دولت قرار می‌دهد

در ضریب فراینده، پولی ضرب می‌شود و حدود ۲/۵ برابر خود نقدینگی (سپرده‌های بانکی و اسکناس و مسکوک) را افزایش می‌دهد (همشهری ، بهمن ۸۰ ، ص ۹ و ۱۰) . در حالی‌که بند ب ماده‌ی ۲۶ قانون پول و بانکی مصوب ۱۳۵۱ دولت را از این رویه منع کرده است . براساس این قانون ، هرگاه در اثر افزایش نرخ ارز بر ارزش خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزوده شود قبل از هر چیز به همان اندازه از بدهی‌های دولت به بانک مرکزی کاسته می‌شود. تدبیر این ماده‌ی قانونی آن است که نقدینگی بدون توجه به حجم تولیدات افزایش نیابد و بدین ترتیب اثر افزایش نرخ ارز بر نقدینگی و تورم خنثی شود. اگر بانک مرکزی ادعا کند که به ازای تمامی خالص دارایی‌های خارجی خود ، حق امتیاز به دولت پرداخت کرده است در این صورت می‌توان گفت یکسان سازی نرخ ارز از قبل به افزایش پایه پولی منجر شده است یعنی یکسان‌سازی نرخ ارز قبل اینکه رسماً اعلام شود اثر پولی انبساطی خود را بر اقتصاد برجای گذاشته است . در هر حال ، تهاثر کردن مطالبات ریالی بانک مرکزی از دولت به ازای مابه‌التفاوت تعهدات خارجی سر رسید شده در سال ۸۱ با تعدیل ارزش دارایی‌های خارجی سیاستی تورم‌زاست که باعث رشد نقدینگی می‌شود.

اثرات یکسان‌سازی نرخ ارز

- ۱- با یکسان‌سازی نرخ ارز به بانکها اجازه داده می‌شود تا در تمامی بخش‌های خدمات ارزی مانند تامین ارز مسافرتی نیازهای درمانی ، فرصت‌های مطالعاتی ، دانشجویی ، شرکت در سمینارها ، آبونمان نشریه، پرداخت حق‌الوکاله در دادگاههای خارج از کشور، انتقال حقوق کارکنان خارجی بازپرداخت اصل و سود سرمایه‌گذارهای خارجی فعال شوند.
- ۲- دولت مابه‌التفاوت ارز ۱۷۵۰ ریال و ۷۷۰۰ ریال را به دستگاههایی که کالاهای اساسی کشور را تامین می‌کند می‌پردازد تا یکسان‌سازی نرخ ارز به جهش قیمت کالاهای مصرفی منجر نشود .
- ۳- کاهش هزینه‌های اداری و کاغذبازی و کاهش هزینه‌های استفاده از منابع ارزی و ثبات بیشتر نرخ ارز

۴- یکسان سازی نرخ ارز بر سهام شرکت‌هایی که از ارز یارانه‌ای استفاده می‌کنند مانند صنایع داروسازی و تولیدکنندگان پودر شوینده اثر می‌گذارد مگر این که دولت مابه‌التفاوت نرخ ارز را بپردازد.

۵- مطالعات در ایران نشان می‌دهد که نرخ ارز واقعی بر تولید اثر منفی و بر تورم اثر مثبت و بر صادرات و واردات و تراز پرداختیها تقریباً خنثی است (صلاح‌منش، ۱۳۸۰، ص ۶).

۶- یکسان سازی نرخ ارز باعث شفاف کردن یارانه‌ها، ایجاد محیطی رقابتی و شفاف شدن مساله‌ی رانت‌خواری می‌شود.

۷- با افزایش نرخ ارز در مرحله‌ی نخست صادرات کالا افزایش می‌یابد. قیمت کالاهای واردات از جمله مواد اولیه که در تولید کالاهای صادراتی بکار می‌روند افزایش می‌یابد. قیمت‌های داخلی کشور مانند قیمت مواد و دستمزد افزایش یافته و در نتیجه قیمت کالاهای صادراتی را افزایش می‌دهد و این مساله افزایش اولیه صادرات کالا را خنثی می‌کند.

۸- قیمت کالاهای اساسی پس از یکسان‌سازی نرخ ارز افزایش نمی‌یابد زیرا بودجه‌ی دستگاهی که از ارز یارانه‌ای استفاده می‌کنند به میزان افزایش نرخ ارز معادل ریالی آن را دریافت خواهند کرد. به عبارت دیگر به جای یارانه ارزی یارانه ریالی دریافت خواهند کرد. بدین ترتیب دولت در نظر دارد آثار تورمی یکسان سازی نرخ ارز را کنترل کند.

۹- به نظر می‌رسد بخش کشاورزی نسبت به بخشهای خدمات و صنعت کمتر تحت تاثیر قرار گیرد. زیرا تاکنون حمایت‌های ارزی به این بخش نسبت به بخشهای صنعت و خدمات کمتر بوده است.

۱۰- سود شرکت‌هایی که نیازهای ارزی بالایی را داشتند و قبلاً از ارز ارزان قیمت استفاده می‌کردند کاهش خواهد یافت.

۱۱- اگر چه بالابودن نرخ ارز باعث افزایش درآمدهای ریالی دولت می‌شود اما تعهدات سررسیدشونده دولت در سال ۸۱ نیز باید با نرخ جدید ارز پرداخت شود.

۱۲- وارد کنندگانی که طی سالهای گذشته با نرخ ۱۷۵۰ ریال گشایش اعتبار کرده‌اند در صورت واردات در سال ۸۱ دولت مسئول پرداخت مابه‌التفاوت نرخ‌ارز برای آنها خواهد بود (کردبچه، ۱۳۸۰، ص ۴).

- ۱۳- صرفه‌جویی در اقتصاد کشور. زیرا تمام دستگاههای دولتی موظف شده‌اند کالاهایی مصرفی را به دنبال یکسان‌سازی نرخ ارز از داخل تهیه کنند.
- ۱۴- با توجه به این که امکان استفاده از ارز در قالب قراردادهای تامین مالی، بیع متقابل و تسهیلات خارجی در بودجه در نظر گرفته شده است لذا با افزایش نرخ ارز تعهدات ارزی و بدهی کشور افزایش می‌یابد.
- ۱۵- افزایش خالص دارئیهای خارجی بانک مرکزی و در نتیجه افزایش پایه پولی و نقدینگی کشور.
- ۱۶- یکسان سازی نرخ ارز موجب افزایش رقابت در نظام بانکی می‌شود.
- ۱۷- رقابت بین تولیدکنندگان داخلی افزایش می‌یابد زیرا تولیدکنندگانی که با ارز دولتی واردات داشتند امکان رقابت را کاهش می‌دادند. با یکسان‌سازی نرخ ارز کالاهای خارجی به قیمت کالاهای داخلی عرضه می‌شود و تولیدکنندگان سعی می‌کنند کالاها را در داخل تولید کرده و این امر نخست رقابت را در داخل افزایش می‌دهد، دوم آن که زمینه‌ی صادرات را برای کالاهای ایرانی فراهم می‌کند.

تبصره‌های تکلیفی :

- در دوران قبل از انقلاب، مدیران بانکها در شورای عالی بانکها توسط وزراء انتخاب می‌شدند. این وزراء برای شرکتهای تحت پوشش وزارتخانه خودمقتضای اعتبارات بانکی بودند. در این صورت بانکها نمی‌توانستند از اعطای وام خودداری کنند. بنابراین شرکتهای دولتی از منابع مالی بانکها به سهولت استفاده می‌کردند.
- بعد از انقلاب، بانکها در قالب تبصره‌های بودجه‌ای مکلف شدند به اشخاص و گروههایی وام ارزان قیمت اعطا کنند. در هر سال به تعداد استفاده‌کنندگان از این منابع مالی افزوده می‌شد لذا به موازات آن بر تعداد تبصره‌های بودجه‌ای اضافه شد. این گروهها بشرح زیر طبقه‌بندی می‌شوند (گزارش مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۸۰).
- ۱- گروهی که به منابع مالی نیاز داشتند در یک تبصره قرار می‌گرفتند و با نرخ کارمزد پائینی وام دریافت می‌کردند.
- ۲- گروهی که به آنها از منابع قرض‌الحسنه وام تجویز می‌شد. نرخ کارمزد این منابع بسیار پائینی و ارزان قیمت بود.

۳- گروهی که به منابع مالی نیاز داشتند و نمی‌توانستند از طریق بازار آزاد تامین کنند با نرخ بهره‌ی متعارف و یا با تخفیف در کارمزد اعتبارات بانکی اعطاء می‌شد.

۴- گروههای اجتماعی یا سیاسی که دولت مایل بود از طریق اعتبارات ارزان قیمت آنها را مورد حمایت قرار دهد. مانند جانبازان، آزادگان، وام به روستاییان و ساکنین مناطق محروم کشور از این گروهها هستند.

۵- گروههایی که به دلیل حوادث غیرمترقبه و یا آسیب‌پذیری طبقه‌ی شغلی نیاز به حمایت مالی داشتند. مانند وام به کشاورزان در زمان خشک‌سالی و یا به کارکنان آموزش و پرورش و نیروی انتظامی برای تامین مسکن.

۶- وام برای بخشهای تعاونی و خصوصی. از سال ۶۸ که بتدریج که حضور بخش خصوصی در امور اقتصادی آزادتر شد موضوع عملکرد تطبیقی بخش خصوصی و دولتی نشان داد که بخش خصوصی در شرایط ناسالمی مجبورند با بخش دولتی که از منابع بانکی ارزان قیمت استفاده می‌کنند رقابت کنند و از این زمان به بعد بود که تبصره‌های تکلیفی شکل گرفت.

از زمانی که ثابت شد دولت به عنوان یک کارفرمای بزرگ در تخصیص بهینه منابع مالی و پولی کشور ناکارا است لذا در برنامه‌ی سوم از دولت خواسته شد تا تعداد تبصره‌های تکلیفی را کاهش دهد. با توجه به این که بخش دولتی که اعتبارات بانکی ارزان قیمت به آنها اعطا می‌شد تعهد بازپرداخت آنها را دولت به عهده می‌گرفت، در سالهای اخیر عدم پرداخت این تعهدات مربوط به تبصره‌های تکلیفی سالهای گذشته بدهی بخش دولتی را به بانکها افزایش می‌داد و وجود تعداد زیادی تبصره، فرصت زیادی را از نمایندگان مجلس برای بررسی می‌گرفت. از این رو دولت تصمیم گرفت تا تعداد تبصره‌های تکراری و دائمی را کاهش دهد. البته کاهش تعداد تبصره‌ها و انتقال تبصره‌های دائمی به قانون و مقررات مالی دولت صرفاً زمان رسیدگی و بررسی تصویب لوایح بودجه را کاهش می‌دهد. جهت‌گیری دولت در راستای تخصیص بهینه‌ی منابع و افزایش کارایی بودجه‌ریزی در آن است که این‌گونه تبصره‌ها اساساً حذف شوند. ضمناً وقتی که تبصره‌ای به یک قانون دائمی تبدیل می‌شود احتمال از بین بردن جایگاه ساختاری آن کاهش می‌یابد. به عنوان مثال، تبصره‌ی ۳ در عمل با نظام اقتصاد بازار

- آزاد تضاد ساختاری دارد. نمونه‌هایی از تبصره‌های دائمی که از قوانین بودجه جدا شده و در مقررات مالی دولت منظور می‌شوند عبارتند از:
- میزان تنخواه گردان خزانه حداکثر تا ۳ درصد بودجه عمومی دولت تعیین می‌شود که قبلاً در تبصره‌ی ۱ قوانین بودجه تکرار می‌شد.
 - پرداخت کمک زیان از محل درآمد عمومی به شرکت‌های دولتی که در بند ب از تبصره‌ی ۲ سالهای گذشته تکرار می‌شد.
 - سقف ریالی تسهیلات بانکی قابل اعطاء به شرکت‌های دولتی که در بند ج از تبصره‌ی ۲ سالهای گذشته تکرار می‌شود.

وضعیت طرحهای عمرانی

طبق گزارش نظارتی معاونت امور فنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در مورد پروژه‌های عمرانی ملی که در نیمه‌ی نخست سال ۸۰ منتشر شد میانگین وزنی پروژه‌های عمرانی در دست اجرای دولت ۹/۴ سال و متوسط مدت اجرای ۱۷۰ پروژه که در نیمه‌ی نخست سال ۸۰ خاتمه یافته‌اند ۱۲/۲ سال بوده است (همشهری، اسفند ۸۰، ص ۹). متوسط زمان اجرای ۲۶ پروژه خاتمه یافته وزارت نیرو ۱۳/۸ سال بوده است که نسبت به اجرای طرحهای سایر دستگاههای اجرایی طولانی‌تر است. بعد از وزارت نیرو، وزارت بهداشت و درمان قرار دارد که متوسط مدت اجرای ۱۱ پروژه به مرحله بهره‌برداری رسیده این وزارتخانه ۱۳/۲ سال بوده است (همشهری، بهمن ۸۰، ص ۹).

طرحهای عمرانی که اکنون نیمه تمام هستند و از ۱۰ الی ۱۵ سال پیش شروع شده‌اند در زمان خود مشکل کمبود اعتبار نداشتند. طبق آمار رسمی در قانون برنامه‌ی دوم توسعه (۷۸-۷۴) مبلغ ۱۰۵ هزار میلیارد ریال اعتبار برای طرحهای عمرانی پیش‌بینی شده بود اما آنچه که در عمل طی سالهای برنامه دوم اختصاص یافت ۱۳۱ هزار میلیارد ریال بود. یعنی ۲۶ هزار میلیارد ریال بیش از میزان پیش‌بینی شده در قانون برنامه و رشد اعتبارات عمرانی ملی در برنامه‌ی دوم سالانه ۱۴/۲ درصد و رشد اعتبارات عمرانی استانی ۱۱ درصد بوده است. زمان موردنظر برای اجرای طرحهای عمرانی ملی ۵-۴ سال بود ولی زمان اجرای پروژه‌های عمرانی ملی طی برنامه‌ی دوم حدود ۸/۶ سال بوده است. این مساله نشان می‌دهد که توجه به ضعف دستگاههای اجرایی و ضعف

پیمانکاران نیز مهم هستند. بسیاری از این طرحها بدون انجام مطالعات اولیه و تهیه گزارش توجیه اقتصادی و فنی و بدون این که در چارچوب اهداف و برنامه‌های کلان کشور دیده شود با فشارهای سیاسی شروع شده‌اند و در اوایل انقلاب اصطلاحی بین مدیران اجرایی رایج بود که می‌گفتند طرح یا پروژه‌های را زخمی کنیم تا بعد اعتبار آن تامین شود. همین زخمی کردن طرحها در حال حاضر کشور را با انبوهی از طرحهای عمرانی نیمه تمام مواجه کرده است. طبق برخی برآوردهای به عمل آمده در سازمان مدیریت حدود ۱/۵ درصد از تورم موجود کشور ناشی از راکد ماندن سرمایه‌های ملی در قالب طرحهای نیمه تمام عمرانی دولت است (همشهری، بهمن ۸۰، ص ۹).

مشکل کمبود اعتبارات طرحهای عمرانی نیمه تمام از یک نظر حائز اهمیت است و آن مساله تخصیص سیاسی اعتبارات یا فشارهای ناشی از چانه‌زنی برای دریافت اعتبارات برای برخی از استانها و مناطق است که باعث می‌شود توازن منطقی در تخصیص اعتبارات رعایت نشود. به عنوان مثال در سال ۸۰ از کل اعتبارات عمرانی ۵۴/۳ درصد به صورت ملی ۳۱ درصد ردیف‌های متفرقه و ۱۴/۷ درصد به صورت استانی اختصاص یافته است. افزایش میزان اعتبارات ردیف‌های متفرقه شرایط چانه‌زنی برای دریافت اعتبار جهت پروژه‌هایی که ممکن است اولویت‌دار نباشد را فراهم می‌کند و افزایش رشد اعتبارات ملی در مقایسه با اعتبارات استانی نیز برخلاف اهداف قانون برنامه‌ی سوم است.

پروژه‌های نیمه تمام به دو بخش ملی و استانی تقسیم می‌شوند. تعداد طرحهای ملی ۹۰۸۰ و تعداد طرحهای استانی به ۴۵۱۴۶ عدد می‌رسند که با قیمت‌های سال ۷۹ برای خاتمه طرحهای ملی ۲۱۳۵۱۲ میلیارد ریال و برای خاتمه طرحهای استانی ۸۶۹۴ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است. استانهای خراسان، اصفهان و گیلان دارای بیشترین تعداد طرحهای نیمه تمام‌اند که به ترتیب هر کدام ۴۹۹۲، ۳۲۱۲ و ۲۴۱۵ طرح را شامل می‌شوند. استانهای قم، کهگیلویه و بویراحمد و سمنان به ترتیب با ۴۲۲، ۸۳۵ و ۸۴۰ طرح، کمترین تعداد طرحهای نیمه تمام را دارند. دولتی بودن سرمایه‌گذاری، توجیه اقتصادی ناکافی و عدم امکان‌سنجی و مطالعات زیربنایی در احداث پروژه‌های عمرانی مهمترین علل به تعویق افتادن زمان بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی است. به همین دلیل در ماده‌ی ۶۱ قانون برنامه‌ی سوم تاکید شده است که مبادله‌ی موافقت‌نامه طرحهای

عمرانی جدید صرفاً بعد از انجام مطالعات مبنی بر وجود توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و انجام مطالعات طراحی تفصیلی و حصول اطمینان کافی از وجود اعتبار یا تامین منابع با توجه به تعهدات در دست اجرای هر یک از دستگاههای اجرایی انجام شود. همچنین به موجب این ماده، سازمان مدیریت موظف شده است همه طرحهای عمرانی در دست اجرای کشور را برای تخصیص اعتبار و تعیین زمان خاتمه با توجه به پیشرفت کار اولویت‌بندی کند. دو معیار کیفی و کمی برای اولویت‌بندی طرحهای عمرانی در نظر گرفته می‌شود. برخورداری از توجیهات فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی و انطباق با اهداف برنامه‌ی سوم توسعه، جز، معیارهای کیفی است و پیشرفت فیزیکی و زمان خاتمه طرح نیز از جمله معیارهای کمی ارزیابی طرحهای عمرانی است.

طبق گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی که توسط سازمان مدیریت منتشر شده است ۲۲/۹ درصد از علل تاخیر در اجرای پروژه‌های عمرانی به نحوی به مشکلات اعتباری ارتباط دارد. ۹/۹ درصد ناشی از ضعف دستگاه اجرایی در انجام وظایف محوله است و ۵/۳ درصد به ضعف پیمانکاران نسبت داده شده است. سازمان مدیریت علاوه بر علل فوق، معضلات مربوط به تهیه و خرید زمین برای محل احداث پروژه، مطالعه، تدارکات و ماشین‌آلات و مشاور طراح و مشاور ناظر را از برخی علل نیز دانسته است.

این مسایل باعث شد تا دولت طبق تبصره‌ی ۲۱ بودجه‌ی ۸۱ تصمیم بگیرد حدود ۲ میلیارد دلار از خارج قرض بگیرد و آن را به نرخ روزانه به بانک مرکزی ایران بفروشد و معادل ریالی آن را در طرحهای عمرانی نیمه تمام بسیار مهم (مانند آب، فاضلاب شهری، برق، بیمارستان) هزینه کند. به عنوان مثال، عملیات اجرایی احداث فرودگاه بین‌المللی امام خمینی که از مهمترین و اولویت دارترین پروژه‌های ملی کشور است از بیش از ۳۰ سال شروع شده اما هنوز به بهره‌برداری نرسیده است. افزایش بودجه‌های عمرانی، انتشار اوراق مشارکت، استفاده از سرمایه‌گذارهای خارجی، مشارکت در اتمام پروژه‌ها با بخش خصوصی، استفاده از منابع ارزی و وام خارجی و بالاخره واگذاری پروژه‌های عمرانی نیمه تمام به بخش غیردولتی از راه‌حلهای خاتمه طرحهای نیمه تمام عمرانی است.

موانع اشتغال :

براساس قانون برنامه سوم باید به طور متوسط ، سالانه ۷۶۵ هزار فرصت شغلی جدید ایجاد تا جبران نرخ بیکاری گذشته شود. برای این منظور باید حداقل به رشد اقتصادی ۶ درصدی دست یابد . در حالی که گزارش بانک مرکزی از رشد اقتصادی حدود ۴/۸ درصد خبر می‌دهد اما حداکثر فرصت اشتغال ایجاد شده ۴۵۰ - ۳۴۰ هزار شغل جدید برآورد می‌شود (حیات‌نو ، دیماه ۸۰ ، ص ۹) .

در سال ۷۹ حدود ۱۵/۵۷ میلیون نفر در کشور شاغل بودند که در سال ۸۰ به ۱۶/۰۳۱ میلیون نفر رسید . تفاوت آن حدود ۴۶۱ هزار نفر است یعنی در سال ۸۰ حدود ۴۶۱ هزار فرصت شغلی ایجاد شده است . پیش‌بینی شده است که در سال ۱۶/۶۸۱ میلیون نفر به کار اشتغال داشته که تفاوت آن با سال ۸۰ حدود ۵۷۰ هزار نفر شاغل است . رئیس‌جمهور، هزینه ایجاد یک شغل را در کشور ۳۴ میلیون تومان اعلام کرد و اقتصاددانان آن را بین ۳۰-۲۵ میلیون تومان برآورد کرده‌اند . حال اگر متوسط هزینه ایجاد یک شغل جدید را ۳۰ میلیون تومان در نظر بگیریم در این صورت با اعتبار اشتغال‌زایی در بودجه ۸۱ فقط ۱۰۰ هزار شغل جدید ایجاد خواهد شد. در حالی که در کشور بیش از ۲/۲ میلیون نفر بیکار وجود دارد و باید سالانه ۷۵۰ هزار شغل جدید ایجاد شود. بنابراین، برای تامین اشتغال در سال ۸۱ به ۲۰ هزار میلیارد تومان نیاز هست که تامین آن از منابع مالی دولتی میسر نیست بلکه باید از سرمایه‌گذاریهای خارجی و بخش خصوصی نیز کمک گرفت . بخش دولتی نمی‌تواند سهم زیادی در کاهش بیکاری داشته باشد زیرا به موجب ماده ۳ قانون برنامه سوم تعداد کارکنان دولت در پایان برنامه سوم باید از تعداد آن در آغاز برنامه به میزان ۵ درصد کاهش یابد . " بنابراین، تنها راه حل برای بهبود اشتغال ، تسهیل فرصت‌های سرمایه‌گذاری بخش غیر دولتی و موسسات و شرکتهای سرمایه‌گذاری خارجی و یا صدور نیروی انسانی فنی به سایر کشورهاست در زیر برخی از موانع گسترش اشتغال تشریح می‌شود:

۱- عدم استفاده صحیح از وجوه اداره شده از سوی دولت : طبق تبصره‌ی ۲۹ بودجه سال ۸۰ حدود ۴۵۰ میلیارد تومان تحت عنوان وجوه اداره شده باید از سوی بانکها برای طرحهای سرمایه‌گذاری اشتغال‌زا تخصیص یابد . در حالی که آئین‌نامه تخصیص آن در خرداد سال ۸۰ ابلاغ شده است با این حال تا ۸۰/۱۲/۱۰ بانکها از پرداخت این اعتبارات

خودداری کردند. براساس مصوبه کمیته‌ی ویژه‌ی اشتغال، کمیسیون تلفیق بانک‌های صنعت و معدن، کشاورزی، مسکن و صندوق تعاون کشور در سال ۸۱ می‌توانند از منابع تبصره‌ی ۲۱ در زمینه‌ی ایجاد اشتغال و طرح‌های زود بازده استفاده کنند که این مصوبه راه کار خوبی برای تسریع در اجرای طرح‌های زود بازده است (رضوی، ۱۳۸۰، ص ۶).

۲- عدم اجراء بخشی از سیاست‌های پولی دولت در قانون برنامه‌ی ۵ ساله سوم: علی‌رغم این‌که قوانین، تسهیلات بانکی را برای فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی و تامین اشتغال پیش‌بینی کرده ولی آئین‌نامه‌های اجرایی این قوانین به موقع تهیه و تصویب نمی‌شود یا این‌که بانک‌ها در اجرای مقررات تاخیر و تعلل می‌ورزند که در عمل استفاده از تسهیلات بانکی را مشکل ساخته است. در زیر به ۳ مورد از این موارد اشاره می‌شود:

الف - در ماده‌ی ۵۴ قانون برنامه سوم مقرر شده است بخشی از تسهیلات بانکی در اختیار صنایع کوچک و اشتغال‌زا قرار گیرد که اعتبار این تسهیلات از طریق تبصره‌ی ۳ و ۲۹ (تبصره ۲۱ در بودجه ۸۱) توزیع شود ولی در سال ۷۹ حدود ۸۸ درصد تبصره‌ی ۳ و ۳۵ درصد از تسهیلات تبصره‌ی ۲۹ جذب شده است.

ب - براساس ماده‌ی ۵۵ قانون برنامه‌ی سوم باید ۳ درصد سپرده‌های قانونی بانکها نزد بانک مرکزی در اختیار بانکهای کشاورزی، مسکن، صنعت و معدن قرار گیرد تا صرف اعطای تسهیلات به طرح‌های بخش غیردولتی اشتغال‌زا شود. طبق گزارش سازمان مدیریت تا نیمه‌ی سال ۸۰ در این خصوص فقط ۷۴۰ میلیارد ریال در اختیار دو بانک کشاورزی و مسکن قرار گرفته است.

ج - براساس ماده‌ی ۵۶ قانون برنامه‌ی سوم نظام بانکی باید پس از کسر ذخایر قانونی و احتیاطی حدود ۷۰ درصد سپرده‌های قرض‌الحسنه را به صورت وام در اختیار کسانی قرار دهد که برای کارگران امکان تهیه‌ی وسایل کار ندارند. طبق گزارش سازمان مدیریت مبلغ اعطایی در اجرای این قانون برای سال ۸۰ معادل ۴۸۸۹ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود که ایراداتی به آئین‌نامه این ماده قانون وارد شده و تکلیف جذب این مبلغ مشخص نیست (همشهری، اسفندماه ۸۰، ص ۹).

۳- عدم استفاده از تولیدات داخلی و گسترش قاچاق کالا: برای افزایش سرمایه‌گذاری باید راه‌های قاچاق کالا محدود شود و تقاضا برای مصرف کالاهای داخلی افزایش یابد.

به عنوان مثال در استان هرمزگان ۵۰ مبادی غیر رسمی برای ورود کالاهای خارجی وجود دارد که گمرک نظارتی بر آنها ندارد.

۴- پایین بودن سرمایه‌گذاری: عامل اصلی بالابودن بیکاری در کشور پائین بودن نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی است. تا زمانی که موانع سرمایه‌گذاری برداشته نشود، مشکل اشتغال قابل حل نیست. عدم پویایی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی، عدم استقبال بخش خصوصی و جذب نشدن منابع مالی به بخش اشتغال و درگیری بنگاههای اقتصادی با نظام بانکی و طولانی بودن مراحل اخذ وام نشان می‌دهد که جریان منابع مالی در ایران به سمت فعالیت‌های تولیدی نیست.

درآمدهای ارزی حاصل از نفت و صندوق ذخیره ارزی:

در بودجه‌ی ۸۱ دولت پیش‌بینی کرده بود حداکثر ۱۴/۹ میلیارد دلار از ارزهای حاصل از صادرات نفت خام را به نرخ روزانه مورد معامله از بانک مرکزی به فروش برساند و مبالغ ریالی حاصله را در قالب بودجه عمومی دولت هزینه کند. درآمدهای ارزی مازاد بر ۱۴/۹ میلیارد دلار را به حساب ذخیره ارزی واریز شود. این مبلغ دلاری براساس نیازهای ارزی کشور و با فرض صادرات روزانه ۲/۳۳۲ میلیون بشکه نفت خام محاسبه شده است ($۱۷/۵ \times ۲/۳۳۲ \times ۳۶۵$). پیش‌بینی شده بود تولید نفت روزانه‌ی کشور در سال ۸۱ معادل ۴/۰۲۳ میلیون بشکه است که به مصارف زیر می‌رسد (مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰).

جمع	صادرات روزانه	پالایشگاههای نفت خام در داخل	بازپرداخت قراردادهای بیع متقابل	موارد مصرف
۲/۰۲۳	۲/۳۳۲	۱/۶	۰/۰۹	میلیون بشکه در روز نفت خام

در پیش‌بینی درآمدهای نفتی در بودجه‌ی ۸۱، وزرات نفت قاطعانه اعلام کرده بود که حداقل درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت ۱۲/۸ میلیارد دلار قابل تحقق است. یعنی با فرض صادرات روزانه ۲/۰۰۴ میلیون بشکه درآمد ۱۲/۸ تامین می‌شود ($۱۷/۵ \times ۲/۰۰۴ \times ۳۶۵$). درآمدهای ارزی نفتی در بودجه‌ی ۸۱ با همین فرض تنظیم شد. مابه‌التفاوت ۱۲/۸ و ۱۴/۹ یعنی ۲/۱ میلیارد دلار می‌بایست از موجودی صندوق ذخیره

ارزی بابت کاهش درآمدهای ارزی برداشت می‌شد. براساس بند الف ماده‌ی ۶۰ قانون برنامه‌ی سوم که در تاریخ ۷۹/۸/۳ در مجلس اصلاح شد از سال ۷۹ مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در این قانون باید در حساب ذخیره‌ی ارزی حاصل از صادرات نفت خام نگهداری شود. طبق جدول ۲ پیوست قانون سوم، درآمد ارزی حاصل از نفت خام در سال ۸۱ معادل ۱۱/۰۵۸ میلیارد دلار پیش‌بینی شده بوده است. بنابراین، طبق ماده‌ی ۶۰ قانون برنامه‌ی سوم اگر درآمدهای ارزی دولت در سال ۸۱ از مبلغ ۱۱/۰۵۸ میلیارد دلار بیشتر می‌بوده مابه‌التفاوت به حساب ذخیره ارزی منتقل می‌شد بنابراین، احکام قانون برنامه‌ی سوم با بودجه‌ی ۸۱ در این خصوص مغایرت دارد. طبق بند د ماده‌ی ۶۰ اصلاحی قانون سوم استفاده از صندوق ذخیره ارزی برای تامین هزینه‌های دولت در صورت وجود شرایط زیر مجاز است:

الف - کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام مصوب

ب - عدم امکان تامین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع

برای رفع این مغایرت دولت لایحه‌ای قبل از تقدیم بودجه در سال ۸۱ به مجلس ارائه داد تا اولاً سقف درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت را از ۱۱/۰۵۸ به ۱۲/۸ میلیارد دلار افزایش دهد. ثانیاً از مجلس درخواست شد تا معادل ۲/۱ میلیارد دلار از حساب صندوق ذخیره ارزی برداشت کند.

در سال ۸۱ سررسید بخشی از بدهیهای ارزی دولت فرا می‌رسد. مقداری از این بدهیها با دلار ۷۰ ریال، بخشی ۱۷۵۰ ریال و بخشی از آنها با دلار ۳۰۰۰ ریال و ارز واریز نامه‌ی مورد تعهد و گشایش اعتبار شده است. با یکسان سازی نرخ ارز باید دولت مابه‌التفاوت ریالی این بدهیهای خارجی سررسید شونده را که حدود ۲۰۰۰۰ میلیارد ریال است بابت مابه‌التفاوت به بانک مرکزی پرداخت کند. چون دولت این مقدار ریال را در اختیار ندارد طبق اصلاحیه‌ی ماده‌ی ۶۰ قانون برنامه‌ی سوم به بانک مرکزی اجازه داده شده برای تامین این وجوه مستقیماً از حساب ذخیره ارزی حدود ۳ میلیارد دلار برداشت کند. قرار است ۰/۵ میلیارد دلار آن از محل سود سپرده‌های ارزی کشور در خارج تامین شود و ۲/۵ میلیارد دلار آن از صندوق ذخیره ارزی برداشت شود. برداشت این مبلغ از صندوق باعث می‌شود مالکیت این دلارها از دولت خارج شده و به مالکیت بانک مرکزی انتقال یابد. اما در داخل کشور باقی می‌ماند. کل موجودی صندوق ذخیره ارزی تا پایان

سال ۸۰ حدود ۹ میلیارد دلار بوده است که ۱/۵ میلیارد دلار آن به صورت وام‌های کوتاه‌مدت به بخش خصوصی طبق بند الف از ماده ۶۰ قانون برنامه سوم پرداخت شده است. بنابراین با توجه به برداشت‌های ۲/۱ و ۲/۵ میلیارد دلار از صندوق پیش‌بینی می‌شود مانده حساب ذخیره ارزی ۲/۹ میلیارد دلار باشد (نویخت، ۱۳۸۰).

$$۹ - (۱/۵ + ۲/۱ + ۲/۵) = ۲/۹$$

بدین ترتیب سقف آشکار هزینه‌های ارزی کشور در سال ۸۱ معادل ۱۹/۴ میلیارد دلار است که ۱۲/۸ میلیارد دلار آن از محل درآمدهای ارزی نفتی، ۲/۱ میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی بابت تامین کسری درآمدهای ارزی نفتی و ۲/۵ میلیارد برداشت از صندوق بابت یکسان‌سازی نرخ ارز و ۲ میلیارد دلار بابت پرداخت وام‌های خارجی قطعی و بالفعل پیش‌بینی شده است.

با اصلاح قانون برنامه سوم به بانک مرکزی اجازه داده شد تا مبلغ ۲ میلیارد دلار برای اجرای طرح‌های صنعتی به بخش خصوصی وام پرداخت شود. بانک مرکزی امکان بازپرداخت ریالی این وام‌ها را مطرح کرد. اما طبق دستور ریاست جمهوری وام‌های پرداختی از صندوق ذخیره ارزی فقط به ارز بازپرداخت شود. در هر حال از این وام‌ها استقبال زیادی نشده است که برخی دلایل آن عبارتند از:

الف - صنعت گردان به ثبات نرخ ارز اطمینان ندارند. لذا در صورت بازپرداخت ارزی وام‌ها این نگرانی وجود دارد که مبدا نرخ ارز در آینده و در زمان بازپرداخت تعهدات افزایش یابد.

ب - بخش تصدی‌گری دولت باعث محدودیت فعالیت بخش خصوصی شده است. لازم است مهندسی اقتصادی در وظایف تصدی‌گری دولت صورت گیرد. حدود ۷۰ درصد درآمد ملی کشور در اختیار بخش دولتی است. بنابراین اگر قانون برنامه سوم تاکید دارد بخش خصوصی از وام‌های صندوق ذخیره ارزی استفاده نماید زمانی این تسهیلات جذب می‌شود که سهم بخش خصوصی در اقتصاد افزایش یابد.

ج - نرخ بهره تسهیلات ارزی حساب ذخیره ۷/۵ درصد است در حالیکه نرخ پایه بهره دلار آمریکا ۲/۵ درصد است.

ویژگی‌های بودجه ۸۱

رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ویژگیها و راهبردهای اساسی بودجه ۸۱ را بشرح زیر عنوان کرد (ستاری‌فر، ۱۳۸۰، ص ۱۵).

اصلاح ساختار اداری و مدیریتی، توجه به اشتغال، توسعه فناوری علمی، انضباط مالی، کارآمد کردن سیاستهای پولی دولت، اصلاح ساختار بودجه‌ریزی کشور، تامین اجتماعی، تامین کالاهای یارانه‌ای برای اقشار آسیب‌پذیر و امنیت و دفاع کشور. به طور خلاصه بودجه‌ی سال ۸۱، سه تحول اساسی روبروست:

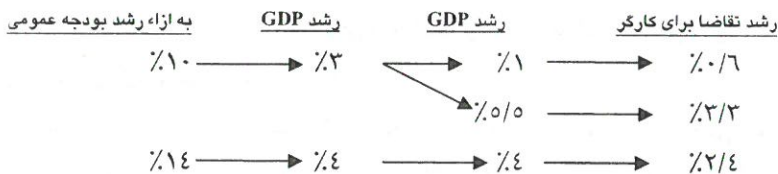
الف - تغییر نظام بودجه‌ریزی کشور

ب - یکسان سازی نرخ ارز

ج - هدفمند کردن پرداخت یارانه‌ها

پیام بودجه‌ی ۸۱ این است که بودجه در قالب بنگاهها تدوین شده و دولت نیز به عنوان یک بنگاه اقتصادی تلقی شده است و نحوه‌ی کارایی دولت را نشان می‌دهد (ستاری‌فر، بهمن ۸۰، ص ۲). براساس قانون برنامه‌ی ۵ ساله سوم، نرخ رشد اقتصادی ۶ درصد است. نرخ رشد اقتصادی به قیمت‌های ثابت (سال ۶۹) معادل ۶-۵/۵ درصد برای سال ۸۱ پیش‌بینی شده و نرخ تورم ۱۴-۱۲ درصد برآورد شده است. رئیس‌جمهور (اطلاعات دیماه ۸۰، ص ۲) در زمان تقدیم لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی اظهار داشتند: محاسبات کارشناسی نشان می‌دهد که افزایش ۱۰ درصد در بودجه‌ی عمومی به قیمت‌های ثابت حدود ۳ درصد GDP را افزایش می‌دهد. با توجه به نرخ تورم برآوردی بودجه عمومی دولت به قیمت‌های واقعی سال ۸۱ نسبت به ۸۰ حدود ۱۴ درصد افزایش خواهد یافت که این امر به رشد اقتصادی حدود ۴ درصد کمک می‌کند. مطالعات اقتصادسنجی حاکی است که هر یک درصد رشد اقتصادی ۰/۶ درصد تقاضای نیروی کار را افزایش می‌دهد. حال اگر نرخ رشد اقتصادی در سال ۸۰ حدود ۵/۵ درصد تحقق یابد به معنی افزایش حداقل ۳ درصد تقاضا برای نیروی کار است این روابط در جدول زیر خلاصه شده است:

یعنی پیش‌بینی می‌شود در سال ۸۱ معادل ۲/۴ درصد تقاضا برای نیروی کار در اثر رشد ۱۴ درصدی مخارج دولت (جاری و عمرانی) افزایش یابد این مقدار بدون در نظر گرفتن



سهم بخش غیردولتی در ایجاد تقاضا برای نیروی کار است. در زیر به بیان سایر ویژگیهای مثبت و منفی بودجه ۸۱ اشاره می‌شود.

ویژگیهای مثبت بودجه

۱- توزیع عادلانه درآمدها به طوری که براساس آمایش‌های جغرافیایی و مطابق با شرایط جوی هر منطقه اعتبارات برآورد و تخصیص یافته است.

۲- اولویت‌بندی طرحهای نیمه تمام عمرانی و صنعتی، هر قدر درآمد هر استانی افزایش یابد هزینه‌های عمرانی بیشتری به آن استان اختصاص می‌یابد که این امر باعث افزایش سرمایه‌گذاری در استانها می‌شود.

۳- در راستای بودجه‌ریزی غیرمتمرکز تلاش شده است تا بودجه‌های ملی به استانی تبدیل شوند. استانی شدن برخی از اقلام بودجه می‌تواند مدیران را وادار به کار کند و علاوه بر ایجاد اشتغال در سطح استانها تحرک خوبی به استانها ببخشد.

۴- طبقه‌بندی درست‌تر حسابهای ملی. درآمدها و هزینه‌ها در جایگاه واقعی خود طبقه‌بندی شده‌اند. دارایی‌ها و سرمایه‌ها به عنوان درآمد محسوب نمی‌شوند. منابع ناشی از فروش نفت خام و اوراق مشارکت درآمد نیست در عوض فروش خدمات دولتی و مالیات در مجموعه درآمدها طبقه‌بندی شده‌اند.

طبقه‌بندی جدید بودجه‌ی کل کشور با حسابهای ملی انطباق بیشتری دارد. طبقه‌بندی جدید اقلام درآمدی و هزینه‌ای، شفافیت اطلاعاتی بودجه را افزایش داده و باعث می‌شود برای افزایش درآمد به فکر افزایش ارزش افزوده اقتصادی باشیم.

۱- برخلاف بودجه‌ی سنتی که جریان‌ات مالی را در قالب درآمدها و هزینه‌ها با ساختار متفاوتی ارزیابی می‌کند در بودجه‌ی سال ۸۱ دو طرف درآمدها و هزینه‌ها ساختار متقارن و مشابه دارد و این امر ارزیابی عملکرد مالی و بودجه‌ریزی دولت را تسهیل می‌کند و

نشان می‌دهد که به طور خالص دولت دریافت‌کننده منابع مالی از جامعه است یا منابع مالی را به اقتصاد ملی پرداخت می‌کند یعنی رابطه‌ی دولت و اقتصاد ملی به روشنی قابل تشخیص است .

۲- حدود ۲۰۰ طرح که ماهیت هزینه‌ای داشته‌اند از فهرست طرحهای سرمایه‌گذاری حذف و به اعتبارات هزینه‌ای تبدیل شده‌اند. حدود ۳ هزار میلیارد ریال از اعتبارات جاری که ماهیت سرمایه‌ای داشته‌اند به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منتقل شده‌اند.

۳- انضباط مالی دولت به عنوان مثال در سال ۸۱ معادل ۱۵۰۰۰۰ میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی واگذار می‌شود. از این مبلغ ۹۰۰۰ میلیارد ریال بابت بدهی‌های دولت به صندوقها و سازمانهایی چون تامین اجتماعی ، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق ذخیره فرهنگیان که از دولت طلب دارند واگذار می‌شود. بقیه ۶۰۰۰ میلیارد ریال از فروش سهام شرکت‌های دولتی حاصل می‌شود . این اقدام نوعی انضباط مالی است که دولت یاد می‌گیرد بدهیهای خود را پرداخت کند. همچنین رشد کم بودجه‌های جاری دستگاههای اجرایی معادل ۱۷ درصد در سال ۸۱ نسبت به سالهای قبل بیانگر یک انضباط مالی است و یک رویکرد انضباطی در بودجه کشور است . بودجه جاری دستگاههای اجرایی با حداقل ممکن افزایش یافته است . دستگاههای اجرایی با این بودجه چاره‌ای جز تجدید مهندسی ساختارها و عملکردهای خودشان و توجه به وظایف اصلی و دور شدن از وظایف فرعی و واگذاری تصدیهای متفوقه را نخواهند داشت .

۱- پیش‌بینی پرداخت مالیات علی‌الحساب برای برخی شرکت‌های دولتی، (ملی نفت ایران ، گاز ایران، برق‌های منطقه‌ای ، توانیر و غیره) این سیاست در کنار اصلاح نرخهای مالیاتهای مستقیم باعث افزایش درآمدهای مالیاتی می‌شود.

۲- آرایه‌ی جداگانه هزینه‌های پژوهشی ، محیط زیست ، تربیت بدنی ، هزینه‌های بسیج در بودجه‌ی تفضیلی هر یک از شرکت‌های دولتی .

۳- کاهش سقف تسهیلات تکلیفی و کاهش سهم بخش دولتی از ۳۰ درصد به ۲۵ درصد و افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی به ۷۵ درصد . همچنین عدم استقراض از بانک مرکزی و پرداخت بخشی از بدهیهای دولت به بانک مرکزی .

ویژگیهای منفی بودجه

۱- بودجه ریزی سال ۸۱ از نظر شکلی نسبت به سالهای گذشته تغییر کرده اما از نظر محتوایی تحول نیافته است .

۲- بیش از ۳۰ درصد اعتبارات تملک داراییهای سرمایه‌ای در ردیفهای متفرقه متمرکز شده است . این امر نشانگر عدم توزیع اعتبارات عمرانی در قالب طرحهای عمرانی مشخص است و روش چانه‌زنی و عدم تخصیص بهینه منابع را در پی خواهد داشت .

۳- گزارشی از قابلیت‌های اجرایی و نظارتی دستگاههای اجرایی برای اجرای بودجه‌ی ۸۱ براساس طبقه‌بندی جدید ارایه نشده است . مجموعه کامل جریانهای وجوه و موجودیها و تراز ابتدا و پایان دوره در طبقه‌بندی جدید منظور نشده است .

۴- وابستگی به درآمدهای نفتی و تلاش برای جبران کسری بودجه از طریق استقراض خارجی ، فروشی اوراق مشارکت و فروش ثروت ملی و سهام شرکت‌های دولتی همچنان تداوم دارد . کسری بودجه سال ۸۱ معادل ۷۲۹۶۵/۲ میلیارد ریال برآورد شده است . در بودجه ریزی وام‌های داخل و خارج جزء کسری بودجه منظور نمی‌شود و قراردادهای بیع متقابل جزء ارقام هزینه‌ای نمی‌آید .

۵- سهم بودجه‌ی کل کشور از تولید ناخالص داخلی همچنان رو به افزایش است . این سهم نشان‌دهنده بزرگی بخش دولتی نسبت به بخشهای غیردولتی و خصوصی است . این نسبت برای ۵ سال نمونه بشرح زیر است :

سال	۶۸	۷۵	۷۶	۷۷	۸۱
درصد بودجه کل کشور از GDP	۴۰	۵۷	۶۷	۷۳	۸۰

شیوه سنتی بودجه‌ریزی و تدابیری برای عملیاتی کردن آن

در نظام بودجه‌ریزی سنتی کشور تاکید بر هزینه‌هاست . یعنی به دلیل وجود هزینه‌هایی ، درآمدهایی پیش‌بینی می‌شود تا این هزینه‌ها را تامین کند . در این شیوه ، بودجه‌ها بر مبنای عملکرد گذشته دستگاههای اجرایی تدوین می‌شود و دربرآورد اعتبارات ، تمرکز بر ارقام و اعتبارات گذشته دستگاههاست . این شیوه‌ی سنتی و گذشته‌نگری باعث شده است که بودجه‌های سال گذشته مبنای تصویب و تخصیص اعتبارات قرار گیرد . بدین ترتیب که بودجه‌ی سال آینده با درصدی افزایش در اعتبارات

سال جاری تنظیم و برآورد شود. در این شیوه‌ی بودجه هر سال متناسب با نرخ تورم افزایش می‌یابد. همچنین اعتبارات متناسب با عرض و طول دستگاهها اختصاص می‌یابد. یعنی براساس تعداد کارکنان، ساختار سازمانی، تعداد خودرو، تجهیزات و فضای اداری و غیره تخصیص می‌یابد. یعنی براساس تعداد کارکنان، ساختار سازمانی، تعداد خودرو، تجهیزات و فضای اداری و غیره تخصیص می‌یابد. در نتیجه، مدیران دولتی برای جذب بودجه و اعتبارات بیشتر برای دستگاه خود به دنبال بزرگ کردن و انجام وظایف فرعی بوده و در این راستا به دولت فشار می‌آورند. در این نظام بودجه‌ریزی، قانونگذاری نسبت به نظارت بر بودجه ترجیح داده می‌شود. در نتیجه، نظارت بر عملکرد بودجه فراموش شده است. یکی از مسایل نظارتی در بودجه‌ریزی سنتی کشور این است که تغییراتی که در اجرای برنامه رخ می‌دهد نادیده گرفته می‌شود. یعنی معلوم نمی‌شود که دستگاههای اجرایی تا چه حدی در اجرای برنامه‌های خود موفق بوده‌اند یا نبوده‌اند. معلوم نمی‌شود که اعتبارات تخصیص یافته چه مقدار از برنامه‌ها و فعالیت‌ها را از نظر کمی و کیفی پیش برده است.

طبق مصوبه‌ی هیئت دولت در آبان ۸۰ و به استناد ماده‌ی ۹۶ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) همه دستگاههای اجرایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند مکلف شدند گزارش عملیات انجام شده هر سال خود را براساس اهداف پیش‌بینی شده در بودجه‌ی مصوب حداکثر تا پایان شهریور سال بعد تهیه و به دیوان محاسبات، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارت دارایی ارسال کنند. سازمان مدیریت و وزارت دارایی به موجب این مصوبه، مسئولیت تنظیم دستورالعمل نحوه‌ی تهیه گزارش عملیات انجام شده دستگاههای اجرایی هستند. این مصوبه در راستای عملیاتی کردن بودجه است. اجرای دقیق این مصوبه با توجه به نظام حسابداری دولتی کشور مشکل است. در نظام حسابداری دولتی عملیات اجرایی هر دستگاه دولتی در ارتباط با میزان تحقق وظایف محوله کنترل نمی‌شود بلکه همه تلاشها متمرکز بر نظارت و انطباق پرداخت‌ها با مقررات مالی است. مقررات مالی کشور تاکید بر ارزیابی و انطباق هزینه‌های انجام شده با اعتبارات مصوب و اعتبارات تخصیص یافته دارد و مقرراتی در مورد ارزیابی نتایج عملیات و کیفی مخارج عمرانی و جاری و خدمات عمومی دولت وجود ندارد. نظام حسابداری دولتی کشور بر نهاده‌ها و داده‌ها (یعنی بودجه‌های تخصیص

یافته) نظارت می‌کند اما کنترلی روی ستاندها (عملکرد و نتایج کار و کیفیت تصمیمات مدیران) اعمال نمی‌کند. بودجه باید به صورتی تدوین شود که در زمان حسابرسی، عملکردها از ابعاد کارایی، اثربخشی و صرفه‌جویی قابل سنجش و ارزیابی باشد. با اطلاعات حسابداری بودجه‌ای باید بدانیم که تخصیص اعتبارات برای دستگاه اجرایی و یا انجام پروژه خاص منجر به تحقق اهداف بودجه‌ای شده است یا این که تخصیص اعتبار فاقد توجیه اقتصادی بوده است. دیوان محاسبات با رعایت استانداردها و شیوه‌های گزارشگری مناسب عملیات دولت را حسابرسی کند از این رو به منظور رعایت انضباط مالی، نظام حسابداری و حسابرسی دولتی باید اصلاح شود. بنابراین، در راستای عملیاتی کردن بودجه‌ریزی در نظام مالی و حسابرسی دستگاههای نظارتی مانند دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی و سازمان بازرسی بازرنگری و تغییرات محتوایی داده شود.

در یک نظام بودجه‌ریزی عملیاتی هر دستگاه اجرایی در قبال فعالیت‌ها و خدماتی که ارائه می‌دهد اعتبار دریافت می‌کند. در این نظام به صرف این که نهادی وجود داشته باشد، و برای اداره‌ی آن هزینه‌هایی باید صرف شود اعتبار تخصیص داده نمی‌شود. بودجه‌ی عملیاتی دولت مانند یک قرارداد پیمانکاری است. پیمانکار ابتدا شرح عملیات و خدمات خود را ارائه می‌دهد و براساس صورت وضعیت و شرح هزینه‌ها و نتایج کار خود مبلغ قرارداد را دریافت می‌دارد یعنی در قبال عملیات انجام شده به پیمانکار اعتبار داده می‌شود. دولت نیز اگر بخواهد بودجه‌ی کل کشور عملیاتی تدوین شود باید اعتبارات را در مقابل عملیات و نتایج کار دستگاههای اجرایی تخصیص دهد. در بودجه‌ی عملیاتی اعتبارات برحسب کم و کیف اهداف و انتظارات و کم و کیف عملکرد مورد نظر اختصاص می‌یابد نه بر مبنای بزرگی و کوچکی دستگاه اجرایی، به عنوان مثال، معلوم شود که وزارت علوم و تحقیقات چه تعداد دانشجو، در چه رشته‌ای را با چه کیفیتی و برای چه کاری و در راستای اجرای کدام برنامه دولت برای چه زمانی و با چه هزینه‌ای باید آموزش دهد و دولت متناسب با نتایج مورد انتظار از این آموزش اعتبارات را تخصیص می‌دهد. اگر بودجه عمومی دولت بخواهد عملیاتی تدوین شود باید در مورد طرحهای عمرانی و اعتبارات جاری و خدمات عمومی دولت توسط سازمان مدیریت معیارها و استانداردهایی تهیه شود. سازمان مدیریت همان‌طور که برای طرحهای عمرانی شاخصها

و ضرابی را تعیین می‌کند، باید شاخصها و استانداردهایی را در سطح کلان برای مخارج جاری و خدمات عمومی دولت نیز تدوین نماید. در این صورت می‌توان عملکرد مالی دولت را با اجرای بودجه کنترل کرد.

خلاصه نتایج

- ۱- نظام حسابداری دولتی کشور عملیات اجرایی هر دستگاه دولتی را در ارتباط با میزان تحقق وظایف محوله کنترل نمی‌کند بلکه نظارت برانطباق پرداختها با مقررات مالی است به عبارت دیگر کارآمدی اعتبارات تخصیص یافته ارزیابی نمی‌شود.
- ۲- حسابهای ملی با مفاهیم درستی از درآمد و هزینه، دارایی، سرمایه و بدهی بکار گرفته شده است. در نتیجه شیوه جدید بودجه‌ریزی از شفافیت و محتوی اطلاعاتی بهتری برخوردار است.
- ۳- بودجه‌ی سال ۸۱ با سه تغییر و چالش روبرو بوده است. نخست اصلاح نظام بودجه‌ریزی دوم یکسان سازی نرخ ارز و سومی هدفمند کردن یارانه‌ها. با این تغییرات در بودجه‌ریزی به دولت به عنوان یک بنگاه اقتصادی نگاه شده است و دولت سعی می‌کند انضباط مالی را بیشتر رعایت کند.
- ۴- بودجه‌ی تصدی‌گری دولت خیلی بیشتر از بودجه‌ی وظایف اعمال حاکمیت دولت است. اما دولت تلاش کرده است از سهم بودجه‌ی تصدی‌گری کاسته و به بودجه‌ی حاکمیت بیفزاید.
- ۵- اهداف اصلاح قانون مالیات‌ها در بلندمدت قابل تحقق است. انتظار می‌رود با توجه به معافیت‌های مالیاتی درآمدهای مالیاتی دولت در سال اول اجرای این قانون کاهش یابد.
- ۶- هزینه‌ی یکسان‌سازی نرخ ارز برای کشور، برداشت از حساب صندوق ذخیره ارزی است که مالکیت این وجوه از دولت به بانک مرکزی منتقل شده است.
- ۷- تبصره‌های بودجه برحسب موضوع طبقه‌بندی شده و تبصره‌های تکراری هر سال برای مدت ۴ سال به عنوان تبصره‌ی دائمی در مقررات مالی دولت منظور شده و از قوانین بودجه جدا شده‌اند.
- ۸- وجود پروژه‌های عمرانی ناتمام اثرات تورمی دارد و مهمترین علت تاخیر در اجرای آنها مسایل تخصص اعتبار بوده است.

پیشنهادها:

۱- جمع‌آوری و پردازش آمار و اطلاعات مربوط به عملکرد تبصره‌های تکلیفی، نظارت بر اعطای تسهیلات تکلیفی که بر عهده‌ی دستگاه‌های مجری تسهیلات است باید دستگاهی غیر از دستگاه مجری روند اعطای تسهیلات تکلیفی را کنترل کند. معلوم نیست با عطا‌ی تسهیلات تکلیفی چند طرح به اتمام رسیده و یا نیمه تمام است. چند شغل جدید ایجاد شده است آیا ساختار تولید تغییر کرده است، آیا با این تسهیلات عرضه کل و اشتغال کل بهبود یافته است. بنابراین، لازم است عملکرد تبصره‌های تکلیفی ارزیابی و به اطلاع نمایندگان مجلس برسد.

۲- با تشکیل سمینارها و پژوهش‌های بودجه هر سال و عملکرد مالی دولت ارزیابی و به نقد گذاشته شود.

۳- حذف هزینه‌ها و اعتبارات خارج از شمول بودجه دولت. حدود ۱۵-۱۲ درصد از اعتبارات دستگاه‌های دولتی خارج از شمول مقررات محاسباتی و نظارتی مصرف می‌شود و نحوه‌ی مصرف آن را وزراء و مدیران دولتی تعیین می‌کنند و دستورالعملی برای مصرف مطلوب آن وجود ندارد. لازم است همه‌ی اعتبارات دستگاه‌های دولتی مشمول مقررات نظارتی و محاسباتی قرار گیرد.

۴- کمیسیون‌های تخصصی مجلس زمانی را به بررسی عملکرد بودجه اختصاص دهند. زیرا گزارش تفریق بودجه اغلب با تاخیر ارائه می‌شود و تاثیر تعیین‌کننده‌ای را ندارد.

۵- به جای این که دولت یارانه غیرنقدی به مصرف‌کنندگان بدهد بهتر است یارانه‌های نقدی به تولیدکنندگان و صادرکنندگان پرداخت شود. به عنوان مثال، کشاورزان کانادایی و استرالیایی از یارانه‌های تولیدی و صادراتی در مورد صادرات گندم به ایران استفاده می‌کنند.

۶- برای شفافیت بیشتر بودجه لازم است بودجه بنیادها، نهادها، شهرداریها و سازمان تامین اجتماعی در بودجه کل کشور منظور شود.

۷- دولت به مردم و مودیان مالیاتی، فهرست نحوه‌ی مصرف مالیات‌های وصولی و عملکرد و آثار آن را گزارش دهد.

۸- به منظور اتمام پروژه‌های ناتمام واگذاری پروژه‌های عمرانی نیمه تمام به بخش غیردولتی، مشارکت دولت با بخش خصوصی در اتمام پروژه‌ها، انتشار اوراق مشارکت و یا سرمایه‌گذاری خارجی روی این پروژه‌ها از جمله راه‌حلهای خاتمه آنها می‌باشد.

منابع و مأخذ

منابع فارسی :

- ۱- بخشنامه بودجه سال ۸۱ ص ۴۸-۴۵
- ۲- رضوی ، ابوالفضل . (۱۳۸۰ ، ۱۸ بهمن ماه) . ارقام غیرشفاف و مشخص نبودن میزان واردات کالا . کیهان ، ص ۶ .
- ۳- رییس جمهور . (۱۳۸۰ ، ۲ دی ماه) . رییس جمهوری لایحه بودجه ۸۱ را تقدیم کرد . اطلاعات ، ص ۲ .
- ۴- ستاری فر ، محمد . (۱۳۸۰ ، ۵ آذرماه) . هیئت دولت بررسی لایحه بودجه ۸۱ را آغاز کرد . جمهوری اسلامی ، ص ۱۵ .
- ۵- ستاری فر ، محمد . (۱۳۸۰ ، ۱۵ دیماه) . نرخ هدایت شده دلار برای حال و آینده . همشهری اقتصادی ، ص ۹ و ۱۰ .
- ۶- ستاری فر ، محمد . (۱۳۸۰ ، ۲۸ بهمن ماه) . لایحه بودجه ۸۱ تصویب شد . اطلاعات ، ص ۲ .
- ۷- صلاح منش ، احمد . (۱۳۸۰ ، ۱۵ بهمن ماه) . ارقام غیرشفاف و مشخص نبودن میزان واردات . کیهان ، ص ۶ .
- ۸- عادل ، محمدحسین . (۱۳۸۰ ، ۲۳ دیماه) . اقتصادیسیاسی یکسان سازی نرخ ارز . همشهری اقتصادی ، ص ۹ .
- ۹- قضاوی ، حسین . (۱۳۸۰ ، ۲۹ بهمن ماه) . پیامدهای تورمی یکسان سازی یکباره نرخ ارز . همشهری ، ص ۹ و ۱۰ .
- ۱۰- کردیچه ، محمد . (۱۳۸۰ ، ۱۴ آبان) . یکسان سازی نرخ ارز برای دولت درآمد تازه ای ایجاد نمی کند . همشهری اقتصادی ، ص ۴ .
- ۱۱- گزارش مرکز پژوهشهای مجلس . (۱۳۸۰ ، آذر ماه) . کاهش تبصره های دائمی بودجه ، اطلاعات ، ص ۲۰ و ۲۱ .
- ۱۲- مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی . (۱۳۸۰ ، دیماه) . چشم انداز قیمت نفت خام . شماره ۶۳۲۰ ، ص ۲۴-۳ .

- ۱۳- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (بررسی کلی ساختار بودجه سال ۸۱ کل کشور) ص ۸-۲.
- ۱۴- مظاهری، _____ . (۱۳۸۰، ۱۶ دیماه) . _____ . عدالت، ص ۴ .
- ۱۵- نوبخت، _____ . (۱۳۸۰، ۶ اسفند ماه) . هزینه‌های یکسان‌سازی نرخ ارز . همشهری، ص ۱۶ .
- ۱۶- _____، _____ . (۱۳۸۰، ۲۲ دیماه) . بودجه ۸۱ تغییر شکلی و دیگر هیچ . حیات نو، ص ۶ .
- ۱۷- _____، _____ . (۱۳۸۰، ۲۴ بهمن ماه) . ارقام غیرشفاف و مشخص نبودن میزان واردات کالا . کیهان، ص ۶ .
- ۱۸- _____، _____ . (۱۳۸۰، ۱۴ اسفند ماه) . طرح‌های عمرانی نیمه تمام . همشهری اقتصادی، ص ۹ .
- ۱۹ - قانون بودجه ۸۱ و پیوست‌ها

