

تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور با تأکید بر تغییرات قانون نسبت به لایحه بودجه^۱

دکتر محمد قاسمی*

محمدتقی فیاضی**

شاهین جوادی***

لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور در تاریخ ۱۳۸۴/۱۰/۲۵ توسط رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و پس از حدود دو ماه بررسی مستمر نمایندگان و کمیسیون‌های تخصصی تصویب شد و بالاخره روز ۱۳۸۴/۱۲/۲۸ قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور به دولت ابلاغ گردید. میزان استفاده از درآمد نفت، تعیین میزان اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی، سیاستگذاری جهت ساماندهی حمل‌ونقل عمومی به‌طور عام و اعتبار مورد نیاز برای واردات بنزین به‌طور خاص و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر از جمله بازنشستگان و روستائیان از جمله مباحث مهمی بود که بخش اعظم وقت کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی مجلس شورای اسلامی را به هنگام بررسی لایحه بودجه ۱۳۸۵ به خود اختصاص داد. در نهایت مجلس شورای اسلامی میزان استفاده از درآمدهای نفتی را ۴/۲۶ میلیارد دلار کاهش داد و در نتیجه منابع و مصارف بودجه عمومی دولت ۶/۶ درصد نسبت به رقم پیشنهادی لایحه کاهش یافت. همچنین ترکیب ۲/۰۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای (جاری) نسبت به لایحه بودجه تغییر کرد که توجه مجلس به امور اجتماعی به خصوص افزایش اعتبارات مربوط به بیمه درمان روستائیان، افزایش حقوق بازنشستگان، بیمه اجتماعی روستائیان و عشاير و ... عمده‌ترین دلایل این تغییر بوده است. همچنین مجلس شورای اسلامی به دنبال

۱. اعداد و ارقام این گزارش در مورد قانون بودجه ۱۳۸۵ کل کشور از مجموعه جداول ابلاغی مجلس شورای اسلامی استخراج شده است.

* مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

Email: ghasemi@majles.ir

** پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

Email: fayyazi2002@yahoo.com

*** پژوهشگر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

Email: shahinjavadi@hotmail.com

مباحث صورت گرفته و به منظور کاهش رشد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و متناسب سازی آن با ظرفیت اقتصاد ملی حدود ۲۸/۰۰۰ میلیارد ریال از سقف پیشنهادی دولت برای اعتبارات این طرح‌ها را کاست. همچنین نحوه توزیع ۹/۰۰۰ میلیارد ریال اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای تحت عنوان اعتبارات توسعه استان را تغییر داد و آن را به سرجمع اعتبارات برنامه‌های استان‌ها اضافه نمود. این مقاله ضمن بررسی تغییرات منابع و مصارف بودجه در هر بخش، برخی از چالش‌های پیش‌روی اجرای قانون بودجه ۱۳۸۵ از جمله امکان عدم تحقق برخی از درآمدها و افزایش برخی از هزینه‌ها را تشریح می‌نماید. در نهایت اثرات اجرای قانون بودجه ۱۳۸۵ بر اقتصاد ملی تحلیل شده است.

کلیدواژه‌ها: لایحه بودجه، قانون بودجه، منابع بودجه، مصارف بودجه، درآمدهای نفتی

این مقاله شامل سه بخش است. در بخش اول و دوم به ترتیب منابع و مصارف بودجه کل کشور ارائه می‌شود و در بخش سوم اثرات اجرای بودجه ۱۳۸۵ بر اقتصاد ملی تحلیل شده است.

بخش اول - منابع

۱. منابع بودجه کل کشور^۱

- طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ منابع بودجه کل کشور مبلغ ۱,۹۱۵,۱۰۵/۱ میلیارد ریال است که نسبت به منابع بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۲۲/۴ درصد افزایش نشان می‌دهد.
- منابع بودجه کل کشور شامل:
 - منابع عمومی دولت،
 - درآمدهای اختصاصی،
 - منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها می‌باشد؛ که طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ به ترتیب سهمی معادل ۲۸/۶، ۲ و ۷۱/۸ درصد را به خود اختصاص می‌دهند (ارقام دو بار منظور شده سهمی معادل ۲/۳ درصد از منابع بودجه کل کشور را دارا می‌باشد). در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ سهم اجزای مذکور معادل ۳۲/۸، ۲/۰ و ۶۷/۵ درصد بود (جدول ۱).

۱. در این گزارش منابع بودجه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۴ بدون احتساب رقم شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی ارائه شده است. همچنین منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۸۴ که در این گزارش به آن اشاره می‌گردد با توجه به متمم‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۴ اصلاح گردیده‌اند.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

- در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ از سهم منابع عمومی دولت در بودجه کل کشور کاسته و به سهم منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها اضافه شده است.
- درآمدهای اختصاصی قانون بودجه سال ۱۳۸۵ با ۲۲ درصد افزایش نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به مبلغ ۳۹,۰۲۵/۸ میلیارد ریال رسید.
- مقایسه لایحه بودجه ۱۳۸۵ و قانون بودجه ۱۳۸۵ در جدول ۱ نشان می‌دهد که مجلس شورای اسلامی درآمدهای دولت را افزایش داده در حالی که واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی را کاهش داده است (در کل منابع عمومی دولت را از رقم ۵۹۰,۲۸۲/۳ میلیارد ریال در لایحه به ۵۴۸,۵۷۱ میلیارد ریال در قانون تقلیل داده شده است).

۲. منابع عمومی دولت

- طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ منابع عمومی دولت مبلغ ۵۴۸,۵۷۱ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۶/۹ درصد افزایش یافته است (جدول ۲). منابع عمومی دولت شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی می‌باشد که طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ به ترتیب سهمی معادل ۴۴/۶، ۲۸/۲ و ۲۷/۲ درصد از منابع عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهند. سهم‌های مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ (با اصلاح و اضافه نمودن متمم‌ها) به ترتیب معادل ۳۹/۴، ۳۸/۵ و ۲۲/۱ درصد بود.
- طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ اجزای منابع عمومی دولت (شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی) نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ به ترتیب ۲۰/۹ درصد افزایش، ۲۱/۸ درصد کاهش و ۳۱/۴ درصد افزایش داشته است. ارقام مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ نسبت به عملکرد بودجه سال ۱۳۸۳ به ترتیب معادل ۹۵/۲، ۳۰/۳ و ۵۷/۱ درصد افزایش یافته است.
- در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ از سهم واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای کاسته و به سهم درآمدها و واگذاری دارایی‌های مالی افزوده شده است.

۲-۱. درآمدها

- درآمدها شامل درآمدهای مالیاتی، درآمد حاصل از مالکیت دولت، درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمد حاصل از جرایم و خسارات و درآمدهای متفرقه می‌باشد که طبق

قانون بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۲۴۴,۴۵۵/۳ میلیارد ریال می‌باشد.

- درآمدهای مالیاتی با ۲۳/۴ درصد رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ بیشترین سهم از درآمدها را (معادل ۷۲/۶ درصد) به خود اختصاص می‌دهد.
- درآمد حاصل از مالکیت دولت با ۲۴/۱ درصد رشد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ سهمی معادل ۲۰/۶ درصد از درآمدها را دارا می‌باشد. با احتساب رقم «شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی» در سال ۱۳۸۴، درآمد حاصل از مالکیت دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۷۰ درصد کاهش یافته است. کاهش قابل توجه این ردیف ناشی از حذف ردیف «درآمد موضوع شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی» نسبت به قانون بودجه سال قبل می‌باشد. ردیف درآمدی مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۱۲۷,۱۴۳/۵ میلیارد ریال برآورد شده بود.
- درآمدهای متفرقه نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ حدود ۴۷/۵ درصد رشد کرده که عمدتاً ناشی از ردیف‌های درآمدی ایجاد شده به موجب بند «ب» تبصره «۱۳» بودجه سال ۱۳۸۵ می‌باشد.

- مقایسه اجزای درآمدهای لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نشان می‌دهد که درآمدهای مالیاتی از ۱۶۶,۱۶۸/۴ میلیارد ریال به ۱۷۷,۶۱۷/۳ میلیارد ریال افزایش یافته است که ناشی از افزایش در مالیات بر واردات و مالیات بر کالاها و خدمات است (جدول ۲). تغییر عمده دیگری که در ردیف‌های درآمد اتفاق افتاده است کاهش درآمدهای متفرقه از ۱۱,۷۴۸ میلیارد ریال به ۴۳۷۲ میلیارد ریال است که ناشی از حذف ردیف‌های ۱۶۰۱۱۳, ۱۶۰۱۱۲ مربوط به درآمد موضوع بندهای «ج» و «ه» تبصره «۱۳» لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ (عوارض بر اتومبیل‌های فرسوده و شماره‌گذاری اتومبیل‌های جدید) است.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

- منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۱۵۴,۸۷۸/۲ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۲۱/۵ درصد کاهش یافته است.
- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی، منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول می‌باشد. منابع حاصل از نفت و فراورده‌های نفتی

شامل منابع حاصل از ارزش نفت خام (معادل ۱۴/۵ میلیارد دلار) و منابع حاصل از موضوع بند «د» تبصره «۱۱» (معادل ۲/۵ میلیارد دلار جهت واردات بنزین) می‌باشد.

• منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول نسبت به قانون بودجه سال قبل تغییری نداشته است.

• واگذاری دارایی سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۵، ۱۵۴,۸۷۸/۲ میلیارد ریال است که نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، ۱۲۹۸۷ میلیارد ریال کاهش یافته است که ناشی از برابری کاهش در ردیف درآمدی ۲۱۰۱۰۳ منابع حاصل از موضوع بند «د» تبصره «۱۱» (جمعی- خرجی) واردات بنزین از ۳۵۸۰۰ میلیارد ریال به ۲۲۳۷۵ میلیارد ریال و افزایش در ردیف درآمدی ۲۱۰۲۰۴ منابع حاصل از فروش و واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای از ۲۰۰ به ۶۳۸ میلیارد ریال است.

۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

• منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی طبق لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۱۴۹,۲۳۷/۵ میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۳۱/۴ درصد افزایش یافته است. رشد قابل توجه استفاده از حساب ذخیره ارزی عمده‌ترین دلیل افزایش یاد شده می‌باشد. استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۱۲۲,۴۱۶/۳ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۷۳/۷ درصد رشد یافته است.

• استفاده از حساب ذخیره ارزی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ بیش‌ترین سهم را در میان اجزای منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی دارا می‌باشد. سهم مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۵، قانون بودجه سال ۱۳۸۴ و عملکرد سال ۱۳۸۳ به ترتیب معادل ۸۲، ۶۲ و ۷۶/۶ درصد می‌باشد.

• استفاده از حساب ذخیره ارزی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۷۳/۷ درصد رشد یافته که عمدتاً به دلیل ایجاد ردیف‌هایی به منظور استفاده از حساب ذخیره ارزی در قالب ردیف‌های ۳۱۰۳۰۱ الی ۳۱۰۳۰۸ (نیروگاه‌های هسته‌ای، موضوع تبصره «۱۳»، نوسازی تجهیزات پزشکی - آزمایشگاهی و دستگاه‌های تابعه وزارت بهداشت و افزایش سرمایه صندوق ضمانت صادرات و تکمیل بیمارستان‌های نیمه‌تمام) می‌باشد.

• منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی مبلغ ۷۴۰۰ میلیارد ریال می‌باشد که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۷۵/۳ درصد کاهش یافته است. حذف ردیف منابع حاصل از

واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمع‌ی - خرجی) دلیل اصلی کاهش یاد شده می‌باشد.

- مقایسه واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ و قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کاهش معادل ۳۳,۶۸۶/۲ میلیارد ریال را نشان می‌دهد که ناشی از کاهش در استفاده از حساب ذخیره ارزی به میزان ۲۴,۶۸۶/۲ میلیارد ریال و حذف ردیف ۳۱۰۵۰۲ منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (جمع‌ی - خرجی) با اعتبار ۹۰۰۰ میلیارد ریال است. ردیف‌های استفاده از حساب ذخیره ارزی که تغییر یافته‌اند عبارتند از: ردیف ۳۱۰۳۰۱ موضوع بند «و» تبصره «۲» مبنی بر تسریع در اجرای عملیات طرح‌های عمرانی که از ۱۲۵,۹۰۱/۹ میلیارد ریال در لایحه بودجه به ۱۰۰,۳۲۰/۷ میلیارد ریال^۱ در قانون بودجه کاهش یافته است. ردیف ۳۱۰۳۰۶ نوسازی تجهیزات پزشکی - آزمایشگاهی از ۱۲۵۳ میلیارد ریال در لایحه بودجه به ۱,۷۹۰ میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافته است. همچنین ردیف ۳۱۰۳۰۸ به منظور تکمیل بیمارستان‌های نیمه‌تمام با اعتبار ۳۵۸ میلیارد ریال به لایحه بودجه اضافه شده است.

۳. میزان وابستگی به نفت

در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۱۲۹,۴۲۶ میلیارد ریال بابت منابع حاصل از فروش نفت خام و فراورده‌های نفتی در نظر گرفته شده که با احتساب منابع حاصل از موضوع بند «د» تبصره «۱۱» (واردات بنزین) به مبلغ ۲۲,۳۷۵ میلیارد ریال، مالیات عملکرد نفت به مبلغ ۲۶,۱۳۴ میلیارد ریال، سود علی‌الحساب سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی به مبلغ ۲۳,۵۲۰/۶ میلیارد ریال و استفاده از حساب ذخیره ارزی به مبلغ ۱۲۲,۴۱۶/۳ میلیارد ریال، مجموع درآمد وابسته به نفت در قانون بودجه بالغ بر ۳۲۳,۸۷۱/۹ میلیارد ریال می‌باشد که حدود ۵۹ درصد از بودجه عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهد. لازم به ذکر است که بدین ترتیب میزان استفاده از درآمد نفت در قانون نسبت به لایحه ۱۰/۵ درصد و سهم آن در بودجه عمومی دولت ۲/۳ درصد کاهش نشان می‌دهد.

از نظر دلاری در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ مبلغ ۱۴,۴۶۱ میلیون دلار از محل درآمد نفت، مبلغ ۲۵۰۰ میلیون دلار برای واردات بنزین، مبلغ ۲,۹۲۰ میلیون دلار از محل مالیات

۱. رقم ذکر شده در بند «۶» تبصره «۲» قانون بودجه ۹۶,۸۵۹ میلیارد ریال است که با رقم ذکر شده در مجموعه جداول ابلاغی مصوب مجلس شورای اسلامی ذیل ردیف ۳۱۰۳۰۱ به میزان ۳۴۶۱/۷ میلیارد ریال مغایرت دارد.

عملکرد نفت، مبلغ ۲,۶۲۸ میلیون دلار از محل سود علی‌الحساب شرکت ملی نفت و ۱۳۶۷۸ میلیون دلار از محل برداشت از حساب ذخیره ارزی (جمعاً ۳۶,۱۸۷ میلیون دلار) استفاده خواهد شد (جدول ۳). لازم به ذکر است که علاوه بر رقم مزبور، شرکت ملی نفت ایران نیز به میزان شش درصد از ارزش نفت خام صادراتی به میزان حدود ۳,۵۰۴ میلیون دلار را به عنوان سهم خالص شرکت ملی نفت ایران در حساب‌های خود منظور و از آن برای بازپرداخت تعهدات سرمایه‌ای و اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و پرداخت سایر هزینه‌های خود استفاده خواهد نمود.

جدول ۳. استفاده از درآمدهای نفتی در قانون بودجه ۱۳۸۵ (میلیون دلار)

تغییرات	قانون	لایحه	عنوان
۰	۱۴۴۶۱	۱۴۴۶۱	از محل درآمد نفت
-۱۵۰۰	۲۵۰۰	۴۰۰۰	از محل درآمد نفت برای واردات بنزین
۰	۲۹۲۰	۲۹۲۰	مالیات عملکرد نفت
۰	۲۶۲۸	۲۶۲۸	از محل سود علی‌الحساب شرکت ملی نفت
-۲۷۵۸	۱۳۶۷۸	۱۶۴۳۶	از محل برداشت از حساب ذخیره ارزی
-۴۲۵۸	۳۶۱۸۷	۴۰۴۴۵	جمع

توضیح: نرخ ارز برابر ۸۹۵۰ ریال در نظر گرفته شده است.

منبع: لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ و مجموعه جداول ابلاغی مجلس شورای اسلامی در مورد قانون بودجه سال ۱۳۸۵.

۴. قانون بودجه و اهداف کمی قانون برنامه چهارم توسعه

مقایسه ارقام مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ و ارقام مربوط به اهداف کمی قانون برنامه چهارم توسعه حاکی از آن است که در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ منابع عمومی دولت حدود ۴۲/۷ درصد بیش از هدف برنامه برآورد شده است (جدول ۴). درآمدهای مالیاتی و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای نیز به ترتیب ۱۸/۱ و ۴/۶ درصد بیش از هدف برنامه برآورد شده است. همچنین در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ واگذاری دارایی‌های مالی نیز حدود ۳ برابر هدف برنامه تعیین شده است. استفاده از اوراق مشارکت برای تأمین مالی نیز ۵۲/۷ درصد بیش از هدف برنامه چهارم می‌باشد.

مقایسه ارقام قانون بودجه و لایحه بودجه ۱۳۸۵ و پیش‌بینی قانون برنامه چهارم نشان می‌دهد که به استثنای درآمدهای مالیاتی در بقیه موارد مجلس شورای اسلامی ارقام لایحه بودجه را به نحوی اصلاح کرده است که به ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم نزدیک‌تر شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۵. درآمدهای مشکوک الوصول

در زمینه تحقق برخی از درآمدهای پیش‌بینی شده سال ۱۳۸۵ مشکلاتی وجود دارد. در جدول ۵ فهرست برخی از این ردیف‌ها ذکر شده است.

• ردیف درآمدی ۱۱۰۱۰۳ شامل دو جزء است: اول مالیات معوقه اشخاص حقوقی دولت به میزان ۱۰۴۸۷ میلیارد ریال و دوم مالیات معوقه شرکت‌های دولتی موضوع بند «ر» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۴ به میزان ۸,۰۰۰ میلیارد ریال. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۸۴ دولت موظف گردید از طریق کاهش هزینه‌های غیرعملیاتی شرکت‌های دولتی ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال بر درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده آن‌ها اضافه نماید. این امر مستلزم کاهش ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال از هزینه‌های غیرعملیاتی شرکت‌ها بود تا از طریق افزایش همین میزان به سود آن‌ها و اخذ ۲۵ درصد مالیات از سود، درآمد مالیاتی پیش‌بینی شده قابل تحقق شود. عملکرد این ردیف درآمدی در ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۴ صفر بوده است و طبق گزارش ده ماهه مالی دولت، عملکرد ردیف مزبور معادل ۱۴ میلیارد ریال می‌باشد و طبق پیش‌بینی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تا پایان سال حداکثر معادل ۲,۰۰۰ میلیارد ریال آن قابل تحقق است. بدین ترتیب معادل مبلغ باقی‌مانده (۸,۰۰۰ میلیارد ریال) به سال ۱۳۸۵ منتقل شده است. در تحقق این رقم در سال ۱۳۸۵ تردید وجود دارد زیرا در سال ۱۳۸۴ مجامع عمومی شرکت‌های دولتی تشکیل و ارقام بودجه آن‌ها اصلاح و تصویب شده است.

• ردیف درآمدی ۱۱۰۴۰۱ به حقوق ورودی کالاهای وارداتی (بجز خودرو) مربوط است. تحقق این ردیف درآمدی به میزان واردات و نرخ تعرفه و نرخ ارز بستگی دارد. براساس تصمیم مجلس شورای اسلامی میانگین نرخ تعرفه افزایش یافت و براساس آن رقم درآمد حاصل از حقوق ورودی کالاها حدود ۶۶۳۲/۴ میلیارد ریال بیش از لایحه پیش‌بینی گردید. عملکرد ده ماهه این رقم در سال ۱۳۸۴ معادل ۲۴,۰۷۰ میلیارد ریال و رقم پیش‌بینی شده برای کل سال ۱۳۸۴ حدود ۳۰,۴۰۰ میلیارد ریال است. اگر فرض کنیم معادل ۹۵ درصد رقم مزبور (طبق عملکرد ده ماهه ۱۳۸۴) قابل تحقق باشد بدین ترتیب درآمد ناشی از مالیات بر واردات بیش از ۸۰ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است. همچنان که ذکر شد بخشی از این افزایش از طریق افزایش نرخ تعرفه خواهد بود اما باید توجه داشت که اثر افزایش تعرفه بر واردات منفی است و ممکن است واردات به میزان پیش‌بینی شده در لایحه صورت نگیرد و در نتیجه تحقق رقم پیش‌بینی شده دشوار خواهد بود.

• ردیف درآمدی ۱۱۰۴۰۲ مربوط به حقوق ورودی خودرو است که میزان آن به

هنگام بررسی‌های مجلس شورای اسلامی ۱۰۰ درصد افزایش یافت. دلیل این افزایش نیز کاهش رقم نرخ تعرفه واردات خودرو به میزان ۱۰ درصد بود. با توجه به نظر کارشناسان مبنی بر عدم تأثیر این میزان کاهش نرخ تعرفه واردات خودرو بر واردات خودرو و همچنین عملکرد ده ماهه سال ۱۳۸۴ تحقق این رقم نیز امکان‌پذیر نیست.

• تحقق ردیف درآمدی ۱۱۰۵۱۱ تحت عنوان مالیات بر تلفن همراه بستگی به سیاست‌های دستگاه‌های اجرائی مربوطه در سال ۱۳۸۵ دارد و با توجه به ثبت‌نام انجام شده در سال ۱۳۸۴، تحقق این رقم در سایه ابهام است.

• در مجلس شورای اسلامی ردیف درآمدی ۱۳۰۴۰۶ تحت عنوان درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن به درآمدهای حاصل از مالکیت دولت اضافه شد. با توجه به عدم وجود سابقه عملکرد، نحوه اجرا، نرخ تعرفه (یا بهره مالکانه) و ... تحقق این ردیف درآمدی نیاز به سیاستگذاری جدید و تدوین فرآیند اجرائی دارد که تحقق آن را برای سال ۱۳۸۵ دشوار می‌سازد.

• ردیف درآمدی ۱۶۰۱۱۷ تحت عنوان درآمد حاصل از فروش سیگار (موضوع تبصره «۱۴» قانون بودجه) نیز در مجلس شورای اسلامی به ردیف‌های درآمدی اضافه گشت. طبق این حکم دولت مجاز است معادل ۱۰ درصد قیمت هر نخ سیگار تولید داخل و ۲۰ درصد قیمت سیگار وارداتی را افزایش دهد. اجرای این حکم در مورد سیگارهای وارداتی به معنای افزایش تعرفه، مزاد بر ردیف درآمدی ۱۱۰۴۰۱ خواهد بود و لذا می‌تواند واردات سیگار به داخل از طریق مبادی غیرقانونی (قاچاق سیگار) را تشویق نماید و درآمد پیش‌بینی شده برای واردات سیگار از مبادی قانونی را کاهش دهد.

• علاوه بر موارد مزبور در بند «ج» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۸۵ مبلغ ۴۷,۲۰۰ میلیارد ریال منابع (و مصارف) پیش‌بینی شده که در سقف ماده واحده منظور نگردیده است. این رقم شامل مبلغ ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال واگذاری سهام شرکت‌های دولتی بابت بازپرداخت بدهی‌های قطعی خود به برخی دستگاه‌های اجرائی و همچنین ۷,۲۰۰ میلیارد ریال صرفه‌جویی در هزینه‌های عملیاتی شرکت‌های دولتی به منظور بازپرداخت مطالبات سیستم بانکی دولت می‌باشد.

جدول ۵. درآمدهای مشکوک الوصول دولت (میلیارد ریال)

ردیف درآمدی	عنوان	لایحه ۱۳۸۵	قانون ۱۳۸۵	تفاوت لایحه و قانون ۱۳۸۵	عملکرد ۱۰ ماهه سال ۱۳۸۴
۱۱۰۱۰۱	مالیات معوقه اشخاص حقوقی دولتی - موضوع بند «ا» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۳۸۴	۸,۰۰۰	۰	-۸,۰۰۰	۱۴
۱۱۰۱۰۳	مالیات معوقه اشخاص حقوقی دولتی	۱۰,۴۸۷	۱۸,۴۸۷	۸,۰۰۰	—
۱۱۰۴۰۱	حقوق ورودی سایر کالاها	۴۵۳۶۷/۶	۵۲۰۰۰	۶۶۳۲/۴	۲۴۰۷۰/۴
۱۱۰۴۰۲	حقوق ورودی خودرو	۲۰۰۰	۴۰۰۰	۲۰۰۰	۱۴۹۲/۴
۱۱۰۵۱۱	مالیات بر تلفن همراه	—	۱۶۰۰	۱۶۰۰	-
۱۳۰۴۰۶	درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن	—	۱۰۰۰	۱۰۰۰	-
۱۶۰۱۱۷	درآمد حاصل از فروش سیگار موضوع تبصره «۱۴»	—	۲۵۰۰	۲۵۰۰	-
	جمع	۶۵,۸۵۴/۶	۷۹,۵۸۷	۱۳۷۳۲/۴	

منابع:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ و مجموعه جداول ابلاغی مجلس شورای اسلامی در مورد قانون بودجه سال ۱۳۸۵.
۲. گزارش مالی دولت (۱۰ ماهه) - وزارت اقتصاد و دارایی.

بخش دوم - مصارف

۱. مصارف بودجه کل کشور

مصارف بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به لایحه ۲ درصد کاهش یافته است به طوری که رقم مصوب نسبت به لایحه از رقم ۱,۹۵۶,۵۷۲ میلیارد ریال به رقم ۱,۹۱۵,۱۰۵ میلیارد ریال رسید. مصارف بودجه عمومی دولت نیز از رقم ۶۲۹,۰۶۴ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ به رقم ۵۸۷,۵۹۷ میلیارد ریال تنزل یافت که کاهش معادل ۶/۶ درصد را نشان می‌دهد. در بین مصارف بودجه عمومی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کم‌ترین تغییرات مربوط به اعتبارات هزینه‌ای با ۰/۲۸ درصد کاهش و بیش‌ترین تغییرات مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های مالی با ۴۷/۲ درصد کاهش بوده است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز ۱۵/۲ درصد کاهش یافته است (جدول ۶).

لازم به ذکر است که طبق ارقام مصوب بودجه سال ۱۳۸۵ اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به ارقام قانون سال ۱۳۸۴ به ترتیب ۱۳/۰۳ و ۱۴/۵۶ درصد افزایش داشته‌اند. در حالی که رشد همین اقلام در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون

بودجه سال ۱۳۸۴ به ترتیب ۱۳/۳۵ و ۳۵/۰۹ درصد بوده است. رقم مصوب تملک دارایی‌های مالی در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به رقم لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ حدود ۶۶/۵ درصد کاهش داشته است. اما همین قلم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ حدود ۳۶/۶ درصد کاهش یافته است.

مصارف بودجه عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۷/۸ درصد رشد داشته است، در حالی که رشد این رقم در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۴ معادل ۱۵/۴ درصد بوده است. بنابراین رقم مصوب مصارف بودجه عمومی دولت نسبت به لایحه کاهشی معادل ۶/۶ درصدی را نشان می‌دهد.

۲. اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای از رقم ۳۷۹,۰۰۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ به رقم ۳۷۷,۹۳۵ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است. این کاهش معادل ۰/۲۸ درصد است. (جدول ۶) همچنین سهم ردیف‌های متفرقه از ۴۶/۰۶ درصد در لایحه ۱۳۸۵ به ۴۳/۳۷ درصد در قانون ۱۳۸۵ کاهش یافته و در عوض سهم اعتبارات برحسب دستگاه - برنامه از ۵۳/۹۴ درصد در لایحه ۱۳۸۵ به ۵۶/۶۳ درصد در قانون ۱۳۸۵ افزایش یافته است (۶/۹۸ درصد از اعتبارات هزینه‌های متفرقه کسر و ۳/۷۲ درصد به سهم اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌ها افزوده شده است) (جدول ۷).

جدول ۷. تغییرات اعتبارات هزینه‌ای در ردیف‌های متفرقه

و ردیف‌های دستگاه - برنامه (میلیون ریال)

ردیف	لایحه ۱۳۸۵	سهم از کل	قانون ۱۳۸۵	سهم از کل	درصد رشد
ردیف‌های متفرقه	۴۰,۶۲۰,۰۰۰	۴۶/۰۶	۳۷,۷۸۵,۶۰۱	۴۳/۳۷	-۶/۹۸
دستگاه - برنامه	۴۷,۵۷۵,۵۹۰	۵۳/۹۴	۴۹,۳۴۵,۰۹۰	۵۶/۶۳	۳/۷۲
جمع	۸۸,۱۹۵,۵۹۰	۱۰۰/۰۰	۸۷,۱۳۰,۶۹۱	۱۰۰/۰۰	-۱/۲۱

منبع: لایحه بودجه سال ۱۳۸۵، مجموعه جداول ابلاغی مجلس شورای اسلامی در مورد قانون بودجه سال ۱۳۸۵.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۲-۱. اعتبارات برحسب دستگاه و برنامه

در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ اعتبارات هزینه‌ای ۲۰ ردیف دستگاهی دستخوش تغییر شده است. از این تعداد، اعتبارات هزینه‌ای ۸ ردیف کاهش یافته و اعتبارات هزینه‌ای ۱۲ ردیف نیز افزایش یافته است. در بین دستگاه‌هایی که اعتبارات آن‌ها بیش‌ترین کاهش را داشته، وزارت امور خارجه (همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی) قرار دارد که اعتبار آن با ۷۲۱ میلیارد ریال کاهش حدود ۶۵ درصد از کل کاهش اعتبارات را به خود اختصاص داده است. پس از آن وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (اجرای برنامه‌های سلامت) با ۲۳۰ میلیارد ریال کاهش (۲۱ درصد) و دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی شهید بهشتی (بهداشت و درمان) با ۷۶ میلیارد ریال (۷ درصد کاهش) در رده‌های بعدی قرار دارند.

در بین ردیف‌هایی که اعتبارات آن‌ها افزایش یافته است، ردیف مربوط به بیمه درمان روستاییان با رقم ۱۳۰۰ میلیارد ریال است که به تنهایی حدود ۴۵ درصد افزایش اعتبارات را به خود اختصاص داده است (این رقم با احتساب افزایش اعتبار برنامه بیماری‌های خاص معادل ۲۳۰ میلیارد ریال به ۵۳ درصد می‌رسد). پس از آن نیز وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح (تقویت بنیه دفاعی) با ۴۴۷ میلیارد ریال (۱۵ درصد)، دانشگاه پیام نور با ۳۵۰ میلیارد ریال (۱۲ درصد) و بنیاد شهید و امور ایشارگران (افزایش مربوط به برنامه اشتغال و کارآفرینی) با ۲۵۰ میلیارد ریال (۹ درصد) قرار دارند (جدول ۸).

۲-۲. اعتبارات ردیف‌های متفرقه

در قانون بودجه سال ۱۳۸۵، اعتبارات هزینه‌ای ۱۴ ردیف متفرقه تغییر یافته است. از این تعداد، اعتبارات ۴ ردیف کاهش یافته و اعتبارات ۱۰ ردیف نیز افزایش یافته است. در میان ردیف‌هایی که اعتبارات آن‌ها کاهش یافته است، ردیف مربوط به واردات بنزین با رقم ۱۳,۴۲۵ میلیارد ریال قرار دارد که به تنهایی بیش از ۹۷ درصد کاهش اعتبارات ردیف‌های متفرقه را به خود اختصاص می‌دهد. کاهش‌های مهم‌ترین اعتبارات را داشته‌اند، ردیف مربوط به افزایش حقوق بازنشستگان با رقم ۶,۲۰۰ میلیارد ریال قرار دارد که حدود ۵۶ درصد افزایش اعتبارات ردیف‌های متفرقه را به خود اختصاص می‌دهد. پس از آن ردیف مربوط به توسعه مبارزه با دخانیات با رقم ۲,۵۰۰ میلیارد ریال (۲۳ درصد) و ردیف مربوط به اجرای بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر با رقم ۱,۳۰۰ میلیارد ریال (۱۲ درصد) بیش‌ترین سهم از افزایش اعتبارات ردیف‌های متفرقه را به خود اختصاص می‌دهند (جدول ۹).



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۲-۳. جمع‌بندی

با توجه به ارقام فوق، مجلس شورای اسلامی در مجموع ترکیب ۲/۰۱ درصد از اعتبارات هزینه‌ای (شامل ۱/۰۱ درصد از اعتبارات برنامه‌ای و ۱ درصد از اعتبارات متفرقه) را نسبت به لایحه تقدیمی دولت تغییر داد. نگاهی به ترکیب ارقام مزبور بیانگر آن است که بیش‌ترین افزایش اعتبارات مربوط به اقلام ذیل بوده است که نشان از توجه مجلس به امور اجتماعی به خصوص حمایت از اقشار آسیب‌پذیر دارد:

- بیمه درمان روستاییان (۱۳۰۰ میلیارد ریال)
- افزایش حقوق بازنشستگان (۶۲۰۰ میلیارد ریال)
- بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر (۱۳۰۰ میلیارد ریال)
- توسعه مبارزه با دخانیات (۲۵۰۰ میلیارد ریال)

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از رقم ۱۸۴,۶۱۷ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ با ۱۵/۲ کاهش به رقم ۱۵۶,۵۵۱ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ رسید (جدول ۶).

۳-۱. اعتبارات عمرانی برحسب برنامه

با توجه به تصمیم مجلس شورای اسلامی مبنی بر متناسب‌سازی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) با ظرفیت اجرائی و اقتصادی کشور و در نتیجه کاهش رشد اعتبارات عمرانی لایحه دولت نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۴ کل کشور، ارقام پیشنهادی لایحه برای کلیه طرح‌های عمرانی ملی (به جز ۳۵ طرحی که اعتبارات آن‌ها در مجلس شورای اسلامی به طور مستقیم تعیین شده است) حدود ۲۲/۵ درصد کاهش یافت. از بین ۷ طرحی که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن‌ها افزایش یافته است، طرح مربوط به احداث و تجهیز زمین‌های ورزشی روستایی با ۱۹۳ میلیارد ریال افزایش ۲۶/۴ درصد از کل افزایش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص داده است. پس از آن طرح مربوط به احداث و تجهیز ۲۵۶ دادگاه عمومی با ۱۸۰ میلیارد ریال افزایش (۲۴/۶ درصد)، طرح مربوط به احداث و خرید ساختمان‌های جدید مجلس با ۱۶۰ میلیارد ریال افزایش (۲۱/۹ درصد) و طرح مربوط به مطالعه و اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری دارای حوزه‌های آبخیز فاقد سد کشور با ۱۰۰ میلیارد ریال افزایش (۱۳/۷ درصد) قرار دارند (جدول ۱۰).



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۲-۳. ردیف‌های متفرقه

در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ۶۵ ردیف متفرقه دستخوش تغییر شده است. از این تعداد، اعتبارات ۵۸ ردیف کاهش یافته و اعتبارات ۷ ردیف افزایش یافته است. در میان ردیف‌هایی که اعتبارات آن‌ها کاهش یافته است، ردیف مربوط به بهبود و توسعه حمل و نقل عمومی و زیرساخت‌های حمل و نقل درون‌شهری (موضوع بند «ه» تبصره «۱۳») با رقم ۳,۸۰۰ میلیارد ریال بیش‌ترین کاهش را داشته است که به تنهایی ۳۴/۷۰ درصد از کل کاهش اعتبارات ردیف‌های متفرقه را به خود اختصاص می‌دهد. پس از آن ردیف مربوط به وجوه اداره شده برای اجرای طرح‌های تولیدی با رقم ۱,۳۰۰ میلیارد ریال کاهش (۱۱/۹ درصد)، ردیف مربوط به کمک به حمل و نقل درون‌شهری به نسبت جمعیت استان‌ها (موضوع بند «ج» تبصره «۱۳») با رقم ۱,۱۰۰ میلیارد ریال کاهش (۱۰ درصد) و ردیف مربوط به بخشی از سود تسهیلات بانکی برای تهیه مسکن روستایی و عشایری داوطلب اسکان در روستاها با رقم ۱,۰۵۳ میلیارد ریال کاهش (۹/۶ درصد) قرار دارند.

در میان ردیف‌هایی که بیش‌ترین افزایش را داشته‌اند، ردیف مربوط به اعتبار موضوع بند «ج» تبصره «۱۲» (مازاد درآمد واریزی استان‌ها) با رقم ۱,۷۵۰ میلیارد ریال قرار دارد که به تنهایی بیش از نیمی (۵۱/۴ درصد) از افزایش اعتبارات ردیف‌های متفرقه را به خود اختصاص داده است. پس از آن ردیف مربوط به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (نوسازی تجهیزات پزشکی و آزمایشگاهی) با رقم ۵۳۷ میلیارد ریال افزایش (۱۵/۸ درصد)، ردیف مربوط به اعتبار مورد نیاز برای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در مناطق نفت‌خیز با ۴۲۰ میلیارد ریال افزایش (۱۲/۳ درصد) و ردیف مربوط به احداث بیمارستان‌های نیمه‌تمام (از محل حساب ذخیره ارزی) با رقم ۳۵۸ میلیارد ریال افزایش (۱۰/۵ درصد) قرار دارند (جدول ۱۱).



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۳-۳. جمع‌بندی

تعیین میزان اعتبارات عمرانی کشور در سال ۱۳۸۵ بحث‌برانگیزترین مقوله مرتبط با لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور در مجلس شورای اسلامی بود. عمده‌ترین استدلال موافقان رقم پیشنهادی لایحه دولت را به شرح زیر می‌توان خلاصه نمود:

۱. مهم‌ترین دلیل تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی کمبود اعتبار بوده است لذا باید تا حد ممکن اعتبارات عمرانی را افزایش داد تا طرح‌های در دست اجرا هر چه سریع‌تر خاتمه یابد.

۲. دولت در پی ایجاد رونق اقتصادی با استفاده از درآمدهای ناشی از افزایش قیمت نفت است و با توجه به شرایط بین‌المللی نگهداری مازاد درآمد نفتی در حساب ذخیره ارزی و عدم استفاده از آن جهت تحرک بخشی به اقتصاد فایده چندانی ندارد.

۳. اعتبارات برخی طرح‌های عمرانی به گونه‌ای است که موجب ایجاد ظرفیت‌های جدید اجرائی شده و لذا محدودیت‌های اجرائی تا حدودی در طول اجرای بودجه رفع خواهد شد.

۴. ترکیب اعتبارات طرح‌های عمرانی به گونه‌ای است که اعتبارات طرح‌های ملی رشد چندانی نداشته است. در مقابل طرح‌های استانی (شامل طرح‌های ملی استانی شده و راه‌های روستایی) و اعتبارات متفرقه عمرانی (به دلیل موارد پیش‌بینی شده برای ساماندهی حمل و نقل عمومی موضوع تبصره «۱۳») رشد چشمگیر دارند.

در مقابل عمده‌ترین دلایل موافقان کاهش رقم اعتبارات عمرانی به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. اگرچه عمده‌ترین دلیل تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی کمبود اعتبار عنوان می‌شود اما دلیل آن کم بودن ارقام مصوب نیست بلکه همواره دولت در عمل به هزینه‌های جاری خود اولویت داده و تجربه هشت سال گذشته نشان داده است که حدود ۳۰ درصد ارقام مصوب تخصیص داده نشده است.

۲. بسیاری از طرح‌های عمرانی فاقد توجیه اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی هستند و تخصیص اعتبار برای این طرح‌ها به معنای هرز دادن امکانات کشور است.

۳. ظرفیت اجرائی کشور توان اجرای عملیات عمرانی بیش از حد معینی را ندارد و لذا کارایی مصرف این اعتبارات به شدت کاهش می‌یابد.

۴. تجربه‌های پیشین جهت استفاده از مازاد درآمد نفتی موجب ظهور بیماری هلندی در اقتصاد ایران شده است بدون آن‌که درآمدهای نفتی به سرمایه‌های مولد تبدیل شود.

۵. چون نیاز به تبدیل ارز حاصل از درآمد نفت به ریال وجود دارد و با توجه به محدودیت‌های بانک مرکزی در ارتباط با تبدیل ارزهای خارجی به ریال، خرید این ارزها توسط بانک مرکزی پایه پولی و نقدینگی را افزایش خواهد داد و لذا فشارهای تورمی افزایش خواهد یافت و وقوع این پدیده ارتباطی به ترکیب اعتبارات طرح‌ها (ملی، استانی و متفرقه) نخواهد داشت.

۶. با توجه به این که طبق پیشنهاد دولت نزدیک به ۷۰ درصد از اعتبارات عمرانی از حساب ذخیره ارزی تأمین خواهد شد لذا از یک طرف منطبق ایجاد حساب ذخیره ارزی رعایت نشده است و از طرف دیگر این امر موجبات وابستگی شدید بودجه به نفت را فراهم آورده است.

با توجه به مجموعه مباحث مطرح شده، مجلس شورای اسلامی در نهایت حدود ۲۸,۰۰۰ میلیارد ریال از سقف پیشنهاد دولت در مورد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) کاست. قیود این تصمیم عدم کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استان‌ها و عدم کاهش اعتبارات بهسازی راه‌های روستایی بود. تنها تغییر در اعتبارات تملکی استانی مربوط به اعتبارات توسعه استان است که نحوه توزیع آن بین استان‌ها نسبت به ارقام پیشنهادی لایحه دولت تغییر یافت. لازم به توضیح است که سهم استان‌ها از اعتبارات توسعه استان با سهم آن‌ها از مجموع اعتبارات عمرانی استانی در لایحه متفاوت بود. بدین ترتیب که در لایحه دولت سهم استان‌های کم‌تر توسعه‌یافته بیش‌تر از سایر استان‌های کشور در نظر گرفته شده بود. با توجه به تصمیم مجلس مبنی بر توزیع این اعتبارات به نسبت سایر اعتبارات عمرانی نحوه توزیع آن تغییر نمود که در جدول ۱۲ نشان داده شده است.

بررسی ترکیب تغییر اعتبارات تملکی ردیف‌های متفرقه نیز نشان می‌دهد که بیش‌ترین تغییر مربوط به اعتبارات تبصره «۱۳» (ساماندهی حمل و نقل عمومی) بوده است. به گونه‌ای که در مجموع ۴۹۰۰ میلیارد ریال از اعتبارات این تبصره کاهش یافته است. بخشی از این کاهش (۳۸۰۰ میلیارد ریال) به دلیل مخالفت مجلس با اخذ عوارض جدید (برای شماره‌گذاری خودروهایی که برای اولین بار شماره‌گذاری می‌شوند) می‌باشد.

جدول ۱۲. نحوه توزیع اعتبارات توسعه استان در لایحه و قانون

بودجه سال ۱۳۸۵ (میلیون ریال)

اعتبارات توسعه استان (قانون) (۴) = (۳) × ۹۰,۰۰۰,۰۰۰	سهم اعتبارات هر استان (درصد) (۳)	اعتبارات تملک دارائی‌های سرمایه‌ای منهای اعتبارات توسعه استان (۲)	اعتبارات توسعه استان (لایحه) (۱)	نام استان	ردیف
۳۹۵,۶۶۱	۴/۴۰	۱,۱۹۶,۷۵۹	۲۲۰,۰۰۰	آذربایجان شرقی	۱
۳۳۱,۷۴۹	۳/۶۹	۱,۰۰۳,۴۴۴	۲۷۰,۰۰۰	آذربایجان غربی	۲
۱۸۱,۳۳۵	۲/۰۱	۵۴۸,۴۸۶	۲۷۰,۰۰۰	اردبیل	۳
۳۴۷,۹۷۳	۳/۸۷	۱,۰۵۲,۵۱۸	۲۷۰,۰۰۰	اصفهان	۴
۲۴۳,۹۷۸	۲/۷۱	۷۳۷,۹۶۳	۳۷۰,۰۰۰	ایلام	۵
۳۸۱,۹۴۶	۴/۲۴	۱,۱۵۵,۲۷۶	۲۷۰,۰۰۰	بوشهر	۶
۴۷۰,۸۶۱	۵/۲۳	۲۱۸,۴۲۴,۱	۲۷۰,۰۰۰	تهران	۷
۲۰۹,۳۳۶	۲/۳۳	۶۳۳,۱۸۲	۲۷۰,۰۰۰	چهارمحال و بختیاری	۸
۱۷۴,۰۲۸	۱/۹۳	۳۸۵,۵۲۶	۴۲۰,۰۰۰	خراسان جنوبی	۹
۵۹۲,۵۵۶	۶/۵۸	۱,۷۹۲,۳۱۱	۳۲۰,۰۰۰	خراسان رضوی	۱۰
۱۴۹,۵۵۲	۱/۶۶	۴۵۲,۳۵۲	۲۷۰,۰۰۰	خراسان شمالی	۱۱
۸۹۱,۰۴۷	۹/۹۰	۲,۶۹۵,۱۶۰	۳۷۰,۰۰۰	خوزستان	۱۲
۱۶۷,۵۱۳	۱/۸۶	۵۰۶,۶۷۸	۲۷۰,۰۰۰	زنجان	۱۳
۱۲۲,۴۶۰	۱/۳۶	۳۷۰,۴۰۶	۲۷۰,۰۰۰	سمنان	۱۴
۳۶۰,۴۶۵	۴/۰۱	۱,۰۹۰,۳۰۲	۶۷۰,۰۰۰	سیستان و بلوچستان	۱۵
۴۷۹,۳۰۴	۵/۳۳	۱,۴۴۹,۷۵۷	۲۸۰,۰۰۰	فارس	۱۶
۱۳۳,۹۵۲	۱/۴۹	۴۰۵,۱۶۵	۲۷۰,۰۰۰	قزوین	۱۷
۱۱۸,۳۹۸	۱/۳۲	۳۵۸,۱۲۰	۱۶۰,۰۰۰	قم	۱۸
۳۰۸,۹۰۴	۳/۴۳	۹۳۴,۳۴۵	۳۲۰,۰۰۰	کردستان	۱۹
۳۲۵,۹۷۹	۳/۶۲	۹۸۵,۹۹۱	۲۷۰,۰۰۰	کرمان	۲۰
۴۴۲,۶۰۲	۴/۹۲	۲۳۸,۷۴۴,۱	۲۷۰,۰۰۰	کرمانشاه	۲۱
۱۹۸,۴۳۵	۲/۲۰	۶۰۰,۲۰۷	۲۷۰,۰۰۰	کهگیلویه و بویراحمد	۲۲
۲۳۳,۸۶۵	۲/۶۰	۷۰۷,۲۷۳	۲۷۰,۰۰۰	گلستان	۲۳
۲۶۴,۰۶۹	۲/۹۳	۷۹۸,۷۳۳	۲۷۰,۰۰۰	گیلان	۲۴
۲۳۸,۸۴۲	۳/۰۴	۸۲۸,۲۹۴	۲۷۰,۰۰۰	لرستان	۲۵
۲۹۰,۷۶۵	۳/۲۳	۸۷۹,۴۸۰	۲۷۰,۰۰۰	مازندران	۲۶

جدول ۱۲. نحوه توزیع اعتبارات توسعه استان در لایحه و قانون

بودجه سال ۱۳۸۵ (میلیون ریال)

ردیف	نام استان	اعتبارات توسعه استان (لایحه) (۱)	اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای منهای اعتبارات توسعه استان (۲)	سهم اعتبارات هر استان (درصد) (۳)	اعتبارات توسعه استان (قانون) $(۴) = (۳) \times ۹۰,۰۰۰,۰۰۰$
۲۷	مرکزی	۲۷۰,۰۰۰	۶۸۹,۵۰۸	۲/۵۳	۲۲۷,۹۵۸
۲۸	هرمزگان	۳۷۰,۰۰۰	۸۷۷,۵۷۴	۳/۲۲	۲۹۰,۱۳۵
۲۹	همدان	۲۷۰,۰۰۰	۶۶۲,۵۶۲	۲/۴۳	۲۱۹,۰۵۰
۳۰	یزد	۲۷۰,۰۰۰	۵۲۱,۰۹۹	۱/۹۱	۱۷۲,۲۸۱
۳۱	جمع	۹۰,۰۰۰,۰۰۰	۲۷,۲۲۲,۳۹۲	۱۰۰	۹۰,۰۰۰,۰۰۰

منبع: لایحه بودجه سال ۱۳۸۵.

۴. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی

اعتبارات تملک دارایی‌های مالی از رقم ۲۶,۶۶۴ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ به رقم ۱۴,۰۸۴ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کاهش یافته است. این کاهش به دلیل حذف دو ردیف عمده یعنی ردیف مربوط به اعتبار واگذاری سهام شرکت‌ها به مبلغ ۹,۰۰۰ میلیارد ریال و ردیف مربوط به بازپرداخت بدهی به سیستم بانکی به مبلغ ۳,۵۸۰ میلیارد ریال بوده است. در نتیجه اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۵ معادل ۴۷/۲ درصد کاهش یافته است (جدول ۱۳).

جدول ۱۳. تغییرات تملک دارایی‌های مالی (میلیون ریال)

ردیف	عنوان	لایحه ۱۳۸۵	سهم از کل	قانون ۱۳۸۵	سهم از کل	درصد رشد
۱۰۱۰۰۱	اعتبار واگذاری سهام شرکت‌ها	۹,۰۰۰,۰۰۰	۳۳/۷۵	۰	۰/۰۰	-۱۰۰/۰۰
۱۰۳۰۰۲	بازپرداخت بدهی به سیستم بانکی	۳,۵۸۰,۰۰۰	۱۳/۴۳	۰	۰/۰۰	-۱۰۰/۰۰
	جمع	۱۲,۵۸۰,۰۰۰	۴۷/۱۸	۰	۰/۰۰	-۱۰۰/۰۰
	کل تملک دارایی‌های مالی	۲۶,۶۶۴,۳۷۱	۱۰۰/۰۰	۱۴,۰۸۴,۳۷۱	۱۰۰/۰۰	-۴۷/۱۸

۵. نکاتی در مورد افزایش برخی هزینه‌ها

۱. براساس برآورد مصرف متوسط روزانه ۶۶ میلیون لیتر بنزین در سال ۱۳۸۴، مصرف کل بنزین در سال ۱۳۸۵ در کشور به بیش از ۲۴ میلیارد لیتر خواهد رسید که حدود ۴۰ درصد آن باید از طریق واردات تأمین شود.^۱ با توجه به مجوز واردات ۴/۱ میلیارد دلاری بنزین در سال ۱۳۸۴ و افزایش قیمت‌های جهانی نفت (و به تبع آن فرآورده‌های نفتی از جمله بنزین) در سال جاری نسبت به سال قبل قطعاً اعتبار پیش‌بینی شده برای واردات بنزین در سال ۱۳۸۵ (۲/۵ میلیارد دلار) کفایت نخواهد کرد. به خصوص آن‌که بخشی از اعتبارات مورد نیاز برای ساماندهی حمل و نقل عمومی - که می‌توانست کاهش مصرف را در پی داشته باشد - نیز به دلیل پیش‌بینی آثار تورمی آن مورد پذیرش مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت. لذا کاهش مصرف به طرق عادی قابل پیش‌بینی نیست. بنابراین اتخاذ سیاستی عملیاتی و قابل اجرا در این باره ضروری است در غیر این صورت نیاز به اعتبار اضافی برای تأمین واردات بدیهی است.

۲. مجلس شورای اسلامی جهت اجرای سیاست خود مبنی بر ترمیم حقوق بازنشستگان مبلغ ۶,۲۰۰ میلیارد ریال را در ردیف اعتباری ۵۰,۳۸۷۰ پیش‌بینی نمود. تجربه سنوات قبل نشان می‌دهد که معمولاً اعتبارات مصوب برای اجرای چنین احکامی کفایت نکرده و معمولاً بار مالی آن به هنگام تصویب کم‌تر از حد لازم گزارش می‌شود و وجود این احکام و پیشنهاد و تصویب آن توسط مجلس زمینه اصلاحات بعدی بودجه را فراهم خواهد کرد. لازم است قبل از اجرای این حکم بار مالی آن به دقت برآورد گردد و در صورت عدم کفایت، قبل از اجرا به مجلس گزارش شود تا یا نسبت به تأمین اعتبارات اضافی احتمالی اقدام شود و یا زمینه اصلاح حکم به نحوی فراهم شود که در حدود اعتبارات مصوب قابل اجرا باشد.

۳. عدم پذیرش پیشنهاد دولت و تکمله کمیسیون تلفیق در مورد اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی به معنای بهینه بودن وضعیت فعلی کشور در زمینه تخصیص اعتبارات عمرانی نیست. چند برابر شدن اعتبارات مورد نیاز برای انجام طرح‌ها در طی سنوات مختلف با دلایلی از قبیل لزوم تعدیل قیمت‌ها و ... قابل پذیرش نبوده و ارزیابی مجدد توجیه اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی این طرح‌ها ضروری است. با توجه به تأکید مسئولان

۱. ایسنا، مورخ ۱۳۸۴/۳/۳، مدیر عامل شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران.

اجرائی مبنی بر ارائه متمم بودجه جهت افزایش اعتبارات عمرانی ضروری است قبل از تأمین هرگونه اعتبار اضافی طرح‌های عمرانی بر مبنای ضوابط معینی اولویت‌بندی شده و برنامه دولت جهت اتمام آن‌ها مشخص شود.

۴. از طرف دیگر مسئولان اجرائی بر ضرورت ارائه متمم بودجه جهت افزایش اعتبارات عمرانی و انجام سریع طرح‌های عمرانی تأکید می‌نمایند. طبق اطلاعات پیوست ۱ لایحه بودجه ۱۳۸۵، در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ در مجموع ۴۱۴ طرح خاتمه خواهد یافت که حجم اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه آن‌ها ۲۱۷۰۶ میلیارد ریال است. رقم مزبور ۲۹/۶ درصد اعتبارات عمرانی (دارای برنامه) مصوب مجلس شورای اسلامی است. با توجه به مفاد جزء ۶ تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۸۵ مبنی بر اولویت تخصیص اعتبار طرح‌هایی که در سال ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ خاتمه می‌یابند به نظر می‌رسد که هدف دولت جهت اتمام طرح‌های خاتمه‌یافتنی با اعتبارات موجود قابل دستیابی است.

بخش سوم - اثرات اجرای قانون بودجه ۱۳۸۵ بر اقتصاد ملی

طبق لایحه بودجه ۱۳۸۵ بالغ بر ۳۶/۴ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی (با کسر رقم مورد نظر برای واردات بنزین) برای تأمین اعتبارات بودجه در نظر گرفته شده بود که معادل ریالی آن باید توسط بانک مرکزی تبدیل و به حساب خزانه واریز گردد. اغلب کارشناسان اقتصادی در مورد پیامدهای اقتصاد کلان این حجم استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه ۱۳۸۵ هشدار دادند، به خصوص اثر این امر موجب رشد نقدینگی حداقل به میزان ۳۰ درصد (در برخی پیش‌بینی‌ها تا بیش از ۶۰ درصد) می‌گردد که پتانسیل ایجاد تورم فراتر از ۲۰ درصد را ایجاد می‌نمود. مجلس شورای اسلامی با کاهش برداشت از حساب ذخیره ارزی، به میزان حدود ۲/۸ میلیارد دلار از حجم استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه سال ۱۳۸۵ کاست که می‌تواند تا حدودی آثار احتمالی منفی استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی را تخفیف دهد. با این وجود به دلیل حجم بالای استفاده از درآمدهای نفتی در قانون بودجه ۱۳۸۵ (۳۳/۷ میلیارد دلار با کسر رقم واردات بنزین) هوشیاری در مورد پیامدهای اقتصاد کلان آن همچنان ضروری است.

پیامدهای استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی در بودجه دولت عبارت است از: گسترش بخش دولتی، کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، افزایش فشار برای کاهش نسبی نرخ ارز و کاهش صادرات غیرنفتی و افزایش واردات که در نتیجه آن توان تولید و

رقابت بخش خصوصی کاهش می‌یابد. چنانچه بانک مرکزی به منظور جلوگیری از کاهش نرخ ارز اسمی و پیامدهای آن، دلارهای نفتی را به حساب دارایی خود منظور کند خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی افزایش یافته و منجر به افزایش پایه پولی و رشد نقدینگی و افزایش نرخ تورم می‌شود.

لازم به ذکر است که افزایش تعرفه واردات نیز نمی‌تواند مانع از پیامدهای استفاده بیش از حد از درآمدهای نفتی در بودجه دولت شود. به دلیل آنکه اولاً چنانچه تقاضا برای واردات در اثر افزایش تعرفه به اندازه کافی کاهش یابد بانک مرکزی برای تبدیل ارز حاصل از درآمدهای نفتی به ریال در سطح نرخ ارز معین با مشکل مواجه شده و مجبور به افزایش خالص دارایی‌های خارجی خود و در نتیجه افزایش پایه پولی، رشد نقدینگی و نرخ تورم می‌شود. ثانیاً هرچند افزایش تعرفه واردات تا حدودی از اثر افزایش واردات از طریق قانونی می‌کاهد اما از طرفی دیگر سودآوری در قاچاق کالا را افزایش داده که منجر به افزایش واردات از طریق غیرقانونی می‌شود بنابراین مجموع واردات که شامل واردات رسمی و غیررسمی است به اندازه کافی تغییر نکرده و اثر کاهش خود بر توان تولید و رقابت بخش خصوصی را خنثی نخواهد کرد.

برقراری انضباط مالی در دولت در چنین شرایطی بسیار اساسی است. حجم بالای بدهی‌های دولت به پیمانکاران بابت اجرای طرح‌های عمرانی در سنوات قبل، انتظارات مردم جهت رفع سریع محرومیت‌های منطقه‌ای (که خود تداوم افزایش درآمدهای نفتی مطالبات آن‌ها را توجیه‌پذیر می‌کند)، حجم فراوان منابع مورد نیاز دستگاه‌های اجرائی جهت اجرای مأموریت‌های قانونی و ... می‌تواند دولت را به استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی تشویق نماید. اما باید توجه داشت که سازوکارهای انتقال سیاست‌های اقتصادی (نمودار ۱) در نهایت منطبق خود را تحمیل نموده و به رغم آثار رفاهی کوتاه‌مدت، در استفاده بیش‌تر از درآمدهای نفتی در راستای اجرائی مأموریت‌های خود در میان‌مدت و بلندمدت عدم تعادل‌های گسترده‌ای در نظام مالی و اقتصادی کشور را در پی خواهد داشت.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع و مأخذ

۱. قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور.
۲. متمم‌های بودجه سال ۱۳۸۴ کشور.
۳. مجموعه جداول ابلاغی مجلس شورای اسلامی در مورد قانون بودجه سال ۱۳۸۵.
۴. وزارت امور اقتصاد و دارایی - گزارش مالی دولت (۱۰ ماهه).
۵. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور.

