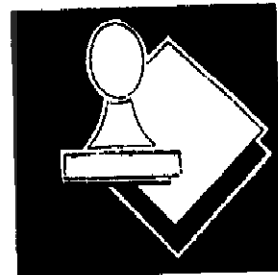


بودجه سال ۷۸؛ از آرزو تا واقعیت



گزارش ویژه

- یک نمای کلی از بودجه عمومی دولت
- کندوکاوی در بودجه ۷۸ از نگاه ساختاری
- هزینه‌ها در بودجه؛ فشار از همه سو
- درآمدهای مالیاتی در بودجه؛ چشمه‌ها خشک‌تر می‌شود
- جهش قیمت بنزین؛ آری یا نه؟
- توسعه صنعت نفت و پیع متقابل در بودجه ۷۸
- نظام بانکی و تسهیلات تکلیفی؛ نوبت خانه نکانی است
- ارز و سیاست‌های ارزی در بودجه ۷۸
- گزارش دو نشست غیرعلنی درباره لایحه بودجه ۷۸

مداخل

لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ در شرایط متفاوت‌تری به صحن مجلس آمد. یک دلیل این تفاوت به ساخت و شکل این لایحه برمی‌گشت دولت این بار تصمیم گرفت چند تغییر پرشتاب را به انجام برساند. مثلاً قیمت بنزین را با یک جهش ۳۵۰ درصدی مواجه ساخته و نزدیک به ۴۰ میلیارد دلار پروژه توسعه میدان نفتی را (به شیوه مع متقابل) در نظر گرفته بود. لایحه بودجه ۱۳۷۸ تفاوت‌های دیگری هم به حسره داشت. مثلاً در بخش سیاست‌های مالیاتی - به رغم رکودی بودن اقتصاد - فشار بیشتری را متوجه بنگاه‌های اقتصادی و به ویژه تولیدی اعمال می‌کرد. مجموعه این رویدادهای بودجه‌ای، لایحه‌ای متفاوت، پدید آورده بود.

لایحه بودجه ۱۳۷۸ این بار نیز دو بومه نقد و ارزیابی نمایندگان مجلس قرار گرفت. اگرچه مجلس معمولاً تغییر زیادی در لایحه دولت نمی‌دهد. مع توصیف این دلیل نمی‌شد که مرکز پژوهش‌های مجلس مطابق رویه ۶ سال گذشته خود این لایحه را از زوایای مختلف مورد کدوکا قرار ندهد. مرکز پژوهش‌ها نزدیک به ۶۰ گزارش تحقیقی پیرامون بودجه ۱۳۷۸ تسلیم مجلس کرد که در بخش ویژه این شماره، تعدادی از آن گزارش‌ها را ملاحظه می‌فرمایید. اخوانندگانی محترمی که، مایلند سایر گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها پیرامون لایحه بودجه ۱۳۷۸ را ملاحظه نمایند می‌توانند از طریق ارتباط با شبکه پژوهشی کشور اقدام نمایند. در پایان گزارش ویژه این شماره، همچنین گزارش دو نشست غیرعلنی که در آن محققان و اعضای هیئت علمی مرکز پژوهش‌ها به نقد و ارزیابی لایحه بودجه پرداختند به همراه توضیحات وزرای محترم آورده شده است. امید است گزارش ویژه این شماره مورد توجه علاقه‌مندان و پژوهشگران واقع گردد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

■ یک نمای کلی از بودجه عمومی دولت

دفتر برنامه و بودجه

پیش‌نوشتار

بودجه عمومی دولت در هر سال تصویری است از درآمدهای نفت و گاز، مالیات و سایر درآمدها و هزینه‌های جاری و عمرانی. در این گزارش سعی می‌شود ضمن تحلیل درآمدهای عمومی دولت در لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۷۸، دلایل توجیهی دولت را بررسی کرده و تحقق درآمدها را به نقد گذاریم. بدین ترتیب می‌توان کسری پیش‌بینی شده در سال آینده را به دست آورد و نمایی هر چند کلی از اوضاع اقتصادی سال ۱۳۷۸ را به نمایش گذارد. در این نوشتار درآمدهای بودجه عمومی دولت و زیر مجموعه‌های آن، هزینه‌های بودجه

عمومی دولت و زیرمجموعه‌های آن به‌طور کلی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و در پایان به این سؤالات پاسخ خواهیم داد: سؤال اول: آیا درآمدهای مندرج در بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۸ قابل تحقق است؟

سؤال دوم: کسری پیش‌بینی شده در بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۷۸ به چه میزان است؟

سؤال سوم: علت بروز کسری در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ چیست؟

۱- درآمدهای عمومی دولت

از سوی دولت اعلام شده است که «تاکید

بیشتر بر نظم و انضباط مالی و صرفه‌جویی در اعتبارات جاری و حفظ تعادل بودجه و حذف استقراض از سیستم بانکی از مهم‌ترین سیاست‌های مالی دولت در سال ۱۳۷۸ می‌باشد.^۱

درآمدهای لایحه بودجه در سال ۱۳۷۸ معادل ۹۲۶۳۵/۲ میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به درآمدهای بودجه اصلاحی سال جاری، افزایشی به میزان ۲۴/۵ درصد را نشان می‌دهد. ۳۱/۱ درصد از درآمدهای دولت را درآمدهای مالیاتی، ۲۲/۸ درصد را درآمد نفت و ۴۶/۱ درصد را سایر درآمدها تشکیل می‌دهد. درآمدهای عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ حدود ۸۸ درصد از کل دریافت‌های بودجه عمومی را شامل می‌شود. این نسبت در سال ۱۳۷۷ برحسب بودجه اصلاحیه ۸۳ درصد و در سال ۱۳۷۶ حدود ۹۱ درصد بوده است. عملکرد ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷ برحسب بودجه مصوب سال ۱۳۷۷ حدود ۶۵ درصد و برحسب بودجه اصلاحیه ۷۱ درصد بوده است.^۲ اگر این عملکرد را برای سال بعد نیز در نظر بگیریم با توجه به روند کاهش قیمت نفت که در سال آتی نیز استمرار نزول آن پیش‌بینی شده است، از محل درآمدهای عمومی دولت حداقل رقمی معادل ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال کسری خواهیم داشت.

نکته بعدی در سایر درآمدهاست. سایر درآمدها که در بودجه اصلاحیه سال ۱۳۷۷

حدود ۴۲ درصد از درآمدهای بودجه عمومی دولت را تشکیل می‌داد به تنهایی نزدیک به ۷۰ درصد از کل کسری درآمدهای عمومی دولت را شامل می‌شد. این مسئله بیانگر انحراف در برآورد این قسمت از درآمدهای عمومی دولت است. علی‌رغم این مسئله، در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ سهم سایر درآمدها از بودجه عمومی به ۴۵/۸ درصد افزایش یافته و به رقمی معادل ۴۲۶۹۸ میلیارد ریال رسیده است. این مسئله باعث افزایش رقم کسری پیش‌بینی شده از محل درآمدهای عمومی دولت می‌شود. به بیانی دیگر، با توجه به روند قیمت جهانی نفت، خصوصیت رکودی مالیات‌ها و عملکرد ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷ دولت، دستیابی به درآمدهای مندرج در بودجه عمومی میسر نیست و حداقل کسری که در این درآمد پیش‌بینی می‌شود ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال است.

۱-۱- درآمدهای مالیاتی

درآمد مالیاتی نقطه قوت عملکرد دولت در طی ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷ است، به طوری که برحسب ارقام اصلاحیه بودجه، عملکرد دولت در درآمد حاصل از مالیات‌ها طی ۸ ماه اول سال ۱۳۷۷ حدود ۱/۷ درصد بیش از $\frac{۸}{۱۲}$ بودجه اصلاحیه بوده است. سهم درآمد مالیاتی در درآمدهای عمومی دولت در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۷۷ حدود ۲۵ درصد و در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ حدود ۳۱ درصد می‌باشد. این در حالی است که در بودجه

شرکت‌های غیردولتی به دلیل حذف ۵۰ درصد از معافیت‌های موضوع ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم می‌باشد. برای تحقق درآمد سود بازرگانی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه، نرخ مؤثر تعرفه سود بازرگانی از حدود ۱۰ درصد در سال ۱۳۷۷ باید به ۱۳/۵ درصد در سال ۱۳۷۸ افزایش یابد. افزایش مالیات بر نوسابه‌های غیرالکلی و سیگار وارداتی براساس افزایش تعرفه‌های موجود مطابق با حکم تبصره ۵۸ لایحه بودجه می‌باشد. درآمد مالیات مقطوع نیز در جدول شماره ۳ ذکر شده است. در بحث مالیات نکته حائز اهمیت این است که مالیات در شرایط رکود و بیکاری

مصوب سال ۱۳۷۷ این سهم ۲۷ درصد بوده است ولی بنا به دلایلی در بودجه اصلاحیه کم شده و به ۲۵ درصد رسیده است.

عمده موارد تغییرات درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ در جدول شماره ۲ آمده است.

توجیه دولت در افزایش مذکور در فوق این بوده است که «از افزایش پیش‌بینی شده در مالیات شرکت‌های دولتی، ۸۰۰ میلیارد ریال مربوط به مالیات جمعی - خرجی شرکت ملی صنایع پتروشیمی - (موضوع تبصره ۳۰ قانون برنامه دوم توسعه) و ۲۷۶۳ میلیارد ریال را بدهی‌های معوقه این شرکت‌ها تشکیل می‌دهد. افزایش مالیات

جدول ۱- خلاصه دریافت‌های بودجه عمومی دولت در سه سال اخیر

شرح	ارقام به میلیون ریال			سهم از کل دریافت‌ها به درصد		
	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸			
	قطعی	اصلاحیه	لایحه	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸
درآمدهای عمومی دولت مالیات‌ها	۶۵۰۷۳۴۵۷	۷۴۳۹۸۶۰۰	۹۲۶۳۵۲۰۹	۸۸/۰۰	۸۲/۹۵	۹۰/۸۰
نفت	۱۷۳۴۴۵۷۳	۱۸۶۸۰۶۰۰	۲۸۷۸۹۳۴۳	۲۷/۳۵	۲۰/۸۳	۲۴/۲۰
درآمد حاصل از فروش ارز	۲۶۰۱۸۰۱۷	۲۴۵۳۳۴۰۰	۲۱۱۴۷۷۸۴	۲۰/۰۹	۲۷/۳۵	۳۶/۳۱
سایر	۱۰۴۲۸۶۷۸	۵۹۹۲۵۰۰	۱۱۸۵۹۳۴۰	۱۱/۲۶	۶/۶۸	۱۴/۵۵
درآمدهای اختصاصی	۱۱۲۸۲۱۸۹	۲۵۱۹۲۱۰۰	۳۰۸۳۸۷۴۲	۲۹/۳۰	۲۸/۰۹	۱۵/۷۴
جمع کل درآمدها	۵۹۴۰۶۵۰	۸۶۶۶۰۲۶	۱۲۰۳۰۶۶۸	۱۱/۲۳	۹/۶۷	۸/۲۹
کسری درآمدها نسبت به پرداخت‌ها	۷۱۰۱۴۱۰۷	۳۰۴۴۶۲۶	۱۰۴۶۶۵۸۷۷	۹۹/۴۳	۹۲/۶۲	۹۹/۰۹
منابع تأمین کسری	۳۶۴۵۳۶	۶۶۲۱۲۵۵	۶۰۰۰۰۰	۰/۵۷	۷/۳۸	۰/۵۱
استفاده از وام‌های داخلی	۶۵۳۱۹۶	۶۰۳۶۰۰۰	-	۰/۵۷	۷/۳۸	۰/۹۱
برگشتی از سال‌های قبل	-	-	-	-	۶۸۳	-
جمع کل دریافت‌ها	۶۵۳۱۹۶	۵۸۵۲۵۵	۶۰۰۰۰۰	۰/۵۷	۰/۶۵	۰/۹۱
	۷۱۶۶۷۳۰۲	۸۹۶۸۵۸۸۱	۱۰۵۲۶۵۸۷۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

جدول ۲- عمده موارد تغییرات در درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸
(ارقام به میلیارد ریال)

شرح	مصوب ۱۳۷۷	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۷۷	لایحه بودجه ۱۳۷۸	(درصد) رشد
۱- مالیات بر شرکت‌های دولتی	۳۷۰۲/۲	۳۵۲۷	۵۷۱۹/۲	۶۲/۲
۲- مالیات بر شرکت‌های غیردولتی	۲۵۰۰	۴۰۵۸	۵۶۰۰	۳۸
۳- حقوق گمرکی	۸۸۰	۷۸۷	۱۲۸۷/۳	۶۳/۶
۴- سود بازرگانی	۲۵۰۰	۱۹۵۴	۲۹۶۰	۵۲/۵
۵- مالیات بر نوشابه‌های غیرالکلی	۱۳۰	۸۷	۵۸۵	۵۷۲/۴
۶- مالیات بر سیگار و وارداتی	۰	۰	۱۰۰۰	-
۷- مالیات مقطوع (تصرفه ۵۸)	۴۳۶/۴	۱۲۰	۱۷۸۵/۹	۱۳۸۸/۲
۸- سایر درآمدهای مالیاتی	۹۷۵۳/۹	۹۱۴۷/۶	۹۸۵۲	۲۰/۹

جدول ۳- درآمد مالیات مقطوع

(ارقام به میلیارد ریال)

شرح	مصوب ۱۳۷۷	لایحه ۱۳۷۸
۱- فولاد تولید داخلی	۳۰۰	۳۷۱/۲۱
۲- مس	۵۰	۲۹/۶۴
۳- تلفن همراه	۸۶/۴	۱۵۰
۴- فولاد وارداتی	۰	۱۲۵
۵- خودرو	۰	۱۱۰۰
جمع	۴۳۶/۴	۱۷۷۵/۸۵

درآمد نفت در سال ۱۳۷۸ به شرح زیر است:
۱- «تولید نفت خام معادل ۴ میلیون بشکه در روز در نظر گرفته شده که از پیش‌بینی عملکرد سال جاری معادل ۱۸۴ هزار بشکه در روز (۴/۸ درصد) بیشتر می‌باشد.

۲- خوراک پالایشگاه‌های داخلی معادل

فعلی، باعث تشدید رکود و بیکاری شده و این مسئله با اهداف برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سنواتی و طرح ساماندهی که در آن «ایجاد اشتغال به عنوان فوری‌ترین هدف» یاد شده است، در تناقض می‌باشد.

۲-۱- درآمد نفت

از سوی دولت فروض اساسی مبنای برآورد

قیمت نفت اوپک در روز دوشنبه
۱۳۷۷/۹/۸، ۱۰/۵۹ دلار

قیمت نفت اوپک در روز سه‌شنبه
۱۳۷۷/۹/۹، ۱۰/۵۴ دلار

قیمت نفت اوپک در روز چهارشنبه
۱۳۷۷/۹/۱۰، ۹/۹۸ دلار

بوده است.^۴ این روند با افت و خیزهایی برای سال بعد رو به کاهش و افت خواهد گذاشت.^۵ این کاهش بهای قیمت نفت بنا به تحلیل کارشناسان به دلیل تولید زیاد، تقاضای کم و رکود اقتصادی آسیا است که البته هیچ‌کدام از اینها در حوزه اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار ندارد.

هر یک دلار کاهش در قیمت نفت به معنی ۷/۵ درصد انحراف منفی در عملکرد و اخذ درآمد نفت است. به عبارتی اگر دولت فقط یک دلار درآمد نفت را بیشتر برآورد کرده باشد که به نظر می‌رسد بیش از یک دلار نیز باشد، کسری حاصل از عدم تحقق درآمد نفتی رقمی در حدود ۱۸۰۰ میلیارد ریال خواهد شد.

با توجه به روند جهانی قیمت نفت به نظر نمی‌رسد این درآمد نفتی محقق شود.

۱-۳- سایر درآمدها
سایر درآمدهای بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ رقمی معادل ۴۲۶۹۸/۱ میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت ارقام مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۷ به ترتیب از رشدی معادل ۳۷/۶ و ۹/۱ درصد برخوردار است. موارد عمده تغییر سایر درآمدها نسبت به سال ۱۳۷۷ به شرح جدول شماره ۴ است.

۱/۵۳۶ میلیون بشکه در روز در نظر گرفته شده است که نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۷ معادل ۵۰ هزار بشکه در روز کاهش نشان می‌دهد.

۳- با توجه به میزان تولید و خوراک داخلی یالاینگاه‌ها، صادرات نفت خام معادل ۲/۴۶۴ میلیون بشکه در روز خواهد بود که معادل ۱۰/۵ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۷۷ افزایش دارد.

۴- قیمت صدور هر بشکه نفت خام معادل ۱۱/۸ دلار فرض شده است که در حدود پیش‌بینی عملکرد سال جاری است.

۵- درآمد حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی معادل ۱۴۷۲ میلیون دلار برآورد شده است که ۲۰۰ میلیون دلار آن مربوط به صادرات میعانات گاز و ۱۲۷۲ میلیون دلار مربوط به نفت کوره و سایر فرآورده‌های نفتی می‌باشد.

۶- بدین ترتیب با توجه به فروض فوق، کل درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی معادل ۱۲۰۸۴/۴ میلیون دلار و درآمد ریالی معادل آن به میزان ۲۱۱۴۷/۸ میلیارد ریال برآورد شده است.^۶

در بند ۴ از موارد توجیهی برآورد درآمد نفت، قیمت نفت ۱۱/۸ دلار در هر بشکه پیش‌بینی شده است. در حالی که در هفته سوم آبان ماه سال جاری میانگین بهای سبد هفت نوع نفت خام سازمان کشورهای صادرکننده نفت، اوپک، ۱۰/۷۴ دلار بوده است.^۳

جدول ۴- موارد عمده تغییر سایر درآمدها نسبت به سال ۱۳۷۷

(ارقام به میلیارد ریال)

نرخ رشد (درصد)	۱۳۷۸ (لایحه بودجه)	۱۳۷۷		
		پیش‌بینی عملکرد	مصوب	
۸۵/۱	۱۰۸۱۰/۸	۵۸۴۹/۸	۷۳۹۰/۱	عوارض تبصره ۱۹ برنامه دوم
۷۸/۱	۳۷۴۱/۰	۲۱۰۰/۰	۲۵۰۵/۰	عوارض برق
۸۰/۳	۵۲۲۴/۸	۳۰۰۹/۰	۳۹۸۰/۱	عوارض نفت و گاز
۱۲۵/۱	۱۶۲۵/۰	۷۳۰/۸	۹۰۵/۱	عوارض پست و مخابرات
-	۲۲۹۶/۰	۰/۰	۰/۰	عوارض موضوع بند هب تبصره ۲۷
۸۹/۹	۸۳۷/۲	۲۲۰/۹	۱۰۰۰/۰	درآمد شوراهای آموزش و پرورش
-۳/۰	۱۸۶/۰	۱۹۱/۸	۲۹۵/۳	سود سهام شرکت‌ها
	۵۰۰/۰	۰/۰	۶۵۰/۰	واگذاری سهام شرکت‌ها
۱۷/۴	۵۰۰/۰	۴۳۵/۸	۵۵۰/۰	حق‌الثبت دفاتر اسناد رسمی
۱۰۰/۲	۵۰۳/۰	۲۵۰/۰	۲۴۶/۹	درآمدهای نیروی انتظامی
۴۸/۸	۹۰۰/۰	۶۰۴/۷	۵۱۴/۰	عوارض فروگاهی
۹۹/۶	۱۱۶۷۶/۳	۵۸۵۰/۰	۱۰۰۲۶/۹	فروش ارز
-۲۰/۱	۲۰۰۰/۰	۲۵۰۰/۰	۵۰۰/۰	فروش اوراق مشارکت
-	۵۰۰/۰	۱۰/۰	۱۷۱/۰	فروش و واگذاری اموال و طرح‌ها
۹۶/۹	۳۹۳/۸	۲۰۰/۰	۳۷۹/۰	وصولی از محل تسهیلات خارجی
۹۱/۲	۵۰۷/۰	۲۶۵/۲	۵۰۷/۰	قرارداد پیمانکاری نیروی نظامی
۱۱/۱	۲۰۰/۰	۱۸۰/۰	۱۵۰/۰	عوارض سیگار
۷۵/۰	۷۰۰/۰	۴۰۰/۰	۱۹۷۰/۰	درآمد سازمان حمایت
-۵۷/۷	۴۶/۵	۱۱۰/۰	۲۸۰/۱	فروش اموال تملیکی
-	۳۵۰/۰	۰/۰	۷۶/۰	مازاد درآمد استانی
۸۰/۳	۲۷۰/۵	۱۵۰/۰	۳۱۵/۰	بازپرداخت وام طرح‌های انتفاعی
-	۱۰۰۰/۰	-	۱۰۰۰/۰	عوارض معافیت از خدمت و شیفه
۰/۰	۱۵۰/۰	۱۵۰/۰	۱۵۰/۰	عوارض صدور جواز
۰/۰	۹۰/۰	۹۰/۰	۸۷/۵	سندوق ضمانت صادرات ایران
-	۰/۰	۰/۰	۶۷/۵	درآمد بند هب تبصره ۲۸
۰/۰	۵۰/۰	۵۰/۰	۷۹/۰	عوارض پرواز مسافری خارجی
-	۱۰۰/۰	۰/۰	۰/۰	فروش ساختمان گمرک ایران
-	۸۰/۰	۰/۰	۰/۰	عوارض واردات وسایل الکترونیک
-	۱۹۲۵/۰	۰/۰	۰/۰	درآمد ناشی از کاهش تعهدات ارزی
-	۶۶/۰	۰/۰	۰/۰	درآمد فروش کالا برگ
-۱۰۰/۰	۰/۰	۲۴۰۰/۱	۰/۰	پیش دریافت هزینه حج تمتع
۰/۰	۲۰۰۰/۰	۲۰۰۰/۰	۰/۰	انتقال از هزینه شرکت‌ها
۶۸/۸	۱۱۸۱/۳	۷۰۰/۰	۹۲۲/۰	درآمدهای متفرقه
۱۷/۶	۲۸۷۸/۱	۲۴۴۸/۵	۲۹۴۱/۹	سایر اقلام مربوط به سایر درآمدها
۶۹/۱	۴۲۶۹۸/۱	۲۵۲۵۶/۷	۳۱۰۲۳/۱	جمع

در سال ۱۳۷۷ حدود ۴۲ درصد درآمدهای بودجه عمومی دولت را سایر درآمدها تشکیل می‌داد ولی سهم این درآمد در کل کسری پیش‌بینی شده تا پایان سال ۱۳۷۷ برحسب عملکرد ۸ ماهه آن حدود ۷۰ درصد بود. این مسئله نشانگر عملکرد ضعیف دولت در اخذ سایر درآمدها یا برآورد دور از حقیقت این درآمدهاست. به طوری که تقریباً نیمی از سایر درآمدها اخذ نشده است. یکی از مسائلی که باعث افزایش سهم و رقم سایر درآمدها می‌شود، کاهش سهم و رقم درآمد نفت است. دولت با وجود این که قیمت نفت را کمتر از قیمت سال قبل برآورد کرده و در نتیجه درآمد کمتری نیز در این بخش خواهد داشت. ولی درآمدهای عمومی را از رقمی معادل ۷۴۳۹۸/۶ میلیارد ریال به ۹۲۶۳۵/۲ میلیارد ریال افزایش داده است. این افزایش در

سایر درآمدهای دولت مستتر است. کسری پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۷۷ در سایر درآمدها به رقمی معادل ۱۴۸۳۸/۸ میلیارد ریال می‌رسد. این کسری ۳۱۸۶/۱ میلیارد ریال بیش از درآمد نفت و گاز در طی ۸ ماه اول سال ۱۳۷۷ است. نتیجه کلی این بحث این است که بزرگ‌نمایی سایر درآمدها و برآورد بیش از واقع این درآمد سبب کسری پنهان در لایحه و کسری‌های آشکار در طی سال خواهد شد که نیاز به اصلاحیه‌ها و تدابیر دیگری را پیش خواهد آورد.

۱-۴- مقایسه دو شکل از نمایش دریافت‌های دولت

این مقایسه برای بیان ناهمگونی در دریافت‌های دولت انجام می‌شود. در جدول شماره ۵، دو شکل متفاوت از ارائه دریافت‌های دولت در بودجه سال ۱۳۷۸ را ارائه داده‌ایم، با حذف مقادیر مشابه از هر دو

جدول ۵- دو شکل از ارائه دریافت‌های دولت در سال ۱۳۷۸

(ارقام به میلیون ریال)

شرح	رقم	شرح	رقم
بودجه عمومی دولت	۱۰۵۲۶۵۸۷۷	درآمدهای عمومی	۹۲۶۳۵۲۰۹
درآمدهای عمومی و سایر منابع تأمین اعتبار	۹۳۲۳۵۲۰۹	مالیات‌ها	۲۸۷۸۹۳۳۳
مالیات‌ها	۲۸۷۸۹۳۳۳	نفت	۲۱۱۴۷۷۸۴
نفت	۲۱۱۴۷۷۸۴	درآمد حاصل از فروش ارز	۱۱۸۵۹۳۴۰
سایر	۴۲۶۹۸۰۸۲	سایر	۳۰۸۳۸۷۲۲
برگشتی از سال‌های قبل	۶۰۰۰۰۰	درآمدهای اختصاصی	۱۲۰۳۰۶۶۸
درآمدهای اختصاصی	۱۲۰۳۰۶۶۸	جمع کل درآمدها	۱۰۴۶۶۵۸۷۷
		کسری درآمدها نسبت به پرداخت‌ها	۶۰۰۰۰۰
		منابع تأمین کسری	۶۰۰۰۰۰
		استفاده از وام‌های داخلی	—
		برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل	۶۰۰۰۰۰
		جمع کل دریافت‌ها	۱۰۵۲۶۵۸۷۷

گزارش ویرایش

جدول ۶- مقایسه ناهمگونی در دو شکل ارائه دریافت های دولت در بودجه سال ۱۳۷۸ (ارقام به میلیون ریال)

شرح	رقم	شرح	رقم
درآمد حاصل از انحصارات و مانکیت دولت	۲۸۹۱۶۷۱	درآمد حاصل از فروش ارز	۱۱۸۵۹۳۲۰
درآمد حاصل از فروش کالا و خدمات	۲۰۴۹۲۴۷۹	سایر	۳۰۸۳۸۷۴۲
حق بیمه، کمک های دریافتی و درآمدهای متفرقه	۱۹۰۴۲۳۴۲		
اصل وام، بهره و سود دریافتی از سرمایه گذاری	۲۷۱۵۸۹		
در داخل و خارج از کشور			
جمع سایر درآمدهای دولت	۴۲۶۹۸۰۸۱	جمع موارد بالا	۴۲۶۹۸۰۸۲

طرف به جدول شماره ۶ می رسیم. ستون مربوط به شرح سمت راست باید در جدول شماره ۶، بر حسب ارقام معادل ارقام مندرج در ستون مربوط به شرح لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، ارقام مندرج در سمت چپ باشد.

جدول ۷- خلاصه پرداخت های بودجه عمومی دولت در سه سال اخیر

شرح	ارقام به میلیون ریال			سهم به درصد		
	۱۳۷۶ قطعی	۱۳۷۷ اصلاحیه	۱۳۷۸ لایحه	۱۳۷۶ قطعی	۱۳۷۷ اصلاحیه	۱۳۷۸ لایحه
از محل درآمدهای عمومی	۶۵۲۳۷۹۹۳	۸۱۰۱۹۸۵۵	۹۳۲۳۵۲۰۹	۹۱/۶۸	۹۰/۳۴	۸۸/۵۷
اعتبارات عمرانی	۲۰۴۷۱۰۸۴	۲۴۵۹۸۸۵۵	۲۹۹۷۲۴۴۹	۲۸/۶۸	۲۷/۴۳	۲۸/۴۷
اعتبارات طرح های منی	۱۳۸۳۱۹۰۷	۱۵۳۸۴۱۷۰	۲۰۵۸۱۲۹۳	۱۹/۳۸	۱۷/۱۵	۱۹/۵۵
اعتبارات طرح های استانی	۴۵۸۵۴۴۸	۳۰۱۵۳۳۲	۳۲۸۰۰۰۰	۴/۴۲	۳/۳۷	۳/۱۲
تقویت بنیه دفاعی	۱۷۰۰۰۰	—	—	۰/۲۴	—	—
سایر	۱۸۸۳۷۲۹	۶۱۹۹۳۵۳	۶۱۱۱۱۵۶	۲/۶۴	۶/۹۱	۵/۸۰
اعتبارات جاری	۴۲۹۶۶۹۰۹	۵۶۴۲۱۰۰۰	۶۳۲۶۲۵۶۰	۶۳/۰۰	۶۲/۹۱	۶۰/۱۰
هزینه و سایر پرداخت ها	۴۲۶۲۷۶۰۰	۵۳۵۰۲۳۴۰	۶۰۴۰۷۷۳۷	۵۹/۷۵	۵۹/۶۶	۵۷/۳۹
اعتبارات استان ها	۱۲۹۳۷۶۲۱	۱۲۴۴۷۵۴۷	۱۵۳۱۰۵۵۱	۱۸/۱	۱۶/۱۱	۱۴/۵۵
بازپرداخت وام های خارجی	۳۹۰۸	۳۱۶۶۰	۵۴۸۲۳	۰/۱	۰/۰۴	۰/۰۵
تقویت بنیه دفاعی	۲۳۱۵۴۰۱	۲۸۸۵۰۰۰	۲۸۰۰۰۰۰	۳/۲۴	۳/۲۱	۲/۶۶
کسر می شود: صرفه جویی	—	—	—	—	—	—
ضمن اجرای بودجه	۵۹۴۰۶۵۰	۸۶۶۶۰۲۶	۱۲۰۳۰۶۶۸	۸/۳۲	۹/۶۶	۱۱/۳۳
از محل درآمدهای اختصاصی	۷۱۳۷۸۶۴۳	۸۹۶۸۵۸۸۱	۱۰۵۲۶۵۸۷۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰
جمع کل پرداخت ها						

لازم به ذکر است که درآمد ارزی ستون سمت راست به هیچ وجه به حدی نمی‌رسد که دولت بتواند از محل فروش آن ۱۱۸۵۹۳۴۰ میلیون ریال درآمد کسب کند.

۲- پرداخت‌های بودجه عمومی دولت
خلاصه‌ای از پرداخت‌های بودجه عمومی دولت در جدول شماره ۷ آمده است. اعتبارات عمرانی در ۸ ماه اول سال ۱۳۷۷ سهمی معادل ۲۴/۲۵ درصد از کل اعتبارات جاری و عمرانی را داشته است. در صورتی که این سهم در بودجه مصوب ۳۵/۷۲ درصد و در بودجه اصلاحیه ۳۰/۳۶ درصد بوده است. کاهش این سهم در عمل مشکلات عدیده‌ای را در سال و سال‌های آتی ایجاد می‌کند. سهم اعتبارات عمرانی از مجموع اعتبارات عمرانی و جاری در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ در حدود ۳۲ درصد است که ۳/۷ درصد کمتر از سهم این اعتبارات از همین مجموع در بودجه مصوب سال ۱۳۷۷ می‌باشد.

۱-۲- هزینه‌های جاری

سیاست کلی اعلام شده از سوی دولت در مورد هزینه‌های جاری «اعمال حداکثر

صرفه جویی، ادغام ردیف‌ها، حذف معافیت‌های غیرضروری و افزایش فصول مربوط به پرداخت‌های پرسنلی بوده است». اعتبارات جاری در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ معادل ۶۳۲۶۲/۶ میلیارد ریال برآورد شده است که نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری ۱۲/۱ درصد افزایش را نشان می‌دهد. کل اعتبارات جاری برآورد شده ۶۸۴۱/۵۶ میلیارد ریال نسبت به رقم مندرج در اصلاحیه بودجه سال ۱۳۷۷ افزایش دارد که موارد عمده آن در جدول شماره ۸ آورده شده است.

اعتبارات جاری در سال ۱۳۷۷ بر حسب عملکرد ۸ ماه اول این سال عملکردی در حدود ۸۳ درصد داشته است. چنانچه این عملکرد در سال ۱۳۷۸ ادامه یابد رقمی معادل ۵۲۵۰۷/۹۳ میلیارد ریال هزینه جاری خواهیم داشت. رقم مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ برای اعتبارات جاری ۲۶/۷ درصد بیش از مجموع درآمد نفت و مالیات‌ها در همین لایحه است.

این درصد هرچند که از درصد مشابه در بودجه اصلاحیه سال ۱۳۷۷ حدود ۳/۸۶ درصد کمتر است ولی در عمل و براساس

جدول ۸- موارد عمده تغییر در هزینه‌های جاری در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

شرح	ارقام به میلیارد ریال	درصد افزایش نسبت به کل
افزایش حقوق و سایر پرداخت‌های فصل اول اعتبارات بودجه	۳۷۰۰	۵۴
افزایش یارانه کالاهای اساسی	۸۰۰	۱۱/۷
افزایش سود اوراق مشارکت	۶۸۰	۱۰
افزایش مالیات جمعی - خروجی شرکت ملی صنایع پتروشیمی	۸۰۰	۱۱/۷
افزایش سایر ردیف‌ها	۸۶۱	۱۲/۶

جدول ۹- مقایسه هزینه‌های جاری و درآمدهای عمومی غیرنفت و گاز

(ارقام به میلیارد ریال)

شرح	تفاضل هزینه‌های جاری از درآمدهای غیرنفت و گاز	نسبت هزینه‌های جاری به درآمدهای غیرنفت و گاز (درصد)
لایحه بودجه ۱۳۷۸	-۸۲۲۴/۹	۸۷/۵
بودجه مصوب ۱۳۷۷	۲۶۸۳/۱	۱۰۵/۰۸
بودجه اصلاحیه ۱۳۷۷	۶۵۵۵/۸	۱۱۳/۱۵
پیش‌بینی عملکرد ۱۳۷۷	۱۰۹۹۴/۷۵	۱۳۱/۱۱

معادل ۲۹۹۷۲/۶ میلیارد ریال برآورد شده است. سهم اعتبارات عمرانی در بودجه اصلاحیه ۳۰/۳۶ درصد و در بودجه مصوب ۳۵/۷۲ درصد و برحسب پیش‌بینی عملکرد ۲۴/۲۵ درصد از مجموع اعتبارات جاری و عمرانی سال ۱۳۷۷ بوده است. این سهم در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به ۳۲/۱۵ درصد رسیده است. تغییرات عمده اعتبارات عمرانی در جدول شماره ۱۰، آمده است.

۳- پاسخ به سؤالات مطرح شده در مقدمه

● آیا درآمدهای مندرج در بودجه

عمومی دولت در لایحه بودجه

سال ۱۳۷۸ قابل تحقق است؟

○ باتوجه به عملکرد ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷ و باتوجه به روند نزولی قیمت نفت در جهان امکان دستیابی به درآمدهای بودجه عمومی دولت تا حد ۷۰ درصد محتمل است.

عملکرد ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷ این نسبت فقط به میزان ۰/۳۶۵ درصد کمتر خواهد شد. تفاوت‌های اساسی تری در جدول شماره ۹، آمده است. این جدول وابستگی هزینه‌های جاری را به درآمد نفت و گاز نشان می‌دهد. همان طور که در جدول شماره ۹، قابل ملاحظه است در عمل و برحسب عملکرد ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷ رقمی در حدود ۳۱/۱۱ درصد از هزینه‌های جاری باید از درآمدهای نفت و گاز تأمین شود و تمام درآمدهای غیرنفت و گاز نیز نمی‌توانند به هزینه‌های جاری برسند. میزان این کسری رقمی معادل ۱۰۹۹۴/۷۵ میلیارد ریال است. در لایحه بودجه قسمتی از درآمدهای غیرنفتی و گاز صرف اعتبارات عمرانی می‌شوند. البته این از ایده‌آل‌هاست ولی باتوجه به مطالب گفته شده در قسمت درآمدهای دولت این امر بسیار بعید به نظر می‌رسد.

۲-۲- هزینه‌های عمرانی

اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۷۸ رقمی

جدول ۱۰- تغییرات عمده اعتبارات عمرانی در بودجه سال ۱۳۷۸

(ارقام به میلیارد ریال)

شرح	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۷۷	لایحه بودجه ۱۳۷۸	رشد (درصد)
عوارض نفت و گاز، برق و مخابرات	۶۹۸۸/۵	۹۱۸۹/۲	۳۱/۵
اعتبارات طرح‌های مربوط به تعهدات سفرهای مقام معظم رهبری و ریاست محترم جمهوری اسلامی	۱۵۰	۳۰۰	۱۰۰
اعتبار موضوع تبصره ۲۴	۰	۴۰۰	-
اعتبار سایر طرح‌ها	۱۷۴۶۰/۴	۲۰۰۸۳/۴	۱۵
جمع	۲۴۵۹۸/۹	۲۹۹۷۲/۶	۲۱/۸

● کسری پیش‌بینی شده درآمدهای بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ به چه میزان خواهد بود؟

○ براساس عملکرد ۸ ماه اول سال ۱۳۷۷ این میزان کسری همچنانکه دلایل توجیهی آن در قسمت‌های قبل آمده است به میزان ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود.

● علت بروز کسری در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ چیست؟

○ علت اصلی، برآورد غیرواقعی و دست‌نیافتنی درآمدهای عمومی دولت، به خصوص سایر درآمدها است. عملکرد ۸ ماه اول سال ۱۳۷۷ به ما نشان داد که نزدیک به نیمی از سایر درآمدهای بودجه عمومی دولت تحقق نخواهد یافت.

۴- سخن آخر

مشکل اصلی در بودجه سال ۱۳۷۸ همانند بودجه سال ۱۳۷۷ مستتر شدن کسری

حاصل از درآمد نفت و گاز در سایر درآمدهای دولت است. این معضل هرچند برحسب اعداد و ارقام وجود ندارد ولی در عمل و در طی سال، دولت و مجلس را مجبور به تهیه اصلاحیه‌ها و تغییراتی می‌نماید که چاره‌ای جز پذیرفتن آنها نیست. مسئله بعد افزایش ۵۴ درصدی مالیات‌هاست. دولت نمی‌تواند مالیات را بدون حد و مرز و برحسب کاهش درآمد حاصل از نفت افزایش دهد. به نظر می‌رسد تعیین حد و مرز برای این افزایش‌ها از ضروریات تدوین بودجه باشد. مالیات اثر منفی بر رشد و افزایش تولید داخلی دارد و در شرایط رکود فعلی باعث تشدید رکود و بیکاری خواهد شد. درخصوص بودجه عمرانی نیز همیشه فاصله زیادی بین عملکرد و مصوب وجود داشته است و عسلت اصلی آن برآورد نادرست درآمدهاست. این برآورد نادرست باعث بروز کسری‌هایی در طی سال شده و در نتیجه دولت برای پوشش هزینه‌هایی که

تأثیرات آن در کل اقتصاد مورد بازبینی و جرح و تعدیل قرار گیرد.

۴- کاهش بی‌رویه سهم و رقم بودجه عمرانی که به دلیل برآورد نادرست درآمدهای دولت پیش می‌آید، درآینده‌ای نه چندان دور منجر به ورشکستگی‌های پیاپی شرکت‌های دولتی و غیردولتی و افزایش قیمت تمام شده و هزینه‌های تولید و در نتیجه بیکاری توأم با تورم به طور گسترده‌تری می‌شود. لذا پیشنهاد می‌شود ضمن تعدیل درآمدهای عمومی دولت برحسب عملکرد سال ۱۳۷۷، رقم و سهم بودجه عمرانی تا حد امکان افزایش و در نتیجه سهم و ارقام هزینه‌های جاری تا حد امکان کاهش یابد.

یادداشت‌ها

- ۱- سازمان برنامه و بودجه، «گزارش توجیهی لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ کل کشور» معاونت امور اقتصادی - دفتر اقتصاد کلان (تهران: سازمان برنامه و بودجه، آذرماه ۱۳۷۷).
- ۲- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «کارنامه ۸ ماهه بودجه سال ۱۳۷۷»، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۷۷).
- ۳- خبرگزاری جمهوری اسلامی، «کد پیام ۰۷۱-۰۹-۰۹-۰۷۷»، نهم آذرماه ۱۳۷۷.
- ۴- خبرگزاری جمهوری اسلامی، «کد پیام ۰۷۲-۰۹-۰۹-۰۷۷»، نهم آذرماه ۱۳۷۷.
- ۵- خبرگزاری جمهوری اسلامی، «کد پیام ۰۶۳-۰۹-۰۹-۰۷۷»، نهم آذرماه ۱۳۷۷.

□ □ □

درآمدهای مربوط به آنها استحصال نشده است، اقدام به کاهش یا توقف بودجه‌های عمرانی می‌نماید. این مسئله کشور ما را در سال‌های آتی دچار مشکلات پیچیده‌تری می‌نماید. هزینه‌های جاری به‌طور آتی اثر گذارند در حالی که هزینه‌های عمرانی در آتی اثرگذار خواهند بود. کاهش سهم و رقم هزینه‌های عمرانی به معنی بی‌توجهی نسبت به آینده است.

۵- پیشنهادها

باتوجه به تحلیل‌های از پیش آورده شده، می‌توان این پیشنهادها را ارائه نمود:

- ۱- به دلیل روند نزولی و در نوسان قیمت نفت و عدم امکان تعیین دقیق این درآمد از جانب دولت، سهم درآمد نفت و گاز از بودجه جاری که هزینه‌ای تقریباً اجتناب‌ناپذیر است، کاهش یابد.
- ۲- باتوجه به عملکرد ۸ ماهه اول سال ۱۳۷۷، امکان دستیابی به سایر درآمدهای مندرج در درآمدهای عمومی دولت وجود ندارد، این درآمدها برحسب عملکرد سال ۱۳۷۷ کاهش یافته و تعدیل شود.
- ۳- افزایش درآمد حاصل از مالیات به میزان ۵۴ درصد بودجه اصلاحیه و ۶۶ درصد بودجه مصوب اگر هم مقدور باشد در شرایط فعلی اقتصاد چندان مناسب نمی‌نماید. لذا می‌باید علاوه بر تعیین سقفی در افزایش میزان مالیات سنواتی،