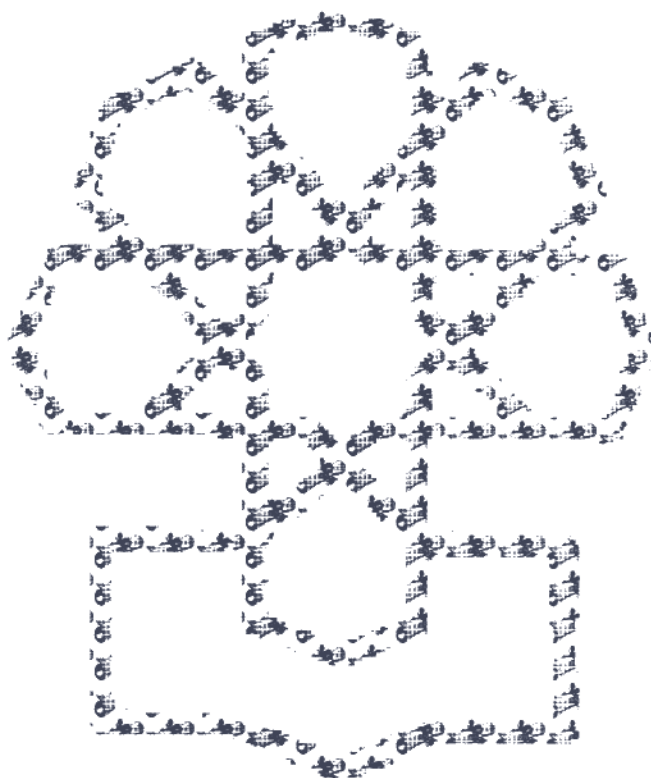


بعضی از مغایرت‌های قانون بودجه سال‌های ۷۴ و ۷۵ با قانون برنامه دوم



معاونت پژوهشی

فروردین ۱۳۷۶

کار: دفتر امور بودجه

دفتر بررسی‌های اقتصادی

این مطالعه به تقاضای جناب آقای حمیدرضا ترقی
نماینده محترم مردم مشهد تهیه شده است.

کد گزارش: ۱۶۰۲۳۱۶

۱- کسری بودجه پنهان دولت^۱

در سال‌های اخیر بودجه دولت پیوسته به حالت تراز نمایش داده شده است. نگاهی دقیق‌تر به ساخت بودجه و تبصره‌های آن نشان می‌دهد که بودجه دولت در سال‌های اخیر مبالغ قابل توجهی کسری دارد که آثار انبساطی آن بر تقاضای کل ظاهر می‌شود. در حالی که ارقام آن در جدول بودجه‌ای پنهان است. بسیاری از اسناد مورد نیاز^۲ جهت تعیین دقیق کسری بودجه دولت محرمانه تلقی می‌شود و در نتیجه نمی‌توان کسری واقعی را به درستی برآورد نمود. به رغم موارد ذکر شده، بررسی‌های کلان نشان می‌دهد که کسری بودجه پنهان دولت در بودجه سال ۱۳۷۶ به بیش از ۲۵ درصد بودجه بالغ می‌گردد.^۳

۲- انحراف گسترده بین ارقام بودجه دولت و ارقام مندرج در برنامه دوم

بانگاهی گذرا به ارقام جدول شماره ۱، جدول سیاست‌های مالی دولت فقط از محل بودجه عمومی از ارقام مصوب برنامه کاملاً مشخص است، به طوری که میزان بسط فعالیت‌های مالی دولت در بودجه سال ۱۳۷۵ از مصوب رقم برنامه در سال ۱۳۷۸ نیز بالاتر بوده و رقم پیشنهادی دولت در بودجه سال ۱۳۷۶ نزدیک به دو برابر رقم مصوب برنامه دوم برای همان سال می‌باشد.

جدول شماره ۱- مقایسه هزینه‌های مصوب دولت در بودجه سنواتی با برنامه دوم.

میلیارد ریال

درصد مغایرت نسبت به برنامه	کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی		سال
	برنامه دوم	بودجه‌های سنواتی*	
۲۸	۳۶۳۹۴	۴۶۴۱۰	۱۳۷۴
۴۸	۴۱۲۹۶	۶۱۱۲۴	۱۳۷۵
۷۴	۴۶۷۳۳	۸۱۲۸۷	۱۳۷۶
-	۵۲۹۳۸	-	۱۳۷۷
-	۶۰۸۲۵	-	۱۳۷۸
-	۲۳۸,۱۸۶	۱۹۸,۲۸۲	جمع

* ارقام مصوب

با دقت در جدول فوق ملاحظه می‌گردد که اختلاف و فاصله بودجه‌های سنواتی با بودجه برنامه دوم از سال ۱۳۷۴ به بعد سال به سال بیشتر شده و این مغایرت از ۲۸ درصد در سال آغازین برنامه به رقم ۷۴ درصد در

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش شماره (۱۹) مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص لایحه بودجه ۱۳۷۶ مراجعه شود.

۲. مثل مانده حساب ذخیره تعهدات ارزی.

۳. همان.

سال ۱۳۷۶ رسیده^۱ و ظاهراً روند آن چنان است که سال‌های بعد هم احتمالاً فاصله بیشتر خواهد شد. این موضوع خود جای تأمل و ریشه‌یابی دارد؛ آیا این حقیقت ناشی از بی‌اعتنایی به برنامه دوم است یا دلایل اقتصادی موجهی در پشت آن قرار دارد؟

۳- تورم

جدول شماره ۲ نشان دهنده اختلاف نرخ تورم واقعی در سه سال اول برنامه با ارقام پیش‌بینی شده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، نرخ تورم در سال ۱۳۷۴ بسیار بالا بوده و چنین رقمی طی سال‌های پس از انقلاب سابقه نداشته است. در سال ۱۳۷۵ - ۱۳۷۶ نیز کماکان این اختلاف قابل مشاهده است. اما نکته درخور توجه این که دولت از سال ۱۳۷۵ به بعد تلاش زیادی برای کنترل تورم مبذول داشته و با اعمال سیاست‌های پولی و ارزی مناسب و برنامه‌ریزی لازم توانسته تورم لجام گسیخته سال ۱۳۷۴ را تا حد بسیار زیادی (تقریباً ۵۰ درصد) کاهش دهد. در ادامه این سیاست، دولت در سال ۱۳۷۶ نرخ تورم را حدود ۱۶ درصد پیش‌بینی نموده که (در صورت تحقیق) حاکی از سعی و تلاش دولت برای مهار تورم و ایجاد تعادل نسبی در اقتصاد است.

جدول شماره ۲ - مقایسه نرخ تورم واقعی و پیش‌بینی شده در برنامه دوم درصد

نسبت عملکرد به برنامه	نرخ تورم		سال
	برنامه دوم	عملکرد	
۳/۹۸ برابر	۱۲/۴	۴۹/۴	۱۳۷۴
۲/۰۲ برابر	۱۲/۴	۲۵*	۱۳۷۵
۱/۲۹ برابر	۱۲/۴	۱۶**	۱۳۷۶

* مصاحبه‌های رسمی مسئولین بانک مرکزی.

** پیش‌بینی دولت برای سال ۱۳۷۶.

۴- سهم دولت و بخش عمومی در اقتصاد کشور

در برنامه دوم توسعه عنوان شده است که سیاست‌های مالی دولت باید به گونه‌ای طراحی شوند که ابعاد و حجم بخش دولتی کاهش یابد.

بودجه کل کشور از رقم ۱۳۷/۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ به ۱۸۸/۱ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۶ افزایش یافته که رشدی بیش از ۳۷ درصد را نشان می‌دهد. از آنجا که نرخ تورم در سال ۱۳۷۵، در حدود ۲۵ درصد بوده و برای سال ۱۳۷۶ نیز ۱۶ درصد پیش‌بینی شده و از طرفی نرخ رشد واقعی تولید ناخالص داخلی در این سال‌ها (برنامه دوم) حدود ۵ درصد در نظر گرفته شده است، رشد ۳۷ درصدی بودجه کل کشور به مفهوم آن است که سهم دولت و شرکت‌های دولتی در اقتصاد کماکان رو به افزایش بوده و ضمن افزایش قدرت خرید واقعی بودجه، به همان نسبت از سهم بخش غیر دولتی در اقتصاد کاسته خواهد شد.

۱. البته بایستی توجه داشت که تورم واقعی در سال‌های مذکور با تورم پیش‌بینی شده در بودجه اختلاف فاحشی داشته شد لذا مقادیری از مغایرت فوق بنا به ضرورت است.

از سوی دیگر همان‌گونه که جدول شماره ۳ نشان می‌دهد سهم بودجه کل کشور در تولید ناخالص داخلی از رقم ۵۳/۹ درصد در سال ۱۳۷۳ به ۶۴/۳ درصد در سال ۱۳۷۶ و سهم بودجه عمومی دولت در تولید ناخالص داخلی از ۲۵ درصد به ۲۷/۸ درصد افزایش یافته است. این امر با سیاست‌های کلی برنامه دوم مبنی بر محدود نگه داشتن و کاهش نقش دولت در اقتصاد و خصوصی سازی در تضادی آشکار بوده و در راستای اهداف و سیاست‌های برنامه دوم نمی‌باشد.

جدول شماره ۳- سهم دولت و بخش عمومی در اقتصاد کشور «هزار میلیارد ریال»

شرح	سال	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶
تولید ناخالص داخلی (جاری)		۱۲۹/۳	۱۸۶/۱	۲۴۱/۹*	۲۹۲/۷**
بودجه کل کشور		۶۹/۷	۹۵/۳	۱۳۷/۲	۱۸۸/۱
سهم بودجه کل در تولید ناخالص داخلی (درصد)		۵۳/۹	۵۱/۲	۵۶/۷	۶۴/۳
بودجه عمومی دولت		۳۲/۳	۴۶/۴	۶۱/۱	۸۱/۳
سهم بودجه عمومی در تولید ناخالص داخلی (درصد)		۲۵	۲۴/۹	۲۵/۳	۲۷/۸

* پیش‌بینی براساس تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۷۴ با نرخ رشد ۳۰ درصد (۲۵ درصد تورم + ۵ درصد رشد واقعی GDP)
 ** پیش‌بینی براساس تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۷۵ با نرخ رشد ۲۱ درصد (۱۶ درصد تورم + ۵ درصد رشد واقعی GDP)

۵- کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی

یکی از اهداف مهم برنامه دوم (در بخش اهداف کلان کیفی) تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی است و دولت موظف بوده طی سال‌های برنامه دوم ترکیب درآمدهای بودجه را به نحوی تغییر دهد که سهم سایر اقلام درآمدی افزایش و درآمدهای نفتی کاهش یابد.

جدول شماره ۴ حاکی از آن است که این حرکت آغاز شده و تلاش دولت در این زمینه مثبت بوده به نحوی که سهم مجموع درآمدهایی که منشأ نفتی دارند (نفت + فروش ارز) در بودجه از ۵۹ درصد در سال ۱۳۷۴ با روندی کاهشی به ۴۸ درصد در سال ۷۶ خواهد رسید. این موضوع را می‌توان جز اقدامات مثبت دولت تلقی نمود چراکه در راستای اهداف برنامه دوم است.

جدول شماره ۴- میزان وابستگی بودجه به نفت «میلیارد ریال»

سال	بودجه عمومی دولت	درآمدهای نفتی	درآمدهای حاصل از فروش ارز	درصد وابستگی بودجه به نفت	
				(۱): (۲)	**۱: [(۲) + (۳)]
۱۳۷۳	۳۲۳۰۳	۲۱۴۸۰	-	۶۶/۵	-
۱۳۷۴	۴۶۴۱۰	۲۵۱۱۴	۲۳۳۳	۵۴	۵۹
۱۳۷۵	۶۱۱۲۴	۲۷۹۸۲	۵۰۰۰	۴۶	۵۴
۱۳۷۶*	۸۱۲۸۷	۳۱۰۰۸	۸۱۲۵	۳۸	۴۸

* لایحه بودجه ۱۳۷۶

** با توجه به این که درآمدهای حاصل از فروش ارز نیز منشأ نفتی دارند لذا برای تعیین دقیق میزان وابستگی بودجه به نفت باید آن را نیز در نظر گرفت.

۶- اصلاح نظام مالیاتی

یکی از مسائل مهمی که در برنامه دوم بدان توجه شده^۱ اصلاح سیستم مالیاتی به نحوی است که از صاحبان درآمدهای بالا مالیات متناسب و تصاعدی اخذ شود. این به معنی آن است که در ترکیب درآمدهای مالیاتی اولاً، باید سهم مالیات مستقیم (مالیات بر ثروت، ارث، مزد و حقوق درآمد و شرکت ...) افزایش یابد و ثانیاً، در ترکیب مالیات‌های مستقیم نیز به مالیات بر درآمد توجه شده و از افراد با درآمدهای بالا مالیات با نرخ تصاعدی اخذ گردد.

از سوی دیگر همان‌طور که قبلاً ذکر شد یکی از اهداف مهم برنامه، کاستن از وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی است. این هدف به معنای آن است که به جای تکیه عمده بر درآمدهای نفتی، ترکیب بودجه باید به نحوی مناسب تغییر یافته و سهم سایر اقلام درآمدی نظیر مالیات در بودجه افزایش یابد. آیا در سال‌های برنامه دوم سهم درآمدهای مالیاتی (برای جبران بخشی از کاهش سهم درآمدهای نفتی) افزایش یافته است؟ اگر سهم مالیات‌ها افزایش یافته، آیا ترکیب آن بیشتر متوجه مالیات‌های مستقیم بوده یا خیر؟ نهایتاً آیا سیستم مالیاتی به نحوی اصلاح شده که از صاحبان درآمدهای بالا مالیات بیشتری اخذ شود؟ به عبارتی آیا سهم مالیات بر درآمد در مالیات‌های مستقیم افزایش یافته است؟ برای پاسخ دادن به سؤالات فوق جدول زیر را ملاحظه کنید.

جدول شماره ۵- وضعیت درآمدهای مالیاتی در اقتصاد کشور «درصد»

سال	سهم مالیات‌ها در بودجه عمومی	** سهم مالیات‌های مستقیم در مالیات‌ها	سهم مالیات بر درآمد در مالیات‌های مستقیم	سهم مالیات‌های غیر مستقیم در مالیات‌ها
۱۳۷۳	۱۷/۱	۷۰/۳	۲۹/۲	۲۹/۷
۱۳۷۴	۱۵/۷	۶۲/۸	۲۷/۲	۳۷/۳
۱۳۷۵	۱۷/۷	۶۰/۳	۲۵/۶	۳۹/۷
۱۳۷۶*	۲۲/۷	۴۴/۳	۲۷/۸	۵۵/۷

* لایحه بودجه ۱۳۷۶

** شامل مالیات شرکت‌ها، درآمد و ثروت

با نگاهی به جدول فوق ملاحظه می‌شود که اولاً سهم مالیات‌ها در بودجه عمومی دولت از سال ۷۴ به بعد دارای آهنگی فزاینده بوده و از ۱۵/۷ درصد در این سال به ۲۲/۷ درصد در سال ۱۳۷۶ رسیده است. این موضوع را می‌توان چنین تفسیر نمود که دولت در راستای کاهش وابستگی سهم نفت و جایگزینی آن با مالیات، عملکردی موفق داشته و با شناسایی منابع جدید مالیاتی توانسته کاهش سهم نفت را از این طریق جبران نماید.

ثانیاً سهم مالیات‌های مستقیم در کل مالیات‌ها سال به سال کاهش یافته به نحوی که در سال ۱۳۷۶ به کمترین حد خود (۴۴/۳ درصد) طی چهار سال مورد بررسی رسیده است. در این مورد باید گفت علی‌رغم هدف برنامه دوم مبنی بر اصلاح نظام مالیاتی و افزایش سهم مالیات مستقیم، عملکرد نظام مالیاتی چنان نبوده که در راستای این هدف حرکت کند و نه تنها در این زمینه اصلاحی نشده بلکه وضع آن بدتر هم

۱. در بخش خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های مالی و درآمدی.