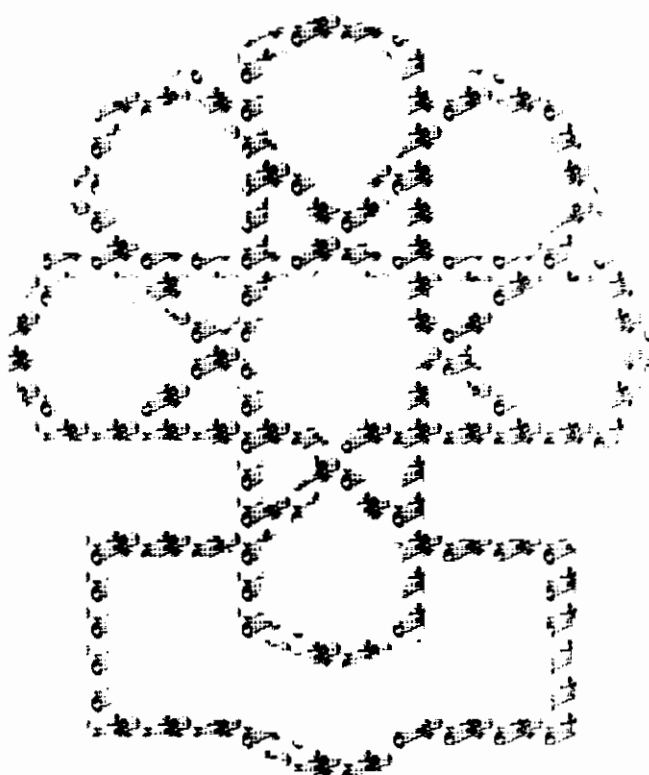




Handwritten marks resembling the number '۹' and an arrow pointing upwards.

# هم‌سنجی درآمدها، هزینه‌ها و ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ با قانون بودجه سال ۱۳۷۸

درباره لایحه بودجه ۱۳۷۹ - شماره (۸)



معاونت پژوهشی  
دی ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی فارابی  
شماره: ۱۵۰۴  
تاریخ: ۷۸/۱۰/۲۶

کد گزارش: ۱۶۰۵۱۰۹

لویایح و قوانین بودجه سنواتی به دلیل پرحجم بودن این لویایح غالباً به صورت اجمالی بررسی و تصویب می‌شود. بررسی لویایح بودجه‌های سنواتی دولت و تطبیق آن با قوانین همان سال این موضوع را به درستی نشان می‌دهد. به طوری که همه ساله شاهد اثرگذاری کم مجلس شورای اسلامی بر لویایح پیشنهادی دولت هستیم. اثر تصمیمات مجلس بر لویایح بودجه بیشتر در قسمت تبصره‌ها اتفاق می‌افتد که در کل، قسمت‌های توضیحی لویایح را تشکیل می‌دهند. در صورتی که جداول درج شده در لویایح بودجه‌ها از نظر فنی هر کدام از اهمیت و ویژه‌ای برخوردار می‌باشند و اصولاً مبالغ طی ردیف‌های این جداول درآمد یا هزینه خواهد شد و سیاست‌های اجرایی دولت در قالب میزان اعتباراتی که در این ردیف‌ها مشخص شده شکل خواهد گرفت و اعمال سیاست‌های درآمدی و هزینه‌ای و به طور کلی سیاست مالی دولت را روشن می‌نماید. علی‌رغم این که توضیح هر ردیف درآمد یا هزینه در لویایح بودجه می‌تواند خود سبب پرحجم‌تر شدن مستندات بودجه شود ولی ارائه این توضیحات به نحوی می‌تواند نقش تصمیم‌گیران و بررسی‌کنندگان لویایح بودجه را در فرایند تصویب بودجه مؤثرتر نماید.

به هر حال مقایسه لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و قانون بودجه سال ۱۳۷۸ نیز از این کلیت خارج نیست.

## ۲- درآمدها، هزینه‌ها و ساختار لایحه بودجه

تغییر در میزان مقادیر ردیف‌های اعتباری و درآمدی و مقایسه کمی و کیفی هر کدام از آنها در دو یا چند سال متوالی می‌تواند روند تغییر شرایط را نشان دهد و جهت حرکت را مشخص نماید. در این هنگام است که می‌توان جهت را به سمت و سوی ایجاد شرایط بهتر تغییر داد. در لویایح پیشنهادی دولت همه ساله علی‌رغم ارقام پیشنهادی سال آینده، ارقام مصوب سال جاری و ارقام قطعی سال گذشته گزارش می‌شوند که خود در هنگام بررسی لویایح کمک فراوانی می‌نماید ولی همچنان از لحاظ توضیحات کیفی می‌توان گفت به استثنای برخی از ردیف‌ها که توضیحاتی در لابه‌لای مفاد تبصره‌ها دارند باقی بدون توضیح می‌باشند.

بانک مرکزی هیچگاه در طی سال‌های بعد از انقلاب اقدام به انتشار به هنگام عمومی اطلاعات کلان اقتصادی کشور نمی‌نمود. همین موضوع سبب ایجاد شبهات زیادی در اذهان کارشناسان و تصمیم‌گیران داخلی و خارجی شده بود تا در سال ۱۳۷۴ اقدام به چاپ نماگرهای اقتصادی نمود که این عمل ناگهان کلیه بدبینی‌ها نسبت به مسائل حاد آن زمان که در رأس آنها بدهی‌های خارجی کشور بود را مرتفع نمود.

لذا همواره تأکید همه کارشناسان بر این است که انتشار ریز اطلاعات خود سبب رفع شبهات زیادی شده و عملاً در تمام فرایندهای تصمیم‌گیری می‌تواند به سود همه باشد. انتشار اطلاعات کیفی و توضیحی در

مورد کلیه ردیف‌های ریز بودجه یا عدم ادغام ردیف‌های سری و خارج از شمول در ردیف‌های دیگر یا ارائه بودجه‌های ارزی به همراه لوائح بودجه‌های سنواتی و بسیاری دیگر از موارد مشابه بسیار مفید و مناسب است.

با توجه به مباحث فوق غالباً بررسی لوائح بودجه در حد تصویر عمومی و کلان آن صورت می‌گیرد. در این بررسی کوتاه نیز به همین دلیل نگاهی اجمالی بر کلیات تطبیقی لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ و قانون بودجه سال ۱۳۷۸ خواهیم داشت.

تفاوت‌های کلی زیر در مقایسه دو ساختار بودجه‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ مشهود است. گرچه همان‌طور که گفته شد ردیف‌های ریز بودجه هستند که عملاً نحوه اجرای سیاست‌های مختلف دولت را مشخص می‌نمایند و مقایسه این دو بودجه در حد ردیف‌های ریز لافل در حال حاضر به سادگی امکان‌پذیر نمی‌باشد. بررسی تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ از وجوه مختلفی حامل مفاد برنامه سوم به صورت صریح و ضمنی می‌باشند. گرچه این موضوع در برخی از قسمت‌ها به وضوح دریافت می‌شود ولی در بخش‌های زیادی از لایحه بودجه هنوز نمود آن احساس نمی‌گردد. شاید علت این امر در اجرایی نشدن برنامه باشد که هنوز دستورالعمل‌های اجرایی بر مفاد متن برنامه استخراج نگردیده و در نتیجه میزان بودجه و نحوه هزینه کردن آن هنوز مشخص نشده است.

بر اساس لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ در سال آینده ارز صادراتی نخواهیم داشت و درآمد حاصل از فروش نفت خام بر اساس تبصره ۲۹ که حدوداً معادل ۱۱ میلیارد دلار پیش‌بینی شده است نیمی با قیمت ارز رسمی و نیمی دیگر با قیمت ارز واریزنامه‌ای به فروش می‌رسد. مبنای تعیین نرخ ارز واریزنامه‌ای بورس خواهد بود ولی در محاسبات بودجه‌ای دولت رقم ۸۰۰۰ ریال ملاک عمل قرار گرفته است. بر این اساس نرخ مؤثر ارز به شکل زیر به دست خواهد آمد.

$$\text{ارزش هر دلار به ریال} = 4875 \approx 4900 = 1750 \times 0.5 + 8000 \times 0.5 \quad (\text{نرخ ارز مؤثر})$$

این رقم نیز از تبدیل درآمدهای ریالی و ارزی نفت نیز قابل محاسبه می‌باشد

$$\text{ارزش هر دلار به ریال} = 4900 = 11/09 \div 54,341/76 \quad (\text{نرخ ارز مؤثر})$$

میلیارد دلار	میلیارد ریال
درآمد نفت	درآمد نفت

میزان صادرات نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ حدوداً ۲,۲۰۰,۰۰۰ بشکه در روز برآورد شده است در شش ماهه اول سال ۱۳۷۸ میزان صادرات نفت خام به میزان ۲,۱۹۶,۰۰۰ بشکه در روز گزارش شده است.

قیمت نفت خام در سال ۱۳۷۹ برای هر بشکه حدود ۱۸ دلار در نظر گرفته شده است ولی عملاً ۱۳/۸ دلار از این رقم در بودجه عمومی دولت هزینه خواهد شد و مابقی آن در صندوق مازاد درآمد نفت ذخیره می‌شود؛ که این رویه از ویژگی‌های جدید لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ می‌باشد. برخی از محل‌های هزینه اعتبارات این صندوق در بند «ب» تبصره ۲۹ لایحه بودجه برای پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز، تخصیص برای امور تولیدی از طریق بانک‌های تخصصی به صورت وجوه اداره شده، پرداخت مطالبات سازمان‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی، پرداخت دیون و تعهدات دولت در سال‌های گذشته به بانک‌های تجاری و تخصصی و افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات و احتمالاً پرداخت قسمتی از تعهدات خارجی باقیمانده از برنامه‌های اول و دوم که در سال ۱۳۷۹ سررسید می‌شوند (میزان سررسید این بدهی‌ها در سال ۱۳۷۹ حدود ۴۱۳ میلیارد دلار

می باشد ( اختصاص یافته است).

از ویژگی های دیگر لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ پرداخت یارانه مستقیم به برخی گروه های کم درآمد می باشد رقم در نظر گرفته شده برای ۳/۵ میلیون خانوار رقمی در حدود ۲,۱۲۲ میلیارد ریال می باشد که در حدود ۶۰۰,۰۰۰ ریال برای هر خانوار یا حدود ۱۲۰,۰۰۰ ریال برای هر نفر در سال خواهد بود که از لحاظ فردی رقم قابل ملاحظه ای را تشکیل نمی دهد.

سایر یارانه ها بالاخص یارانه کالاهای اساسی و یارانه کود شیمیایی و خدمات موضوع تبصره ۵ حدوداً ۸,۴۲۳ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که در مجموع حدود ۸۷۳ میلیارد نسبت به سال ۱۳۷۸ افزایش نشان داده است. این ارقام مربوط به سرجمع ردیف های ۵۰۳۰۱۹ الی ۵۰۳۰۲۱ می باشند.

بر اساس اظهارات رئیس سازمان برنامه و بودجه رقم ۱۸/۵ درصد ملاک افزایش حقوق کارمندان دولت در سال ۱۳۷۹ قرار گرفته است و پیش بینی نرخ تورم در سال ۱۳۷۹ حدود ۲۰ درصد می باشد. ولی اغلب اعتبارات فصل اول اعتبارات جاری دستگاهها برحسب مواد هزینه که هزینه های پرسنلی می باشد رشدی بیش از ارقام فوق را نشان می دهد و در برخی از ردیف ها بیش از دو برابر ارقام فوق نیز می باشد. ترکیب اعتبارات برحسب امور در سال های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ براساس جدول زیر می باشد.

جدول ۱- ترکیب اعتبارات برحسب امور در سال های ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹

واحد: میلیارد ریال- درصد

عنوان	سال		لایحه ۱۳۷۹	سهم ۱۳۷۸	سهم ۱۳۷۹	رشد ۱۳۷۹ نسبت به ۱۳۷۸
	۱۳۷۸	۱۳۷۹				
امور عمومی	۸۳۰۲	۱۱۸۴۸	۷/۵	۹/۴	۴۲/۷	
امور دفاع ملی	۸۶۶۰	۱۷۰۰۳	۷/۸	۱۳/۵	۹۶/۳	
امور اجتماعی	۴۵۶۵۷	۶۲۲۶۶	۴۱/۱	۴۹/۴	۳۶/۴	
امور اقتصادی	۲۱۲۵۱	۱۲۷۶۰	۱۹/۱	۱۰/۱	-۳۹/۹	
هزینه های متفرقه	۲۳۲۷۱	۱۷۲۶۳	۲۱/۰	۱۳/۷	-۲۵/۸	
کارمزد و سود تضمین شده وامها	۱۵۱۲	۳۷۱۰	۱/۴	۲/۹	۱۴۵/۴	
بازپرداخت وامها و پرداخت دیون و پیش پرداختها	۲۳۴۰	۱۱۰۱	۲/۱	۰/۹	-۵۲/۹	
جمع	۱۱۰۹۹۴	۱۲۵۹۵۲	۱۰۰	۱۰۰	۱۳/۵	

بیشترین افزایش مربوط به اعتبارات امور دفاع ملی می باشد که اعتبارات این امور حدوداً دو برابر شده است که بیشتر این افزایش مربوط به ردیف های ۲۰۱۱۸ و ۲۰۱۱۹ برنامه های تقویت بنیه دفاعی و بهبود معیشت پرسنل و برنامه های پرسنل نظامی و وظیفه ردیف های ۲۰۱۰۱، ۲۰۱۰۷ و ۲۰۱۰۹ می باشد.

بر اساس اظهارات ریاست سازمان برنامه و بودجه ۴,۸۵۰ میلیارد ریال از این افزایش جهت جلوگیری از فعالیت های اقتصادی دستگاههایی مانند قوه قضائیه، نیروی انتظامی، وزارت اطلاعات و سایر بخش های دفاعی و امنیتی که نقش حاکمیتی دارند اختصاص یافته است.

جدول ۲- خلاصه درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار برحسب بخش

واحد: میلیارد ریال- درصد

عنوان	سال		مصبوب		لایحه		سهم		رشد ۱۳۷۹ نسبت به	
	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۷۸	۱۳۷۹
درآمدهای مالیاتی	۲۸۸۹۳	۳۴۰۱۲	۲۶/۳	۲۷/۰	۱۷/۷					
درآمد نفت و گاز	۲۱۱۴۷	۵۴۳۴۱	۱۹/۳	۴۳/۱	۱۵۷					
درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت دولت	۲۹۰۰	۹۱۰	۲/۶	۰/۷	-۶۸/۶					
درآمد حاصل از خدمات و فروش کالا	۲۷۱۹۱	۱۴۱۱۰	۲۴/۸	۱۱/۲	-۴۸/۱					
حق بیمه کمک‌های دریافتی درآمدهای انتقالی و متفرقه	۲۷۶۹۵	۲۱۴۰۷	۲۵/۲	۱۷/۰	-۲۲/۷					
اصل و بهره وام‌ها و سود حاصل از سرمایه‌گذاری دولت در داخل و خارج از کشور	۲۷۱	۲۳۰	۰/۲	۰/۲	-۱۵/۱					
سایر منابع تأمین اعتبار	۶۰۰	۹۴۰	۰/۵	۰/۷	۵۶/۶					
<b>جمع</b>	<b>۱۰۹۶۹۹</b>	<b>۱۲۵۹۵۲</b>	<b>۱۰۰</b>	<b>۱۰۰</b>	<b>۱۴/۸</b>					

بررسی جدول فوق حکایت از افزایش شدید وابستگی بودجه دولت به درآمد نفت، کاهش درآمد حاصل از خدمات و فروش کالاهای دولتی و افزایش درآمدهای مالیاتی می‌باشد.

جدول ۳ خلاصه بودجه عمومی دولت را برای سال‌های ۱۳۷۷، ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹ نشان می‌دهد. ارقام سال ۱۳۷۷ قطعی می‌باشد؛ ارقام مصوب سال ۱۳۷۸ و برآورد عملکرد ۱۳۷۸ براساس عملکرد هشت ماهه می‌باشند و ارقام سال ۱۳۷۹ پیشنهاد لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ می‌باشد.

کل بودجه عمومی دولت از ۳۵ درصد رشد برخوردار است و در این میان هزینه‌ها در بخش جاری حدود ۴۲ درصد رشد و در بخش عمرانی حدود ۱۹ درصد رشد دارد. درآمدهای مالیاتی با نرخ رشد ۳۸ درصد و درآمد نفت با رشد ۱۲۴ درصد و سایر درآمدها با ۳۳ درصد کاهش نسبت به عملکرد سال قبل تغییر خواهند یافت.

جدول ۳- خلاصه بودجه عمومی دولت

واحد: میلیارد ریال

عنوان	سال	قطعی ۱۳۷۷	مصوب ۱۳۷۸	عملکرد ۱۳۷۸ (برآورد براساس عملکرد ۸/۱۲)	پیشنهاد ۱۳۷۹	درصد تغییرات پیشنهادی ۱۳۷۹ به عملکرد ۱۳۷۸
درآمدهای عمومی		۶۴۳۵۸	۹۶۹۵۳	۸۰۲۵۶	۱۰۹۴۵۵	۳۶/۴
مالیات		۱۸۶۸۶	۲۹۷۵۵	۲۴۴۱۸	۳۳۸۲۸	۳۸/۵
نفت و فرآورده های نفتی		۲۲۱۶۸	۲۱۱۴۷	۲۴۲۲۹	۵۴۳۴۱	۱۲۴/۳
سایر		۲۳۵۰۴	۴۶۰۵۱	۳۱۶۰۹	۲۱۲۸۶	-۳۲/۶
درآمدهای اختصاصی		۸۹۳۱	۱۲۱۴۶	۱۲۱۴۶	۱۵۵۵۷	۲۸/۱
<b>جمع کل درآمدها</b>		<b>۷۳۲۹۰</b>	<b>۱۰۹۰۹۹</b>	<b>۹۲۴۰۲</b>	<b>۱۲۵۰۱۲</b>	<b>۳۵/۳</b>
کسری درآمد نسبت به پرداخت		۶۶۱۱	۲۸۶۱	۸۸۴	۹۴۰	۶/۳
از محل درآمد عمومی		۷۰۹۷۰	۹۹۸۱۴	۸۱۱۴۰	۱۱۰۳۹۵	۳۶/۱
جاری		۵۳۵۴۵	۶۶۴۵۴	۶۰۲۵۰	۸۵۴۶۰	۴۱/۸
عمرانی		۱۷۴۲۴	۳۳۳۶۰	۲۰۸۹۰	۲۴۹۳۵	۱۹/۳
از محل درآمدهای اختصاصی		۸۹۳۱	۱۲۱۴۶	۱۲۱۴۶	۱۵۵۵۷	۲۸/۱
<b>جمع کل پرداخت ها</b>		<b>۷۹۹۰۱</b>	<b>۱۰۹۶۹۹</b>	<b>۹۳۲۸۶</b>	<b>۱۲۵۹۵۲</b>	<b>۳۵/۰</b>