

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲)

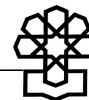
تحلیلی بر منابع بودجه

(ویرایش دوم)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	۱. منابع بودجه کل کشور
۴	۲. منابع عمومی دولت
۷	۳. درآمدها
۱۲	۴. درآمدهای با منشأ نفت در منابع عمومی بودجه سال ۱۳۸۷
۱۴	۵. سایر منابع تأمین اعتبار
۱۷	نتیجه‌گیری



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲) تحلیلی بر منابع بودجه (ویرایش دوم)

چکیده

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ از حیث منابع بالغ بر ۲۷۹۲/۲ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ از رشدی معادل ۲۱ درصد برخوردار است.
۲. بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه به ترتیب سهمی معادل ۲۸ و ۷۴ درصد را به خود اختصاص داده‌اند. بدین ترتیب سهم بودجه شرکت‌های دولتی حدود ۲۳ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافته است.
۳. سهم منابع با منشأ نفتی در تأمین منابع بودجه عمومی از ۵۰ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۵۸ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است.
۴. سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای از ۴۲ درصد در بودجه ۱۳۸۶ به ۴۱ درصد در لایحه بودجه ۱۳۸۷ کاهش یافته است.
۵. به‌رغم عدم تحقق بخش عمده منابع پیش‌بینی شده از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۶، در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۸۷ نیز این رقم حدود ۶ درصد از منابع بودجه عمومی را تأمین کند.

۱. منابع بودجه کل کشور^۱

بودجه کل کشور که متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها است در سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶، معادل ۲۰/۵ درصد رشد یافته است.^۲ در این میان بودجه عمومی دولت، ۱۴/۶ و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی

۱. ساختار لایحه بودجه ۱۳۸۷ نسبت به سنوات قبل در قسمت‌های مختلف دارای تفاوت‌هایی است. در گزارش شماره ۸۷۰ تحت عنوان «بررسی ساختار بودجه ۱۳۸۷» ساختار مزبور نقد و بررسی شده است (که شامل بررسی تغییرات در قسمت منابع نیز می‌شود). لذا این گزارش صرفاً به بررسی و تحلیل ارقام منابع می‌پردازد.

۲. با توجه به تفاوت ساختار ماده واحده لایحه بودجه ۱۳۸۷ نسبت به سنوات قبل این ارقام از جدول ۱ بودجه کل کشور در سال ۱۳۸۷ (صفحه ۱۲ لایحه بودجه) استخراج شده است.



وابسته به دولت و بانکها، ۲۳/۴ درصد نسبت به سال ۱۳۸۶ رشد یافته‌اند. با این میزان رشد بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی به ترتیب سهمی معادل ۲۸ و ۷۴ درصد از منابع و مصارف بودجه کل کشور را به خود اختصاص داده‌اند. ارقام مشابه برای سال ۱۳۸۶ به ترتیب معادل ۳۰ و ۷۲ درصد است. (جدول ۱)



جدول ۱. ترکیب، سهم و درصد تغییرات منابع بودجه کل کشور در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال)

درصد تغییرات منابع بودجه				سهم منابع بودجه				منابع بودجه کل کشور				موضوع
لایحه	قانون	عملکرد	قانون	لایحه	قانون	عملکرد	قانون	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۶	عملکرد ۱۳۸۵	قانون ۱۳۸۵	
۲۰/۵	۱۸/۰	۳۳	۳۴	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۲,۷۹۲,۲۶۲	۲,۳۱۶,۸۵۶/۶	۱,۹۴۱,۵۱۸/۱	۱۹,۶۴۲,۵۰۶	منابع بودجه کل کشور*
۱۴/۶	۱۲/۷	-۳/۶	-	۲۸	۳۰	۳۲	۳۲	۷۹۲,۸۷۳/۸	۶۹۱,۸۲۷/۸	۶۱۴,۰۰۹/۸	۶۳۶,۷۴۲/۳	منابع بودجه عمومی
۱۲/۶	۷/۰	۴۰	۴۶	۲۶	۲۸	۳۰	۳۰	۷۲۰,۳۴۱/۴	۶۳۹,۴۵۱/۷	۵۷۴,۹۸۴	۵۹۷,۷۱۶/۵	منابع عمومی دولت
۲۸/۵	۳۴/۲	۲۲	۲۲	۳	۲	۲	۲	۷۲,۵۳۲/۴	۵۲,۳۷۶/۱	۳۹,۰۲۵/۸	۳۹۰۲۵/۸	درآمدهای اختصاصی*
۲۳/۴	۲۲/۲	۳۰	۳۰	۷۴	۷۲	۷۱	۷۰	۲,۰۶۸,۲۰۳/۲	۱,۶۷۷,۰۶۵/۴	۱,۳۷۲,۸۳۷/۷	۱,۳۷۲,۸۳۷/۷	منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتقاعی و بانکها*
۲۳/۴	۱۴/۸	۲۷	۲۷	۲/۵	۲/۲	۲	۲	۶۹,۴۱۵	۵۲,۰۳۶/۶	۴۵,۳۲۹/۴	۴۵,۳۲۹/۴	کسر می‌شود (ارقام دو بار منظور شده)*

* منابع بودجه کل کشور با احتساب ارقام درآمدهای اختصاصی و بودجه شرکت‌های دولتی لحاظ شده است.

مآخذ: ۱. قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

۲. گزارش وضع مالی دولت در سال ۱۳۸۵ وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت هزینه و خزانه‌داری کل کشور.



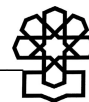
۲. منابع عمومی دولت

از سال ۱۳۸۱ اقلام بودجه‌ای کشور طبق استاندارد «آمارهای مالی دولت»، (GFS)^۱ طبقه‌بندی می‌شود. متأسفانه این استاندارد امکان ارائه ارزیابی واقع‌بینانه‌ای از منابع بودجه عمومی را فراهم نمی‌کند. برای مثال اگرچه در طبقه‌بندی منابع بودجه عمومی دولت در سال‌های اخیر بخشی از درآمد حاصل از فروش نفت خام به‌عنوان مالیات عملکرد نفت و بخش دیگر به‌عنوان سهم سود دولت از ارزش نفت خام (درآمد غیرسرمایه‌ای) منظور می‌شود، اما به‌دلیل ماهیت آشکار و روشن درآمدهای حاصل از فروش نفت خام و ضرورت تفکیک آن از درآمدهای غیرسرمایه‌ای در این طبقه‌بندی میسر نیست.

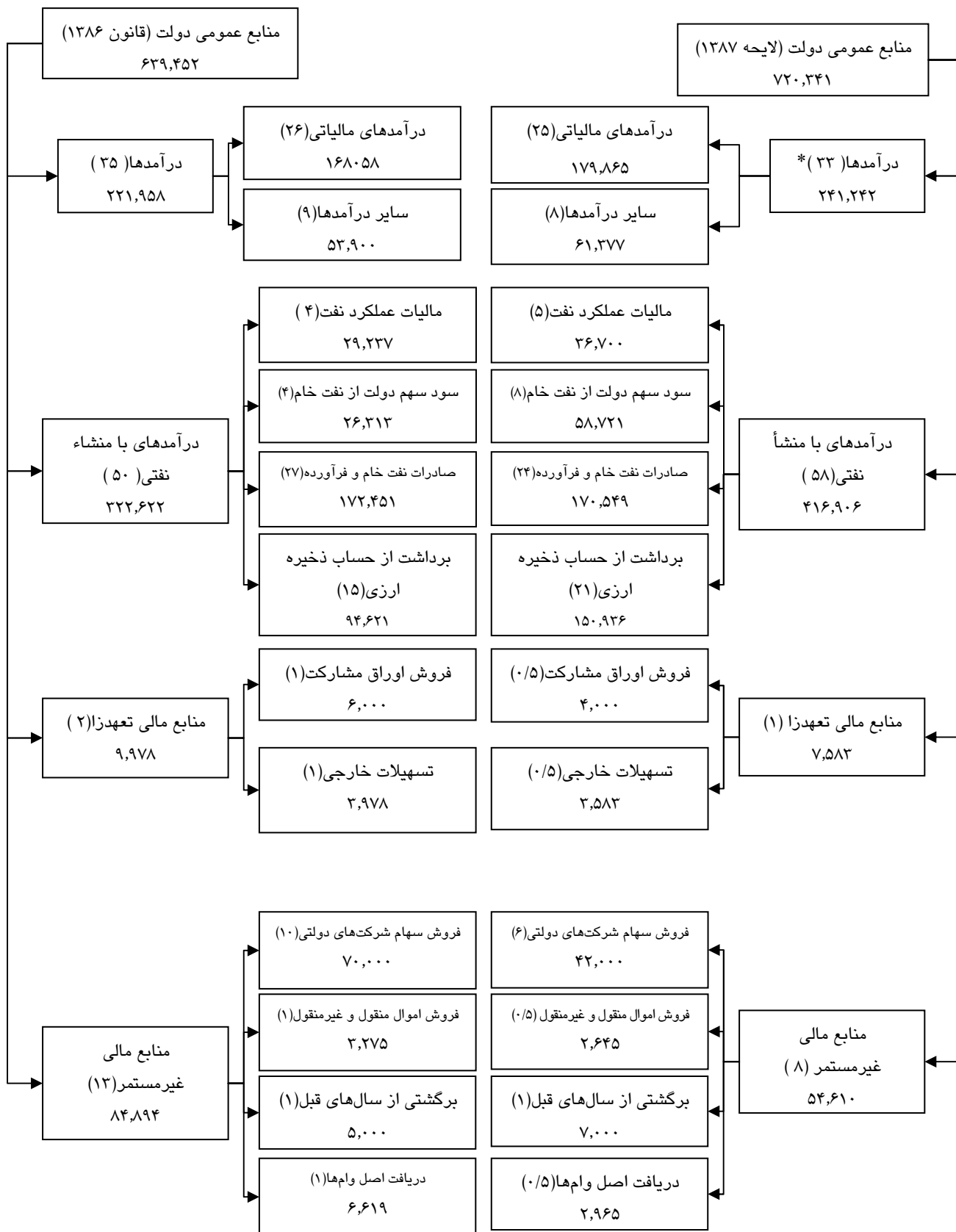
شایان ذکر است در عرصه بین‌المللی مالیات بر فعالیت‌های نفتی عموماً در قالب مالیات بر فعالیت‌های پایین‌دست نفت و گاز (که متضمن ایجاد ارزش افزوده است) اطلاق می‌شود و صرف تفکیک حسابداری درآمد فروش نفت خام به مالیات و غیره ماهیت آن را تغییر نمی‌دهد. مورد مشابه دیگر برداشت از حساب ذخیره ارزی است که نمی‌توان آن را به‌عنوان واگذاری دارایی‌های مالی تلقی کرد و جزو درآمدهای نفتی به‌حساب نیاورد.^۲ منطق طبقه‌بندی اقلام منابع در این گزارش را می‌توان در قالب نمودار (۱) به تصویر کشید.

1. Government Finance Statistics (GFS)

۲. گزارش کارکردهای مالی دولت در یک دهه اخیر - معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی - بهمن ۱۳۸۵.



نمودار ۱. تصویر کلی منابع عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۸۷ و قانون بودجه ۱۳۸۶ (ارقام به میلیارد ریال)



* اعداد داخل پرانتز سهم هر یک از اقلام از کل منابع عمومی بودجه است.

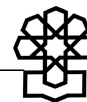


جدول ۲. روند، ترکیب، سهم و رشد منابع عمومی دولت در بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷

موضوع	منابع بودجه کل کشور (میلیارد ریال)			سهم اقلام منابع بودجه نسبت به کل منابع عمومی دولت			درصد تغییرات منابع بودجه	
	قانون بودجه ۱۳۸۵ و متمم‌ها	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۵ و متمم‌ها	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۶ به لایحه بودجه ۱۳۸۷	قانون بودجه ۱۳۸۶ به قانون بودجه ۱۳۸۷
منابع عمومی دولت	۵۹۷,۷۱۷	۶۳۹,۴۵۲	۷۲۰,۳۴۱	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۷	۱۳
درآمدها	۱۸۳,۹۰۰	۲۲۱,۹۵۸	۲۴۱,۲۴۲	۳۱	۳۵	۳۳	۲۱	۹
درآمدهای با منشأ نفتی	۳۷۳,۰۱۸	۳۲۲,۶۲۲	۴۱۶,۹۰۶	۶۲	۵۰	۵۸	-۱۴	۲۹
منابع مالی تعهدزا	۱۳,۳۷۹	۹,۹۷۸	۷,۵۸۳	۲	۲	۱	-۲۵	-۲۴
منابع مالی غیرمستمر	۲۷,۴۱۵	۸۴,۸۹۴	۵۴,۶۱۰	۵	۱۳	۸	۲۱۰	-۳۶

مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

با عنایت به تعاریف و طبقه‌بندی جدید در نظر گرفته شده در این گزارش باید اذعان کرد که منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ از رشدی معادل ۱۳ درصد برخوردار است. این درحالی است که درآمدها نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ دارای رشد ۹ درصدی بوده و ۳۳ درصد منابع عمومی دولت را به خود اختصاص داده است. شایان ذکر است درآمدهای با منشأ نفتی به‌رغم تأکید قانون برنامه چهارم بر کاهش سهم آن در قوانین بودجه سنواتی از رشد ۲۹ درصدی برخوردار بوده و ۵۸ درصد منابع عمومی دولت را تشکیل می‌دهد. رقم مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ معادل ۵۰ درصد است. منابع مالی تعهدزا شامل ایجاد تعهدات جدید از طریق فروش اوراق مشارکت و اخذ تسهیلات بین‌المللی نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ از رشد منفی معادل ۲۴ درصد برخوردار است و در مجموع ۱ درصد از منابع عمومی دولت را به‌خود اختصاص خواهد داد. منابع مالی غیرمستمر نیز متشکل از منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی، دریافت اصل وام‌ها، برگشتی از پرداخت‌های سال گذشته و فروش اموال منقول و غیرمنقول ۸ درصد از منابع عمومی دولت سال ۱۳۸۷ را تشکیل می‌دهد و نسبت به رقم مشابه سال گذشته از رشد منفی ۳۶ درصد برخوردار شده است.



۳. درآمدها

درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ متشکل از درآمدهای مالیاتی (به استثنا مالیات عملکرد نفت) و سایر درآمدها شامل درآمدهای حاصل از انحصارات و مالکیت دولت (به استثنا سهم سود دولت از ارزش نفت خام تولیدی)، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات، فروش کالاها و خدمات و درآمدهای متفرقه است. همچنانکه در جدول (۳) مشاهده می‌شود درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ از رشد ۹ درصدی نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ برخوردار بوده و ۳۳ درصد منابع عمومی بودجه را به خود اختصاص داده است.



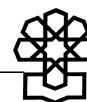
(ارقام به میلیارد ریال)

جدول ۳. ترکیب، سهم و درصد تغییرات درآمدها در بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷

موضوع	بودجه عمومی (میلیارد ریال)			سهم اقلام منابع بودجه نسبت به کل			درصد تغییرات منابع بودجه		
	قانون ۱۳۸۵ و متمم‌ها	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۵ و متمم‌ها	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۸۵ به عملکرد	قانون ۸۶ به قانون	لایحه بودجه ۸۷ به قانون بودجه ۸۶
درآمدها**	۱۹۴,۸۰۱	۲۲۱,۹۵۸	۲۴۱,۲۴۲	33	35	33	39	14	9
۱. درآمدهای مالیاتی	۱۵۱,۴۸۴	۱۶۸,۰۵۸	۱۷۹,۸۶۵	25/3	26/3	25	47	11	7
مالیات‌های مستقیم*	۷۸,۶۶۳	۹۵,۶۱۰	۱۱۲,۱۹۶	52	57	62	51	22	17
مالیات اشخاص حقوقی	۵۳,۷۱۲	۶۳,۹۵۰	۷۲,۶۲۴	68	67	65	65	19	14
مالیات بر درآمد	۱۸,۶۴۶	۲۵,۰۶۷	۳۱,۸۶۵	24	26	28	22	34	27
مالیات بر ثروت	۶,۳۰۵	۶,۵۹۳	۷,۷۰۷	8	7	7	46	5	17
مالیات‌های غیرمستقیم*	72,821	۷۲,۴۴۸	۶۷,۶۶۹	48	43	38	44	-1	-7
مالیات بر واردات	۵۷,۱۶۹	۵۶,۴۱۵	۵۳,۵۴۳	79	78	79	59	-1	-5
مالیات بر کالاها و خدمات	۱۵,۶۵۲	۱۶,۰۳۳	۱۴,۱۲۶	21	22	21	7	2	-12
۲. سایر درآمدها**	۴۳,۳۱۷	۵۳,۹۰۱	۶۱,۳۷۷	7/2	8/4	8	17	24	14

* در جدول مذکور سهم مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم از کل مالیات‌ها و سهم اجزاء مالیاتی از سر جمع مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم در نظر گرفته شده است.

** درآمدها، شامل درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدها بدون احتساب مالیات عملکرد نفت و سهم سود دولت از ارزش نفت خام تولیدی در نظر گرفته شده است.



درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ از ۷ درصد رشد برخوردار است و ۲۵ درصد از منابع عمومی بودجه را به خود اختصاص داده است که هم رشد و هم سهم آن کم‌تر از ارقام مشابه سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ است. از سوی دیگر بررسی اجزای ذیل درآمدهای مالیاتی ممکن است این نکته را به ذهن متبادر کند که افزایش سهم مالیات‌های مستقیم در کل درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه ۱۳۸۷ نسبت به سال ۱۳۸۶ به مفهوم ارتقا و بهبود سیاست‌های مالیاتی از بعد عدالت محوری و توزیع درآمد باشد، لکن شاخص‌های جدول (۴) که از اطلاعات لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ اقتباس شده است مؤید این نکته است که افزایش درآمدهای مالیاتی دولت در بخش مالیات‌های مستقیم به اتکای مالیات‌های سهل‌الوصول و از جمله مالیات شرکت‌های دولتی و خصوصی و مالیات بر حقوق کارکنان بخش دولتی و خصوصی حاصل شده است. شایان ذکر است از مجموع درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۸۷، ۶۲ درصد سهم مالیات‌های مستقیم و ۳۸ درصد سهم مالیات‌های غیرمستقیم خواهد بود. مطابق با جدول (۴) مالیات اشخاص حقوقی دولتی و خصوصی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ به ترتیب معادل ۲۲ و ۴۷ درصد مالیات اشخاص حقوقی را به خود اختصاص داده است که این موضوع باتوجه به وسعت و گستره شرکت‌های تحت پوشش دولت حاکی از سهم اندک شرکت‌های دولتی در قیاس با شرکت‌های بخش خصوصی در تأمین درآمدهای مالیاتی دولت است.

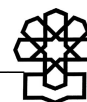
لازم به ذکر است صرف‌نظر از ارقام مصوب مالیات شرکت‌های دولتی، بررسی ارقام عملکرد و تحقق یافته به مراتب پایین‌تر است. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد بخشی از نارسایی‌های مربوط به نظام بودجه‌ریزی از همین امر نشأت گرفته و با بیش برآورد منابع موجود سعی در پوشش هزینه‌ها شده است. بخش دیگر مالیات‌های پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ معطوف به مالیات بر حقوق کارکنان بخش دولتی و خصوصی است که به ترتیب ۳۲ و ۲۸ درصد از بخش مالیات بر درآمد بودجه را تشکیل می‌دهد. این در حالی است که سهم مالیات بر مشاغل در لایحه بودجه به‌رغم وجود پایه‌های گسترده مالیاتی در این بخش معادل ۳۲ درصد پیش‌بینی شده است.



جدول ۴. بررسی اجزای مالیات‌ها در بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال)

موضوع	اجزای مالیات			سهم اجزای مالیات از سرجمع درآمدهای مالیاتی			درصد تغییرات	
	قانون بودجه ۱۳۸۵	قانون بودجه ۱۳۸۶	لایحه بودجه ۱۳۸۷	قانون بودجه ۱۳۸۵	قانون بودجه ۱۳۸۶	لایحه بودجه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۶ به قانون بودجه ۱۳۸۵	لایحه بودجه ۱۳۸۷ به قانون بودجه ۱۳۸۶
مالیات اشخاص حقوقی	۵۳,۲۱۲	۶۳,۹۵۰	۷۲,۶۲۴	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۲۰	۱۴
مالیات اشخاص حقوقی دولتی*	۱۰,۵۸۱	۱۶,۰۱۵	۱۶,۱۸۸	۲۰	۲۵	۲۲	۵۱	۱
مالیات اشخاص حقوقی خصوصی	۲۳,۴۴۴	۲۸,۲۷۲	۳۴,۰۰۰	۴۴	۴۴	۴۷	۲۱	۲۰
مالیات معوقه شرکت‌های دولتی	۱۸,۴۸۷	۱۹,۰۰۰	۲۲,۰۰۰	۳۵	۳۰	۳۰	۳	۱۶
مالیات نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی (جمع - خرجی)	۷۰۰	۶۶۳	۴۳۶	۱	۱	۱	-۵	-۳۴
مالیات بر درآمد	۱۸,۶۴۶	۲۵,۰۶۷	۳۱,۸۶۵	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۳۴	۲۷
مالیات حقوق کارکنان بخش دولتی	۴,۸۲۶	۸,۰۰۰	۹,۹۲۰	۲۶	۳۲	۳۱	۶۶	۲۴
مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی	۴,۰۹۴	۷,۰۰۰	۸,۶۸۰	۲۲	۲۸	۲۷	۷۱	۲۴
مالیات مشاغل	۸,۶۱۲	۹,۰۹۱	۱۱,۹۰۰	۴۶	۳۶	۳۷	۶	۳۱
سایر مالیات‌های بر درآمد	۱,۱۱۴	۹۷۶	۱,۳۶۵	۶	۴	۴	-۱۲	۴۰
مالیات بر ثروت	۶,۳۰۵	۶,۵۹۳	۷,۷۰۷	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۵	۱۷
مالیات‌های غیرمستقیم	۷۲,۸۲۱	۷۲,۴۴۸	۶۷,۶۶۹	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	-۱	-۷
مالیات بر واردات	۵۷,۱۶۹	۵۶,۴۱۵	۵۳,۵۴۳	۷۹	۷۸	۷۹	-۱	-۵
مالیات بر کالاها و خدمات	۱۵,۶۵۲	۱۶,۰۳۳	۱۴,۱۲۶	۲۱	۲۲	۲۱	۲	-۱۲

* در محاسبه مالیات اشخاص حقوقی دولتی، مالیات عملکرد نفت در نظر گرفته نشده است.



از بررسی درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ چنین می‌توان نتیجه‌گیری کرد که روند سه دهه اخیر ادامه یافته و مالیات‌ها به‌عنوان ابزار سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و توزیع درآمد از اثرگذاری لازم برخوردار نبوده و بیش‌تر معطوف به مالیات‌های سهل‌الوصول است. از سوی دیگر کارکرد سیاست‌های مالیاتی طی سال‌های اخیر بیانگر آن است که دولت نه تنها نتوانسته نقش مالیات‌ها را در عرصه سیاست‌های مالی و در راستای دستیابی به اهداف مدنظر از سیاست‌های مالی (تخصیصی، توزیعی و تثبیتی) ارتقا و بهبود بخشد، بلکه از منظر درآمدی نیز در تأمین مصارف عمومی از طریق مالیات‌ها چندان موفق عمل نکرده است.

جدول ۵. روند کسری تراز عملیاتی بودجه در بودجه سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال)

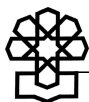
موضوع	عملکرد بودجه ۱۳۸۴	مصوب بودجه ۱۳۸۵	عملکرد $\frac{9}{12}$ بودجه ۱۳۸۶	مصوب بودجه ۱۳۸۶	لایحه بودجه ۱۳۸۷	رشد لایحه ۱۳۸۷ به مصوب ۱۳۸۶
درآمدها*	۱۳۹,۸۲۴	۱۹۴,۸۰۱	۱۷۵,۳۱۹	۱۸۱,۴۷۱	۲۴۱,۲۴۲	۹
درآمدهای مالیاتی*	۱۰۲,۷۰۶	۱۵۱,۴۸۴	۱۲۱,۴۱۸	۱۲۵,۴۸۷	۱۷۹,۸۶۵	۷
سایر درآمدها*	۳۷,۱۱۸	۴۳,۳۱۷	۵۳,۹۰۱	۵۵,۹۸۴	۶۱,۳۷۷	۱۴
اعتبارات هزینه‌ای	۳۳۰,۸۸۴	۴۰۷,۵۱۲	۳۱۶,۲۱۳	۴۱۵,۷۹۳	۴۴۲,۵۲۴	۱۱
نسبت درآمدهای مالیاتی به اعتبارات هزینه‌ای	۳۱	۳۷	۳۸	۳۰	۴۱	-
نسبت درآمدها به اعتبارات هزینه	۴۲	۴۸	۵۵	۴۴	۵۵	-
کسری تراز عملیاتی	۱۹۱,۰۶۰	۱۸۳,۱۳۴	۱۴۰,۸۹۴	۲۳۴,۳۲۲	۲۰۱,۲۸۳	۴۳
سهم کسری تراز عملیاتی به کل اعتبارات هزینه	۵۸	۴۸	۴۵	۵۶	۴۵	۲

* در محاسبه درآمدها، مالیات عملکرد نفت و سهم سود دولت از ارزش نفت خام در نظر گرفته نشده است.

مآخذ: ۱. قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

۲. گزارش وضع مالی دولت در سال ۱۳۸۴ - ۱۳۸۵ و ۹ ماهه سال ۱۳۸۶ وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت هزینه و خزانه‌داری کل کشور.

همچنان‌که از جدول ۵ نیز مشاهده می‌شود روند تأمین اعتبارات مطابق با روند عملکرد درآمدها و هزینه‌ها در بودجه سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ حکایت از یک روند کاهشی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای از محل درآمدها و مؤید وابستگی بیش‌تر بودجه به منابع نفتی در جهت



جبران کسری بودجه بوده است. از سوی دیگر از ارقام مربوط به کسری تراز عملیاتی در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ می‌توان چنین استنتاج کرد که اعتبارات هزینه‌ای بودجه به‌طور میانگین با یک کسری ۵۷ درصدی طی سال مواجه بوده است که این کسری در طی سال‌های مورد نظر عمدتاً از محل منابع با منشأ نفت تأمین شده است (جدول ۵). بررسی ارقام مصوب قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و همچنین لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ بیانگر تداوم روند نارسایی‌های بودجه از منظر رشد کسری تراز عملیاتی بودجه در سال ۱۳۸۷ به‌میزان ۴۳ درصد است.

۴. درآمدهای با منشأ نفت در منابع عمومی بودجه سال ۱۳۸۷

درآمدهای با منشأ نفتی متشکل از مالیات عملکرد نفت، سود سهم دولت از ارزش نفت خام، صادرات نفت خام و فرآورده و برداشت از حساب ذخیره ارزی در منابع عمومی بودجه سال ۱۳۸۷ از رشدی معادل ۲۹ درصد نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ برخوردار است و سهمی معادل ۵۸ درصد از منابع عمومی بودجه را به‌خود اختصاص داده است (رقم مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ معادل ۵۱ درصد است) که از جمله دلایل آن می‌توان به رشد ۱۲۳ درصدی سود سهم دولت از ارزش نفت خام و همچنین رشد ۶۰ درصدی برداشت از حساب ذخیره ارزی اشاره کرد (جدول ۶). این روند برخلاف قانون برنامه چهارم و رویکرد اعلام شده توسط دولت مبنی بر کاهش اتکای بودجه به نفت است.



جدول ۶. درآمدهای با منشأ نفتی در منابع عمومی دولت در بودجه سالهای ۱۳۸۵-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال)

درآمد های با منشأ نفت (میلیارد ریال)			سهم اقلام درآمدهای با منشأ نفتی نسبت به کل منابع عمومی دولت				درآمد های با منشأ نفت (میلیارد ریال)			موضوع
عملکرد ۱۳۸۴	قانون ۱۳۸۵ و متممها	قانون ۱۳۸۶ به قانون بودجه ۱۳۸۷	عملکرد ۱۳۸۴	قانون ۱۳۸۵ و متممها	قانون ۱۳۸۶ به قانون بودجه ۱۳۸۷	عملکرد ۱۳۸۴	قانون ۱۳۸۵ و متممها	قانون ۱۳۸۶ به قانون بودجه ۱۳۸۷		
۳۱۶,۲۷۶	۳۷۳,۰۱۸	۳۲۲,۶۲۲	۴۱۶,۹۰۶	۶۷/۲	۶۲/۴	۶۷/۲	۶۲/۴	۶۲/۴	درآمدهای با منشأ نفتی	
۳۱,۸۶۹	۲۶,۱۳۴	۲۹,۲۳۷	۳۶,۷۰۰	۶/۸	۴/۴	۶/۸	۴/۴	۴/۴	مالیات عملکرد نفت	
۲۸,۶۸۲	۲۳,۵۲۱	۲۶,۳۱۳	۵۸,۷۲۱	۶/۱	۳/۹	۶/۱	۳/۹	۳/۹	سود سهم دولت از ارزش نفت خام	
۶۹,۳۸۳	۱۴۳,۱۸۷	۹۴,۶۲۱	۱۵۰,۹۳۶	۱۴/۷	۲۴	۱۴/۷	۲۴	۲۴	برداشت از حساب ذخیره ارزی	
۱۸۶,۳۴۲	۱۸۰,۱۷۶	۱۷۲,۴۵۰	۱۷۰,۵۴۹	۳۹/۶	۳۰/۱	۳۹/۶	۳۰/۱	۳۰/۱	منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده های نفتی	
				۲۳/۷	۲۷	۲۳/۷	۲۷	۲۷		

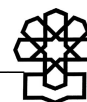
مآخذ: ۱. قانون بودجه سالهای ۱۳۸۵-۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

۲. گزارش وضع مالی دولت در سال ۱۳۸۴ وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت هزینه و خزانه داری کل کشور.



۵. سایر منابع تأمین اعتبار

سایر منابع تأمین اعتبار در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و مطابق با رویکرد این گزارش متشکل از منابع مالی تعهدزا و منابع مالی غیرمستمر است. منابع مالی تعهدزا شامل فروش اوراق مشارکت و اخذ تسهیلات از بانک جهانی و سایر مؤسسات بین‌المللی بوده و درج آن‌ها در بودجه به مفهوم ایجاد تعهدات برای دولت در خلال سال‌های آینده خواهد بود و بی‌شک لزوم اعمال بررسی‌های هزینه - فایده اقتصادی و اجتماعی و آثار مترتب بر استفاده از آن‌ها در گزینه‌های مختلف سرمایه‌گذاری باید به‌دقت مدنظر قرار گیرد. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ برای منابع مذکور رقمی معادل ۷۵۸۳ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۶ (۹,۹۷۸ میلیارد ریال) از رشد منفی معادل ۲۴ درصد برخوردار شده است. از سوی دیگر سهم منابع مذکور از کل منابع عمومی بودجه نسبت به سال ۱۳۸۶ نیز روند کاهشی را نشان می‌دهد، به‌گونه‌ای که از ۱/۶ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۱/۱ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تقلیل یافته است. لازم به ذکر است دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ در قبال این میزان از ایجاد تعهدات از منظر فروش اوراق مشارکت و تسهیلات خارجی معادل ۲۹۰۶۳ میلیارد ریال را جهت بازپرداخت تعهدات سال‌های قبل و بخشی از تعهدات جدید اختصاص می‌دهد. رقم مذکور در قیاس با رقم مشابه سال ۱۳۸۶ از ۱۸ درصد رشد برخوردار است. همچنین نسبت بازپرداخت تعهدات در مقایسه با تعهدات جدید از ۲۴۶ درصد در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به ۲۸۳ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است. به‌عبارت دیگر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ رویکرد دولت تلاش در جهت بازپرداخت بیش‌تر تعهدات حاصل شده در سال‌های گذشته بوده است (جدول ۷).



جدول ۷. وضعیت ایجاد تعهدات جدید در مقایسه با بازپرداخت تعهدات در بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷ (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	قانون ۱۳۸۵	قانون ۱۳۸۶	لایحه ۱۳۸۷	رشد (درصد)
مجموع تعهدات جدید ایجاد شده	۱۳,۳۷۹	۹,۹۷۸	۷,۵۸۳	-24
فروش اوراق مشارکت	۸,۴۰۰	۶,۰۰۰	۴,۰۰۰	-33
استفاده از تسهیلات خارجی	۴,۹۷۹	۳,۹۷۸	۳,۵۸۳	-10
مجموع بازپرداخت تعهدات	۱۹,۷۷۴	۲۴,۵۸۳	۲۹,۰۶۳	18
بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت	۱۰,۵۸۲	۱۱,۱۸۷	۱۷,۳۹۰	55
بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۴,۰۲۰	۳,۷۹۹	۹,۴۳۲	148
بازپرداخت سود اوراق مشارکت	۶,۵۶۲	۷,۳۸۸	۷,۹۵۸	8
بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۹,۱۹۲	۱۳,۳۹۶	۱۱,۶۷۳	-13
نسبت بازپرداخت تعهدات به ایجاد تعهدات جدید (درصد)	۱۴۸	۲۴۶	۳۸۳	56

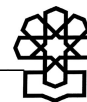
مأخذ: قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۶ و لایحه بودجه سال ۱۳۸۷.

بخش دیگر منابع تأمین اعتبار مربوط به منابع مالی غیرمستمر شامل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، فروش اموال منقول و غیرمنقول و دریافت اصل وام‌ها و برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل است که با رشد منفی معادل ۳۶ درصد از ۸۴,۸۹۴ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۸۶ به ۵۴,۶۱۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تقلیل یافته است. این درحالی است که سهم منابع مذکور در لایحه از ۱۳ درصد به ۸ درصد کاهش یافته است. رشد منفی ۴۰ درصدی واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از جمله دلایل اصلی روند کاهشی منابع مذکور در لایحه است. لذا با عنایت به تحقق ۱۶ درصدی رقم مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی در ۹ ماهه سال ۱۳۸۶ و عملکرد این بخش از منابع طی سال‌های اخیر به نظر می‌رسد رقم پیش‌بینی شده از منظر واگذاری سهام شرکت‌های دولتی علی‌رغم کاهش ۴۰ درصد آن نسبت به سال ۱۳۸۶، کماکان آرمانی و بلندپروازانه تدوین شده در نتیجه منابع لازم جهت تأمین کسری تراز عملیاتی را به سمت منابع نفتی سوق خواهد داد.



جدول ۸. وضعیت منابع مالی غیرمستمر در بودجه سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۸۷

درصد تغییرات		سهم منابع مالی غیرمستمر از منابع عمومی بودجه			منابع مالی غیر مستمر (میلیارد ریال)			موضوع
		قانون ۱۳۸۶ به قانون ۱۳۸۵	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۶	قانون بودجه ۱۳۸۵	لایحه ۱۳۸۷	قانون ۱۳۸۶	
لایحه بودجه ۱۳۸۷ به قانون بودجه ۱۳۸۶								منابع مالی غیرمستمر
-36	414	8	13	3	54,610	84,894	16519	
-40	846	6	11	1	42,000	70,000	7400	فروش سهام شرکت‌های دولتی
-19	6	0	1	1	2,645	3,275	3077	فروش اموال منقول و غیرمنقول
40	-6	1	1	1	7,000	5,000	5300	برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل
-55	792	0	1	0	2,965	6,619	742	دریافت اصل وام‌ها



نتیجه‌گیری

بررسی شاخص‌های استخراج شده از اطلاعات لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ بیانگر آن است که در دستیابی اهداف سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی در کاهش اتکای بودجه به نفت پیشرفتی حاصل نشده است. این درحالی است که سهم منابع با منشأ نفت در بودجه از ۵۰ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۵۸ درصد در سال ۱۳۸۷ افزایش یافته است و در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای از ۴۲ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۴۱ درصد کاهش یافته است. البته این نسبت در صورتی قابل حصول است که درآمدهای مالیاتی کاملاً تحقق یابد.

از سوی دیگر رویکرد مالیات‌ها بیش‌تر به سمت منابع مالیاتی سهل‌الوصول با تأکید بر مالیات بر شرکت‌های خصوصی و دولتی، مالیات بر حقوق کارکنان دولت و بخش خصوصی و مالیات‌های غیرمستقیم (شامل مالیات بر کالاها و خدمات و مالیات بر واردات) استوار است (مجموع سهم منابع مالیاتی فوق‌الذکر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و قانون بودجه سال ۱۳۸۶ از کل درآمدهای مالیاتی به ترتیب معادل ۷۶ و ۷۸ درصد است). به عبارت دیگر به‌رغم وجود ظرفیت‌های بالقوه در بخش مشاغل و شرکت‌های دولتی، به دلیل نارسایی‌های موجود در نظام مالیاتی این بخش از پایه‌های مالیاتی در لایحه بودجه ۱۳۸۷ چندان مورد عنایت قرار نگرفته است. از جمله شاخص‌های مطرح دیگر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ می‌توان به کاهش سهم واگذاری شرکت‌های دولتی در بودجه و همچنین رشد منفی آن نسبت به سال ۱۳۸۶ اشاره کرد که اگرچه می‌تواند به‌عنوان یک گام مثبت در واقع‌بینی نسبت به پیش‌بینی منابع مالی بودجه قلمداد شود، اما با توجه به عملکرد ضعیف این بخش از منابع در سال ۱۳۸۶ و سال‌های گذشته کماکان به‌نظر می‌رسد بودجه دولت در ارتباط با این منابع از عدم تحقق بالایی برخوردار شود که این امر کسری بودجه از این محل را در سال آینده امری اجتناب‌ناپذیر خواهد کرد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۷۷۲

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (۲) تحلیلی بر منابع بودجه (ویرایش دوم)

Report Title:

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

تهیه و تدوین: سیامک یادگاری

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: معاونت پژوهشی

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: —

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۵.
۲. گزارش وضع مالی دولت سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۵ و ۹ ماهه ۱۳۸۶ خزانه‌داری کل کشور.
۳. گزارش کارکرد مالی دولت طی یک دهه اخیر - معاونت امور اقتصادی. وزارت امور اقتصادی و دارایی ۱۳۸۵.

تاریخ انتشار: ۱۳۸۶/۱۱/۱