

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۲۱. منابع بودجه

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی:
شماره تاییدی: ب-پ-۹۰۸

اسفندماه ۱۳۸۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	بخش اول - ساختار کلی منابع بودجه کل کشور
۱۶.....	بخش دوم - ارزیابی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با رویکردهای حوزه مالی برنامه پنجم توسعه
۲۰.....	جمع بندی و پیشنهاد
۲۱.....	منابع و مآخذ



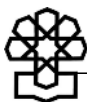
درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۲. منابع بودجه

چکیده

۱. بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۰ بالغ بر ۵,۲۲۰ هزار میلیارد ریال است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹، به میزان ۴۲ درصد رشد کرده است.
۲. بودجه کل کشور از دو جزء بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها تشکیل می‌شود که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، بودجه عمومی دولت ۱,۷۷۰ هزار میلیارد ریال و بودجه شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها ۳,۶۲۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است.
۳. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۴۳ درصد منابع عمومی دولت از عایدات نفتی (مشمول بر صادرات نفت خام و حساب ذخیره ارزی) و ۵۷ درصد آن از منابع غیرنفتی است. در حدود ۴۳ درصد از منابع غیرنفتی، درآمدهای مالیاتی است.
۴. سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ به‌رغم تأکیدات قانون برنامه پنجم توسعه از ۲۹ درصد به ۲۴ درصد کاهش یافته است.
۵. کسری بودجه غیرنفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به‌رغم احکام و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه با ۱۷ درصد رشد از ۲۶۳ هزار میلیارد ریال به ۳۰۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است.

مقدمه

بودجه بازتاب مالی سیاست‌های مالی و اقتصادی دولت است. هدف اصلی سیاست‌های مذکور معمولاً با عناوین رشد، عدالت اجتماعی و ثبات تعریف می‌گردند. به عبارت دیگر بودجه به‌عنوان ابزاری مهم در سیاست‌گذاری‌ها، باید نیل به هر سه هدف کلی سیاست اقتصادی را جامه عمل بپوشاند. ثبات در مالیه عمومی، بیش از هر چیز مستلزم تحقق انضباط مالی و بودجه‌ای و رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی نیز تا حد زیادی از طریق تخصیص وجوه عمومی به بخش‌های مختلف دنبال می‌شود. باید اذعان کرد تخصیص کارآ و اثربخش منابع در قالب بودجه، نقش بسزایی در تحقق اهداف سه‌گانه مد نظر از تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی ایفا می‌نماید. بدیهی است با توجه به حجم و گستره مداخله دولت در اقتصاد ایران، نظام بودجه‌ریزی کشور و به تبع آن ابزار بودجه نقش محوری در حرکت به سمت اهداف آرمانی و افق بلندمدت ایفا می‌نماید. صرف‌نظر از



موارد مذکور باید اذعان کرد بودجه‌های سالیانه برش مالی از برنامه‌های توسعه را به خود اختصاص می‌دهد و بالطبع تبیین کارآ و اثربخش منابع و مصارف عمومی و ضرورت انطباق سیاست‌های پیش‌بینی شده دولت در قالب بودجه با اهداف کلان برنامه می‌تواند سنج‌های از میزان کارآیی و اثربخشی مدیریت مالی عمومی طی سال‌های برنامه و همچنین میزان تحقق اهداف برنامه را ارائه کند. در بودجه سال ۱۳۹۰ و مطابق با آنچه که در بخشنامه بودجه مورد تأکید قرار گرفته است در راستای تحقق اهداف کلان برنامه پنجم توسعه نظیر دستیابی به متوسط رشد اقتصادی ۸ درصدی و همچنین نرخ بیکاری ۷ درصد و افزایش سهم بهره‌وری به سطح یک‌سوم رشد اقتصادی و بهبود ضریب جینی به رقم ۰/۳۵ در انتهای برنامه، راهبردها و سیاست‌های اجرایی مشخصی در حوزه نحوه تأمین مالی دولت ارائه شده است. در این راستا اهتمام دولت به انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع درآمدی (غیرنفتی) و مصارف هزینه‌ای و هدایت منابع نفتی به سمت سرمایه‌های زاینده اقتصادی و قطع وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه (به‌عنوان راهبردهای اصلی) و ارتقای ظرفیت و کوشش مالیاتی برای افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع بودجه، واگذاری شرکت‌های دولتی در چارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، واگذاری طرح‌های عمرانی جدید و نیمه‌تمام و پیش‌بینی منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها و... به‌عنوان بخشی از سیاست‌های اجرایی عنوان شده است که در راستای نحوه تأمین مالی بودجه سال ۱۳۹۰ لازم است اعمال شود.

با عنایت به موارد فوق‌الذکر، گزارش حاضر از دو منظر ساختار منابع بودجه کل کشور و بودجه عمومی دولت را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. در بعد اول تصویر و ساختار کلی منابع عمومی بودجه و همچنین میزان واقع‌بینانه پیش‌بینی شدن منابع عمومی دولت در ارقام عمده مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت و در بعد دوم نیز یک ارزیابی از نحوه تأمین مالی دولت و از منظر میزان انطباق رویکردهای بودجه سال ۱۳۹۰ با اهداف اسناد بالادستی (از جمله قانون برنامه پنجم توسعه و سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و...) در قالب شاخص‌های مقتضی صورت می‌گیرد.

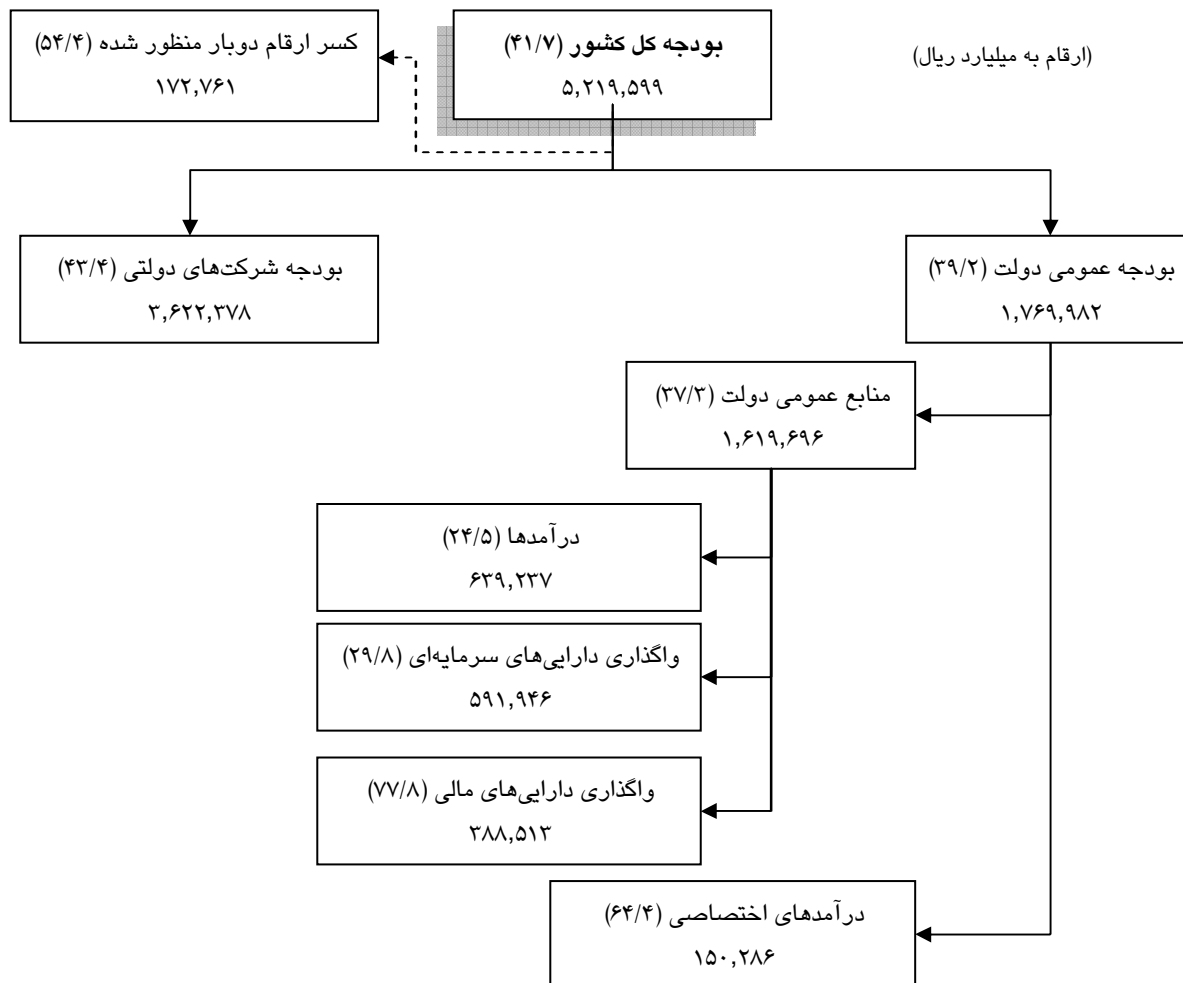
بخش اول - ساختار کلی منابع بودجه کل کشور

۱. منابع بودجه کل کشور

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۰ معادل ۵۲۱۹/۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۴۱/۷ درصد برخوردار است.



نمودار ۱. شمای کلی منابع بودجه کل کشور



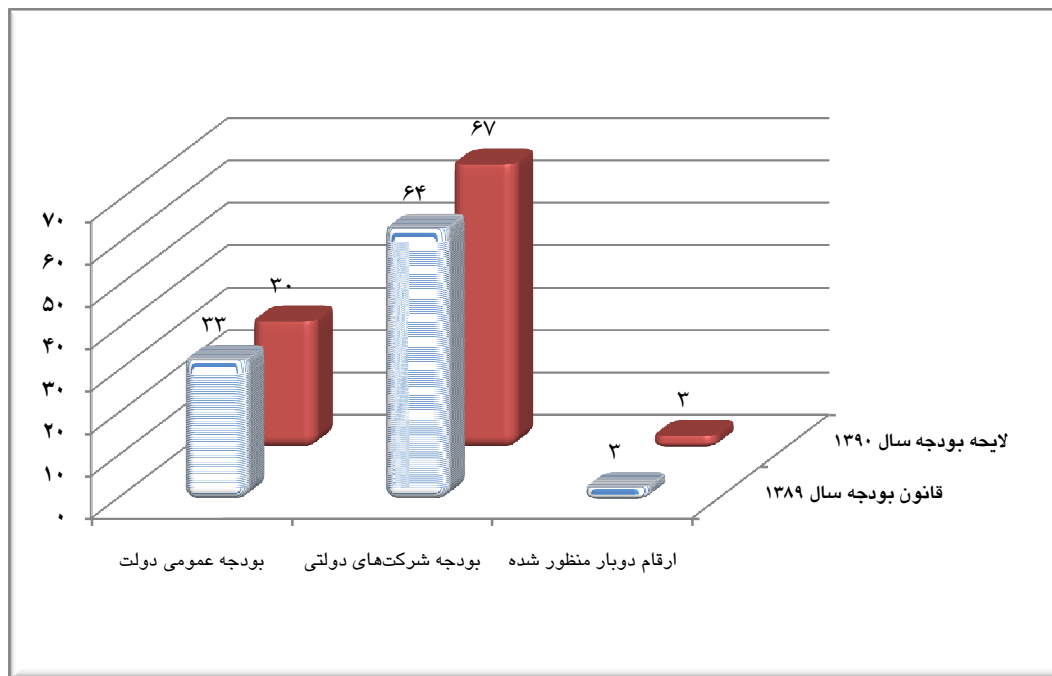
توضیح: (ارقام داخل پرانتز درصد رشد نسبت به قانون مصوب سال ۱۳۸۹ می‌باشد)

همچنان‌که از شمای کلی فوق و نمودارهای ۲ و ۳ ذیل مشاهده می‌شود، بودجه عمومی دولت با سهم ۳۰ درصدی (از کل بودجه)، نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۳۹/۲ درصد برخوردار شده است که از جمله دلایل رشد مذکور می‌توان به رشد منابع عمومی دولت و درآمدهای اختصاصی به ترتیب معادل ۳۷/۳ و ۶۴/۴ درصد اشاره کرد. همچنین بودجه شرکت‌های دولتی نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹ رشدی معادل ۴۳/۴ درصد دارد و سهم آن از کل بودجه معادل ۶۷ درصد است. این درحالی است رقم مشابه در سال ۱۳۸۹ معادل ۶۴ درصد بوده است. از جمله دلایل اصلی افزایش بودجه شرکت‌های دولتی و سهم آن از بودجه کل کشور می‌توان به رشد ۲۱۰ درصدی منابع حاصل از هدفمندی‌سازی یارانه‌ها اشاره کرد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، ۱۵/۵ درصد از بودجه شرکت‌های دولتی را در قالب درآمد و هزینه سازمان



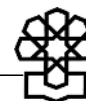
هدفمندی سازی یارانه‌ها به خود اختصاص داده است. رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ معادل ۶/۳ درصد است.

نمودار ۲. سهم اجزای بودجه کل کشور (درصد)



۲. منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۱,۶۲۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹ از رشدی بالغ بر ۳۷ درصد برخوردار است اجزای عمده تشکیل‌دهنده منابع عمومی دولت را می‌توان برحسب درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، برداشت از محل حساب ذخیره ارزی، درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و سایر منابع طبقه‌بندی کرد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به شرح جدول ذیل پیش‌بینی شده‌اند:



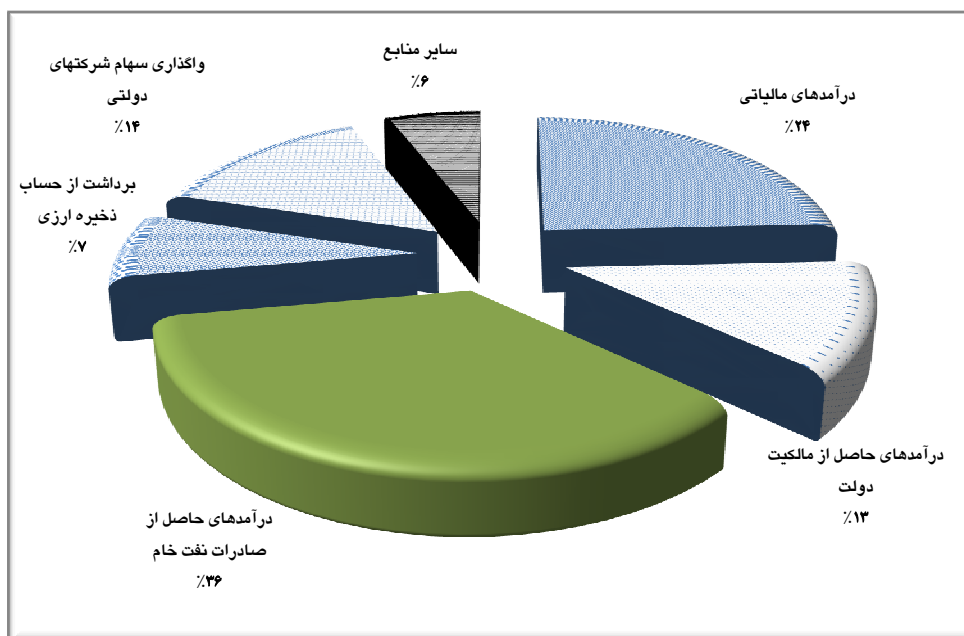
جدول ۱. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

(ارقام به میلیارد ریال، سهم و رشد به درصد)

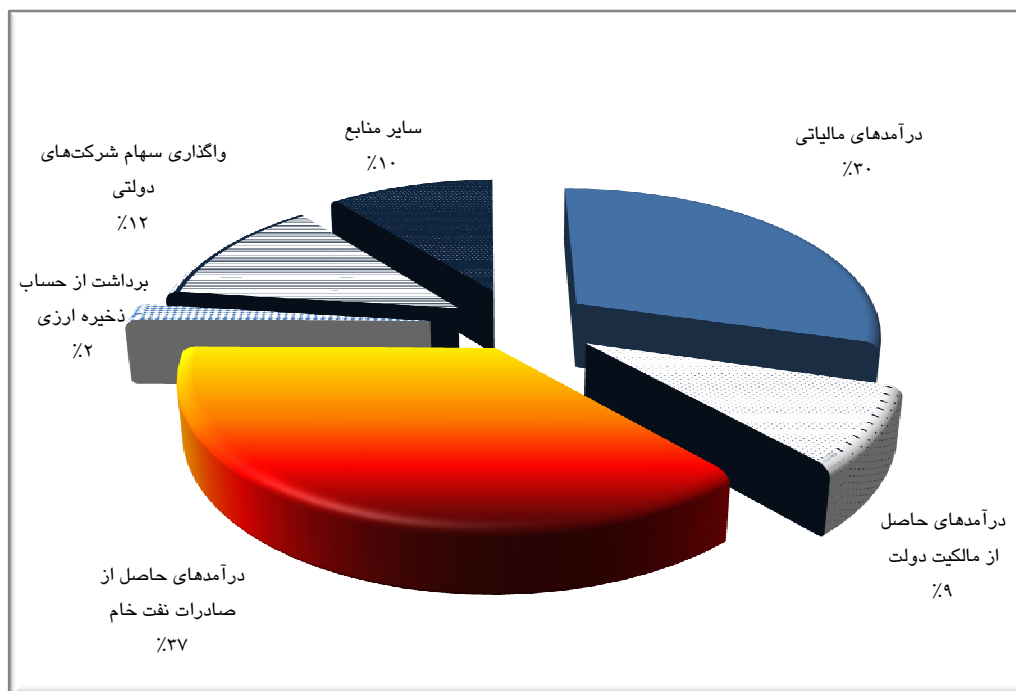
سهم اجزای بودجه سال ۱۳۹۰	رشد لایحه سال ۱۳۹۰ به قانون سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	پیش‌بینی درصد عملکرد سال ۱۳۸۹	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	عملکرد سال ۱۳۸۸	
۱۰۰	۳۷	۱,۶۱۹,۶۹۶	۷۸	۱,۰۱۷,۸۹۷	۸۴۵,۲۶۳	منابع عمومی دولت
۲۴/۳	۱۲	۳۹۲,۹۴۲	۸۰	۳۵۱,۴۵۴	۲۶۳,۳۰۴	درآمدهای مالیاتی
۱۲/۴	۹۲	۲۰۰,۶۹۱	۹۷	۱۰۴,۴۱۷	۷۵,۹۴۶	درآمدهای حاصل از مالکیت دولت
۳۵/۶	۳۳	۵۷۷,۲۰۳	۱۰۰	۴۳۴,۴۸۶	۱۵۸,۹۹۷	درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام*
۷/۴	۴۵۱	۱۱۹,۳۴۴	۱۰۰	۲۱,۶۶۷	۱۳۳,۱۱۷	برداشت از حساب ذخیره ارزی
۱۴/۳	۶۰	۲۳۲,۰۰۰	۴۰	۱۴۵,۰۰۰	۶۲,۹۲۶	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی
۶	-۲۱	۹۷,۵۱۶	۳۶	۱۲۲,۸۷۴	۱۵۰,۹۷۴	سایر منابع

* این ردیف شامل منابع لازم برای واردات غیرقانونی بنزین و نفت‌گاز نمی‌شود.

نمودار ۳. سهم اجزای منابع عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰



نمودار ۴. سهم اجزای منابع عمومی قانون بودجه سال ۱۳۸۹



همچنان‌که از جدول و نمودارهای فوق مشاهده می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، سهم درآمدهای مالیاتی و منابع حاصل از صادرات نفت خام از کل منابع تأمین اعتبار به ترتیب معادل ۲۴ و ۳۶ درصد است. این درحالی است که ارقام مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ صرفنظر از به ترتیب معادل ۳۰ و ۳۷ درصد بوده است. این امر اگرچه مغایر با سیاست‌های کلی برنامه پنجم و حتی راهبردها و سیاست‌های اجرایی بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۰ در ارتباط با ارتقای ظرفیت و کوشش مالیاتی برای افزایش سهم درآمدهای مالیاتی از منابع بودجه است، اما در شرایط کنونی اقتصاد کشور، حتی تحقق همین میزان درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده نیز دشوار خواهد بود.

۲-۱. درآمدهای مالیاتی

امروزه نقش نظام مالیاتی کشورها در تأمین سه هدف عمده اجتماعی، اقتصادی و بودجه‌ای دولت بر کسی پوشیده نیست. در بعد اجتماعی مهمترین هدف از وضع مالیات کاهش فاصله طبقاتی و توزیع مجدد درآمدهاست. درحالی که هدف اقتصادی وضع مالیات، تثبیت نوسان‌های اقتصادی، تخصیص بهینه منابع بین بخش‌های مختلف و کمک به تسریع فرآیند توسعه بخشی یا منطقه‌ای است. علاوه‌بر این با توجه به ویژگی خاص و منحصر به فرد مالیات‌ها (منبع درآمد باثبات و پایدار) تردیدی نیست که این نوع درآمدها، مطلوب‌ترین منبع درآمد دولت (بعد بودجه‌ای) نیز به‌شمار می‌روند. کارآیی این ابزار در رسیدن به اهداف تعیین شده، علاوه‌بر اثرپذیری از عوامل داخلی نظام مالیاتی به عوامل



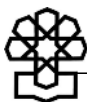
برونزای نظام مالیاتی نیز مرتبط است. در این زمینه در سال‌های اخیر سعی شد تا بخشی از عوامل درون‌زای نظام مالیاتی در انطباق با اوضاع فعلی اقتصاد کشور در قالب طرح تحول نظام مالیاتی و در چارچوب طرح تحول اقتصادی تجدیدنظر شود که از جمله رویکردهای اصلی آن می‌توان به اجرای تدریجی و مرحله‌ای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده طی دو سال اخیر و اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در سال آینده اشاره کرد. در ارتباط با عوامل برون‌زا نیز باید گفت که مطابق با مطالعات انجام شده در این خصوص، نرخ رشد اقتصادی و تورم در زمره مهمترین عوامل تأثیرگذار بر پایه‌های مالیاتی قلمداد شده و بالطبع هر عاملی که متغیرهای مذکور را متأثر کند به نحوی ابعاد درآمدی سیاست‌های مالیاتی را تحت تأثیر قرار خواهد کرد. نتیجه کارکردهای عوامل برون‌زا و درون‌زای تأثیرگذار بر نظام مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ بیانگر آن است این بخش از درآمدها با رقمی معادل ۳۹۲,۹۴۲ میلیارد ریال، سهمی معادل با ۲۴/۳ درصد از کل منابع عمومی بودجه را به خود اختصاص داده و نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۱۲ درصد برخوردار است که با توجه به عملکرد این بخش از درآمدها طی سال‌های گذشته و همچنین پیش‌بینی رشد اقتصادی ۳ درصد در سال آینده، تحقق آن دور از انتظار است. وضعیت کلی درآمدهای مالیاتی بودجه به‌ترتیب سهم اجزای کل درآمدهای مالیاتی به‌شرح جدول ۲ قابل ارائه است.

جدول ۲. درآمدهای مالیاتی به‌ترتیب سهم آنها از کل مالیات‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

(ارقام به میلیارد ریال)

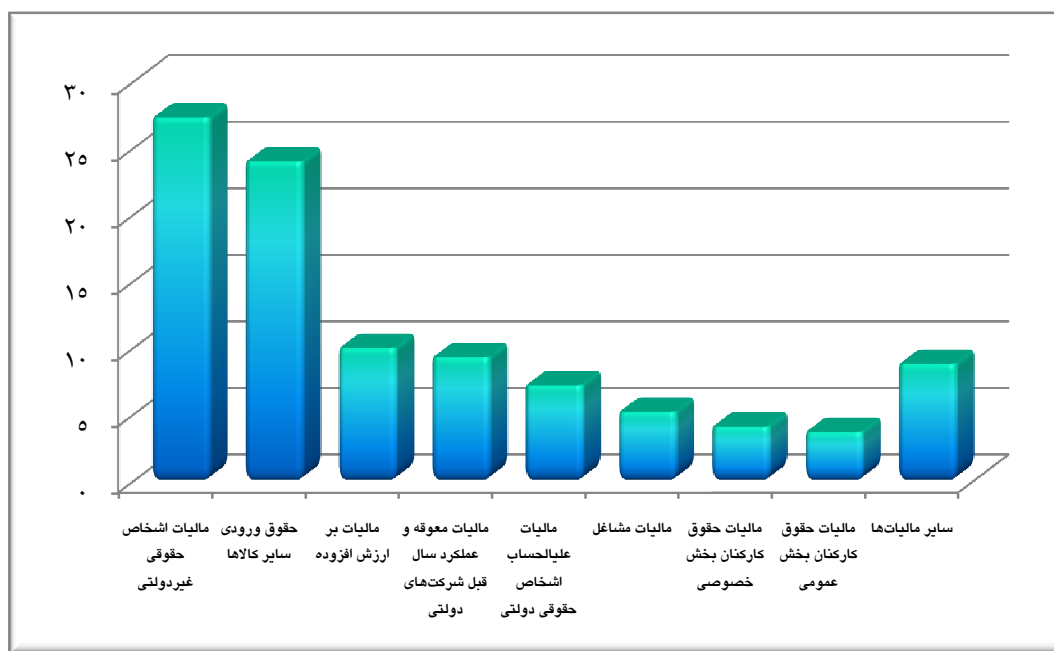
اولویت سال ۱۳۹۰	عنوان	قانون بودجه ۱۳۸۹	لایحه بودجه ۱۳۹۰	رشد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۹	سهم از کل مالیات‌ها (لایحه) سال ۱۳۹۰	سهم از کل مالیات‌ها (بودجه) سال ۱۳۸۹
۱	مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی	۷۲,۵۸۳	۱۰۷,۴۰۳	۴۸	۲۷/۳	۲۱
۲	حقوق ورودی سایر کالاها	۹۸,۳۸۰	۹۴,۳۸۱	-۴	۲۴	۲۸
۳	مالیات بر ارزش‌افزوده	۲۸,۱۰۸	۴۱,۰۱۰	۴۶	۱۰	۸
۴	مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی	۴۲,۲۰۰	۳۶,۳۷۰	-۱۴	۹/۳	۱۲
۵	مالیات علی‌الصواب اشخاص حقوقی دولتی	۱۴,۲۶۲	۲۸,۲۲۶	۹۸	۷/۲	۴
۶	مالیات مشاغل	۲۰,۰۸۰	۲۰,۳۲۹	۱	۵/۲	۶
۷	مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی	۱۴,۳۸۱	۱۶,۱۲۱	۱۲	۴/۱	۴
۸	مالیات حقوق کارکنان بخش عمومی	۱۵,۱۶۹	۱۴,۳۶۹	-۵	۳/۷	۴
۹	سایر مالیات‌ها*	۸۸,۴۹۰	۳۴,۷۳۲	-۶۱	۸/۸	۱۳

* سایر مالیات‌ها در جدول مذکور مشتمل بر حق تمبر و اوراق بهادار، مالیات بر فروش فرآورده‌های نفتی، مالیات شماره‌گذاری خودرو، مالیات بر نقل و انتقالات و مستغلات، مالیات بر ارث، مالیات بر فروش سیگار، ۲ درصد سایر کالاها، مالیات نهادها، مالیات‌های متفرقه و مالیات‌های اتفاقی می‌باشد که به جهت سهم پایین آنها از کل درآمدهای مالیاتی در قالب یک ردیف مجزا در نظر گرفته شده است.



مطابق با جدول ۲ رویکرد دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در ارتباط با درآمدهای مالیاتی معطوف به اخذ مالیات از شرکت‌های غیردولتی است، به نحوی که ردیف مذکور با ۴۸ درصد رشد نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹، معادل ۲۷/۳ درصد از کل درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ را به خود اختصاص داده است. بررسی عملکرد مالیات بر شرکت‌های غیردولتی طی سال‌های گذشته مؤید آن است که منابع پیش‌بینی شده در بودجه معمولاً با تحقق بالای ۹۰ درصد مواجه بوده است و لذا هدفگذاری دولت در ارتباط با این ردیف درآمدی می‌تواند نکته مثبتی تلقی شود. البته باید یادآور شد با توجه به روند واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی طی سال‌های اخیر، پیش‌بینی ظرفیت بیشتر درخصوص این مأخذ مالیاتی در بودجه سال‌های آینده دور از دسترس نیست.

نمودار ۵. سهم اجزای مالیات‌ها از کل درآمدهای مالیاتی (ارقام به درصد)



نکته دیگر قابل استخراج از جدول فوق سهم مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم از کل درآمدهای مالیاتی است. باید یادآور شد مالیات‌های مستقیم معمولاً بر منافع حاصل از دارایی، درآمد و ثروت تعلق گرفته و به جهت عدم امکان انتقال بار مالیاتی، منطبق بر مفهوم عدالت عمودی بوده و دربردارنده ماهیت توزیعی مالیات است. از مجموع درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۶۱/۲ درصد به این بخش از درآمدها تعلق دارد که تقریباً معادل با ۰/۹ واحد درصد بیشتر از رقم مصوب سال ۱۳۸۹ است. در مقابل باید اذعان کرد مالیات‌های



غیرمستقیم، به تمامی مصرف‌کنندگان کالاها و خدمات صرفنظر از میزان و چگونگی درآمد و دارایی آنها تعلق می‌گیرد و به‌صورت درصدی از قیمت کالاها و خدمات ارائه شده (داخلی و خارجی)، وضع و به خزانه واریز می‌شود. شایان ذکر است این بخش از مالیات‌ها بیشتر از جنبه درآمدی مالیات‌ها حائز اهمیت است. این بخش از درآمدهای مالیاتی در قوانین مالیاتی کشور مشتمل بر مالیات بر کالاها و خدمات و حقوق ورودی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، سهمی معادل ۳۸/۸ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را به‌خود اختصاص داده است. رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ معادل ۳۹/۷ درصد بوده است.

مطابق با جدول ۲، حقوق ورودی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به‌رغم کاهش رشد ۴ درصدی نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۹؛ دومین منبع تأمین مالی دولت در بخش مالیات‌هاست و در مجموع برای ردیف مذکور معادل ۹۷,۹۳۱ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. شایان ذکر است این بخش از درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، تقریباً ۹۶/۴ درصد از سرفصل مالیات بر واردات را به‌خود اختصاص می‌دهد که مربوط به حقوق ورودی خودرو و سایر کالاهاست. بررسی عملکرد این جزء از درآمدهای سنوات اخیر نیز مؤید این نکته می‌باشد که تصمیمات کمیته ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی مقررات صادرات و واردات در ارتباط با تعیین سود بازرگانی کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور و در مجموع حقوق ورودی کالاها و وارداتی، نرخ ارز و واردات کالاها و سیاست‌های تجاری دولت در تنظیم بازار داخلی کشور از نقش حائز اهمیتی بر میزان تحقق درآمدهای مالیاتی پیش‌بینی شده برخوردار می‌باشد، لذا با توجه به افزایش نرخ ارز از ۹,۸۰۰ ریال در سال ۱۳۸۹ به ۱۰,۵۰۰ ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، پیش‌بینی افزایش واردات کالاها به جهت تأمین ضرورت‌های اجرایی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، پیش‌بینی عدم تحقق در این بخش با توجه به عملکرد سال‌های گذشته معادل ۲۶ درصد برآورد می‌گردد.

سومین منبع تأمین مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در بخش مالیات‌ها، به درآمدهای حاصل از مالیات بر ارزش‌افزوده اختصاص دارد که با رشد قابل ملاحظه ۴۶ درصد نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۸۹، به ۴۱,۰۱۰ میلیارد ریال بالغ گردیده و ۱۰ درصد از کل درآمدهای مالیاتی را تشکیل می‌دهد که این امر رشد نشان‌دهنده توجه دولت به این منبع درآمدی در لایحه بودجه است. شایان ذکر است بررسی عملکرد این بخش از درآمدها در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ و همچنین ۹ ماهه سال ۱۳۸۹ بیانگر آن است که ردیف مذکور نسبت به ارقام مصوب، به‌ترتیب از عملکردی معادل ۹۲/۷ و ۶۲/۷ درصد برخوردار بوده است، لذا به‌نظر می‌رسد با توجه به پیش‌بینی قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر افزایش سالانه ۱ واحد درصد به نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده (موضوع تبصره «۲» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه) و همچنین گسترش تدریجی دامنه



مؤدیان مشمول قانون مذکور، تحقق رقم پیش‌بینی شده در بودجه دور از انتظار نباشد. این درحالی است اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، بالطبع با توجه به آثار و تبعات تورمی، افزایش درآمدهای وصولی از محل وضع مالیات بر ارزش‌افزوده کالاها و خدمات در سال ۱۳۹۰ را می‌تواند در پی داشته باشد.

معوقه‌های مالیاتی عمدتاً در ارتباط با تعهدات مالیاتی شرکت ملی نفت به‌ویژه در مواقع افزایش قیمت نفت خام نسبت به رقم مصوب بودجه و همچنین تعهدات مالیاتی سایر شرکت‌های دولتی موضوعیت می‌یابد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معوقات مالیاتی شرکت‌های دولتی معادل ۳۶,۳۷۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹ از رشد منفی ۱۴ درصد برخوردار است.

مالیات اشخاص حقوقی دولتی نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ به‌عنوان پنجمین منبع درآمدی در حوزه مالیات‌ها با رشد قابل ملاحظه ۹۸ درصد، برابر با ۲۸,۲۲۶ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است، که تحقق آن، صرفنظر از واگذاری‌های پیش‌بینی شده در لایحه بودجه (که آن نیز در مقایسه با رقم مشابه در سال ۱۳۸۹ قابل ملاحظه است) مستلزم سودآوری بالای شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۰ است، که با توجه به اعمال فشارهای ناشی از افزایش هزینه‌های تولیدی از منظر هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی از یکسو و محدودیت در افزایش قیمت کالاها و خدمات ارائه شده توسط شرکت‌های دولتی ازسوی دیگر، دور از انتظار است. ازسوی دیگر در صورت تسری احکام مقرر در جزء «ح» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ مبنی بر معافیت از پرداخت مالیات و سود علی‌الحساب شرکت‌هایی که نام آنها در فهرست واگذاری قرار می‌گیرد (در راستای ماده (۱۸) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، تحقق رقم پیش‌بینی شده از محل مالیات بر شرکت‌های دولتی را بیش از گذشته با ابهام مواجه می‌کند و لذا درآمد قابل وصول از این محل با توجه به عملکرد ردیف مذکور طی سال‌های گذشته و همچنین عملکرد ۹ ماهه سال ۱۳۸۹، حداکثر معادل ۸,۰۲۳ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود.

۲-۲. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت که ماحصل فعالیت‌های تصدیگرایانه دولت در بخش‌های مختلف است عمدتاً از فعالیت بنگاهداری دولت و در قالب سود سهام شرکت‌های دولتی و همچنین درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات دولتی حاصل می‌شود. البته باید یادآور شد با اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و به‌موجب این قانون، بخشی از منابع آزاد شده از محل هدفمندسازی یارانه حامل‌های انرژی در راستای تعدیل آثار و تبعات اجرای قانون مذکور بر بودجه دولت، جزء



درآمدهای حاصل از مالکیت دولت قلمداد می‌شود. با عنایت به موارد فوق و برحسب اقلام عمده تشکیل‌دهنده، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت را می‌توان به سود سهام شرکت‌های دولتی، درآمد هدفمندسازی یارانه‌ها و سایر اقلام (مشمول بر فروش کالاها و خدمات، دریافت جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه) طبقه‌بندی کرد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، با رشد قابل ملاحظه ۹۲ درصدی نسبت به رقم مشابه سال ۱۳۸۹، به رقم ۲۰۰,۶۹۱ میلیارد ریال بالغ شده است که تحقق آن با توجه به عملکرد گذشته این ردیف درآمدی در سال‌های گذشته دور از دسترس است (جدول ۳).

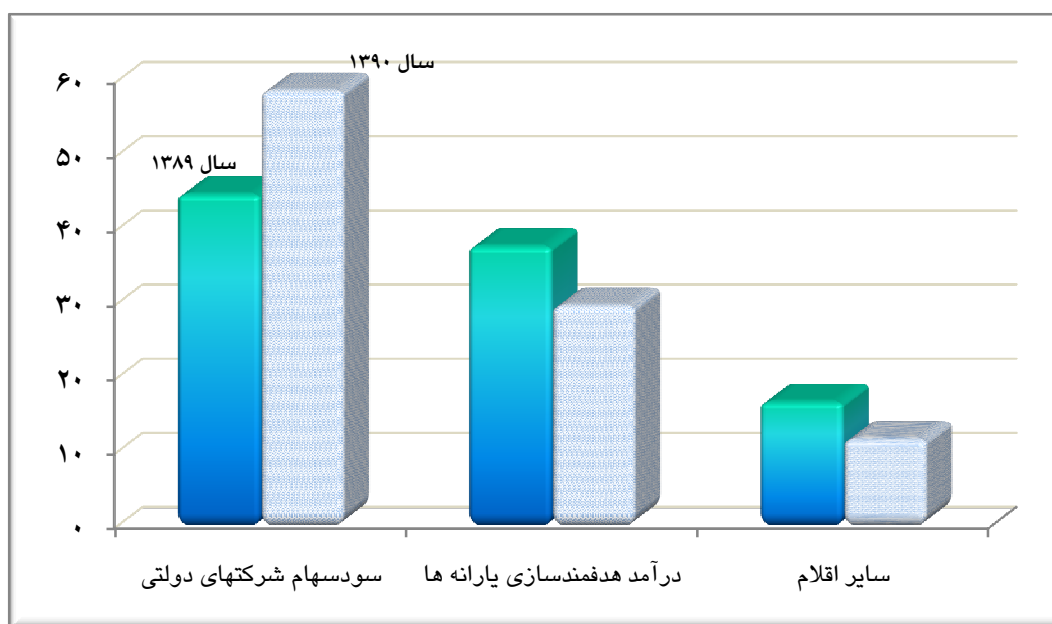
جدول ۳. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	رشد (درصد)	سهم از کل سال ۱۳۸۹ (درصد)	سهم از کل سال ۱۳۹۰ (درصد)
درآمدهای حاصل از مالکیت دولت	۱۰۴,۴۱۷	۲۰۰,۶۹۱	۹۲	۱۰۰	۱۰۰
سود سهام شرکت‌های دولتی	۴۶,۶۳۵	۱۱۷,۵۷۳	۱۵۲	۴۵	۵۹
درآمد هدفمندسازی یارانه‌ها	۴۰,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۵۰	۳۸	۳۰
سایر اقلام	۱۷,۷۸۲	۲۳,۱۱۹	۳۰	۱۷	۱۲

(ارقام به درصد)

نمودار ۶. سهم اجزای درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

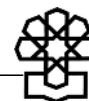


همچنان‌که از جدول و نمودار فوق مشاهده می‌شود سهام شرکت‌های دولتی معمولاً بیشترین سهم از درآمدهای حاصل از مالکیت دولت را در قوانین بودجه به خود اختصاص می‌دهد. در لایحه



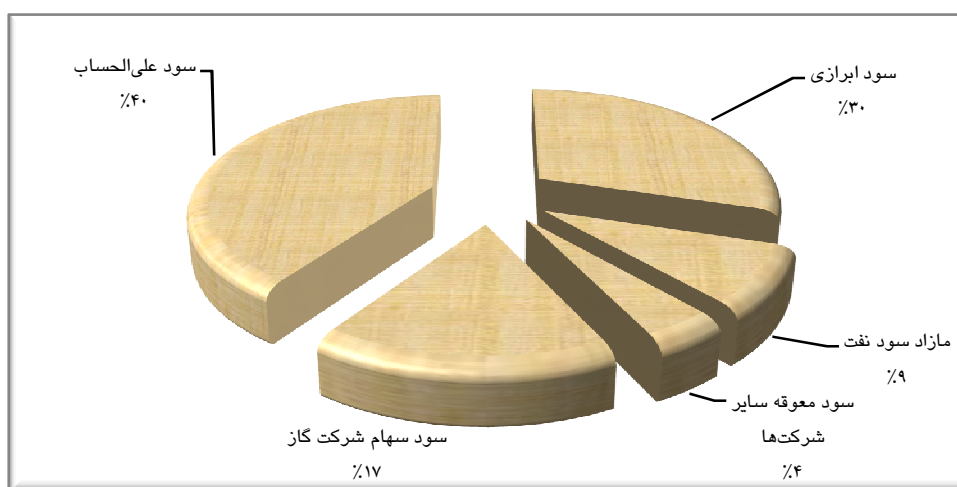
بودجه سال ۱۳۹۰ درآمدهای حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی با ۱۵۲ درصد رشد نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹، معادل ۱۱۷,۵۷۳ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است، که این میزان ۵۹ درصد از کل درآمدهای مربوط به این بخش (درآمدهای حاصل از مالکیت دولت) را به خود اختصاص داده است. شایان ذکر است سهم رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ معادل ۴۵ درصد بوده است. همچنین درآمد هدفمندسازی یارانه‌ها موضوع سهم منابع دولت از منابع هدفمندسازی یارانه‌ها (ماده (۱۱) قانون هدفمندسازی یارانه‌ها) با ۵۰ درصد رشد نسبت به سال ۱۳۸۹، برابر با ۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که سهمی معادل ۳۰ درصد از کل منابع حاصل از مالکیت دولت را به خود اختصاص می‌دهد. سرانجام آنکه، سایر اقلام متشکل از درآمدهای مربوط به فروش کالاها و خدمات و همچنین درآمدهای ناشی از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه، با رشد ۳۰ درصدی نسبت به رقم سال ۱۳۸۹؛ معادل با ۲۳,۱۱۹ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که این میزان ۱۲ درصد از کل درآمدهای حاصل از مالکیت دولت را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ تشکیل می‌دهد.

نکته حائز اهمیت در ارتباط با این بخش از درآمدها، رشد ۲/۵ برابری سود سهام شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ است که تحقق کامل آن از یکسو با توجه به تکلیف شرکت‌های دولتی مبنی بر پرداخت همزمان سود عملکرد سال قبل و سود مالی سال ۱۳۹۰ به صورت علی‌الحساب و ازسوی دیگر ایفای تعهدات مالیاتی سال ۱۳۹۰ این شرکت‌ها، با ابهام مواجه است. این درحالی است که اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها به همان دلایلی که در مبحث مالیات بر شرکت‌های دولتی ذکر آن رفت، حداقل در کوتاه‌مدت، به جهت عدم امکان سریع تغییرات تکنولوژیکی بر افزایش کارایی شرکت‌های دولتی تأثیرات مثبتی به دنبال نخواهد داشت. ازسوی دیگر باید به حجم قابل ملاحظه رقم واگذاری‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نیز اشاره کرد که این موضوع، به جهت قرارگیری بخش عمده‌ای از شرکت‌های دولتی در فهرست واگذاری‌ها، تحقق کامل منابع پیش‌بینی شده از محل سود سهام شرکت‌های دولتی را بیش از گذشته با محدودیت مواجه خواهد کرد. ازاین‌رو با توجه به عملکرد سال ۱۳۸۹ و همچنین سال‌های ماقبل آن، در خوشبینانه‌ترین حالت می‌توان حداکثر به تحقق ۴۵ درصد از سود عملکرد (ابرازی) و یا مازاد سود شرکت ملی نفت و معوقه سود سهام سایر شرکت‌های دولتی (معادل ۲۲,۳۳۵ میلیارد ریال) امیدوار بود و به نظر می‌رسد بالغ بر ۶۷ هزار میلیارد ریال از این منابع با کسری مواجه شود.



نمودار ۷. سهم اجزای سود سهام شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

(درصد)

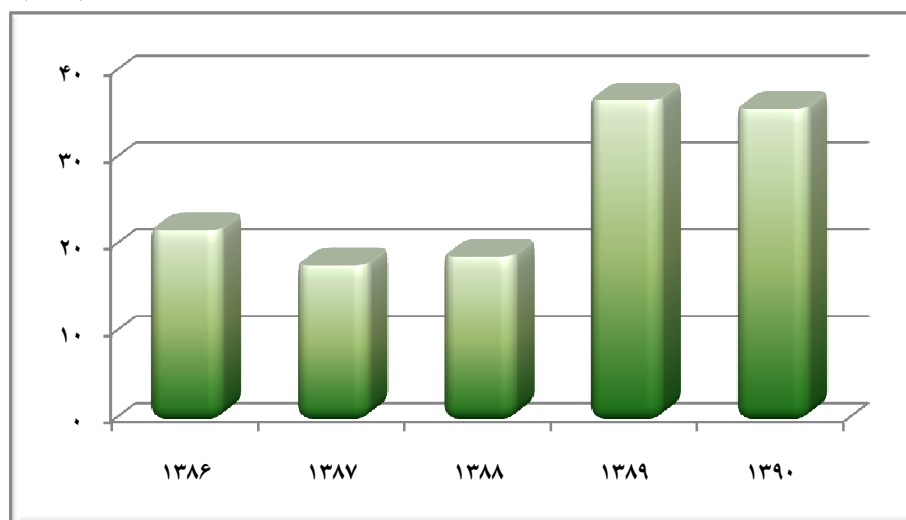


۲-۳. منابع حاصل از صادرات نفت خام

منابع حاصل از صادرات نفت خام در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰، معادل ۵۷۷,۲۰۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۳۳ درصد برخوردار بوده و ۳۶ درصد از منابع عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهد. نکته‌ای که درخصوص این بخش از منابع وجود دارد آن است که منابع پیش‌بینی شده از محل صادرات نفت خام همواره در قوانین بودجه عملکرد ۱۰۰ درصدی دارد. در صورت عدم تحقق کامل نیز با توجه به سازوکاری که در ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم تبیین شده، کسری منابع مذکور از محل منابع حساب ذخیره ارزی قابل تأمین است.

نمودار ۸. سهم درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام از منابع عمومی بودجه

(درصد)





۴-۲. برداشت از حساب ذخیره ارزی

مصارف مربوط به برداشت از حساب ذخیره ارزی مشتمل بر ایفای تعهدات ارزی، اختصاص ۲ درصد درآمد نفت برای مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته، افزایش سرمایه بانکهای دولتی و سایر اقلام، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ معادل ۱۱۹,۳۴۴ میلیارد ریال در نظر گرفته شده که این میزان نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۹ رشدی معادل ۴۵۱ درصد را نشان می‌دهد و ۷ درصد از منابع عمومی بودجه (رقم مشابه برای سال ۱۳۸۹ معادل ۵ درصد می‌باشد) را تشکیل می‌دهد. از جمله مواردی که در ارتباط با برداشت از حساب ذخیره ارزی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ حائز اهمیت است، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- مطابق با ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه برداشت از حساب ذخیره ارزی به استثنای تأمین کسری منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام در بودجه و ایفای تعهدات معوق مربوط به بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی، ممنوع و بر این اساس پیش‌بینی ردیف‌های مختلف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در ارتباط با افزایش سرمایه بانکهای دولتی و یا ایفای تعهدات ارزی و سایر اقلام واجد ابهام است.

- صرفنظر از موارد مذکور باید اذعان کرد تحقق رقم پیش‌بینی شده از محل برداشت از حساب ذخیره ارزی از یکسو با توجه رشد ۴۵۱ درصدی منابع پیش‌بینی شده از این محل و از سوی دیگر حجم بالای تعهدات معوق مربوط به سال‌های گذشته که به موجب ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، منابع حساب ذخیره ارزی باید در راستای تأمین آنها، تخصیص داده شود، قابل تأمل است. شایان ذکر است مکانیسم ایجاد صندوق توسعه ملی در برنامه پنجم توسعه و واریز حداقل ۲۰ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی به این صندوق، منابع حساب ذخیره ارزی را در سال‌های آینده با محدودیت جدی مواجه خواهد کرد و این درحالی است که علاوه بر مورد اخیر و به موجب بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ۵۰ درصد مانده نقدی حساب ذخیره ارزی در پایان سال ۱۳۸۹ و سال‌های بعد به این صندوق منتقل خواهد شد که این امر بالطبع منابع حساب ذخیره ارزی را در سال‌های آتی با محدودیت بیشتری مواجه می‌کند.

- نکته دیگری که در اینجا می‌باید بدان اشاره کرد پیش‌بینی تأمین اعتبارات مربوط به ۲ درصد از درآمدهای نفتی برای توسعه مناطق نفت خیز و کمتر توسعه یافته از محل حساب ذخیره ارزی می‌باشد که این امر صرفنظر از آنکه مغایر با احکام برنامه پنجم (موضوع ماده (۱۳۲) می‌باشد.

۱. شایان ذکر است به موجب ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم، مقرر گردیده ۲ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به توسعه استان‌های نفت خیز و کمتر توسعه یافته، اختصاص یابد. این درحالی است که در ذیل منابع حاصل از برداشت از حساب ذخیره ارزی، اعتبارات مذکور از محل منابع حساب مذکور دیده شده است.



تحقق منابع حساب ذخیره ارزی در سال ۱۳۹۰ را با ابهام بیشتر مواجه خواهد نمود.

۲-۵. واگذاری شرکت‌های دولتی

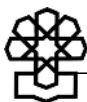
رقم پیش‌بینی شده از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ معادل ۲۳۲,۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این میزان نسبت به رقم مشابه در سال ۱۳۸۹، از رشدی معادل ۶۰ درصد برخوردار است و در مجموع معادل ۱۴ درصد از کل منابع عمومی دولت را پوشش می‌دهد.

جدول ۴. واگذاری شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	رشد (درصد)	سهم اجزای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ (درصد)
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۴۵,۰۰۰	۲۳۲,۰۰۰	۶۰	۱۰۰
فروش سهام شرکت‌های دولتی	۲۸,۳۵۰	۴۵,۰۰۰	۵۸/۷	۱۹
واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهم بخش تعاون)	۱۳,۵۰۰	-	-	-
واگذاری سهام شرکت‌های دولتی (سهم سازمان‌های توسعه‌ای)	۳,۱۵۰	-	-	-
منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای رد دیون سازمان‌های حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی (جمعاً - خرجی)	۵۰,۰۰۰	۷۰,۰۰۰	۴۰	۳۰
منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به سازمان تأمین اجتماعی به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران	-	۱۲,۰۰۰	-	۵
منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی متناسب با صورت وضعیت‌های تأیید شده	۵۰,۰۰۰	۵۰,۰۰۰	۰	۲۲
منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی برای برنامه تأمین آتیه	-	۲۵,۰۰۰	-	۱۱

مطابق با جدول فوق از مجموع درآمدهای پیش‌بینی شده از محل واگذاری شرکت‌های دولتی، معادل ۱۹ درصد به منابع حاصل از فروش شرکت‌های دولتی اختصاص دارد که رقم مطلق آن نسبت به رقم سال ۱۳۸۹ دارای رشد ۵۳/۷ درصدی است. لذا با توجه به عملکرد سال ۱۳۸۹ و رونق بازار سرمایه کشور، تحقق کامل رقم پیش‌بینی شده از این محل معادل ۴۵,۰۰۰ میلیارد ریال دور از دسترس نیست. بخش دیگر منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، معادل



۷۰,۰۰۰ میلیارد ریال بابت رد دیون دولت به سازمان‌های حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی پیش‌بینی شده که از ماهیت جمعی - خرجی برخوردار بوده و تأثیری از بابت کسری بودجه به دنبال ندارد. هرچند که پیش‌بینی می‌شود این بخش از منابع حداکثر به میزان ۲۲ درصد محقق شود (معادل ۱۵,۲۷۸ میلیارد ریال). واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به شرکت‌های پیمانکاری خصوصی و تعاونی با توجه به فقدان زیرساخت‌های حقوقی و قانونی آن به نظر نمی‌رسد عملکردی در سال ۱۳۹۰ داشته باشد. فقدان عملکرد ردیف مذکور در بودجه سال ۱۳۸۹ مؤید این نکته است.

بخش دوم - ارزیابی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با رویکردهای حوزه مالی برنامه پنجم توسعه

آنچه در بخش اول مد نظر قرار گرفت در واقع تصویری اجمالی از ساختار کلی منابع لایحه بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۰ ارائه می‌داد و در برخی موارد دلایل و نحوه رفتار مالی دولت در قالب بودجه را به تصویر می‌کشید، لکن باید اذعان کرد ارزیابی کارآ و اثربخش از وضعیت بودجه، صرف‌نظر از واقع‌بینانه ترسیم شدن منابع و مصارف بودجه، مستلزم بررسی میزان انطباق اهداف و رویکردهای لایحه بودجه با اهداف و رویکردهای کلان برنامه‌های توسعه‌ای و سیاست‌های کلی تبیین شده در این خصوص است. این موضوع از آن منظر حائز اهمیت است که بودجه در واقع برشی یک‌ساله از برنامه توسعه بوده و بالطبع به هر میزان از انطباق بیشتری با اهداف و رویکردهای برنامه‌های توسعه برخوردار باشد، به همان میزان امکان نیل به اهداف بلندمدت در قالب سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه را تسریع خواهد کرد. برای این منظور و در این بخش از گزارش شاخص‌هایی برای ارزیابی میزان انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با اهداف و رویکردهای قانون برنامه پنجم به‌ویژه در حوزه مالی ارائه می‌شود که از جمله می‌توان به قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز، هدایت عواید نفتی به سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده و ارتقای نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف بودجه اشاره کرد و وضعیت لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در قالب رویکردهای مذکور و از طریق تبیین شاخص‌های مقتضی به شرح ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد:

قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز: کاهش اتکای بودجه به عواید نفتی از جمله رویکردهایی است که همواره در برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از راهبردها و سیاست‌های محوری مطرح شده است. ایجاد حساب ذخیره ارزی در قانون برنامه سوم توسعه و تداوم آن در قانون برنامه چهارم، تدوین سیاست‌های کلی نظام در بخش



مالی^۱ و همچنین ایجاد صندوق توسعه ملی در قانون برنامه پنجم توسعه و تأکید بر قطع کامل تامین اعتبارات هزینه‌ای از محل عواید نفتی، از جمله اقدامات و سیاست‌هایی است که مورد تأکید واقع شده است. در راستای نیل به هدف قانونگذار از سیاست‌های مذکور، ارتقای ظرفیت و کوشش مالیاتی برای افزایش سهم درآمدهای مالیاتی بودجه، به‌عنوان یک سیاست اجرایی در حوزه منابع و در قالب بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۰ مد نظر قرار گرفته است. این درحالی است که در قانون برنامه پنجم توسعه نیز احکام مشخصی در این خصوص وجود دارد که از آن جمله می‌توان به مفاد ماده (۱۱۷) قانون مبنی بر افزایش نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی به سطح حداقل ۱۰ درصد تا پایان برنامه و یا افزایش نسبت درآمدهای غیرنفتی به اعتبارات هزینه‌ای سالیانه به میزان ۱۰ درصد اشاره کرد، لذا در راستای ارزیابی و بررسی انطباق لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با اهداف برنامه پنجم در این خصوص و با توجه به محدودیت اطلاعات درخصوص میزان دقیق تولید ناخالص داخلی، شاخص نسبت درآمدهای مالیاتی (غیرنفتی) به کل منابع عمومی بودجه و یا نسبت درآمدهای عمومی (غیرنفتی) به کل منابع عمومی بودجه مد نظر قرار می‌گیرد.

جدول ۵. وضعیت تامین مالی بودجه از محل مالیات‌ها (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۶ (عملکرد)	۱۳۸۷ (عملکرد)	۱۳۸۸ (عملکرد)	۱۳۸۹ (مصوب)	۱۳۹۰ (لایحه)
مالیات‌ها (بدون احتساب مالیات عملکرد و معوقه شرکت ملی نفت)	۱۶۲,۵۰۱	۱۸۰,۲۲۷	۲۶۳,۳۰۴	۳۴۰,۰۴۳	۳۸۲,۸۴۷
کل منابع عمومی دولت	۶۲۹,۶۰۹	۸۱۴,۲۳۵	۸۴۵,۲۶۳	۱,۱۷۹,۸۹۷	۱,۶۱۹,۶۹۶
درآمدهای عمومی (غیرنفتی)*	۲۴۲,۶۵۴	۲۸۳,۹۱۸	۳۶۵,۲۲۹	۴۶۹,۵۵۸	۵۸۲,۶۹۰
سهم مالیات‌ها از منابع عمومی	۲۶	۲۲	۳۱	۲۹	۲۴
سهم درآمدهای عمومی از کل منابع عمومی	۳۹	۳۵	۴۳	۴۰	۳۶

* درآمدهای عمومی (غیرنفتی)، برابر درآمدهای عمومی منهای مالیات عملکرد شرکت ملی نفت و معوقه آن، سود سهام شرکت ملی نفت و مازاد سود سهام این شرکت در سال قبل و سود سهام شرکت ملی گاز ایران در نظر گرفته شده است.

سهم درآمدهای مالیاتی از کل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه به‌رغم تأکید بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۰، از ۲۹ درصد در سال ۱۳۸۹ به ۲۴ درصد کاهش یافته که قابل تأمل است. در ارتباط با درآمدهای عمومی غیرنفتی نیز همچنان‌که مشاهده می‌شود وضعیت سهم درآمدهای غیرنفتی از کل منابع در سال ۱۳۹۰ حتی پایین‌تر از رقم عملکرد سال ۱۳۸۸ بوده که این امر با توجه به تأکید قانون و سیاست‌های کلی برنامه پنجم به‌نظر نمی‌رسد اهداف برنامه را تأمین کند.

۱. در بند «۱» از سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی (مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام) قطع اتکای هزینه‌های جاری به نفت و تأمین آن از محل درآمد مالیاتی و سایر درآمدها حداکثر تا پایان برنامه پنجم مقرر شده است.

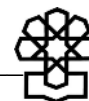


هدایت عواید نفتی به سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده: رشد و توسعه متوازن منطقه‌ای و رفع تنگناهای ساختاری در ارتباط با رفع چهره فقر و محرومیت از استان‌ها و بهبود شاخص‌های اشتغال‌زایی، از جمله مباحثی است که ریشه آن را باید در ناکارایی نظام تأمین مالی طرح‌های عمرانی جستجو کرد. بررسی گزارش عملکرد پروژه‌های عمرانی در سطوح ملی و استانی بیانگر آن است که کمبود اعتبار همواره به‌عنوان یکی از مهمترین دلایل افزایش پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام طی سال‌های اخیر مطرح بوده و بر این اساس ابداع شیوه‌های نوین تأمین مالی در سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از رویکردهای اصلی اجرای طرح‌های عمرانی مطرح شده است. این درحالی است که در سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه در کنار ابداعات و تجربیات جهانی در حوزه نظام تأمین مالی طرح‌های عمرانی، به استفاده و هدایت عواید نفتی به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده تأکید شده است، لذا در این قسمت به جهت ارزیابی بودجه سال ۱۳۹۰ از این منظر می‌توان از شاخص وضعیت تراز سرمایه‌ای (مابه‌التفاوت واگذاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و یا نسبت طرح‌های عمرانی به درآمدهای با منشأ نفت بهره جست. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ بیانگر آن است که اگرچه رقم مربوط به تراز سرمایه‌ای از مازادی معادل ۱۱۵,۹۸۰ میلیارد ریال برخوردار است، لکن در مقایسه به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹، کاهش ۱۷ درصدی را نشان می‌دهد که می‌تواند به‌عنوان رویکرد مثبت در هدایت عواید حاصل از صادرات نفت خام به طرح‌های عمرانی تلقی شود. نسبت اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به عواید حاصل از صادرات نفت خام (منابع با منشأ نفت) شاخص دیگری است که با استفاده از آن می‌توان میزان انطباق لایحه با اهداف برنامه را مورد سنجش قرار داد.

جدول ۶. وضعیت منابع با منشأ نفت و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۶ (عملکرد)	۱۳۸۷ (عملکرد)	۱۳۸۸ (عملکرد)	۱۳۸۹ (مصوب)	۱۳۹۰ (لایحه)
اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (با احتساب ماده (۱۰) قانون تنظیم)	۱۴۷,۷۵۲	۲۱۳,۵۱۹	۱۹۸,۱۷۳	۳۱۶,۹۰۱	۴۷۵,۹۶۷
درآمدهای با منشأ نفت (بدون احتساب رقم شفاف‌سازی حامل‌های انرژی)	۳۸۷,۳۲۶	۵۷۰,۷۴۸	۴۴۲,۲۸۵	۴۹۱,۸۶۳	۷۵۳,۰۹۴
نسبت اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به درآمدهای با منشأ نفت (درصد)	۳۸	۳۷	۴۵	۶۴	۶۳



همچنان‌که از جدول فوق مشاهده می‌شود نسبت اعتبار طرح‌های عمرانی به درآمدهای با منشأ نفت (مشمول بر مالیات عملکرد و سود سهم علی‌الحساب شرکت ملی نفت، صادرات نفت و برداشت از حساب ذخیره ارزی) از ۳۸ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۶۳ درصد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ افزایش یافته که از این منظر نیز باید اذعان کرد، لایحه پیشنهادی دولت مطابق با اهداف برنامه و سیاست‌های کلی تدوین شده است. البته این امر در صورتی است که اعتبارات طرح‌های عمرانی و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تخصیص و پرداخت شود. متأسفانه عملکرد ده‌ساله اخیر حاکی از آن است که اگرچه همواره در موقع تصویب بودجه رقم بالایی برای اعتبارات عمرانی تصویب می‌شود اما در عمل حداکثر ۷۰ درصد این ارقام تحقق پیدا می‌کند و اعتبار تراز مزبور را به هنگام تصویب مخدوش می‌سازد.

ارتقای نظم و انضباط مالی و بودجه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف: مفهوم انضباط مالی و بودجه‌ای از ابعاد گوناگون قابل نقد و بررسی است و تعادل بین منابع و مصارف که در سیاست‌های کلی و یا احکام برنامه‌های توسعه‌ای بر آن تأکید می‌شود در واقع یکی از مفاهیم موجود در این زمینه است. با مد نظر قرار دادن مفاد ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر قطع کامل وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به عواید نفت و گاز از طریق افزایش سهم درآمدهای عمومی در تأمین اعتبارات هزینه‌ای دولت، بحث تعادل در منابع و مصارف بودجه را می‌توان بر کاهش کسری بودجه مستتر دانست. در ارتباط با کسری بودجه تعاریف متفاوتی وجود دارد که انتخاب هر یک از این تعاریف، ممکن است به‌طور طبیعی برای یک دوره زمانی معین ارقام متفاوتی از کسری بودجه و وضع مالی دولت ارائه دهد. بررسی تعاریف موجود و نظریه‌های مطرح شده در زمینه تعادل بودجه‌ای نشان می‌دهد که هسته اصلی تفاوت کسری بودجه، نحوه نگرش به دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت است. در تعریف کلاسیکی، تنها منبع دریافت‌های دولت درآمدهای مالیاتی و عوارض است و پرداخت‌های دولت فقط شامل مخارج ناشی از اجرای وظایف حاکمیتی دولت (نظم، امنیت، قضا و ارائه کالاهای عمومی) است. کسری بودجه در این نگرش تفاوت میان مخارج حاکمیتی دولت و درآمدهای مالیاتی و عوارض است. این تعریف که برگرفته از نظریه دولت کلاسیک است مبین آن است که دولت برای جلوگیری از رشد بی‌رویه بخش عمومی و مخارج افزایش مالیات و افزایش تورم، موظف است تعادل بودجه را سالیانه با تنظیم مخارج نسبت به درآمدها رعایت کند. ازسوی دیگر این تعریف با توجه به نظام طبقه‌بندی جدید بودجه‌ای (مبتنی بر نظام GFS) و با توجه به آنچه که در ارتباط با تراز سرمایه‌ای گفته شد بیشتر معطوف به اجتناب از کسری بودجه عملیاتی است. همچنان‌که از جدول ۷ مشاهده می‌شود کسری بودجه عملیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به سال ۱۳۸۹ از رشد ۱۷ درصدی برخوردار شده و از رقم



۲۶۳,۳۵۱ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۹ به ۳۰۸,۰۴۰ میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ افزایش یافته است که این امر با احکام و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مغایر است.

جدول ۷. بررسی وضعیت کسری بودجه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ (ارقام به میلیارد ریال)

۱۳۹۰	۱۳۸۹	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	
(لایحه)	(مصوب)	(عملکرد)	(عملکرد)	(عملکرد)	
۵۸۲,۶۹۰	۴۶۹,۵۵۸	۳۶۵,۲۲۹	۲۸۳,۹۱۸	۲۴۲,۶۵۴	درآمدهای عمومی (بدون احتساب مالیات و سود نفت)
۸۹۰,۷۳۰	۷۳۲,۹۰۹	۵۹۳,۷۸۴	۵۴۳,۲۳۹	۴۲۱,۲۸۵	هزینه‌های جاری
۳۰۸,۰۴۰	۲۶۳,۳۵۱	۲۲۸,۵۵۵	۲۵۹,۳۲۱	۱۷۸,۶۳۲	کسری بودجه غیرنفتی (تراز عملیاتی)
۱۷	۱۵	-۱۲	۴۵	-	رشد سالیانه
۳۵	۳۶	۳۸	۴۸	۴۲	نسبت کسری به هزینه‌های جاری

جمع‌بندی و پیشنهاد

آنچه در یک ارزیابی کلی از وضعیت منابع و شاخص‌های مالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ می‌توان عنوان کرد آن است که انضباط مالی و بودجه‌ای دولت به مفهوم پیش‌بینی واقع‌بینانه از منابع و مصارف عمومی بودجه؛ نسبت به بودجه سال‌های گذشته به‌مراتب از وضعیت بهتری برخوردار نمی‌باشد. رئوس کلی مطرح شده در گزارش و آنچه به اجمال در موارد ذیل اشاره شده، تأییدی بر ادعای مذکور است:

- رشد ۹۸ درصدی مالیات بر شرکت‌های دولتی که به‌نظر می‌رسد با توجه به تأثیرات اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از یک‌سو و رشد بالای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی از سوی دیگر، از بیش‌برآورد برخوردار بوده و بالطبع احتمال بروز کسری بودجه از این منظر در فرآیند اجرای بودجه سال ۱۳۹۰، دور از انتظار نمی‌باشد. به‌عبارت دیگر مشخص نیست در سال ۱۳۹۰ چه نوآوری یا ارتقایی در عملکرد و بهره‌وری شرکت‌های دولتی قرار است اتفاق بیافتد که این میزان رشد در میزان مالیات‌های وصولی از آنها پیش‌بینی شده است.

- تحلیل مذکور در ارتباط با میزان پیش‌بینی شده از سود سهام شرکت‌های دولتی نیز صادق می‌باشد (این بخش از درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۹، از رشدی معادل ۱۵۲ درصد برخوردار شده است).

- در ارتباط با برداشت از حساب ذخیره ارزی نیز باید اذعان کرد با توجه سازوکار پیش‌بینی شده در قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر واریز ۵۰ درصد منابع حساب ذخیره ارزی در پایان هر سال به صندوق توسعه ملی از یک‌سو و کاهش سهم واریزی به حساب مذکور در مقایسه با

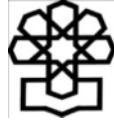


سال‌های برنامه چهارم توسعه و همچنین در اولویت بودن ایفای تعهدات سال‌های گذشته حساب، به‌نظر نمی‌رسد منابع قابل توجهی در راستای اجرای انجام تعهدات لایحه سال ۱۳۹۰ باقی بماند. این درحالی است که دولت عملاً مجاز به پیش‌بینی تعهدات جدید از محل حساب ذخیره ارزی بنابر احکام قانون برنامه پنجم توسعه نمی‌باشد، لذا با توجه به موارد مذکور به‌نظر می‌رسد به جهت شفافیت بیشتر و اطمینان از اجرای منویات برنامه پنجم درخصوص توسعه و توازن مناطق نفت‌خیز و کمتر توسعه‌یافته، ۲ درصد درآمدهای نفتی موضوع ماده (۱۳۲) قانون برنامه، نه از محل حساب ذخیره ارزی، بلکه در قالب یک ردیف مجزا ذیل درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و در قسمت واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای درج شود.

- در ارتباط با هدایت عواید نفتی به سمت طرح‌های عمرانی اگرچه رویکرد شاخص‌های مالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در این ارتباط مثبت است، لکن باید اذعان کرد روند مذکور به فرض تخصیص کامل اعتبارات پیش‌بینی شده طرح‌های عمرانی می‌باشد و با عدم تخصیص کامل اعتبارات در این حوزه، ویژگی متمایزی از این منظر بر لایحه بودجه متصور نمی‌باشد.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۹.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.
۳. گزارش‌های وضع مالی دولت در سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۸۸ و عملکرد ۱۰ ماهه سال ۱۳۸۹.



شماره مسلسل: ۱۰۶۹۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور ۲. منابع بودجه

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)
تهیه و تدوین کنندگان: شاهین جوادی، میثم پیله فروش
ناظر علمی: سیامک یادگاری
متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۸۹
۲. درآمدهای مالیاتی
۳. درآمدهای نفتی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۰