

تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۴

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۴۳۶۲

مردادماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات بخش عمومی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. احکام و تبصره‌ها
۵.....	۲. تصویر کلان بودجه
۷.....	۳. تغییرات اجزای مهم منابع عمومی دولت
۷.....	۳-۱. درآمدها
۱۱.....	۳-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۲.....	۳-۳. واگذاری دارایی‌های مالی
۱۴.....	۴. تغییرات اجزای مهم مصارف عمومی دولت
۱۵.....	۴-۱. هزینه‌ها
۱۵.....	۴-۲. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۵.....	۴-۳. تملک دارایی‌های مالی
۱۷.....	۵. اعتبارات متفرقه
۱۷.....	۶. درآمدهای اختصاصی
۱۷.....	۷. اعتبارات استانی
۱۸.....	۸. تراز کلی بودجه
۱۹.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۲۰.....	منابع و مأخذ



تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۴

چکیده

بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ مبلغ ۸,۳۷۹ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۸,۴۶۷ هزار میلیارد ریال، معادل یک درصد رشد، افزایش یافت. منابع و مصارف عمومی نیز در لایحه مبلغ ۲,۲۴۳ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۲,۳۶۲ هزار میلیارد ریال، معادل ۵/۳ درصد رشد، افزایش یافت.

برآوردها نشان می‌دهد که منابع عمومی دولت در سال جاری در حدود ۱,۸۷۴ هزار میلیارد ریال محقق می‌شود. در این صورت در مقایسه با رقم مصوب حدود ۴۸۸ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع وجود خواهد داشت. مهمترین اجزای منابع عبارت است از: درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی که میزان تحقق آنها به شرح زیر است:

درآمدها: پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال حدود ۱,۱۵۴ هزار میلیارد ریال درآمد محقق شود. در این صورت در این قسمت از منابع با حدود ۱۳۴ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع روبرو خواهیم بود. مهم‌ترین اجزای درآمدها که با عدم تحقق روبرو خواهند بود به ترتیب عبارت است از: سایر منابع حاصل از مالکیت دولت (با ۳۱ هزار میلیارد ریال عدم تحقق)، مالیات بر واردات (با ۲۷ هزار میلیارد ریال عدم تحقق) و سود سهام شرکت‌های دولتی (با ۲۶ هزار میلیارد ریال عدم تحقق).

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای: پیش‌بینی می‌شود این بخش از منابع تا پایان سال حدود ۵۵۴ هزار میلیارد ریال محقق شود. در این صورت عدم تحقق منابع در این بخش برابر ۱۰ هزار میلیارد ریال و مربوط به واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است. پیش‌بینی می‌شود منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی به طور کامل محقق شود.

واگذاری دارایی‌های مالی: پیش‌بینی می‌شود این بخش از منابع تا پایان سال حدود ۱۶۶ هزار میلیارد ریال محقق شود. در این صورت عدم تحقق منابع در این بخش برابر ۱۸۱ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در این بخش از منابع بجز اقلامی که ماهیت درآمد-هزینه دارند و از محاسبات جدا شده‌اند، منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه احتمالاً با عدم تحقق کامل و واگذاری شرکت‌های دولتی با حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال عدم تحقق روبرو خواهد بود.

پیش‌بینی می‌شود منابع قابل تحقق در سال جاری به شرح زیر به اجزای مصارف اختصاص یابد:

هزینه‌ها: برآورد می‌شود تا پایان سال حدود ۱,۵۶۰ هزار میلیارد ریال به این بخش از مصارف

اختصاص یابد. بنابراین در بخش هزینه‌ها با ۱۸۷ هزار میلیارد ریال عدم تخصیص اعتبار روبرو خواهیم بود.

تملك دارایی‌های مالی: پیش‌بینی می‌شود که تا پایان سال حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال به این قسمت از مصارف اختصاص یابد.

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای: با توجه به تحقق ۱,۸۷۴ هزار میلیارد ریالی منابع و اختصاص ۱,۵۶۰ و ۵۰ هزار میلیارد ریال آن به ترتیب به هزینه‌ها و تملك دارایی‌های مالی، رقمی که باقی می‌ماند مبلغ ۲۶۴ هزار میلیارد ریال است که به طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد. این میزان اعتبار تخصیصی در مقایسه با رقم مصوب آن حدود ۲۴۴ هزار میلیارد ریال اختلاف دارد. یعنی تنها حدود نیمی از اعتبارات مصوب به طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد.

با توجه به حجم بسیار زیاد طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در دست اجرا و اعتبار باقیمانده برای این طرح‌ها ضرورت دارد دولت برای تحقق هرچه بیشتر منابع و صرفه‌جویی هرچه بیشتر هزینه‌ها اهتمام جدی به خرج دهد.

با توجه به این که وجود ردیف‌های متفرقه با بودجه‌ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در سال جاری گزارش کاملی از نحوه مصرف این اعتبارات از دولت مطالبه کند و در مرحله بررسی و تصویب بودجه سال آینده سعی در محدود کردن کامل این ردیف‌ها کند.

مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ تحت شرایط خاصی تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. عواید حاصل از صادرات نفت خام به لحاظ تغییرات قیمت نفت دچار نوسانات اساسی شد. به طوری که قیمت نفت سبد اوپک در سال ۱۳۹۳ از حدود ۱۰۰ دلار در مهرماه به ۷۵/۵ دلار در آذرماه (زمان تقدیم لایحه) و به ۴۵ دلار در بهمن‌ماه (زمان بررسی بودجه) سقوط کرد. یعنی از زمان تهیه لایحه تا زمان بررسی و تصویب بودجه، قیمت نفت به طور متوسط هر ماه حدود ۱۵ دلار تنزل یافته است. این موضوع تنظیم لایحه ازسوی دولت و بررسی و تصویب آن ازسوی مجلس را با مشکل مواجه می‌کرد. موضوع دیگری که لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ را تحت تأثیر قرار داد، طرح و لایحه الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بود. به رغم درخواست مکتوب مجلس شورای اسلامی از دولت برای تقدیم لایحه برای تعیین تکلیف تبصره‌های بودجه‌ای و تقدیم این لایحه از جانب دولت، مجلس شورای اسلامی کلیات این لایحه را رد کرد. از این رو دولت نیز به هنگام تقدیم لایحه بودجه اکثر احکام مندرج در لایحه الحاق را در لایحه بودجه منظور کرد. به هر حال مقرر شد طرح برخی نمایندگان درباره الحاق موادی به قانون تنظیم که



مشترکات زیادی با لایحه دولت داشت به جریان بیافتد. درواقع این طور می‌توان گفت که بررسی تبصره‌های بودجه‌ای در سال ۱۳۹۳ حداقل بیش از نیمی از وقت مجلس را گرفت. به‌طوری که تبصره‌های بودجه‌ای هم در لایحه و طرح الحاق موادی به قانون تنظیم و هم در لایحه بودجه بررسی شد. افق و چشم‌انداز نامعین وضعیت تحریم‌ها و مذاکرات نیز بر تهیه و تصویب بودجه سایه افکنده بود. در شرایط فوق لایحه بودجه تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود. در این گزارش ضمن ارائه تصویری از لایحه تقدیمی دولت، فرآیند بررسی بودجه در مجلس شورای اسلامی و تغییرات اعمال شده در آن را تبیین می‌کنیم.

۱. احکام و تبصره‌ها

به‌موجب ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه می‌شود». براین اساس بودجه کشور اصولاً سندی است که در چارچوب قوانین و مقررات موجود تهیه می‌شود و حاوی اعداد و ارقام منابع و مصارف دولت برای یک سال مالی است. بر این اساس لایحه بودجه، لایحه‌ای همانند سایر لوایح و جهت قانونگذاری جدید و یا اصلاح قوانین موجود نیست. چه اینکه این امر اصولاً با فلسفه بودجه (که پیش‌بینی منابع و برآورد مصارف دولت بر مبنای قوانین جاری کشور و اولویت‌بندی آنهاست) مغایرت دارد. به‌رغم اینکه اصل در بررسی لایحه بودجه حذف احکام غیربودجه‌ای است، در سال‌های گذشته دولت در تهیه لایحه و مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در بررسی لایحه توجه لازم را به این امر مبذول نداشته‌اند.

با فشار کارشناسان و برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی مبنی بر حذف تبصره‌های بودجه‌ای از قانون بودجه، طرح و لایحه‌ای برای جدا کردن این تبصره‌ها و تبدیل آنها به قانون دائمی تقدیم شد. این قانون تصویب شد و انتظار بر این بود که دولت لایحه‌ای بدون تبصره تقدیم مجلس کند و مجلس نیز قانون بدون تبصره (که حاوی احکام حقوقی نباشد) تصویب کند، اما دولت مجدداً لایحه بودجه‌ای مملو از احکام و تبصره‌ها تقدیم مجلس کرد که یک‌سوم از آنها در طرح الحاق به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به تصویب مجلس رسیده بود.^۱ مجلس شورای اسلامی در جریان رسیدگی به لایحه بودجه این احکام را حذف کرد و در ضمن احکام بسیار دیگری را به تصویب رساند به‌گونه‌ای که از تصویب قانون بودجه‌ای بدون تبصره و احکام قانونی محقق نشد. درواقع احکامی از قانون بودجه به قانون الحاق به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نقل مکان کرد تا جا برای احکام جدید باز شود! گذشته از ماهیت و فلسفه وجودی احکام مندرج در تبصره‌های بودجه که اشاره شد در ادامه به

۱. برای اطلاع بیشتر به مقایسه لایحه بودجه با طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ در گزارش شماره مسلسل ۱۴۰۶۶ آذرماه ۱۳۹۳ در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مراجعه شود.

برخی از مهم‌ترین احکام لایحه و قانون بودجه (بجز احکام مشترک با قانون الحاق موادی به قانون تنظیم) که حذف یا اضافه شدند اشاره می‌شود:

۱. **دوسقفی کردن بودجه (در صورت تحقق منابع در شش ماهه اول سال، دولت می‌تواند ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز هزینه کند).**

مجلس شورای اسلامی با توجه به نوسانات زیاد قیمت نفت و احتمال عدم تحقق این بخش از منابع و سایر درآمدها مقرر کرد که دولت تا ۲۲۰۰ هزار میلیارد ریال در نیمه اول سال هزینه کند و در صورت تحقق منابع پیش‌بینی شده در این مدت، ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز هزینه کند. این امر اقدام انضباطی مثبتی تلقی می‌شود که امید است در مرحله اجرا رعایت شود.

۲. **احکامی که در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب شده بود از لایحه حذف شد.**

۳. **به‌رغم حذف بسیاری از احکام لایحه به‌دلیل تصویب آنها در قانون الحاق، احکام لایحه از ۲۲ تبصره به ۳۲ تبصره در قانون افزایش یافت (افزودن ده‌ها حکم به لایحه).**

انتظار بر این بود که احکام و تبصره‌های مندرج در بودجه‌های سنواتی که ماهیت دائمی دارند و در ضمن خلأ قانونی در آن زمینه‌ها وجود دارد در قوانین خاص خود بررسی و تصویب شود و بودجه سنواتی برای همیشه از وجود احکام قانونی و تبصره‌ها تهی شود. بنابراین اولاً یک‌کاسه کردن همه آن احکام و درج آنها ذیل عنوانی مانند الحاق موادی به قانون تنظیم کار دقیق و درستی نیست، ثانیاً انباشته کردن اولین بودجه سنواتی از احکام قانونی پس از تصویب قانون الحاق موادی به قانون تنظیم نشان از عدم توجه به ماهیت و فلسفه وجودی تبصره‌های بودجه‌ای دارد.

۴. **تصویب مازاد منابع ارزی تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال در سمت منابع و حذف آن در سمت مصارف**

در لایحه تقدیمی پیش‌بینی شده بود که در صورت افزایش درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی نسبت به درآمد پیش‌بینی شده دولت بتواند تا سقف ۱۵۰ هزار میلیارد ریال صرف اموری مانند اتمام طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای ملی و استانی، تأدیه دیون و تعهدات قانونی دولت و بدهی مربوط به میادین مشترک نفت و گاز و بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها و افزایش سرمایه کند. روش پیشنهادی علاوه بر اشکالات دیگر مانند عدم واریز سهم صندوق توسعه ملی و حساب ذخیره ارزی به معنای تصویب متمم بودجه ضمن تصویب بودجه سنواتی است که در عمل خلاف اصول بودجه‌ریزی به‌ویژه در شرایط محدودیت منابع است. ضمن آن که مصارفی مانند پرداخت بدهی‌های دولت (بدون آن که حساب و کتاب دقیق آن روشن باشد) واجد ابهامات و ایرادات جدی بود.



۵. هدفمندی یارانه‌ها

به‌رغم تلاش برخی نمایندگان در اصلاح ارقام و احکام قانون هدفمندی یارانه‌ها در نهایت آنچه به تصویب رسید به‌شرح زیر است:

۱. سقف منابع و مصارف هدفمندی در حد ۴۸۰ هزار میلیارد ریال باقی ماند.
۲. پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها از رقم ۴۲۰ هزار میلیارد ریال پیشنهادی دولت به ۳۹۰ هزار میلیارد ریال در قانون کاهش یافت.
۳. مبلغ ۱۰ هزار میلیارد ریال پیشنهادی دولت برای کمک به برنامه‌های اشتغال جوانان و فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها (از محل ۳۰ هزار میلیارد ریال فوق) به ۴۰ هزار میلیارد ریال در مصوبه مجلس افزایش یافت.

۲. تصویر کلان بودجه

بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه مبلغ ۸,۳۷۹ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۸,۴۶۷ هزار میلیارد ریال معادل یک درصد افزایش یافت.

بودجه عمومی دولت شامل منابع و مصارف عمومی دولت و درآمدها و هزینه‌های اختصاصی در لایحه مبلغ ۲,۶۷۳ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۲,۷۴۴ هزار میلیارد ریال رسید و معادل ۲/۶ درصد افزایش یافت.

منابع و مصارف عمومی دولت در لایحه مبلغ ۲,۲۴۳ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۲,۳۶۲ هزار میلیارد ریال رسید و معادل ۵/۳ درصد افزایش یافت.

براساس بند «ب» ماده واحده در صورت تحقق منابع در شش‌ماهه اول سال دولت می‌تواند ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز مصرف کند. این مبلغ به ترتیب صرف اعتبارات هزینه‌ای (۱۱۷ هزار میلیارد ریال)، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۳۵ هزار میلیارد ریال) و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (۱۰ هزار میلیارد ریال) خواهد شد.

جدول ۱. بودجه کل کشور در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۴

(میلیون ریال)

منابع	لایحه	قانون	رشد (درصد)	مصارف	لایحه	قانون	رشد (درصد)
درآمدها	۱,۱۹۵,۵۶۲,۵۶۲	۱,۲۸۸,۵۰۹,۳۱۶	۷/۸	هزینه‌ها	۱,۶۶۰,۱۸۵,۹۸۳	۱,۷۴۷,۲۲۸,۷۷۵	۵/۲
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۳۶,۲۱۷,۵۵۲	۵۶۴,۸۲۴,۴۱۸	-۲۳/۳	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۷۷,۶۹۳,۶۶۸	۵۰۸,۸۵۴,۳۹۶	۶/۵
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۱,۸۳۳,۵۳۷	۳۴۷,۰۳۳,۵۳۷	۱۱/۳	تملك دارایی‌های مالی	۱۰۵,۷۳۴,۰۰۰	۱۰۶,۷۳۴,۰۰۰	۰/۹
سایر منابع در صورت تحقق در شش‌ماهه دوم سال ۱۳۹۴	۱۶۲,۴۵۰,۰۰۰						
جمع منابع عمومی دولت	۲,۲۴۳,۶۱۳,۶۵۱	۲,۳۶۲,۸۱۷,۱۷۱	۵/۳	جمع مصارف عمومی دولت	۲,۲۴۳,۶۱۳,۶۵۱	۲,۳۶۲,۸۱۷,۱۷۱	۵/۳
درآمدهای اختصاصی دولت	۴۲۹,۹۶۳,۶۳۵	۳۸۱,۲۸۴,۴۳۸	-۱۱/۳	از محل درآمدهای اختصاصی دولت	۴۲۹,۹۶۳,۶۳۵	۳۸۱,۲۸۴,۴۳۸	-۱۱/۳
منابع بودجه عمومی دولت	۲,۶۷۳,۵۷۷,۲۸۶	۲,۷۴۴,۱۰۱,۶۰۹	۲/۶	مصارف بودجه عمومی دولت	۲,۶۷۳,۵۷۷,۲۸۶	۲,۷۴۴,۱۰۱,۶۰۹	۲/۶
منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۵,۹۶۶,۶۶۹,۸۸۵	۶,۰۱۹,۳۷۷,۰۰۶	۰/۹	مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۵,۹۶۶,۶۶۹,۸۸۵	۶,۰۱۹,۳۷۷,۰۰۶	۰/۹
جمع	۸,۶۴۰,۲۴۷,۱۷۱	۸,۷۶۳,۴۷۸,۶۱۵	۱/۴	جمع	۸,۶۴۰,۲۴۷,۱۷۱	۸,۷۶۳,۴۷۸,۶۱۵	۱/۴
کسر می‌شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۲۶۱,۱۷۱,۶۹۰	۲۹۶,۰۶۷,۱۲۸	۱۳/۴	کسر می‌شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۲۶۱,۱۷۱,۶۹۰	۲۹۶,۰۶۷,۱۲۸	۱۳/۴
منابع بودجه کل کشور	۸,۳۷۹,۰۷۵,۴۸۱	۸,۴۶۷,۴۱۱,۴۸۷	۱/۱	مصارف بودجه کل کشور	۸,۳۷۹,۰۷۵,۴۸۱	۸,۴۶۷,۴۱۱,۴۸۷	۱/۱



۳. تغییرات اجزای مهم منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها از ۱,۱۹۵ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱,۲۸۸ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت که ۷/۸ درصد رشد داشته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از ۷۳۶ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۶۴ هزار میلیارد ریال در قانون رسید که برابر ۲۳ درصد کاهش نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های مالی از ۳۱۱ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۳۴۷ هزار میلیارد ریال در قانون رسید که برابر ۱۱ درصد رشد یافته است.

در ادامه به برخی از مهم‌ترین تغییرات اجزای فوق در مجلس شورای اسلامی اشاره می‌کنیم.

۳-۱. درآمدها

با تغییراتی که در کمیسیون تلفیق و صحن مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه به عمل آمد در مجموع به رقم پیشنهادی دولت در بخش درآمدها مبلغ ۹۳ هزار میلیارد ریال اضافه شد (جدول ۲). اجزای مهم درآمدها عبارت است از: درآمدهای مالیاتی، حقوق ورودی، سود سهام شرکت‌های دولتی، سایر منابع حاصل از مالکیت دولت و سایر درآمدها.

درآمدهای مالیاتی - درآمدهای مالیاتی از رقم ۸۶۱ هزار میلیارد ریال پیشنهادی دولت به ۸۸۴ هزار میلیارد ریال رسید که معادل ۲۳ هزار میلیارد ریال در مصوبه مجلس افزایش نشان می‌دهد. از مهم‌ترین اجزای درآمدهای مالیاتی که در بررسی‌های مجلس تغییر کردند می‌توان به مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی (وصول ماهیانه یک‌دوازدهم) و مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی اشاره کرد که اولی از رقم ۴۵ به ۵۳ هزار میلیارد ریال (برابر ۸ هزار میلیارد ریال افزایش) و دومی از رقم ۱۹۵ به ۲۰۷ هزار میلیارد ریال (برابر ۱۲ هزار میلیارد ریال افزایش) رسید.

مالیات بر اشخاص حقوقی در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۳ برابر ۲۱۳ هزار میلیارد ریال محقق شده که انتظار می‌رود تا پایان سال به ۲۳۲ هزار میلیارد ریال افزایش یابد. بنابراین ارقام مشابه در لایحه و مصوب در مقایسه با این رقم به ترتیب ۳ و ۱۲ درصد افزایش نشان می‌دهد. هرچند اقتصاد کشور به‌طور کامل از رکود خارج نشده است، اما با توجه به رشد اقتصادی ۳ درصدی برای سال ۱۳۹۳ و پیش‌بینی‌های رشد اقتصادی ۲/۵ درصدی^۱ و تورم ۱۵ درصدی برای سال ۱۳۹۴ به نظر می‌رسد تحقق رقم ۲۶۰ هزار میلیارد ریالی (یعنی افزایش ۱۲ درصدی ارقام مالیات بر اشخاص حقوقی نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۳) چندان دور از دسترس نباشد.

۱. به‌عنوان مثال رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور از رشد ۲/۵ درصد خبر می‌دهد و نتایج تحقیق دکتر محمد نوفرستی از رشد ۲/۷ درصدی در سال جاری حکایت دارد.

جدول ۲. تغییرات درآمدها و اجزای مهم آن در سال ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت اول - درآمدها	۱۱۹۵	۱۲۸۸	۹۳	۱۱۵۴
درآمدهای مالیاتی	۸۶۱	۸۸۴	۲۳	۷۴۷
مالیات بر واردات (حقوق ورودی)	۱۳۶	۱۳۷	۱	۱۱۰
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۲۰	۱۳۶	۱۶	۱۱۰
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۷۷	۸۱	۴	۵۰
سایر درآمدها	۱۳۷	۱۸۷	۵۰	۱۳۷

توضیح: مالیات بر واردات بخشی از درآمدهای مالیاتی است و به دلیل اهمیت آن در ردیف جداگانه‌ای درج شده است.

- مالیات بر واردات (حقوق ورودی)

مالیات بر واردات در مصوبه مجلس تنها یک هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. عملکرد مالیات بر واردات در یازده ماهه سال ۱۳۹۳ برابر ۹۰ هزار میلیارد ریال بوده که انتظار می‌رود تا پایان سال به ۹۸ هزار میلیارد ریال افزایش یابد. بنابراین ارقام پیشنهادی دولت و مجلس در سال ۱۳۹۴ نسبت به این رقم به ترتیب حدود ۳۹ و ۴۰ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

رشد حدود ۴۰ درصدی مالیات بر واردات در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۳ با تحقق یک یا توأمان شروط زیر می‌تواند محقق شود:

۱. افزایش ارزش واردات،
۲. افزایش متوسط حقوق ورودی،
۳. افزایش نرخ ارز،
۴. ترکیبی از عوامل فوق،
۵. تغییر روندهای قبلی و تأمین تجهیزات و امکانات دستگاه متولی وصول درآمدهای گمرکی.

۱. بررسی فرض افزایش ارزش واردات و ثبات سایر شرایط

در صورتی که واردات طی سال جاری حدود ۴۰ درصد افزایش یابد (با فرض ثبات سایر شرایط) می‌توان انتظار داشت رقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه محقق شود، اما افزایش ۴۰ درصدی واردات در سال جاری با توجه به ثبات نسبی شرایط اقتصادی (عدم تغییر محسوس در متغیرهایی مانند قیمت یا صادرات نفت خام یا رشد اقتصادی) دور از انتظار است. آمار مقدماتی دوماهه گمرک جمهوری اسلامی ایران نیز حاکی از کاهش ارزش واردات در دوماهه سال جاری نسبت به مدت مشابه در سال قبل است (کاهش



۳/۵ درصدی ریالی و ۱۳/۸ درصدی دلاری).^۱

۲. بررسی فرض افزایش متوسط حقوق ورودی و ثبات سایر شرایط

با توجه به واردات ۱,۲۶۹,۸۵۳ میلیارد ریالی یازده ماهه سال ۱۳۹۳ و حقوق ورودی ۸۹,۹۹۷ میلیارد ریالی اخذ شده توسط گمرک در دوره مذکور می توان عنوان کرد که متوسط نرخ حقوق ورودی (تعرفه) در مدت مزبور حدود ۷/۰۸ درصد بوده است و برای تحقق ۱۳۷ هزار میلیارد ریالی مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۴ با فرض واردات در سطح سال ۱۳۹۳ نرخ حقوق ورودی باید به ۹/۹ درصد برسد. هرچند افزایش حدود ۲/۸ درصدی نرخ حقوق ورودی با توجه به تغییرات این نرخ در سنوات گذشته محتمل است با این حال باید به موانعی مانند استمرار ممنوعیت واردات خودروهای با حجم موتور ۲۵۰۰ سی سی که تعرفه ۱۴۰ درصدی دارند توجه کرد.

۳. بررسی فرض افزایش نرخ ارز

با فروض ارائه شده در قانون بودجه نرخ ارز محاسباتی از ۲۶,۵۰۰ ریال به ۲۸,۵۰۰ ریال افزایش یافته است. این افزایش تنها ۷/۵ درصد از ۴۰ درصد افزایش مالیات بر واردات را می تواند جبران کند ضمن آن که باید توجه داشت افزایش قیمت تمام شده واردات منجر به از بین رفتن صرفه اقتصادی واردات شده و ارزش دلاری واردات را کاهش می دهد.

۴. بررسی فرض ترکیبی از عوامل فوق (افزایش همزمان و ترکیبی ارزش واردات، نرخ حقوق

ورودی و نرخ ارز)

با توجه به محدودیت های جدی که برای هر یک از شروط فوق وجود دارد طبیعتاً ترکیب آنها نیز با محدودیت مواجه است و لذا نمی توان انتظار داشت با به کارگیری مجموعه ای از عوامل فوق رشد مالیات بر درآمد حدود ۴۰ درصد افزایش یابد.

۵. بررسی فرض تغییر روندهای قبلی و تأمین تجهیزات و امکانات دستگاه متولی وصول

درآمدهای گمرکی

یکی از شروط تحقق درآمد مالیات بر واردات رفع مشکلات سازمانی و بودجه ای دستگاه وصول کننده این درآمدها است. در شرایط حاضر، با توجه به مشکلات موجود افزایش میزان وصولی درآمدهای گمرکی از این ناحیه نیز دور از دسترس است.

بنابراین در مجموع با توجه به عملکرد یکی دو سال گذشته و ثبات نسبی شرایط اقتصادی از جمله میزان واردات تحقق درآمد حاصل از مالیات بر واردات در حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریالی در سال جاری محتمل تر است. این رقم نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۳ تنها ۱۲ درصد رشد دارد.

۱. گمرک جمهوری اسلامی ایران، گزارش آمار مقدماتی تجارت خارجی طی دوماه نخست سال ۱۳۹۴.

– سود سهام شرکت‌های دولتی

سود سهام شرکت‌های دولتی در مرحله بررسی و تصویب بودجه در مجلس از ۱۲۰ هزار میلیارد ریال به ۱۳۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. در بین اجزای این قسمت تنها سود سهام ابرازی (۵۰ درصد سود ویژه و سود سهم دولت - علی‌الحساب سال جاری) کلیه شرکت‌های دولتی به میزان ۱۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و بقیه اجزا ثابت مانده است. میزان وصولی یازده‌ماهه سال ۱۳۹۳ سود سهام شرکت‌های دولتی برابر ۸۶ هزار میلیارد ریال است که انتظار می‌رود تا پایان سال به ۹۳ هزار میلیارد ریال برسد. تحقق رقم ۱۳۶ هزار میلیارد ریالی در این بخش در سال ۱۳۹۴ یعنی افزایش حدود ۴۶ درصدی این رقم نسبت به رقم عملکرد سال قبل از آن با توجه به شرایط اقتصادی کشور و مشکلات شرکت‌ها در عمل در این چند سال نامحتمل است.

با فرض آن که عملکرد سال گذشته حداقل به میزان پیش‌بینی تورم ۱۵ درصدی افزایش یابد تحقق رقم حدود ۱۱۰ هزار میلیارد ریالی در این بخش در سال جاری قابل انتظار است.

– سایر منابع حاصل از مالکیت دولت

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت عمدتاً شامل درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات - حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات، درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن و درآمد حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن است. این اقلام در لایحه دولت به ترتیب ۳۳، ۱۵ و ۱۳ هزار میلیارد ریال بود که اولی در قانون بودجه به ۳۵/۴ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و بقیه ثابت ماندند. سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۳ حدود ۳۷ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته که انتظار می‌رود تا پایان سال تا ۴۱ هزار میلیارد ریال محقق شود. با توجه به این که این بخش از درآمدها در سال ۱۳۹۲ نیز در حدود همین ۴۱ هزار میلیارد ریال محقق شده است، در سال جاری نیز انتظار نمی‌رود خیلی از این رقم فراتر رود. بنابراین در حالت خوش‌بینانه می‌توان حداکثر انتظار تحقق ۵۰ هزار میلیارد ریال درآمد را در سال جاری از این بخش داشت.

– سایر درآمدها

منظور از سایر درآمدها همه اقلام دیگر در بخش درآمدها بجز اقلام ذکر شده در جدول ۲ این گزارش است. چون این بخش از درآمدها متشکل از ده‌ها عنوان درآمدی است از تحلیل آن اجتناب می‌کنیم، اما با توجه به این که افزایش این اقلام در مجلس عموماً با خوش‌بینی انجام می‌شود و عملکرد سال قبل آنها نیز نشان از عدم تحقق دارد، بیش‌برآوردی و عدم تحقق منابع در این بخش نیز قابل پیش‌بینی است.

در این بخش نیز فرض شده است که پیش‌بینی‌های دولت از ارقام مصوب مجلس دقیق‌تر بوده و لذا مبلغ ۱۳۷ هزار میلیارد ریال در این بخش در سال جاری محقق شود.



بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود که درآمدها در سال جاری در حدود ۱,۱۵۴ هزار میلیارد ریال محقق شود.

۳-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً از منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است. این بخش از منابع از رقم ۷۳۵ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۶۵ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه کاهش یافت (جدول ۲). از آنجا که در سال ۱۳۹۳ قیمت نفت ماه‌ها و حتی روزهای پرتلاطمی را طی می‌کرد طبعاً پیش‌بینی آن نیز برای ماه‌های آینده (و به‌طور اولی برای سال آینده) کار ساده‌ای نبود. ضمن آن که تهیه بودجه‌ای انقباضی با توجه به عادت کردن آن به درآمد سال‌های قبل از آن (سال‌های وفور عواید نفتی) مشکل بود. بنابراین مجلس شورای اسلامی ضمن بررسی لایحه بودجه به‌جای تمرکز بر متغیرهای تشکیل‌دهنده عواید حاصل از نفت (یعنی نرخ تسعیر ارز، میزان صادرات نفت خام و قیمت هر بشکه نفت خام)، کل ارقام منابع حاصل از صادرات نفت را تعدیل کرد و به رقم ۵۳۷ هزار میلیارد ریال کاهش داد. منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۳ حدود ۵۵۸ هزار میلیارد ریال محقق شده که تا پایان سال به حدود ۶۱۰ هزار میلیارد ریال خواهد رسید. بنابراین با توجه به ثبات نسبی در بازار نفت و پیش‌بینی تداوم وضعیت تحریم‌ها (و لذا ادامه وضعیت فعلی صادرات نفت خام) تحقق رقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه محتمل است.

جدول ۳ شرایط و نحوه تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی را نشان می‌دهد. براساس محاسبات این جدول در شرایط معمول یعنی تحقق مبلغ مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۱ قیمت نفت ۵۴/۵ دلار، صادرات نفت خام و میعانات گازی ۱,۴۴۷ هزار بشکه و قیمت تسعیر ارز ۲۸,۵۰۰ ریال است. در صورتی که بخواهیم اضافه بر رقم فوق ۱۵۰ هزار میلیارد ریال دیگر (براساس بند «ز» تبصره «۲» ماده واحده بودجه) از محل صادرات نفت عواید کسب کنیم باید یکی از سه فرض به‌شرط ثبات سایر فروض محقق شود:

۱. قیمت نفت ۱۵ دلار به قیمت فعلی اضافه شود یعنی هر بشکه حدود ۷۰ دلار شود.
 ۲. مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی به میزان ۴۰۵ هزار بشکه در روز اضافه شود یعنی صادرات روزانه نفت خام و میعانات گازی کشور به ۱,۸۵۲ هزار بشکه برسد.
 ۳. به قیمت تسعیر ارز معادل ۷,۹۵۶ ریال اضافه شود یعنی نرخ تسعیر ارز ۳۶,۴۵۶ ریال شود.
- طبیعی است در صورتی که از گزینه‌های ترکیبی استفاده کنیم هریک از اقلام فوق تعدیل خواهد شد.

جدول ۳. تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی تحت فروض مختلف

مفروضات			شرح
قیمت نفت (دلار)	مقدار صادرات (هزار بشکه)	قیمت ارز (ریال)	
۵۴/۵	۱,۴۴۷	۲۸,۵۰۰	ردیف ۲۱۰۱۰۱ به مبلغ ۵۳۰ هزار میلیارد ریال
۱۵/۲	-	-	ردیف ۲۱۰۱۱۰ به مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال تحت فروض مختلف
-	۴۰۵	-	
-	-	۷,۹۵۶	

یکی دیگر از اجزای این بخش از منابع واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که با توجه به عدم تمهید مقدمات لازم برای این واگذاری‌ها و عملکرد صفر آن در ۲-۳ سال گذشته انتظار نمی‌رود در سال جاری نیز با عملکردی در این قسمت روبرو باشیم.

جدول ۴. تغییرات واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون سال ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۳۵	۵۶۵	-۱۷۰	۵۵۴
منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی	۷۱۰	۵۳۷	-۱۷۳	۵۳۷
واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱۵	۱۷	۲	۱۷
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۰	۱۰	۰	۰

در این قسمت نیز با فرض تحقق کامل منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی و واگذاری اموال منقول و غیرمنقول و عدم تحقق کامل واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای پیش‌بینی می‌شود منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال جاری ۵۵۴ هزار میلیارد ریال محقق شود.

۳-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی در مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت حدود ۳۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. این تغییر عمدتاً به خاطر افزایش منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی به‌منظور تقویت بنیه دفاعی بوده است (جدول ۵). وضعیت تحقق اجزای مهم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال جاری به شرح زیر است:

منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه: به‌رغم پیش‌بینی آن در قوانین بودجه



سنواتی ۳ سال گذشته، به دلیل فراهم نبودن زمینه‌های انتشار این اوراق تحقق آن در سال جاری محل ابهام است.

واگذاری شرکت‌های دولتی: عملکرد منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در یازده ماهه سال ۱۳۹۳ حدود ۹۷ هزار میلیارد ریال بوده که تا پایان سال به حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال خواهد رسید. با توجه به آن که شرکت‌هایی که در صف فروش باقی مانده‌اند جاذبه چندانی برای خریداران ندارند و شرایط بازار (ملی و بین‌المللی) نیز برای خرید آنها مهیا نیست، به نظر نمی‌رسد در سال جاری نیز بیش از همین رقم قابل تحقق باشد. از این رو عدم تحقق حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال از محل این منابع قابل پیش‌بینی است.

منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی: محل استفاده از منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی مربوط به تقویت بنیه دفاعی و افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی در سمت اعتبارات هزینه‌ای است که فرض می‌شود در دو طرف (منابع و مصارف) محقق شود. (چون واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال دارایی و واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارتخانه‌ها جنبه جمعی - خرجی دارد وارد بررسی و تحلیل آن نمی‌شویم).

جدول ۵. تغییرات واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه و قانون سال ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی	۳۱۲	۳۴۷	۳۵	۱۶۶
منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه	۱۱۰	۱۱۰	۰	۰
واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۴۵	۱۴۵	۰	۱۰۵
واگذاری سهام سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و ...	۳۰	۳۰	۰	*
واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارتخانه‌ها		۱	۱	*
منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۹	۴۳	۳۴	۴۳
سایر واگذاری‌ها	۱۸	۱۸	۰	۱۸

* با توجه به اینکه اقلام متناظر با این ارقام به صورت جمعی - خرجی است، پیش‌بینی ارائه نشده است.

در این قسمت از منابع نیز با فرض:

۱. عدم تحقق کامل منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه،
۲. واگذاری شرکت‌های دولتی به میزان تحقق آن در سال ۱۳۹۳،
۳. تحقق منابع و مصارف مساوی واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی، واگذاری شرکت‌های تابعه و وابسته به وزارتخانه‌ها و تحقق کامل سایر واگذاری‌ها،

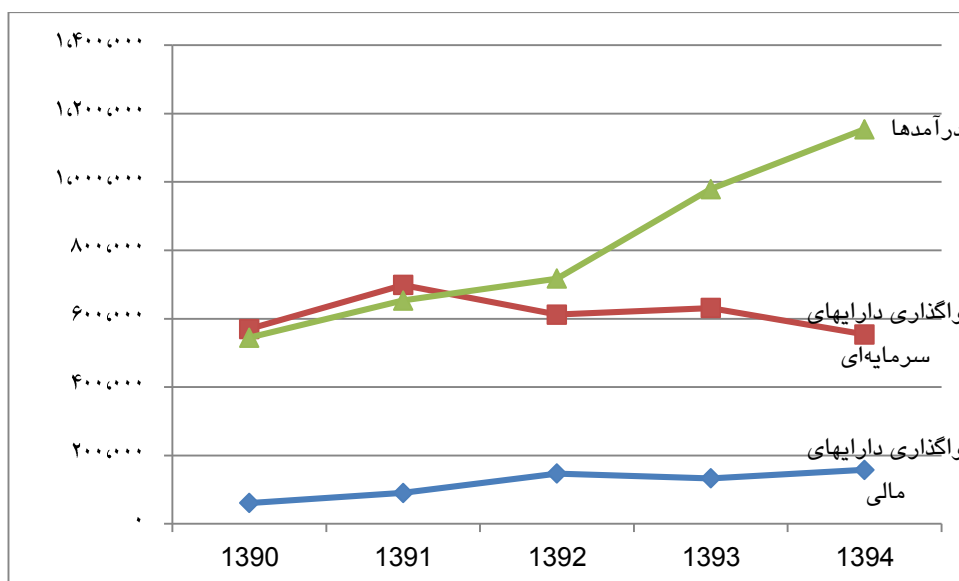
۱۶۶ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد.

بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود در سال جاری منابع در حدود ۱,۸۷۴ میلیارد ریال

محقق شود.

در نمودار ۱ روند تحقق منابع در پنج سال اخیر نشان داده شده است.

نمودار ۱. روند تحقق منابع در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴



۴. تغییرات اجزای مهم مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت متشکل از هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. هزینه‌ها از ۱,۶۶۰ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱,۷۴۷ هزار میلیارد ریال در قانون رسیده که برابر ۸۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۴۷۸ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۰۹ هزار میلیارد ریال در قانون رسیده که برابر ۳۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. تملک دارایی‌های مالی از ۱۰۵ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱۰۷ هزار میلیارد ریال در قانون رسیده که برابر ۲ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است (جدول ۶).



جدول ۶. تغییرات مصارف و اجزای آن در لایحه و قانون سال ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تا پایان سال
هزینه‌ها	۱,۶۶۰	۱,۷۴۷	۸۷	۱,۵۶۰
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۷۸	۵۰۹	۳۱	۲۶۴
تملك دارایی‌های مالی	۱۰۵	۱۰۷	۲	۵۰
جمع مصارف عمومی دولت	۲,۲۴۳	۲,۳۶۳	۱۲۰	۱,۸۷۴

۱-۴. هزینه‌ها

هزینه‌ها در یازده ماهه سال ۱۳۹۳ برابر ۱,۲۶۳ هزار میلیارد ریال تحقق یافته است که ۵۰۹ هزار میلیارد ریال آن مربوط به حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی بوده و بقیه سایر هزینه‌ها بوده است. با فرض آن که در ماه دوازدهم هزینه‌های مربوط به حقوق و مزایای مستمر کارکنان به‌طور متوسط ۵۰ درصد بیشتر از ماه‌های دیگر باشد، پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال کل اعتبارات هزینه‌ای برابر ۱,۴۰۰ هزار میلیارد ریال و اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای مستمر کارکنان برابر ۵۷۸ هزار میلیارد ریال باشد. با توجه به افزایش ۱۴ درصدی حقوق کارمندان دولت و با فرض افزایش حداکثر ۱۰ درصدی سایر هزینه‌ها نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۳، انتظار می‌رود هزینه‌ها در حد ۱,۵۶۰ هزار میلیارد ریال قابل کنترل باشد.

۲-۴. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از ۴۷۸ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۰۹ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت. با توجه به پیش‌بینی منابع در قسمت قبلی گزارش در حد ۱,۸۷۴ هزار میلیارد ریال، پیش‌بینی ۱۵۶۰ و ۵۰ هزار میلیارد ریالی به ترتیب برای هزینه‌ها و تملك دارایی‌های مالی آنچه باقی می‌ماند مبلغ ۲۶۴ هزار میلیارد ریال است که به طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای قابل اختصاص است.

۳-۴. تملك دارایی‌های مالی

تملك دارایی‌های مالی در قانون با رقم ۱۰۷ هزار میلیارد ریال نسبت به لایحه تنها ۲ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. در قسمت واگذاری دارایی‌های مالی فرض کردیم اقلامی که ماهیت جمعی - خرجی دارند منابع و مصارف یکسانی داشته باشند یعنی از محاسبات کنار گذاشته شوند (برابر مبلغ ۳۱ هزار میلیارد ریال)، در این صورت باقیمانده اعتبارات تملك دارایی‌های مالی مبلغ ۷۶ هزار میلیارد ریال است که هرچند اقلامی است که یا ضروری هستند مانند بازپرداخت وام‌ها و اصل و سود اوراق مشارکت و یا

پرداخت از محل واگذاری و فروش سهام هستند که قاعداً باید به‌طور کامل پرداخت شود، اما در سال‌های اخیر به‌ویژه با بروز تنگنای مالی همه این اعتبارات پرداخت نشده است، بلکه منابع به سمت اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سوق داده شده است.

میزان واگذاری و عملکرد دارایی‌های مالی طی سنوات اخیر به‌شرح جدول ۷ است:

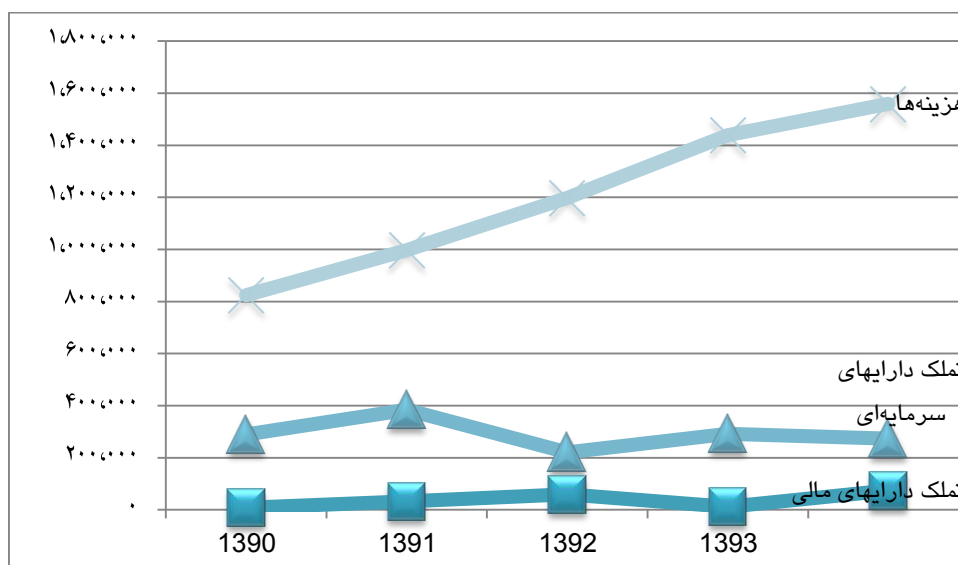
جدول ۷. میزان واگذاری و عملکرد دارایی‌های مالی طی سنوات اخیر

شرح	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴
عملکرد	عملکرد	عملکرد	عملکرد	عملکرد	عملکرد	عملکرد	عملکرد	عملکرد	قانون
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۵۷	۲۱۸	۲۲۰	۷۶	۷۱	۶۸	۱۴۷	۱۱۲	۳۴۷
تملك دارایی‌های مالی	۵۰	۲۲	۵۳	۲۴	۸	۴	۵۹	۱۱	۲۰۶

طی سال‌های اشاره شده حداقل ۵ و حداکثر ۴۰ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی صرف تملک این دارایی‌ها شده است. با فرض این که در سال جاری نیز حداکثر ۴۰ درصد از واگذاری دارایی‌های مالی صرف تملک دارایی‌های مالی شود، انتظار می‌رود عملکرد تملک دارایی‌های مالی حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال باشد. یعنی از ۷۶ هزار میلیارد ریال مورد انتظار برای اختصاص به اقلام تملک دارایی‌های مالی حدود ۲۶ هزار میلیارد ریال عدم تحقق خواهیم داشت.

در نمودار ۲ روند تحقق مصارف در پنج سال اخیر نشان داده شده است.

نمودار ۲. روند تحقق مصارف در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۴





۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه از رقم ۴۳۶ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۱۰ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت. پیش‌بینی اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاص است. این امر می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مقامات یا دستگاه‌های خاصی (بدون نظارت کافی دستگاه‌های نظارتی) شود که اصولاً با بودجه‌ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در سال جاری گزارش کاملی از نحوه مصرف این اعتبارات از دولت مطالبه کند و در مرحله بررسی و تصویب بودجه سال آینده سعی در محدود کردن این ردیف‌ها کند.

جدول ۸. تغییرات اعتبارات متفرقه در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

شرح	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
لایحه	۲۶۰,۷۰۷	۱۷۵,۳۸۵	۴۳۶,۰۹۳
قانون	۳۱۵,۱۲۷	۱۹۵,۱۵۹	۵۱۰,۲۸۶
تغییرات	۵۴,۴۲۰	۱۹,۷۷۴	۱۹۳,۷۴

۶. درآمدهای اختصاصی

درآمدهای اختصاصی از حدود ۴۳۰ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۳۸۱ هزار میلیارد ریال در لایحه کاهش یافت. دلیل اصلی آن کاهش درآمدهای حاصل از قراردادهای پیمانکاری (قرارگاه سازندگی خاتم) از ۱۰۰ به ۵۰ هزار میلیارد ریال بوده است.

۷. اعتبارات استانی

درآمدهای استانی از ۶۵۱ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۶۶۵ هزار میلیارد ریال به میزان حدود ۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت. این افزایش به نسبت دوسوم و یک‌سوم به ترتیب بین هزینه‌ها و تملك دارایی‌های سرمایه‌ای توزیع شده است (جدول ۹).

جدول ۹. تغییرات اعتبارات استانی در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

تغییرات	قانون	لایحه	شرح
۱۳,۸۴۵	۶۶۴,۸۹۷	۶۵۱,۰۵۲	درآمدهای استانی
۰	۱۴,۹۸۰	۱۴,۹۸۰	۲ درصد درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی
۵۴۰	۱,۰۸۰	۵۳۹	سایر
۹,۱۵۶	۱۱۷,۹۰۷	۱۰۸,۷۵۱	درآمدهای عمومی
۴,۴۳۸	۳۴,۳۶۱	۲۹,۹۲۴	حقوق و مزایای مستمر
۴,۷۱۸	۲۹,۰۹۶	۲۴,۳۷۸	سایر
۴,۳۰۰	۸۷,۴۵۶	۸۳,۱۵۶	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۹,۱۵۶	۱۱۷,۹۰۷	۱۰۸,۷۵۱	مصارف عمومی

۸. تراز کلی بودجه

براساس فروض پیش‌بینی تحقق ارقام، منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۴ حدود ۱,۸۷۴ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد که در مقایسه با رقم قانون حدود ۴۸۸ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع خواهیم داشت. این میزان عدم تحقق عمدتاً از طریق عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان حدود ۲۴۴ هزار میلیارد ریال و تا حدودی صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای (تقریباً ۱۰ درصد) جبران خواهد شد.

گفتنی است ارقام فوق با فرض تحقق کامل عواید حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی محقق می‌شود، اما در سمت منابع عمومی دو رقم دیگر نیز وجود دارد که تحقق هر یک می‌تواند نتیجه‌ای مشابه به همراه داشته باشد:

۱. چنانچه منابع در شش‌ماهه اول سال به‌طور کامل محقق شود دولت می‌تواند تا ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز مصرف کند که برآوردهای تحقیق نشان می‌دهد منابع در شش‌ماهه اول سال به‌طور کامل محقق نخواهد شد، لذا دولت باید بودجه سال جاری را صرف‌نظر از این رقم اجرا کند.

۲. چنانچه عواید نفتی بیش از ارقام مصوب و پیش‌بینی شده در قانون بودجه محقق شود (موضوعی که با توجه به گزارش‌های اخیر درباره صادرات نفت ایران شاید چندان دور از واقعیت نباشد) ساختار ارائه بودجه به‌گونه‌ای است که ابهام در روش استفاده از این منابع وجود دارد. درواقع در قانون بودجه سال ۱۳۹۴، سمت منابع آن تصویب شده، اما سمت مصارف آن به تصویب نرسیده و در مذاکرات مجلس حذف شده است. یک دیدگاه آن است که دولت اجازه مصرف آن را نخواهد داشت زیرا سمت مصارف آن در مذاکرات مجلس حذف شد، اما دولت می‌تواند به ارائه متمم بودجه اجازه مصرف آن را اخذ کند. در



مجموع در این مورد ابهام وجود دارد و لازم است که این ابهام برطرف شود.

جدول ۱۰. بودجه کل کشور در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۴

(هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۴			۱۳۹۳			شرح
پیش‌بینی عدم تحقق	پیش‌بینی عملکرد	قانون	پیش‌بینی عدم تحقق	پیش‌بینی عملکرد	قانون	
۱۳۴	۱,۱۵۴	۱,۲۸۸	۲۴	۹۷۹	۱,۰۰۳	درآمدها
۱۰	۵۵۴	۵۶۴	۱۶۸	۶۳۱	۷۹۹	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸۱	۱۶۶	۳۴۷	۱۷۶	۱۳۳	۳۰۹	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۶۲	-	۱۶۲				سایر منابع در صورت تحقق در شش ماهه دوم سال ۱۳۹۴
۴۸۸	۱,۸۷۴	۲,۳۶۲	۳۶۹	۱,۷۴۳	۲,۱۱۲	منابع عمومی دولت
۱۸۷	۱,۵۶۰	۱,۷۴۷	۵۴	۱,۴۳۹	۱,۴۹۳	هزینه‌ها
۲۴۴	۲۶۴	۵۰۸	۱۲۱	۲۹۲	۴۱۳	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۵۶	۵۰	۱۰۶	۱۹۴	۱۲	۲۰۶	تملك دارایی‌های مالی
۴۸۸	۱,۸۷۴	۲,۳۶۲	۳۶۹	۱,۷۴۳	۲,۱۱۲	مصارف عمومی دولت

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

۱. با توجه به عملکرد ارقام بودجه در سال گذشته، وضعیت بازار نفت، وضعیت تحریم‌ها علیه ایران و شرایط بازار در مجموع پیش‌بینی می‌شود در سال جاری منابع عمومی دولت در حدود ۱,۸۷۴ هزار میلیارد ریال محقق شود.
۲. با توجه به عملکرد ارقام بودجه در سال گذشته و ضرایب حقوقی کارکنان پیش‌بینی می‌شود هزینه‌ها در حد ۱۵۶۰ هزار میلیارد ریال قابل کنترل باشد و با فرض تحقق ۵۰ هزار میلیارد ریالی در قسمت تملك دارایی‌های مالی، منابع در دسترس برای اختصاص به طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای مبلغ ۲۶۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود.
۳. با توجه به حجم بسیار زیاد طرح‌های تملك دارایی‌های سرمایه‌ای در دست اجرا و اعتبار باقیمانده برای این طرح‌ها ضرورت دارد دولت برای تحقق هرچه بیشتر منابع و صرفه‌جویی هرچه بیشتر هزینه‌ها اهتمام جدی به خرج دهد.
۴. چنانچه منابع در شش‌ماهه اول سال به‌طور کامل محقق شود دولت می‌تواند تا ۱۶۲ هزار میلیارد ریال دیگر نیز مصرف کند که برآوردها نشان می‌دهد منابع در شش‌ماهه اول سال به‌طور کامل محقق نخواهد شد، لذا دولت باید دولت بودجه سال جاری را صرف‌نظر از این رقم اجرا کند.

۵. چنانچه عواید نفتی بیش از ارقام مصوب و پیش‌بینی شده در قانون بودجه محقق شود (موضوعی که با توجه به گزارش‌های اخیر درباره صادرات نفت ایران شاید چندان دور از واقعیت نباشد)، در این صورت روش مواجهه با آن دارای ابهام است. یک تفسیر آن است که به موجب اصل پنجاه و سوم قانون اساسی^۱ دولت اجازه مصرف آن را نخواهد داشت؛ چراکه با آنکه سمت منابع آن تصویب شده، اما سمت مصارف آن در مذاکرات مجلس حذف شد یعنی هیچ ردیف بودجه‌ای یا اعتباری در جداول بودجه ندارد، اما دولت می‌تواند با ارائه لایحه متمم بودجه اجازه مصرف آن را از مجلس شورای اسلامی اخذ کند، در مجموع لازم است که این ابهام مرتفع گردد.

۶. با توجه به این که وجود ردیف‌های متفرقه با بودجه‌ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در سال جاری گزارش کاملی از نحوه مصرف این اعتبارات از دولت مطالبه کند و در مرحله بررسی و تصویب بودجه سال آینده سعی در محدود کردن کامل این ردیف‌ها کند.

منابع و مأخذ

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۴۰. مالیات‌ها، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات بخش عمومی، کد موضوعی: ۲۳۰، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۵، دی‌ماه ۱۳۹۳.
۲. گمرک جمهوری اسلامی ایران، گزارش آمار مقدماتی تجارت خارجی طی دوماه نخست سال ۱۳۹۴.
۳. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور ۱۴. تحلیلی بر مصارف بودجه شماره مسلسل: ۱۴۰۶۵ تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۲۹.
۴. قوانین بودجه سنواتی و لایحه بودجه سال ۱۳۹۴.

۱. اصل پنجاه و سوم: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۳۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تحلیلی بر قانون بودجه سال ۱۳۹۴

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

همکار: سعید حاتمی‌زاده

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه ۱۳۹۴

۲. قانون بودجه ۱۳۹۴



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۶