

## ارزیابی لایحه بودجه ۱۳۹۴ و پیشنهادات مرکز تحقیقات و بررسی‌های اتاق ایران

منابع عمومی در لایحه بودجه ۱۳۹۴، بدون احتساب منابع و مصارف اختصاصی، نسبت به رقم مصوب سال ۹۳ و پیش‌بینی عملکرد این سال، ۶,۲٪ و ۳۲٪ درصد رشد یافته است. (جدول ۱) برای تحقق این درآمد، قیمت هر بشکه نفت خام، ۷۲ دلار در نظر گرفته شده در حالیکه قیمت روز هر بشکه نفت خام برنت و اوپک در تاریخ ۱۸ دسامبر ۲۰۱۴ به ترتیب، ۶۱,۱ و ۵۶,۳ دلار بوده است<sup>۱</sup>. همچنین بر اساس پیش‌بینی EIA<sup>۲</sup> قیمت نفت خام برنت در سال ۲۰۱۵، ۶۸,۱ دلار خواهد بود<sup>۳</sup>. چنانچه این پیش‌بینی، مبنا قرار گیرد، قیمت سبد نفت اوپک در سال ۱۳۹۴، حدود ۶۶,۱ دلار خواهد بود<sup>۴</sup>. بنابراین به نظر می‌رسد که قیمت نفت در لایحه بودجه ۱۳۹۴ خوشبینانه در نظر گرفته شده است و بر همین اساس در لایحه مذکور، کسری بودجه پنهان وجود دارد.

در همین زمینه، نرخ دلار در لایحه، ۲۸,۵۰۰ ریال در نظر گرفته شده که با نرخ روز آن (بیش از ۳۵,۰۰۰ ریال) تفاوت زیادی دارد. این در حالیست که با کاهش درآمدهای نفتی در سال آتی به دلیل کاهش قیمت نفت در بازارهای جهانی، درآمدهای ارزی دولت کاهش یافته و فاصل نرخ بازار آزاد با نرخ اعلام‌شده در بودجه افزایش خواهد یافت. از این منظر به نظر می‌رسد تعیین نرخ ۲۸,۵۰۰ ریال در بودجه، بسیار خوشبینانه صورت گرفته است.

دولت در راستای کاهش کسری بودجه، اقداماتی در تدوین لایحه ۹۴ انجام داده است که کاهش سهم منابع صندوق توسعه ملی به ۲۰٪ از این جمله است. بر اساس قانون برنامه پنجم، سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفتی از ۲۰٪ شروع و با افزایش سالانه ۳ درصد در سال ۹۴ باید به ۳۲ درصد می‌رسید. این موضوع که در تبصره ۲ لایحه بودجه ۱۳۹۴ دیده شده است، خلاف قانون برنامه پنجم توسعه و تصریح بند ۱۸ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع نفتی تا قطع کامل وابستگی بودجه به نفت می‌باشد.

از دیگر اقدامات دولت برای کنترل کسری بودجه، افزایش رقم واگذاری دارایی‌های مالی به ۳۱۱,۸ هزار میلیارد ریال است. رقم مصوب سال گذشته، ۳۰۹,۴ هزار میلیارد ریال بوده است که در نیمه نخست سال جاری، تنها ۷۱,۱ هزار میلیارد ریال، معادل با ۲۳ درصد از آن محقق شده است. در سال آتی نیز انتظار می‌رود میزان تحقق واگذاری دارایی‌های مالی در حد عملکرد سال جاری، باقی بماند. قابل توجه اینکه، در لایحه بودجه ۱۳۹۴، ۱۱۰ هزار میلیارد ریال از رقم در نظر گرفته شده برای واگذاری دارایی‌های مالی، مربوط به انتشار اوراق مشارکت، اسناد خزانه اسلامی و صکوک اجاره است. لذا با توجه به

<sup>۱</sup> اخبار اقتصادی روز بانک مرکزی و پورتال اوپک.

<sup>۲</sup> US Energy Information Administration

<sup>۳</sup> <http://www.eia.gov/forecasts/steo/report/prices.cfm>

<sup>۴</sup> بررسی داده‌های ۱۳ ماهه منتهی به نوامبر ۲۰۱۴ قیمت نفت خام برنت و قیمت سبد نفت اوپک، حاکی از آن است که قیمت سبد نفت اوپک، در حدود ۰,۹۷ قیمت نفت خام برنت قرار دارد. برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به نمودار (۱)

اینکه این اقلام در سال ۹۲ و نیمه نخست سال ۹۳ عملکردی نداشته‌اند از هم‌اکنون می‌توان پیش‌بینی نمود منابع عمومی پیش‌بینی‌شده در لایحه، به اندازه ۱۱۰ هزار میلیارد از محل یادشده با عدم تحقق مواجه خواهند بود. نتیجتاً با دقت در منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۳۹۴ مشخص می‌گردد که دولت طبق روال سال‌های گذشته، از طریق بیش برآورد منابع عمومی، سعی در پنهان نمودن ابعاد کسری بودجه در سال آتی داشته است. نکته جالب توجه اینکه، بخشی از رقم ۱۱۰ هزار میلیارد ریال یادشده، (۶۰ هزار میلیارد ریال) به‌واسطه فروش اسناد خزانه و انتشار اوراق صکوک اجاره برای تسویه بدهی‌های دولت به اشخاص حقیقی و حقوقی در نظر گرفته شده که این اقلام در سال جاری اساساً تحقق نداشته است و بر این اساس پیش‌بینی می‌شود در سال ۹۴ نیز موضوع تسویه بدهی‌های دولت به بخش خصوصی، همچنان در هاله‌ای از ابهام باقی بماند.

یکی از اقداماتی که دولت در زمینه جلوگیری از کسری بودجه می‌تواند انجام دهد کاهش بودجه جاری و عدم تصویب طرح‌های عمرانی جدید است. رقم در نظر گرفته‌شده برای بودجه جاری در لایحه ۱۳۹۴ نسبت به رقم مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۹۳ از ۱۱,۲ و ۱۹,۸ درصد رشد برخوردار است. با در نظر گرفتن این نکته که دولت، هیچ‌گونه اصلاح ساختاری در زمینه حذف دستگاه‌های دولتی موازی و کوچک‌سازی و چابک‌سازی دولت در اقتصاد انجام نداده است و با توجه به اینکه صندوق بین‌المللی پول برای ایران در سال ۲۰۱۵، تورمی معادل با ۲۰٪ در نظر گرفته است<sup>۱</sup>، رشد ۲۰ درصدی بودجه جاری در لایحه بودجه ۹۴ به نسبت پیش‌بینی عملکرد سال جاری، رشدی غیرمعقول نیست. اما پیشنهاد اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران این است که از سال ۹۴، دولت در راستای اصلاح ساختار خود از طریق حذف دستگاه‌های موازی برخوردار از ردیف بودجه و اقدام در راستای کاهش و حذف جانشینی دولت به جای بخش خصوصی در بازارهای پولی و مالی، قدم بردارد و در همین راستا نیز ردیف بودجه‌ای تحت عنوان اصلاح ساختار دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۴ متصور گردد. به‌عبارت دیگر اتاق ایران پیشنهاد می‌کند دولت ضمن تعیین یک برنامه زمان‌بندی و از طریق اختصاص ردیف بودجه از ابتدای سال ۱۳۹۴ اقدام به کوچک‌سازی حجم خود نماید و مجلس محترم نیز بر حسن اجرای این امر، به‌صورت سالیانه یا ۶ ماهه نظارت نماید.

نکته دیگری که در اصلاح ساختار دولت بایستی مد نظر اکید قوه مجریه قرار گیرد، عدم استفاده از اعتبارات عمرانی به عنوان محلی برای جبران هزینه‌های جاری است. به‌عبارت دیگر، در برنامه‌ای که دولت برای اصلاح ساختار خود طراحی می‌کند بایستی تصریح گردد که قوه محترم مجریه به هر قیمتی متعهد به تخصیص اعتبارات عمرانی مندرج در قوانین بودجه سالانه خواهد بود. گفتنی است جبران کسری بودجه از طریق عدم تخصیص اعتبارات عمرانی، سبب عدم تسویه حساب دولت با پیمان‌کاران بخش خصوصی می‌شود که کاهش سرمایه در گردش و تنزل قدرت خرید بخش خصوصی را در پی دارد و موجب کاهش انگیزه‌های بخش خصوصی جهت مشارکت در پروژه‌های سرمایه‌گذاری ملی می‌شود. این امر، آثار

<sup>1</sup> World Economic Outlook Database, October 2014.

نامساعد اقتصادی دیگری نیز در پی دارد که برخی از آنها عبارتند از: کاهش نرخ رشد اقتصادی، کاهش اشتغال ایجاد شده از بابت اجرای طرح‌های عمرانی، اتلاف منابع محدود و بی‌اعتمادی به کفایت سیاستمداران و بی‌اعتباری قانون.

از دیگر نکات قابل توجهی که در لایحه بودجه ۱۳۹۴ وجود دارد، پیش‌بینی افزایش ۲۲٫۶ و ۶۶٫۳ درصدی درآمدهای مالیاتی نسبت به ارقام مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۳ است. این در شرایطی است که تا نهایی شدن قانون جدید مالیات‌های مستقیم، اجرای کامل نظام جامع مالیاتی و تأسیس بانک جامع اطلاعات اقتصادی مؤدیان، بهبودی در کارایی نظام تشخیص و وصول درآمدهای مالیاتی اتفاق نخواهد افتاد. از سوی دیگر شرایط فعلی کشور مبنی بر قرار گرفتن در وضعیت رکود تورمی که دولت به دنبال مدیریت آن است ایجاب می‌کند تا زمانی که به‌طور کامل از رکود خارج نشده‌ایم، مالیات‌های موجود افزایش نیابند چراکه بخش تولید هم‌اکنون نیز برای پرداخت مالیات، با مشکلات عدیده مواجه است. از این منظر، با توجه به پیش‌بینی IMF از نرخ رشد اقتصادی ایران در سال ۲۰۱۵ که معادل ۲٫۲ درصد است<sup>۱</sup>، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران پیشنهاد می‌کند که درآمدهای مالیاتی به قیمت واقعی، در لایحه بودجه ۱۳۹۴ ۲۰۲ درصد نسبت به عملکرد این درآمدها در سال ۱۳۹۳ افزایش یابند. با توجه به همین امر، پیش‌بینی نرخ رشد ۳۶ و ۶۶ درصدی رقم مالیات بر ارزش افزوده در لایحه بودجه ۱۳۹۴، نسبت به ارقام مصوب و پیش‌بینی عملکرد سال ۹۳ موضوعی است که چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. (جدول ۱)

نکته آخر اینکه، در لایحه معادل ۴۲ هزار میلیارد تومان از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها (۴۸ هزار میلیارد تومان) به بخش خانوار اختصاص یافته که در واقع ۸۷٫۵٪ از منابع هدفمندی در سال آتی را تشکیل می‌دهد. همچنین سهم بخش تولید ۱۰٫۸ درصد و سهم بهداشت و سلامت هم ۱۰٪ در نظر گرفته شده است. این در حالی است که جمع مصارف حاصل از اجرای قانون، ۵۴٫۳ هزار میلیارد تومان متصور شده است. بنابراین بر اساس لایحه مذکور، ۶٫۳ هزار میلیارد تومان کسری منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها وجود خواهد داشت که بایستی از سایر ردیف‌های بودجه، تأمین شود. با توجه به این موضوع، بیم آن می‌رود که مانند سال‌های گذشته، سهم بخش تولید از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی که به‌منظور به‌روزرسانی تکنولوژی‌های تولید در قانون پیش‌بینی شده است در سال آتی نیز پرداخت نشود. پیشنهاد پارلمان بخش خصوصی در این زمینه، اختصاص یک ردیف بودجه مخصوص است که در آن سهم بخش تولید از منابع حاصل از اجرای قانون هدفمندی، تصریح گردد. همچنین لازم است تبصره‌ای تکلیفی در لایحه در نظر گرفته شود که به موجب آن، دولت، مکلف گردد مطابق با ردیف بودجه مذکور، سهم بخش تولید را پرداخت نماید.

در نهایت و با توجه به موارد یادشده، به نظر می‌رسد اقلام درآمد نفت، واگذاری دارایی‌های مالی و نیز درآمدهای مالیاتی، در لایحه بودجه ۱۳۹۴ بیش‌برآورد شده‌اند و چنانچه لایحه به این صورت تصویب گردد با کسری بودجه قابل توجهی مواجه

<sup>1</sup> World Economic Outlook Database, October 2014.

خواهد شد. بنابراین پیشنهاد اتاق ایران به‌طور مشخص، دو نکته است. اول، تعدیل نرخ در نظر گرفته‌شده برای دلار در لایحه متناسب با تفاضل نرخ تورم داخلی و تورم شرکای عمده تجاری کشور. به‌این‌ترتیب، ضمن حرکت تدریجی و منطقی به‌سوی نظام نرخ ارز یکسان و کاهش فرصت‌های جستجوی رانت در بازار ارز، از طریق تعدیل معادل ریالی درآمدهای نفتی، منابع بودجه عمومی، بهبود یافته و کسری بودجه، تعدیل خواهد شد. پیشنهاد دوم نیز تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق مشارکت با سررسید بلندمدت (بیش از یک سال) در بازارهای مالی است. بدیهی است جذابیت این اوراق، مستلزم در نظر گرفتن نرخ سودی معقول و متناسب است تا منجر به جذب بخشی از نقدینگی سرگردان موجود در بازار سرمایه گردد. نکته مهم دیگر در استفاده از این روش، انضباط دولت و پایبندی آن به تسویه این اوراق در سررسید است که قطعاً در اعتبار دولت نزد مردم بسیار مؤثر بوده و در صورت تعهد دولت می‌تواند انتشار اوراق مشارکت را به یکی از روش‌های موفق و سالم تأمین کسری بودجه عمومی در کشور تبدیل نماید.

جدول ۱ - مقایسه برخی اقلام مهم لایحه بودجه با ارقام مصوب و عملکرد سال‌های قبل، بدون احتساب منابع و مصارف اختصاصی (هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۴		۱۳۹۳							۱۳۹۲				۱۳۹۱		شرح
نرخ رشد نسبت به پیش بینی عملکرد ۹۳	نرخ رشد نسبت به مصوب ۹۳	پیش بینی عملکرد ۹۴	لایحه ۹۴	درصد رشد نسبت به عملکرد ۹۲	درصد رشد نسبت به مصوب ۹۲	پیش بینی عملکرد تا پایان سال	عملکرد ۶ ماهه	مصوب	نرخ رشد نسبت به عملکرد ۹۱	نرخ رشد نسبت به مصوب ۹۱	عملکرد	مصوب	عملکرد	مصوب	
۳۱,۹	۶,۲	**۱۹۲۴	۲۲۴۳,۶	۴۳,۰	۰,۳	*۱۷۰۱,۱	۸۴۰	۲۱۱۱,۷	۹۷,۷	۴۵,۹	۱۴۷۶,۸	۲۱۰۴,۴	۱۰۶۴,۴	۱۴۴۲,۷	منابع عمومی بودجه
۱۹,۸	۱۱,۲	**۱۶۷۳	۱۶۶۰,۲	۲۴,۷	۱۶,۶	*۱۳۸۶	۶۸۷	۱۴۹۳,۳	۷,۰	۲۶,۷	۱۱۹۷,۶	۱۲۸۰,۹	۸۹۰	۱۰۱۰,۷	بودجه جاری
۵۹,۲	۱۵,۸	**۲۰۴	۴۷۷,۷	۸۷,۳	-۲۶,۹	**۳۰۰	۱۱۱,۵	۴۱۲,۵	۱۵۶,۳	۴۲,۰	۲۲۰,۲	۵۶۴,۴	۱۵۲,۳	۳۹۷,۵	بودجه عمرانی
۱۳۹,۱	۹۸,۹	**۱۳۱	۲۰۶,۱	۱۷,۲	-۵۶,۱	***۸۶,۲	۴۳,۱	۱۰۳,۶	۱۶۷,۰	۳۲۰,۷	۸۸,۴	۲۳۶	۴۵,۵	۵۶,۱	خالص واگذاری دارایی های مالی (کسری بودجه)
119.3	0.8	**۱۷۸	۳۱۱,۸	۱۱۰	-۳۷,۵	***۱۴۲,۲	۷۱,۱	۳۰۹,۴	۶۳۱,۲	۴۴۶,۴	۱۴۷,۳	۴۹۵	۶۷,۷	۹۰,۶	واگذاری دارایی‌های مالی
۱۶	-۴۸,۶	**۴۷	۱۰۵,۷	۲۴۸,۸	-۲۰,۵	*۹۱,۱	۲۸	۲۰۵,۸	۳۳۹	۶۵۰,۷	۵۹	۲۵۹	۲۲,۲	۳۴,۵	تملك دارایی‌های مالی
۲۷	۲۲,۶	-	۸۶۱,۱	۴۲,۱	۲۵,۳	**۶۷۸	۳۱۳,۹	۷۰۲,۵	۱۳,۵	۲۳,۵	۴۹۴,۲	۵۶۰,۸	۳۹۵,۲	۴۵۴	درآمدهای مالیاتی
۶۶,۳	۳۶,۳	-	۲۴۸,۵	۷۶,۶	۹۱,۵	***۱۴۹,۴	۷۴,۷	۱۸۲,۳	-۷,۸	۷۶,۳	۱۰۳,۲	۹۵,۲	۵۴,۱	۵۴	مالیات بر ارزش افزوده
۲,۳	۲۴,۷	-	۱۳۶	۳۵,۷	۲,۹	**۱۳۳	۳۳,۹	۱۰۹,۱	۳۱,۸	-۶,۵	۸۰,۴	۱۰۶	۷۶,۴	۱۱۳,۴	مالیات بر واردات
		۷,۰	۹,۶			۵,۱	۵,۴	۵,۴			۶,۲	۱۲,۸	۴,۴	۴,۰	نسبت کسری بودجه به مجموع بودجه جاری و عمرانی (درصد)

\* منبع: "تحلیلی بر قانون بودجه ۹۳ و چالش‌های اجرای آن"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۹۳.

\*\* منبع: "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور: ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)", مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۹۳.

\*\*\* منبع: رقم عملکرد ۶ ماهه اقلام مزبور که در گزارش گزیده آمارهای اقتصادی شه‌ریور ۱۳۹۳ بانک مرکزی، ارائه گردیده، دو برابر شده است.

منبع: نماگرها و گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی، لایحه بودجه ۹۴، "تحلیلی بر قانون بودجه ۹۳ و چالش‌های اجرای آن"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۹۳ و "بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور:

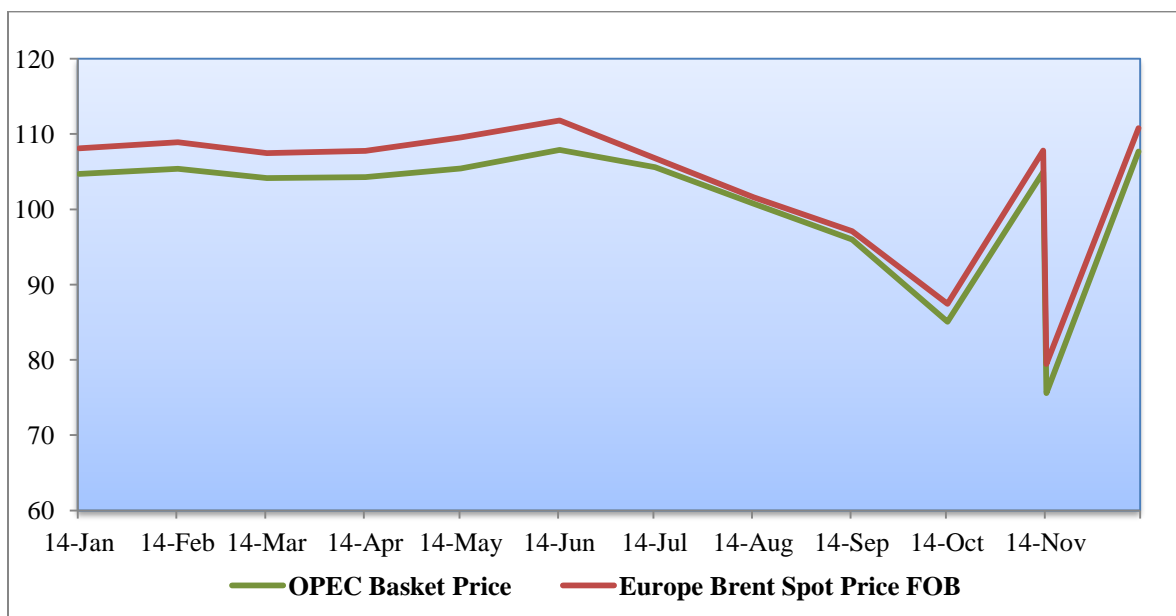
۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)", مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذرماه ۱۳۹۳.

جدول ۲- فروض لایحه بودجه ۹۴ در خصوص درآمدهای نفتی و مقایسه آن با سال ۱۳۹۳

شرح	قانون بودجه ۱۳۹۲	قانون بودجه ۱۳۹۳	لایحه بودجه ۱۳۹۴
صادرات نفت خام (میلیون بشکه در روز)	۱,۰۶	۱	۱
صادرات میعانات گازی (میلیون بشکه در روز)	۰,۲۴۳	۰,۲۹۷	۰,۲۹۷
قیمت نفت (دلار، هر بشکه)	۹۵	۱۰۰	۷۲
قیمت دلار (ریال)	۲۴,۵۰۰	۲۶,۵۰۰	۲۸,۵۰۰

منبع: لایحه بودجه ۹۴ و قوانین بودجه سنواتی ۹۲ و ۹۳

نمودار ۱- ارتباط میان قیمت سبد نفت اوپک و قیمت نفت برنت



Sources: [http://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/40.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm) &  
<http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RBRT&f=D>