



مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

اقتصاد به زیان ساده

(شماره ۴)

تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی

۱۶ اسفند ماه ۱۳۹۴



پیشگفتار

به منظور آشنایی هرچه بیشتر علاقمندان با مفاهیم اقتصادی و به‌کارگیری صحیح این موارد در تحلیل‌های اقتصادی محیط کسب‌وکار، ایده تهیه و ارائه بروشورهایی با عنوان "اقتصاد به زبان ساده" در معاونت اقتصادی اتاق ایران طرح گردید و توسط مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی به اجرا درآمد. نسخه پیش‌رو، چهارمین خروجی این ایده می‌باشد و به منظور بهبود نسخه‌های بعدی، در انتها یک فرم ارزیابی تهیه و تنظیم گردیده است که خواهشمندیم فرم مذکور را تکمیل و از طریق دبیر کمیسیون خود یا آدرس ایمیل research-center@iccim.ir مرکز تحقیقات را از نظرات ارزشمند خود آگاه سازید.

بودجه و بودجه ریزی

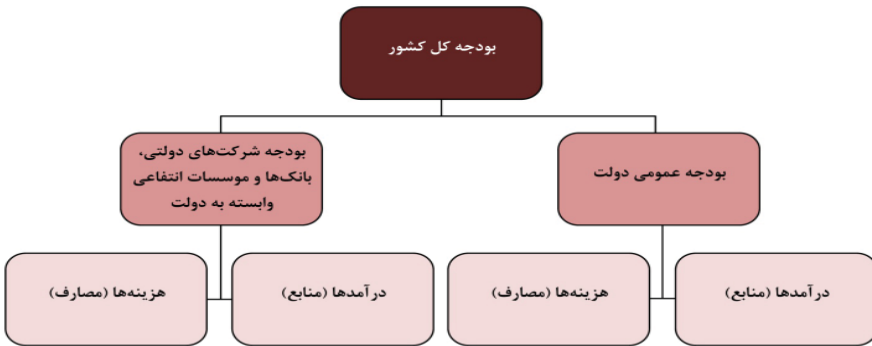
دولت‌ها برای انجام وظایف خود در قبال مردم، نیازمند یک برنامه مالی هستند. در این راستا دولت‌ها ابتدا باید منابع مورد نیاز خود را شناسایی و جمع‌آوری نمایند و با توجه به اولویت‌ها و ضرورت‌های در نظر گرفته شده، به تخصیص منابع بپردازند. به این فرآیند که در طی یک سال انجام می‌گردد، بودجه‌ریزی گفته می‌شود و به سند تهیه شده در طی این فرآیند، بودجه می‌گویند. به عبارتی بودجه یک سند سیاستگذاری است که با اهداف تعیین اولویت‌ها، تخصیص منابع به اولویت‌های تعیین شده و ایجاد کارایی تنظیم می‌گردد و می‌توان از آن به عنوان ابزاری برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یاد کرد. بودجه یکی از ابزارهای تنظیم رابطه دولت و ملت است و مهم‌ترین سند مالی دولت به شمار می‌رود که جهت‌گیری‌های یکساله دولت را روشن می‌سازد و شاخصی برای سنجش توانایی‌های دولت در تجهیز و تخصیص منابع برای اجرای مأموریت‌هایش است.

فرآیند بودجه‌ای

فرآیند بودجه سالیانه دارای چهار مرحله است. ابتدا بودجه توسط دولت تهیه می‌گردد و برای تصویب به مجلس ارائه می‌شود. مجلس بعد از بررسی‌های لازم اقدام به تصویب آن می‌نماید و در مرحله سوم، دولت به اجرای بودجه می‌پردازد و گزارش اجرای آن را به مجلس تحویل می‌دهد. آخرین مرحله از اجرای بودجه، مرحله نظارت است که توسط مجلس انجام می‌شود.

ساختار بودجه

سند بودجه کل کشور از دو جزء بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت تشکیل می‌شود. بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله همراه با بودجه عمومی به مجلس تقدیم می‌گردد اما این دو بودجه از نظر ماهیت، کارکرد و مأموریت‌ها به میزان زیادی با یکدیگر تفاوت دارند. بودجه شرکت‌های دولتی بیشتر جنبه اطلاعی دارد و نمایندگان مجلس اغلب این بودجه را بررسی نمی‌کنند. در نمودار (۱) ساختار بودجه کشور نشان داده شده است.



نمودار (۱): ساختار بودجه

منبع: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (بودجه برای مردم)، مرکز پژوهش‌های مجلس، زمستان ۱۳۹۴

بودجه عمومی دولت

بودجه عمومی دولت شامل مجموع منابع عمومی و اختصاصی دولت است و تقریباً یک سوم از بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد. قسمت عمده‌ای از بودجه عمومی دولت شامل منابع عمومی می‌باشد. برخلاف منابع عمومی، محل مصرف منابع اختصاصی دولت براساس قانون بوده و معمولاً محل مصرف این منابع همان دستگاه ایجاد کننده درآمد است. ساختار منابع و مصارف عمومی بودجه در جدول (۱) قابل مشاهده است.

جدول (۱): ساختار منابع و مصارف عمومی بودجه

دریافت‌ها (منابع)	پرداخت‌ها (مصارف)
مالیات‌ها	هزینه‌های جاری
عایدات نفتی	هزینه‌های سرمایه‌گذاری
سایر درآمدها	بازپرداخت تعهدات و دیون
جمع دریافت‌ها	جمع پرداخت‌ها

منبع: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (بودجه برای مردم)، مرکز پژوهش‌های مجلس، زمستان ۱۳۹۴

مطابق جدول فوق باید جمع دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت با هم برابر گردد تا به اصطلاح بودجه تراز گردد. اما چنانچه پرداخت‌های دولت از دریافت‌های دولت بیشتر باشد، در این صورت دولت با کسری بودجه روبرو می‌شود و باید به تامین این کسری بپردازد. از همین رو مستطیل منظور شده در نمودار فوق، محل منابع تامین کسری بودجه برای هم تراز کردن بودجه است.

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه

۱- درآمدها

درآمدها در منابع عمومی دولت دارای شش بخش است که شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه می‌باشد.

۲- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای شامل منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی، فروش اموال منقول و غیر منقول و منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است.

۳- واگذاری دارایی‌های مالی

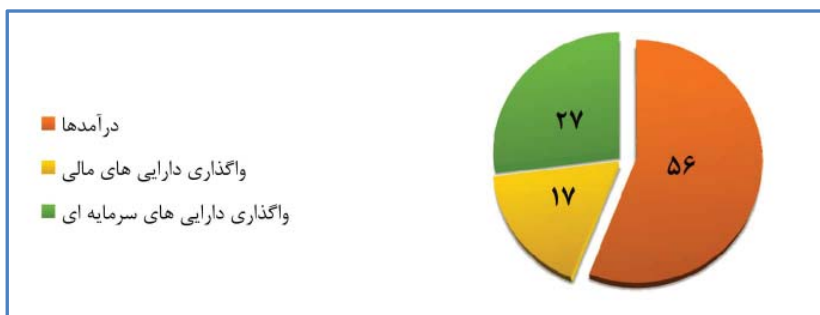
واگذاری دارایی‌های مالی مشتمل بر فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه، صکوک اجاره، استفاده از تسهیلات خارجی، واگذاری شرکت‌های دولتی و سهم شرکت‌ها، دریافت اصل وام‌ها و برگشتی از پرداخت‌های سال قبل است.

مصارف بودجه

مصارف عمومی دولت از سه بخش هزینه‌های جاری، طرح‌های عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و پرداخت بدهی‌های دولت (تملک دارایی‌های مالی) تشکیل می‌شود. هزینه‌های جاری شامل جبران خدمات کارکنان، استفاده از کالاها و خدمات، هزینه‌های اموال و دارایی، یارانه، کمک‌های بلاعوض، رفاه اجتماعی و سایر هزینه‌ها است.

نگاهی به اعداد و ارقام بودجه سال ۱۳۹۵

رقم بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۹۵۲۶ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته که رقم بودجه عمومی در این لایحه برابر با ۳۰۷۳ هزار میلیارد است. منابع عمومی در لایحه مذکور حدود ۸۷ درصد بودجه عمومی را تشکیل می‌دهند که معادل ۲۶۷۴ هزار میلیارد می‌باشد و نسبت به قانون بودجه سال گذشته به میزان ۲۲ درصد افزایش یافته است. در نمودار (۲) سهم اجزاء منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ قابل مشاهده است.

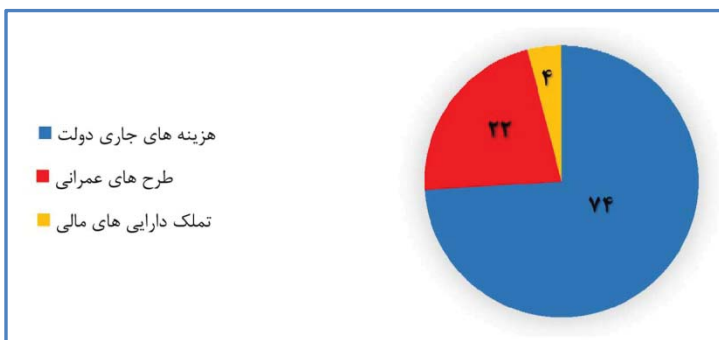


نمودار (۲): سهم اجزاء منابع عمومی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (درصد)

منبع: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (منابع بودجه)، مرکز پژوهش‌های مجلس، زمستان ۱۳۹۴

درآمدهای مالیاتی، منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی و فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه و صکوک به ترتیب با سهم‌های ۳۸، ۲۵ و ۱۰ درصد، قسمت‌های عمده منابع عمومی بودجه را تشکیل می‌دهند.

سمت دیگری از بودجه شامل مصارف (پرداخت‌ها) است که در نمودار (۳) سهم اجزاء مصارف عمومی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۵ قابل مشاهده می‌باشد.



نمودار (۳): سهم اجزاء مصارف عمومی از کل مصارف در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ (درصد)

منبع: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (بودجه برای مردم)، مرکز پژوهش‌های مجلس، زمستان ۱۳۹۴

مطابق نمودار فوق سهم هزینه‌های جاری در مصارف بودجه بسیار زیاد است. درحقیقت با توجه به اینکه سهم عمده‌ای از بودجه، خرج حقوق و دستمزد، یارانه و مواردی از این قبیل می‌گردد، بنابراین اختیارات دولت برای پروژه‌های عمرانی محدود می‌گردد.

تحلیل بودجه ۱۳۹۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ بیانگر آن است که منابع بودجه عمومی دولت دارای بیش برآورد است. در ذیل به برخی از این موارد اشاره می‌گردد. لازم به ذکر است که تحلیل‌های ارائه شده بر اساس ارزش‌های اسمی ارائه خواهد شد.

- بخش اول منابع عمومی دولت را درآمدها تشکیل می‌دهد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به میزان ۱۶ درصد افزایش داشته است. یکی از منابع درآمدی دولت، درآمدهای مالیاتی بوده که در بودجه امسال نسبت به رقم مصوب سال گذشته دارای رشد ۱۴ درصدی می‌باشد. با توجه به عملکرد ۹ ماهه تحقق درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۴ و همچنین پیش‌بینی عملکرد یکساله که در آن تحقق ۸۸ درصدی این منابع برآورد شده، احتمال رشد ۱۴ درصدی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵، دور از انتظار است.



- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای که بخش دوم منابع بودجه عمومی را تشکیل می‌دهد، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از رشدی معادل ۲۹ درصد برخوردار است. منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به میزان ۲۸ درصد افزایش یافته است. در لایحه بودجه مذکور، این منابع براساس قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی حدود ۴۰ دلار و نرخ برابری دلار معادل ۲۹۹۸۷ ریال محاسبه گردیده است. در حال حاضر با توجه به روند کاهشی قیمت نفت خام و همچنین ظرفیت‌های تولید نفت کشور پیش‌بینی می‌شود که بخشی از منابع نفتی هم از محل قیمت و هم از محل صادرات وصول نگرند.

- واگذاری دارایی‌های مالی بخش سوم منابع بودجه عمومی بوده که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۴ به میزان ۳۱ درصد افزایش یافته است. فروش اوراق تعهدزا (مشارکت، اسناد خزانه و صکوک) جزء این منابع بوده که در لایحه بودجه امسال نسبت به قانون بودجه سال گذشته نیز افزایش داشته است. این درحالی است که طی سالیان گذشته این اوراق عملکرد قابل توجهی نداشته‌اند و به این ترتیب پیش‌بینی می‌شود که بخش بزرگی از این منابع در سال آتی محقق نگرند.

- واگذاری شرکت‌های دولتی و سهم شرکت‌ها، بخش دیگری از واگذاری دارایی‌های مالی است. طی سالیان اخیر، عدم استقبال کافی از شرکت‌های واگذار شده و مشکلات شرکت‌های باقی‌مانده برای واگذاری، گویای آن است که ممکن است بخشی از این منابع محقق نگرند. درخصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی نیز اغلب شرکت‌های سودده واگذار شده‌اند و شرکت‌هایی که در اولویت واگذاری قرار دارند، از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نمی‌باشند. بنابراین چشم‌انداز مناسبی برای عرضه بیشتر سهام شرکت‌های دولتی متصور نیست و امکان عدم تحقق این منابع وجود دارد.

- در سال جاری میزان وابستگی به منابع نفتی در لایحه بودجه کاهش یافته که این امر منوط به تحقق درآمدهای غیرنفتی است. با توجه به اینکه درآمدهای غیرنفتی بیش برآورد گردیده و امکان تحقق منابع درآمدی غیرنفتی نظیر درآمدهای مالیاتی و واگذاری دارایی‌های



مالی دور از انتظار است، بنابراین کاهش وابستگی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به منابع نفتی به نظر واقعی نخواهد بود.

در جدول (۲) مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نشان داده شده است.

جدول (۲): مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و قانون بودجه سال ۱۳۹۴ (هزار میلیارد ریال و درصد)

شرح	۱۳۹۴		۱۳۹۵		رشد لایحه به ۱۳۹۵ پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۴	رشد لایحه به ۱۳۹۵ قانون ۱۳۹۴
	قانون	عملکرد ۹ ماهه	پیش‌بینی عملکرد سال	لایحه		
درآمدها	۱۲۸۸	۷۰۷	۱۱۰۴	۱۴۹۰	۳۵	۱۶
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۵۶۵	۴۵۵	۵۵۴	۷۳۰	۳۲	۲۹
واگذاری دارایی‌های مالی	۳۴۷	۶۹	۱۴۱	۴۵۳	۲۲۱	۳۱
جمع منابع عمومی دولت	۲۲۰۰	۱۲۳۲	۱۷۹۹	۲۶۷۴	۴۸	۲۲

منبع: گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور (منابع بودجه)، مرکز پژوهش‌های مجلس، زمستان ۱۳۹۴

زمانی که درآمدها به درستی برآورد نشده باشد، قطعاً دولت برای هزینه کرد منابع در اجرا به مشکل خواهد خورد. به طور مثال در سمت هزینه‌ها، طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مقایسه با رقم مصوب سال ۱۳۹۴ به میزان ۲۶ درصد افزایش یافته که با توجه به بیش برآورد منابع و اجتناب ناپذیر بودن هزینه‌های جاری، احتمال اجرایی نشدن برخی از

طرح‌های عمرانی به دلیل عدم تحقق منابع و کمبود منابع، بالا است و چنانچه این طرح‌ها آغاز به کار کنند، با اعتبار ناکافی در دستور کار قرار گرفته و به دلیل کمبود اعتبار، طی سالیان بعد بر حجم طرح‌های نیمه تمام افزوده خواهد شد.

در مجموع می‌توان گفت با وجود این‌که در فرآیند بودجه‌ریزی، تقدم منابع بر مصارف یک اصل مهم است، اما بودجه‌ریزی در ایران به شیوه‌ای معکوس صورت می‌گیرد و در تنظیم بودجه، مصارف بر منابع مقدم است. به عبارت دیگر در ایران، ابتدا مقدار پول لازم برای اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی محاسبه می‌گردد و مجموع مصارف به دست می‌آید و بعد براساس مصارف مشخص شده، سعی در تنظیم منابع براساس این مصارف می‌شود. در این شیوه بودجه‌ریزی که اصل تقدم منابع بر مصارف رعایت نمی‌گردد، همواره کسری بودجه گریبانگیر دولت و اقتصاد خواهد بود.

از طرف دیگر با توجه به اینکه بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور به شمار می‌رود، بنابراین شفافیت بودجه بسیار مهم است. شفافیت بودجه‌ای از مرحله تدوین بودجه آغاز می‌گردد و تا مرحله آخر که نظارت بر اجرای بودجه توسط مجلس است، ادامه دارد. علی‌رغم اهمیت این موضوع، در ایران بودجه از شفافیت لازم برخوردار نبوده و با ارائه اعداد و ارقام غیر واقعی و اطلاعات مبهم، میزان شفافیت سند مالی دولت و در نتیجه پاسخگویی آن همواره خدشه‌دار می‌شود.



فرم ارزیابی بروشور

۱- مفاهیم ارائه شده در بروشور اقتصاد به زبان ساده را تا چه میزان مفید ارزیابی می‌کنید؟

□ عالی □ خوب □ متوسط □ ضعیف

۲- آیا با تهیه نسخه‌های بعدی بروشور موافقید؟

□ بلی □ خیر

۳- پیشنهادات شما برای بهبود نسخه های بعدی بروشور چیست؟

.....

.....

.....

۴- از نظر شما در نسخه های بعدی بروشور، بایستی به معرفی چه متغیرها یا مفاهیم اقتصادی

پرداخته شود؟

.....

.....

.....

۵- برگزاری چه دوره‌های آموزشی را برای به‌روزرسانی دانش هیئت نمایندگان محترم پیشنهاد

می‌نمایید؟

.....

.....

.....

لطفاً این فرم را پس از تکمیل جدا نموده و به دفتر مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران تحویل فرمایید.

