

۲- سیاست‌های مالی قانون برنامه پنج ساله

چهارم

برنامه مالی یک ساله دولت، که در قالب قوانین بودجه سیوانی تنظیم می‌شود، لزوماً باید در انتطاق با مواد مرتبط در قانون برنامه پنج ساله باشد، تا هدف‌های مندرج در برنامه به تدریج محقق شود. از مهمترین احکام برنامه پنج ساله چهارم درخصوص سیاست‌های مالی دولت می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

چگونگی و میزان استفاده دولت از درآمدهای نفتی و حساب ذخیره ارزی (ماده ۱)، لزوم افزایش سهم درآمدهای غیرنفتی (مالیات‌ها و سایر درآمدها) از کل متابع بودجه (ماده ۲ بند الف)، ممنوعیت تامین مالی کسری بودجه از طریق استثراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی (ماده ۲ بند ب)، ممنوعیت برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا تعافی مالیاتی (ماده ۴)، تداوم برنامه خصوصی‌سازی و واگذاری

را نیز به دنبال می‌آورد. در نوشتار حاضر، در پی مرور سیاست مالی مندرج در قانون برنامه پنج ساله چهارم، قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۷ و ارقام مقدماتی که برای بودجه ۱۳۸۷ ارایه می‌گردد، با این رویکرد مورد ارزیابی قرار می‌گیرند.

در قانون برنامه پنج ساله

**چهارم، میزان استفاده
دولت از درآمد نفت و
حساب ذخیره ارزی
بسیار محافظه کارانه
تنظیم گردید**

تصمیم دولت برای تنظیم انقباضی سیاست مالی، با هدف بازگرداندن متغیرهای اصلی اقتصاد کلان، مانند نرخ رشد تولید، بیکاری، نرخ بهره، نرخ ارز و نرخ تورم به روندهای بلندمدت خود، و به عبارت دیگر ثبت شرایط اقتصاد کلان، صورت می‌گیرد. معیارهای مرسوم برای ارزیابی انقباضی یا انبساطی بودن سیاست مالی، تغییرات نرخ‌های مالیات بر درآمد و سود اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین تغییرات مخارج دولت در دو سال مالی متولی است. با این حال، این معیارها برای ارزیابی سیاست مالی در ایران کافی نیستند. زیرا، دسترسی دولت به درآمد نفت و منابع حساب ذخیره ارزی، این امکان را برای آن فراهم می‌آورد که بدون تغییر نرخ‌های مالیاتی، با افزایش اتكای خود به درآمدهای با منشاء نفتی، مخارج ریالی خود را گسترش دهد. انبساط بودجه عمومی دولت از این طریق، عموماً خود را بر سیاست پولی نیز تحمیل می‌کند و انبساط پولی



تورم فزاینده‌ای مرباید از مردم‌ها سال ۱۳۸۵ نگاه‌ها را متوجه رشد قابل ملاحظه نمودنگی کرد.

بودجه ۸۷؛ انقباضی چون ۸۶

حسین پارسمند

**جدول ۱ - سیاست مالی در قانون برنامه چهارم توسعه
متوسط نرخ رشد طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸**

(درصد)

۱۰/۵	منابع بودجه عمومی	میزان ۷۰/۴ درصد شامل
۱۷/۱	درآمدانها	درآمدانهای مالیاتی ۶۱/۷
۲۴/۲	مالیات‌ها	درآمدانهای ۹۶/۴
۱۶/۲	سایر درآمدانها	درآمد پیش‌بینی گردید.
۶/۲	و اکذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	پرداخت‌های هزینه‌ای
-۱۳	و اکذاری دارایی‌های مالی	(جاری) و تملک
۱۰/۵	مصارف بودجه عمومی	دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۰/۰	اعتبارات هزینه‌ای (جاری)	(پرداخت عمرانی) نیز
۲۲/۴	تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پرداخت عمرانی)	به ترتیب ۵۵/۷ و ۳۹/۷
-۱۶/۸	تملک دارایی‌های مالی	درصد نسبت به ارقام
۹/۹	متوسط نرخ تورم سالانه	مشابه سال قبل افزایش
	مأخذ: جدول شماره ۴	یافت (جدول ۳).
	مأخذ: جدول تولید ناخالص	مقایسه نرخ رشد ارقام
	سالانه	تعديل شده قانون بودجه
	ضمنی	۱۳۸۴ با شاخص قیمت
		درآمدانهای سرمایه‌ای
		از این سطح به دست
		می‌آید. همچنین، مجموع تراز عملیاتی و سرمایه‌ای
		(کسری کلی بودجه) بر حسب قیمت‌های واقعی از
		۱۴/۹ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ با رشدی به
		میزان ۴۱/۴ درصد به ۲۱/۱ هزار میلیارد ریال در
		سال ۱۳۸۴ افزایش یافت که بیان دیگری از انساط
		بودجه در این سال است (جدول ۴).

بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۸۵ نیز با احتساب چهار متممی که در طی این سال به آن افزوده گردید، اگرچه نه به شدت بودجه ۱۳۸۴، انساطی ارزیابی می‌شود. در این سال، مجموع منابع (مصارف) بودجه عمومی دولت بر حسب ارقام اسمی به میزان ۲۰/۵ درصد رشد یافت. رشد درآمدانهای میزان ۱۳۸۵ شامل درآمدانهای مالیاتی ۲۲/۴ و سایر درآمدانهای ۱۴/۷ درصد بود و پرداخت‌های هزینه‌ای (جاری) و پرداخت باست تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ترتیب به میزان ۱۷/۷ و ۲۷/۲ درصد رشد نمود. بر حسب ارقام تعديل شده، نرخ رشد واقعی اجزای منابع و مصارف بودجه در سال ۱۳۸۵ تا حدودی تخفیف می‌یابد. با این حال، همچنان حاکی از رشد

داخلی با نرخ‌های مشابه در سال ۱۳۸۳ حاکی از انساط بودجه پس از الحق متمم‌ها به بودجه در سال مذکور است. بر این مبنای نرخ رشد واقعی منابع (مصارف)، درآمدانهای ۴۷، مالیات‌ها ۳۹/۵، سایر درآمدانهای ۶۹/۴ درصد، و نرخ رشد واقعی پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های

و ظایف تصدی‌گری دولت و شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی (مواد ۶ تا ۱۰)، تحويل کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال و ظایف حاکمیتی دولت از سوی شرکت‌های دولتی به وزارت‌خانه‌ها و موسسات دولتی تخصصی (ماده ۷)، ممنوعیت شروع هر نوع طرح و پروژه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطح ملی و استانی (ماده ۱۴۵ بندج)، اجرای برنامه‌های جامع فقره‌زدایی و عدالت اجتماعی (ماده ۹۵) و اعمال سیاست‌های مالیاتی با هدف بازتوزیع عادلانه درآمد (ماده ۹۵ بند ب). همچنین در جدول شماره ۴ قانون برنامه چهارم توسعه، متوجه رشد درآمدانهای بودجه عمومی به قیمت‌های جاری به میزان ۱۸/۱ درصد در نظر گرفته شده است که شامل رشد ۲۴/۲ درصدی درآمدانهای مالیاتی و رشد ۱۶/۲ درصدی سایر درآمدانهای دولت است. متوجه رشد سالانه اعتبارات هزینه‌ای به میزان ۱۰ درصد و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پرداخت‌های عمرانی) به میزان ۲۲/۴ درصد برآورد شده است. با توجه به اینکه فرض برنامه در مورد متوجه رخدادی تورم در سال‌های برنامه به میزان ۹/۹ درصد است، بنابراین، قانون‌گذار برای درآمدانهای عمومی نرخ رشد واقعی مشتث، برای اعتبارات هزینه‌ای نرخ رشد واقعی تزدیک به صفر و برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نرخ رشد واقعی مشتث در نظر گرفته است.

در قانون برنامه پنج‌ساله چهارم، میزان استفاده دولت از درآمد نفت و حساب ذخیره ارزی بسیار محافظه‌کارانه تنظیم گردید. طبق جداول قانون، مجموع استفاده دولت از درآمد نفت خام در طی سال‌های برنامه در حدود ۸۲/۶ میلیارد دلار و استفاده از حساب ذخیره ارزی در حدود ۲۵/۲ میلیارد دلار در نظر گرفته شد.

قانون برنامه چهارم درخصوص استفاده دولت از درآمد نفت خام و متابع حساب ذخیره ارزی سیاست‌گذاری خاصی اعمال نکرده و پرداخت‌های به طور نسبی یکسانی را در طول سال‌های برنامه پیش‌بینی کرده است.

**انبساط بودجه عمومی
دولت از این طریق،
عموماً خود را بر سیاست
پولی نیز تحمیل می‌کند
و انبساط پولی را نیز به
دبیال می‌آورد**

جدول ۲ - استفاده دولت از درآمد نفت و حساب ذخیره ارزی

جمع	۱۳۸۸	۱۳۸۷	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴
۸۱/۶	۱۷/۴	۱۷/۱	۱۶/۳	۱۵/۶	۱۵/۲
۲۵/۲	۴/۹	۵/۰	۵/۲	۵/۰	۵/۱
۱۰۶/۸	۲۲/۳	۲۲/۱	۲۱/۵	۲۰/۶	۲۰/۳

مأخذ: جداول شماره ۴، ۷ و ۸ قانون برنامه پنج‌ساله چهارم.

۳ - قوانین بودجه سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵
حجم منابع (مصارف) بودجه ۱۳۸۴ با الحق دو متممی که در ماه‌های پایانی سال مذکور به آن افزوده گردید، به ۵۲۶/۶ هزار میلیارد ریال بالغ شد. این حجم منابع (مصارف) به قیمت‌های اسمی رشدی در حدود ۴/۴ درصد نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه ۱۳۸۳ داشت. در این قانون رشد درآمدانهای به

جدول ۳- سیاست مالی در قوانین بودجه نرخ رشد اجزای منابع و مصارف با احتساب متممها

	(درصد)	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
سیاست انساطو مالی در سال ۱۳۸۵ است (جدول ۵)	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	منابع
در کشور ما، برای ارزیابی سیاست مالی به نحاظ دسترسی	۷/۰	۱۲/۵	۴۴/۴	درآمدنا
دولت به درآمد نفت خام و منابع حساب ذخیره ارزی،	۱۲/۵	۲۰/۹	۷۰/۴	مالیاتها
تنهای استفاده از معیارهای نرخ رشد اسمی و راقعی و نسبت	۱۱/۱	۲۲/۴	۶۱/۷	سایر فرآینها
درآمدنا، مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی در سالهای	۲۰/۰	۱۴/۷	۹۶/۴	و اکناری دارایی های سرمایه ای (شامل نفت)
متوالی، کافی نیست. تامین مالی بخش قابل ملاحظه ای از	-۴/۱	-۷/۱	۳۰/۸	(OSF) مصارف
مصارف بودجه، همه ساله از طریق درآمدناهای ارزی حاصل	۹/۵	۳۳/۷	۳۳/۷	اعتنایات هزینه ای (جاری)
از صدور نفت و موجودی حساب ذخیره ارزی، صورت	۷/۰	۱۲/۵	۴۴/۴	تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی)
میگیرد. الزام بک مرکزی به تامین منابع ریالی بودجه، این باشک را ناگزیر از	-۲/۰	۱۷/۷	۵۵/۷	تملک دارایی های مالی
نداشته در بازار ارز به منظور تسویه بازار به نرخ شناور مدیریت شده ارز، می کند. از میزان خرید	۴/۷	۲۷/۲	۳۹/۷	تراز عملیاتی
ارز توسط بانک مرکزی، افزایش بیه پولی (پول پرقدرت) و نقدینگی متعاقب آن را دری دارد.	۲۹/۴/۹	-۶۶/۵	-۲/۶	تراز عملیاتی و سرمایه ای (کسری کلی بودجه)
در واقع، اتکای بودجه دولت به درآمد نفت و منابع حساب ذخیره ارزی، از معجزه ای خربدهای	-۲۵/۲	۱۲/۲	۲۸/۹	ماخذ: قوانین بودجه سالهای ۱۳۸۳ تا ۱۳۸۶
ارزی بانک مرکزی، خود را به سیاست پولی تحمیل می کند. بنابراین، در شرایطی که نزخهای مالیاتی	-۱۶/۲	۸۲/۲	۶۳/۹	واقعی مثبت ارقام بودجه دولت در این سال است.
در چند سال حیرانیات محسوسي نداشتند، بر حسب تعقیب روند درآمدناهای مالیاتی	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	کاهش نرخ رشد واقعی ارقام بودجه در سال ۱۳۸۵
و یا مخارج دولت، سیاست مالی ممکن است اتفاقی یا انساطو ارزیابی شود، لیکن	-۱۱/۶	۱/۰	۲۴/۶	تساحدودی ناشی از افزایش تورم در این سال و
در نهایت سهم درآمدناهای با منشاء ارزی در بودجه است	-۶/۲	۷/۶	۳۷/۰	بخشی نیز ناشی از کاهش نرخ رشد ارقام اسمی
که قضاوت درستی در مورد انساطو یا اتفاقی بودن	-۸/۳	۹/۹	۳۹/۰	بودجه نسبت به سال قبل است (جدول ۴).
بودجه به دست می دهد.	-۰/۹	۲/۱	۶۹/۴	در سالهای ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ نسبت ارقام منابع و
مقایسه ارقام میزان استفاده	-۲۰/۸	-۱۷/۳	۱۲/۹	مصارف بودجه به تولید ناخالص داخلی نیز گویای
از درآمد نفت و حساب ذخیره ارزی در قوانین بودجه	-۹/۵	۱۹/۰	۱۵/۴	انخاذ سیاست انساطو مالی توسط دولت است.
سالهای ۳۸۴ و ۱۳۸۵ در جدول ۶ و جدول ۲، گویای	-۱۱/۶	۱/۰	۲۴/۶	جدول ۴- سیاست مالی در قوانین بودجه
استفاده بسیار فراتر (نژدیک به دوبرابر) دولت از منابع ارزی در	-۱۹/۱	۴/۸	۳۲/۳	نرخ رشد واقعی اجزای منابع و مصارف با احتساب متممها
از درآمد نفت و حساب	-۱۳/۵	۱۲/۳	۲۰/۵	ماذ: ارقام اسمی جدول ۳
ذخیره ارزی در قوانین بودجه	۲۲۶/۱	-۷۰/۲	-۱۶/۰	توضیع ارقام بودجه با استفاده از شاخص ضمی تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال پایه ۱۳۷۶ تعدیل شده اند.
جدول ۶ و جدول ۲، گویای	-۲۸/۲	-۰/۸	۱۹/۸	
استفاده بسیار فراتر (نژدیک به دوبرابر) دولت از منابع ارزی در	-۴۰/۸	۶۳/۱	۴۱/۴	

پنجم علم انسانی و مطالعات فرهنگی

	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	
منابع				منابع
درآمدنا				درآمدنا
مالیاتها				مالیاتها
سایر فرآینها				سایر فرآینها
و اکناری دارایی های سرمایه ای (شامل نفت)				و اکناری دارایی های مالی (شامل نفت)
و اکناری دارایی های مالی (شامل نفت)				(OSF) مصارف
اعتنایات هزینه ای (جاری)				اعتنایات هزینه ای (جاری)
تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی)				تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی)
تملک دارایی های مالی				تملک دارایی های مالی
تراز عملیاتی				تراز عملیاتی
تراز عملیاتی و سرمایه ای (کسری کلی بودجه)				تراز عملیاتی و سرمایه ای (کسری کلی بودجه)
ماذ: ارقام اسمی جدول ۳				

**جدول ۵ - سیاست مالی در قوانین بودجه
نسبت اجزای منابع و مصارف به تولید ناخالص داخلی**

حاکمی از انقباض بودجه در سال جاری است، بر حسب ارقام تعديل شده، مجموع منابع (مصارف) بودجه نسبت به سال قبل ۱۱/۶ درصد کاهش یافته و میزان کاهش پرداخت‌های هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پرداخت‌های عمرانی) به ترتیب ۱۹/۱ و ۱۳/۵ درصد است.	منابع
سایر درآمدها	درآمدها
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای (شامل نفت)	مالیات‌ها
واگذاری دارایی‌های مالی (شامل OSF)	سایر درآمدها
مصارف	اعبارات هزینه‌ای (جاری)
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)	تملک دارایی‌های مالی
تملک دارایی‌های مالی (کسری کی بودجه)	نزار عملیاتی
ماخذ: ارقام اسمی جدول ۳.	نزار عملیاتی و سرمایه‌ای (کسری کی بودجه)

(جدول ۵)

این نکته حائز اهمیت است که قانون بودجه سال جاری تاکنون متمم نداشته است. چنانچه دولت موفق به اجرای این بن بودجه تا پایان سال گردد، برای اولین بار در چندین سال اخیر، توفیق بزرگی در کنترل هزینه‌ها و رعایت انتباخت مالی به دست آورده است. طبق قانون بودجه ۱۳۸۶، میزان استفاده دولت از درآمد نفت خام و حساب ذخیره ارزی در حدود ۳۷/۶ میلیارد دلار در نظر گرفته شده است، که اگرچه نزدیک به دو برابر رقم پیش‌بینی شده در قانون برنامه است، لیکن در مقایسه با سال ۱۳۸۵ حاکمی از کاهش استفاده دولت از منابع با منشاء ارزی در بودجه است. (جدول ۶)

برآوردهای اولیه‌ای که از ارقام بودجه ۱۳۸۷ ارایه می‌گردد، حاکمی از اراده دولت به تکرار تنظیم انقباضی بودجه در این سال است. ارقام ارایه شده نشان می‌دهد که مجموع منابع (مصارف) بودجه عمومی در سال ۱۳۸۷ در حدود ۶۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود که رشدی در حدود یک درصد نسبت به ارقام بودجه سال جاری دارد. رشد درآمدها در حدود ۱۲/۷ درصد و پرداخت‌های هزینه‌ای (جاری) و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به ترتیب در حدود ۷/۳ و ۴/۱ درصد پیش‌بینی شده است. براساس اطلاعات موجود، میزان استفاده دولت از درآمد نفت خام و موجودی حساب ذخیره ارزی در بودجه سال آینده در حدود ۲۹ میلیارد دلار خواهد بود که نزدیک به رقم مصوب در بودجه سال جاری است. ●

* رئیس دایرۀ مالی اداره برسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی

برآوردهای اولیه‌ای که از ارقام بودجه ۱۳۸۷ ارایه می‌گردد، حاکمی از اراده دولت به تکرار تنظیم انقباضی بودجه در این سال است

قالب بودجه‌های سال‌های مذکور در مقایسه با ارقام پیش‌بینی شده در قانون برنامه چهارم و رشددهای فوق العاده استفاده از این منابع در دو سال مذکور نسبت به سال ۱۳۸۳ است. در واقع، طی این سال‌ها اتخاذ سیاست انساطی مالی با انتکای افزون تر به درآمدهای نفتی به اجرا درآمده است.

۴ - قانون بودجه ۱۳۸۶ و برآوردهای اولیه بودجه ۱۳۸۷

آغاز روندهای فزاینده تورمی از مرداده سال ۱۳۸۵ و افزایش شدید قیمت مسکن در این سال، پیش از هر عاملی نگاهها را متوجه رشددهای قابل ملاحظه تقاضیگی و دلایل آن در چند سال اخیر کرد. بنابراین، سیاست تنظیم بودجه انقباضی برای سال ۱۳۸۶ به منظور کنترل تورم در اولویت قرار گرفت. ارقام جداول ۲ تا ۶ به خوبی نشان‌دهنده این موضوع است.

نرخ رشد ارقام اسمی منابع (مصارف) بودجه در سال ۱۳۸۶ به ۷ درصد محدود گردید. نرخ رشد

جدول ۶ - منابع ارزی قوانین بودجه طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۸۳ (میلیارد دلار)

جمع	حساب ذخیره ارزی	درآمد نفت	و همچین نسبت انجازی منابع و مصارف بودجه عمومی دولت در این سال به تولید ناخالص داخلی،	۱۳۸۶	۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳
ماخذ: قوانین بودجه.				۲۵/۶	۲۵/۷	۲۸/۰	۱۷/۸
توضیح: در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ ارقام با اختساب متممهای بودجه می‌باشند.				۱۲/۰	۱۶/۰	۹/۷	۷/۶
				۳۷/۶	۴۱/۷	۳۷/۷	۲۶/۴