

۶۳۲۶



مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

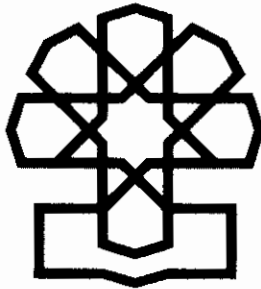
همسنگی برخی از
سیاست‌های لایحه بودجه ۱۳۸۱
با برنامه سوم توسعه

درباره لایحه بودجه ۱۳۸۱ شماره ۹

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مآرایی

شماره: ۱۴۵۳۵

تاریخ: ۲۲، ۱۰، ۱۳۸۰



معاونت پژوهشی
دفتر بررسی‌های اقتصادی

۹

شماره مسلسل

۶۳۲۶

دی ماه ۱۳۸۰

فهرست مطالب

مقدمه.....	۳
۱. ارقام کلان بودجه.....	۳
۲. مقایسه تکالیف مندرج در مواد قانونی و راهکارهای اجرایی	
برنامه سوم توسعه.....	۵
الف) موارد متعارض.....	۵
ب) موارد هماهنگ.....	۷

مقدمه

دستیابی به اهداف مورد نظر در برنامه سوم توسعه زمانی محقق خواهد شد که دولت، اعتبارات مورد نیاز برای اجرایی شدن سیاست‌ها و راهکارهای برنامه را در قالب بودجه‌های سالانه خود به میزان لازم و متناسب تخصیص دهد. در این گزارش ابتدا به هم‌سویی کلیات لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ با برنامه سوم و سپس به هم‌سویی جزییات آن اشاره می‌شود.

۱. ارقام کلان بودجه

مقایسه ارقام کلان بودجه با ارقام مورد نظر در برنامه سوم توسعه به سادگی میسر نیست، زیرا نرخ ارز مبنای محاسبه درآمدهای نفتی و هزینه‌های ارزی دولت تغییر یافته است، اما به رغم این موضوع برخی مقایسه‌ها امکان‌پذیر است. مثلاً در بحث استفاده از درآمد حاصل از فروش نفت، در برنامه سوم پیش‌بینی شده بود که حدود ۱۱ میلیارد دلار از درآمدهای نفتی در بودجه دولت مصرف شود، اما در لایحه تقدیمی نه تنها این مبلغ به ۱۲/۸ میلیارد دلار افزایش یافته است بلکه درخواست شده که مبلغ ۲/۱ میلیارد دلار نیز از صندوق ذخیره مازاد درآمد نفت بر داشت شود. یکی از شرایط لازم برای استفاده از صندوق ذخیره ارزی، وجود نوسانات شدید قیمت نفت خام و افت درآمد حاصل از صادرات آن است. در حال حاضر قیمت‌های نفت نسبت به رقم پیش‌بینی شده در بودجه (۱۷/۵ دلار برای هر بشکه) کاهش چشمگیری پیدا نکرده است. بنابراین

مبنای پرداخت ۲/۱ میلیارد دلار از صندوق، چندان قابل توجیه نیست، به ویژه آن که این برداشت در لایحه بودجه آمده و نمی‌توان آن را مرتبط با تغییرات شدید و پیش‌بینی نشده قیمت نفت خام در بازارهای جهانی دانست. بنابراین، نه تنها حدود ۳/۹ میلیارد دلار ارزش بیش‌تر مصرف می‌شود که خلاف برنامه سوم است، بلکه برداشت ۲/۱ میلیارد دلار توسط دولت، آن هم نه با تصریح برای سرمایه‌گذاری، خلاف برنامه مذکور است.

- افزایش شدید حجم بودجه دولت (ناشی از یکسان سازی نرخ ارز از یک سو و استفاده ۳/۹ میلیارد دلار بیش از رقم برنامه از سوی دیگر) باعث شده تا ساختار بودجه دولت نیز برخلاف پیش‌بینی برنامه سوم تغییر یابد. مثلاً در برنامه سوم توسعه قرار بود از حدود ۱۵۲ هزار میلیارد ریال درآمدهای دولت حدود یک سوم آن (۵۱/۵ هزار میلیارد ریال) از طریق درآمدهای مالیاتی تأمین شود. اما در لایحه بودجه ۲۴۳ هزار میلیارد ریالی سال ۱۳۸۱، درآمدهای مالیاتی تنها ۶۱/۳ هزار میلیارد ریال، یعنی حدود یک چهارم درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهند.

- به همین ترتیب در برنامه سوم توسعه پیش‌بینی شده بود که از کل ۱۵۳/۶ هزار میلیارد ریال بودجه دولت در سال ۱۳۸۱، مبلغ ۳۹/۴ هزار میلیارد ریال یا حدود ۲۶ درصد آن صرف هزینه‌های عمرانی شود، اما در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کشور از رقم ۲۴۳ هزار میلیارد ریال هزینه‌های دولت، رقمی حدود ۵۴/۱ هزار میلیارد ریال (کم‌تر از ۲۳ درصد) تحت عنوان تملک دارایی‌های سرمایه‌ای صرف خواهد شد. با توجه به ۳/۹ میلیارد دلار استفاده اضافه از ارزش بیش‌تر و انتشار ۲/۴ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

این موضوع جای تأمل بسیار دارد. کاهش رشد هزینه‌های عمرانی در صورت کاهش درآمدهای ارزی تا حدودی قابل توجیه است، اما در شرایط فعلی ابدأ این طور نیست. همان گونه که در جدول شماره ۱۴ پیوست لایحه نیز مشاهده می‌شود رشد واقعی سرمایه‌گذاری بخش دولتی به عوض ۳/۳ درصد در برنامه سوم به ۲/۴ درصد در سال ۱۳۸۱ کاهش پیدا می‌کند. البته این که چگونه با ۲/۴ درصد رشد سرمایه‌گذاری بخش دولتی و رشد ۸ درصدی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌توان به رقم رشد ۷/۴ درصد تشکیل سرمایه ثابت رسید نیازمند دقت نظر بیشتری است.

۲. مقایسه تکالیف مندرج در مواد قانونی و راهکارهای اجرایی برنامه سوم توسعه

الف) موارد متعارض

موارد زیر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ با جهت‌گیری‌های برنامه سوم توسعه در تعارض است:

۱. در ماده ۷۵ قانون برنامه سوم تصریح شده است که سهم بودجه عمرانی استان‌ها از بودجه کل کشور باید با رشد سالانه ۶ درصد از ۲۶ درصد در سال اول برنامه به ۵۰ درصد در سال پایانی برنامه برسد. یعنی در سال ۱۳۸۱ این نسبت باید ۳۸ درصد باشد. اما رقم کل تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه استانی ۱۲۳۰۰ میلیارد ریال است که در مقایسه با رقم متناظر آن برای کل کشور (۵۴۱۰۰ میلیارد ریال) تنها حدود ۲۲ درصد است.

به علاوه مشخص نیست چرا در جدول ۱۴ لایحه بودجه، ارقام بودجه استانی

در سال ۱۳۸۱ با ارقام مندرج در جدول بودجه استانی کشور در پیوست (۲) لایحه متفاوت است.

۲. در قانون برنامه سوم بر خصوصی سازی شرکت‌های دولتی تأکید شده است. با وجود این رشد بیش از ۵۰ درصدی، بودجه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی حتی با تک نرخی شدن، ارز جای تأمل دارد. در سال گذشته قرار بود $5/3$ میلیارد دلار ارز به نرخ شناور فروخته شود که بخش قابل توجهی از آن به کالاهای اساسی اختصاص داشت.

بنابراین، حتی اگر فرض شود این شرکت‌ها مصرف کننده ۵ میلیارد دلار ارز شناور بوده‌اند، تک نرخی شدن ارز باید تنها حدود ۳۰ هزار میلیارد ریال بر اعتبارات و هزینه‌های آن‌ها بیفزاید. بنابراین، اگر ۱۵ درصد هم برای جبران اثر تورم در نظر گرفته شود، هنوز فاصله زیادی تا رقم فعلی لایحه وجود خواهد داشت.

۳. در ماده ۱۱۱ قانون برنامه سوم تصریح شده بود که بانک صنعت و معدن باید سهام کلیه شرکت‌های تحت پوشش خود را در دو سال اول برنامه واگذار کند، اما در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ (بند «ذ» تبصره ۱) هنوز صحبت از فروش سهام این بانک است.

۴. در ماده ۱۱۳ قانون برنامه به دولت تکلیف شده بود نظام اعتبارات صادراتی را ایجاد و در بودجه‌های سالانه مبالغی را به این منظور اختصاص دهد که چنین نشده است.

افزایش سرمایه بانک توسعه صادرات، حمایت از صندوق‌های غیردولتی توسعه صادرات و ایجاد پایانه‌های صادراتی از دیگر مواردی هستند که به رغم

تصریح در برنامه سوم توسعه، در لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور به طور مشخص به آن‌ها اعتبار لازم تخصیص نیافته است. از راه اندازی نظام تجارت الکترونیکی در کشور نیز کماکان غفلت شده و معلوم نیست شرکت‌ها و مؤسسات دولتی چگونه قادر خواهند بود تا پایان برنامه سوم توسعه نیمی از مبادلات خارجی خود را به این روش انجام دهند.

ب) موارد هماهنگ

۱. ادامه پرداخت یارانه کالاهای اساسی از طریق در نظر گرفتن مابه‌التفاوت افزایش نرخ ارز و هدفمندسازی آن؛
۲. عدم استقراض از بانک مرکزی برای تأمین کسری بودجه؛
۳. کاهش بیش از ده درصد سقف مانده تسهیلات بانکی از ۴۸۰۰ میلیارد ریال به ۴۲۰۰ میلیارد ریال و اختصاص ۷۰ درصد آن به بخش غیردولتی؛
۴. حفظ ارزش پولی ملی (در واقع تقویت مصنوعی آن)؛
۵. ارائه بودجه استانی؛
۶. ارائه جدول دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی دولت در سال‌های باقیمانده از برنامه سوم توسعه؛
۷. معافیت صادرات غیرنفتی از پرداخت عوارض؛
۸. تأمین اعتبار برای ساخت سدهای کوچک و جلوگیری از هرز رفتن آب‌های مرزی مشترک؛
۹. بازخرید کارکنان مازاد و ارتقای کیفی نیروی انسانی بخش دولتی؛
۱۰. تخصیص اعتبار مورد نیاز برای راه‌اندازی شبکه جامع اطلاع‌رسانی

بازرگانی کشور؛

۱۱. انعقاد قراردادهای بیش از یک میلیون دلار از طریق انجام مناقصه؛

۱۲. توجه به اعتبارات مربوط به ایجاد اشتغال به میزان قابل قبول؛

۱۳. تأمین مسکن خانواده شهدا و جانبازان؛

۱۴. افزایش و تسهیل مشارکت مردمی در اموری نظیر آموزش و پرورش،

توانبخشی، بهداشت و درمان، مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای، کتابخانه‌های

عمومی و مراکز نگهداری معلولین؛

۱۵. واگذاری فعالیت‌ها به شوراهای شهر و روستا؛

۱۶. پرداخت بخشی از بدهی‌های دولت به سازمان تأمین اجتماعی و سایر

سازمان‌های طلبکار؛

۱۷. در نظر گرفتن اعتباراتی برای امور جوانان و زنان.