

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور (۱)

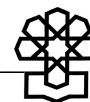
نگاهی اجمالی به لایحه

(ویرایش اول)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. ساختار بودجه
۴	۱-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۵	۱-۲. قوانین و مقررات مالی
۷	۲. منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۸۸
۷	۲-۱. ترکیب منابع
۹	۲-۲. ترکیب مصارف
۱۱	۲-۳. برآورد کسری بودجه
۱۲	۲-۴. منابع تأمین کسری بودجه
۱۳	جمع بندی و نتیجه گیری



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور (۱)
نگاهی اجمالی به لایحه
(ویرایش اول)

چکیده

الف) ساختار بودجه

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ دارای ساختاری شبیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ است. هدف دولت در دو سال اخیر اصلاح برخی مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور از جمله حذف قانون‌گذاری ضمن تصویب بودجه از طریق شیوه مرسوم تبصره‌نویسی و متمرکز کردن طیف گسترده دستگاه‌های اجرایی کشور بوده است.

۲. تطبیق ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با موازین قانونی تهیه و تنظیم بودجه (از جمله قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی) نشان‌دهنده آن است که:

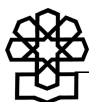
۲-۱. لایحه بودجه پیشنهادی به دلایلی از قبیل امکان تغییر اعتبارات مصوب مجلس توسط مسئولان دستگاه‌های اجرایی و عدم منظور کردن کلیه دریافت‌های دولت در خزانه‌داری کل کشور با اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایر است.

۲-۲. عدم مطابقت ساختار طبقه‌بندی دستگاه‌های اجرایی با قوانین موضوعه از جمله ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی کشور، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه و... از جمله مغایرت‌های ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با قوانین مالی کشور است.

۳. به‌رغم اصلاح موارد مزبور در مرحله رسیدگی به لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ و منطبق ساختن ساختار قانون بودجه با قوانین و مقررات کشور که طی فرایند رسیدگی در سال ۱۳۸۷ رخ داد، دولت بار دیگر در لایحه بودجه ۱۳۸۸ کل کشور بر روش قبلی خود تأکید کرده است.

ب) ترکیب منابع و مصارف

۴. دولت در تنظیم منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۸۸ آثار لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها (افزایش قیمت حامل‌های انرژی) را لحاظ کرده است. این لایحه (براساس ارقام عملکرد سال ۱۳۸۷) حدود



۱۷۵,۰۰۰ میلیارد ریال اثر مالی داشته است (کاهش ۹۰,۰۰۰ میلیارد اعتبار مورد نیاز برای واردات بنزین و نفت گاز و پرداخت یارانه حامل‌های انرژی و افزایش ۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال منابع ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در اجرای لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها).

۵. دولت برای تراز کردن بودجه علاوه بر استفاده از کل عایدات نفت خام صادراتی در سال ۱۳۸۸، حدود ۱۱۶,۵۲۱ میلیارد ریال (۱۲/۳ میلیارد دلار) از موجودی حساب ذخیره ارزی برداشت کرده است.

۶. در مقایسه با عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷، رشد ۲۵ درصدی اعتبارات هزینه‌ای (با یکسان‌سازی ترکیب مصارف)، رشد ۴۴ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و رشد ۲۵ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های مالی نشان می‌دهد که بودجه سال ۱۳۸۸ براساس ارقام اسمی دارای رویکردی انبساطی است. به رغم رشد مزبور، اعتبار پیش‌بینی شده برای فصل جبران خدمات کارکنان (پرداخت حقوق و مزایا) در مقایسه با عملکرد سال ۱۳۸۷ فقط ۰/۶ درصد افزایش یافته که با کسری قابل توجهی روبه‌رو است.

۷. مجموع منابع نفتی و غیرنفتی کشور در سال ۱۳۸۷ حدود ۵۹۰,۵۵۲ میلیارد ریال و مجموع مصارف (با فرض پذیرش سقف مصارف لایحه بودجه، پذیرش روابط مالی بین شرکت ملی نفت ایران و دولت مطابق سنوات قبل و عدم تغییر رویه سال ۱۳۸۷ در رابطه با پرداخت یارانه حامل‌های انرژی)، حدود ۱,۰۳۱,۱۲۳ میلیارد ریال است. در نتیجه دولت در تنظیم لایحه با کسری بودجه‌ای معادل ۴۴۰,۵۷۱ میلیارد ریال روبه‌رو بوده است.

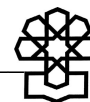
۸. کسری فوق به روش زیر تأمین شده است:

- برداشت حدود ۱۱۶,۵۲۱ میلیارد ریال از موجودی حساب ذخیره ارزی.
- وصول ۸۵,۳۴۳ میلیارد ریال مالیات و سود سهام معوق شرکت‌ها (از جمله حدود ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال مربوط به شرکت ملی نفت ایران).
- ملحوظ کردن ۱۷۲,۰۰۰ میلیارد ریال آثار ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی (موضوع لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها).

• بیش‌برآورد سایر درآمدهای غیرنفتی به میزان ۶۶,۶۱۶ میلیارد ریال.

۹. عدم قطعیت منابع و بیش‌برآورد بخشی از آنها، منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ را با مخاطرات بزرگی روبه‌رو ساخته است. ضمن آنکه در صورت تداوم قیمت‌های کنونی نفت رویکرد انبساطی لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، با کاهش شدید منابع حساب ذخیره ارزی و استفاده از سایر ظرفیت‌ها، نظام مالی کشور را در سال ۱۳۸۹ با مخاطرات جدی روبه‌رو خواهد ساخت.

۱۰. با توجه به نکات فوق، کلیات لایحه به شکل فعلی قابل تأیید به نظر نمی‌رسد و لازم است تا



مجلس شورای اسلامی با تعیین تکلیف مسائل زیر راهبرد معینی را در ارتباط با لایحه اتخاذ کند:

- تعیین تکلیف لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها،
 - تعدیل یا عدم تعدیل پیش‌بینی‌های انجام شده در مورد اقلام درآمدهای غیرنفتی.
 - تعیین رویکرد لایحه از بعد انبساطی بودن آن،
- با در نظر گرفتن راهبردهای فوق‌الاشاره اصلاح جداول کلان و اعمال تغییرات در لایحه می‌تواند راهبرد مجلس تلقی گردد.

مقدمه

بودجه کل کشور به عنوان مهم‌ترین سند سیاست‌گذاری سالیانه دولت دارای ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی و حقوقی است. همچنین بودجه‌ریزی یک نظام اطلاعاتی است و مأموریت آن تهیه و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مقاصد مدیریت بخش عمومی کشور است. پایه‌های نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر پیش‌بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردهای اولیه به تدریج و در طی زمان اصلاح و به واقعیت‌های اجرایی مبدل می‌شود. از این رو اعتبار و تناسب تصمیم‌گیری‌ها مبتنی بر اطلاعات این نظام تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش‌بینی‌های انجام شده خواهد بود. این گزارش ضمن بررسی ساختار بودجه و تطبیق ساختار پیشنهادی با قوانین و مقررات مبنایی تهیه بودجه، ترکیب منابع و مصارف بودجه و برخی جهت‌گیری‌های آن را به‌طور مختصر بررسی می‌کند.

۱. ساختار بودجه

تهیه بودجه برطبق قوانین و قواعد مشخص صورت می‌گیرد. این قواعد و قوانین علاوه بر سازمان‌دهی اطلاعات بودجه، چگونگی مدیریت منابع مالی و مسئولیت‌های محاسباتی مجریان را تعیین کرده و با تهیه آمارها و حساب‌های ملی نیز همخوانی دارد. این موارد در ایران هم سابقه و مصداق‌های معینی دارد که به‌خصوص در قوانین برنامه و بودجه (مصوب سال ۱۳۵۱)، قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) و قانون دیوان محاسبات کشور (مصوب سال ۱۳۶۱) دیده می‌شود. این قوانین در کنار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تکالیف مشخصی را برای قوه مجریه درخصوص بودجه تعیین کرده است. در بعد قوه مقننه اولین معیار برای رسیدگی به بودجه توسط قانون‌گذار، بررسی تطبیقی موازین قانونی لازم‌الاجرا با ساختار بودجه پیشنهادی است.



لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با ساختاری شبیه لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. هدف دولت در دو سال اخیر اصلاح برخی از مشکلات بودجه‌ریزی کشور از جمله حذف قانون‌گذاری ضمن بودجه از طریق شیوه مرسوم تبصره‌نویسی و متمرکز کردن اعتبارات طیف گسترده دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی بوده است. ابتکار دولت آن بوده است که اولاً جز در موارد استثنایی عناوین ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای را شفاف کرده و حکم کلی وصول و هزینه کردن را در ماده واحده آورده است و ثانیاً ۳۹ دستگاه را به‌عنوان دستگاه اجرایی به رسمیت شناخته و سایر دستگاه‌ها را ذیل این ۳۹ دستگاه جمع کرده است.

هدف این بخش بررسی تطبیقی ساختار لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با موازین قانونی تهیه و تنظیم بودجه است:

۱-۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی به‌طور مستقیم به بودجه و امور مالی کشور مربوط است.

طبق این اصول:

اولاً مسئولیت تهیه بودجه سالیانه کل کشور با دولت است و مجلس شورای اسلامی صلاحیت رسیدگی و تصویب آن را دارد.

ثانیاً تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.

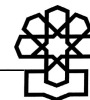
ثالثاً کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها نیز در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون انجام می‌گیرد.

رابعاً محدوده رسیدگی یا حسابرسی دیوان محاسبات کشور کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی است که به‌نحوی از انحصار بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و معیار رسیدگی آن نیز اعتبارات مصوب^۱ این دستگاه‌هاست.

لایحه بودجه پیشنهادی سال ۱۳۸۸ در موارد زیر این اصول را نقض کرده است:

• در قسمت مصارف تفکیک برنامه‌ها صرفاً ذیل ۳۹ دستگاه به‌عنوان دستگاه اجرایی به دولت امکان می‌دهد تا با استفاده از اختیارات قانونی مانند ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، اعتبارات دستگاه‌های زیرمجموعه را در طول سال بدون تصویب مجلس شورای اسلامی تغییر دهد.

۱. طبق ماده (۷) قانون محاسبات عمومی «اعتبار عبارت از مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به‌منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد».



• یکی از تفاوت‌های مهم لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ نسبت به سنوات قبل منظور کردن ارزش نفت خام مصرفی در داخل کشور در سمت منابع بودجه است. دولت فرض را بر تصویب لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها توسط مجلس شورای اسلامی گذاشته و در ذیل ردیف‌های درآمدی، ۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال درآمد از این محل پیش‌بینی کرده است. نکته مهم آنکه رقم مزبور کل ارزش فروش نفت خام در داخل کشور نیست.^۱

موارد مزبور اولاً مغایر اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی است، زیرا ارقام مصوب مجلس شورای اسلامی می‌تواند توسط مسئولان ۳۹ دستگاه مزبور تغییر کنند. ثانیاً مغایر اصل پنجاه و سوم (۵۳) قانون اساسی است، زیرا کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز نشده است ضمن آنکه می‌تواند پرداخت‌هایی انجام شود که اعتبارات آن توسط مجلس شورای اسلامی تصویب نشده است. ثالثاً مغایر اصل پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی است، زیرا دیوان محاسبات قادر به رسیدگی به تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت نیست.

۲-۱. قوانین و مقررات مالی

بودجه کل کشور باید طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت قانون برنامه و بودجه تهیه شود.^۲ لایحه بودجه پیشنهادی در موارد متعددی مغایر مقررات این دو قانون است؛ از جمله:

- اصلی و فرعی کردن دستگاه‌های اجرایی و در برخی موارد چیدمان سلیقه‌ای برخی دستگاه‌های ذیل دستگاه‌های دیگر مغایر با قوانین تأسیس آنها و به‌نوعی ابطال مصوبات مجلس شورای اسلامی است.

- احکام قانونی از جمله ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی، ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده (۱۹) قانون برنامه و بودجه و ... حاوی احکام مشخصی درباره انواع دستگاه‌های اجرایی، نوع حضور آنها در بودجه کل کشور، نحوه ابلاغ بودجه و اجرای آن در دستگاه‌های اجرایی است. ساختار طبقه‌بندی دستگاه‌ها در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ با احکام قانونی مزبور مغایرت‌های اساسی دارد.

لازم به ذکر است که هر دو مورد فوق در لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور نیز وجود داشت و مجلس شورای اسلامی به هنگام بررسی و تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور

۱. طبق ماده (۸) لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها، حداکثر ۲۵ درصد منابع حاصله از اصلاح قیمت کالاها و خدمات مشمول لایحه در بودجه هزینه می‌شود. همچنین طبق ماده (۹) لایحه منابع حاصله به حساب صندوقی تحت عنوان «صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها» واریز می‌شود.

۲. ماده (۱۱) قانون برنامه و بودجه: بودجه کل کشور طبق مقررات قانون محاسبات عمومی و با رعایت این قانون تهیه می‌شود.



با عطف توجه به قوانین موجود تغییراتی را در ساختار بودجه پیشنهادی تصویب کرد. ازجمله:

- با توجه به اینکه روش به‌کار گرفته شده برای حذف تبصره‌ها در سمت منابع (یعنی اصلاح عناوین ردیف‌های درآمدی) معضل قانون‌گذاری ضمن بودجه را رفع نمی‌کرد، لذا دولت در بند «۹» ماده واحده قانون بودجه موظف شد تا پایان شهریورماه با اصلاح قوانین مرتبط جوازهای قانونی را برای وصول درآمدهای خود اخذ کند تا بدین‌ترتیب زمینه حذف واقعی تبصره‌های بودجه برای سنوات آتی نیز فراهم شود. دولت علاوه بر عدم انجام تکلیف مزبور، لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ را نیز با همان شیوه سال قبل ارائه داده است.

- در سال ۱۳۸۷، ردیف‌های بودجه‌ای با توجه به ملاک‌های زیر در رسیدگی مجلس شورای اسلامی قانونمند شد:

- تمام دستگاه‌هایی که دارای قانون تأسیس بوده یا اساسنامه آنها به تصویب مجلس شورای انقلاب یا شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است (مگر آنکه طبق قانون تأسیس یا اساسنامه دستگاه مزبور دارای شخصیت حقوقی مستقل نبوده یا دارای استقلال مالی نباشد)،
 - دستگاه‌های مندرج در قانون اساسی،
 - نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری،

- دانشگاه‌های وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

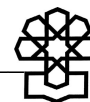
بدین‌ترتیب تعداد ردیف‌ها از بیش از ۷۰۰ ردیف سال ۱۳۸۶ به ۲۶۲ ردیف کاهش یافت. طبق قانون در مورد این ۲۶۲ دستگاه بودجه مصوب جهت اجرا به‌طور مستقیم به آنها ابلاغ شود و به‌طور مستقیم با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موافقتنامه مبادله کنند [ماده (۱۹) قانون برنامه بودجه]^۱ و تخصیص اعتبار نیز مستقیماً به آنها صورت گیرد [ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه].^۲ بر این موضوع در بند «۲۰» ماده واحده قانون بودجه^۳ نیز تأکید شد.

به‌رغم اقدامات هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور و مجلس شورای اسلامی در اعلام اشکالات ضوابط اجرایی بودجه به لحاظ عدم انطباق با مصوبه مجلس

۱. ماده (۱۹) - بودجه مصوب از طرف نخست‌وزیر به کلیه دستگاه‌های اجرایی جهت اجرا ابلاغ خواهد شد. در اجرای بودجه دستگاه اجرایی مکلف است براساس شرح فعالیت‌ها و طرح‌ها که بین دستگاه و سازمان مورد توافق واقع شده است در حدود اعتبارات مصوب عمل نماید.

۲. ماده (۳۰) - کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می‌شود. نحوه تخصیص اعتبارات فوق‌الذکر و دوره‌های آن به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۳. «دستگاه‌های اجرایی» موضوع جدول ۴-۲ این قانون مکلفند شرح عملیات سال ۱۳۸۷ در ردیف‌های تابعه را در قالب موافقت‌نامه خود و به تفکیک اعتبارات ردیف‌های مربوط منظور و با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله کنند. مستقل شدن هر یک از ردیف‌های تابعه به‌عنوان دستگاه اجرایی منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.



شورای اسلامی، در عمل در مرحله اجرای بودجه به‌طور کامل مطابق قانون بودجه سال ۱۳۸۷ عمل نشد و متأسفانه دولت بار دیگر در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور بر روش قبلی خود تأکید کرده است که بروز همان مشکلات قانونی سال قبل قابل پیش‌بینی است.

۲. منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۸۸

تنظیم منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۸۸ با پیچیدگی‌هایی روبه‌رو است. کاهش قیمت نفت خام، کاهش سقف تولید اوپک، نحوه برآورد و اعمال آثار بحران مالی بین‌المللی و اثر رکود ناشی از آن بر سود و در نتیجه مالیات (شرکت‌های دولتی و غیردولتی) و سود سهام شرکت‌های دولتی و رکود بازار بورس و نحوه انعکاس اثر لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بر منابع و مصارف دولت از جمله این پیچیدگی‌هاست. در بخش دوم این گزارش ضمن بررسی کلی ترکیب منابع و مصارف لایحه دولت، بر مبنای فروض مشخص سعی می‌شود کسری بودجه احتمالی برآورد شود.

۲-۱. ترکیب منابع

۲-۱-۱. برآورد منابع در لایحه

- رشد ۴۰ درصدی درآمدهای مالیاتی،
 - واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به میزان حدود ۵۵۰۰۰ میلیارد ریال،
 - منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها به میزان ۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال،
 - عایدات نفتی به میزان ۲۷۲,۵۷۳ میلیارد ریال (معادل ۲۸/۷ میلیارد دلار بر مبنای نرخ تسعیر ارز ۹۵۰۰ ریال)^۱،
 - برداشت از موجودی حساب ذخیره ارزی به میزان ۱۱۶,۵۲۱ میلیارد ریال (معادل ۱۲/۳ میلیارد دلار)،
- بدین‌ترتیب ۵۳/۳ درصد از منابع بودجه ۱۳۸۸ به‌طور مستقیم وابسته به نفت است (پیش‌بینی می‌شود عملکرد سال ۱۳۸۷ در مورد این رقم حدود ۶۴/۷ درصد باشد) (جدول ۱).

۲-۱-۲. توضیحات

- درخصوص ترکیب منابع پیش‌بینی شده در لایحه نکات ذیل قابل ذکر است:
- در لایحه بودجه با منابع ناشی از فروش نفت خام در داخل کشور برخوردی متفاوت با منابع حاصله از صادرات نفت شده است. منابع حاصل از فروش نفت در داخل در بخش درآمدها و

۱. شامل صادرات نفت خام، سود سهام و مالیات سال ۱۳۸۸ و معوقه شرکت ملی نفت ایران.



منابع حاصل از صادرات در واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای طبقه‌بندی شده است. با توجه به ماهیت یکسان هر دو نوع منبع در این گزارش هر دو ذیل منابع حاصل از نفت آمده است.

• افزایش ۴۰ درصدی درآمدهای مالیاتی عمدتاً ناشی از معرفی اقلام جدید در سرفصل‌های درآمدهای مالیاتی از جمله مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی و مالیات بر ارزش افزوده است (نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۸۷ رقم مالیات معوقه و عملکرد سال قبل شرکت‌های دولتی حدود ۲/۸ برابر و مالیات بر کالاها و خدمات حدود ۲ برابر شده است) که امکان وصول بخشی از این درآمدها مورد تردید جدی است.

• رقم ۸۵،۰۰۰ میلیارد ریالی حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی درحالی به‌عنوان منبع درآمدی در لایحه در نظر گرفته شده است که هنوز لایحه هدفمندکردن یارانه‌ها به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است و احکام آن تبدیل به قانون نشده است. درج اعداد و ارقام مربوطه براساس لایحه‌ای که اکنون در دستور کار مجلس قرار دارد به‌منزله نادیده گرفتن نقش مجلس در تصویب لایحه است.^۱

• درآمد پیش‌بینی شده ۵۵،۰۰۰ میلیارد ریالی درخصوص واگذاری سهام شرکت‌های دولتی درحالی است که پیش‌بینی عملکرد این ردیف در سال ۱۳۸۷ حدود ۱۱،۶۴۳ میلیارد ریال است و بحران اقتصادی موجب رکود بازار بورس شده است، لذا تحقق آن نیز مورد تردید است.

بدین‌ترتیب در لایحه بودجه ۱۳۸۸، درآمدهای غیرنفتی بیش برآورد و منابع حاصل از لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها بدون تصویب نهایی در مجلس به‌عنوان منبع قطعی لحاظ شده است.

۱. توجه به این نکته ضروری است که طبق ماده (۳۷) محاسبات عمومی کشور «پیش‌بینی درآمد و سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌شود و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی ...».



جدول ۱. ترکیب منابع بودجه سال ۱۳۸۸ در مقایسه با بودجه سال ۱۳۸۷

(ارقام به میلیارد ریال)

ردیف	عنوان	۱۳۸۷		لایحه ۱۳۸۸		رشد نسبت به	
		قانون و متمم*	پیش‌بینی عملکرد	مبلغ	سهم از کل	قانون	پیش‌بینی عملکرد
۱	درآمدهای غیرنفتی	۲۸۷,۹۷۵	۲۹۱,۶۳۳	۴۱۷,۲۸۸	۴۶/۷	۴۴/۹۰	۴۳/۰۹
۱-۱	درآمدهای مالیاتی	۱۵۸,۴۵۵	۱۸۴,۷۱۴	۲۵۳,۵۱۲	۲۸/۴	۵۹/۹۹	۳۷/۲۵
۱-۲	فروش سهام شرکت‌های دولتی	۴۶,۰۰۰	۱۱,۶۴۳	۵۵,۵۰۰	۶/۲	۲۰/۶۵	۳۷۶/۶۸
۱-۳	سایر اقلام درآمدهای غیرنفتی	۸۳,۵۲۱	۹۵,۲۷۶	۱۰۸,۲۷۶	۱۲/۱	۲۹/۶۴	۱۳/۶۴
۲	منابع حاصل از نفت	۶۲۰,۵۱۰	۵۹۸,۴۷۱	۴۷۶,۱۲۳	۵۳/۳	-۲۳/۲۷	-۲۰/۴۴
۲-۱	صادرات نفت خام و فراورده	۱۴۶,۸۶۶	۱۶۳,۲۰۰	۱۵۳,۱۸۸	۱۷/۱	۴/۳۰	-۶/۱۳
۲-۲	برداشت از حساب ذخیره ارزی	۲۰۴,۲۲۳	۲۰۴,۲۲۳	۱۳۳,۱۱۷	۱۴/۹	-۳۸/۸۲	-۳۴/۸۲
۲-۳	مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی**	۱۲۲,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۰	۰	-۱۰۰	-۱۰۰
۲-۴	فروش داخلی نفت خام (موضوع لایحه هدفمند کردن یارانه‌های انرژی)	۰	۰	۸۵,۰۰۰	۹/۵		
۲-۵	مالیات عملکرد شرکت ملی نفت ایران	۳۶,۷۰۰	۳۶,۷۰۰	۲۵,۱۹۴	۲/۸	-۳۱/۳۵	-۳۱/۳۵
۲-۶	سود سهام شرکت ملی نفت ایران	۵۸,۷۲۱	۵۸,۷۲۱	۴۰,۱۳۰	۴/۵	-۳۱/۶۶	-۳۱/۶۶
۲-۷	سود سهام و مالیات معوقه	۲۲,۰۰۰	۲۲,۵۴۱	۳۹,۳۱۵	۴/۴	۷۸/۷۰	۷۴/۴۲
۲-۸	معاوضه نفت خام برای واردات فراورده (بنزین و نفت گاز)	۳۰,۰۰۰	۵۳,۰۸۶	۰	۰	-۱۰۰	-۱۰۰
	جمع	۹۰۸,۴۸۵	۸۹۰,۱۰۴	۸۹۳,۴۱۱	۸۹۳,۴۱۱	-۱/۶۶	۰/۳۷

* رقم پیش‌بینی شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ برای ردیف مالیات معوقه اشخاص حقوقی دولتی عمدتاً مربوط به مالیات معوقه شرکت ملی نفت ایران است.

** برداشت از حساب ذخیره ارزی برای پرداخت یارانه به شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران و توانیر.

۲-۲. ترکیب مصارف

۲-۲-۱. برآورد مصارف در لایحه

• اعتبارات عمرانی (تملک دارایی سرمایه‌ای) در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ حدود ۹ درصد نسبت به قانون بودجه ۱۳۸۷ و متمم آن رشد کرده است.

• اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌های دولت) حدود ۲۵ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۷ رشد کرده است.

• اعتبارات هزینه‌ای در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۷ حدود ۷ درصد کاهش یافته است.

• با مفروض قلمداد کردن تصویب لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها حدود ۹۰ هزار میلیارد از اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۸۷ برای واردات بنزین و نفت گاز و پرداخت مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی از قسمت مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کسر شده است (۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای



واردات بنزین و نفت و گاز و ۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال برای پرداخت یارانه به شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ایران شرکت ملی گاز ایران و توانیر).

جدول ۲. ترکیب مصارف بودجه سال ۱۳۸۸ در مقایسه با بودجه سال ۱۳۸۷

(ارقام میلیارد ریال)

ردیف	شرح	سال ۱۳۸۷		سال ۱۳۸۸	رشد نسبت به	
		مصوب و متمم	پیش‌بینی عملکرد (شامل اصلاحیه)		قانون	عملکرد
۱	اعتبارات هزینه‌ای	۶۲۸,۱۲۶	۵۵۴,۷۹۶	۵۸۲,۷۶۴	-۷/۲	۵/۰
۱-۱	جبران خدمات کارکنان	۱۶۰,۶۷۸	۱۹۱,۸۰۱	۱۹۲,۸۶۱	۲۰/۰	۰/۶
۱-۲	استفاده از کالاها و خدمات	۴۷۲,۹۲		۶۵۹,۰۰	۳۹/۳	
۱-۳	هزینه‌های اموال و دارایی	۵۵۸		۱,۱۰۱	۹۷/۳	
۱-۴	یارانه	۲۱۳,۷۱۷		۷۰,۳۷۰	-۶۷/۱	
۱-۴-۱	یارانه شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی	۱۲۲,۰۰۰	۶۰,۰۰۰	۰	-۱۰۰/۰	
۱-۴-۲	یارانه واردات بنزین و نفت گاز	۳۰,۰۰۰		۰	-۱۰۰/۰	
۱-۴-۳	سایر	۶۱,۷۱۷		۷۰,۳۷۰	۱۳/۹	
۱-۵	کمک‌های بلاعوض	۲۶,۸۱۱		۶۳,۷۳۱	۱۳۷/۷	
۱-۶	رفاه اجتماعی	۱۱۰,۳۴۷	۱۲۸,۱۹۸	۱۶۵,۰۷۱	۴۹/۶	۲۸/۸
۱-۷	سایر هزینه‌ها	۲۳,۷۲۳		۲۳,۸۳۰	۰/۵	
	متمم بودجه	۴۵,۰۰۰	۴۵,۰۰۰		-۱۰۰/۰	
۲	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۴۴,۵۷۴	۱۸۴,۸۶۷	۲۶۵,۸۱۵	۸/۷	۴۳/۸
۲-۱	طرح‌های ملی	۱۲۷,۶۹۲	۹۴,۷۵۴	۱۲۳,۹۷۵	-۲/۹	۳۰/۸
۲-۲	طرح‌های استانی	۵۳,۵۵۰	۴۳,۱۵۴	۸۷,۶۳۵	۶۳/۷	۱۰۳/۱
۲-۳	ردیف‌های متفرقه	۶۳,۳۳۲	۴۶,۹۵۹	۵۴,۲۰۵	-۱۴/۴	۱۵/۴
۳	تملك دارایی‌های مالی	۳۵۷۸۵	۳۵,۷۸۵	۴۴,۸۳۲	۲۵/۳	۲۵/۳
۳-۱	واگذاری سهام	۱۲,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۲۳,۹۰۰	۹۹/۲	۹۹/۲
۳-۲	بازپرداخت اصل اوراق مشارکت	۹,۴۲۹	۹,۴۲۹	۱۳,۰۱۴	۳۸/۰	۳۸/۰
۳-۳	بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات	۱۱,۶۷۸	۱۱,۶۷۸	۶,۵۱۱	-۴۴/۲	-۴۴/۲
۳-۴	سایر	۲,۶۷۸	۲,۶۷۸	۱,۴۰۷	-۴۷/۵	۴۷/۵
	جمع	۹۰۸,۴۸۵	۷۷۵,۴۴۸	۸۹۳,۴۱۱	-۱/۷	۱۵/۲

۲-۲-۲. توضیحات

• بررسی دقیق‌تر اعتبارات هزینه‌ای (جدول ۲ ردیف ۱) نشان می‌دهد که به‌رغم حذف ارقام یارانه واردات بنزین و نفت گاز (۳۰,۰۰۰ میلیارد ریال) و یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی (۱۲۲,۰۰۰ میلیارد ریال) که پیش‌بینی می‌شود عملکرد آن حدود ۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال باشد اعتبارات هزینه‌ای در لایحه بودجه نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷، به میزان ۵ درصد رشد داشته است.



به عبارت دیگر به رغم کاهش حدود ۹۰,۰۰۰ میلیارد ریالی هزینه‌های جاری دولت و با مفروض گرفتن افزایش قیمت حامل‌های انرژی (موضوع لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها)، این بخش از هزینه‌های دولت نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ حدود ۵ درصد رشد داشته است. در صورتی که این رقم را از هزینه‌های سال ۱۳۸۷ کسر کنیم (تا ترکیب مصارف هزینه‌ای سال ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ یکسان شود) می‌توان نتیجه گرفت که هزینه‌های جاری دولت نسبت به سال ۱۳۸۷، حدود ۲۵ درصد رشد کرده است.

• اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی) نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۸۷ در حدود ۴۴ درصد رشد نشان می‌دهد.

• اعتبار فصل جبران خدمات کارکنان، به میزان ۱۹۲,۸۶۱ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. این در حالی است که عملکرد اعتبار این فصل در سال جاری (۱۳۸۷) حدود ۱۹۱,۸۰۱ (تقریباً برابر پیش‌بینی لایحه ۱۳۸۸) است. بنابراین طبق روال سال‌های گذشته این فصل در سال ۱۳۸۸ با کسری قابل توجهی مواجه خواهد بود. بدین ترتیب در مجموع سمت مصارف لایحه کمتر برآورد شده است.

۲-۳. برآورد کسری بودجه

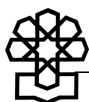
از مقایسه منابع و مصارف سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ و با توجه به محاسبات زیر، رقم واقعی کسری بودجه (جدول ۳) قابل محاسبه است:

۱. مطابق با روند عملکرد سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی می‌شود که مجموع درآمدهای غیرنفتی کشور حدود ۳۰۴,۵۵۲ میلیارد ریال باشد.

۲. مجموع منابع حاصل از صادرات نفت خام در سال ۱۳۸۸، حدود ۲۸۶,۰۰۰ میلیارد ریال است (بند «۱۰» ماده واحده).

بدین ترتیب مجموع منابع نفتی و غیرنفتی حدود ۵۰۹,۵۵۲ میلیارد ریال خواهد بود.

۳. مجموع مصارف پیش‌بینی شده بودجه برای سال ۱۳۸۸، (طبق لایحه پیشنهادی) ۸۹۳,۴۱۱ میلیارد ریال بوده است و اگر فرض کنیم که تصمیم جدیدی در رابطه با حامل‌های انرژی (واردات فراورده و یارانه حامل‌های انرژی) گرفته نشود ۸۷,۰۰۰ میلیارد ریال به آن افزوده می‌شود (۲۷,۰۰۰ میلیارد ریال بابت واردات بنزین و نفت گاز و ۶۰,۰۰۰ میلیارد ریال بابت مانده مابه‌التفاوت یارانه حامل‌های انرژی). همچنین در صورتی که روابط مالی بین شرکت ملی نفت ایران و دولت همانند سال ۱۳۸۷ تنظیم شود (۶ درصد ارزش نفت خام تولیدی در میادین خشکی، ۱۱ درصد در میادین دریایی و ۳ درصد برای پارس جنوبی) آنگاه حدود ۵۰,۷۱۲ میلیارد ریال مازاد بر دو رقم



فوق مورد نیاز خواهد بود.

- بدین ترتیب مجموع مصارف ۱,۰۳۱,۱۲۳ میلیارد ریال بوده است و لایحه بودجه ۱۳۸۸ در مقایسه با منابع با حدود ۴۴۰,۵۷۱ میلیارد ریال کسری روبه‌رو خواهد شد.

جدول ۳. کسری بودجه سال ۱۳۸۸ و روش تأمین آن

ردیف	عنوان	مبلغ
۱	منابع	۵۹۰,۵۵۲
۱-۱	غیرنفتی (برمبنای روند عملکرد سال ۱۳۸۷)	۳۰۴,۵۵۲
۱-۲	منابع حاصل از صادرات نفت خام	۲۸۶,۰۰۰
۲	مصارف	۱,۰۳۱,۱۲۳
۱-۲	مجموع مصارف پیش‌بینی شده در لایحه	۸۹۳,۴۱۱
۲-۲	اعتبار مورد نیاز برای واردات بنزین و نفت گاز و پرداخت بابت یارانه‌ها در صورت ادامه روند فعلی	۸۷,۰۰۰
۲-۳	اعتبار مورد نیاز برای پرداخت شرکت ملی نفت ایران	۵۰,۷۱۲
۳	کسری بودجه	۴۴۰,۵۷۱
۳-۱	خالص برداشت از حساب ذخیره ارزی	۱۱۶,۵۲۱
۳-۲	افزایش قیمت حامل‌های انرژی (موضوع لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها)	۱۷۲,۰۰۰
۳-۳	اخذ مالیات و سود سهام معوق (شامل شرکت ملی نفت ایران)	۸۵,۴۳۴
۳-۴	بیش‌برآورد سایر درآمدهای غیرنفتی	۶۶,۶۱۶

۲-۴. منابع تأمین کسری بودجه

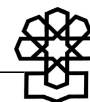
دولت برای تأمین کسری به طرق زیر عمل کرده است:

- برداشت حدود ۱۱۶,۵۲۱ میلیارد ریال از موجودی حساب ذخیره ارزی (معادل حدود ۱۲/۳ میلیارد دلار).

- وصول ۸۵,۴۳۴ میلیارد ریال مالیات و سود سهام معوقه (که از میزان حدود ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال مربوط به مالیات و سود سهام معوقه شرکت ملی نفت ایران است).

- بیش‌برآورد سایر درآمدهای غیرنفتی به میزان حدود ۶۶,۶۱۶ میلیارد ریال (ازجمله درآمد واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و ...).

- ملحوظ کردن ۱۷۲,۰۰۰ میلیارد ریال آثار ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی موضوع به‌عنوان افزایش درآمد حاصل از لایحه هدفمند کردن یارانه (۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال افزایش درآمد و حدود ۸۷,۰۰۰ میلیارد ریال کاهش هزینه).



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. رویکرد بودجه سال ۱۳۸۸ براساس ارقام اسمی انبساطی است که بخشی از این امر می‌تواند ناشی از سیاست خنثی‌سازی اثر تورم پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۸۸ بر سطح مخارج دولت باشد.

۲. بودجه ۱۳۸۷ فاقد ویژگی پیش‌بینی‌پذیری است زیرا کاهش حدود ۸۷,۰۰۰ هزار میلیارد ریال از هزینه‌ها و تأمین ۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال از منابع آن منوط به تصویب قانونی (لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها) است که بررسی آن هنوز در مجلس به پایان نرسیده است.

۳. منابع مفروض حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در قسمت مصارف بین سرفصل‌های مختلفی (صدها دستگاه اجرایی و طرح عمرانی) توزیع شده است و مصارف دولت را نیز به همان نسبت منابع دچار عدم اطمینان کرده است.

۴. عدم قطعیت به دلیل بیش‌برآورد منابع (رشد درآمدی مالیاتی در دوران رکود اقتصادی، برآورد ارقام بسیار فراتر از عملکرد واقعی برای فروش سهام شرکت‌ها در حالت رکود بازار سهام و ...) به شدت افزایش یافته است.

۵. در صورت تداوم قیمت‌های کنونی نفت و با توجه به برداشت وسیع از حساب ذخیره ارزی و استفاده از ظرفیت مالیات و سود سهام معوق در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ آثار بحران جهانی اقتصاد و کاهش قیمت نفت بر اقتصاد ایران به بودجه سال ۱۳۸۹ منتقل خواهد شد و تأمین منابع برای مصارف حداقلی نیز در سال مزبور با چالش مواجه خواهد بود.

۶. با توجه به حساسیت موضوع و ابعاد گسترده آثار آن، مجلس شورای اسلامی نیازمند راهبرد مشخصی برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور است:

۶-۱. طبق اصل (۵۲) قانون اساسی تهیه بودجه سالیانه برعهده دولت است. با توجه به نکات مطرح شده در این گزارش در ارتباط با ساختار بودجه و ترکیب منابع و مصارف آن، بودجه پیشنهادی از حیث عدم تطابق آن با موازین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه (به عنوان قوانین مبنایی تهیه بودجه) و ترکیب ناسالم منابع و مصارف دارای اشکالات جدی است.

۶-۲. با توجه به اشکالات مطروحه و اینکه کلیات لایحه به شکل فعلی قابل تأیید به نظر نمی‌رسد، اصلاح جداول کلان و اعمال تغییرات در لایحه می‌تواند راهبرد مجلس تلقی گردد. مسائل زیر در تعیین این راهبردها نقش اساسی دارد:

• تعیین تکلیف لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها یا حداقل تعیین سرنوشت قیمت حامل‌های



انرژی برای سال ۱۳۸۸، با توجه به اینکه تصویب لایحه بودجه با در نظر گرفتن ارقام مربوطه در درآمدها و هزینه‌ها به معنای مفروض داشتن لایحه هدفمند کردن یارانه‌هاست علی‌الاصول مجلس باید در این خصوص پیش از ورود به رسیدگی به لایحه بودجه تعیین تکلیف نماید.

● پذیرش تعدیل یا عدم تعدیل پیش‌بینی انجام شده در رابطه با درآمدهای غیرنفتی (به جز منابع احتمالی حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی).

● تعیین رویکرد لایحه با توجه به شرایط کاهش عایدات نفتی، از بعد انبساطی بودن آن.

۷. با توجه به وظیفه قانونی دولت در ارتباط با تهیه بودجه و وجود اطلاعات و نهادهای لازم برای آن در قوه مجریه، اصلاح جداول و صورت‌های بودجه‌ای مطابق با راهبردهای فوق در حیطه قوه مجریه است و دولت می‌تواند مطابق با راهبردهای مصوب مجلس، بودجه تفصیلی را تهیه و در موعد مورد توافق به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.



شماره مسلسل: ۹۴۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور (۱) نگاهی اجمالی به لایحه
(ویرایش اول)

Report Title:

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: علی پناهی، محمدتقی فیاضی، شاهین جوادی، میثم پیله فروش،

رضا زمانی، سیامک یادگاری

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۱/۱۳