

درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۶۷۲

اسفندماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۱	۱. راهبردهای اصلی دولت در تنظیم لایحه بودجه
۴	۲. محورهای اساسی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی
۷	۳. ترکیب منابع و مصارف
۸	۴. نحوه تراز کردن منابع و مصارف بودجه
۱۲	منابع و مأخذ



درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

چکیده

محورهای اصلی تصمیم‌گیری در طرف منابع بودجه عبارتند از: میزان تولید و صادرات نفت خام، استفاده از حساب ذخیره ارزی با ملاحظه قانون برنامه پنجم توسعه، نحوه ادامه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اخذ سود سهام علی‌الحساب از شرکت‌ها. محورهای اصلی تصمیم‌گیری در طرف مصارف بودجه عبارتند از: سقف اعتبارات جاری، نحوه تأمین منابع برای طرح‌های سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز و نحوه تأمین اعتبار طرح‌های عمرانی. بودجه سال ۱۳۹۰، انبساط‌جویی یافته است. این امر دستیابی به توافقی‌های بودجه‌ای بین بودجه‌ریزان و دستگاه‌های هزینه‌کننده را تسهیل نموده و موجب پنهان شدن عدم تعادل‌های ساختاری بودجه شده است. تداوم نظام بودجه‌ریزی با چنین ترکیبی و بدون توجه به ضرورت اصلاح آن، تضعیف نقش قانونگذاران در بودجه را در پی خواهد داشت.

مقدمه

هدف این گزارش تشریح عمده‌ترین محورهای سیاست‌گذاری مجلس شورای اسلامی برای بررسی و تصمیم‌گیری پیرامون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور است. بدین منظور پس از بررسی راهبردهای اصلی دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور و مروری مختصر بر ترکیب منابع و مصارف لایحه بودجه، محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی پیرامون بودجه سال ۱۳۹۰ ارائه شده است.

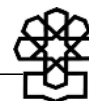
۱. راهبردهای اصلی دولت در تنظیم لایحه بودجه

راهبردهای اصلی دولت در تنظیم منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۰ در جدول ۱ به تفکیک منابع و مصارف آمده است. در سمت منابع میزان تولید و صادرات نفت خام، استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی، نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و پیش‌بینی واگذاری حجم عظیم سهام شرکت‌های دولتی عمده‌ترین محورهای تصمیم‌گیری دولت بوده است. در سمت مصارف، سقف هزینه‌های جاری و عمرانی، نحوه تأمین منابع لازم برای طرح‌های سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز و نحوه تأمین مالی برای احکام قانون برنامه پنجم توسعه عمده‌ترین محورهای تصمیم‌گیری بوده است.

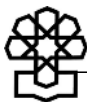


جدول ۱. راهبردهای اصلی دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه

منابع	مصارف
<p>• میزان تولید و صادرات نفت خام</p> <p>عملکرد مقداری تولید نفت خام در ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۹ به‌طور متوسط حدود ۴ میلیون بشکه و عملکرد مقداری صادرات نفت خام حدود ۲۰۲۶۰ هزار بشکه در روز بوده است. بررسی ردیف‌های بودجه نشان می‌دهد که دولت برای تنظیم منابع و مصارف بودجه در عمل میزان صادرات نفت را فراتر از رقم فوق در نظر گرفته است. دولت در تنظیم ارقام لایحه بودجه صادرات را بیش از ۲۰۳۰۰ هزار بشکه در روز در نظر گرفته است.</p>	<p>• افزایش سقف هزینه‌های جاری دولت</p> <p>عملکرد هزینه‌های جاری دولت در سال ۱۳۸۶ حدود ۴۲۱ هزار میلیارد ریال بوده است. پیش‌بینی می‌شود عملکرد این رقم در سال ۱۳۸۹ به ۷۰۰ هزار میلیارد ریال بالغ گردد (حدود ۶۶ درصد رشد ظرف چهار سال). در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۹۰ هزینه‌های جاری دولت (صرفنظر از اعتبارات هدفمند کردن یارانه‌ها) با ۱۹ درصد رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری به ۸۳۰ هزار میلیارد ریال برسد.</p>
<p>• استفاده از منابع حساب ذخیره ارزی</p> <p>در سال جاری گزارش‌های متعددی از سوی مراجع مختلف پیرامون حساب ذخیره ارزی منتشر شد که براساس آنها، حساب ذخیره ارزی فاقد موجودی نقدی قابل تأمل است. ضمن آنکه با در نظر گرفتن تعهدات قطعی با کسری قابل توجهی روبرو است. این درحالی است که دولت پیش‌بینی کرده است که معادل ۱۱/۴ میلیارد دلار از مصارف پیش‌بینی شده برای بودجه سال ۱۳۹۰ را از طریق منابع این حساب تأمین مالی کند. برخلاف ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، بخش اعظم مصارف پیش‌بینی شده برای این حساب تعهدات جدید محسوب می‌شود. (علاوه بر رقم مزبور، در ذیل احکام ماده واحده بودجه، تکالیفی برعهده حساب ذخیره ارزی جهت افزایش سرمایه بانکها (بند «۱۰» ماده واحده)، افتتاح خط اعتباری ارزی بند «۸» و... قرار داده شده است که در سرجمع ماده واحده بودجه نیست).</p>	<p>• افزایش شدید اعتبارات طرح‌های عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)</p> <p>اگرچه برآورد دقیقی از حجم منابع لازم برای اتمام طرح‌های عمرانی در دست اجرا وجود ندارد، اما در مورد حجم عظیم طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام و در نتیجه حجم زیاد تعهدات دولت در این بخش اجماع نظر وجود دارد. دولت در بودجه ۱۳۹۰ اقدام به افزایش شدید اعتبارات عمرانی کرده است با توجه به عملکرد ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۹، پیش‌بینی می‌شود که عملکرد اعتبارات عمرانی در حدود ۱۹۰ هزار میلیارد ریال باشد. بدین ترتیب نسبت به پیش‌بینی عملکرد اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه حدود ۲/۵ برابر شده است. نکته مهم آنکه به‌جای افزایش اعتبارات طرح‌های ملی در پیوست شماره ۱، اعتبارات عمرانی ردیف‌های متفرقه افزایش یافته است که حتی در صورت تأمین منابع نحوه توزیع آن بین طرح‌ها عمدتاً سلیقه‌ای است.</p>
<p>• منابع حاصل از هدفمند کردن یارانه‌ها</p> <p>دولت رقمی در حدود ۵۶۰ هزار میلیارد ریال به‌عنوان درآمد - هزینه سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها در نظر گرفته است (پیوست شماره ۳ ردیف ۲۹۵۳۳۰). اگر نحوه درج ارقام تفاوتی با سال ۱۳۸۹ نداشته باشد، این رقم باید با رقم سهم دولت موضوع ماده (۱۲) قانون به مبلغ ۶۰ هزار میلیارد ریال جمع شود. بدین ترتیب در مجموع باید</p>	<p>• نحوه تأمین منابع برای طرح‌های سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز</p> <p>در طول چهار سال گذشته به‌رغم روند افزایش قیمت نفت، تأمین منابع کافی برای طرح‌های سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز همواره از چالش‌های اساسی کشور بوده است. ابهام در رابطه مالی نفت و دولت، واردات غیرقانونی بنزین و نفت گاز، افزایش شدید</p>



مصارف	منابع
<p>هزینه‌های عمومی و در نتیجه اولویت دادن به تأمین منابع برای پوشش این هزینه موجب شده است تا ارقام پیش‌بینی برای سرمایه‌گذاری در این حوزه محقق نشود.</p> <p>به‌رغم تأکید مجلس شورای اسلامی در بند «۱۴» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹ مبنی بر لزوم تأمین منابع لازم برای حداقل ۷/۷ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت، تا پایان آذرماه در مورد میزان پرداختی از این محل گزارشی از سوی دولت منتشر نشده است.</p>	<p>از افزایش قیمت کالاهای و خدمات موضوع قانون هدفمندی یارانه‌ها مبلغ ۶۲۰ هزار میلیارد ریال کسب و صرف مصارف تعیین شده شود.</p> <p>(در ضمن حسب بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه ده درصد (۱۰٪) خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها به اعتبارات بخش سلامت افزوده می‌شود در لایحه رقم ۲۰ هزار میلیارد ریال ذیل ردیف ۱۲۹۰۲۶ وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی درج شده است که ابهاماتی در نحوه محاسبه و نحوه درج آن وجود دارد).</p>
<p>• نحوه اجرای احکام قانون برنامه پنجم توسعه در حدود ۵۰ حکم از مواد برنامه پنجم توسعه، دولت مکلف یا مجاز به انجام وظایفی شده است که اجرای آنها نیازمند تأمین منابع مالی است.</p> <p>در برخی موارد دولت اقدام به ایجاد ردیف‌های متمرکز کرده است و اجرای احکام برنامه را به‌طور کلی به تأمین منابع موقوف کرده است و در مواردی برای احکام ردیف‌هایی مشخص را ایجاد کرده است.</p> <p>به‌عنوان مثال در برنامه پنجم توسعه احکامی برای حمایت مالی دولت از شرکت‌های دانش‌بنیان، تقویت بنیه دفاعی و انتظامی، امنیتی، سایبری، حمایت از صنایع نوین پرخطر، تأمین منابع لازم برای شبکه‌های آبیاری و زهکشی و... وجود دارد که دولت در لایحه بودجه ذیل یک ردیف متمرکز (جزء «۸۷» ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول ۹ - ردیف‌های متفرقه) مبلغ ۸۸ هزار میلیارد ریال اعتبار از محل حساب ذخیره ارزی پیش‌بینی کرده است (صرفنظر از ابهامات قانونی در مورد امکان پیش‌بینی تعهدات جدید برای حساب ذخیره ارزی، سهم هریک از این امور نیز مشخص نیست).</p> <p>در مواردی نیز دولت با ایجاد یک ردیف خاص اقدام به پیش‌بینی اعتبارات لازم برای اجرای احکام برنامه پنجم توسعه کرده است مثلاً جزء «۲۹»، جزء «۱۳» و جزء «۴۸» و ردیف ۵۵۰۰۰۰ جدول ۹ در ردیف‌های متفرقه اعتبارات لازم را برای اجرای احکام ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه در نظر گرفته است.</p>	<p>• حجم عظیم واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و اخذ علی‌الحساب سود سهام سال بعد</p> <p>در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۹۰ حدود ۲۳۲ هزار میلیارد ریال از سهام شرکت‌های دولتی واگذار شود، که از این مقدار مبلغ ۴۵ هزار میلیارد ریال به خزانه واریز و صرف تأمین هزینه‌های عمومی می‌شود و مابقی در محل‌های دیگری مصرف شود.</p> <p>علاوه بر این در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۹۰ علاوه بر اخذ سود سهام سال ۱۳۸۹ شرکت‌های دولتی، سود سهام سال ۱۳۹۰ این شرکت‌ها نیز به مبلغ ۴۷ هزار میلیارد ریال به‌صورت علی‌الحساب دریافت شود. جدا از اثر دریافت این مبلغ اضافی بر عملکرد شرکت‌ها، این امر که به‌استناد جزء «۲» بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه صورت گرفته است به نوعی پوشش کسری بودجه از طریق پیش‌خور کردن درآمدهای آتی است.</p>



۲. محورهای اساسی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی

در مرحله کنونی مجلس شورای اسلامی باید با توجه به آثار اقتصادی و اجتماعی بودجه سال ۱۳۹۰ در مورد چند موضوع مهم زیر تصمیم‌گیری کند:

۲-۱. نحوه ادامه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

پیش‌بینی ۶۲۰ هزار میلیارد ریال منابع لازم برای اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها به معنای افزایش قیمت کالاها و خدمات موضوع این قانون در سال ۱۳۹۰ است. در غیر این صورت کمبود منابع موجب خواهد شد که همانند سال جاری صرفاً پرداخت یارانه نقدی به خانوارها انجام شود (صرفنظر از ابهام‌های موجود پیرامون نحوه تأمین مالی پرداخت‌های انجام شده). منطق پیش‌بینی عدد فوق و نحوه توزیع آن در ردیف‌های بودجه‌ای توسط دولت نیازمند توضیح و بررسی آثار اقتصادی و اجتماعی آن است.

۲-۲. منابع حساب ذخیره ارزی

همچنان‌که ذکر شد گزارش‌های متعددی توسط مراجع مختلف پیرامون حساب ذخیره ارزی منتشر شده است که همگی حاکی از عدم وجود منابع قابل توجه در آن است. این درحالی است که دولت پیش‌بینی کرده است که ۱۱۹ هزار میلیارد ریال (حدود ۱۱/۴ میلیارد دلار) از هزینه‌های سال ۱۳۹۰ از طریق برداشت از این حساب تأمین شود. منابع پیش‌بینی شده صرف امور زیر می‌شود:

۱. بازپرداخت تعهدات ارزی ۲,۰۰۰ میلیارد ریال،
 ۲. مقاوم‌سازی مدارس ۷,۸۰۰ میلیارد ریال (موضوع ماده (۲۲) قانون برنامه پنجم توسعه)،
 ۳. دو درصد درآمد نفت برای مناطق نفت‌خیز و محروم معادل ۱۱,۵۴۴ میلیارد ریال،
 ۴. افزایش سرمایه بانک‌های دولتی معادل ۱۰,۰۰۰ میلیارد ریال.
 ۵. سایر موارد (بیش از ۲۰ عنوان مبهم و کلی دیگر در ردیف ۳۱۰۳۱۳)^۱ معادل ۸۸,۰۰۰ میلیارد ریال.
- طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، ایفای تعهدات حساب ذخیره ارزی به بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی برعهده این حساب است و ایجاد هرگونه تعهد جدید ممنوع است.

۱. جزء «۸۷» ردیف ۵۳۰۰۰۰ جدول ۹ ردیف‌های متفرقه تحت عنوان اعتبارات موضوع استفاده از حساب ذخیره ارزی بابت یارانه سود، تضمین‌ها (ازجمله ماده (۶۲) قانون محاسبات عمومی) هزینه‌های ناشی از امهال، جبران ضرر و زیان به اشخاص حقیقی و حقوقی، دیون، تفاوت قیمت تمام شده یا عادلانه یا تعیینی و تکلیفی، جواز صادراتی، یارانه تعهدات سنوات قبل، تعهدات ناشی از قوانین و مقررات و تصمیمات دولت، حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، تقویت بنیه دفاعی و انتظامی، امنیتی، سایبری، فضایی، صنایع نوین پرخطر تعهدات ناشی از تضمین طرح‌های مربوط به شرکت آبقا، تعهدات، طرح‌های هوایی و دریایی، ریلی و اشتغال، طرح‌های تولیدی، حمل‌ونقل و شبکه‌های آبیاری و زهکشی و مطالبات سازمان‌های توسعه‌ای از سازمان خصوصی‌سازی و کمک به طرح‌های سرمایه‌ای نفت و گاز، انتقال آب دریا و سایر تعهدات و اجرای سایر احکام قانون و ارائه حمایت‌های مالی.



بدین ترتیب بجز اعتبارات موضوع مقاومت سازی مدارس، سایر هزینه‌های تأمین شده از حساب ذخیره ارزی دارای اشکال قانونی است.

لازم به ذکر است که طبق ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه دو درصد (۲٪) درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت‌خیز و محروم اختصاص می‌یابد در حالی که در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که این منابع از حساب ذخیره ارزی تأمین شود. به نظر می‌رسد دولت نیز با وقوف به عدم وجود منابع مالی در حساب ذخیره ارزی، اقدام به پیش‌بینی مصارف موضوع بند «۵» در ردیف‌های متفرقه (جزء «۸۷» ردیف ۵۳۰۰۰۰ به مبلغ ۸۸،۰۰۰ میلیارد ریال) کرده است. این روش علاوه بر مغایرت‌های قانونی مذکور، خلاف اهداف بودجه‌ریزی است، چرا که موجب فقدان انضباط مالی شده و معلوم نیست که به هر یک از مصارف تعیین شده در این بند چه مبلغی تخصیص پیدا خواهد کرد؟ ضمن اینکه اختیارات مجلس در این باره به دولت واگذار شده است.

۲-۳. واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

پیش‌بینی انجام برخی هزینه‌ها از طریق منابع حاصل از واگذاری حجم عظیمی از سهام شرکت‌های دولتی نیز نیازمند بررسی است. در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است منابع حاصل از واگذاری سهام شرکت‌ها صرف امور ذیل شود:

- ۷۰ هزار میلیارد ریال برای رد دیون صندوق تأمین اجتماعی، صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران،
- ۱۲ هزار میلیارد ریال به منظور افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی،

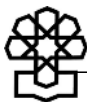
- ۵۰ هزار میلیارد ریال به شرکت‌های پیمانکاری بخش خصوصی و تعاونی،

- ۲۵ هزار میلیارد ریال برای برنامه تأمین آتیه،

- ۳۰ هزار میلیارد ریال برای برنامه فراگیر کمک به اشتغال، مسکن و

درباره هزینه‌های مزبور نکات ذیل قابل ذکر است:

۱. برنامه تأمین آتیه (پرداخت ده میلیون ریال به نوزادان) به مبلغ ۲۵،۰۰۰ میلیارد ریال فاقد قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است. انجام این‌گونه هزینه‌ها به دلیل ایجاد تعهدات برای دولت‌ها و مجالس آینده نیازمند قانون است و به صرف ذکر عنوان در یک ردیف بودجه‌ای قابل انجام نیست.



۲. منابع لازم برای «برنامه فراگیر کمک به اشتغال و مسکن و سایر امور حمایتی، ایفای تعهدات و کمک به مناطق کمترتوسعه‌یافته غیربرخوردار» به مبلغ ۳۰،۰۰۰ میلیارد ریال از این محل تأمین خواهد شد درحالی که محتوای آن روشن نیست.

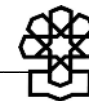
۳. علاوه بر ۴۵،۰۰۰ میلیارد ریال واریزی به خزانه، مبالغ پیش‌بینی شده برای مواردی از قبیل افزایش حقوق بازنشستگی و مستمری بازنشستگان و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی، برنامه تأمین آتیه و... نیز ماهیت نقدی دارند. به عبارت دیگر سهام شرکت‌ها باید واگذار و وجوه حاصل از آن صرف تأمین اعتبار این‌گونه امور شود.

۲-۴. سود سهام شرکت‌های دولتی

تا سال ۱۳۸۲ شرکت‌های دولتی در هر سال مالیات و سود سهام ناشی از فعالیت سال قبل را به دولت پرداخت می‌کردند. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ پیش‌بینی شده که دولت به دلیل کمبود منابع در سال ۱۳۸۳ علاوه بر دریافت مالیات عملکرد سال ۱۳۸۲ اقدام به دریافت مالیات علی‌الحساب سال ۱۳۸۳ در همان سال نماید. این اقدام به نوعی پوشش کسری بودجه با پیش‌خور کردن منابع آتی است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ پیش‌بینی شده است که دولت در این سال علاوه بر دریافت مالیات علی‌الحساب سال ۱۳۹۰ و سود سهام سال ۱۳۸۹، اقدام به دریافت علی‌الحساب سود سهام سال ۱۳۹۰ این شرکت‌ها (به مبلغ ۴۷ هزار میلیارد ریال) کند. اگرچه این اقدام مستند به جزء «۲» بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه انجام شده است، اما تصمیم‌گیری راجع به این موضوع نیز دارای اهمیت زیادی است. زیرا ضمن آنکه منطق محاسبه سود و مالیات در شرکت‌های دولتی را به هم می‌ریزد، آثار نامطلوبی بر سرمایه در گردش شرکت‌های دولتی خواهد داشت.

۲-۵. اعتبارات عمرانی

سقف هزینه‌های عمرانی تناسبی با واقعیات اجرایی کشور ندارد. عملکرد اعتبارات عمرانی در سال ۱۳۸۹ با توجه به عملکرد ۹ ماهه اول سال به حدود ۱۹۰،۰۰۰ میلیارد ریال بالغ می‌شود (دولت در جداول تحلیلی بودجه پیش‌بینی عملکرد اعتبارات عمرانی را ۲۲۰،۰۰۰ میلیارد ریال گزارش کرده است). رشد حدود ۱۶۰ درصدی این اعتبارات در لایحه بودجه (۴۷۶،۰۰۰ میلیارد ریال) تناسبی با ظرفیت‌های مدیریتی کشور و واقعیات اجرایی ندارد. ضمن آنکه حدود ۴۳ درصد رقم پیش‌بینی شده برای طرح‌های عمرانی در ردیف‌های متفرقه تجمیع شده است که فاقد طرح مشخص و فاقد زمانبندی است. به عبارت دیگر اطلاعاتی مانند سال خاتمه، حجم اعتبارات مورد نیاز برای خاتمه طرح و دستگاه اجرایی در مورد این‌گونه طرح‌ها وجود ندارد و این اعتبارات طبق نظر دولت بین صدها طرح توزیع خواهد شد.



۳. ترکیب منابع و مصارف

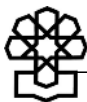
ترکیب کلی منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت در لایحه بودجه در جدول ۲ نشان داده شده است (در مواردی که مقدور بوده است، عملکرد ۹ ماهه اول سال ۱۳۸۹ در جدول گزارش شده است). همچنین در جدول ۳ منابع و مصارف لایحه بودجه ۱۳۹۰ با قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به لحاظ سهم هریک از اقلام اصلی مقایسه شده است.

جدول ۲. ترکیب کلی منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت (ارقام به هزار میلیارد ریال)

ردیف	منابع	مبلغ	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۹	ردیف	مصارف	مبلغ	عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۹
۱	منابع غیر نفتی	۸۹۳	۲۷۶	۱	هزینه‌های جاری دولت	۸۹۱	۴۶۰
۱-۱	درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم دولت)	۶۰	۰	۱-۱	یارانه نان، کالاهای اساسی، برق	۱۰۱	
۱-۲	سود سهام شرکت‌های دولتی	۸۲	۱۶	۱-۲	جبران خدمات کارکنان (فصل اول)	۲۵۴	
۱-۳	واگذاری سهام شرکت‌های دولتی	۲۳۲	۳۱	۱-۳	رفاه اجتماعی (فصل ششم)	۲۶۳	
۱-۴	سایر	۵۱۹	۲۳۰	۱-۴	سایر	۲۷۳	
۲	منابع حاصل از نفت	۷۲۷	۳۳۷	۲	اعتبارات عمرانی	۴۷۶	۱۴۳*
۲-۱	فروش نفت خام	۵۷۷	۳۳۷	۲-۱	پیوست شماره ۱	۲۷۲	
۲-۲	حساب ذخیره ارزی	۱۱۹	۰	۲-۲	ردیف‌های متفرقه	۲۰۴	
۲-۳	سایر	۳۰	۰	۳	بازپرداخت بدهی‌های دولت (تملك دارایی‌های مالی)	۲۵۳	۲
	جمع **	۱،۶۲۰	۶۱۳			۱،۶۲۰	۶۰۵**

* در ردیف ۲ اعتبارات عمرانی عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۹ شامل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نیز است.

** اختلاف در جمع منابع و مصارف مربوط به عملکرد ۹ ماهه ۱۳۸۹ به دلیل تنخواه‌گردان خزانه معین استان‌ها، مرکز و موجودی حساب درآمد عمومی است.



جدول ۳. مقایسه منابع و مصارف قانون بودجه سال ۱۳۸۹ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۰

(ارقام به هزار میلیارد ریال)

شرح	قانون سال ۱۳۸۹		لایحه سال ۱۳۹۰		رشد لایحه نسبت به قانون
	مبلغ	سهم	مبلغ	سهم	
منابع	۱۰۱۸۰	۱۰۰	۱۰۶۲۰	۱۰۰	۳۷
درآمدهای مالیاتی	۳۵۱	۳۰	۳۹۳	۲۴	۱۲
منابع حاصل از فروش نفت و فرآورده‌های نفتی	۴۳۴	۳۷	۵۷۷	۳۶	۳۳
استفاده از حساب ذخیره ارزی	۲۲	۲	۱۱۹	۷	۴۵۱
درآمد حاصل از هدفمند کردن یارانه حامل‌های انرژی	۴۰	۳	۶۰	۴	۵۰
منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی	۱۴۵	۱۲	۲۳۲	۱۴	۶۰
سایر	۱۸۷	۱۶	۲۳۸	۱۵	۲۷
مصارف	۱۰۱۸۰	۱۰۰	۱۰۶۲۰	۱۰۰	۳۷
۱. اعتبارات هزینه‌ای (جاری)	۷۳۳	۶۲	۸۹۱	۵۵	۲۲
جبران خدمات کارکنان	۲۲۸	۱۹	۲۵۴	۱۶	۱۱
یارانه	۱۳۲	۱۱	۱۹۳	۱۲	۴۶
رفاه اجتماعی	۲۱۲	۱۸	۲۶۳	۱۶	۲۴
سایر اعتبارات هزینه‌ای	۱۶۱	۱۴	۱۸۱	۱۱	۱۲
۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)	۳۱۷	۲۷	۴۷۶	۲۹	۵۰
۳. اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌ها)	۱۳۰	۱۱	۲۵۳	۱۶	۹۴

نکته قابل توجه آنکه همانند سال قبل ابهاماتی در نحوه تراز کردن منابع و مصارف بودجه کل کشور وجود دارد که در بخش بعد توضیح داده شده است.

۴. نحوه تراز کردن منابع و مصارف بودجه

نحوه تراز کردن منابع و مصارف بودجه در این قسمت ارائه شده است. منابع از دو بخش منابع نفتی و غیرنفتی تشکیل شده است. فرض می‌شود که دولت با استفاده از منابع در دسترس ابتدا هزینه‌های جاری (اعتبارات هزینه‌ای) و (دیون) اعتبارات تملک دارایی‌های مالی، را پرداخت می‌کند و مانده منابع را صرف پرداخت اعتبارات طرح‌های عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) می‌کند. همچنان‌که مشاهده خواهد شد منابع در دسترس برای اجرای طرح‌های عمرانی کمتر از رقم پیش‌بینی شده در لایحه است و دولت از چندین روش مختلف اقدام به تأمین این کسری خواهد کرد (این فرآیند در نمودار نیز ارائه شده است).



جدول ۴. نحوه تراز کردن لایحه بودجه ۱۳۹۰ (ارقام به هزار میلیارد ریال)

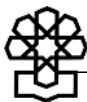
مصارف		منابع	
۸۶۱	۱. اعتبارات هزینه‌ای	۵۱۹	۱. منابع حاصل از نفت
۲۵۳	۲. پرداخت دیون (تملك دارایی‌های مالی)	۸۸۶	۲. منابع غیرنفتی
		۵۶۲	۲-۱. درآمدها
		۳۲۴	۲-۲. واگذاری دارایی‌های مالی
۱۱۱۴		۱۴۰۵	جمع کل منابع

۱۴۰۵-۱۱۱۴=۲۹۱	منابع در دسترس برای طرح‌های عمرانی
۴۷۶	اعتبارات عمرانی لایحه
۴۷۶-۲۹۱=۱۸۵	کسری اعتبارات طرح‌های عمرانی
	روش‌های تأمین کسری مذکور:
۴۷	- سهم سود علی‌الحساب شرکت‌های دولتی
۶۴	- استفاده از حساب ذخیره ارزی
۳۰	- هدفمند کردن یارانه‌ها (سهم دولت - عمرانی)
۴۴	- بیش برآورد منابع حاصل از نفت
	نکات قابل توجه:

۱. در لایحه پیش‌بینی شده است که ۱۱۹ هزار میلیارد ریال از مصارف جاری و عمرانی از محل حساب ذخیره ارزی تأمین شود. این رقم صرف امور زیر می‌شود:

۲ هزار میلیارد ریال	- بازپرداخت تعهدات ارزی
۷/۸ هزار میلیارد ریال	- مقاوم‌سازی مدارس
۱۱/۵ هزار میلیارد ریال	- ۲ درصد درآمد نفت برای مناطق نفت‌خیز و محروم
۱۰ هزار میلیارد ریال	- افزایش سرمایه بانک‌های دولتی
۸۸ هزار میلیارد ریال	- سایر (ده‌ها عنوان کلی و مبهم)

ردیف مربوط به مقاوم‌سازی مدارس طبق ماده (۲۲) قانون برنامه پنجم توسعه باید از محل حساب ذخیره ارزی تأمین اعتبار شود. ضمناً دو درصد درآمد نفت برای مناطق محروم و نفت‌خیز طبق ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه باید از محل صادرات نفت خام و گاز طبیعی تأمین شود. جدا از این دو ردیف تأمین سایر مصارف از محل حساب ذخیره ارزی محمل قانونی ندارد. صرفنظر از این موضوع با توجه به عدم وجود منابع در حساب ذخیره ارزی اگر فرض شود که اعتبارات موضوع مقاوم‌سازی مدارس از محل منابع موجود در حساب ذخیره ارزی تأمین شود، مصوبات مجلس راجع به این ردیف‌ها در صورت تصویب احتمالی در صورتی قابلیت اجرا خواهد داشت که ۹۶ دلار از درآمد هر بشکه نفت در بودجه مصرف شود.



۲. آنچه در عمل اتفاق خواهد افتاد با تصویر ارائه شده در لایحه بودجه متفاوت است. حسب عملکرد سنوات اخیر صرفنظر از ردیف‌های درآمد - هزینه‌ای، درآمدها در حدود ۸۸ درصد تحقق پیدا خواهد کرد و اعتبارات هزینه‌ای نیز در حدود ۹۵ درصد تحقق پیدا می‌کند. در این صورت آنچه در عمل روی خواهد داد آن است که منابع در دسترس برای طرح‌های عمرانی در حدود ۱۹۸ هزار میلیارد ریال خواهد بود در صورت تحقق صد درصدی سود علی‌الحساب شرکت‌های دولتی به میزان ۴۷ هزار میلیارد ریال، اعتبارات عمرانی در حدود ۲۴۵ هزار میلیارد ریال تحقق می‌یابد.

۳. همچنان‌که ارقام جدول ۳ نشان می‌دهد رشد ۳۷ درصدی بودجه عمومی در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۹، از انبساطی بودن بودجه حکایت دارد، اما دقت در ترکیب منابع و مصارف، نشان می‌دهد که این انبساط صوری بوده و در عمل محقق نخواهد شد.

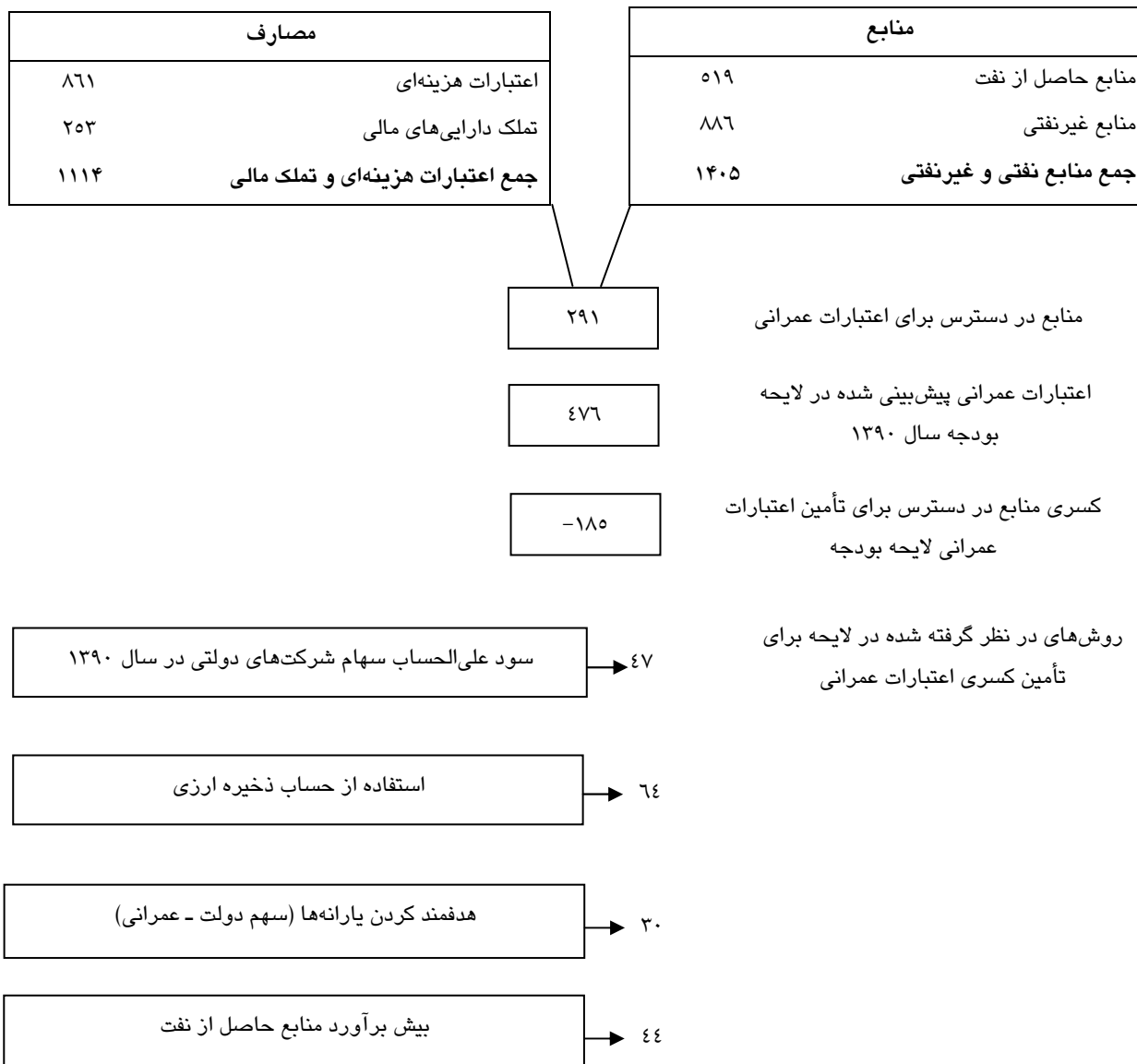
سیاست فوق (بیش برآوردی منابع و مصارف) در مرحله تهیه بودجه، دستیابی به توافق‌های بودجه‌ای بین بودجه‌ریزان و دستگاه‌های هزینه‌کننده را تسهیل کرده است ضمن آنکه موجب پنهان شدن عدم تعادل‌های ساختاری بین منابع و مصارف بودجه شده است. تصویب بودجه با چنین ترکیبی، موجب تضعیف نقش قانونگذاران در بودجه خواهد شد. زیرا از آنجا که عملکرد واقعی بودجه تابع مستقیم منابع وصول شده خواهد بود، در عمل وظیفه تصمیم‌گیری راجع به تخصیص منابع و کنترل هزینه‌ها از قوه مقننه به قوه مجریه (دستگاه‌های بودجه‌ریزی و خزانه) منتقل می‌شود.

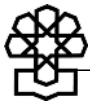
علاوه بر این، چون مصارف بودجه به دشواری قابل کاهش و برعکس منابع غیرنفتی به دشواری قابل افزایش است، تأمین منابع لازم برای سقف مصارف بالاتر، کشور را هرچه بیشتر به درآمدهای حاصل از نفت وابسته‌تر خواهد کرد.



(هزار میلیارد ریال)

نمودار نحوه تراز کردن منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۰





منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.
۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۹.



شماره مسلسل: ۱۰۶۷۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محسن فاتحی‌زاده، رضا زمانی، علی چشمی، میثم پیله‌فروش،

محمد خضری، شاهین جوادی، بهزاد لامعی

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۸