

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

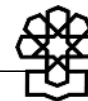
۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش دوم)

به نام خدا

فهرست مطالب

۱مقدمه
۱مروری بر شرایط اقتصادی کشور
۳راهبردهای اصلی دولت در تنظیم منابع و مصارف لایحه بودجه
۱۱محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی
۱۳ترکیب منابع و مصارف
۱۶منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش دوم)

مقدمه

در این گزارش پس از تشریح شرایط اقتصادی کشور، مأموریت‌های بودجه به‌عنوان یکی از مهمترین ابزارهای سیاستگذاری اقتصادی در شرایط فعلی بررسی شده است و سپس با راهبردهای اصلی دولت در تهیه و تنظیم لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مقایسه شده است. بدین ترتیب محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی پیرامون بودجه سال ۱۳۹۲ بیان شده است. ضمناً در انتها ترکیب منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه نیز مرور شده است.

۱. مروری بر شرایط اقتصادی کشور

دهه ۱۳۸۰ و دو سال اول دهه ۱۳۹۰ شمسی را از نظر اقتصادی می‌توان به سه دوره متفاوت می‌توان تقسیم کرد (جدول ۱). در این جدول میانگین منابع حاصل از صادرات نفت، میانگین نرخ‌های رشد اقتصادی، بیکاری و تورم و ارزش نفت خام مصرفی در داخل کشور (به قیمت نفت خام صادراتی) و صادرات و واردات آمده است.

جدول ۱. عملکرد برخی متغیرهای کلان اقتصادی در دهه ۱۳۸۰ و دو سال اول دهه ۱۳۹۰ (میانگین سال)

متغیرها	منابع حاصل از نفت (میانگین میلیارد دلار) ^(۱)	نرخ رشد اقتصادی (درصد)	نرخ بیکاری (درصد)	نرخ تورم (درصد)	ارزش نفت خام مصرفی داخل به قیمت صادراتی (تعدیل شده (میلیارد دلار) ^(۱)	واردات (میلیارد دلار)	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	کسری بودجه بدون نفت ^(۲)
۱۳۸۰-۱۳۸۳	۲۷/۲	۵/۶	۱۲/۲	۱۴/۵	۱۸/۵۵	۲۷,۶۱۲	۵,۹۸۸	۱۴۷,۴۸۲
۱۳۸۴-۱۳۸۹	۶۰/۸	۴/۷	۱۱/۵	۱۴/۹	۴۳/۹۵	۶۱,۰۸۱	۱۶,۱۰۳	۴۴۹,۸۵۳
۱۳۹۰	۸۵/۶	۲ ^(۳)	۱۲/۳	۲۱/۵	۷۱	۷۷,۸۰۵	۲۶,۶۴۲	۸۰۱,۷۵۰
۱۳۹۱	۴۲/۲	۰/۹ ^(۳)	۱۲/۹ ^(۴)	۳۱/۵	۶۵/۹	۶۸,۶۱۶ ^(۵)	۳۲,۵۸۰ ^(۵)	۴۷۲,۸۰۰ ^(۵)

مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مرکز آمار ایران.

(۱) برای امکان‌پذیر کردن مقایسه، منابع حاصل از نفت و ارزش نفت خام مصرفی داخل قیمت نفت براساس ارزش دلار در سال ۲۰۱۰ تعدیل شده است. به‌عنوان مثال ارزش نفت خام مصرفی داخلی از فرمول زیر به‌دست آمده است:

تعداد سال / (قیمت واقعی نفت براساس ارزش دلار در سال ۲۰۱۰ × مقدار مصرف در داخل کشور به میلیون بشکه در روز)

(۲) کسری بودجه بدون نفت عبارت است از مجموع استفاده دولت از نفت در بودجه و انواع استقراض (شامل فروش اوراق مشارکت، واگذاری سهام و...).

(۳) برآوردهای صندوق بین‌الملل پول.

(۴) رقم مربوط به بهار سال ۱۳۹۱ است.

(۵) رقم مربوط به سال ۱۳۹۱ برآوردی است.

همچنان‌که ملاحظه می‌شود مشخصه چهار سال اول دهه ۱۳۸۰، بالاتر بودن نرخ رشد اقتصادی و کمتر بودن واردات نسبت به سال‌های بعد است. مشخصه‌های اصلی ۶ سال بعدی (سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۹) رشد بیش از دو برابری منابع حاصله از صادرات نفت و جهش واردات به همین میزان نسبت به چهار سال اول است. مشخصه دو سال اخیر (۱۳۹۰-۱۳۹۱) نیز نوسان شدید متغیرهای اقتصاد کلان به‌ویژه کاهش نرخ رشد اقتصادی و افزایش شدید نرخ تورم بوده است. علاوه بر این در تمامی سال‌های دهه ۱۳۸۰ با دو پدیده به‌طور همزمان مواجه بوده‌ایم:

(الف) سالیانه مقادیر کلانی از نفت خام استخراج شده در داخل کشور به مصرف می‌رسید که با توجه به افزایش قیمت نفت، ارزش آن روند رو به تزایدی داشت. نفت خام مصرفی در داخل عمدتاً صرف تولید فرآورده‌هایی مانند بنزین، نفت‌گاز و برق و... می‌شد که با قیمت‌های نسبتاً پایینی به‌دست مصرف‌کنندگان می‌رسید.

(ب) دولت‌ها در تمام دوران مزبور به اتکای منابع حاصل از صادرات نفت، کسری بودجه را پوشش می‌دادند و در عمل اقدام جدی برای اصلاح ساختار دولت صورت نگرفت (ستون آخر جدول ۱).

قانون هدفمند کردن یارانه با هدف چاره‌جویی برای مهار رشد مصرف داخلی نفت، توزیع عادلانه یارانه ضمنی، جلوگیری از قاچاق فرآورده‌ها و... به تصویب رسید. به‌رغم تفاوت در پیش‌بینی‌های کارشناسی درباره آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی در اجرای قانون مزبور، درباره شروط موفقیت طرح و دلایل نوسان متغیرهای اقتصادی در دو سال اخیر بین کارشناسان مستقل اجماع نظر نسبی وجود دارد. بی‌انضباطی مالی (عدم تعادل منابع و مصارف قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و تزریق بی‌رویه منابع حاصل از نفت به بودجه)، بی‌انضباطی پولی (رشد نقدینگی) و تحریم‌های اقتصادی ازجمله دلایلی است که کارشناسان آنها را موجد آثاری از قبیل افزایش نرخ تورم، افزایش نرخ ارز، کاهش نرخ رشد اقتصادی می‌دانند. نکته قابل توجه آنکه برای رفع معضل گسترش کسری بودجه بدون نفت که مستلزم اصلاحات گسترده در محدوده وظایف دولت و شیوه‌های انجام آنهاست به‌رغم آثار اقتصادی و سیاسی گسترده آن در عمل اقدام اساسی صورت نگرفت.

لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ در شرایطی تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است که پیش‌بینی‌ها درباره وضعیت متغیرهای کلان اقتصادی در سال جاری مطلوب نیست. پیش‌بینی‌های انجام شده حاکی از آن است که نرخ رشد اقتصادی بین ۰/۷ تا منفی ۴ درصد، نرخ تورم حدود ۳۲ درصد و نرخ رشد نقدینگی بیش از ۳۰ درصد باشد.^۱

۱. پیش‌بینی‌های نرخ رشد اقتصادی مربوط به صندوق بین‌المللی، بانک جهانی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی (گزارش شفاهی) و پیش‌بینی نرخ تورم و نرخ رشد نقدینگی از قول رئیس بانک مرکزی است.



بودجه به‌عنوان یکی از مهمترین ابزارهای سیاستگذاری کلان اقتصادی باید به این پرسش پاسخ دهد که چگونه قرار است به وظایف خود یعنی ایجاد ثبات اقتصادی، تحریک رشد اقتصادی و کمک به بهبود توزیع درآمدها کمک کند و اصولاً به کدامیک اولویت داده است؟ از این دیدگاه بررسی راهبردهای دولت در تنظیم منابع و مصارف بودجه سال ۱۳۹۲ ضروری است.

۲. راهبردهای اصلی دولت در تنظیم منابع و مصارف لایحه بودجه

در سمت منابع، میزان استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی، نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و استقراض از طریق انتشار انواع اوراق تعهدزا (اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت با تضمین دولت و شرکت‌های دولتی) و مجوز واگذاری حجم عظیمی از دارایی‌های دولت (سهام، سهم‌الشکره، اموال و دارایی‌ها) بابت بازپرداخت بدهی‌های دولت و در سمت مصارف، تعیین سقف هزینه‌های جاری و عمرانی و ترکیب آنها، عمده‌ترین محورهای تصمیم‌گیری بوده است.

۲-۱. میزان تولید و صادرات نفت خام و میعانات گازی

براساس گزارش اپک (OPEC) تولید نفت خام ایران در سال ۲۰۱۲ به شرح جدول زیر است:

جدول ۲. تولید نفت خام ایران (ارقام به میلیون بشکه در روز)

سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	ژانویه ۲۰۱۳
تولید نفت خام	۳,۶۲۸	۲,۹۷۰	۲,۶۹۱

همان‌طور که در جدول ۲ مشاهده می‌شود تولید نفت خام در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال قبل کاهش چشمگیری داشته و از روزانه حدود ۳/۶ میلیون بشکه در روز به حدود ۲/۹ میلیون بشکه در روز کاهش یافته است. با توجه به اینکه پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۱ میزان مصرف نفت خام در داخل کشور حدود ۱/۷ میلیون بشکه در روز باشد، در نتیجه مقدار صادرات نفت خام در سال ۱۳۹۱ حدود یک میلیون بشکه در روز است. همچنین به گزارش اپک قیمت هر بشکه نفت سنگین ایران در سال ۲۰۱۲ به‌طور میانگین ۱۱۱/۷۷ دلار به ازای هر بشکه بوده است.

جدول ۳. صادرات نفت خام

(ارقام به میلیون بشکه در روز)

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱
صادرات نفت خام	۲/۳	۱

بررسی ردیف‌های بودجه‌ای سال ۱۳۹۲ نشان می‌دهد حدود ۶۵۸ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی تأمین خواهد شد. در این باره توضیح چند نکته ضروری است:

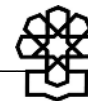
- مبلغ ۶۴۱ هزار میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱ و مبلغ ۱۸ هزار میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۹ واریز خواهد شد. از آنجا که طبق اطلاعات منتشره رقمی حدود ۲۷ میلیارد دلار در بودجه عمومی منظور شده است، در نتیجه می‌توان گفت نرخ تبدیل هر دلار به ریال در بودجه عمومی حدود ۲۴،۵۶۰ ریال منظور شده است.

- در سال ۱۳۹۲ کارگروهی مرکب از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، وزیران امور اقتصادی و دارایی و نفت و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نرخ فروش ارز حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در بازار را که باید به ردیف‌های بودجه‌ای واریز شود تعیین خواهند کرد.

- طبق بند «۴» احکام ماده واحده بودجه سال ۱۳۹۲، چنانچه درآمدهای حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی مازاد بر ارقام مندرج در جداول و پیوست‌های بودجه باشد، ۲۵ درصد آن بابت جبران عدم تحقق درآمدهای دولت و ۷۵ درصد آن بابت طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مصرف خواهد رسید. بدین ترتیب میزان استفاده از منابع نفتی در بودجه سال ۱۳۹۲ نامعین است.

نکته مهم آنکه به‌رغم کاهش مقدار صادرات نفت در عمل وابستگی منابع بودجه به نفت کاهش نیافته است. به‌عبارت دیگر آنچه در بودجه دارای اهمیت است، حجم ریالی استفاده از منابع حاصل از نفت است که متأثر از سه متغیر قیمت نفت خام، مقدار صادرات و قیمت ارز است. در عمل کاهش مقدار صادرات با افزایش نرخ ارز و تاحدودی قیمت نفت مبنای محاسبه در بودجه جبران شده است. سهم منابع حاصل از نفت در بودجه که در سال ۱۳۹۰ معادل ۵۷/۵ درصد (عملکرد) بود، طبق پیش‌بینی‌های موجود از عملکرد بودجه سال ۱۳۹۱، به ۳۹/۶ درصد کاهش یافته است. این درحالی است که طبق پیش‌بینی‌ها از عملکرد بودجه در سال ۱۳۹۲، این رقم به ۴۷/۸ درصد افزایش خواهد یافت.

حجم عظیم استفاده از منابع حاصل از نفت هم به‌لحاظ آثار آن بر متغیرهای اقتصاد کلان و هم از نظر شرایط پیش روی کشور به‌لحاظ تحریم‌های اقتصادی جای تأمل دارد.



۲-۲. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی

صندوق توسعه ملی طبق بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰، به میزان ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به آن واریز شده است، این میزان در سال ۱۳۹۱ طبق قانون به ۲۳ درصد رسید. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، طبق جزء «۳» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم واریزی به صندوق باید به ۲۶ درصد افزایش یابد. مفاد بند «۲-۳» احکام ماده واحده بودجه ۱۳۹۲ به گونه‌ای منابع حاصل از صادرات نفت را توزیع کرده است که احتمال واریز وجوه به صندوق توسعه ملی بسیار کم است (با مفروض گرفتن مقدار صادرات نفت). علاوه بر این، طبق ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه:

۱. تعیین انواع فعالیت‌های مورد قبول و واجد اولویت پرداخت تسهیلات در بخش‌ها و زیربخش‌های تولیدی و خدماتی فزاینده و با بازده مناسب اقتصادی جزو وظایف و اختیارات هیئت امناست (جزء «۷» بند «ب»):

۲. اعطای تسهیلات فقط به صورت ارزی است (تبصره «۲» جزء «۶» بند «ط»):

۳. پرداخت از منابع صندوق به بنگاه‌های دولتی ممنوع است (تبصره «۲» جزء «۴» بند «ی»):

در لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور به طور وسیع احکام فوق نقض شده است، برای نمونه:

- اجازه تبدیل ۳۵ درصد منابع ارزی صندوق به ریال و اختصاص آن به بخش‌های غیردولتی آب، پساب و کشاورزی، صنعت و معدن، مسکن و بخش‌های دولتی و غیردولتی حوزه حمل‌ونقل، ارتباطات، گردشگری، محیط زیست و دفاع. تبدیل ارز صندوق توسعه به ریال و تزریق آن به اقتصاد تورمی کشور سبب تشدید تورم خواهد شد (اجزای «۱-۵»، «۲-۵» و «۳-۵»):

- اجازه اعطای ۱۰ درصد منابع صندوق به بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های نفت و گاز (جزء «۴-۵»). اگر این‌گونه طرح‌ها، سرمایه‌گذاران خصوصی داشته باشد این امر جزء اختیارات هیئت امنای صندوق است و نیازی به حکم ندارد. اگر بخش خصوصی صرفاً نقش پیمانکار داشته باشد و اصل طرح‌ها دولتی باشند، پرداخت این‌گونه تسهیلات جزء مصارف مجاز این صندوق‌ها نیست.

- اجازه به شرکت‌های ایدرو و ایمیدرو برای مشارکت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و استفاده از تسهیلات ارزی و ریالی صندوق. درحالی که طبق تبصره «۱» جزء «۴» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم، شرکت‌ها در صورتی غیرعمومی محسوب می‌شوند که حداقل ۸۰ درصد سهام آن متعلق به اشخاص حقیقی باشد.

بدین ترتیب علاوه بر مغایرت‌های قانونی فوق، بخشی از منابع صندوق توسعه ملی نیز به صورت ریالی وارد جریان اقتصاد ملی می‌شود که با توجه به محدودیت‌های ناشی از تحریم،

بانک مرکزی برای تبدیل کردن آنها به ریال تحت فشار قرار خواهد گرفت و می‌تواند موجب افزایش دارایی‌های خارجی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران شده و در نتیجه به افزایش نقدینگی و تورم دامن زند.

۲-۳. اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

طبق ماده (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت مکلف است تمام منابع حاصل از اجرای این قانون را در قالب قوانین بودجه سنواتی به مصارف پیش‌بینی شده اختصاص دهد. این اعتبارات باید در چهار ردیف مستقل در لایحه بودجه سنواتی (یک ردیف درآمدی و سه ردیف هزینه‌ای برای مواد (۷)، (۸) و (۱۱)) درج شود. همچنین طبق قانون هدفمند کردن یارانه‌ها دولت اجازه دارد تا حداکثر ۶۰ درصد از منابع حاصل از افزایش قیمت‌ها را بین خانوارها توزیع کند.

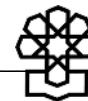
در بند «۵۶» ماده واحده دولت درآمد حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را ۱۲۰ هزار میلیارد تومان در نظر گرفته است که از این مبلغ، حدود ۱۱۰ هزار میلیارد تومان باید از محل افزایش قیمت حامل‌های انرژی و سایر کالاها و خدمات موضوع قانون (آب، فاضلاب و نان) حاصل شود. از سوی دیگر در سمت مصارف دولت اجازه خواسته است تا ۷۵ درصد از منابع (۹۰ هزار میلیارد تومان) را بین خانوارها (مصارف ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) توزیع کند.^۱

همچنین در ردیف ۱۳۰۴۰۹ مبلغ ۱۵۰ هزار میلیارد ریال (به‌عنوان بخشی از منابع عمومی دولت لحاظ شده است) اعتبارات دولتی در نظر گرفته شد. در نتیجه ۱۵ درصد منابع نیز برای مصارف ماده (۱۱) قانون هدفمندی اختصاص یافته و ۱۵ درصد مابقی برای مصارف موضوع ماده (۸) (حمایت از تولید) اختصاص یافته است.

همچنین مالیات و عوارض و سهم شرکت نفت از فروش داخلی نفت طبق بند «۱-۳» ماده واحده لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، براساس قیمت‌های سال ۱۳۸۹ تعیین خواهد شد. این بدان معناست که شرکت‌های مشمول این قانون و شهرداری‌ها مطابق با درآمدهای سال ۱۳۸۹ خود از محل مالیات و عوارض عایدی خواهند داشت، اما هزینه‌های آنها منطبق بر قیمت‌های سال ۱۳۹۲ خواهد بود.

تصمیم‌گیری درباره ابعاد و نحوه اجرای مرحله دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از مهمترین محورهای تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی است. واقعیت آن است که در اجرای

۱. البته در ماده (۷) علاوه بر پرداخت نقدی، دولت اجازه داشته است تا منابع حاصل از اجرای قانون را صرف اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی شامل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه، پوشش دارویی و درمانی بیماری‌های خاص و صعب‌العلاج، کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال و توانمندسازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی نیز نماید. اما در عمل دولت ترجیح داده است که تقریباً کل منابع را صرف پرداخت نقدی یارانه‌ها کند.



مرحله اول، توزیع یارانه نقدی به عنوان هدف اصلی مد نظر سیاستگذاران قرار گرفت و شرایط لازم برای دستیابی به سایر اهداف قانون یعنی تغییر در تخصیص منابع و ارتقای بهره‌وری (مانند لزوم دسترسی به بازارهای مالی و تکنولوژی بین‌المللی، ثبات اقتصاد کلان و...) در عمل مهیا نشد. اجرای فاز دوم با توجه به اثر آن بر متغیرهایی همچون تورم، نرخ رشد، قیمت ارز، تعهدات دولت و... نیازمند بررسی دقیق است.

۴-۲. استقراض از طریق انواع اوراق تعهدزا

یکی از ویژگی‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ اجازه استقراض از طریق انتشار انواع اوراق تأمین مالی نظیر اوراق مشارکت ارزی و ریالی، صکوک ارزی، اسناد خزانه اسلامی و اوراق مالی اسلامی به دولت و شرکت‌های دولتی است (جدول ۴). این روش از تأمین مالی بودجه عمومی دولت هرچند در ادبیات اقتصادی و بودجه‌ای، روشی پذیرفته شده و بسیار مورد استفاده است، اما با توجه به تبعات اقتصادی که می‌تواند داشته باشد، در تصمیم‌گیری برای تعیین میزان و حدود آن توجه به نکات ذیل لازم است:

نخست آنکه، تأمین مالی بخش عمومی (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها) از محل انتشار انواع اوراق تعهدزا منجر به افزایش حجم حضور دولت در اقتصاد شده و این موضوع با سیاست‌های کلی نظام و برنامه پنجم توسعه سازگار نیست.

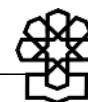
در صورتی که این اوراق به فروش برسد، حجم عظیمی از منابع از بخش خصوصی جمع‌آوری و در اختیار دولت قرار خواهد گرفت. این منابع اگر در طرح‌های عمرانی با بازدهی مناسب اقتصادی و با مدیریت اثربخش به کار گرفته شود مفید است. اما تجربیات قبلی کشور نشان داد که متأسفانه بسیاری از طرح‌های عمرانی در دست اجرا فاقد بازدهی کافی بوده و مدیریت اجرای طرح‌های عمرانی نیز دارای اشکالات اساسی است. نکته مهم آنکه حداقل ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت صرف طرح‌های عمرانی خواهد شد، بدون آنکه عناوین طرح‌ها و حجم منابعی که به هریک اختصاص خواهد یافت مشخص باشد.

دوم، اگرچه انتشار اوراق مشارکت منابع را به‌طور موقت از بخش خصوصی جمع‌آوری و به دولت منتقل خواهد کرد اما تجربه دوران برنامه سوم و چهارم توسعه نشان داد که به دلیل مشکلاتی که در فوق به آنها اشاره شد با فرا رسیدن زمان سررسید این اوراق، منابع دولت تحت فشار مضاعف قرار خواهد گرفت. اخذ چنین تصمیماتی که منابع و مصارف دولت‌های بعدی را متأثر خواهد ساخت نیازمند دقت بیشتری است. قابل توجه آنکه حداقل در مورد آن بخش از این اوراق که منابع تحت مدیریت مستقیم دولت قرار خواهد گرفت (مربوط به طرح‌های عمرانی پیوست شماره ۱ بودجه است) و بازپرداخت اصل و سود آن توسط دولت تضمین می‌شود ارقام آن باید در

قسمت واگذاری دارایی‌های مالی و زیر سرفصل انتشار اوراق مشارکت درج می‌شود. این درحالی است که این ارقام در وضعیت کنونی در سقف ماده واحده لایحه بودجه درج نشده است و لذا تصویر فعلی از منابع و مصارف دولت مخدوش است.

سوم، اجازه انتشار اسناد خزانه اسلامی در بودجه درحالی که چارچوب حقوقی و فنی روشنی ندارد و سازوکارهای قانونی شفاف و محکمی برای میزان خرید آن توسط بانک مرکزی وجود ندارد، این پتانسیل بالقوه را دارد که افزایش نقدینگی و تشدید تورم را در پی داشته باشد. ضمن اینکه عدم درج آن در سقف ماده واحده تصویر فعلی از منابع و مصارف بودجه عمومی دولت را مخدوش کرده است، چراکه این اسناد برای تسویه دیون سال‌های قبل دولت و با تضمین دولت منتشر می‌شود و باید در بخش واگذاری و تملک دارایی‌های مالی دولت درج شود.

چهارم، اجازه انتشار اوراق مالی اسلامی در بودجه در شرایطی که تعریفی از آن در قوانین موجود کشور ارائه نشده است و میزان انتشار آن مشخص نیست و در سقف ماده واحده درج نشده است، میزان تعهدات آتی دولت از این محل و سازوکار تسویه آن در سال‌های آتی را نامشخص می‌کند.



جدول ۴. انتشار انواع اوراق تعهدزا در لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور

بند	موضوع	دستگاه	مبلغ	ضمانت‌کننده
جزء «۱۰» بند «۳»	انتشار اوراق مشارکت ارزی، ریالی و صکوک نفتی	شرکت‌های تابعه وزارت نفت	۱۰ میلیارد دلار	بازپرداخت اصل و سود از محل منابع داخلی شرکت‌ها
«۲۴»	طرح‌های انتفاعی دارای توجیه فنی، اقتصادی و مالی (اوراق مزبور قابل واگذاری به پیمانکاران، مشاوران و سازندگان نیز می‌باشد)	شرکت‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌های نفت، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی از نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی	۱۵۰ هزار میلیارد ریال	تضمین بازپرداخت اصل و فرع توسط شرکت‌ها
«۲۵»	اجرای طرح‌های انتفاعی	دولت	۵۰ هزار میلیارد ریال	بازپرداخت اصل و سود با تضمین دولت
«۲۷»	انتشار اوراق مشارکت	شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته	۶۰ هزار میلیارد ریال	تضمین اصل و سود توسط شهرداری‌ها
«۳۰»	انتشارات اسناد خزانه اسلامی برای تسویه بدهی دولت بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طلبکاران	دولت	۶۰ هزار میلیارد ریال	تضمین اصل و سود توسط دولت
«۳۴»	انتشار اوراق مالی اسلامی برای تسویه بدهی‌های غیرجاری واحدهای تولیدی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی و سازمان امور مالیاتی کشور و سازمان تأمین اجتماعی	یکی از شرکت‌های دولتی	بدون سقف	تضمین اصل و سود توسط دولت

۲-۵. واگذاری دارایی‌های دولت برای پرداخت بدهی‌ها

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ برخلاف لایحه بودجه سال ۱۳۹۱ که احکام مربوط به واگذاری‌ها به صورت پراکنده در احکام مختلف لایحه درج شده بود عمدتاً در بندهای «۱۳» و «۱۹» جمع شده‌اند.

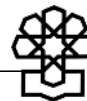
- در بند «۱۳-۳» به دولت اجازه داده شده با رعایت قوانین و مقررات مربوطه ۳۰۰ هزار میلیارد ریال از سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌ها و معادن متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی را واگذار شود. در این بند علاوه بر فروش مجوز تهاتر موارد فوق نیز پیش‌بینی شده است.

- در جزء «۱» این بند نیز مجموع مبالغ فوق را قابل پرداخت، هزینه، مصرف و یا تسویه و یا تهاتر به اشخاص حقیقی، حقوقی دولتی، عمومی غیردولتی و خصوصی به ویژه پیمانکاران و... دانسته است.

- در جزء «۴» این بند نیز تأمین مالی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها و پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را با منابع حاصل از واگذاری‌های فوق و یا تهاتر با آنها مجاز شمرده است.
- در بند «۷-۱۳» به دولت و دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده اموال منقول و غیرمنقول خود را فروخته و ۹۰ درصد آن را صرف بازپرداخت اصل و سود اوراق مشارکت سال‌های قبیل و تعهدات ارزی و ریالی فاینانس، ... و ۱۰ درصد باقیمانده را صرف پرداخت کمک به تعاونی‌های مسکن، مصرف و ... نمایند. در این بند سقفی برای واگذاری اموال پیش‌بینی نشده است.
- در بند «۸-۱۳» به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال از طرح‌های نیمه‌تمام، تکمیل شده و آماده بهره‌برداری و ... را فروخته و ۱۰۰ درصد آن را صرف تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، پرداخت تسهیلات در قالب وجوه اداره شده و ... نمایند.
- در بند «۱۶» واگذاری واحدهای خدماتی، ورزشی، فرهنگی، ... به بخش غیردولتی و استفاده از منابع حاصله برای انجام طرح‌ها به روش بند «۹۰» بدون تعیین سقف پیش‌بینی شده است.
- در بند «۱۸» به وزارت آموزش و پرورش اجازه داده شده اموال غیرمنقول خود را بعد از تغییر کاربری به فروش رسانده و منابع حاصله را صرف تکمیل پروژه‌های نیمه‌تمام و ... و بدهی سهم دولت به صندوق ذخیره فرهنگیان نماید.
- در بند «۸۲» نیز اجرای حکم بازنشستگی پیش از موعد کلیه مشمولین قانون بازنشستگی پیش از موعد را از محل واگذاری اموال دولتی قابل اجرا دانسته است.

چند نکته در مورد واگذاری‌های فوق قابل ذکر است:

- اولاً به استثنای مبلغ ۶۲,۰۰۰ میلیارد ریال فروش نقدی سهام شرکت‌های دولتی، رقم ۳۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال واگذاری سهام به صورت غیرنقدی و تهاتر و نیز ۱۰۰,۰۰۰ میلیارد ریال واگذاری طرح‌های عمرانی در جداول بودجه درج نشده و در نتیجه در سقف ماده واحده نیامده است. علاوه بر این همانطور که اشاره شد بسیاری از احکام فوق فاقد سقف معینی است که باعث می‌شود عملاً ارقام ماده واحده لایحه تصویر صحیحی از منابع و مصارف ارائه ندهد.
- ثانیاً آثار برخی از واگذاری‌های فوق نظیر آنچه در بندهای «۱۶» و «۱۸» آمده قابل تأمل است. به ویژه اینکه در یک مورد برای وزارت آموزش و پرورش تغییر کاربری قبل از واگذاری پیش‌بینی شده و صندوق ذخیره فرهنگیان را در اولویت خرید اموال قرار داده است.
- ثالثاً در بندهای «۲-۱۳» و «۴۴» درباره واگذاری معادن و تغییر حق انتفاع دارنده پروانه بهره‌برداری معادن احکامی آمده است که هم به لحاظ حقوقی و هم به لحاظ ابعاد اقتصادی و مالی نیازمند بررسی و شفاف‌سازی است.



۲-۶. سقف هزینه‌های جاری و عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای)

به‌رغم کاهش شدید عواید نفتی کشور و شرایط اقتصادی کشور، بودجه عمومی دولت نسبت به پیش‌بینی سال ۱۳۹۱ (براساس عملکرد ده‌دوازدهم سال ۱۳۹۱) متورم شده است، به‌طوری که منابع و مصارف عمومی نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ حدود ۶۱ درصد رشد کرده است. در بین اجزای منابع عمومی، عواید نفتی به‌رغم کاهش صادرات تقریباً مشابه سال ۱۳۹۱ پیش‌بینی شده است (البته با دو برابر کردن نرخ تسعیر ارز و عدم واریز وجوه به سهم صندوق توسعه ملی کاهش صادرات جبران شده است)، مالیات و واگذاری شرکت‌های دولتی نسبت به پیش‌بینی سال ۱۳۹۱ به ترتیب ۳۰ و ۲۷ درصد افزایش یافته است. سایر اقلام منابع عمومی نیز نسبت به پیش‌بینی سال ۱۳۹۱ حدود ۶۴ درصد افزایش نشان می‌دهد. در بین اجزای مصارف عمومی اعتبارات هزینه‌ای نسبت به پیش‌بینی سال ۱۳۹۱ حدود ۳۴ درصد رشد کرده است. اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی نیز به ترتیب ۳ و ۸۰ برابر شده است (تمام ارقام در مقایسه با پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۱ است). بررسی‌های کارشناسی برمبنای روند ۱۵ ساله عملکرد منابع نشان می‌دهد که احتمال عدم تحقق حدود ۳۰ هزار میلیارد تومان از منابع پیش‌بینی شده در لایحه بودجه وجود دارد.

در سمت مصارف، اعتبارات هزینه‌ای دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ بالغ بر ۱,۲۱۵ هزار میلیارد ریال برآورد شده است که حدود ۲۰ درصد نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۱ افزایش یافته است. پیش‌بینی می‌شود عملکرد اعتبارات هزینه‌ای در سال جاری رقمی در حدود ۹۰۴ هزار میلیارد ریال باشد. بدین ترتیب رقم پیش‌بینی شده در لایحه بابت اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۲، حدود ۳۴ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری رشد دارد. اعتبارات عمرانی در لایحه بودجه بالغ بر ۳۷۳ هزار میلیارد ریال است که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه ۱۳۹۱، حدود ۶ درصد کاهش یافته است. رقم لایحه بودجه ۱۳۹۲ درباره اعتبارات عمرانی نسبت به پیش‌بینی عملکرد این اعتبارات در سال ۱۳۹۱ (در حدود ۱۲۱ هزار میلیارد ریال) حدوداً سه برابر شده است. بدین ترتیب دولت برمبنای منابع نامطمئن اقدام به اتخاذ سیاست‌های انبساطی در سمت مصارف کرده است.

۳. محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی

نقش اصلی مجلس شورای اسلامی (یا حقوق قوه مقننه) در فرآیند بودجه را می‌توان در سه محور زیر خلاصه کرد:

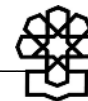
(الف) بررسی و تأیید پیش‌بینی‌های راجع به وصول منابع و اختصاص آن به مصارف از سوی دولت،

(ب) ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور،

ج) نظارت بر اجرای بودجه مطابق قوانین و بررسی نتایج حاصله از عملیات دولت. چارچوب لازم برای تأمین این نقش در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه اصول پنجاه و دوم (۵۲)، پنجاه و سوم (۵۳) و پنجاه و پنجم (۵۵) قانون اساسی فراهم شده است. مسئولیت‌های مالی تهیه‌کنندگان بودجه مستلزم ایجاد اطمینان از صحت و دقت پیش‌بینی‌های درآمدی و هزینه‌ای است و معیار صحت و دقت در وصول منابع عمومی و اختصاص آن به مصارف عمومی، رعایت قوانین موضوعه است.

بررسی انجام شده در قسمت اول این گزارش نشان داد که اقتصاد کشور در شرایط رکود تورمی به نسبت شدیدی بسر می‌برد و با دشواری‌هایی در صادرات نفت و نقل و انتقال منابع حاصل از آن روبرو است. در چنین شرایطی تهیه و تنظیم بودجه بر مبنای دو رویکرد امکانپذیر بوده است: الف) تثبیت وضعیت اقتصاد کلان با اولویت دادن به یک هدف سیاستی روشن (مثلاً کنترل نرخ تورم و کاهش آن با استفاده از ابزارهای سیاستگذاری مالی و پولی). در صورت اتخاذ این رویکرد باید بودجه ۱۳۹۲ با اولویت برقراری انضباط مالی تنظیم می‌شد. بدین معنی که منابع دولت به دقت و به‌صورت محتاطانه پیش‌بینی می‌شد و در سمت مصارف، انواع هزینه‌های دولت اولویت‌بندی و تا حد ممکن کاهش می‌یافت. بدین ترتیب حتی سیاست کشور درباره نحوه اجرای مرحله دوم هدفمند کردن یارانه‌ها نیز روشن می‌شد. برای مثال قیمت حامل‌های انرژی باید تا حدی افزایش می‌یافت که کسری منابع برای پرداخت نقدی یارانه‌ها و اتکای آن به منابع عمومی به‌صورت کامل حذف می‌شد. ب) رویکرد دوم ادامه روال سنتی بودجه‌ریزی به‌معنای جبران کاهش منابع حاصل از صادرات نفت از طریق تضعیف ارزش پول ملی و توزیع مجدد منابع حاصل از تضعیف ارزش پول ملی بین کارکنان دولت و اختصاص به سایر مصارف دولت، افزایش قیمت حامل‌های انرژی در ابعاد بسیار وسیع و توزیع مجدد منابع حاصل از آن بین مردم از طریق افزایش یارانه نقدی و استفاده از همه منابع موجود از قبیل صندوق توسعه ملی و واگذاری دارایی‌های دولت و... است. لایحه بودجه رویکرد دوم را برگزیده است. ارزیابی آثار اقتصادی و اجتماعی آن و اتخاذ تصمیم در این باره مهمترین مسئولیت مجلس شورای اسلامی است.

علاوه بر این بررسی انجام شده در قسمت دوم این گزارش نشان می‌دهد که لایحه بودجه ارائه شده در برخی موارد نیازمند اصلاحات جدی است از جمله آنکه در عمل از منابعی مانند انتشار اوراق مشارکت یا واگذاری دارایی‌های دولت، برای تأمین بخشی از هزینه‌ها استفاده شده است در حالی که این منابع در ردیف‌های بودجه‌ای و بنابراین در سقف ماده واحده بودجه لحاظ نشده است. این امر اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم و پنجاه و پنجم قانون اساسی را نقض کرده است. زیرا اولاً احکام قانون



برنامه و بودجه و قانون محاسبات عمومی که مبنای تهیه بودجه است رعایت نشده است (نقض اصل پنجاه و دوم)، ثانیاً در موارد متعددی سقف دریافت‌ها و پرداخت‌ها مشخص نیست یا تحت عنوان درآمد عمومی منظور شده است (نقض اصل پنجاه و سوم)، ثالثاً چنین مواردی موجب می‌شود تا سقف اعتبارات مصوب نامعلوم باشد لذا دیوان محاسبات کشور قادر به رسیدگی یا حسابرسی به حساب‌ها نخواهد بود (نقض اصل پنجاه و پنجم).

۴. ترکیب منابع و مصارف

ترکیب کلی منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت در لایحه بودجه در جدول ۵ نشان داده شده است. درباره منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه ۱۳۹۲ ذکر نکات زیر ضروری است:

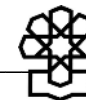
۱. با توجه به توضیحات بخش‌های قبلی تصویر منابع و مصارف ارائه شده در لایحه بودجه غیرواقعی است. در عمل اجازه انتشار حداقل ۲۶۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت^۱ به دولت و شرکت‌های دولتی داده شده است که آن بخش از اوراق مشارکت که اصل و سود آن توسط دولت تضمین می‌شود باید در سمت منابع و مصارف بودجه عمومی افزوده می‌شد (حداقل ۱۱۰ هزار میلیارد ریال). همچنین در بندهای مختلفی اجازه فروش دارایی‌های دولت به دستگاه‌های اجرایی داده شده است که منابع حاصله قرار است صرف بازپرداخت تعهدات و بدهی‌های دولت یا شرکت‌های دولتی شود. در بند «۱۳» میزان فروش دارایی‌ها مشخص شده که میزان ۳۰۰ هزار میلیارد ریال است ولی در برخی از بندها نیز هیچ سقفی برای فروش اموال معین نشده است. به عنوان مثال در بند «۱۸» بدون تعیین سقف به وزارت آموزش و پرورش اجازه فروش اموال و دارایی‌ها داده شده است. درآمدهای ناشی از این واگذاری‌ها و هزینه آنها در تأدیه دیون باید لحاظ شود، یعنی آثار مالی این احکام نیز در سقف منابع و مصارف لحاظ نشده است. بدین ترتیب بودجه سال ۱۳۹۲ (شامل بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی) دارای حجم قابل توجهی کسری بوده است که از طریق انتشار اوراق مشارکت و فروش دارایی توسط دولت به صورت غیرشفاف پوشش داده شده است.

۲. مقایسه ارقام پیش‌بینی شده در لایحه به ویژه در سمت منابع با عملکرد ۱۰ ماهه ۱۳۹۱ بیانگر آن است که آنچه در عمل اتفاق خواهد افتاد با تصویر ارائه شده در لایحه بودجه متفاوت است (نمودار صفحه ۱۵). حسب عملکرد سنوات اخیر (صرفنظر از ردیف‌های درآمد - هزینه‌ای)

۱. شامل ۲۰۰ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت و ۶۰ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی.

عملکرد ردیف‌های مربوط به منابع نفتی ۱۰۰ درصد فرض شده است. اما عملکرد منابع غیرنفتی بیش از ۷۱۸ هزار میلیارد ریال نخواهد بود، زیرا با توجه به برآورد عملکرد ۴۰۸ هزار میلیارد ریالی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۱، پیش‌بینی می‌شود که درآمدهای مالیاتی در سال آینده حدود ۴۷۷ هزار میلیارد ریال و منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی نیز رقمی در حدود ۶۲ هزار میلیارد ریال باشد. همچنین برآورد می‌شود سایر درآمدهای دولت نیز در مجموع ۱۷۸ هزار میلیارد ریال باشد. در نتیجه مجموع منابع دولت در سال آینده ۱,۳۷۶ هزار میلیارد ریال خواهد بود. در سمت مصارف، با توجه به عملکرد روند پانزده سال گذشته پیش‌بینی شده است اعتبارات هزینه‌ای در حدود ۱۰۲۸ هزار میلیارد ریال، تحقق پیدا کند، عملکرد اعتبار تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌های دولت) نیز حدود ۸۱ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. در نتیجه مجموع اعتبارات هزینه‌ای و مالی رقمی در حدود ۱۱۰۹ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

با کسر منابع از مصارف، آنچه برای اختصاص به طرح‌های عمرانی باقی خواهد ماند مبلغی در حدود ۲۶۷ هزار میلیارد ریال است.



جدول ۵. ترکیب کلی منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت

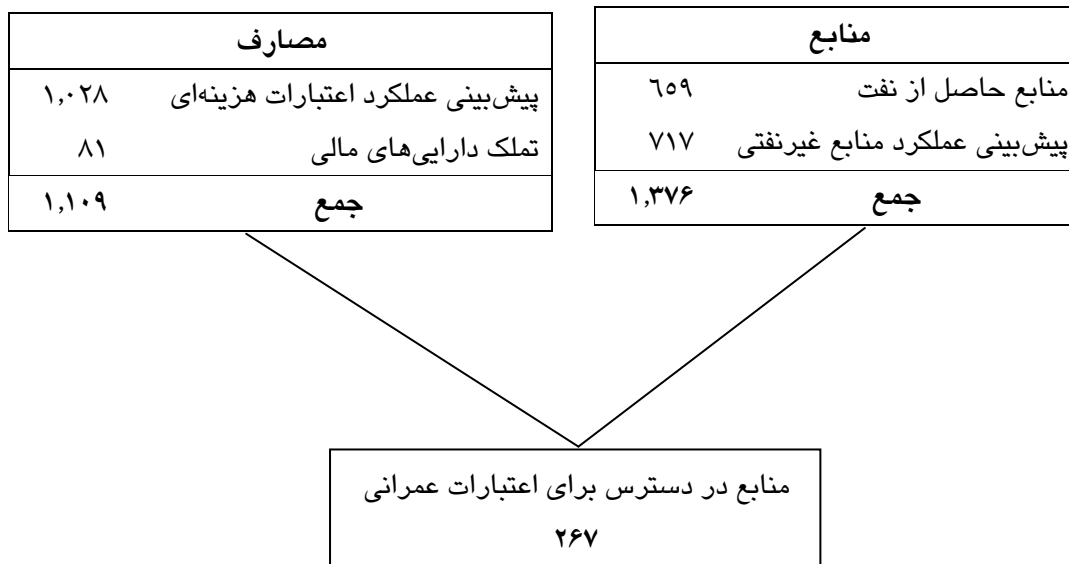
(ارقام به هزار میلیارد ریال)

ردیف	منابع	لایحه ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱	ردیف	مصارف	لایحه ۱۳۹۲	قانون ۱۳۹۱
۱	منابع غیرنفتی	۱,۰۱۰	۷۴۹	۱	هزینه‌های جاری دولت	۱,۲۱۵	۱,۰۱۲
۱-۱	درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها (سهم دولت)	۱۵۰	—	۱-۱	یارانه (فصل چهارم)	۲۳۴	۱۳۶
۱-۲	سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۳۰	۱۱۷	۱-۲	جبران خدمات کارکنان (فصل اول)	۵۰۲	۳۱۸
۱-۳	درآمدهای مالیاتی	۵۳۰	۴۵۴	۱-۳	رفاه اجتماعی (فصل ششم)	۲۴۳	۳۰۴
۱-۴	سایر	۲۰۰	۱۷۸	۱-۴	سایر	۲۳۶	۲۵۴
۲	منابع حاصل از نفت	۶۵۹	۶۹۳	۲	اعتبارات عمرانی	۳۷۳	۳۹۶
۲-۱	فروش نفت خام و میعانات گازی	۶۵۹	۶۸۳	۲-۱	پیوست شماره ۱ (طرح‌های ملی)	۱۹۵	۲۳۱
۲-۲	مابه‌التفاوت نرخ ارز	۰	۰	۲-۲	ردیف‌های متفرقه	۸۲	۹۰
۲-۳	استفاده از حساب ذخیره ارزی	۰	۱۰	۲-۳	طرح‌های عمرانی استانی	۹۶	۷۵
				۳	بازپرداخت بدهی‌های دولت (تملك دارایی‌های مالی)	۸۱	۳۴
	جمع	۱,۶۶۹	۱,۴۴۲	۴	جمع	۱,۶۶۹	۱,۴۴۲

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و قانون بودجه ۱۳۹۱.

نمودار پیش‌بینی عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت ۱۳۹۲

(ارقام به هزار میلیارد ریال)



منابع و مأخذ

- در متن گزارش درج شده است.



شماره مسلسل: ۱۲۸۵۹

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای
تصمیم‌گیری (ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: میثم پيله‌فروش، محسن فاتحی‌زاده، شاهین جوادی، محمدتقی فیاضی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱/۲۰