

الزامات تهیه و تصویب بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۳

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۳۳۴۶

آذرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. لزوم رعایت اصول بودجه‌ریزی
۶.....	۲. بازبینی منابع و درآمدهای دولت
۱۱.....	۳. مدیریت دیون دولت
۱۳.....	۴. لزوم بررسی منابع و مصارف شرکت‌های دولتی
۱۵.....	۵. الزامات حقوقی
۲۳.....	۶. لزوم حذف احکام غیرضرور ذیل ماده واحده
۲۵.....	۷. الزامات ناشی از وضعیت اقتصادی
۳۷.....	منابع و مآخذ



الزامات تهیه و تصویب بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۳

چکیده

در مجموعه قوانین موجود کشور احکام و تکالیفی درباره تهیه و تصویب بودجه وضع شده است. از مهمترین این احکام می‌توان به احکام و تکالیفی درباره زمان تقدیم لایحه، ارائه گزارش عملکرد مواد قانون برنامه پنجم، درآمدها و هزینه‌ها، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، هدفمند کردن یارانه‌ها، حذف ردیف‌های بودجه‌ای با ساختار حقوقی نامشخص و ردیف‌های متفرقه اشاره کرد. رعایت اصول بودجه‌ریزی نیز منجر به تهیه بودجه‌ای واجد اصول و استانداردهای علمی شده و در نهایت شفافیت و پاسخگویی را به همراه خواهد داشت. عملکرد بودجه دولت در سال گذشته و سال جاری و همچنین تحریم‌های بین‌المللی محدودیت‌هایی را در تهیه دقیق و مطلوب بودجه تحمیل می‌کند. ضروری است با توجه به محدودیت منابع و عملکرد پایین اعتبارات طرح‌های عمرانی، دولت نهایت تلاش خود را در جهت کنترل هزینه‌های جاری، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و افزایش اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به کار گیرد.

مقدمه

بودجه‌نویسی دارای قواعد و اصول مشخصی است که رعایت آن در کنار اصول و قوانین مالی و محاسباتی می‌تواند منجر به تهیه و تصویب بودجه‌ای شود که از آن بتوان انتظار تحقق مأموریت‌ها و اهداف دولت را داشت. ضمن آنکه نگاهی به عملکرد گذشته بودجه و لحاظ الزامات و شرایط آن می‌تواند حاوی پیش‌بینی ارقامی با دقت بالاتر را به همراه داشته باشد.

این گزارش با هدف تهیه بودجه‌ای مبتنی بر اصول علمی، قوانین و مقررات جاری کشور و لحاظ واقعیات اقتصادی نگاشته شده و انتظار می‌رود توصیه‌های آن در مرحله تصویب بودجه نیز مد نظر قرار گیرد.

۱. لزوم رعایت اصول بودجه‌ریزی

بودجه‌ریزی دارای قواعد و اصولی اساسی است که رعایت این اصول تضمین‌کننده دستیابی سند بودجه به مأموریت‌های ویژه آن است. تحقق تأمین مالی هزینه انجام وظایف دولت در طی سال، برنامه‌ریزی دقیق مدیریت اجرایی کشور، برقراری انضباط مالی، امکان اعمال سیاست‌های اقتصادی و مالی توسط دولت، پاسخگویی و نظارت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی از جمله کارکردهای بودجه است. به هر میزان که از اصول بودجه‌ریزی - که طی صدها سال تکامل یافته است - تخطی شود، بودجه در ایفای کارکردهای خود ناتوان‌تر خواهد بود. متأسفانه نتیجه نقض اصول اساسی



بودجه‌ریزی در سالیان گذشته در هم ریختگی بی‌سابقه نظام مالی و مدیریتی کشور بوده است. برخی از مهم‌ترین اصول عبارتند از:

۱-۱. اصل سالیانه بودن بودجه

بودجه سند مالی منابع و مصارف دولت برای یک سال مالی است. زیرا اساساً بودجه بیانگر نحوه تأمین مالی انجام وظایف قانونی دولت در یک سال مشخص است، نقض این اصل که عمدتاً از طریق درج احکامی با آثاری فراتر از یک سال مالی انجام می‌شود، عملاً با انتقال آثار مالی تصمیمات یک سال به سال‌های آینده به انباشت تعهدات دولت در سال‌های آتی منجر شده و ضمن مخدوش کردن انضباط مالی دولت امکان هرگونه ابتکار مدیریت بهینه مالی را از دولت سلب می‌کند.

۱-۲. اصل عدم تخصیص

مطابق این اصل نباید هیچ درآمدی از قبل و به شکل ویژه به هزینه‌ای خاص تخصیص یابد. عدم رعایت این اصل سبب می‌شود با توسعه یافتن انواع درآمدهای اختصاصی و درآمد - هزینه عملاً دستگاه‌هایی که دسترسی بیشتر بر منابع دارند نیازهای خود را رفع کرده و در عوض دولت در مدیریت منابع و مصارف سایر دستگاه‌ها با دشواری‌های بیشتری روبرو می‌شود.

۳-۱. اصل تقدم درآمد بر هزینه

در فرآیند تهیه و بررسی و تصویب بودجه دقت در برآورد هزینه‌های واقعی دستگاه‌ها مبتنی بر مأموریت‌های قانونی آنها عملاً جای خود را به فرآیند چانه‌زنی و راضی کردن دستگاه‌های درخواست‌کننده بودجه می‌دهد. از طرفی از آنجا که با نقض اصل تقدم درآمد بر هزینه هیچ سقف معینی برای منابع قابل وصول دولت برای سال‌های مشخص نشده لذا قید کنترل‌کننده محکمی برای درخواست‌های بودجه‌ای دستگاه‌ها تعیین نمی‌شود. به همین دلیل در فرآیند بودجه پس از بستن سقف هزینه، از طریق بیش برآورد در انواع درآمدهای نفتی و مالیاتی و به‌ویژه بیش برآورد درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی در سال‌های اخیر به شکل صوری بودجه‌ای تراز شده ارائه می‌شود. انحراف شدید از بودجه مصوب محصول عدم رعایت اصل تقدم درآمد بر هزینه بوده است. به دلیل اجتناب‌ناپذیر بودن بخش عمده‌ای از هزینه‌های جاری، بخش عمده‌ای از این عدم تحقق از طریق عدم تخصیص بودجه عمرانی جبران شده و به همین علت طی ۱۵ سال گذشته میانگین تخصیص اعتبارات عمرانی در حدود ۷۰ درصد بوده است.

۴-۱. اصل شفافیت

سند بودجه زمانی می‌تواند به‌عنوان یک سند تفاهم میان قوا و تعیین تکلیف‌کننده نهایی حقوق دستگاه‌های مختلف قلمداد شود که از شفافیت لازم برخوردار بوده تا بتوان تفسیر روشن و واحدی از مجموعه نهایی احکام، ردیف‌ها و برنامه‌های مندرج



در آن در اختیار داشت. در سالیان گذشته به دلیل ابهامات متعددی نظیر عدم درج بخش قابل ملاحظه‌ای از ارقام در احکام بودجه در جداول و سقف بودجه، بالا بودن حجم ردیف‌های متفرقه - که در بسیاری موارد مشخص نیست اعتبار به چه دستگاهی و بابت چه مأموریتی پرداخت می‌شود - حذف بخش قابل توجهی از اطلاعات بودجه‌ای مانند ارقام عملکرد سال‌های گذشته از اسناد بودجه و ... شفافیت بودجه به میزان زیادی کاهش یافته است. از این رو با وجودی که تصویب نهایی بودجه در مجلس باید به منزله اتمام ابهامات و تصریح حقوق و تکالیف دستگاه‌ها باشد ولی به دلیل عدم شفافیت و امکان تفسیرهای گوناگون چانه‌زنی‌ها در تمام طول دوره اجرای بودجه باقی می‌ماند.

۵-۱. اصل جامعیت بودجه

طبق این اصل بودجه باید شامل منابع و مصارف تمام اجزای دولت باشد تا از این طریق امکان مدیریت مالی بهینه و در نظر گرفتن یکپارچه اولویت‌های وظایف و مأموریت‌های دولت فراهم شود. درحالی که با نقض این اصل و خارج کردن اجزای مهمی از بدنه دولت از دایره بودجه کل کشور مدیریت مالی و اجرایی یکپارچه از حاکمیت سلب می‌شود. یکی از این موارد سازمان‌های مناطق آزاد هستند که با هدف توسعه اقتصادی این مناطق تأسیس شده و تعداد آنها تاکنون به ۷ منطقه رسیده است. نکته اساسی که در مورد این مناطق وجود دارد این است که ماهیت حقوقی این مناطق نامشخص است و در واقع نه شرایط یک شرکت دولتی را دارند و نه به صورت

یک مؤسسه دولتی قابل شناسایی‌اند. درحالی که عمده درآمدهایی که این مناطق کسب می‌کنند از جنس منابع عمومی و درآمدهای حاکمیتی نظیر عوارض گمرکی هستند ولی منابع و مصارف آنها به هیچ وجه در بودجه کل کشور منعکس نمی‌شود. مجموع درآمدهای این ۷ منطقه در سال ۱۳۹۱ معادل ۹۲۰ میلیارد تومان و سود قابل تقسیم مجموع این مناطق ۶۲۷ میلیارد تومان بوده است. اداره جزیره‌ای این مناطق و تفکیک آنها از سایر منابع عمومی با اصل جامعیت بودجه دولت در تعارض است. علاوه بر این به دلیل اینکه این اختیار به این مناطق داده شده که تمام درآمدهای خود را مجدداً سرمایه‌گذاری کنند عملاً امکان اولویت‌بندی توسط دولت بر روی هزینه آنها با سایر مناطق و دستگاه‌های کشور سلب می‌شود. تصریح ماهیت حقوقی این مناطق و تبدیل آنها به مؤسسات دولتی یا شرکت دولتی سبب می‌شود در حالت اول همه درآمد آنها و در حالت دوم حداقل به میزان مالیات و سود سهام آنها بر منابع عمومی افزوده شود که طبیعتاً با سازوکاری شفاف‌تر و در قالب یک بودجه جامع امکان بازگرداندن بخشی از ارقام به خود مناطق نیز وجود دارد.

۲. بازبینی منابع و درآمدهای دولت

بودجه دولت دارای دو سمت منابع و مصارف است. آنچه که به‌عنوان قید اصلی در سقف بودجه عمل کرده و میزان تجهیز امکانات برای عملیات دولت را طی یک سال تعیین می‌کند سمت منابع و درآمدهای دولت است. درحالی که ارزیابی اقدامات انجام شده در مجموعه دستگاه‌های اجرایی و نظارتی نشان می‌دهد چگونگی مصارف



دغدغه اصلی و عمده بوده است. موضوع «منابع» و درآمدها به‌ویژه از منظر تحلیل ظرفیت درآمدها، کیفیت وصول و شناسایی منابع مغفول مورد توجه جدی قرار نگرفته است به گونه‌ای که این موضوع در ساختار و تشکیلات دستگاه‌ها و نیز تعداد نیروی انسانی درگیر در امور بودجه‌ای به خوبی نمایان است. برای مثال دیوان محاسبات کشور (از طریق نظارت بعد از خرج)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (از طریق مبادله موافقتنامه و مکانیسم تخصیص)، وزارت اقتصاد (از طریق ذی‌ساب‌ها)، دیوان محاسبات و سازمان بازرسی تمرکز اصلی خود را بر چگونگی خرج قرار داده‌اند.

به‌عبارتی می‌توان گفت برای سمت منابع دولت بجز سازمان امور مالیاتی و گمرک، سایر دستگاه‌های اجرایی و نظارتی مأموریت ویژه‌ای برای خود تعریف نکرده‌اند. در ادامه به فهرستی از منابعی اشاره می‌شود که برخی در سال‌های اخیر به‌صورت تصادفی و با پیگیری‌های فردی شناسایی شده است. برخی از موارد نیز به‌عنوان منابع قابل وصول مغفول مانده است که در صورت فعال شدن دستگاه‌های اجرایی و نظارتی در سمت منابع می‌توان بر دقت ارقام این فهرست افزود:

۱-۲. منابع شناسایی شده در سال‌های اخیر

۱-۱-۲. وجوه اداره شده

بانک‌ها طی سال‌های گذشته بخشی از وجوه اداره شده‌ای را که از دولت دریافت کرده‌اند صرف اهداف مورد نظر کرده‌اند، ولی مبالغی از این وجوه در بانک‌ها رسوب

کرده است. از سال ۱۳۹۰ ردیفی در بودجه برای وصول این مبالغ درج شد. ردیف مورد نظر در سال‌های بعد نیز ادامه یافت و به ترتیب برای سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ رقم ۸۰۰، ۲۰۰ و ۶۰ میلیارد تومان پیش‌بینی شد.

۲-۱-۲. سود سهام دولتی در شرکت‌های غیردولتی

طبق قانون محاسبات عمومی، شرکتی دولتی است که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها متعلق به دولت باشد. طبق همین قانون شرکت‌های دولتی باید در قانون بودجه کل کشور درج شوند. اما دولت در بسیاری از شرکت‌های خصوصی نیز سهامدار است که چون میزان سهام دولت در آنها کمتر از ۵۰ درصد است در بودجه منعکس نمی‌شوند.

در سال‌های گذشته هیچ ردیفی برای وصول سود سهام چنین شرکت‌هایی در بودجه وجود نداشت ولی از سال ۱۳۹۱ ردیفی تحت این عنوان با پیش‌بینی رقم ۵۰۰ میلیارد تومان درج شد.

این رقم در سال ۱۳۹۲ نیز تکرار شد. درحالی که سرنوشت سود سهام این شرکت‌ها در سال‌های قبل از سال ۱۳۹۱ مشخص نیست عملکرد این رقم در سال ۱۳۹۱ بیش از ۱۰۰ درصد بوده و ۵۲۲ میلیارد تومان از این محل وصول شده است.

۳-۱-۲. عوارض مربوط به ساخت‌وساز و جرائم تخلفات ساختمانی خارج از

حریم شهرها و روستاها

عوارض مربوط به ساخت‌وسازهای خارج از حریم شهرها و روستاها و نیز جرائم ناشی از تخلفات آن به دلیل اینکه ذیل هیچ شهرداری یا دهیاری‌ای نبوده‌اند در اختیار فرمانداری‌های مناطق مربوطه قرار می‌گرفته است.



تا سال ۱۳۹۲ مبلغی برای وصول چنین درآمدهایی در بودجه پیش‌بینی نمی‌شد ولی در سال ۱۳۹۲ طی حکم ۱۴۲ قانون بودجه معادل ۱۵۰ میلیارد تومان از این محل درآمد پیش‌بینی شد. به دلیل اینکه هیچ برآوردی از این درآمدها وجود ندارد لذا ممکن است ظرفیت این منبع (نظیر سود سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی) بیش از رقم پیش‌بینی شده باشد.

۲-۲. منابع پیش‌سپه‌های مغفول مانده

این نوع منابع عمدتاً به دلیل ابهام در ماهیت حقوقی برخی دستگاه‌ها، ابهام در قوانین، عدم اجرای قانون و مواردی از این دست مغفول مانده‌اند.

۲-۲-۱. درآمدهای دولت از معادن

مقایسه ارزش افزوده بخش معدن و بخش نفت بیانگر این است که به طور متوسط در سال‌های گذشته ارزش افزوده بخش معدن در حدود ده درصد بخش نفت است. از منظر نوع مالکیت دولت، هر دوی آنها یعنی نفت و سایر معادن جزء انفال بوده و تحت مالکیت دولت هستند. این موضوع بیانگر این است که اگرچه سازوکار استخراج و محاسبات بهره مالکانه و غیره در این دو متفاوت است ولی به‌رحال کسب درآمد از معادن برای دولت باید تا حدودی شبیه نفت باشد. اما مقایسه منابع حاصل از معادن در بودجه با منابع حاصل از نفت حاکی از شکافی عمیق در این زمینه است.

جدول ۱. مقایسه درآمدهای حاصل از نفت و معادن در بودجه عمومی دولت

(میلیارد تومان)

عنوان	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
نفت	۵۷,۰۰۰	۶۱,۰۰۰	۶۵,۸۰۰
کل معادن	۱۲۰	۱۴۰	۱۲۰۰
شن و ماسه	۲۰	۲۰	۱۵
نسبت درآمد معادن به درآمد نفت	۰/۰۰۲	۰/۰۰۲	۰/۰۱۸

همانطور که در جدول فوق مشاهده می‌شود با وجودی که ارزش‌افزوده بخش معدن حداقل ۱۰ درصد بخش نفت است ولی عایدی دولت از معادن به هیچ عنوان قابل مقایسه با نفت نبوده و در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ این نسبت ۰/۰۰۲ و در سال ۱۳۹۲ که با یک جهش نزدیک به ۹ برابری در منابع حاصل از معادن مواجه هستیم این نسبت با اندکی بهبود به ۰/۰۱۸ رسیده که هنوز فاصله بسیار زیادی نسبت ارزش‌افزوده این دو بخش دارد.

۲-۲-۲. کم برآوردی برخی مالیات‌ها

صرفنظر از حجم بالای فرار مالیاتی در اقتصاد ایران که ناشی از عدم شفافیت و وجود فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی است، بخشی از پتانسیل درآمدهای مالیاتی نیز با اتکا با رویه‌های نامناسب نهادهای قانونی از دست می‌رود. برای مثال طبق ماده (۵۹) قانون مالیات‌های مستقیم از معاملات مسکن ۵ درصد مالیات اخذ می‌شود. محاسبه قیمت مورد معامله مسکن در این مورد به کمیسیون تقویم املاک سپرده شده است. این کمیسیون به دلایل مختلف از جمله نوع ترکیب اعضا ارزش معاملاتی



را بسیار غیر واقعی و در حدود یک صدم ارزش واقعی ملک محاسبه می‌کند.^۱ این رویه غیر صحیح که در سایر بخش‌های مالیاتی نیز قابل مشاهده است باعث می‌شود علاوه بر رفتارهای غیر قانونی فعالان اقتصادی زیرزمینی، بخشی از مالیات از مسی‌رهای کاملاً قانونی وصول نشود.

۳-۲-۲. مبالغ حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی

مبالغ حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی موضوعی است که در دوره‌های مختلف به دلیل ابهامات موجود در رابطه مالی نفت با دولت بین دولت و شرکت ملی نفت دست به دست شده است. طبق تبصره «۳۸» دائمی بودجه این منابع متعلق به دولت بود، تا اینکه در ماده (۱۲۰) قانون برنامه سوم به‌عنوان سهم شرکت ملی نفت قلمداد شد. اما به دلیل عدم تمدید این حکم در سال‌های بعد این موضوع از نظر قانونی دچار خلأ شده و رقمی حدود ۴ تا ۵ میلیارد دلار مبتنی بر شرایط روز و میزان قدرت چانه‌زنی شرکت‌های ذینفع بین دولت و شرکت‌های ذینفع تقسیم می‌شود.

۳. مدیریت دیون دولت

در جدول زیر، ارزش واگذاری سهام دولتی طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۵ شهریورماه ۱۳۹۲ آمده است. دولت در این سال‌ها حدود ۱۴۶ هزار میلیارد تومان سهام واگذار کرده که ۴۴ درصد آن یعنی رقمی در حدود ۶۴ هزار میلیارد تومان بابت رد دیون بوده است. با وجودی که ارقام بسیار کلانی از طریق واگذاری سهام و دارایی‌های دولت

۱. برای مطالعه تفصیلی این موضوع به گزارش شماره ۲-۱۲۷۸۶ مرکز پژوهش‌های مجلس مراجعه شود.

بابت رد دیون پرداخت شده است: اولاً هیچ برآوردی از میزان بدهی‌های دولت وجود ندارد، طبیعتاً اولین گام برای مدیریت دیون، ارائه گزارشی از انواع بدهی‌ها و میزان هریک از آنهاست که می‌تواند به‌عنوان یکی از اسناد همراه لایحه بودجه ۱۳۹۳ تقدیم مجلس شود.

ثانیاً مکانیسم‌های ایجاد بدهی برای دولت در قالب‌های مختلف کماکان در حالت ایجاد دین بر ذمه دولت بوده و کنترل چندانی برای محدود کردن آنها وجود ندارد. سازوکارهای متعددی نظیر ایجاد دین ناشی از عدم تخصیص اعتبارات عمرانی، تحمیل بار مالی ناشی از وضع تکالیف جدید برای صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، تخفیفات مربوط به مابه‌التفاوت سود بانکی و تضمین‌های دولتی و انتشار اوراق مشارکت در حال افزودن بر انباشت بدهی‌های دولت هستند که باید تدبیر جداگانه‌ای برای هریک از آنها در بودجه ۱۳۹۳ اتخاذ شود. به‌ویژه از تصویب احکامی که با شرایط سال‌های سخت بودجه همخوانی نداشته و بار مالی جدیدی به دولت تحمیل می‌کند اجتناب شود.

ثالثاً اینکه متولی مشخصی برای مدیریت دیون در دولت وجود ندارد. به‌دلیل تنوع دیون، عملیات مربوط به هریک از آنها در دستگاه‌ها متفاوتی انجام شده و نهاد واحدی که اطلاعات متمرکزی از مجموعه دیون دولت داشته باشد وجود ندارد. لذا ایجاد یک نهاد مرکزی بین دستگاهی که جمع‌کننده اطلاعات همه دستگاه‌ها بوده و دارای قدرت اجرایی کافی باشد ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای مدیریت دیون است.



جدول ۲. ارزش سهام واگذاری طی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۲/۶/۱۵

(میلیارد ریال)

نوع واگذاری	۱۳۸۶	۱۳۷۸	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	جمع کل
جمع کل واگذاری	۱۸۵,۴۲۰	۷۹,۴۲۸	۳۰۷,۹۰۸	۵۵,۴۳۶	۳۲۴,۳۷۷	۳۶۳,۹۴۰	۱۴۴,۹۶۱	۱,۴۶۱,۴۷۰
مجموع واگذاری‌ها بابت رد دیون دولت*	۲۷,۱۴۵	۳۴,۴۵۱	۵۷,۰۱۸		۱۹۸,۲۷۴	۲۷۰,۸۴۴	۴۹,۵۰۲	۶۳۷,۲۳۴

مأخذ: گزارش عملکرد سازمان خصوصی‌سازی.

* مجموع واگذاری‌ها بابت رد دیون دولت شامل جمع واگذاری سهام به «پیمانکاران، مشاوران و بانک‌ها، بابت رد دیون دولت» و «واگذاری به نهادهای عمومی غیر دولتی، بابت رد دیون دولت» است.

۴. لزوم بررسی منابع و مصارف شرکت‌های دولتی

پیوست شرکت‌های دولتی در بودجه کل کشور شامل حدود ۵۰۰ شرکت دولتی است که همه ساله این شرکت‌های ارقام بسیار قابل توجهی را (بعضاً تا بیش از ۳ برابر کل اعتبارات عمرانی دولت) صرف هزینه‌های سرمایه‌ای خود می‌کنند. هزینه‌های سرمایه‌ای این شرکت‌ها در سال ۱۳۹۲ به مبلغ حدود ۱۰۸ هزار میلیارد تومان است. از این سرمایه‌گذاری حدود ۸ درصد آن از طریق بودجه عمومی (طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای) تأمین شده و مابقی از طریق منابع داخلی شرکت‌ها و تسهیلات بانکی و وام‌های خارجی تأمین مالی می‌شود. با وجود اندازه بسیار بزرگ این ارقام، گزارش‌های اندکی در مورد این سرمایه‌گذاری‌ها منتشر شده و به دلیل نبود مستندات کافی امکان بررسی مناسب منابع و مصارف این شرکت‌ها به‌ویژه در مجلس شورای

اسلامی فراهم نمی‌شود. این موضوع با خارج شدن تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی قابل واگذاری از شمول قوانین عام شرکت‌های دولتی و باقی ماندن در فهرست واگذاری برای چندین سال، امکان بررسی منابع و مصارف شرکت‌ها و ضرورت هزینه‌های سرمایه‌ای آنها را با محدودیت‌های بیشتری مواجه کرده است.

مورد ویژه‌ای که در شرکت‌های دولتی باید به طور جداگانه‌ای تعیین تکلیف شود سازمان بنادر و دریانوردی است. این سازمان جزء مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است که طبق ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی قرار بوده است طی یک سال از تصویب آن قانون (یعنی تا سال ۱۳۶۷) ماهیت حقوقی خود را به شکل مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی تغییر دهد. حال آنکه این سازمان به همراه سازمان صنایع دفاع به شکل غیرقانونی بعد از گذشت ۲۵ سال کماکان به عنوان مؤسسه انتفاعی وابسته به دولت فعالیت می‌کنند. سازمان بنادر و دریانوردی مبالغ قابل توجهی از فروش کالا و خدمات و نیز درآمدهای حاکمیتی کسب می‌کند (برای مثال در بودجه سال ۱۳۹۲ معادل ۸۴۰ میلیارد تومان برای این سازمان درآمد پیش‌بینی شده) که به دلیل ماهیت خاص حقوقی آن، هیچ‌گونه سود سهام و مالیاتی نمی‌پردازد و این رقم به طور کامل به خود سازمان برگردانده می‌شود تا صرف هزینه‌های خود نماید. لذا ضروری است که ماهیت حقوقی این سازمان به شکل یک شرکت دولتی یا مؤسسه دولتی بازتعریف شود.



۵. الزامات حقوقی

مطابق با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، بودجه سالیانه کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود. به‌رغم تصریح این اصل، متأسفانه قانون جامعی در مورد بودجه‌ریزی در کشور تهیه و تصویب نشده است، اما در قوانین مختلف مجموعه‌ای از احکام وجود دارد که در آنها درباره تهیه و تصویب بودجه سالیانه کشور مقرراتی وضع شده است. از جمله این قوانین می‌توان به قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، قانون برنامه پنجم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد.

در ادامه به اختصار برخی از مهمترین احکام قوانین مذکور که می‌تواند راهنما و چارچوبی برای تهیه و تصویب بودجه کشور باشد، ارائه شده است.

۵-۱. زمان تقدیم لایحه

زمان تقدیم لایحه بودجه حداکثر تا پانزدهم آذرماه هر سال است (ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه).

۲-۵. ارائه گزارش عملکرد مواد قانون برنامه پنجم توسعه

طبق (ماده (۲۱۳) قانون برنامه پنجم توسعه) رئیس‌جمهور مکلف است همزمان با ارائه لایحه بودجه سالیانه تا تاریخ ۱۵ آذرماه گزارشی از عملکرد مواد قانون برنامه پنجم نیز ارائه دهد.

۳-۵. درآمدها

- دولت مکلف است تا پایان برنامه از طریق گسترش پایه‌های مالیاتی به‌گونه‌ای عمل کند که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی حداقل به ده درصد (۱۰٪) برسد بدون آنکه نرخ مالیات‌های مستقیم افزایش یابد (بند «الف» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه).

- نسبت درآمدهای عمومی (به استثنای درآمدهای نفت و گاز) به اعتبارات هزینه‌ای به‌طور متوسط ده درصد (۱۰٪) در سال افزایش یابد (بند «ب» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه).

- دولت باید جداول دریافت و پرداخت‌های ارزی را همراه با لایحه بودجه ارائه کند (جزء «۳» بند «ب» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه).

۴-۵. هزینه‌ها

- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای حاصل از نفت و گاز تا پایان برنامه (بند «ج» ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه).



- افزایش اعتبارات هزینه‌ای دولت سالیانه حداکثر ۲ درصد کمتر از نرخ تورم باشد
(بند «ج» ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه)،
- تأمین کسری بودجه از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است
(تبصره ماده (۱۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه).

۵-۵. پیش‌بینی‌های مالی قوانین و مقررات

- دولت موظف است بار مالی همه قوانین و مقررات را از جمله احکام قانون برنامه پنجم توسعه که مستلزم استفاده از منابع عمومی است، در لایحه بودجه در حدود درآمدهای وصولی پیش‌بینی کند (ماده (۲۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه).

۵-۶. برنامه‌های اجرایی و عملیاتی دستگاه‌ها

- همه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی موظفند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی به مجلس شورای اسلامی ارائه دهند، این بسته‌های اجرایی مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه‌ها خواهد بود (ماده (۲۱۷) قانون برنامه پنجم توسعه).
- با توجه به حکم ماده (۲۱۹) قانون برنامه پنجم توسعه دولت موظف بوده که تا پایان سال دوم برنامه به تدریج زمینه‌های لازم را برای تهیه بودجه به روش عملیاتی در تمام دستگاه‌های اجرایی فراهم آورد به نحوی که لایحه بودجه سال سوم برنامه به روش مذکور تهیه، تدوین و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود. بنابراین انتظار

می‌رود لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ با رویکرد مذکور تهیه و تقدیم مجلس شورای اسلامی شود.

۷-۵. نفت و گاز (عواید و طرح‌های توسعه‌ای)

- سهم صندوق توسعه ملی از عواید حاصل از نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی حداقل ۲۰ درصد است و سالیانه ۳ درصد به این سهم اضافه می‌شود (جزء «۳» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه)، مطابق این حکم در سال ۱۳۹۳ باید ۲۹ درصد از عواید حاصل از نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی واریز شود.

- اختصاص دو درصد (۲٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به مناطق نفت‌خیز و گازخیز و مناطق توسعه نیافته (ماده (۱۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه)،

- تهیه طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی برای میدان‌های نفت و گاز و افزایش تولید سیانت شده با حفظ ظرفیت تولید سال ۱۳۸۹ تا سقف تولید اضافی، روزانه ۱ میلیون بشکه نفت خام و ۲۵۰ میلیون مترمکعب گاز طبیعی و درج در قوانین بودجه سنواتی (بند «الف» ماده (۱۲۵) قانون برنامه پنجم توسعه).

۸-۵. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

- پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لایحه بودجه با رعایت موارد زیر امکان‌پذیر است (ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه):

- عناوین، اهداف کمی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با



رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه براساس گزارش توجیهی فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل در لایحه بودجه منظور می‌شود.

• تصویب طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در هر فصل توسط معاونت منوط به تأمین اعتبار کامل برای طرح‌های مزبور است به طوری که اعتبار سال اول اجرای طرح جدید از نسبت کل اعتبار مورد نیاز به مدت زمان اجرای طرح (برحسب سال) کمتر نشود.

• سرمایه‌گذاری دولت به هر نحو اعم از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به طور کلی در فعالیت‌های گروه ۱ موصوف در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ممنوع است.

۹-۵. هدفمند کردن یارانه‌ها

دولت مکلف است منابع و مصارف حاصل از اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها را در چهار ردیف مستقل به شرح زیر در لایحه بودجه درج کند (مواد (۷)، (۸)، (۱۱) و (۱۲) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها):

الف) تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی اختصاص دهد (شامل گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقای سلامت جامعه، پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج، کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم‌سازی مسکن و اشتغال،

توانمندی‌سازی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی)،

ب) تا سی درصد (۳۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون برای پرداخت کمک‌های بلاعوض، یارانه سود تسهیلات یا وجوه اداره شده در موارد زیر هزینه کند:

- بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی،

- اصلاح ساختار فناوری واحدهای تولیدی،

- جبران بخشی از زیان شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات آب و فاضلاب، برق، گاز

و فرآورده‌های نفتی، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها،

- گسترش و بهبود حمل‌ونقل عمومی،

- حمایت از تولیدکنندگان بخش‌های کشاورزی و صنعت،

- حمایت از تولید نان صنعتی،

- حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی،

- توسعه خدمات الکترونیکی.

ج) تا بیست درصد (۲۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون به‌منظور

جبران آثار آن بر اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هزینه شود.

د) تمام منابع حاصل از اجرای قانون به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل

کشور واریز و ۱۰۰ درصد وجوه واریزی در قالب قانون بودجه سنواتی برای موارد

پیش‌بینی شده در مواد (۷)، (۸) و (۱۱) این قانون اختصاص می‌یابد.

- تنخواه مورد نیاز اجرای این قانون در تنخواه بودجه سنواتی منظور و از محل

منابع حاصل از اجرای این قانون در طول سال مستهلک می‌شود.



۱۰-۵. حذف ردیف‌های بودجه‌ای با ساختار حقوقی نامشخص

مطابق با ماده (۱) قانون محاسبات عمومی بودجه کل کشور شامل:

- بودجه عمومی دولت،

- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها،

- بودجه مؤسساتی که تحت عناوینی بجز عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور

می‌شود. قسمت ۱ نیز خود دو جزء دارد که شامل دریافت‌ها به وسیله دستگاه‌ها و

پرداخت به دستگاه‌های اجرایی است. مطابق با ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری

«دستگاه اجرایی به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی

غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر

و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، ...» اطلاق می‌شود.

برخی از دستگاه‌ها در بودجه حضور دارند و از منابع عمومی استفاده می‌کنند

که فاقد هر نوع شخصیت حقوقی مستقل هستند درج آنها در جداول مربوط به

اعتبارات دستگاه‌های اجرایی مبنای قانونی ندارد، لذا لازم است وضعیت حقوقی آنها

مشخص شود و سپس در مورد درج آنها در بودجه کشور تصمیم‌گیری شود. برخی

از این دستگاه‌ها عبارتند از:

- معاونت‌های رئیس‌جمهور از جمله معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی

رئیس‌جمهور و معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور،

- شهرک علمی - تحقیقاتی اصفهان.

۱۱-۵. کمک به اشخاص

- پرداخت کمک از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ممنوع است (ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی)،
- منظور کردن اعتبار تحت عنوان کمک ضمن بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی برای پرداخت به واحدهای تابعه و وابسته همان وزارتخانه مؤسسه دولتی یا به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی دیگر و همچنین پرداخت هر نوع وجه از این بابت ممنوع است (ماده (۶۸) قانون محاسبات عمومی)،
- پرداخت کمک یا اعانه به افراد و مؤسسات غیردولتی از محل بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی جز در مواردی که به اقتضای وظایف قانونی مربوط ناگزیر از تأدیه چنین وجوهی هستند، ممنوع است (ماده (۷۱) قانون محاسبات عمومی).

۱۲-۵. ردیف‌های متفرقه

- برخی از ردیف‌های متفرقه که در لایحه بودجه سالیانه درج می‌شود، فاقد مجوز قانونی است. همچنین بسیاری از این ردیف‌ها فاقد دستگاه مجری و هدف و مأموریت مشخص است، لذا باید این ردیف‌ها حذف شوند.^۱

۱. برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۲۸۸، اسفند ۱۳۹۰.



۶. لزوم حذف احکام غیر ضرور ذیل ماده واحده

آنچه در قسمت‌های قبل گفته شد مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر تهیه و تصویب بودجه است. این مجموعه قوانین چارچوب و راهنمایی در اختیار تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان بودجه قرار می‌دهد تا در آن چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌های مالی یک‌ساله کشور را تدوین کنند و به مورد اجرا گذارند. متأسفانه طی سالیان متمادی سنتی رایج شده است که براساس آن دولت همه‌ساله در ماده واحده بودجه بنا بر نیازهای جاری دستگاه‌های اجرایی، احکامی را درج و به تصویب مجلس می‌رساند. این احکام (یا تبصره‌ها) یکی از مهمترین و بحث‌برانگیزترین موارد اخلاف در نظام بودجه‌ریزی و قانونگذاری کشور است. با توجه به ماده (۱) قانون محاسبات عمومی که بودجه را برنامه مالی معرفی می‌کند که حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌هاست، درج این‌گونه احکام در ضمن سند بودجه مغایر این تعریف و همچنین مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی خواهد بود. در زیر به پاره‌ای از آنها اشاره می‌شود:

- تجویز تخلف از سایر قوانین و مقررات عام‌الشمول کشور از قبیل قانون محاسبات عمومی، قانون تجارت و... و در نتیجه اختلال در نظام حقوقی کشور،
- درج احکام نامرتبط به قانون بودجه و اصلاح احکام قوانینی که در دو شور به تصویب رسیده‌اند از طریق تبصره‌های بودجه یک شوری،
- ترتیب کنونی بسیاری از احکام تبصره‌ای به‌گونه‌ای است که تهیه گزارش عملکرد و ارزیابی محتوایی و زمانی آنها تقریباً غیرممکن است. عدم انتشار

گزارش‌های عملکرد این‌گونه احکام به‌گونه‌ای که در آن امکان ارزیابی نتایج حاصله فراهم باشد دلیلی برای این مدعاست. ضمن آنکه در بسیاری موارد مسئولیتی در قبال عدم تحقق احکام بر مقامی مترتب نیست و در نتیجه معنای تصویب در این‌گونه موارد مشخص نیست. در نتیجه تأکید و تمرکز قوه مقننه در این قسمت از اطلاعات بودجه‌ای فاقد کارایی مورد انتظار است.

احکام ماده واحده بودجه سال ۱۳۹۲ نمونه بارزی از درهم ریختگی نظم و انضباط حقوقی و مالی است. برای مثال در بند «۱۲۹» این قانون آمده است که «در سال ۱۳۹۲ کلیه قوانین خاص و عام که احکام و تکلیفی برای بودجه تعیین کرده‌اند فقط در چارچوب احکام این قانون و قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور و در سقف اعتبارات مصوب و در حدود وصولی‌ها قابل اجراست» بیان دیگر این حکم ملغی‌الاثربودن همه قوانین کشور است که در نتیجه آن وظایف و مسئولیت‌های دولت مخدوش خواهد شد. البته چندین حکم دیگر نیز در ماده واحده وجود دارد که در آنها اجازه جابجایی اعتبارات بدون سقف معین، وضع قانون جدید، لغو قوانین موجود و... ذکر شده است. چنین احکامی علاوه بر درهم ریختگی نظام مالی و محاسباتی کشور موجب بی‌اعتبار شدن مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌شود.

بنابراین توصیه می‌شود احکام با چنین ماهیتی در ماده واحده بودجه درج نشود. اعتبارات ردیف‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور در چارچوب قوانین و مقررات جاری کشور قابل وصول یا هزینه کردن است چنانچه خلأی وجود داشته باشد دولت موظف است با تقدیم لایحه چارچوب‌های حقوقی لازم را ایجاد کند یا اصلاح قوانین فعلی را اصلاح نماید.



۷. الزامات ناشی از وضعیت اقتصادی

۷-۱. لزوم ارائه گزارش اقتصادی دولت

با توجه به نیاز مجلس و سایر فعالان اقتصادی به گزارش پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کشور، انتشار مستمر این گزارش‌ها از سوی دستگاه متولی بودجه‌ریزی کشور امری ضروری است. در ماده (۳۷) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ نیز سازمان برنامه و بودجه مکلف به ارائه گزارش‌هایی در مقاطع ۶ ماهه و سالیانه شده است.

گزارش‌های ۶ ماهه حاوی پیشرفت‌ها و مشکلات اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات است. گزارش اقتصادی سالیانه نیز باید شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته، پیش‌بینی سال جاری و سال بعد باشد. این گزارش‌ها اساساً یا منتشر نشده‌اند (مانند گزارش ۶ ماهه) و یا آنقدر با تأخیر منتشر شده‌اند که خاصیت و استفاده خود را برای تصمیم‌گیری در فصل بررسی و تصویب بودجه توسط مجلس از دست داده‌اند (مانند گزارش‌های سالیانه).

البته در قانون برنامه پنجم نیز تکالیفی درخصوص لزوم ارائه گزارش‌های مستمر به مجلس شورای اسلامی وضع شده است. از جمله می‌توان به بند «و» ماده (۱۷۸) این قانون اشاره کرد که وزارت کشور را موظف به ارائه گزارش‌های سه ماهه و سالیانه درباره بودجه استان‌ها کرده است. در ماده (۲۱۳) این قانون نیز رئیس‌جمهور مکلف شده که گزارش شامل اجرای قانون برنامه پنجم و ارزیابی میزان

پیشرفت کشور در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه همزمان با ارائه لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۷-۲. عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲

۷-۲-۱. منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها عمدتاً شامل درآمدهای مالیاتی، سود سهام و سایر درآمدها (درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و سایر واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای) عمدتاً شامل منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی است. در مورد واگذاری دارایی‌های مالی فرض می‌شود هر چه در بخش منابع حصول شود در بخش تملک دارایی‌های مالی نیز به مصرف برسد.^۱

- درآمدها

با توجه به عملکرد سنوات قبل ناشی از شرایط اقتصادی کشور و وضعیت بنگاه‌های خصوصی و دولتی در سال ۱۳۹۱ و ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۲، پیش‌بینی عملکرد اجزای مهم درآمدها در سال ۱۳۹۲ به شرح زیر است:

- درآمدهای مالیاتی در حدود ۴۰۰ هزار میلیارد ریال محقق شود،

- منابع حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی حدود ۸۵ هزار میلیارد ریال محقق شود،

۱. البته فرض شده که مبلغ ۱۵ هزار میلیارد ریال فروش اوراق مشارکت (بخشی) یا واگذاری دارایی‌های مالی، صرف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شود.



- حقوق ورودی حدود ۸۰ هزار میلیارد ریال محقق شود،

- منابع حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات حدود ۴۰ هزار میلیارد ریال

محقق شود،

- سایر درآمدها نیز حدود ۸۵ هزار میلیارد ریال محقق شود.

بنابراین در مجموع انتظار می‌رود که در سال ۱۳۹۲ در حدود ۶۹۰ هزار میلیارد

ریال محقق شود.

- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

گزارش‌های منابع ثانویه اوپک حاکی از صادرات ۱/۱۱ میلیون بشکه‌ای نفت و

میعانات گازی طی ماه‌های اردیبهشت، خرداد و تیرماه ۱۳۹۲ بوده است. قیمت هر

بشکه نفت خام نیز طی همین مدت حدود ۱۰۴ دلار بوده است. گزارش‌های اخیر از

وضعیت صادرات نفت خام ایران حاکی از صدور ۱/۱۷ میلیون بشکه‌ای نفت خام در

روز است که اگر ۱۳۰ هزار بشکه میعانات گازی را نیز به آن اضافه کنیم، رقم

صادرات نفت خام و میعانات گازی به ۱/۳ میلیون بشکه در روز خواهد رسید.

با توجه به پیش‌بینی ۱/۳ میلیون بشکه‌ای صادرات نفت خام و میعانات گازی و

قیمت نفت صادراتی ۹۵ دلاری در بودجه سال جاری، به نظر می‌رسد کل ارقام

پیش‌بینی شده برای منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی در قانون بودجه سال

۱۳۹۲ محقق شود (البته نکته مهم میزان دسترسی به منابع حاصل از این صادرات

است که یکی از ریسک‌های اجرای بودجه ۱۳۹۲ است). بدین ترتیب با فرض تحقق ۱۱

هزار میلیارد ریالی فروش اموال منقول و غیرمنقول، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

در سال ۱۳۹۲ در حدود ۶۴۸ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد.

- واگذاری دارایی‌های مالی

در بخش واگذاری دارایی‌های مالی انتظار می‌رود حداکثر ۱۵ هزار میلیارد ریال اوراق مشارکت به فروش رود، واگذاری سهام، سهم‌الشرکه و ... به میزان حداکثر ۵۰ هزار میلیارد ریال محقق شود، سایر واگذاری‌ها نیز حداکثر به میزان ۱۳ هزار میلیارد ریال محقق شود و با فرض تحقق رقم قانون درباره واگذاری شرکت‌های دولتی کل واگذاری دارایی‌های مالی حداکثر به میزان ۱۴۰ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ محقق خواهد شد (جداول ۴ و ۵).

۲-۲-۷. مصارف عمومی دولت

- اعتبارات هزینه‌ای

اعتبارات هزینه‌ای در ۶ ماهه اول سال جاری ۵۱۸ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است. از این میزان ۳۴۸ هزار میلیارد مربوط به حقوق و دستمزد، ۵۶ هزار میلیارد ریال یارانه هدفمندی و مابقی مربوط به سایر ردیف‌ها بوده است. علاوه بر این دولت برای تأمین اعتبار ردیف مربوط به مابه‌التفاوت نرخ ارز کالاهای اساسی تا پایان سال حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال اعتبار اضافی درخواست کرده است که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (در قالب اصلاحیه بودجه ۱۳۹۲). با توجه به سهم ۸۰ درصدی حقوق و دستمزد و یارانه‌ها از اعتبارات هزینه‌ای، تحقق ۵۰ درصدی آنها تا این ماه از سال و نیاز به اعتبار ماه سیزدهم در پایان سال به نظر نمی‌رسد دولت بتواند در این بخش از اعتبارات صرفه‌جویی چندانی بکند. بنابراین تا پایان سال با حدود ۱,۲۸۰ هزار میلیارد ریال و با فرض صرفه‌جویی ۵ درصدی با حدود ۱,۲۱۶



هزار میلیارد ریال تحقق در اعتبارات هزینه‌ای روبرو خواهیم بود.

- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در سمت منابع، در مجموع حدود ۱,۴۷۸ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ محقق خواهد شد. با کسر اعتبارات هزینه‌ای (۱,۲۸۰ هزار میلیارد ریال) و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی (۹۰ هزار میلیارد ریال)^۱ از مبلغ فوق حدود ۱۰۸ هزار میلیارد ریال اعتبار برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) باقی خواهد ماند. در صورت صرفه‌جویی ۵ درصدی در اعتبارات هزینه‌ای، حداکثر اعتبار قابل تخصیص برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به حدود ۱۷۲ هزار میلیارد ریال خواهد رسید.

نکته مهم آن است که با توجه به عملکرد ماه‌های اخیر برآورد حدود ۱,۴۷۸ هزار میلیارد ریالی در سمت منابع خوشبینانه است و احتمال عدم تحقق منابع به‌ویژه در بخش‌های نفت، درآمدهای مالیاتی و سود سهام شرکت‌های دولتی وجود دارد، بنابراین ضروری است دولت در ماه‌های پایانی سال در مصرف اعتبارات (هزینه‌ای) نهایت احتیاط و صرفه‌جویی را به عمل آورد.

۳-۷. تصویری از بودجه سال ۱۳۹۳

مشکلات ساختاری بودجه‌ریزی کشور از قبیل پرهزینه بودن اداره عمومی کشور (به‌عنوان مثال مصارف عمومی بودجه که می‌تواند شاخص هزینه اداره کشور

۱. در بخش تملک دارایی‌های مالی حداقل ۹۰ هزار میلیارد ریال هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر نیاز خواهد بود. در این صورت مبلغ ۳۵۰ هزار میلیارد ریال خالص واگذاری دارایی‌های مالی باقی خواهد ماند که می‌تواند صرف تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شود.

محسوب شود از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ بیش از ۴/۵ برابر شده است)، وابستگی بودجه به نفت (به طوری که طی سال‌های ۱۳۸۱ تا سال ۱۳۹۱ به طور متوسط نزدیک به ۶۰ درصد از مصارف عمومی به طور مستقیم از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام تأمین شده است) حجم گسترده طرح‌های نیمه‌تمام (که بسیاری از آنها فاقد توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی هستند) و مشکلات دیگر سبب شده که با گذشت هر سال تهیه و تدوین بودجه با بن‌بست‌های بیشتری مواجه شود. روشن است که با وفور عواید نفتی بر بسیاری از این ضعف‌ها و مشکلات پوشش قرار خواهد گرفت و با کاهش عواید نفتی (به طور مشخص وضع تحریم‌های بین‌المللی در ۲-۳ سال اخیر) آن مشکلات برجسته‌تر و نمایان‌تر خواهد شد. قاعدتاً اگر اراده‌ای برای رهایی اقتصاد کشور از سیطره نفت وجود داشته باشد (که البته با ریاضت‌های اقتصادی چندساله هم همراه خواهد بود)، این اراده شامل بودجه عمومی دولت هم خواهد شد، البته در سمت مصارف نیز به اصلاحاتی نیاز است. این اصلاحات به طور عام شامل اصلاح مدیریت بخش عمومی و به طور خاص مشتمل بر متناسب‌سازی اندازه دولت (کاهش تصدی‌ها، کاهش دستگاه‌های اجرایی، حذف دستگاه‌های اجرایی موازی و...)، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و پرهیز از تعریف و تصویب طرح‌های عمرانی فاقد توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی و نظایر آن خواهد بود.

تعریف پروژه‌های فاقد توجیه لازم و یا طرح‌های تعهدآور نه تنها بودجه همان سال را بلکه بودجه سال‌های بعد و کل اقتصاد را تحت تأثیرات منفی خود قرار خواهد داد. در شرایطی که اقتصاد کشور در شرایط رکود تورمی بسر می‌برد و بدون



داشتن چشم‌انداز روشن درباره تحریم‌های بین‌المللی، ارائه تصویری از بودجه سال ۱۳۹۳ دشوار است. با این حال در این بخش سعی می‌شود این تصویر در دو سطح منابع و مصارف ترسیم شود.

۱-۳-۷. منابع عمومی

تصویر منابع عمومی دولت را به تفکیک سه بخش درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی می‌توان ارائه داد.

-درآمدها

با رشد منفی ۵/۸ درصدی در سال ۱۳۹۱ و پیش‌بینی رشد منفی (یا حداکثر صفر درصدی) در سال ۱۳۹۲ قاعدتاً باید انتظار کاهش واقعی درآمدهای مالیاتی، سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر درآمدها را داشت.

با فرض نرخ رشد صفر درصدی و تورم حدود ۴۰ درصدی در سال ۱۳۹۲ فرض شده است که درآمدها ۲۰ درصد رشد اسمی داشته باشد.^۱ این فرض با این واقعیت که پیش‌بینی عملکرد درآمدها در سال ۱۳۹۲ نسبت به عملکرد آن در سال ۱۳۹۱ حدود ۲۱ درصد رشد داشته و شرایط سال ۱۳۹۳ نیز مشابه سال جاری است، پشتیبانی می‌شود. در این صورت درآمدها در سال ۱۳۹۳ برابر ۸۲۸ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود (جدول ۳).

۱. در این صورت ارزش واقعی درآمدها در سال ۱۳۹۳ نسبت به سال قبل از آن حدود ۱۴ درصد کاهش خواهد یافت.

- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

به فرض گشایش در مذاکرات سیاسی ساختار و نوع تحریم‌های بین‌المللی اجازه تغییرات آنی در این نوع تحریم‌ها را نخواهد داد. بنابراین با فرض بدتر نشدن تحریم‌ها می‌توان فروض بودجه سال ۱۳۹۲ را مبنا قرار داد. در این صورت می‌توان نفت خام و میعانات گازی را حدود ۱/۳ میلیون بشکه در روز و قیمت هر بشکه نفت خام را نیز حدود ۱۰۰ دلار در نظر گرفت. با کنار گذاشتن ۱۴/۵ درصد سهم شرکت نفت و ۲۹ درصدی سهم صندوق توسعه ملی، سهم دولت از عواید نفتی ۵۶/۵ درصد خواهد شد. با فرض هر دلار ۲۵,۰۰۰ ریال، سهم ریالی دولت از عواید نفتی در سال ۱۳۹۳ برابر ۶۷۰ هزار میلیارد ریال خواهد شد. چنانچه فروش اموال منقول و غیرمنقول را ۱۵ هزار میلیارد ریال فرض کنیم، کل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۶۸۵ هزار میلیارد ریال خواهد شد (جداول ۳ و ۵).

- واگذاری دارایی‌های مالی

با توجه به واگذاری بسیاری از شرکت‌های سودده به بخش غیردولتی، ابهامات موجود در راه این واگذاری و همچنین حجم بسیار زیاد تعهدات دولت (از طریق فروش اوراق مشارکت در سال‌های قبل) حداکثر می‌توان انتظار داشت سیاست‌های دولت در سال جاری در سال ۱۳۹۳ نیز تداوم داشته باشد. در این صورت خالص واگذاری دارایی‌های مالی مبلغ ۵۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

**جدول ۳. عملکرد منابع عمومی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۳**

(هزار میلیارد ریال)

شرح	عملکرد ۱۳۹۱ (۱)	پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۲ (۲)	رشد (۲) به (۱) (درصد)	پیش‌بینی لایحه ۱۳۹۳ (۳)	رشد (۳) به (۲) (درصد)
درآمدها	۵۶۸	۶۹۰	۲۱/۵	۸۲۸	۲۰
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۲۹	۶۴۸	۵۱	۶۸۵	۳/۴
واگذاری دارایی‌های مالی	۶۷	۱۴۰	۱۰۹	۱۴۰	—
منابع عمومی	۱,۰۶۴	۱,۴۷۸	۳۹	۱,۶۵۳	۱۰/۸

۲-۳-۷. مصارف عمومی

تصویر مصارف عمومی دولت را نیز می‌توان در سه سطح هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی ارائه داد.

— هزینه‌ها

هزینه‌ها را می‌توان به سه قسمت عمده تقسیم کرد: حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان، یارانه‌ها و سایر هزینه‌ها. تحقق اعتبار حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان در سال جاری برابر ۶۸۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود. چنانچه قرار باشد به تکلیف قانون برنامه پنجم توسعه عمل شود، افزایش حقوق شاغلین و بازنشستگان باید حداقل به میزان ۲۵ درصد افزایش یابد.^۱ چنانچه فرض کنیم دولت به‌منظور کاهش و کنترل تورم، حقوق کارمندان و بازنشستگان را نه به میزان ۲۵ درصد بلکه به میزان ۱۵ درصد افزایش داده و از طریق کنترل تورم و نیز کمک‌های

۱. طبق گفته‌های وزیر کار نرخ تورم در سال آینده برابر ۲۷ درصد و طبق نظرات غیررسمی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی نرخ تورم در سال آینده برابر ۲۵ درصد پیش‌بینی می‌شود.

غیراعتباری به آنها کمک کند، حقوق و مزایای شاغلین و بازنشستگان در سال ۱۳۹۳ برابر ۷۸۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی می‌شود. در سال جاری برای پرداخت یارانه نقدی به مردم حدود ۱۱۲ هزار میلیارد ریال از اعتبارات بودجه عمومی استفاده می‌شود که با فرض عدم تغییر در سیاست مزبور، فرض شده است که این رقم در بودجه ۱۳۹۳ تکرار شود. همچنین با ادامه سیاست‌های فعلی درباره تأمین کالاهای اساسی با نرخ ارز مرجع (۱۲,۲۶۰ ریال برای هر دلار) انتظار می‌رود میزان یارانه‌های پرداختی از محل منابع عمومی در حد پیش‌بینی عملکرد سال جاری یعنی ۱۱۱ هزار میلیارد ریال متوقف شود. با فرض آنکه سایر هزینه‌ها نیز در حد ارقام سال جاری کنترل شود (برابر ۳۱۳ هزار میلیارد ریال)، کل اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۳ برابر ۱,۳۱۸ هزار میلیارد ریال خواهد بود (جداول ۴ و ۵).

- تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

با فرض آن که خالص واگذاری دارایی‌های مالی ۵۰ هزار میلیارد ریال باشد،^۱ اعتبار باقیمانده برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از مابه‌التفاوت منابع (۱,۵۱۳ هزار میلیارد ریال) و اعتبارات هزینه‌ای (۱,۳۱۸ هزار میلیارد ریال) به علاوه خالص واگذاری دارایی‌های مالی به دست می‌آید. این میزان اعتبار برابر ۲۴۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود (جداول ۴ و ۵).

با توجه تخصیص ناکافی اعتبار به طرح‌های عمرانی به‌ویژه ۲-۳ سال اخیر، ادامه این روند در سال آتی با توجه به وضعیت رکودی کشور می‌تواند آثار مخربی

۱. فرض شده که سیاست‌های دولت در این بخش در سال ۱۳۹۳ همانند سال ۱۳۹۲ باشد.



بر بخش‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی بگذارد. بنابراین ضروری است ضمن اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی (و حذف طرح‌های غیرقابل توجیه)، واگذاری طرح‌های عمرانی (با سازوکارهای جدید و جذاب) و عدم پیشنهاد طرح‌های جدید، منابع کافی را (حتی در صورت استقراض) به سمت طرح‌های اولویت‌دار و دارای توجیه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی هدایت کرد.

جدول ۴. عملکرد مصارف عمومی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۳
(هزار میلیارد ریال)

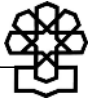
شرح	عملکرد (۱) ۱۳۹۱	پیش‌بینی عملکرد (۲) ۱۳۹۲	رشد (۲) به (۱) (درصد)	پیش‌بینی لایحه (۳) ۱۳۹۳	رشد (۳) به (۲)
هزینه‌ها	۹۰۶	*۱۲۱۶	۳۴	۱۳۱۸	۱۴
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۳۷	۱۷۲	۲۵	۲۴۵	۴۲
تملك دارایی‌های مالی	۳	**۹۰	۳۰ برابر	۹۰	—
مصارف عمومی	۱۰۴۶	۱,۴۷۸		۱۶۵۳	

* با فرض صرفه‌جویی ۵ درصدی در اعتبارات هزینه‌ای و افزودن اعتبار آن به طرح‌های عمرانی.
** این میزان اعتبار را می‌توان هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر در بخش تملك دارایی‌های مالی تصور کرد.

جدول ۵. منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۲ و پیش‌بینی آن در سال ۱۳۹۳

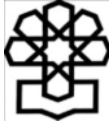
(هزار میلیارد ریال)

پیش‌بینی ۱۳۹۳	۱۳۹۲		۱۳۹۱		شرح
	پیش‌بینی عملکرد	قانون	عملکرد		
۸۲۸	۶۹۰	۹۰۶	۵۶۸		قسمت اول - درآمدها
-	۴۰۰	۴۵۵	۳۱۹		درآمدهای مالیاتی
-	۸۰	۱۰۶	۷۶		حقوق ورودی
-	۸۵	۱۳۰	۹۸		سود سهام شرکت‌های دولتی
-	۴۰	۴۰			منابع حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات
-	۰	۹۰	۲۰		هدفمندی یارانه‌ها
-	۸۵	۸۵	۵۵		سایر درآمدها
۶۸۵	۶۴۸	۷۰۳	۴۲۸		قسمت دوم - واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۶۷۰	۶۲۷	۶۲۷	۴۲۵		منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
۱۵	۱۱	۱۶	۳		واگذاری اموال منقول و غیرمنقول
-	۰	۵۰	۰		واگذاری طرح‌های تمکک دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۴۰	۱۴۰	۴۹۵	۶۸		قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی
-	۱۵	۵۰	-		منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت
-	۶۲	۶۲	۵۵		واگذاری شرکت‌های دولتی
-	۵۰	۳۷۰	-		واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و ...
-	۱۳	۱۳	۱۳		سایر واگذاری‌ها
۱۶۵۳	۱۴۷۸	۲۱۰۴	۱۰۶۴		جمع منابع عمومی دولت
۱۳۱۸	۱۲۱۶	۱۲۸۱	۹۰۶		هزینه‌ها
۵۳۷	۴۶۷	۴۶۷			حقوق و مزایای کارکنان
۲۴۵	۲۱۳	۲۱۳			حقوق و مزایای بازنشستگان
۱۱۱	۱۱۱	۶۹			یارانه بابت نهاده‌های کشاورزی، کالاهای اساسی و ...
۱۱۲	۱۱۲	۱۱۲			یارانه بابت هدفمندی
۳۱۳	۳۱۳	۴۲۰			سایر
۲۴۵	۱۷۲	۵۶۴	۱۳۷		تمکک دارایی‌های سرمایه‌ای
۹۰	۹۰	۲۵۹	۳		تمکک دارایی‌های مالی
۱۶۵۳	۱۴۷۸	۲۱۰۴	۱۰۴۶		جمع مصارف عمومی دولت



منابع و مآخذ

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲.
۲. گزارش‌های غیررسمی دولت در کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.



شماره مسلسل: ۱۳۳۴۶

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الزامات تهیه و تصویب بودجه عمومی دولت در سال ۱۳۹۳

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمدتقی فیاضی، محسن فاتحی‌زاده

همکار: سیدمحمدرضا حسینی

همکار خارج از مرکز: بیژن رحیمی دانش

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۲