

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش اول)

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---|----|
| مقدمه..... | ۱ |
| ۱. شرایط اقتصادی کشور و کارکردهای لایحه بودجه در این شرایط..... | ۱ |
| ۲. راهبردهای اصلی دولت در تنظیم منابع و مصارف لایحه بودجه..... | ۵ |
| ۳. ترکیب منابع و مصارف..... | ۱۳ |
| ۴. محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی..... | ۱۶ |
| منابع و مأخذ..... | ۱۹ |



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

مقدمه

در این گزارش پس از تشریح شرایط اقتصادی کشور، کارکردهای 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 ۱۳۹۳ کل کشور مقایسه شده است. همچنین ضمن مرور ترکیب منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه محورهای اصلی تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی پیرامون بودجه سال ۱۳۹۳ ارائه شده است.

۱. شرایط اقتصادی کشور و کارکردهای لایحه بودجه در این شرایط

۱-۱. شرایط اقتصادی کشور در هنگام تقدیم لایحه

در سال‌های اخیر متغیرهای اقتصاد کلان کشور یک دوره بی‌ثباتی را تجربه کرده‌اند و در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ شرایط رکود تورمی بر اقتصاد کشور حاکم بوده است. طبق گزارش بانک مرکزی نرخ رشد اقتصادی کشور در سال ۱۳۹۱ به میزان ۵/۸- درصد و نرخ تورم ۳۰/۵ درصد بوده است. درباره چشم‌انداز نرخ رشد اقتصادی در

سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ اختلاف‌نظر زیادی وجود دارد و براساس مدل‌های معمول ارقام مختلفی مانند ۰/۶- درصد (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران)، ۰/۸- درصد (معاونت برنامه‌ریزی نظارت راهبردی) و ۱/۴- درصد (صندوق بین‌المللی پول برای سال ۲۰۱۳) پیش‌بینی شده است. همچنین نرخ تورم در کشور هنوز در سطح بالایی قرار دارد و کشور همچنان در شرایط رکود تورمی قرار دارد. با این حال رشد نرخ تورم ماهانه در ماه‌های اخیر نشان می‌دهد که نرخ تورم در مسیر کاهش خود قرار گرفته است.

مسئله دیگر تغییر احتمالی ساختار اقتصاد ایران حداقل در برخی از سطوح اقتصادی است. برای مثال سهم بخش نفت در تولید ناخالص داخلی و نیز منابع عمومی دولت به واسطه تشدید تحریم‌های اقتصادی در دو سال گذشته به سرعت در حال کاهش است. در اقتصادی که عموماً گرفتار بیماری هلندی است این تغییرات می‌تواند نتایج خاصی متفاوت از روند گذشته داشته باشد. در افق کوتاه‌مدت نتیجه چنین وضعیتی می‌تواند کاهش رشد یا حتی رشد منفی بخش خدمات، ساختمان (غیرقابل تجارت) و حتی صنعت باشد. رشد منفی بخش صنعت در کوتاه‌مدت عمدتاً به دلیل وابستگی بالای این بخش به کالاهای قابل تجارت واسطه‌ای و سرمایه‌ای خواهد بود (اما در افق بلندمدت رشد بخش صنعت و کشاورزی دور از انتظار نیست).

از این رو، با توجه به بی‌ثباتی شدید متغیرهای کلان از قبیل نرخ رشد اقتصادی، نرخ تورم، نرخ ارز و ... در سه سال گذشته، نامشخص بودن وضعیت تحریم و تغییرات احتمالی ساختار اقتصادی ایران، چشم‌انداز اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ با نااطمینانی روبرو است.



۲-۱. چالش‌ها و مشکلات متعدد اقتصادی فراروی اقتصاد ملی

مسائل و مشکلات آنی، کوتاه‌مدت و میان‌مدت پیش روی اقتصاد ایران متنوع و فراوان است. براین اساس به عقیده بسیاری از کارشناسان باید از اتخاذ سیاست‌های پراکنده و موردی خودداری کرد. تداوم تحریم‌های اقتصادی و مشخص نبودن وضعیت آن در سال آینده، کاهش منابع دولت در سال‌های اخیر، افزایش مخارج دولت در طول یک دهه به دنبال افزایش درآمدهای نفتی، کسری منابع و مصارف هدفمند کردن یارانه‌ها و انحراف آن از اهداف اصلی، حجم عظیمی نقدینگی در کشور، نحوه مواجهه با مسکن مهر و لزوم تعیین تکلیف این طرح‌ها، وجود حجم عظیم طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام ملی و استانی که اتمام آنها خارج از توان مالی دولت است، حجم عظیم بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به بانک‌ها و بخش خصوصی و مشکلات تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی نمونه‌هایی از مشکلات و چالش‌های پیش روی اقتصاد کشور است که حل آنها احتیاج به یک بسته سیاستی منسجم دارد.

۳-۱. کارکرد بودجه سال ۱۳۹۳ مبتنی بر شرایط و چالش‌های اقتصادی

معمولاً انتظار بر این است که بودجه سنواتی دو کارکرد عمده داشته باشد: الف) بودجه به عنوان مهمترین ابزارهای سیاست‌گذاری مالی در جهت ایجاد ثبات اقتصادی، تحریک رشد اقتصادی، بهبود اشتغال و توزیع درآمد کارکرد سیاست‌گذاری دارد.

ب) ارائه تصویر روشن و دقیقی از نحوه اداره بخش عمومی کشور شامل نحوه تجهیز منابع و تخصیص هزینه‌ها (اعم از جاری و عمرانی)، ابداعات و نوآوری‌های

قوه مجریه برای افزایش منابع و کنترل مصارف و افزایش کارآیی دولت کارکرد دوم سند بودجه است.

بررسی مقدماتی لایحه بودجه ۱۳۹۳ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که در لایحه بودجه ۱۳۹۳ کارکرد دوم (کارکرد ارائه تصویری از دخل و خرج کشور)، کارکرد غالب بوده است و کارکرد سیاستگذاری مالی از طریق بودجه کمتر مورد توجه بوده است چراکه با عنایت به وضعیت اقتصادی کشور و چالش‌ها و مشکلات پیش گفته لازم است تهیه یک بسته سیاستی منسجم و سازگار که در آن اهداف کوتاه‌مدت و میان‌مدت تعیین شده باشند مد نظر قرار گیرد و سپس بقیه ابزارها از جمله بودجه کشور در چارچوب آن تنظیم شوند. با ملاحظه اینکه فرصت زمانی تشکیل دولت جدید تا زمان تقدیم لایحه بودجه که سر موعد به مجلس ارائه شده است اندک بوده است این امر امکانپذیر نبوده است. اگرچه در لایحه بودجه به صورت موردی درباره برخی از مسائل فوق احکام یا اعتبارات پیش‌بینی شده است، اما همان‌گونه که ذکر شد فاقد ویژگی یک برنامه سیاستی مدون در این باره است. براین اساس لازم است که نمایندگان مجلس از دولت بخواهند که در اسرع وقت یک بسته سیاستی سازگار ارائه نماید که سازگاری سیاستگذاری مالی با سایر سیاست‌های اقتصادی کشور را نشان دهد تا از مشکلات ناسازگاری سیاست‌های اقتصادی با یکدیگر و حرکت مستقل آنها از یکدیگر اجتناب شود و مسائل سال‌های گذشته مبنی بر بی‌ثباتی متغیرهای کلان اقتصادی کشور دوباره بروز ننماید.



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

در سمت منابع لایحه بودجه، میزان استفاده از منابع حاصل از صادرات نفت، استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و تصمیم‌گیری درباره نحوه اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و در سمت مصارف لایحه بودجه، تعیین سقف هزینه‌های جاری و عمرانی و ترکیب آنها، اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و تغییر شیوه انجام برخی از وظایف دولت عمده‌ترین محورهای تصمیم‌گیری است.

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

براساس گزارش اوپک (OPEC) تولید نفت خام ایران در سال ۲۰۱۳ به شرح جدول زیر است:

(ارقام به میلیون بشکه در روز)

جدول ۱. تولید نفت خام ایران

| سال | ۲۰۱۱ | ۲۰۱۲ | اکتبر ۲۰۱۳ |
|---------------|-------|-------|------------|
| تولید نفت خام | ۳,۶۲۸ | ۲,۹۷۳ | ۲,۶۵۱ |

همان‌طور که در جدول ۱ 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. این کاهش در سال ۱۳۹۲ نیز ادامه یافته به طوری که در اکتبر ۲۰۱۳ (مهر - آبان ۱۳۹۲) به حدود ۲/۷ میلیون بشکه در روز رسیده است. با توجه به اینکه پیش‌بینی می‌شود در سال ۱۳۹۲ میزان مصرف

نفت خام در داخل کشور حدود ۱/۷ میلیون بشکه در روز باشد، در نتیجه مقدار صادرات نفت خام در سال ۱۳۹۲ حدود ۹۵۰ هزار بشکه در روز است. همچنین به گزارش اوپک قیمت هر بشکه نفت سنگین ایران در سال ۲۰۱۲ به‌طور میانگین ۱۰۹/۵۲ دلار به ازای هر بشکه بوده است که در سال ۲۰۱۳ به ۱۰۵/۳۲ دلار کاهش یافته است.

جدول ۲. صادرات نفت خام

(ارقام به میلیون بشکه در روز)

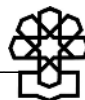
| سال | عملکرد ۱۳۹۰ | عملکرد ۱۳۹۱ | عملکرد ۱۳۹۲ | پیش‌بینی لایحه |
|----------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| صادرات نفت خام | ۲/۳ | ۱ | ۰/۹۵ | ۱ |

بررسی ردیف‌های لایحه بودجه‌ای سال ۱۳۹۳ نشان می‌دهد حدود ۷۷۸ 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 ۷۵۹ هزار میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱ و مبلغ ۱۹ هزار میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۹ واریز خواهد شد. از آنجا که طبق اطلاعات منتشره رقمی حدود ۳۰ میلیارد دلار در بودجه عمومی منظور شده است، در نتیجه می‌توان گفت نرخ تبدیل هر دلار به ریال در بودجه عمومی حدود ۲۶,۵۰۰ ریال منظور شده است.

- در سال ۱۳۹۳ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نرخ فروش ارز حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی در بازار که باید به ردیف‌های بودجه‌ای واریز شود را طبق مفاد بند «ج» ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم تعیین خواهد کرد.

نکته مهم آنکه به‌رغم کاهش مقدار صادرات نفت، در عمل وابستگی منابع



بودجه به نفت کاهش نیافته است. به عبارت 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 تا حدودی قیمت نفت مبنای محاسبه در بودجه جبران شده است. در سال ۱۳۹۱، حدود ۴۲۶ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه از فروش منابع نفتی تأمین شد که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ به ۷۷۸ هزار میلیارد ریال رسیده است.

حجم عظیم استفاده از منابع حاصل از نفت هم به لحاظ آثار آن بر متغیرهای اقتصاد کلان و هم از نظر شرایط پیش روی کشور به لحاظ تحریم‌های اقتصادی نیاز به بررسی دارد.

- بند «ن» تبصره «۲» ماده واحده لایحه - که به وزارت نفت اجازه داده است تا مبلغ ۵ میلیارد دلار قرارداد بیع متقابل به منظور اجرای طرح‌های بهینه‌سازی مصرف سوخت منعقد نماید - نیز شایسته توجه است. بازپرداخت این تعهد نیز برعهده دولت و از محل نفت خام صرفه‌جویی شده خواهد بود.

نتیجه قراردادهای مذکور در صورت اجرای مطلوب آن کاهش مصرف سوخت خواهد بود که به نفع اقتصاد ملی است اما باید توجه داشت که برای رسیدن به هدف مطلوب بهینه‌سازی مصرف سوخت باید از روش‌های شفاف و قابل نظارت استفاده کرد. روش مذکور به معنای خارج کردن ۵ میلیارد دلار از منابع نفتی کشور از سازوکار بودجه و ایجاد خزانه جدیدی برای کشور است. لازم است به منظور جامعیت و شفافیت بودجه تعهد جدید دولت در قسمت مصارف برآورد شده و برای آن پیش‌بینی لازم در قسمت منابع بودجه صورت گیرد.

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 قانون بودجه سال ۱۳۹۲، طبق جزء «۳» بند «ح» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، سهم واریزی به صندوق به ۲۶ درصد افزایش یافت و ۲ درصد نیز به منظور بازپرداخت بدهی دولت به صندوق توسعه ملی به درصد مذکور اضافه شد. مفاد تبصره «۵» احکام ماده واحده بودجه ۱۳۹۳ سهم ۲۹ درصدی صندوق توسعه ملی مطابق مفاد قانون برنامه پنجم رعایت شده است. علاوه بر این، ۲ درصد نیز به منظور بازپرداخت بدهی دولت به صندوق توسعه ملی در ردیف‌ها منظور شده که در ماده واحده درج نشده است.

همچنین 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 جزء وظایف و اختیارات هیئت امنای صندوق است (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 ۱۳۹۳ کل کشور برخی احکام فوق نقض شده است، برای

نمونه:



- اجازه تبدیل ۲۰ درصد منابع ارزی صندوق به ریال و اختصاص آن به بخش‌های غیردولتی آب و کشاورزی، منابع طبیعی، محیط زیست و صنعت و معدن، ضمن این موجب کاهش ذخایر ارزی کشور می‌شود. نقض تبصره «۲» جزء «۶» بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه است (اجزای «د»، «ه» و «و») تبصره «۵» ماده واحده).

- اجازه سپرده‌گذاری ارزی ۲۰ درصد منابع صندوق نزد بانک‌های داخلی (خصوصی و دولتی) و پرداخت تسهیلات ارزی از محل آن توسط بانک‌ها موجب بسط کل‌های پولی شده و تبعات ناشی از آن می‌شود.

- 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 ارزی وارد جریان اقتصاد ملی می‌شود که می‌تواند موجب بسط نقدینگی و در نتیجه به افزایش 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 بندهای ماده واحده دولت اشاره‌ای به اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در سال ۱۳۹۲ نشده است و فقط در ردیف ۲۹۵۳۳۰ مبلغ ۳۸۸ هزار میلیارد ریال به‌عنوان منابع و مصارف سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها در نظر گرفته شد. در نتیجه همانند سال جاری اقدام خواهد شد و تکالیف قانونی دولت انجام نمی‌شود.^۱

همچنین در بند «ک» تبصره «۳» اجازه افزایش ۵ درصدی قیمت فرآورده‌های نفتی به‌منظور نوسازی و توسعه شبکه خطوط لوله انتقال نفت و در بند «ح» اجازه افزایش ۱۰۰ ریالی قیمت هر مترمکعب گاز طبیعی برای گازرسانی روستایی داده شده است. مالیات و عوارض و سهم شرکت نفت از فروش داخلی نفت طبق بند جزء «الف» تبصره «۳» لایحه بودجه سال ۱۳۹۳، براساس هر بشکه نفت ۱۸/۵ دلار تعیین خواهد شد.

دولت تصمیم‌گیری درباره ابعاد و نحوه اجرای مرحله دوم قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را به خارج از لایحه بودجه سنواتی دولت موکول کرده است. واقعیت آن است که در اجرای مرحله اول، توزیع یارانه نقدی به‌عنوان هدف اصلی

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.



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 و پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی مستقلاً در بررسی لایحه بودجه به این موضوع نپردازد. اولویت آن است که دولت تا پایان فرآیند بررسی بودجه در کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی، بررسی‌های خود را انجام داده و در قالب اصلاحیه لایحه بودجه آن را به مجلس شورای اسلامی ارسال کند.

۴-۲. اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی

اگرچه به دلایل گوناگون، اطلاعات دقیقی راجع به تعداد طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام دولتی (اعم از طرح‌هایی که با بودجه عمومی دولت و منابع داخلی شرکت‌های دولتی درحال اجراست) وجود ندارد، اما طبق اطلاعات درج شده در پیوست شماره ۱ بودجه سال ۱۳۹۳ بیش از ۲۸۰۰ طرح نیمه‌تمام وجود دارد که حدود ۱۰۰ هزار میلیارد تومان صرف اجرای آنها شده است و با توجه به عملکردهای قبلی، اعتبار مورد نیاز برای خاتمه آنها (بدون در نظر گرفتن اثر افزایش نرخ ارز) حدود ۴۰۰ هزار میلیارد تومان است. این درحالی است که در بهترین حالت (در سال ۱۳۹۰) حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان برای اجرای این طرح‌ها صرف شده است. از دیگر سو، بررسی‌های مختلف نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، دارای کارآیی مطلوب نبوده و

مشکلات عدیده‌ای در فرآیند اجرا و تخصیص بودجه طرح‌های عمرانی وجود دارد. تأخیر زیاد در بهره‌برداری از طرح‌ها و هزینه‌های ناشی از این امر، تعریف طرح‌های جدید بسیار فراتر از طرح‌های خاتمه یافته، کارآیی پایین در انجام طرح‌ها و اتمام طرح‌ها با اعتباری بیش از اعتبار برنامه‌ریزی شده؛ از جمله مشکلات هستند. هزینه‌های متعدد ایجاد شده در فرآیندهای کنونی تعریف، تصویب اجرا و تأمین مالی طرح‌های عمرانی ضرورت اصلاح فرآیندهای کنونی را نشان می‌دهند.

مقامات دولت در تشریح لایحه بودجه ۱۳۹۳ بیان کرده‌اند که طرح‌های عمرانی را برمبنای پیشرفت فیزیکی، به سه دسته تقسیم کرده‌اند و به حدود ۲۴۰ طرح قابل خاتمه در سال ۱۳۹۳ در اختصاص اعتبارات اولویت داده‌اند. اتخاذ این رویکرد یکی از نقاط قوت لایحه بودجه ۱۳۹۳ است. با توجه به ابعاد غیراقتصادی موضوع، لازم است تا فهرست طرح‌ها به همراه مبانی تصمیم‌گیری، پراکندگی جغرافیایی و سایر اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. پیشنهاد می‌شود تا براساس حساسیت استان‌های مختلف نسبت به شاخص درصد پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها، این فرآیند به گونه‌ای انجام شود تا در عین حفظ مزیت اقتصادی عدالت منطقه‌ای نیز لحاظ شود.

۲-۵. تغییر شیوه انجام برخی وظایف دولت

یکی از راهبردهای دولت در تنظیم لایحه بودجه پیش‌بینی احکامی برای تغییر در شیوه انجام وظایف و تکالیف دستگاه‌های اجرایی با رویکرد خرید خدمت به جای ارائه مستقیم خدمات و کاهش تصدی‌گری بوده است. این رویکرد از سنوات قبل آغاز



شده است. اما لایحه بودجه ۱۳۹۳ به صورت پررنگ‌تری به آن پرداخته است. اجاره واحدهای خدماتی، رفاهی، مجتمع‌های فرهنگی و هنری به اشخاص صاحب صلاحیت، اجازه واگذاری و تغییر کاربری اموال غیرمنقول به وزارت آموزش و پرورش، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌های علوم پزشکی و غیره و اجازه واگذاری واحدهای خدمات‌رسانی و فروش طرح‌های عمرانی (با پیشرفت فیزیکی کمتر از ۵۰ درصد) به تمامی دستگاه‌های اجرایی از جمله این موارد است. اگرچه موضوع تغییر شیوه انجام وظایف دولت و اعمال حاکمیت به‌جای تصدی‌گری یکی از اصول پذیرفته شده در اصلاح مدیریت بخش عمومی است اما با توجه به آنکه این موضوع با حقوق عامه مردم سروکار دارد و دارای ابعاد عملیاتی و مالی فراتر از یک سال مالی است به نظر می‌رسد که ارائه لایحه و تصویب قانونی مستقل در این باره ضروری است.

۳. ترکیب منابع و مصارف

ترکیب کلی منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت در لایحه بودجه در جدول ۳ نشان داده شده است. درباره منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه ۱۳۹۳ ذکر نکات زیر ضروری است:

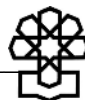
۱. ترکیب منابع و مصارف لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ نسبت به لوایح بودجه سال‌های قبل شفاف‌تر شده است. از جمله این شفافیت‌ها می‌توان به عدم درج ارقام بودجه‌ای در احکام و تبصره‌ها، کم شدن اعتبار ردیف‌های متفرقه و کم شدن احکام

تبصره‌های ماده واحده اشاره کرد، اما لایحه بودجه همچنان با عدم شفافیت‌هایی روبرو است. از جمله این عدم شفافیت‌ها و ابهام‌ها می‌توان به درج احکامی درخصوص نحوه مصرف منابع صندوق توسعه ملی، احکام و تکالیفی در حوزه صلاحیت سیاستگذار پولی (مانند پرداخت تسهیلات و غیره) و نظایر آن اشاره کرد. در مورد اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نیز ابهام وجود دارد. به‌رغم وعده دولت برای تقدیم لایحه جداگانه درباره تغییر شیوه اجرای هدفمند کردن یارانه‌ها، مواردی وجود دارد که باعث ابهام شده است مانند درج اعتبار ۵۶ هزار میلیارد ریالی برای امور بهداشت و سلامت در راستای اجرای بند «ب» ماده (۳۴) قانون برنامه پنجم توسعه کشور^۱ ذیل اعتبارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی. اعتبارات متفرقه نیز به‌رغم کاهش قابل ملاحظه آن در مقایسه با رقم سال گذشته، همچنان بخش قابل توجهی از بودجه عمومی را به‌خود اختصاص می‌دهد که این امر با بودجه‌ریزی عملیاتی و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است.

۲. ترکیب منابع و مصارف با اطلاعات موجود درباره عملکرد بودجه سال ۱۳۹۲ سازگار نیست:

- در قسمت درآمدهای غیرنفتی اگر بر مبنای عملکرد هفت‌ماهه سال ۱۳۹۲، عملکرد کل سال برآورد شود، رقم پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۳ باید حدود ۶۰ درصد نسبت به عملکرد سال جاری رشد کند.

۱. بند «ب» ماده (۳۴): «... ده درصد خالص کل وجوه حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها علاوه‌بر اعتبارات بخش سلامت اضافه می‌شود».



- در قسمت منابع حاصل از نفت نیز بر مبنای روش فوق، رقم سال ۱۳۹۳ نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۲ حدود ۷۰ درصد رشد دارد.

بررسی ترکیب منابع و مصارف و مقایسه آن با عملکرد سال ۱۳۹۲ حاوی چند نکته مهم است که باید در بررسی و تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی مورد توجه قرار گیرد:

الف) ترکیب منابع بودجه به‌ویژه اتکای زیاد به درآمدهای نفتی با لحاظ شرایط تحریم احتیاط‌آمیز نیست.

ب) در عمل بخشی از منابع تحقق نخواهد یافت و برحسب تجربه‌های قبلی رقمی حدود ۲۰ هزار میلیارد تومان برای طرح‌های عمرانی باقی می‌ماند.

۳. مقایسه ارقام پیش‌بینی شده در لایحه به‌ویژه در سمت منابع با عملکرد هفت‌ماهه ۱۳۹۲ بیانگر آن است که آنچه در عمل اتفاق خواهد افتاد با تصویر ارائه شده در لایحه بودجه متفاوت است (نمودار ۱). برای ارائه این تصویر به‌رغم عملکرد حدود ۷۰ درصدی منابع نفتی در هفت‌ماهه سال جاری و چشم‌انداز نه چندان روشن وضعیت تحریم‌ها، عملکرد ردیف‌های مربوط به منابع نفتی ۱۰۰ درصد فرض شده است. با توجه به عملکرد سال‌های گذشته، پیش‌بینی عملکرد منابع غیرنفتی بیش از ۶۵۲ هزار میلیارد ریال نخواهد بود (با توجه به برآورد عملکرد ۴۴۰ هزار میلیارد ریالی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۲، پیش‌بینی می‌شود که درآمدهای مالیاتی در سال آینده حدود ۴۹۰ هزار میلیارد ریال و منابع حاصل از مالکیت دولت نیز حداکثر ۸۰ هزار میلیارد ریال محقق شود). همچنین برآورد می‌شود سایر درآمدهای دولت نیز در مجموع ۸۲ هزار میلیارد ریال باشد. با فرض آنکه خالص واگذاری دارایی‌های

مالی برابر صفر باشد، مجموع منابع دولت (بجز واگذاری دارایی‌های مالی) در سال آینده ۱,۴۳۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

در سمت مصارف، با توجه به عملکرد سال‌های گذشته و پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۲ پیش‌بینی می‌شود اعتبارات هزینه‌ای در سال ۱۳۹۳ در حدود ۱,۲۵۰ هزار میلیارد ریال تحقق پیدا کند (عملکرد اعتبار تملک دارایی‌های مالی (بازپرداخت بدهی‌های دولت) نیز به میزان تحقق واگذاری دارایی‌های مالی فرض می‌شود). با کسر منابع از مصارف (صرف‌نظر از واگذاری و تملک دارایی مالی)، آنچه برای اختصاص به طرح‌های عمرانی باقی خواهد ماند مبلغی در حدود ۱۸۰ هزار میلیارد ریال است.

۴. 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 پیش‌بینی‌ها درباره تجهیز منابع و تخصیص مصارف،

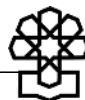
ب) ارزیابی نتایج اجرایی پیش‌بینی‌های مزبور،

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 پنجاه‌ودوم (۵۲)، پنجاه‌وسوم (۵۳) و پنجاه‌وپنجم (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:

- کشور نیازمند یک برنامه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای تغییر سازوکار استفاده از درآمدهای نفتی است که در قالب اصلاح مدیریت بخش عمومی باید در دستور کار قوای مجریه، مقننه و قضائیه قرار گیرد.

- با توجه به محدودیت منابع برای طرح‌های عمرانی لازم است تا با تأکید بر شاخص‌ها و معیارهای مشخص و رعایت عدالت منطقه‌ای از پیشنهاد دولت جهت اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی حمایت شود.

- هر یک ریالی که به اعتبارات هزینه‌ای اضافه شود به همان میزان از اعتبارات عمرانی کاسته خواهد شد، لذا ارائه پیشنهادهایی که به افزایش سقف هزینه‌های جاری منجر می‌شود در شرایط کنونی به هیچ‌وجه قابل توصیه نیست.

- قانون برنامه پنجم توسعه در زمانی که تصویب رسید که کشور در شرایط تحریم قرار نداشت. در دو سال اخیر به دلیل تحریم‌ها، منابع دولت کاهش یافته است. لذا اجرای بسیاری از تکالیف قانون برنامه پنجم توسعه که نیازمند اختصاص منابع مالی است امکانپذیر نیست و انتظار اجرای آن فراتر از توان مالی دولت است.

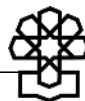
- با توجه به شرایط عدم اطمینان توصیه اکید آن است که جهت اجرای احتیاط‌آمیز بودجه سازوکار لازم در احکام بودجه پیش‌بینی شود.
- لازم است مجلس شورای اسلامی از ابزارهای سیاسی و نظارتی خود استفاده و دولت را مکلف کند تا هر چه سریع‌تر بسته سیاستگذاری اقتصادی کوتاه‌مدت خود را برای سال ۱۳۹۳ (شامل هدفمند کردن یارانه‌ها، تعیین تکلیف سهام عدالت و...) ارائه دهد.

جدول ۳. ترکیب کلی منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳

با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت (ارقام به هزار میلیارد ریال)

| ردیف | منابع | لایحه ۱۳۹۳ | قانون ۱۳۹۲ | ردیف | مصارف | لایحه ۱۳۹۳ | قانون ۱۳۹۲ |
|------|--|---------------|---------------|------|--|---------------|---------------|
| ۱ | منابع غیر نفتی | ۱,۱۷۲ | ۱,۴۶۸ | ۱ | هزینه‌های جاری دولت | ۱,۴۳۰ | ۱,۲۸۱ |
| ۱-۱ | درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها (سهام دولت) | — | ۹۰ | ۱-۱ | یارانه (فصل چهارم) | ۲۱۲ | ۲۲۸ |
| ۱-۲ | سود سهام شرکت‌های دولتی | ۱۱۵ | ۱۳۰ | ۱-۲ | جبران خدمات کارکنان (فصل اول) | ۶۳۱ | ۵۳۸ |
| ۱-۳ | درآمدهای مالیاتی | ۶۶۱ | ۵۶۱ | ۱-۳ | رفاه اجتماعی (فصل ششم) | ۳۰۸ | ۲۴۸ |
| ۱-۴ | سایر | ۳۹۶ | ۶۸۷ | ۱-۴ | سایر | ۲۷۵ | ۲۶۷ |
| ۲ | منابع حاصل از نفت | ۷۷۸ | ۶۳۷ | ۲ | اعتبارات عمرانی | ۳۷۸ | ۵۶۴ |
| ۲-۱ | فروش نفت خام و میعانات گازی | ۷۷۸ | ۶۳۷ | ۲-۱ | پیوست شماره ۱ (طرح‌های ملی) | ۱۸۲ | ۲۵۶ |
| ۲-۲ | مابه‌التفاوت نرخ ارز | — | — | ۲-۲ | ردیف‌های متفرقه | ۱۴۱ | ۲۲۵ |
| ۲-۳ | استفاده از حساب ذخیره ارزی | — | — | ۲-۳ | طرح‌های عمرانی استانی | ۵۵ | ۸۳ |
| | | | | ۳ | بازپرداخت بدهی‌های دولت (تملک دارایی‌های مالی) | ۱۴۲ | ۲۵۹ |
| | جمع | ۱,۹۵۰ | ۲,۱۰۵ | | جمع | ۱,۹۵۰ | ۲,۱۰۵ |

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور و قانون بودجه سال ۱۳۹۲.



نمودار ۱. پیش‌بینی عملکرد منابع و مصارف عمومی دولت در سال ۱۳۹۳*
(ارقام به هزار میلیارد ریال)

| مصارف | منابع |
|---|-----------------------------------|
| پیش‌بینی عملکرد اعتبارات هزینه‌ای ۱,۲۵۰ | منابع حاصل از نفت ۷۷۸ |
| | پیش‌بینی عملکرد منابع غیرنفتی ۶۵۲ |
| جمع ۱,۲۵۰ | جمع ۱,۴۳۰ |

منابع در دسترس برای اعتبارات عمرانی
۱۸۰

* فرض شده که خالص واگذاری دارایی‌های مالی برابر صفر باشد.

منابع و مآخذ

- در متن گزارش درج شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۶۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای
تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: میثم پیله‌فروش، محسن فاتحی‌زاده، محمدتقی فیاضی،
رضا زمانی

ناظر علمی: محمد قاسمی

مقتضای: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۲۰