

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری

(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۷۵
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۵	۱. ترکیب منابع و مصارف
۵	۱-۱. منابع بودجه کل کشور در لایحه
۶	۱-۲. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه
۷	۱-۳. مصارف عمومی دولت
۹	۱-۴. برآورد میزان تحقق منابع و مصارف عمومی
۱۱	۲. محورهای مهم تصمیم‌گیری دولت
۱۱	۲-۱. مالیات بر ارزش افزوده
۱۲	۲-۲. نفت (قیمت و صادرات)
۱۳	۲-۳. اوراق تعهدزا (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی)
۱۵	۲-۴. صندوق توسعه ملی
۱۶	۲-۵. هدفمندکردن یارانه‌ها
۱۷	۲-۶. افزایش سرمایه بانک‌ها
۱۸	۲-۷. اجازه برداشت از منابع نفت مزاد بر پیش‌بینی بودجه
۱۸	۲-۸. استفاده از منابع حاصل از تجدید ارزیابی دارایی‌های خارجی بانک مرکزی
۱۸	۲-۹. برنامه ششم توسعه و بودجه سال ۱۳۹۵
۱۹	۲-۱۰. اجازه انتشار اوراق مالی برای دستگاه‌ها و شرکت‌ها در تبصره‌ها برای جذب سرمایه یا پرداخت بدهی
۲۰	۲-۱۱. افزایش سقف تسهیلات مالی خارجی
۲۰	۲-۱۲. حقوق و دستمزد و سقف معافیت مالیاتی آن
۲۰	۲-۱۳. سهم بالای ردیف‌های متفرقه در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای
۲۰	۲-۱۴. درآمدهای اختصاصی
۲۱	۲-۱۵. تکرار برخی از قوانین مصوب در تبصره‌های لایحه
۲۱	۲-۱۶. تغییرات غیراعتباری لایحه
۲۲	۳. راهبردهای تصمیم‌گیری مجلس
۲۲	۳-۱. واقعی کردن منابع و مصارف
۲۲	۳-۲. تصویب بودجه چنددوازدهم
۲۲	۳-۳. تعیین تکلیف احکام مورد نیاز
۲۳	۳-۴. تعیین تکلیف صندوق توسعه ملی
۲۳	۳-۵. تعیین تکلیف ارزیابی مجدد منابع ارزی بانک مرکزی
۲۳	۳-۶. تعیین تکلیف استفاده از منابع مزاد نفتی مزاد بر لایحه بودجه
۲۴	۳-۷. تعیین تکلیف اوراق تعهدزا
۲۴	۳-۸. تعیین تکلیف هدفمندکردن یارانه‌ها
۲۴	۳-۹. بودجه دو سقفی



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور
۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری
(ویرایش اول)

چکیده

الف) این گزارش به صورت مشخص چهار هدف را دنبال کرده است:

۱. ارائه تصویری از لایحه بودجه بر اساس آنچه که دولت ارائه کرده است،
 ۲. تحلیل امکان‌پذیری تحقق منابع و مصارف پیش‌بینی شده در لایحه بودجه،
 ۳. تشریح راهبردهای دولت در تصویب بودجه،
 ۴. بیان راهبردهایی که مجلس شورای اسلامی باید درباره آنها تصمیم‌گیری کند.
- لایحه بودجه کل کشور بالغ بر ۹۵۲۶ هزار میلیارد ریال است که تقریباً یک‌سوم آن را بودجه عمومی و دوسوم آن را بودجه شرکت‌های دولتی تشکیل می‌دهد.

ب) نکات مهم در لایحه بودجه عبارتند از:

۱. مالیات بر ارزش افزوده: رقم پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵ نسبت به برآورد عملکرد امسال، حدود ۵۰ درصد رشد دارد.
۲. نفت (قیمت و صادرات): با فرض قیمت نفت حدود ۴۰ دلار و میزان صادرات نفت خام و میعانات گازی حدود ۲/۳۶ میلیون بشکه در روز حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال درآمد نفتی برای سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده است.
۳. اوراق تعهدزرا (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی): پیش‌بینی شده است که ۲۷۵ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی از طریق فروش اوراق مذکور تأمین شود (فقط ۷,۵۰۰ میلیارد ریال در بخش مصارف برای بازپرداخت بدهی‌ها دیده شده است). این امر به معنای استقراض برای تأمین هزینه‌های جاری یا عمرانی دولت است و علاوه بر آنکه تحقق بودجه را بیش از پیش با عدم قطعیت روبرو می‌کند، استفاده از این گونه منابع برای دولت را نیازمند بررسی‌های جدی می‌کند.
۴. صندوق توسعه ملی: سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد تعیین شده است که قرار است از ماه یازدهم سال ۱۳۹۵ به صندوق تخصیص و تسویه شود. در ضمن دولت پیشنهاد کرده است که از این مبلغ بتواند برای افزایش سرمایه بانک‌ها استفاده کند. همچنین در تبصره‌های متعددی امکان برداشت از صندوق توسعه ملی پیش‌بینی شده است که عمده آنها خلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است.

۵. **هدفمندسازی یارانه‌ها:** هدفمندسازی یارانه‌ها به صورت کلی ارائه شده است و در بخش مصارف آن فقط قید شده است که دولت منابع هدفمندی را برای مصارف آن (به صورت نقدی و غیرنقدی) تخصیص خواهد داد.

۶. **افزایش سرمایه بانک‌ها:** در تبصره‌های متعددی افزایش سرمایه بانک‌ها پیش‌بینی شده است.

۷. **اجازه برداشت از منابع نفت مازاد بر پیش‌بینی بودجه:** در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که دولت بتواند منابع نفتی مازاد بر مصوب بودجه در مجلس را به مصرف برساند، اما عددی برای آن پیش‌بینی نشده است.

۸. **استفاده از منابع حاصل از تجدید ارزیابی ذخایر ارزی بانک مرکزی:** در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که از طریق ارزیابی مجدد ذخایر ارزی بانک مرکزی ۵۰۰ هزار میلیارد ریال منابع حاصل شود و دولت بتواند از طریق آن بدهی‌های خود را به بانک‌ها و بدهی‌های بانک‌های دولتی به بانک مرکزی را تسویه کند.

۹. **احکام برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و بودجه سال ۱۳۹۵:** دولت در برخی موارد، با فرض تصویب آنچه که به عنوان احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه و لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است احکام یا تبصره‌هایی را ارائه کرده است که با توجه به عدم تصویب آنها مجلس شورای اسلامی درباره آن باید تصمیم‌گیری کند.

۱۰. **اجازه انتشار اوراق مالی برای دستگاه‌ها و شرکت‌ها در تبصره‌ها برای جذب سرمایه یا پرداخت بدهی.**

۱۱. **افزایش سقف تسهیلات مالی خارجی:** سقف تسهیلات مالی خارجی تا سقف ریالی معادل ۵۰ میلیارد دلار.

۱۲. **افزایش حقوق و دستمزد به میزان ۱۲ درصد و تعیین سقف دستمزد معاف از مالیات به میزان ماهیانه ۱۳ میلیون ریال.**

۱۳. **پیش‌بینی افزایش بیش از ۴۰ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در ردیف‌های متفرقه.**

ج) برخی از راهبردهای مجلس شورای اسلامی برای تصمیم‌گیری درباره لایحه بودجه عبارتند از:

— واقعی کردن منابع و مصارف،

— تصویب بودجه چند دوازدهم،

— تعیین تکلیف ارتباط احکام برنامه و بودجه،

— تعیین تکلیف احکام و ارقام مربوط به صندوق توسعه ملی،

— تعیین تکلیف موضوع تجدید ارزیابی دارایی‌های ارزی بانک مرکزی،

— تعیین تکلیف استفاده از منابع مازاد نفتی مازاد بر لایحه بودجه،

— تعیین تکلیف حجم انتشار اوراق تعهدزا و نحوه استفاده از آن در سال ۱۳۹۵،

— تعیین تکلیف موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها،

— لزوم تصویب یا عدم تصویب بودجه دو سقفی.



بودجه سالیانه هر کشور، تصویر مالی وظایف و مأموریت‌های دولت در حوزه‌های حاکمیتی، بازتوزیعی و تأمین اجتماعی، عمران و توسعه و بنگاه‌های عمومی است. راهبردهایی که دولت‌ها برای انجام وظایف و مأموریت‌های خود و تنظیم منابع و مصارف در بودجه انتخاب می‌کنند به‌طور طبیعی از شرایط اقتصادی و سیاسی و اجتماعی تأثیر می‌پذیرند. عمده‌ترین ویژگی‌های شرایط زمان تهیه و تنظیم بودجه عبارتند از:

۱. تداوم شرایط رکودی در کشور. ورود شوک‌های متعدد به اقتصاد ایران در یک دهه گذشته از قبیل شوک افزایش درآمدهای حاصل از نفت طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ و بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران، شوک افزایش ۵/۵ برابری قیمت حامل‌های انرژی، شوک تحریم‌های اقتصادی گسترده، شوک افزایش قیمت ارز و در دو سال اخیر شوک کاهش بیش از ۷۰ درصدی قیمت نفت، به بنیان‌های تولید در کشور آسیب جدی وارد کرد و عوارض ناشی از ساختارهای ناسالم اقتصادی به شکل رکود تورمی گسترده و عمیق طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ آشکار شد. به‌رغم رشد ۳ درصدی اعلام شده برای سال ۱۳۹۳، مجدداً در سال جاری از آهنگ رشد اقتصاد ایران کاسته شد و پیش‌بینی مرکز پژوهش‌ها حتی با لحاظ آثار ناشی از رفع تحریم‌ها در دو ماهه آخر سال ۱۳۹۴ این است که رشد اقتصادی سال جاری نیز منفی خواهد بود.

۲. رفع تحریم‌های اقتصادی. اولویت اصلی دولت در دو سال گذشته دستیابی به توافق هسته‌ای و رفع تحریم‌های ظالمانه بوده است. خوشبختانه در آستانه تهیه و تنظیم بودجه توافق نهایی هسته‌ای حاصل شده است و به‌نظر می‌رسد که عمده تحریم‌هایی که به ویژه در چهار سال گذشته اقتصاد ایران را از طریق افزایش هزینه‌های تولید و تجارت و نقل و انتقالات بانکی تحت تأثیر قرار داده بود رفع خواهد شد. اگرچه به‌طور طبیعی تأخیرهایی درباره اثرگذاری رفع تحریم‌ها بر اقتصاد ایران وجود خواهد داشت. موضوع رفع تحریم‌های اقتصادی یک اثر جانبی نیز در طی دو سال اخیر بر اقتصاد ایران گذاشت و آن ایجاد انتظارات بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان و به تأخیر انداختن تصمیمات آنها بوده است.

۳. کاهش شدید قیمت نفت. در شرایطی که تمام توجهات سیاستگذاران اقتصادی به لغو تحریم‌ها و برجام بود اتفاق مهمی دیگری نیز در اقتصاد ملی رخ داد که متأثر از اقتصاد بین‌الملل بود. کاهش قیمت نفت در سال گذشته در زمان تقدیم لایحه باعث شد که در قیمت نفت پیشنهادی در لایحه بودجه به‌صورت مکرر تجدیدنظر شود. در طول سال نیز قیمت نفت به شدت کاهش یافت به گونه‌ای که هم‌اکنون قیمت نفت در حدود ۳۰ دلار به ازای هر بشکه است. این امر باعث شد که دولت سال سخت بودجه‌ای داشته باشد. در این شرایط بودجه دولت برای سال آینده با قیمت نفت هر بشکه ۴۰ دلار بسته شده است.

۴. حجم انبوه بدهی‌های دولت و تلاش برای مدیریت آن. یکی از ویژگی‌های اقتصاد ایران

که هم در دوره قبل از انقلاب وجود داشته است و هم در دوره بعد از انقلاب آن است که بدهی‌های دولت و اموال دولت به صورت دقیق به تفکیک دستگاه‌ها و هم به صورت مجموع مشخص نیست. به همین دلیل هرآنچه که در این باره ارائه می‌شود به صورت برآورد است. به نظر می‌رسد که دولت بدهی بسیار بالایی به پیمانکاران بخش خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی و نظام بانکی دارد. برای مدیریت این بدهی‌ها در قانون رفع موانع تولید سیاست‌هایی همچون استفاده از ظرفیت‌های مالی جدید مانند انتشار صکوک، انتشار اسناد خزانه و ... تعریف شده است که تاکنون عملکرد قابل توجهی نداشته‌اند با این حال در این دو سال و از جمله در بسته سیاستی کوتاه‌مدت دولت مد نظر قرار گرفته‌اند.

این گزارش در بخش اول تصویری از منابع و مصارف دولت ارائه می‌دهد و پس از آن درجه تحقق منابع و مصارف بودجه تحلیل شده است. با ملاحظه اینکه در گزارش‌های بعدی، به تفکیک مأموریت‌های مهم بخش عمومی (از جمله آموزش و پرورش، دفاع و امنیت، آموزش عالی، سلامت، رفاه و...) بررسی و تحلیل می‌شوند، در این گزارش فقط راهبرد کلی دولت در تراز کردن منابع و مصارف بودجه عمومی دولت ارائه شده و نشان داده شده است که ظرفیت تحقق منابع و مصارف بودجه کل کشور چقدر است. در این بخش نشان داده شده است که برخی از منابع بودجه عمومی دولت، دچار بیش برآورد هستند و در صورتی که تحقق آنها کمتر از پیش‌بینی دولت در لایحه بودجه باشد در آن صورت برخی از هزینه‌های بودجه از جمله هزینه طرح‌های عمرانی ممکن است به سختی تأمین شود. در نتیجه در عمل به دلیل این بیش‌برآوردها بخش قابل توجهی از طرح‌های عمرانی نمی‌توانند به موقع به بهره‌برداری برسند و هزینه‌های آنها به صورت پیوسته افزایش می‌یابد. عدم برآورد واقعی منابع در واقع صلاحیت قانونگذاری مجلس را تضعیف می‌کند و در عین حال حق مردم نسبت به دولت در حوزه بودجه که از طریق نظارت مجلس تحقق می‌یابد نیز دچار خدشه می‌شود.

در بخش دوم، محورهای تصمیم‌گیری دولت درباره بودجه سال ۱۳۹۵ در شانزده محور بررسی شده است. در بخش پایانی محورهای مهم تصمیم‌گیری مجلس شورای اسلامی درباره بودجه بیان شده است.



۱. ترکیب منابع و مصارف

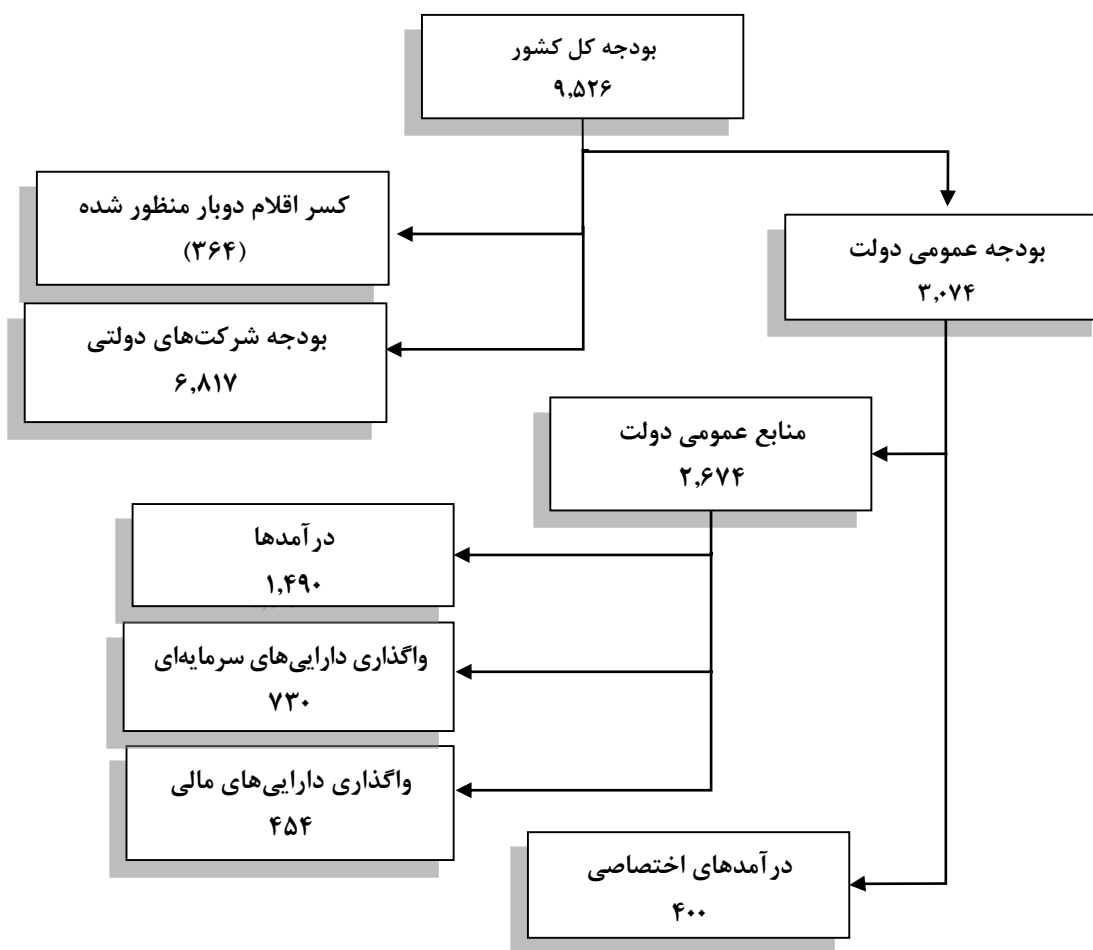
در این بخش ابتدا تصویر اجمالی از بودجه کل کشور ارائه شده و سپس به صورت دقیق تر بودجه عمومی دولت بررسی می‌شود. پس از بررسی بودجه عمومی، تصویر واقعی از میزان تحقق بودجه مبتنی بر اطلاعات در دسترس ارائه شده است.

۱-۱. منابع بودجه کل کشور در لایحه

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۵ معادل ۹۵۲۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه (سقف اول بودجه) در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از رشدی معادل ۱۵ درصد برخوردار است. رشد مذکور در ارتباط با بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی به ترتیب برابر با ۱۹ و ۱۳ درصد است.

نمودار ۱. شمای کلی منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال)



۲-۱. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه

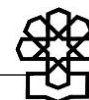
تقریباً یک‌سوم از بودجه کل کشور را بودجه عمومی دولت تشکیل می‌دهد. منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۲۶۷۴ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از افزایشی بالغ بر ۲۲ درصد برخوردار است. این در حالی است که رشد مذکور نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ معادل ۴۹ درصد است که به‌نظر می‌رسد با توجه به وضعیت نه‌چندان مطلوب تحولات حاکم بر بازار جهانی نفت خام و استمرار کاهش قیمت نفت و همچنین پیش‌بینی عدم تحقق کامل درآمدهای غیرنفتی، از بیش‌برآوردی برخوردار باشد. میزان و سهم هر یک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ و قانون بودجه سال ۱۳۹۴ و پیش‌بینی عملکرد هر بخش به شرح جدول ۱ است.

همان‌طور که در جدول ۱ آمده است در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که درآمدهایی که دولت در سال آینده به‌دست می‌آورد (شامل مالیات، ارائه کالاها و خدمات و ...) حدود ۱,۴۹۰ هزار میلیارد ریال باشد. همچنین دولت پیش‌بینی کرده است که حدود ۷۳۰ هزار میلیارد ریال از طریق فروش دارایی‌های سرمایه‌ای که سهم اصلی آن درآمدهای نفت است، به‌دست آورد. علاوه بر درآمدهای مذکور و درآمدهای نفت، دولت پیش‌بینی کرده است که حدود ۴۵۴ هزار میلیارد ریال از طریق واگذاری دارایی‌های مالی (از جمله فروش اوراق مشارکت، فروش اسناد خزانه، فروش صکوک) به‌دست آورد که همه آنها به نوعی استقراض هستند. همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود پیش‌بینی شده است که در سال ۱۳۹۴ عملکرد منابع عمومی دولت حدود ۱,۸۰۰ هزار میلیارد ریال باشد. طبیعی است که دولت نمی‌تواند به یکباره از ۱,۸۰۰ هزار میلیارد ریال منابع امسال به حدود ۲,۶۷۴ هزار میلیارد ریال منابع در سال آینده دست یابد. زیرا در درآمدهای نفت، یا درآمدهای مالیاتی، فروش اوراق مالی تغییرات قابل ملاحظه‌ای پیش‌بینی نمی‌شود و در واقع پیش‌بینی منابع در لایحه دچار بیش‌برآوردی است.

جدول ۱. عملکرد منابع عمومی دولت در سال‌های اخیر و پیش‌بینی بودجه سال ۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال)

شرح	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴		۱۳۹۵
	عملکرد	عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد	لایحه
درآمدها	۷۱۷	۹۷۸	۱,۲۸۹	۱,۱۰۴	۱,۴۹۰
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۱۲	۶۳۲	۵۶۵	۵۵۴	۷۳۰
واگذاری دارایی‌های مالی	۱۴۷	۱۶۹	۳۴۷	۱۴۱	۴۵۴
جمع منابع عمومی دولت	۱,۴۷۷	۱۷۷۸	۲,۲۰۰	۱,۷۹۹	۲,۶۷۴



مطابق جدول ۲ در مجموع کل منابع عمومی که دولت در سال آینده به دست می‌آورد می‌تواند در سطح کلی به دو بخش منابع نفتی و منابع غیرنفتی تقسیم شود. منابع حاصل از نفت که دولت در لایحه بودجه پیش‌بینی کرده است مبلغ ۶۸۵ هزار میلیارد ریال است. در بخش درآمدهای غیرنفتی دولت پیش‌بینی کرده است که درآمدهای مالیاتی به میزان ۱,۰۱۱ هزار میلیارد ریال محقق شود. در کنار آن پیش‌بینی شده است که سود سهام شرکت‌های دولتی ۱۴۴ هزار میلیارد ریال محقق شود. همچنین دولت پیش‌بینی کرده است که ۲۷۵ هزار میلیارد ریال از طریق فروش اوراق مالی (شامل اوراق مشارکت، اوراق اسناد خزانه اسلامی، و اوراق صکوک) به دست آورد. سایر منابعی که دولت از طریق منابع غیرنفتی به دست می‌آورد ۵۵۹ هزار میلیارد ریال است.

جدول ۲. ترکیب کلی منابع و مصارف عمومی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ با تأکید بر راهبردهای اصلی دولت

(هزار میلیارد ریال)

ردیف	منابع	قانون ۱۳۹۴	لایحه ۱۳۹۵
۱	منابع غیرنفتی	۱,۶۶۳	۱,۹۸۹
۱-۱	سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۳۶	۱۴۴
۱-۲	درآمدهای مالیاتی	۸۸۴	۱,۰۱۱
۱-۳	فروش اوراق (مشارکت، اسناد خزانه، صکوک)	۱۱۰	۲۷۵
۱-۴	سایر	۵۳۳	۵۵۹
۲	منابع حاصل از نفت	۵۳۷	۶۸۵
۳	در صورت تحقق در نیمه دوم سال	۱۶۲	-
	جمع	۲,۳۶۲	۲,۶۷۴

مآخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور و قانون بودجه سال ۱۳۹۴.

توضیح: در بخش منابع بودجه سال ۱۳۹۴ مبلغ ۱۶۲ هزار میلیارد ریال به صورت جداگانه درج شده تا در صورت تحقق منابع در ۶ ماهه دوم قابل تخصیص باشد.

۳-۱. مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت از سه بخش هزینه‌ها، طرح عمرانی (طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) و پرداخت بدهی‌های دولت (تملك دارایی‌های مالی) تشکیل می‌شود. دولت پیش‌بینی کرده است که حدود ۲,۶۷۴ هزار میلیارد ریال برای اقلام مذکور هزینه کند. در این میان هزینه‌های دولت حدود ۲,۰۰۰ هزار میلیارد ریال (به صورت دقیق ۱,۹۷۹ هزار میلیارد ریال) در نظر گرفته شده است که شامل حقوق و دستمزد، بازنشستگی، رفاه اجتماعی، یارانه‌ها و ... می‌شود. برای طرح‌های عمرانی حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده است که دور از واقعیت به نظر می‌رسد. زیرا در عمل ابتدا هزینه‌های جاری که تقریباً ۹۰ درصد آنها به صورت هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر هستند پرداخت می‌شوند و سپس اعتبارات عمرانی پرداخت می‌شود. همچنین پیش‌بینی شده است که دولت حدود ۱۰۵ هزار میلیارد ریال از بدهی‌های خود (بدهی بابت اصل و سود اوراق مشارکت و ...) را پرداخت کند.

جدول ۳. عملکرد مصارف عمومی دولت در سال‌های اخیر (هزار میلیارد ریال)

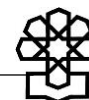
شرح	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴		۱۳۹۵
	عملکرد	عملکرد	قانون	پیش‌بینی عملکرد	لایحه
هزینه‌ها	۱,۱۹۸	۱,۴۳۸	۱,۶۳۰	۱,۵۰۱	۱,۹۷۲
تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۲۰۳	۲۷۸	۴۷۴	۲۲۹	۵۹۶
تملك دارایی‌های مالی	۵۹	۴۰	۹۶	۵۰	۱۰۵
عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم	۱۷	۲۱		۱۹	-
جمع مصارف عمومی دولت	۱,۴۷۷	۱,۷۷۸	۲,۲۰۰	۱,۷۹۹	۲,۶۷۴

سهم عمده‌ای از هزینه‌های دولت را جبران خدمات کارکنان، یارانه و رفاه اجتماعی تشکیل می‌دهد. بر همین اساس در جدول ۴ زیرمجموعه هزینه‌های جاری دولت به تفکیک اقلام عمده ارائه شده است. همان‌طور که مشخص است از حدود ۲,۰۰۰ هزار میلیارد ریال هزینه‌های جاری که دولت پیش‌بینی کرده است به‌صورت تقریبی حدود ۱,۶۰۰ هزار میلیارد ریال آن را برای سه قلم عمده یارانه، جبران خدمات کارکنان و رفاه اجتماعی در نظر گرفته است.

در بخش اعتبارات عمرانی حدود ۲۷۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی ملی، حدود ۷۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی استانی و مابقی آن برای طرح عمرانی در ردیف‌های متفرقه در نظر گرفته شده است.

جدول ۴. سهم اقلام عمده مصارف عمومی دولت (هزار میلیارد ریال)

ردیف	مصارف	قانون سال ۱۳۹۴	لایحه سال ۱۳۹۵
۱	هزینه‌های جاری دولت	۱,۶۳۰	۱,۹۷۲
۱-۱	یارانه (فصل چهارم)	۱۵۹	۱۶۲
۱-۲	جبران خدمات کارکنان (فصل اول)	۶۴۹	۷۷۴
۱-۳	رفاه اجتماعی (فصل ششم)	۴۹۴	۶۵۴
۱-۴	سایر	۳۲۵	۳۸۳
۲	اعتبارات تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۴۷۴	۵۹۶
۲-۱	پیوست شماره ۱ (طرح‌های ملی)	۲۴۷	۲۷۲
۲-۲	ردیف‌های متفرقه	۱۷۵	۲۵۴
۲-۳	طرح‌های عمرانی استانی	۵۶	۷۰
۳	تملك دارایی‌های مالی	۹۶	۱۰۵
	در صورت تحقق در نیمه دوم سال	۱۶۲	
	جمع	۲,۲۰۰	۲,۶۷۴



۴-۱. برآورد میزان تحقق منابع و مصارف عمومی

۴-۱-۱. منابع

قانون بودجه سال ۱۳۹۴ منابع عمومی دولت را ۲,۲۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی کرده بود. برآوردهای کارشناسی حاکی است که تا پایان سال حدود ۱,۸۰۰ هزار میلیارد ریال از رقم مزبور محقق شود (در واقع پیش‌بینی می‌شود حدود ۴۰ هزار میلیارد تومان از منابع وصول نشود).

برای سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی می‌شود که درآمدها به میزان ۲۵۰ هزار میلیارد ریال و منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال بیش برآورد شده باشد. مهمتر از همه اینها انتظار است که از حدود ۴۵۰ هزار میلیارد ریالی که برای منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در نظر گرفته شده است، حدود ۱۷۰ هزار میلیارد ریال تحقق یابد. عدم تحقق منابع مالی ناشی از فروش انواع اوراق تعهدزا (شامل اوراق مشارکت، اوراق خزانه اسلامی و اوراق صکوک) مهمترین دلیل عدم تحقق حدود ۶۰ درصدی منابع در بخش واگذاری دارایی‌های مالی است.

۴-۱-۲. مصارف

در بخش مصارف انتظار است که حدود ۱,۷۷۰ هزار میلیارد ریال هزینه‌های دولت تحقق یابد که در مقایسه با رقم ۱,۹۷۱ هزار میلیارد ریال دولت اندکی عدم تحقق پیش‌بینی می‌شود. در مقابل در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) هزینه شود که پیش‌بینی می‌شود حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال (که ۲۰ هزار میلیارد ریال عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم را نیز شامل می‌شود) برای طرح‌های عمرانی در سال آینده اختصاص یابد. همچنین پیش‌بینی می‌شود که عملکرد تملك دارایی‌های مالی کمتر از نصف پیش‌بینی دولت محقق شود.

جدول ۵. منابع و مصارف عمومی دولت سال جاری و سال آینده و پیش‌بینی عملکرد آنها

(هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۵		۱۳۹۴		شرح
پیش‌بینی عملکرد	لایحه	پیش‌بینی عملکرد	قانون	
۱,۲۴۰	۱,۴۹۰	۱,۱۰۴	۱,۲۸۹	درآمدها
۶۳۰	۷۳۰	۵۵۴	۵۶۵	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۷۰	۴۵۴	۱۴۱	۳۴۷	واگذاری دارایی‌های مالی
۲,۰۴۰	۲,۶۷۴	۱,۷۹۹	۲,۲۰۰	جمع منابع عمومی دولت
۱,۷۷۰	۱,۹۷۱	۱,۵۰۱	۱,۶۳۰	هزینه‌ها
۲۱۰	۵۹۶	۲۲۹	۴۷۴	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۴۰	۱۰۵	۵۰	۹۶	تملك دارایی‌های مالی
۲۰	-	۱۹		عملکرد ماده (۱۰) قانون تنظیم
۲,۰۴۰	۲,۶۷۴	۱,۷۹۹	۲,۲۰۰	جمع مصارف عمومی دولت

منابع و مصارف عمومی در جدول ۶ به صورت دقیق‌تر بررسی شده است:

- در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که حدود ۱,۰۱۱ هزار میلیارد ریال درآمدهای مالیاتی محقق شود. با ملاحظه شرایط اقتصادی و میزان تحقق درآمدهای سال جاری انتظار است که حدود ۹۲۰ هزار میلیارد ریال درآمدهای مالیاتی محقق شود. مهمترین قلم بیش برآورد شده در میان اقلام درآمدهای مالیاتی، درآمد مالیات بر ارزش‌افزوده است.
 - در بودجه پیش‌بینی شده است که سود سهام شرکت‌های دولتی حدود ۱۴۴ هزار میلیارد ریال باشد و پیش‌بینی می‌شود که ۳۴ هزار میلیارد ریال آن محقق نشود.
 - منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال در بودجه در نظر گرفته شده است که پیش‌بینی می‌شود حدود ۶۱۵ هزار میلیارد ریال از آن محقق شود.
 - منابع حاصل از فروش اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک) در بودجه امسال در مقایسه با سال گذشته به شدت افزایش یافته است. این درحالی است که این اوراق عملکرد قابل توجهی در سال جاری نداشته‌اند و پیش‌بینی می‌شود که در سال آینده نیز تنها حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال از آن محقق شود. با این حال به دلیل اینکه در بخش مصارف، ردیف‌هایی برای اکثر اوراق تعهدزا دیده نشده است ممکن است که دولت از منابع حاصل از این اوراق برای هزینه‌های جاری خود استفاده کند که به نوعی استقراض است.
 - واگذاری شرکت‌های دولتی به میزان ۱۶۵ هزار میلیارد ریال در بودجه پیش‌بینی شده است که به نظر می‌رسد حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال بیش برآورد دارد.
- در مجموع بر اساس تصویر واقعی که از بودجه ارائه شد انتظار است که حدود ۲,۰۴۰ هزار میلیارد ریال منابع عمومی در سال آینده محقق شود.
- در بخش مصارف نیز پیش‌بینی می‌شود که آنچه را که دولت برای حقوق و دستمزد (فصول اول و ششم) آورده است به‌طور کامل محقق شود. با توجه به منابع در دسترس و پس از کسر آنچه برای بازپرداخت بدهی‌های دولت مورد نیاز است، آنچه برای طرح‌های عمرانی باقی خواهد ماند حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.



جدول ۶. اقلام عمده منابع و مصارف عمومی کل کشور در لایحه و پیش‌بینی عملکرد آنها

(هزارمیلیارد ریال)

مصارف			منابع		
پیش‌بینی عملکرد	لایحه	شرح	پیش‌بینی عملکرد	لایحه	شرح
۱,۴۲۹	۱,۴۲۹	حقوق و دستمزد (فصول اول و ششم)	۹۱۸	۱,۰۱۱	درآمدهای مالیاتی
۳۲	۳۲	بازپرداخت بدهی‌ها	۱۱۰	۱۴۴	سود سهام شرکت‌های دولتی
۲۳۰	۵۹۷	عمرانی	۶۱۵	۶۸۵	منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی
			۵۰	۲۷۵	فروش اوراق تعهدزا (اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک)
			۱۲۰	۱۶۵	واگذاری شرکت‌های دولتی، سهم‌الشرکه و سایر واگذاری‌ها
۳۴۹	۶۱۶	سایر مصارف	۲۲۷	۳۹۴	سایر منابع
۲,۰۴۰	۲,۶۷۴		۲,۰۴۰	۲,۶۷۴	جمع منابع عمومی دولت

۲. محورهای مهم تصمیم‌گیری دولت

در این بخش محورهای مهم تصمیم‌گیری دولت ارائه شده است. محورهای مهم تصمیم‌گیری دولت یا بر منابع و مصارف بودجه عمومی تأثیرگذارند یا اینکه از طریق تبصره‌های بودجه تکالیف یا مجوزهایی برای دستگاه‌ها، وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های دولتی ایجاد کرده‌اند و یا اینکه برخی سازوکارهای مالی را تعیین کرده‌اند.

۲-۱. مالیات بر ارزش‌افزوده

در لایحه بودجه برای مالیات بر ارزش‌افزوده مبلغ ۲۹۸ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. این میزان مالیات نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۹۴ حدود ۲۰ درصد افزایش یافته است. مالیات بر ارزش‌افزوده در ۸ ماهه سال جاری با رقم ۱۳۱ هزار میلیارد ریال، تحقق ۷۸ درصدی داشته است و انتظار می‌رود تا پایان سال حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال محقق شود. بنابراین رقم لایحه نسبت به پیش‌بینی عملکرد حدود ۵۰ درصد رشد نشان می‌دهد. با توجه به آنکه نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده در سال آینده نسبت به سال جاری تغییر نمی‌کند و با توجه به پیش‌بینی نرخ تورم ۱۲ درصدی در سال آینده، پیش‌بینی افزایش ۵۰ درصدی مالیات بر ارزش‌افزوده در لایحه نسبت به پیش‌بینی عملکرد نیازمند بررسی دقیق توسط مجلس شورای اسلامی است.

۲-۲. نفت (قیمت و صادرات)

در لایحه بودجه درآمد حاصل از نفت در بودجه حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال در ردیف‌های ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ پیش‌بینی شده است (جدول ۷).

جدول ۷. نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

ردیف	عنوان	میلیارد ریال	میلیارد دلار	توضیحات
۱	مجموع منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی:	۱,۰۳۰,۵۸۹	۳۴/۳۷	مجموع ردیف ۱-۱ و ۱-۲ و ۱-۳
۱-۱	صادرات نفت خام		۲۵/۴۰	با فرض صادرات ۱/۷۴ میلیون بشکه در روز و هر بشکه ۴۰ دلار
۲-۱	صادرات میعانات گازی		۷/۳۰	با فرض صادرات ۵۰۰ هزار بشکه در روز و هر بشکه ۴۰ دلار
۳-۱	فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها		۱/۶۶	با فرض فروش ۱۲۰ هزار بشکه در روز و هر بشکه ۳۸ دلار
۲	بیع متقابل نفتی و گازی		۰/۰	تقریبی
۳	سهم شرکت نفت		۴/۹۸	معادل ۱۴/۵ درصد ردیف ۱
۴	مانده صادرات نقدی پس از کسر سهم شرکت ملی نفت		۲۹/۳۸	
۵	سهم صندوق توسعه ملی		۶/۵۴	معادل ۲۰ درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی ردیف ۱-۱ و ۱-۲
۶	منابع حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی		۲۲/۸۴	سهم دولت معادل تقریباً ۶۶/۵ درصد ردیف ۱
۷	منابع نفتی سهم دولت	۶۸۵,۰۱۸	۲۲/۸۴	مطابق با ارقام ریالی لایحه
۱-۷	ردیف ۲۱۰۱۰۱	۶۶۸,۷۷۶	۲۲/۱۹	مقدار صحیح ردیف ۶۶۵۴۰۴ میلیارد ریال است
۲-۷	ردیف ۲۱۰۱۰۹	۱۶,۲۴۲	۰/۶۵	دو درصد صادرات نفت خام و میعانات گازی می‌شود ۱۹,۶۱۳ میلیارد ریال
<p>قیمت هر بشکه نفت (دلار) ۴۰</p> <p>میزان صادرات نفت خام در روز (میلیون بشکه) ۱/۷۴</p> <p>میزان صادرات میعانات در روز (هزار بشکه) ۵۰۰</p> <p>فروش میعانات گازی به پتروشیمی ۱۲۰ هزار بشکه</p> <p>تعداد روز در سال ۳۶۵</p> <p>نرخ برابری ریال با یک دلار ۲۹,۹۸۷</p>				

با ملاحظه موارد زیر به نظر می‌رسد از حدود ۶۸۵ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی درآمدهای نفتی در لایحه بودجه، حدود ۶۱۵ هزار میلیارد ریال برای استفاده در بودجه محقق خواهد شد:

- امکانپذیری تحقق صادرات ۱/۷۴ میلیون بشکه نفت خام در روز نیاز به بررسی دقیق دارد (به اعتقاد



کارشناسان میانگین صادرات نفت خام در سال ۱۳۹۵ می‌تواند در حدود ۱/۵ میلیون بشکه در روز باشد).

- قیمت هر بشکه نفت حدود ۴۰ دلار در نظر گرفته شده است که با توجه به میانگین قیمت حدود ۳۰ دلاری دو ماهه اخیر سبد نفتی اوپک تحقق آن دشوار است.
- بخشی از طلب‌های نفتی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ همچنان باقی‌مانده است، با رفع تحریم‌ها امکان افزایش وصولی درآمد نفت بیشتر شده، اما دقیقاً معلوم نیست که معوقات ناشی از طلب‌های سهم دولت چقدر است و آیا در سرجمع وصولی‌های سال ۱۳۹۵ منظور شده است یا خیر؟
- هم‌اکنون نفت‌های آماده فروش در دریا وجود دارد که احتمالاً دولت در پیش‌بینی درآمد نفت در بودجه سال آتی آن را لحاظ کرده است و نیازمند بررسی است.

برهمن اساس است که به‌نظر می‌رسد ابهام‌هایی در میزان تحقق درآمدهای نفتی وجود دارد به‌گونه‌ای که از یک سو ممکن است دولت، منابع مالی نفتی جدیدی به‌دست آورد و از سوی دیگر تحقق فروض لایحه محل تردید است.

۲-۳. اوراق تعهدزا (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی شده است که ۲۷۵ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی از طریق فروش اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت و صکوک اجاره تأمین شود. پیش‌بینی شده است برای اجرای طرح‌های عمرانی ۵۰ هزار میلیارد ریال از طریق فروش اوراق مشارکت تأمین شود (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۲)، برای تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی ۱۵۰ هزار میلیارد ریال (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۵) و برای تهاتر کردن بدهی‌های دولت به طلبکاران غیردولتی (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۴) اعتبار ۷۵ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

انتظار است که در بخش مصارف بودجه عمومی نیز ردیف‌های تخصیص این منابع دیده شود در حالی که فقط ۷۵۰۰ میلیارد ریال برای «تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از دولت (صکوک)» در جدول ۸ ردیف ۱۱-۱۰۱۰۰۰ دیده شده است. بر این اساس:

۱. عدم درج ردیف‌های هزینه‌کرد منابع مذکور درباره بخشی از این منابع به لحاظ قانونی اشکال دارد.

طبق ماده (۲) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»:

اولاً دولت موظف بوده است تا همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت که به تأیید سازمان حسابرسی رسیده است را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند که این حکم توسط دولت اجرا نشده است.

ثانیاً طبق ماده (۲) قانون مزبور «اوراق تسویه خزانه» که توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی صادر

می‌شود و در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی طلبکار و متقابلاً بدهکار قرار می‌گیرد باید به صورت جمعی - خرجی در بودجه درج شود که این حکم نیز رعایت نشده است.

ثالثاً انتشار اوراق صکوک اجاره برای پرداخت مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از دولت و شرکت‌های دولتی در بودجه پیش‌بینی می‌شود. این درحالی است که جزء اندکی از ۱۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده در ردیف ۳۱۰۱۰۵ صرف بازپرداخت مطالبات در سال ۱۳۹۵ خواهد شد.

۲. عدم درج ردیف‌های هزینه‌کرد منابع مذکور، بدین معناست که دولت می‌خواهد بخشی از کسری اعتبارات هزینه‌های جاری و عمرانی خود را از طریق فروش اوراق صکوک و اسناد خزانه تأمین کند که به نوعی پوشش کسری بودجه دولت است، بر همین اساس است که امسال فروش اوراق صکوک در مقایسه با سال قبل (۱۰ هزار میلیارد ریال)، ۱۵ برابر شده (و به ۱۵۰ هزار میلیارد ریال رسیده) است.

۳. در چند سال اخیر عملکرد فروش صکوک و اسناد خزانه بسیار اندک بوده است. در صورت عدم تحقق منابع ناشی از انتشار صکوک و اسناد خزانه:

۱-۳. در صورتی که دولت تأمین اعتبارات هزینه‌ای خود را از طریق منابع در دسترس در اولویت قرار دهد و هزینه‌های جاری خود را حدود ۹۰ درصد پیش‌بینی خود پرداخت کند (که پیش‌بینی واقع‌بینانه‌ای است) در آن صورت، منابع در دسترس برای اعتبارات عمرانی به شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. در این حالت حداکثر حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال برای تأمین اعتبارات عمرانی در دسترس خواهد بود و اگر فروش اوراق مشارکت برای طرح‌های عمرانی (۵۰ هزار میلیارد ریال) نیز محقق نشود در آن صورت اعتبارات عمرانی ۱۸۰ هزار میلیارد محقق خواهد شد.

۲-۳. در صورتی که دولت مصمم باشد اعتبارات عمرانی را در حد قابل قبولی محقق کند و مثلاً قصد داشته باشد حدود ۳۵۰ هزار میلیارد ریال به طرح‌های عمرانی اختصاص دهد، در آن صورت دولت برای تأمین اعتبار ۹۰ درصد هزینه‌های جاری خود با مشکل روبرو شده و با حدود ۱۲۰ هزار میلیارد ریال کمبود اعتبار روبرو خواهد شد. از منظر آثار اقتصادی نیز انتظار می‌رود با انتشار اوراق مالی (اوراق مشارکت و صکوک و ...)، پولی که از مردم جمع می‌شود منابع در دسترس بخش خصوصی را کاهش خواهد داد.

براین اساس علاوه بر این که میزان تحقق اوراق تعهدزا باید مورد توجه قرار گیرد لازم است درجه اثربخش بودن استفاده از منابع جمع‌شده از مردم نیز بررسی شود و مشخص شود که تا چه حد دولت، در مقایسه با مردم، می‌تواند استفاده بهتر از منابع مالی مذکور داشته باشد.



۴-۲. صندوق توسعه ملی

طبق سیاست‌های کلی برنامه ششم مقرر شده است که سالیانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه ملی واریز شده و سالیانه ۲ درصد به سهم مذکور اضافه شود. همچنین طبق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مقرر شده است که سهم سالیانه صندوق توسعه ملی تا قطع وابستگی بودجه به نفت افزایش یابد. در لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» در قالب ماده (۲) بند «۲»، پیشنهاد شده است از سال سوم برنامه سهم صندوق توسعه ملی ۳۰ درصد واریز شود و سالیانه حداقل ۲ درصد به آن افزوده می‌شود.

این درحالی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، مطابق بند «ب» تبصره «۱»، مقرر شده است که سهم صندوق توسعه ملی ۲۰ درصد تعیین شود. با این حال در ادامه بند مذکور آمده است که «مبلغ واریزی از ماه یازدهم سال محاسبه و تسویه می‌شود» و «استفاده از سهم صندوق مذکور برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز است».

در واقع براساس آنچه که در بند «ب» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، آمده است در صورتی سهم صندوق پرداخت خواهد شد که منابع مورد نیاز بودجه عمومی تأمین شود و با توجه به قیمت نفت و میزان صادرات نفت تحقق منابع پیش‌بینی شده از صادرات نفت، نیازمند واریز همه وجوه حاصل به حساب بودجه عمومی است در نتیجه به نظر می‌رسد منابعی به صندوق توسعه ملی واریز نخواهد شد.

همچنین دولت مجاز شده است که پس از اینکه از ماه یازدهم سال سهم صندوق را محاسبه و واریز کرد آن را به افزایش سرمایه بانک‌ها اختصاص دهد. این اقدام مغایر سیاست‌های کلی برنامه ششم بوده و هیئت امنای صندوق تنها مرجع صاحب صلاحیت برای تصمیم‌گیری در مورد منابع صندوق توسعه ملی است. علاوه بر این، برای افزایش قدرت وام‌دهی بانک‌ها و کارآمدسازی آنها لازم است که اصلاحات ساختاری بانک‌ها در دستور کار قرار گیرد و با افزایش سرمایه بانک‌ها، در واقع مسئله بانک‌ها به صورت موقت و ناکارآمدی توسط عامل برون‌زای برداشت از منابع صندوق توسعه ملی حل می‌شود و مسئله بنیادی ارتقای کارآمدی بانک‌ها را مرتفع نمی‌کند.

به‌طور خلاصه در بند «ب» تبصره «۱»:

اولاً سیاست‌های کلی برنامه ششم نقض شده است.

ثانیاً تصمیم برای واریز سهم صندوق از ماده یازدهم به معنی عدم تخصیص سهم صندوق توسعه ملی است و در واقع دولت تصمیم‌گرفته است که از کل منابع نفتی کشور در بودجه استفاده کند. ثالثاً استفاده از منابع بین نسلی صندوق توسعه ملی در بودجه خلاف سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و قانون اساسنامه صندوق است.

همچنین در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور در بندهای زیر مصارفی برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است. این احکام نیز مغایر سیاست‌های کلی برنامه ششم و اساسنامه صندوق توسعه ملی مبنی بر استقلال مصارف صندوق از تکالیف بودجه‌ای (تبصره‌های «۱» و «۴» بند «ط» ماده (۱۷) لایحه تنظیم برخی از احکام توسعه) است:

- بند «د» تبصره «۱»: ۴/۸ میلیارد دلار سپرده‌گذاری در بانک‌ها به منظور ارائه تسهیلات برای توسعه میدان مشترک نفتی و گازی،
- تبصره «۴»: تسهیلات ارزی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز و حمل‌ونقل،
- بند «د» تبصره «۱۸»: صدور انواع اوراق بهادار ارزی و ریالی با مشارکت بانک مسکن،
- ذیل جدول ۷ لایحه بودجه و در قالب یک حکم ۴۰۰ میلیون دلار از صندوق توسعه ملی برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی، کارگاهی و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و تأسیسات فرسوده دانشگاه‌ها در اختیار دولت قرار گرفته است که از جهات مختلف تخلف محسوب می‌شود (اولاً این رقم ذیل ارقام بند «۷» جدول ۵ (ذیل ردیف ۳۱۰۷۰۰) که مربوط به «منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی» است درج نشده است و در سرجمع بودجه نیز لحاظ نشده است و ثانیاً برخلاف اساسنامه صندوق توسعه ملی است).

۲-۵. هدفمندکردن یارانه‌ها

در تبصره «۱۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها پرداخته شده است. بر اساس این تبصره، به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۵ از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور، تا مبلغ ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد کسب کند. در رابطه با این تبصره نکات زیر قابل توجه است:

- در سال جاری علیرغم آنکه دولت می‌توانست تا سقف ۴۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد از محل افزایش قیمت‌ها به‌دست آورد، ولی در ۸ ماهه سال جاری حدود ۲۹۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۵۴ درصد از منابع مصوب) از این محل به‌دست آورده است. در خوش‌بینانه‌ترین حالت و بر اساس پیش‌بینی مقامات دولتی تا انتهای سال رقمی بالغ بر ۳۵۰ هزار میلیارد ریال از این محل به‌دست خواهد آمد. به بیان دیگر دولت می‌تواند فاصله ۱۳۰ هزار میلیارد ریالی میان ۳۵۰ تا ۴۸۰ هزار میلیارد ریال را با افزایش قیمت‌ها در سال آینده جبران کند.

- در تبصره موضوع هدفمندی در لایحه بودجه سال جاری، اشاره دقیقی به میزان مصارف و اجزای آن نشده است. به نظر می‌رسد این شیوه طرح موضوع هدفمندی در لایحه بودجه می‌تواند موجب کاهش توان نظارتی مجلس بر عملکرد دولت در این رابطه گردد. به علاوه مشخص نیست که سهم طرح تحول



سلامت در مصارف هدفمندی چه خواهد شد؟ در قوانین بودجه سال‌های گذشته که سهم تولید و سایر مصارف تصریح می‌شد، سهم این مصارف نوعاً بسیار کمتر پرداخت می‌شد، لذا به‌نظر می‌رسد عدم درج دقیق مصارف، این مشکل را می‌تواند تشدید کند.

• طبق بند «ح» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ موضوع هدفمندسازی یارانه‌ها، دولت مکلف به حذف یارانه خانوارهای پردرآمد گردیده بود که این الزام قانونی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ لحاظ نگردیده است.

• با توجه به پایان دوره اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها، مبنای قانونی اجرای این تبصره نیازمند تصریح است.

همچنین علیرغم اظهارات سخنگوی دولت مبنی بر عدم افزایش قیمت فرآورده‌ها در سال ۱۳۹۵، در تبصره «۱» بند «ه» شرکت ملی پالایش و پخش مکلف به افزایش ۵ درصدی قیمت فرآورده‌ها و اختصاص آن به نوسازی و توسعه خطوط لوله انتقال و پالایشگاه‌ها شده است.

۲-۶. افزایش سرمایه بانک‌ها

در لایحه بودجه، از طریق تبصره‌های متفاوت، پیش‌بینی شده است که سرمایه بانک‌ها افزایش یابد:

۱. در تبصره «۱» بند «ب»، استفاده از سهم صندوق توسعه ملی برای افزایش سرمایه بانک‌ها مجاز شناخته شده است. این امر برخلاف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و قانون اساسی و قانون اساسنامه صندوق توسعه ملی است.

۲. تبصره «۲» بند «د» در این بند، در راستای اجرای قانون رفع موانع تولید (تبصره «۲» ماده (۱۶)) پیش‌بینی شده است که وجوه حاصل از واگذاری باقی‌مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی اختصاص دهد. اما نحوه تخصیص میان بانک‌ها مشخص نیست.

۳. در تبصره «۱۸» بند «الف»، افزایش سرمایه نقدی بانک مسکن به میزان ۵۰ هزار میلیارد ریال از محل واگذاری اموال غیرمنقول در نظر گرفته شده است.

یکی از دلایلی که به افزایش سرمایه بانک‌ها در لایحه بودجه توجه شده است مسئله تأمین مالی و توان وام‌دهی بانک‌هاست. در دهه گذشته در نظام‌های بانکی دنیا تغییرات اساسی رخ داده است، اما نظام بانکی ایران نه تنها از این اصلاحات به دور بوده است، بلکه برخلاف مسیر اصلاحات جهانی حرکت کرده و نظارت‌پذیری نظام بانکی در مجموع به شدت کاهش یافته است و بر همین اساس برای اینکه نظام بانکی کشور در خدمت توسعه قرار گیرد لازم است که قبل از مسئله افزایش سرمایه بانک‌ها، اصلاح ساختاری آنها در دستور کار قرار گیرد.

۲-۷. اجازه برداشت از منابع نفت مازاد بر پیش‌بینی بودجه

دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیش‌بینی کرده است «منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت نفت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی» در ردیف ۲۱۰۱۱۰ واریز شود، اما اعتباری برای این ردیف در نظر گرفته نشده است (عدد ۱ مقابل ردیف مربوط گذاشته شده است). در واقع این ردیف به شکل فعلی بدین معناست که با افزایش قیمت و مقدار صادرات نفت، دولت بتواند از منابع آن استفاده کند و نیازی به مجوز مجلس نداشته باشد که به نوعی ارائه متمم بودجه در حین تصویب بودجه است. در صورتی که قیمت نفت افزایش مناسب داشته باشد یا میزان وصولی معوقات نفتی افزایش چشمگیری داشته باشد و یا میزان صادرات افزایش یابد، ممکن است چند هزار میلیارد ریال منابع در این ردیف وارد شود بدون اینکه مجوز مصرف آن از مجلس گرفته شده باشد. همچنین این روش سقف بودجه را نیز نامعلوم کرده است.

۲-۸. استفاده از منابع حاصل از تجدید ارزیابی‌های خارجی بانک مرکزی

در تبصره «۱۹» دولت اجازه یافته است که حداکثر ۵۰۰ هزار میلیارد ریال از محل حساب مازاد حاصله از ارزیابی خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی بابت تسویه مطالبات بانک مرکزی از بانک‌های دولتی و مطالبات قطعی بانک‌ها از دولت منظور نماید. این موضوع تاکنون دوبار مطرح شده است، یکبار در دولت دهم و یکبار در قالب ماده (۲۲) لایحه «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و...» که هر دو بار با مخالفت نمایندگان مجلس روبرو شد.

۲-۹. برنامه ششم توسعه و بودجه سال ۱۳۹۵

در بودجه‌های سالیانه، سازوکارهای تخصیص بودجه برای اجرای برخی از احکام برنامه‌های توسعه طراحی می‌شود. با ملاحظه اینکه برنامه پنجم توسعه سال ۱۳۹۴ به اتمام خواهد رسید و تصویب یا عدم تصویب برنامه ششم توسعه برای سال آینده محل ابهام است، اجرای برخی از احکام بودجه‌ای ممکن است دچار مشکل شود.

برای مثال «۲ درصد سهم مناطق محروم از منابع حاصل از نفت»، «سهم صندوق توسعه ملی»، «مالیات بر ارزش افزوده و تخصیص اعتبارات آن» و ... از جمله مواردی هستند که ابهام دارند و لازم است که دیدگاه مجلس شورای اسلامی در این باره مشخص شود که نسبت به قانون برنامه توسعه چه دیدگاهی دارد.

به نظر می‌رسد دولت چنین فرض کرده است که آنچه را که به عنوان لایحه «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه» و لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» به مجلس ارائه شده است



به تصویب برسد. این در حالی است که ممکن است سازوکاری که دولت در تعامل با مجلس برای ارائه برنامه تدارک دیده است و یا نوع نگاهی که به برنامه توسعه دارد مورد اقبال نمایندگان نباشد. همچنین در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی تقاضای تغییر دستور برای رسیدگی به لایحه «تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» به تصویب نرسید و به نظر می‌رسد که این لایحه نیز نتواند در دستور کار مجلس شورای اسلامی تا پایان سال قرار گیرد.

۱۰-۲. اجازه انتشار اوراق مالی برای دستگاه‌ها و شرکت‌ها در تبصره‌ها برای جذب سرمایه یا پرداخت بدهی

در تبصره‌های متفاوتی برای شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی پیش‌بینی شده است که بتوانند اوراق مشارکت چاپ کنند و از منابع مالی آن برای طرح‌های عمرانی خود استفاده کنند. این موارد علاوه بر ۲۷۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی است که دولت در بخش منابع (دارایی‌های مالی) برای خود در نظر گرفته است:

۱. تبصره «۵» بند «الف»: انتشار اوراق مشارکت ریالی و صکوک اسلامی تا سقف ۱۰۰ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های انتفاعی توسط شرکت‌های وابسته و تابع در حوزه‌های نیرو، نفت، راه و شهرسازی، ورزش و جوانان، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ارتباطات و فناوری اطلاعات، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی و سازمان انرژی اتمی.
۲. تبصره «۵» بند «د»: انتشار اوراق مشارکت و صکوک اسلامی تا سقف ۷۰ هزار میلیارد ریال توسط شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته که حداقل ۵۰ درصد از سقف مذکور به طرح‌های قطار شهری اختصاص می‌یابد. تضمین ۵۰ درصد از بازپرداخت اصل و سود اوراق مذکور برای قطار شهری برعهده دولت است.
۳. تبصره «۱۸» بند «د»: صدور اوراق بهادار ارزی و ریالی توسط بانک مسکن تا سقف ۵ میلیارد دلار به صورت مستقل یا با مشارکت صندوق توسعه ملی.
۴. در تبصره «۱۶»، مجوز انتشار اوراق مشارکت اسلامی برای تأمین اعتبار طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی مرتبط با ستاد فرماندهی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی صادر شده است که سقف آن مشخص نیست.
۵. در تبصره «۲۰» پیش‌بینی شده است که دولت از طریق انتشار اوراق مالی اسلامی، بخشی از بدهی‌های خود را تسویه نماید.
۶. تبصره «۵»، بند «ج»: واگذاری باقی‌مانده اوراق مشارکت بندهای «الف» و «ب» تبصره «۵» به پیمانکاران، مشاوران و تأمین‌کنندگان تجهیزات طرح‌هایی که در آن مشارکت دارند. طبیعی است که میزان تعهداتی که این اوراق ایجاد می‌کنند باید با مجموع سیاست‌های دولت و

به‌ویژه سیاست‌های اقتصادی آن سازگار باشند و شرکت‌ها و دستگاه دولتی یا شهرداری‌ها که تعهد می‌کنند باید شرایط به‌گونه‌ای باشد که بتوانند از طریق طرح‌های انتفاعی سود و اصل اوراق را پرداخت کنند و در صورتی که نتوانند این منابع را پرداخت کنند ممکن است در نهایت به بدهی‌های دولت انتقال یابد که در آن صورت مجموع بدهی‌های دولت افزایش می‌یابد. بر این اساس لازم است که به مسئله سازوکار بازپرداخت‌های این اوراق مالی و تأثیر آنها بر بدهی‌های دولت توجه جدی شود.

۱۱-۲. افزایش سقف تسهیلات مالی خارجی

پیش‌بینی سقف تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) معادل ریالی پنجاه میلیارد دلار برای اختصاص بر طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی که عایدات آن نیز از محل بهره‌برداری طرح خواهد بود (تبصره «۳»).

۱۲-۲. حقوق و دستمزد و سقف معافیت مالیاتی آن

در تبصره «۶» بند «الف» پیش‌بینی شده است که تا سقف ۱۳ میلیون ریال حقوق و دستمزد در ماه، مالیات تعلق نگیرد. همچنین پیش‌بینی شده است که حدود ۱۲ درصد حقوق کارکنان دولت افزایش یابد.

۱۳-۲. سهم بالای ردیف‌های متفرقه در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۴۳ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مربوط به ردیف‌های متفرقه است در حالی که این سهم برای طرح‌های ملی ۴۵ درصد است. اصولاً وجود ردیف‌های متفرقه به دلیل آنکه اعتبارات آن معمولاً متمرکز و بدون اختصاص به دستگاه‌های اجرایی معین و گاه بدون تعیین محل مصرف در اختیار دولت بوده و برحسب مورد بین دستگاه‌های اجرایی و استان‌ها توزیع می‌شود، در عمل حقوق قوه مقننه در زمینه بررسی، تأیید و نظارت بر این بخش از اعتبارات عمرانی مخدوش می‌شود.

۱۴-۲. درآمدهای اختصاصی

درآمدهای اختصاصی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ حدود ۴۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که نسبت به رقم قانون بودجه سال جاری (۳۸۱ هزار میلیارد ریال) حدود ۵ درصد افزایش نشان می‌دهد. رقم مصارف از محل درآمدهای اختصاصی در لایحه بودجه سال آینده، معادل یک‌چهارم مصارف هزینه‌ای دولت و معادل ۱۵ درصد مصارف عمومی دولت است. اختصاصی کردن درآمدهای بودجه (بجز در موارد ویژه) به مصارف خاص خلاف اصول بودجه‌ریزی است. در قانون سال ۱۳۹۴ این درآمدها و مصارف



نزدیک به ۲ برابر شده بود که عمدتاً مربوط به اجرای طرح تحول سلامت و تغییر در درآمدهای بیمارستان‌های دولتی بود.

۱۵-۲. تکرار برخی از قوانین مصوب در تبصره‌های لایحه

به‌رغم تصویب قوانین مالی مهم در دو سال اخیر، لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ همچنان شامل حجم زیادی از احکام قانونی است. تعدادی از این احکام در «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» و «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» وجود دارد. این امر احتمال برهم خوردن نظام حقوقی کشور و امکان سوءاستفاده از احکام و قوانین مختلف در فرآیند اجرای بودجه و عدم شفافیت را فراهم می‌کند.

۱۶-۲. تغییرات غیراعتباری لایحه

- طبقه‌بندی اطلاعات لایحه بودجه در سال ۱۳۹۵ در قالب امور، فصول و برنامه‌ها با تغییرات اساسی همراه شده است به طوری که امور از ۴ به ۱۰ و فصول از ۲۱ به ۵۰ افزایش یافته است. ضمن آنکه حدود ۱۰۰ برنامه جدید نیز اضافه شده است. این تغییرات بدون داشتن دلایل موجه و با انقطاع از گذشته موجب برهم خوردن امکان مقایسه اطلاعات با سنوات گذشته شده و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی سری‌های زمانی را با مشکل مواجه خواهد کرد.

- براساس قوانین (مانند قانون محاسبات عمومی) اعتبارات بودجه‌ای به دستگاه‌هایی تعلق می‌گیرد که دارای ماهیت حقوقی و مالی مستقلی باشند. این دستگاه‌ها عبارتند از: وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌ها. اما در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به معاونت‌ها (معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور و معاونت اجرایی رئیس‌جمهور)، ستادها (ستاد مبارزه با مواد مخدر، ستاد فناوری نانو، ستاد توسعه فناوری علوم شناختی، ستاد توسعه زیست‌فناوری، ستاد توسعه فناوری‌های راهبردی و باشگاه پژوهشگران جوان و نخبگان، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ده‌ها ستاد دیگر) و ده‌ها عنوان دیگر ذیل ردیف‌های اصلی در جدول ۷ اعتبار تعلق گرفته که این موضوع علاوه بر مغایرت‌های قانونی با اصول وحدت مسئولیت مالی و محاسباتی و وظایف نظارتی وزرا و رؤسای مؤسسات دولتی مغایرت دارد و باعث ایجاد هرج و مرج خواهد شد.

- در لایحه بودجه ردیف‌هایی در منابع و مصارف بدون مبلغ درج شده است (مانند «عوارض موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی، ۲۰ درصد سهم سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس» و «منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت نفت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی»). درج این ردیف‌ها به معنای آن است که در طول سال آینده هرچقدر منابع حاصل شد به همان میزان نیز در بخش مصارف هزینه خواهد شد. این امر علاوه بر آنکه با اصول بودجه‌ریزی

(مانند جامعیت، تفصیل) مغایر است باعث بروز هرج و مرج در ارقام قانون بودجه و ناتوانی دستگاه‌های نظارتی و محاسباتی در انجام وظایف خود است.

۳. راهبردهای تصمیم‌گیری مجلس

با توجه به مطالبی که در بخش‌های قبل ذکر شده راهبردهای زیر ارائه شده است که می‌تواند مبنای تصمیم‌گیری مجلس برای لایحه بودجه باشد. در واقع لازم است که درباره موارد زیر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ تعیین تکلیف کند:

۱-۳. واقعی کردن منابع و مصارف

همان‌طور که بیان شد دولت در پیش‌بینی منابع عمومی دولت حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال بیش برآورد منابع داشته است. وقتی که در هنگام اجرای بودجه، منابع کمتر محقق می‌شوند طبیعی است که درصد تخصیص منابع به مصارف نیز دچار کاهش می‌شوند، اما نسبت کاهش تخصیص بودجه به دستگاه‌ها برابر نیست. در نتیجه به دلیل واقعی نبودن منابع و مصارف بودجه صلاحیت تصویب بودجه مجلس به دولت و به‌ویژه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور انتقال می‌یابد و علیرغم اینکه بودجه در مجلس به تصویب رسیده است، اما دولت به صورت انحصاری حق تخصیص منابع مبتنی بر ترجیحات خود را خواهد داشت و این امر صلاحیت قانونگذاری مجلس را تضعیف می‌کند. بر همین اساس لازم است که منابع و مصارف به صورت واقعی در مجلس به تصویب برسند.

۲-۳. تصویب بودجه چنددوازدهم

طبق ماده (۱۸۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «چنانچه لایحه بودجه سالانه کل کشور تا تاریخ ۱۵ آذرماه به مجلس شورای اسلامی تسلیم نشود دولت موظف است لایحه چند دوازدهم بودجه را نیز تسلیم نماید». با ملاحظه اینکه بودجه کل کشور به موقع به مجلس تقدیم نشده است و به دلیل پیش‌رو بودن انتخابات امکان بررسی تا موقع آن وجود ندارد لازم است که بودجه چند دوازدهم نیز به تصویب مجلس برسد. در واقع با توجه به زمان‌های قانونی روند رسیدگی و تصویب بودجه در مجلس، حتی اگر کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس روزی دو شیفت کار کنند، دولت به جواز دخل و خرج ابتدای سال دست نخواهد یافت و بر همین اساس لازم است که بودجه چنددوازدهم نیز به تصویب برسد.

۳-۳. تعیین تکلیف احکام مورد نیاز

سال ۱۳۹۴ سال پایانی برنامه پنجم است و وضعیت برنامه ششم برای سال بعد همچنان نامعلوم است.



با این حال در برخی از احکام و ردیف‌ها با فرض اعتبار احکام قانونی برنامه تدوین شده‌اند که وضعیت این احکام و ردیف‌ها در هاله‌ای از ابهام خواهد بود. بر همین اساس لازم است که تعیین تکلیف گردد که نوع برخورد با این موضوع در بودجه سال ۱۳۹۵ چگونه است.

۳-۴. تعیین تکلیف صندوق توسعه ملی

در لایحه بودجه ۲۰ درصد برای صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است که از ماه یازدهم نیز قرار شده است که به صندوق تخصیص یابد و در عین حال این امکان نیز پیش‌بینی شده است که منابع مذکور نیز به حساب افزایش سرمایه بانک‌ها تخصیص یابد. در واقع در سال آینده به‌نظر می‌رسد که منابعی به صندوق توسعه ملی واریز نشود. مجموعه شرایط ذکر شده بر خلاف سیاست‌های کلی است و لازم است که سهم صندوق ۳۰ درصد تعیین گردد و همچنین برداشت از آن برای افزایش سرمایه بانک‌ها ممنوع شده و تخصیص به حساب نیز از همانند روال سال‌های قبل از همان اول سال باشد.

نکته دیگر اینکه در تبصره‌های متنوعی برای صندوق توسعه ملی تعیین تکلیف شده است. در حالی که اساسنامه صندوق توسعه ملی شرایط استفاده از منابع تعیین شده است. بر همین اساس لازم است که تبصره‌های مرتبط در لایحه که بر خلاف قوانین موضوعه برای صندوق توسعه ملی تعیین تکلیف کرده‌اند حذف شوند.

۳-۵. تعیین تکلیف ارزیابی مجدد منابع ارزی بانک مرکزی

در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که ۵۰۰ هزار میلیارد ریال از طریق ارزیابی مجدد منابع ارزی بانک مرکزی منابع مالی حاصل شود. این موضوع یکی از تصمیمات مهم مجلس شورای اسلامی درباره بودجه سال ۱۳۹۵ خواهد بود و لازم است که ابعاد و تبعات آن به‌طور کامل بررسی شود.

۳-۶. تعیین تکلیف استفاده از منابع مازاد نفتی مازاد بر لایحه بودجه

در لایحه بودجه ذیل ردیف ۲۱۰۱۱۰، «منابع ارزی ناشی از افزایش قیمت نفت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی» پیش‌بینی شده است، اما اعتباری برای این ردیف در نظر گرفته نشده است (عدد ۱ مقابل ردیف مربوط گذاشته شده است). در نتیجه این امر در صورتی که ارزش صادرات نفت بیش از مقداری باشد که در مجلس برای درآمدهای نفتی به تصویب می‌رسد به این ردیف خواهد رفت. با ملاحظه اینکه همین عنوان در بخش مصارف پیش‌بینی شده است با تصویب بودجه در مجلس، دولت این اختیار را خواهد داشت که با منابع نفتی را جایگزین منابعی که تحقق پیدا نخواهد کرد کند که به نوعی اصلاح بودجه در زمان تصویب بودجه است. بر همین اساس لازم است که مجلس در این باره تصمیم بگیرد.

۳-۷. تعیین تکلیف اوراق تعهدزا

در لایحه بودجه پیش‌بینی شده است که دولت برای تأمین اعتبار منابع برای طرح‌های عمرانی ۵۰ هزار میلیارد ریال برای طرح عمرانی، اوراق مشارکت انتشار دهد. برای تسویه بدهی‌های خود ۷۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی انتشار دهد و برای پرداخت بدهی‌های خود به بخش خصوصی و تعاونی ۱۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق صکوک انتشار دهد. اما در طرف مصارف فقط ۷۵۰۰ میلیارد ریال بابت پرداخت بدهی‌های خود به بخش خصوصی و تعاونی پیش‌بینی کرده است.

این روشی که دولت برای اوراق تعهدزا پیش‌بینی کرده است در عمل باعث می‌شود که دولت از منابع حاصل از این اوراق تعهدزا برای هزینه‌های جاری خود استفاده کند. در واقع روشی که دولت ارائه کرده است به نوعی استقراض است. در این مورد نیز مجلس باید تصمیم‌گیری کند.

۳-۸. تعیین تکلیف هدفمندی یارانه‌ها

در سال‌های گذشته، در یک تبصره منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها تعیین تکلیف می‌شد. امسال در لایحه بودجه به‌صورت کلی مسئله هدفمندی یارانه‌ها ارائه شده است و جزئیات آن مشخص نیست. بر همین اساس معلوم نیست که دولت چه سیاستی برای پرداخت نقدی یارانه‌ها دارد و مشخص نیست که سیاست حذف افراد با درآمد بالا را پیگیری خواهد کرد یا خیر. در صورتی که دولت علاوه بر حذف یارانه افراد با درآمد بالا، می‌تواند برای کسانی که یارانه پرمصرف‌ها را نیز مدیریت کند. بر همین اساس لازم است که هدفمندی یارانه‌ها نیز تعیین تکلیف گردد.

۳-۹. بودجه دو سقفی

با ملاحظه اینکه برآورد منابع دولت حدود ۶۰۰ هزار میلیارد ریال بیش برآورد شده است برای اینکه مصارف دولت نیز مبتنی بر منابع در دسترس و قابل تحقق تعیین تکلیف شوند لازم است که سازوکاری برای در نظر گرفتن این عدم اطمینان و مدیریت آن اندیشیده شود. بر همین اساس می‌توان بودجه عمومی را به‌صورت بودجه دو سقفی به تصویب رساند. در سقف اول، منابع و مصارفی که احتمال تحقق آنها بالاست در نظر گرفته شود و در سقف دوم در صورتی که منابع تحقق یافته فراتر از سقف اول بود به مصرف برسد. همچنین برای اینکه درجه اطمینان از حصول منابع حاصل شود سقف دوم بودجه برای ۶ ماهه دوم سال در نظر گرفته شود.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۷۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۱. نکات مهم و محورهای تصمیم‌گیری (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی

تهیه‌کنندگان: توحید آتش‌بار، محمدتقی فیاضی، میثم پیله‌فروش، احسان آفاجانی‌معمار، ناصر یارمحمدیان، محمدرضا مالکی، سیدمحمدهادی سبحانین، عاطفه جلالی موسوی، مهتاب قراخانلو،

داریوش ابوحمزه، سیدهادی موسوی‌نیک

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه کلیدی:

بودجه سال ۱۳۹۵



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۱