

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۴. منابع بودجه

(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۰۸
دی‌ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	ساختار کلی منابع بودجه کل کشور
۳	۱. منابع بودجه کل کشور
۴	۲. منابع عمومی دولت
۶	۲-۱. درآمدها
۱۲	۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
۱۸	۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی
۲۲	۲-۴. کسری بودجه بدون تعادل بین منابع و مصارف
۲۳	پیشنهادها
۲۵	منابع و مآخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۴. منابع بودجه (ویرایش اول)

چکیده

۱. به دلیل عدم اطمینان درباره تحقق برخی اقلام درآمدی دولت، به نظر می‌رسد منابع بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، در حدود ۶۲ هزار میلیارد تومان بیش‌برآوردی دارد.
۲. منابع مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵، بیش از ۹ درصد و نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال جاری حدود ۲۱ درصد افزایش یافته است. هرچند رشد منظور شده واقع‌بینانه به نظر می‌رسد، لکن با توجه به هدفگذاری تورم تک‌رقمی در سال آتی و وجود شرایط رکودی در بخش‌هایی از اقتصاد در سال جاری که مبنای دریافت مالیات در سال ۱۳۹۶ است. تحقق منابع مالیاتی را با چالش مواجه خواهد کرد. مقدار در نظر گرفته شده درآمدهای مالیاتی حدود ۱۱۲۷ هزار میلیارد ریال است که انتظار می‌رود حدود ۱۰۵۲ هزار میلیارد ریال آن محقق شود (حدود ۷ درصد از درآمدهای مالیاتی از بیش‌برآوردی برخوردار است).
۳. منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۴۹ درصد افزایش داشته است. مقدار در نظر گرفته شده برای منابع نفتی حدود ۱۱۱۱ هزار میلیارد ریال است. به‌رغم رفع موانع صادرات نفت، با توجه به عدم اطمینان از قیمت نفت مدنظر دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (۵۵ دلار در هر بشکه) و بیش‌برآوردی سهم محاسباتی دولت از عواید نفتی (۶۵/۵ درصد) و مغایرت آن با سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به نظر می‌رسد بخشی از آن قابل تحقق نباشد.
۴. با کاهش هر دلار از قیمت نفت، بیش از ۲۰ هزار میلیارد ریال از منابع نفتی بودجه عمومی کاهش می‌یابد و با کاهش ۱۰۰ هزار بشکه از صادرات نفت خام کشور، منابع عمومی حدود ۴۳ هزار میلیارد ریال کاهش خواهد یافت. همچنین با هر یک درصد کاهش از سهم دولت و اضافه شدن آن به سهم صندوق توسعه ملی (در صورت رعایت سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم توسعه) بیش از ۱۶ هزار میلیارد ریال از منابع نفتی بودجه کاهش خواهد یافت. بدین ترتیب در صورت رعایت سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم توسعه بیش از ۱۶۰ هزار میلیارد ریال از منابع نفتی بودجه کاهش می‌یابد. البته وابستگی بودجه به نرخ ارز نیز جدای از آثار منفی اقتصادی آن می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تأمین کسری بودجه باشد. به‌عنوان مثال با هر ۱۰۰ تومان افزایش نرخ ارز میزان منابع ایجاد شده برای پوشش کسری بودجه بیش از ۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود.

۵. بجز اوراق مالی که برای شرکت‌ها و شهرداری‌ها در نظر گرفته شده، دولت قصد دارد در سال آینده ۴۲۵ هزار میلیارد ریال اوراق مالی منتشر کند. این رقم با توجه به ارقام مشابه در سال‌های قبل و به‌طور خاص در سال ۱۳۹۵ نشان از سیاست دولت در توسعه بازار بدهی و تأمین کسری بودجه از طریق انتشار اوراق بهادار دارد که موجب هدایت نقدینگی از بازارهای جانشین به سمت بازار بدهی خواهد شد. تداوم این سیاست‌ها و عدم کنترل بر آن باعث گسترش بخش عمومی و کاهش نقش بخش خصوصی در اقتصاد می‌شود که با سیاست‌های کلی نظام مغایر است.

۶. براساس بند «پ»، ماده (۱) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ارتقای نظام مالی کشور»، دولت باید همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت را به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کرد که تاکنون این امر محقق نشده است.

۷. در ردیف‌های متعددی عدد یک در مقابل ردیف‌های بودجه‌ای ذکر شده است که این امر باعث می‌شود سقف بودجه کل کشور نامعلوم شود: ردیف‌های ۳۱۰۴۰۷ (تسویه حساب وام دریافتی از بانک مرکزی برای واردات فرآورده‌های نفتی جمعی - خرجی)، ۳۱۰۱۰۷ (انتشار اوراق اسلامی جهت بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده که در سال ۱۳۹۶ در تبصره‌ها تا ۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است)، ۲۱۰۱۱۱ (منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱» قانون بودجه سال (۱۳۹۶) کل کشور به این عنوان که اگر منابع نفتی محقق نشد از حساب ذخیره ارزی استفاده شود)، و ۱۶۰۱۶۲ (عوارض موضوع ماده (۶۵) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت (۲) (۲۰ درصد سهم سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور)).

۸. کسری بودجه بدون نفت^۱ (مجموع تراز مالی و منابع نفتی بودجه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، با افزایش ۲۳ درصدی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۱۳۴۴ هزار میلیارد ریال برآورد می‌شود. علاوه بر این وابستگی بودجه به نفت (سهم درآمدهای نفتی از منابع عمومی) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به میزان ۹/۴ واحد درصد افزایش یافته است که مغایر با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

در مجموع با ملاحظه شرایط اقتصادی کشور و عدم قطعیت‌هایی که در تحقق منابع بودجه عمومی کشور (از جمله نفت، درآمدهای مالیاتی، اوراق مالی و سایر درآمدها) وجود دارد لازم است در برآورد ردیف‌های درآمدی بودجه بازنگری لازم صورت گیرد و یا بخشی از مصارف بودجه عمومی تا وصول قطعی منابع به تأخیر افتد.



لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با توجه به هدفگذاری‌های انجام شده برای نیل به رشد اقتصادی ۷/۷ درصدی در سال آینده و بازگرداندن رونق به اقتصاد کشور و همچنین ایفای تعهدات برجای مانده به‌ویژه در آخرین سال فعالیت دولت یازدهم از اهمیت بسزایی برخوردار است. تحقق کارکردهای مورد انتظار از بودجه مستلزم تنظیم واقع‌بینانه منابع و مصارف بودجه و اطمینان از اجرای سیاست‌های پیش‌بینی شده در بودجه و انطباق آن با سیاست‌های کلی نظام (همچون سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و...) با هدف ایجاد ثبات و بهبود فضای اطمینان در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور می‌باشد.

با عنایت به موارد مذکور، گزارش حاضر درصدد ارائه تحلیل کلی از منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ است. شایان ذکر است که قانون بودجه سال ۱۳۹۵ در میانه سال اصلاح شد اما نوع درج ارقام در جداول «قانون اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور» به‌گونه‌ای است که برای تحلیل‌های ارائه شده در این گزارش نیازی به اصلاح ارقام قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیست.

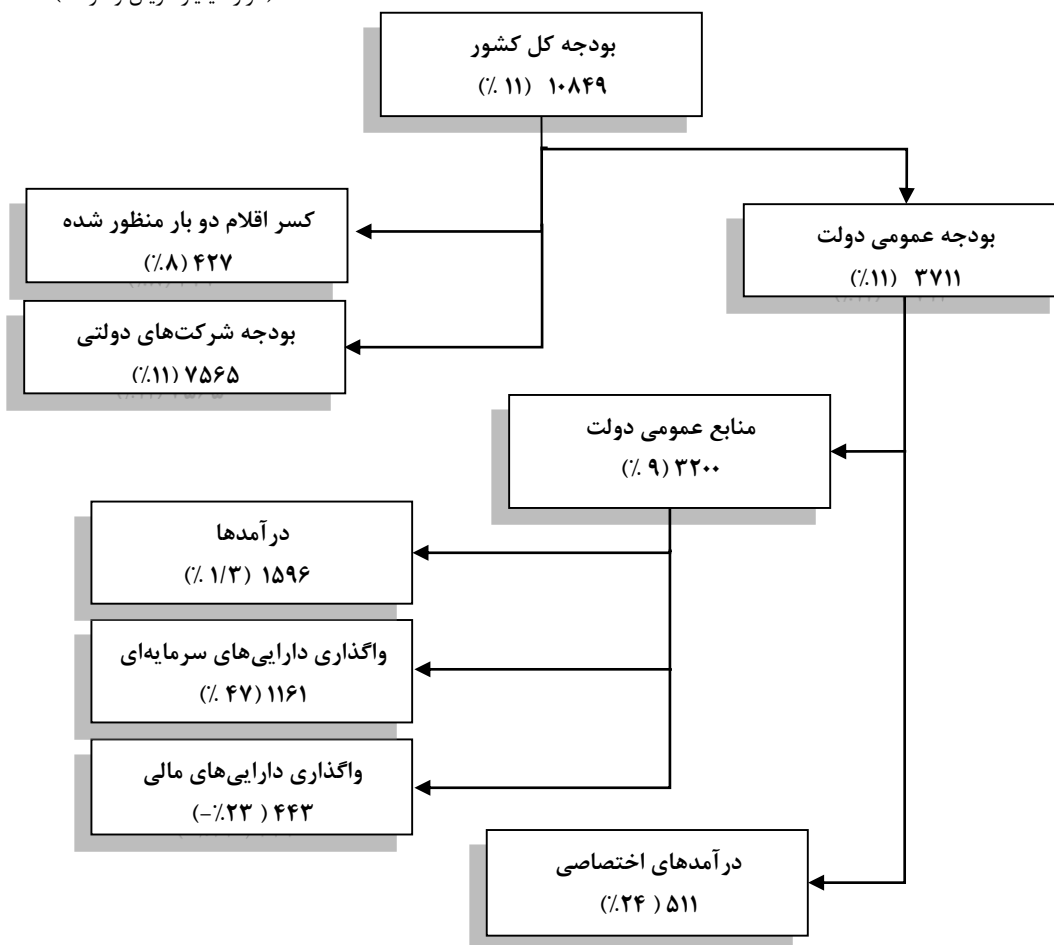
ساختار کلی منابع بودجه کل کشور

۱. منابع بودجه کل کشور

منابع بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰۸۴۹ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از رشدی معادل ۱۱ درصد برخوردار است. رشد مذکور در ارتباط با بودجه عمومی دولت و شرکت‌های دولتی نیز برابر با ۱۱ درصد است. به‌عبارت دیگر لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مقایسه با قانون بودجه سال جاری (با توجه به هدفگذاری تورم تک‌رقمی توسط دولت برای سال ۱۳۹۶)، به‌صورت انبساطی تنظیم شده است. با این حال لازم است توجه شود که مخارج دولت در سال‌های اخیر علیرغم اینکه به قیمت اسمی افزایش یافته اما براساس مقادیر حقیقی کاهش یافته است.

نمودار ۱. شمای کلی منابع بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال و درصد)



* عدد داخل پرانتز درصد رشد را نشان می‌دهد.

۲. منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی معادل ۳۲۰۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از افزایشی بالغ بر ۹ درصد برخوردار است. این درحالی است که رشد مذکور نسبت به پیش‌بینی عملکرد منابع عمومی دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۴۰ درصد است که با توجه به بیش‌برآوردی در قیمت مبنای محاسبه هر بشکه صادرات نفت خام و میعانات گازی (معادل ۵۵ دلار) و سهم در نظر گرفته شده برای دولت از درآمدهای نفتی (معادل ۶۵ درصد) و همچنین پیش‌بینی عدم تحقق کامل درآمدهای غیرنفتی (به جهت تأثیرپذیری برخی پایه‌های درآمدی از شرایط رکودی سال جاری)، رشد بالایی محسوب گردیده و تحقق کامل آن بنابر دلایل مذکور دور از دسترس است. میزان و سهم هر یک از سه بخش اصلی ذیل منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و پیش‌بینی عملکرد هر بخش به شرح جدول ۱ ارائه شده است:



جدول ۱. مقایسه اجزای عمده منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

و قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (هزار میلیارد ریال و درصد)

شرح	۱۳۹۵			۱۳۹۶		رشد لایحه به ۱۳۹۶ به پیش بینی عملکرد ۱۳۹۵
	قانون	عملکرد ۸ ماهه	پیش بینی عملکرد سال	لایحه	پیش بینی عملکرد	
قسمت اول- درآمدها	۱۵۷۴	۷۸۶	۱۲۴۸	۱۵۹۶	۱۳۸۰	۲۸
قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۷۹۰	۳۶۹	۷۴۸	۱۱۶۱	۱۰۰۵	۵۵
قسمت سوم- واگذاری دارایی‌های مالی	۵۷۹	۱۲۵	۲۷۹	۴۴۳	۱۹۶	۵۹
جمع منابع عمومی دولت	۲۹۴۴	۱۲۸۰	۲۲۷۵	۳۲۰۰	۲۵۸۲	۴۰

مآخذ: گزارش‌های مالی دولت در سال‌های مختلف و محاسبات گزارش (که در ادامه مبانی آن ذکر می‌شود).

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت (شامل سود سهام شرکت‌های دولتی و سایر منابع حاصل از مالکیت دولت)، منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی و منابع حاصل از فروش اوراق مالی مهمترین بخش‌های منابع عمومی دولت را به خود اختصاص می‌دهند.

اجزای مذکور در سال ۱۳۹۵ و همچنین روند آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به شرح جدول ۲

ارائه شده است:

جدول ۲. اجزای منابع عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و قانون بودجه سال ۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال و درصد)

شرح	۱۳۹۵			۱۳۹۶		رشد لایحه به ۱۳۹۶ به پیش بینی عملکرد ۱۳۹۵
	قانون	عملکرد ۸ ماهه	پیش بینی عملکرد سال	لایحه	پیش بینی عملکرد	
درآمدهای مالیاتی	۱۰۳۸	۵۸۳	۹۳۱	۱۱۲۷	۱۰۵۲	۲۱
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۶۲	۸۶	۱۱۰	۱۳۵	۱۲۰	۲۳
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۷۷	۲۶	۴۲	۸۶	۵۵	۱۰۵
سایر درآمدها (فروش کالاها و خدمات، جرائم و متفرقه)	۲۹۶	۹۱	۱۶۵	۲۴۸	۱۷۳	۵۰
منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی	۷۴۵	۳۶۷	۷۴۵	۱۱۱۱	۱۰۰۱	۴۹
فروش اموال منقول و غیرمنقول	۱۵	۲	۳	۱۵	۳	۴۰۰
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۰	۰	۰	۳۵	۰	-
فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه و صکوک	۴۰۰	۷۵	۱۸۰	۳۲۵	۱۲۵	۸۱
واگذاری شرکت‌های دولتی، سهم‌الشرکه و سایر واگذاری‌ها	۱۶۶	۴۰	۸۰	۱۰۰	۶۰	۲۵
سایر واگذاری دارایی‌های مالی	۱۴	۱۰	۱۹	۱۸	۱۱	۵-
جمع منابع عمومی دولت	۲۹۴۴	۱۲۸۰	۲۲۷۶	۳۲۰۰	۲۵۸۲	۴۰

مآخذ: گزارش مالی دولت و محاسبات گزارش.

۲-۱. درآمدها

درآمدها شامل ۶ بخش است: درآمدهای مالیاتی، درآمدهای ناشی از کمک‌های اجتماعی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت، درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات، درآمدهای حاصل از جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه. هریک از این بخش‌ها خود شامل چندین بند بوده که در ادامه به تفصیل اطلاعات مربوط و تحلیل آنها ارائه می‌شود.

الف) درآمدهای مالیاتی

در سال‌های اخیر تأکید سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر ضرورت افزایش سهم درآمدهای پایدار مالیاتی در نظام تأمین مالی دولت، توجه سیاستگذاران و تصمیم‌گیران کلان اقتصادی کشور را معطوف به افزایش درآمدهای مالیاتی کرده است. موضوعی که به نظر می‌رسد آثار آن در قالب رشد ۹ درصدی درآمدهای مالیاتی (۲۱ درصد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ پیش‌بینی شده است. شایان ذکر است دولت در راستای تحقق این سیاست اقدامات متعددی را به انجام رسانیده که از جمله مهمترین آن می‌توان به عملیاتی کردن برخی از مراحل ایجاد پایگاه اطلاعات هویتی، عملکردی و دارایی مؤدیان، پیاده‌سازی مهمترین پروژه طرح جامع مالیاتی (سیستم یکپارچه اطلاعات مالیاتی)، توسعه فناوری اطلاعات و مکانیزه کردن فرآیندهای وصول مالیاتی، افزایش نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده توأم با اجرای ۷ مرحله از مراحل استقرار نظام مالیات بر ارزش‌افزوده، الزام برخی صاحبان مشاغل جهت نصب صندوق مکانیزه فروش در اجرای حکم ماده (۱۲۱) قانون برنامه پنجم توسعه و اقدامات انجام شده در راستای کاهش فرار مالیاتی اشاره کرد. علاوه بر این از آنجایی که افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در منابع عمومی دولت، مستلزم انجام اصلاحات ساختاری از جمله در حوزه قوانین مالیاتی بود، دولت قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ را در قالب اصلاحیه قانون مالیات‌های مستقیم مورد بازنگری اساسی قرار داد که این قانون در سال جاری با توجه به تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مربوطه تکمیل و به مرحله اجرا درآمد. از دیگر اقدامات مهم دولت در حوزه مالیات‌ها می‌توان به تدوین پیش‌نویس لوایح «مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات کالاهای خاص» و «صندوق مکانیزه فروش» و الزام قانونی استان‌ها، نهادها، قرارگاه‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی به پرداخت مالیات به موجب ماده (۷۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اشاره کرد. صرف‌نظر از اقدامات انجام گرفته به جهت شرایط رکودی سال ۱۳۹۵ و زیان‌دهی برخی شرکت‌ها و تأثیرگذاری آن بر سود و مالیات عملکرد در سال ۱۳۹۶ و ازسویی دیگر سیاست‌های مهار تورمی دولت (با توجه به بیش‌برآوردی‌های صورت گرفته در ارقام مالیاتی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶) به نظر می‌رسد بخشی از درآمدهای مالیاتی لایحه بودجه در سال ۱۳۹۶ محقق نشود.



نمای کلی از ارقام مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۱۲۷ هزار میلیارد ریال به‌عنوان درآمدهای مالیاتی (منابع عمومی) پیش‌بینی شده است. این رقم نسبت به رقم درآمدهای مالیاتی مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (۱۰۳۸ هزار میلیارد ریال) رشدی معادل ۹ درصد داشته است. با توجه به روند فعلی وصولی درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵ و با مدنظر قرار دادن اقدامات دولت در این خصوص و همچنین در صورت انجام برخی اقدامات و اتخاذ تمهیدات مناسب از جمله اجرای دقیق مواد (۱۶۹) و (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم و دسترسی به اطلاعات مالی مؤدیان مالیاتی و به‌تبع آن کاهش فرار مالیاتی، تعمیق مالیات بر ارزش‌افزوده و اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز و از سویی شرایط رکودی حاکم بر بازار، پیش‌بینی اولیه حاکی از آن است که درآمدهای مالیاتی برای سال ۱۳۹۶، بالغ بر ۱۰۵۲ هزار میلیارد ریال گردد که بر این اساس حدود ۷۵ هزار میلیارد ریال از درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۹۶ بیش‌برآورد شده است که به نوبه خود منجر به عدم تحقق منابع عمومی خواهد شد. جدول ۳ ترکیب درآمدهای مالیاتی به تفکیک درآمدهای مالیاتی مستقیم و غیرمستقیم (منابع عمومی) و میزان بیش‌برآورد صورت گرفته در ارقام مالیاتی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. ترکیب درآمدهای عمومی مالیاتی و اجزای اصلی آن طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۶

(میلیارد ریال و درصد)

عناوین	۱۳۹۲ (عملکرد)	۱۳۹۳ (عملکرد)	۱۳۹۴ (عملکرد)	۱۳۹۵ (پیش‌بینی عملکرد)	۱۳۹۶ (لایحه) (عملکرد)	۱۳۹۶ (پیش‌بینی عملکرد)	رشد لایحه به ۱۳۹۶ قانون ۱۳۹۵	رشد لایحه ۱۳۹۶ به پیش‌بینی عملکرد ۱۳۹۵
مالیات اشخاص حقوقی	۱۷۹۹۶۹	۲۴۰۰۴۷	۲۸۷۶۳۷	۲۹۳۶۴۵	۳۵۸۶۶۱	۳۲۴۳۳۱	۷	۲۲
مالیات بر درآمد	۷۶۰۶۸	۹۴۰۳۸	۱۱۷۸۱۰	۱۳۹۷۰۵	۱۷۲۴۰۳	۱۶۴۰۵۲	۲۲	۲۳
مالیات بر ثروت	۲۱۸۴۵	۲۵۱۱۵	۲۴۱۵۳	۲۳۳۲۵	۲۹۵۵۰	۲۹۱۳۸	۱۸	۲۷
مستقیم	۲۷۷۸۸۳	۳۵۹۲۰۰	۴۲۹۶۰۰	۴۵۶۶۷۵	۵۶۰۶۱۴	۵۱۷۵۲۱	۱۲	۲۳
مالیات بر کالا و خدمات	۱۳۵۹۶۹	۲۱۷۰۲۶	۲۴۶۷۴۷	۳۲۷۶۱۵	۳۹۴۸۸۶	۳۷۰۴۸۸	۷	۲۰
مالیات بر واردات	۸۰۳۹۸	۱۳۳۴۲۶	۱۱۵۵۴۱	۱۴۶۳۹۳	۱۷۱۸۲۵	۱۶۳۸۵۰	۱	۱۷
غیرمستقیم	۲۱۶۳۶۷	۳۵۰۴۵۲	۳۶۲۲۸۸	۴۷۴۰۰۸	۵۶۶۷۱۱	۵۳۴۳۳۸	۶	۱۹
کل	۴۹۴۲۵۰	۷۰۹۶۵۲	۷۹۱۸۸۹	۹۳۰۶۸۳	۱۱۲۷۳۲۵	۱۰۵۱۸۵۹	۹	۲۱

مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت طی سال‌های مختلف، ارقام لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ و محاسبات گزارش.

ملاحظات در مورد برآوردهای مالیاتی

– پایه اصلی درآمدهای مالیاتی در اقتصاد هر کشور تولید ناخالص داخلی است. درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۶ نیز بر مبنای عملکرد فعالان اقتصادی در سال ۱۳۹۵ تعیین خواهد شد. لذا وضعیت تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۹۵، بر میزان درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۶ تأثیرگذار خواهد بود.^۱ شرایط رکودی حاکم بر برخی از فعالیت‌های اقتصادی طی سال‌های اخیر و تداوم آن در برخی از بخش‌ها در سال جاری به معنای کاهش ظرفیت‌های تولیدی بنگاه‌های فعال و تعطیلی برخی از واحدهای تولیدی است. در این شرایط (کاهش پایه درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۹۵)، نمی‌توان انتظار داشت که درآمدهای مالیاتی افزایش یابد. هرچند که در بخش‌هایی از اقتصاد که رشد اقتصادی داشته‌اند این ظرفیت ممکن است وجود داشته باشد. بی‌اعتنایی به این موضوع و افزایش درآمدهای مالیاتی (بدون داشتن برنامه‌ای برای افزایش نرخ‌های مالیاتی، کاهش فرار مالیاتی، کاهش سطح معافیت‌ها و...) می‌تواند فشار مالیاتی بر مؤدیان شناسنامه‌دار اقتصادی (مانند اشخاص حقوقی و به‌خصوص اشخاص حقوقی غیردولتی) را افزایش دهد. نتیجه این روش می‌تواند باعث بدتر شدن شرایط اقتصادی فعالان اقتصادی گردد.

– مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه سال آینده دومین جزء مؤثر بر درآمدهای مالیاتی را به‌خود اختصاص می‌دهد. در این خصوص با توجه به رشد منفی ۳۱ درصد سود شرکت‌های بورسی در ۸ ماهه سال ۱۳۹۵ نسبت به دوره مشابه سال قبل^۲ و ازسویی دیگر ضرورت حمایت از بنگاه‌های تولیدی و اعطای برخی معافیت‌های مالیاتی در قالب قانون رفع موانع تولید، تحقق کامل منابع این بخش مورد تردید است. علاوه بر این، تداوم شرایط رکودی اقتصاد در برخی بخش‌های اقتصادی در سال ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نیز مزید بر علت است. عدم تحقق ۱۸ درصدی این بخش از مالیات‌ها در ۸ ماهه سال جاری نسبت به مصوب ۸ ماهه شاهد این مدعا است. حذف مالیات تکلیفی موضوع ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم و همچنین در نظر گرفتن تخفیف مالیاتی ۱ واحد درصدی برای بخشی از مؤدیان این بخش نیز شرایط را در کنار مسائل اقتصادی به‌گونه‌ای کرده است که نمی‌توان انتظار کسب درآمد مالیاتی بیشتر در این بخش را داشت.

– رشد ۹ درصدی درآمدهای مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به مصوب بودجه سال ۱۳۹۵ عمدتاً ناشی از رشد ۷ درصدی مالیات بر ارزش‌افزوده است. این درحالی است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نرخ مالیات بر ارزش‌افزوده نسبت به سال ۱۳۹۵ تغییری نداشته است. با توجه به مؤلفه‌های اثرگذار در افزایش وصولی این بخش از جمله پیش‌بینی نرخ تورم به میزان حدود ۹ درصد در سال ۱۳۹۶،

۱. البته این موضوع درخصوص حدود ۲۴ درصد از درآمدهای مالیاتی (بخش مالیات بر ارزش‌افزوده) درست نیست زیرا پایه درآمدهای مالیات بر ارزش‌افزوده به دو بخش تقسیم می‌شود. سه‌چهارم (حجم مبادلات) سال ۱۳۹۶ و یک‌چهارم مبادلات منضمول قانون مالیات بر ارزش‌افزوده پایه اصلی وصولی ردیف درآمدی مالیات بر ارزش‌افزوده در سال ۱۳۹۶ است.

۲. گزارش عملکرد بازار اوراق بهادار، سازمان بورس اوراق بهادار تهران، آبان‌ماه ۱۳۹۵.



تحقق رشد منظور شده برای این بخش از منابع مالی دولت در سال ۱۳۹۶ با توجه به اضافه شدن گروه‌های مؤدیان حقیقی که در حلقه آخر زنجیره مالیات بر ارزش افزوده قرار دارند (موضوع بند «ح» تبصره «۶» لایحه بودجه) دور از دسترس نیست. گفتنی است تحقق منابع این بخش در ۸ ماهه سال جاری به مصوب دوره ۸۱ درصد می‌باشد.

— در ارتباط با مالیات بر واردات شایان ذکر است درآمدهای مذکور عمدتاً متأثر از نرخ تعرفه مؤثر کالاها و خدمات، نرخ ارز و حجم واردات می‌باشد. هرچند افزایش نرخ ارز موجب افزایش عواید حاصل از تبدیل مالیات بر واردات به ریال می‌شود، ولی با توجه به رابطه معکوس نرخ ارز با واردات می‌تواند به کاهش حجم واردات و کاهش حقوق ورودی دریافتی بیانجامد. ضمن آنکه بخش عمده کالاهای وارداتی معطوف به کالاهای واسطه‌ای (معادل ۶۳ درصد)^۱ با ارزش تعرفه پایین می‌باشد که این امر تأمین‌کننده درآمدهای پیش‌بینی شده دولت در بودجه سال آینده از این محل را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

ب) درآمدهای حاصل از مالکیت دولت

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت ماحصل فعالیت‌های تصدیگرایانه دولت در بخش‌های مختلف است. درآمدهای حاصل از مالکیت دولت دارای دو جزء عمده سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش‌های مختلف است.

سود سهام شرکت‌ها در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ مجموع سه جزء مختلف شامل سود سهام ابرازی، معوقه و سود سهام دولت در شرکت‌های غیردولتی است. در این ارتباط گفتنی است ردیف مربوط به سود سهام شرکت‌های درحال واگذاری که در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ حذف شده بود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز منظور نشده است. این درحالی است که با توجه به عدم تعیین تکلیف بسیاری از شرکت‌های مذکور کماکان ردیف مربوطه از عملکرد برخوردار می‌باشد به نحوی که در ۸ ماهه سال جاری نیز به میزان ۹۸۶ میلیارد ریال عملکرد داشته است. **بر این اساس تا زمانی که ردیف مربوطه از عملکرد برخوردار است حذف آن از ردیف‌های بودجه دولت موضوعیت ندارد.** در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، حدود ۱۶۲ هزار میلیارد ریال منابع حاصل از سود سهام شرکت‌های دولتی معین شده است که پیش‌بینی می‌شود عملکرد این بخش تا پایان سال ۱۳۹۵ به ۱۱۰ هزار میلیارد ریال برسد. در لایحه بودجه ۱۳۹۶ با کاهش ۱۷ درصدی نسبت به قانون بودجه سال جاری به میزان ۱۳۵ هزار میلیارد از این بابت پیش‌بینی شده است که به‌نظر می‌رسد بخش عمده‌ای از این رقم، یعنی ۱۲۰ هزار میلیارد ریال تحقق پیدا کند. در ارتباط با کاهش ۱۷ درصدی سود سهام شرکت‌های دولتی شایان ذکر است از آنجایی که بخش عمده‌ای از دریافت سود سهام مربوط به شرکت ملی نفت ایران می‌باشد، **در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ علیرغم افزایش ۴۲ درصدی منابع درآمدی شرکت مذکور، لکن سود سهام**

۱. گزارش عملکرد تجارت خارجی کشور طی ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۵، سازمان توسعه تجارت ایران.

منظور شده برای آن نسبت به بودجه سال جاری کاهش یافته است. با توجه به افزایش منابع نفتی در سال آتی، علت این کاهش مشخص نیست. این موضوع مختص شرکت ملی نفت ایران نیست، بلکه بسیاری از شرکت‌های مهم از جمله توانیر نیز مشمول این موضوع می‌باشد. در خصوص تحقق درآمدهای دولت از محل سود سهام در بودجه سال ۱۳۹۶ شایان ذکر است **مواردی از جمله عدم واریز نقدی سود سهام شرکت ملی نفت ایران به خزانه به سبب وجود مطالبات شرکت از دولت و عدم دسترسی خزانه به حساب‌های آن شرکت، منظور کردن سود سهام دولت در برخی از شرکت‌ها (با سهم کمتر از ۵۰ درصد) به حساب افزایش سرمایه و عدم واریز آن به خزانه، زیان‌ده شدن برخی شرکت‌های سودده به دلیل شرایط رکودی حاکم بر بخش‌هایی از بازار در سال جاری، تصویب برخی قوانین و مقررات^۱ و خارج کردن برخی شرکت‌هایی که برای آنها سود ویژه منظور شده از شمول قانون محاسبات عمومی، در تحقق سود سهام در سال ۱۳۹۶ تأثیرگذار است.**

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۷۷ هزار میلیارد ریال معین شده است که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال جاری، ۴۲ هزار میلیارد ریال از این رقم تحقق پیدا کند. رقم پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای این بخش از درآمدها، ۸۶ هزار میلیارد ریال است (۱۰۵ درصد رشد نسبت به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵) که پیش‌بینی می‌شود حدود ۳۱ هزار میلیارد ریال آن محقق شود.

درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، بهره مالکانه و حق انتفاع

۱. ماده (۲۰) و (۲۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و ماده (۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

ماده (۲۰) - قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...

دولت موظف است نسبت به تعیین تکلیف نرخ و فرآیند تسویه بدهکاران ارزی از محل حساب ذخیره ارزی به دولت به نحوی که زمان دریافت ارز، زمان فروش محصول یا زمان تکمیل طرح (حسب مورد)، نوع کالا (نهایی، واسطه‌ای یا سرمایه‌ای) وجود یا نبود محدودیت‌های قیمت‌گذاری توسط دولت و رعایت ضوابط قیمت‌گذاری و عرضه توسط دریافت‌کننده تسهیلات، وجود یا نبود منابع ارزی در زمان درخواست متقاضی لحاظ شده باشد، ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون اقدام کند.

ماده (۲۱) - قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است به منظور تأمین سرمایه درگردش پایدار برای واحدهای صنعتی، معدنی، کشاورزی، حمل‌ونقل، صنوف تولیدی، بنگاه‌های دانش‌بنیان و شرکت‌های صادراتی درحال‌کار (که در این ماده به اختصار «واحد» نامیده می‌شوند)، حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، دستورالعمل اجرایی افتتاح حساب ویژه تأمین سرمایه درگردش را (که به اختصار «حساب ویژه» نامیده می‌شود) در چارچوب قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ و اصلاحات بعدی آن با شرایط و الزامات زیر تدوین و به شبکه بانکی کشور ابلاغ نماید:.....

ماده (۳) قانون الحاق ... به تنظیم (۲)

شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۴) و (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌های دولتی موضوع بند «۲» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، به‌استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و سازمان‌های توسعه‌ای شامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذریعت و شرکت شهرک‌های کشاورزی، مشمول مقررات مواد (۲۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشند و تمام درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات آنها به حساب‌های معرفی‌شده ازسوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا حسب مورد طبق احکام و مقررات قانونی مربوط هزینه شود. عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور در مورد حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور گشایش یافته است، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود.

بانک‌های عامل حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور موظفند نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند.



پروانه بهره‌برداری معادن، بدهی معوقه اپراتورهای مخابراتی، واگذاری، استخراج و فروش معادن از جمله ردیف‌های عمده تأثیرگذار در این بخش از منابع مالی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ است. مهمترین جزء این بخش از درآمدها مربوط به ردیف ۱۳۰۴۰۴ (درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات- حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات) با سهم ۵۲ درصدی از سایر درآمدهای حاصل از مالکیت دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ است. بررسی این ردیف طی سال‌های اخیر نشان می‌دهد به دلیل ضمانت‌های اجرایی لازم و سازوکارهای مشخص در این خصوص از جمله تصویب قوانین مربوطه در این حوزه^۱ از عملکرد مطلوبی برخوردار بوده است. (در ۸ ماهه سال جاری عملکرد ردیف مذکور معادل ۸۳ درصد مصوب است که پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال تا ۹۰ درصد محقق گردد). در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای این ردیف درآمدی رقمی معادل ۴۴ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ حدود ۲۱ درصد رشد دارد.

با توجه به موارد مذکور به نظر می‌رسد همانند سال‌های گذشته و با توجه به پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵، بخش عمده‌ای از ردیف مربوط به سازمان تنظیم مقررات رادیویی (ردیف ۱۳۰۴۰۴) محقق شود، لکن سایر ردیف‌ها از جمله بهره مالکانه و حق انتفاع پروانه بهره‌برداری معادن (با سهم ۲۵ درصد در این بخش از درآمدها) از عملکرد ضعیفی برخوردار باشد.

سایر درآمدهای دولتی پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مشتمل بر فروش کالا و خدمات، جرائم و خسارات و درآمدهای متفرقه حدود ۲۴۸ هزار میلیارد ریال است که پیش‌بینی می‌شود ۱۷۴ هزار میلیارد ریال از این رقم محقق شود.

درباره ردیف فروش کالا و خدمات با توجه به سیاست‌های دولت در کنترل تورم و عدم افزایش قیمت‌ها در سال ۱۳۹۶، غالب تعرفه‌های فروش کالاها و خدمات موضوع جدول ۱۶ بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ تغییری نداشته است و تنها در چند مورد افزایش تعرفه خدمات دولتی اعمال شده است. همچنین تعرفه‌های جدیدی نیز اضافه شده است مانند صدور دفترچه ترانزیت رانندگی، تعرفه اجرای ماده (۴۷۷) قانون آیین دادرسی کیفری و تعرفه ورود برخی کالاها، ارائه خدمات الکترونیکی به دستگاه‌های دولتی و عمومی، خدمات‌دهی به اماکن عمومی و صدور کارنامه شغلی.

در خصوص جرائم و خسارات دو ردیف عمده آن شامل جرائم رانندگی (با احتساب جرائم رانندگی معوقه) و غیبت مشمولان وظیفه است که در ۸ ماهه سال جاری ردیف‌های مذکور به ترتیب از عملکرد ۶۴ درصد و ۲۲ درصد برخوردار بوده است. هرچند ارقام منظور شده برای ردیف جرائم رانندگی نسبت به مصوب سال جاری تغییری نداشته است و ردیف مشمولان غایب سربازی نیز با کاهش ۵۷ درصدی نسبت به مصوب

۱. براساس ماده واحده قانون «اجازه تعیین و وصول حق امتیاز فعالیت بخش غیردولتی در زمینه پست و مخابرات»، در اجرای بند «ز» ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹ وزارتخانه مذکور مکلف است بابت فعالیت‌های ارائه خدمات پستی، مخابراتی، فناوری اطلاعات و صدور مجوز ایجاد شبکه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات با تصویب هیئت وزیران، مبالغی به‌عنوان حق‌الامتیاز و حق‌السهم دولت و جریمه قانونی جبران عدم انجام تعهدات وصول و به‌حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کند.

سال جاری در لایحه ۱۳۹۶ درج شده است لکن با عنایت به تعیین تکلیف بسیاری از جرائم معوقه رانندگی در سال جاری با توجه به مهلت اعلان شده توسط نیروی انتظامی و تشویقات اعمال شده شامل تخفیف جرائم سال‌های گذشته و استقبال عمومی از این موضوع و همچنین تعیین تکلیف بسیاری از مضمولان غایب سربازی طی سال‌های اخیر بخشی از ارقام منظور شده محقق نشود. در ارتباط با جرائم غیبت سربازی شایان ذکر است بسیاری از غایبین مضمول با توجه به اجرای احکام مربوطه طی دو سال اخیر تعیین تکلیف شده و تنها در صورتی که یک تا دو سال از سطح تعیین شده در حکم ارائه شده (هشت سال) کاسته شود منابع مالی دولت از این محل را به نحو قابل توجهی افزایش خواهد داد.

در ارتباط با درآمدهای متفرقه که با کاهش ۲۸ درصدی نسبت به مصوب سال ۱۳۹۵ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ منظور شده است، تحقق آن به میزان زیادی بستگی به تحقق ردیف‌های جدید اضافه شده (با سهم ۲۹ درصدی از ردیف‌های متفرقه) شامل «درآمد واریزی بابت دو میلیون تن قیر» و «مالیات بر مصرف سیگار به استناد بند «د» تبصره «۷» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶» دارد. با توجه به موارد مذکور در مجموع به نظر می‌رسد بخشی از منابع مالی دولت در این بخش محقق نشود.

۲-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای مشتمل بر منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، فروش اموال منقول و غیرمنقول و منابع حاصل از واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۱۶۱ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به رقم مصوب قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از رشد ۴۷ درصدی برخوردار است. عمده منابع این بخش مربوط به منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است به نحوی که حدود ۹۶ درصد منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای را به خود اختصاص می‌دهد. در این بخش با توجه به عملکرد ضعیف درآمدهای حاصل از فروش اموال و همچنین واگذاری طرح‌های عمرانی، صرفاً به بررسی و میزان تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام پرداخته شده است.

الف) ارزش منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی

نحوه ورود منابع حاصل از نفت در چهار دهه اخیر در کشور به گونه‌ای است که قیمت نفت، قیمت ارز و حتی مقدار صادرات نفت را به متغیرهای سیاست مالی تبدیل کرده است درحالی که قیمت نفت، یک متغیر برون‌زا بوده و خارج از اراده کشور تعیین می‌شود، قیمت ارز نیز متغیری بسیار مهم در سیاست‌گذاری ارزی کشور است که باید سازگار با سیاست‌های تجاری و پولی در کشور تعیین شود. مقدار تولید و صادرات نفت نیز باید براساس سیاست‌های کلان و بلندمدت کشور برای استفاده از منابع پایان‌پذیر و تولید صیانتی از این منابع مشخص شود. متأسفانه با نادیده گرفتن این اصول در سال‌های گذشته، سیاست‌های پولی، ارزی، تجاری و انرژی کشور دنباله‌رو سیاست‌های مالی شده است. ضمن تأکید بر



لزوم تغییر نگرش به نحوه ورود منابع حاصل از صادرات نفت به بودجه، در ادامه اطلاعات لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در خصوص منابع حاصل از صادرات نفت بررسی خواهد شد.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ ارقام مبنای محاسبات منابع حاصل از نفت به این شرح است: قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی ۵۵ دلار، نرخ برابری دلار معادل ۳۳۰۰۰ ریال، صادرات نفت خام ۲/۱۷۵ میلیون بشکه در روز، صادرات میعانات گازی ۲۴۵ هزار بشکه در روز و فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها حدود ۱۱۳ هزار بشکه در روز. سهم دولت از این منابع در دو ردیف ۲۱۰۱۰۱ و ۲۱۰۱۰۹ در حدود ۱۱۱۱ هزار میلیارد ریال درج شده است. شایان ذکر است ردیفی تحت عنوان «منابع موضوع بند «ج» تبصره «۱» لایحه بودجه ۱۳۹۶» نیز در ذیل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای لحاظ شده است که طبق آن چنانچه منابع دولت از محل واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۶ کمتر از ۱۱۶۱ هزار میلیارد ریال شود به دولت اجازه داده شده است از محل منابع حساب ذخیره ارزی و در صورت عدم کفایت از محل واگذاری اوراق بدهی تعهدزا و اوراق ارزی یا سایر اوراق مالی برای تأمین مابه‌التفاوت حاصل شده اقدام نماید. این امر ماهیت بودجه‌ای ندارد و پیشنهاد می‌شود که بند «ج» تبصره «۱» حذف شود.

منابع از محل صادرات نفت خام و میعانات گازی در بودجه‌های سنواتی دولت اصولاً به جهت ماهیت تغییرات در بازار و قیمت نفت خام، به عنوان منابع ناپایدار تلقی می‌شود و به صورت دقیق قابل پیش‌بینی نیست. نارسایی ساختاری اقتصاد ایران در وابستگی به درآمدهای نفتی؛ عاملی برای تشدید تحریم‌های نفتی طی سال‌های اخیر و به تبع آن کاهش حجم تولید و صادرات نفت خام و اخلاص در نظام تأمین مالی دولت بوده است. *به نحوی که در سال گذشته و در راستای تأمین بخشی از کسری منابع ناشی از کاهش صادرات نفت خام و میعانات گازی، استفاده از سازوکار تنزیل سیاهه‌های نفتی به موجب مصوبات ستاد تدابیر ویژه اقتصادی اعمال شد.*

پیش‌بینی میزان تحقق درآمدهای نفتی قانون بودجه سال ۱۳۹۵

هرچند دولت بخش قابل توجهی از عواید حاصل از نفت مربوط به سال ۱۳۹۵ را در سال ۱۳۹۴ پیش‌خور کرد، اما با توجه به تحولات بازار و افزایش قابل توجه صادرات و قیمت نفت به نظر می‌رسد منابع پیش‌بینی شده از این محل تا پایان سال به‌طور کامل محقق شود. قیمت نفت در قانون بودجه ۱۳۹۵، به میزان ۴۰ دلار برای هر بشکه در نظر گرفته شده است، اما قیمت‌ها به بالای ۵۰ دلار افزایش یافته، صادرات نفت و میعانات حدود ۲/۲۵ میلیون بشکه در روز در نظر گرفته شده بود که در نیم سال اول بالغ بر ۲/۴ میلیون بشکه در روز عملکرد داشته است. نرخ تسعیر ارز در قانون بودجه حدود ۳۰ هزار ریال در نظر گرفته شده، اما در بازار این نرخ به مراتب بالاتر رفته است. بنابراین در مجموع به نظر می‌رسد منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات در سال جاری به‌طور کامل محقق شود.

پیش‌بینی میزان تحقق درآمدهای نفتی قانون بودجه سال ۱۳۹۶

در ارتباط با میزان تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ متغیرهای مربوط به قیمت هر بشکه نفت خام و همچنین سهم دولت از منابع نفتی از اهمیت بسزایی برخوردار است. میانگین قیمت هر بشکه نفت خام سال ۲۰۱۶ سبد نفتی اوپک حدود ۴۳ دلار است. این در حالی است که بنابر جدیدترین پیش‌بینی مؤسسه اطلاعات انرژی آمریکا (مورخ ۶ دسامبر سال ۲۰۱۶) و به‌رغم توافقات حاصل شده در اجلاس ۱۷۱ اوپک و غیر اوپک در ۳۰ نوامبر و ۱۰ دسامبر سال ۲۰۱۶ مبنی بر کاهش ۱۸۰۰ هزار بشکه‌ای تولید اعضا در راستای تقویت قیمت نفت خام (که از ۱۰۵ دلار در اواسط سال ۲۰۱۴ به حدود ۲۷ دلار در ابتدای سال میلادی جاری کاهش یافته بود) پیش‌بینی قیمت نفت خام وست تگزاس اینترمدیت و برنت برای سال ۲۰۱۷ به ترتیب حدود ۵۰ و ۵۱ دلار در نظر گرفته شده است که ۱ دلار بیشتر از پیش‌بینی ماه گذشته برای هر دو نوع نفت خام مورد بررسی می‌باشد. همچنین پیش‌بینی صندوق بین‌المللی پول از متوسط قیمت سه نوع نفت خام برنت، وست تگزاس اینترمدیت و دوبی تا قبل از توافق نفتی اخیر و پس از آن به ترتیب معادل ۵۰/۶ و ۵۱/۲ دلار در نظر گرفته است لذا با توجه به موارد مذکور و با توجه به اینکه قیمت سبد نفتی اوپک و ایران حداقل ۱ الی ۲ دلار کمتر از نفت برنت است، در نظر گرفتن قیمت ۵۵ دلار برای هر بشکه نفت خام، از بیش‌برآوردی برخوردار بوده و درآمدهای نفتی دولت را در صورت تحقق سایر شرایط مربوط به نرخ ارز و میزان صادرات نفت، می‌تواند با چالش مواجه سازد. با توجه به میزان صادرات فعلی (متوسط بیش از ۲/۵ میلیون بشکه در روز) به‌نظر می‌رسد دولت در ارتباط با فروض لایحه در صادرات نفت و گاز با مشکلی مواجه نباشد. در ارتباط با نرخ ارز محاسباتی نیز شایان توجه است با توجه به رویکرد دولت در اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز در سال جاری و ازسویی افزایش نرخ ارز در بازار غیررسمی تا حدود ۴۰۰۰۰ ریال، به نظر می‌رسد اعمال نرخ تسعیر ارز (همانند سال جاری که بیشتر از نرخ محاسباتی بودجه است) حتی بیشتر از ۳۳۰۰۰ نیز صورت گیرد. لکن نکته مهم در تحقق منابع نفتی بودجه، سهم دولت از منابع نفتی است که به نظر می‌رسد سهم منظور شده برای دولت مغایر سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم توسعه (بند «۱۰») است.

با توجه به نکات مذکور و براساس محاسبات صورت گرفته با در نظر گرفتن سهم ۶۵/۵ درصدی دولت از محل عواید نفتی، متوسط صادرات نفت خام و میعانات گازی با احتساب فروش به پتروشیمی‌های داخل به میزان ۲/۵۳۳ میلیون بشکه در روز، متوسط قیمت هر بشکه نفت خام و میعانات گازی به میزان ۵۰ دلار و متوسط نرخ تسعیر ارز به میزان ۳۳۰۰۰ ریال به‌نظر می‌رسد حدود ۱۰۰۱ هزار میلیارد ریال از محل صادرات نفت عاید بودجه عمومی خواهد شد.



جدول ۴. ارزش نفت خام و میعانات گازی طی سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ (میلیارد دلار)

عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۴	قانون سال ۱۳۹۵	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۵	لایحه بودجه سال ۱۳۹۶	پیش‌بینی عملکرد سال ۱۳۹۶
صادرات نفت خام و میعانات گازی شامل:	۳۶/۳	۳۸	۳۸	۵۱/۴	۴۶
- صادرات نفت خام	۲۴/۶	۳۳	۳۳	۴۶/۴	۳۹/۷
- صادرات میعانات گازی	۶/۵	۳	۳	۳/۲	۴/۵
سهام دولت از فروش میعانات گازی به پتروشیمی‌ها*	۲	۲	۲	۱/۸	۱/۹
- تسویه سیاهه‌های نفتی	۳/۲	-	-	-	-
حداقل سهم صندوق توسعه ملی	۷/۲	۷/۶	۷/۶	۹/۷	۸/۸
سهام شرکت ملی نفت ایران	۵/۳	۵/۵	۵/۵	۷/۴	۶/۷
مانده وجوه حاصل از صادرات نقدی نفت خام و میعانات گازی	۲۳/۸	۲۴/۹	۲۴/۹	۳۳/۷	۳۰/۶
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۱	۲۳/۳	۲۴/۴	۲۴/۴	۳۲/۸	۳۰
واریز به ردیف ۲۱۰۱۰۹	۰/۵	۰/۵	۰/۵	۰/۹	۰/۶

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس.

* میعانات گازی تحویلی به پالایشگاه‌ها مشمول تخفیف ۵ درصدی است.

ب) وابستگی بودجه به نفت

در سال‌های اخیر منابع ناشی از نفت از طریق ردیف‌های متعددی وارد بودجه عمومی دولت شده‌اند. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نیز، منابع نفتی در ردیف‌های زیر درج شده‌اند:

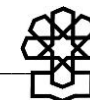
- منابع حاصل از ارزش نفت خام به مبلغ ۱۰۸۲۰۷۶ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۱

- ۲ درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت‌خیز به مبلغ ۲۸۸۱۸ میلیارد ریال در ردیف ۲۱۰۱۰۹. درباره ارقام مذکور، این نکته قابل ذکر است که مطابق ردیف بودجه‌ای (۲۱۰۱۰۹) باید ۲ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی سهم دولت (حدود ۰/۷ میلیارد دلار) به مناطق محروم و نفت‌خیز اختصاص یابد که در لایحه بودجه ۲۸۸۱۸ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است.

- در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ از صندوق توسعه ملی (که از منابع نفتی تشکیل شده) برداشت‌هایی منظور شده است که با احتساب آن در منابع نفتی، وابستگی بودجه به نفت در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ و لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بیشتر خواهد شد. در قانون بودجه سال ۱۳۹۵، صرف‌نظر از تکالیف مصرح در احکام ماده واحده در خصوص کمک‌ها و ارائه تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی، در ردیف ۳۱۰۷۰۴ رقم ۵۹۹۴ میلیارد ریال از منابع صندوق توسعه ملی بابت افزایش سرمایه صندوق شکوفایی و نوآوری منظور شده است که عملکرد آن طی ۸ ماهه سال جاری به میزان ۱۰۵ درصد مصوب سال بوده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، علاوه بر تکلیف جدید منظور شده برای صندوق توسعه ملی در تبصره «۲۰» لایحه مبنی بر تأمین ۲۵ درصدی منابع اجرای طرح‌های

مشارکت عمومی خصوصی که طی سال‌های اخیر بی‌سابقه است، رقم ردیف ۳۱۰۷۰۴ (افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی) به ۶۶۰۰ میلیارد ریال افزایش یافته است. علاوه بر این در ذیل تبصره «۴» ماده واحده، ۴۰۰ میلیون دلار (۱۳۲۰۰ میلیارد ریال) از منابع صندوق توسعه ملی بدون درج در ردیف‌های منابع بودجه برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی دانشگاه‌ها در سال ۱۳۹۶ منظور شده است. در نتیجه سرجمع برداشت از صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ (با احتساب ارقامی که در جداول درج نشده است)، به میزان ۱۹۸۰۰ میلیارد ریال است.

در مجموع وابستگی بودجه به نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ حدود ۳۵ درصد است که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به میزان ۹/۴ درصد افزایش نشان می‌دهد. با توجه به بیش برآوردی بخشی از منابع غیرنفتی لایحه سال ۱۳۹۶، پیش‌بینی می‌شود نسبت وابستگی بودجه به نفت در عمل فراتر از ۳۵ درصد شود. البته وابستگی بودجه به نرخ ارز نیز جدای از آثار منفی اقتصادی آن می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تأمین کسری بودجه باشد. برای مثال با هر ۱۰۰ تومان افزایش نرخ ارز میزان منابع ایجاد شده برای پوشش کسری بودجه بیش از ۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود.



جدول ۵. منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶

(میلیارد ریال)

عنوان	عملکرد سال ۱۳۹۳	عملکرد سال ۱۳۹۴	قانون سال ۱۳۹۵	پیش بینی عملکرد سال ۱۳۹۵	لایحه سال ۱۳۹۶	رشد لایحه ۱۳۹۶ به قانون ۱۳۹۵ (درصد)
منابع حاصل از ارزش صادرات نفت خام و میعانات گازی (ردیف ۲۱۰۱۰۱)	۶۰۷۱۹۹	۵۲۲۳۸۷	۷۲۸۷۷۶	۷۲۸۷۷۶	۱۰۸۲۰۷۶	۴۸
۲ درصد صادرات نفت خام برای مناطق محروم و نفت خیز (ردیف ۲۱۰۱۰۹)	۲۲۰۰۸	۱۴۹۸۰	۱۶۲۴۲	۱۶۲۴۲	۲۸۸۱۸	۷۷
منابع ارزی مازاد بر قیمت و مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی پیش‌بینی شده در بودجه	-	۱۳۲۹۸۸
استفاده از صندوق توسعه ملی برای صندوق شکوفایی و نوآوری (ردیف ۳۱۰۷۰۴)	-	-	۵۹۹۴	۵۹۹۴	۶۶۰۰	۱۰
استفاده از صندوق توسعه ملی جهت تقویت بنیه دفاعی (ردیف ۳۱۰۷۰۵)	-	۸۹۵۴
استفاده از صندوق توسعه ملی برای نوسازی تجهیزات آزمایشگاهی دانشگاه‌ها	-	-	۱۱۹۸۸	۱۱۹۸۸	۱۳۲۰۰	۱۰
مجموع برداشت از صندوق توسعه ملی طبق ردیف‌های بودجه	-	۸۹۵۴	۱۷۹۸۲	۱۷۹۸۲	۱۹۸۰۰	۱۰
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	۶۲۹۲۰۷	۶۷۹۳۰۹	۷۶۳۰۰۰	۷۶۳۰۰۰	۱۱۳۰۶۹۴	۴۸
جمع استفاده از منابع نفت در بودجه (میلیارد دلار)	۲۳/۷۴	۲۳/۸	۲۵/۵	۲۵/۵	۳۴/۳	۳۴
نرخ ارز (دلار به ریال)	۲۶۵۰۰	۲۸۵۰۰	۲۹۹۷۰	۳۱۰۰۰	۳۳۰۰۰	۱۰
منابع بودجه عمومی در ردیف‌ها	۱۷۸۳۲۴۴	۲۰۱۷۰۷۸	۲۹۴۳۹۳۸	۲۲۹۴۳۰۷	۳۱۹۹۹۹۰	۹
حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	۳۵/۳	۳۳/۶	۲۵/۹	۳۳/۲	۳۵/۳	۳۶

مأخذ: محاسبات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

نکته قابل توجه اینکه، آنچه در بودجه اهمیت دارد، حجم ریالی استفاده از منابع نفت است. در عمل کاهش صادرات نفت در سال‌های اخیر با افزایش نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) و تا حدودی قیمت نفت مبنای محاسبه در بودجه جبران شد و استفاده از منابع نفتی در بودجه عمومی از حدود ۴۲۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۹۱ به حدود ۱۱۱۱ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ رسیده است. بر همین اساس لازم است سازوکاری طراحی شود که درآمدهای دولت از منابع نفت مستقل از نرخ ارز باشد.

ج) نوسانات منابع عمومی ناشی از قیمت نفت

چنانچه قیمت هر بشکه نفت خام در سال ۱۳۹۶ مطابق با پیش‌بینی‌های دولت محقق نشود، منابع عمومی دولت با کسری مواجه خواهد شد. طبق محاسبات انجام شده و در صورت ثبات سایر شرایط با هر یک دلار کاهش قیمت نفت، منابع عمومی دولت با ۲۰ هزار میلیارد ریال کسری از محل صادرات نفت مواجه خواهد شد. در مورد صادرات نفت خام نیز همین ریسک وجود دارد. به طوری که با هر ۱۰۰ هزار بشکه کاهش در صادرات نفت خام ایران میزان کاهش منابع عمومی ۴۳ هزار میلیارد ریال خواهد بود. علاوه بر موارد مذکور منابع نفتی بودجه بدون توجه به سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه ششم توسعه مبنی بر سهم ۳۰ درصدی صندوق توسعه ملی در نظر گرفته شده است که در صورت اصلاح سهم مذکور در قانون بودجه با توجه به ثبات سایر شرایط، منابع نفتی بودجه محقق نخواهد شد. برای مثال با هر یک درصد کاهش از سهم دولت و اضافه شدن آن به سهم صندوق توسعه ملی بیش از ۱۶ هزار میلیارد ریال منابع نفتی بودجه کاهش خواهد یافت که در صورت رعایت سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه ششم توسعه بیش از ۱۶۰ هزار میلیارد ریال از منابع نفتی بودجه کاهش می‌یابد.

البته براساس توافقی که با دولت انجام شد و در مصوبه کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه نیز انعکاس یافت، مقرر شد که چنانچه منابع دولتی از محل واریزی سهم خود از نفت به قیمت ثابت سال ۱۳۹۵ کمتر از ۸۳۰۰ هزار میلیارد ریال باشد، از محل حساب ذخیره ارزی و در صورت عدم کفایت از محل اوراق بدهی تعهدزای برای تأمین کسری بودجه استفاده کنند، اما آنچه که در بند «ج» تبصره «۱» ارائه شده به نوعی عدول دولت از توافق مزبور در کمیسیون تلفیق برنامه ششم است.

۲-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مشتمل بر فروش اوراق مالی، استفاده از تسهیلات خارجی، واگذاری سهام شرکت‌های دولتی، دریافت اصل وام‌ها، برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی معادل ۴۴۳ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که به نظر می‌رسد در پایان سال آتی حدود ۴۴ درصد آن معادل ۱۹۶ هزار میلیارد ریال محقق شود که از این مبلغ ۱۲۵ هزار میلیارد ریال مربوط به فروش اوراق مالی است.



اغلب شرکت‌های سودده طی سنوات اخیر واگذار شده‌اند و با توجه به اتمام اقساط فروش‌های بزرگ تا پایان سال ۱۳۹۵، شرکت‌هایی باقیمانده که در اولویت واگذاری قرار دارند بخش قابل توجهی از آنها زیان‌ده و از وضعیت مالی مناسبی برخوردار نیستند و بعضاً نیازمند اصلاح ساختار هستند و بر این اساس چشم‌انداز مناسبی برای عرضه بیشتر سهام شرکت‌های دولتی متصور نیست. از طرفی طبق بند «۴» ماده (۶) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، واگذاری، تهاتر و تأدیه بدهی‌های دولت به نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های دولتی از طریق واگذاری‌ها ممنوع است و دولت صرفاً می‌تواند از طریق فروش سهام و با استفاده از منابع حاصل از آن بدهی‌ها را تأدیه کنند. در این ارتباط با توجه به رویه فروش سهام به صورت اقساط، برای تأمین منابع معادل ۱۷ هزار میلیارد ریال (ردیف ۳۱۰۵۰۲) از محل واگذاری‌های جدید در سال آینده، باید حدود ۸۵ هزار میلیارد ریال سهام شرکت‌ها واگذار شود. این در حالی است که واگذاری این حجم از سهام شرکت‌های دولتی با توجه به مشکلات مطرح شده و سابقه عملکرد ضعیف واگذاری‌ها در سال جاری دور از انتظار است. در ارتباط با بخش دیگر منابع مربوط به واگذاری سهام شرکت‌های دولتی که مربوط به وصولی اقساط سنوات گذشته است (ردیف ۳۱۰۵۰۱) نیز بخشی از آن از محل سود سهام عدالت تأمین می‌شود که با توجه اتمام مهلت پرداخت اقساط سهام عدالت، وضعیت چگونگی دریافت آن در سال آتی مشخص نیست و ممکن است وصولی از این محل در سال آینده را با چالش مواجه کند. بنابراین پیش‌بینی می‌شود در سال آینده، از مجموع منابع مندرج در لایحه بودجه به مبلغ ۱۰۰ هزار میلیارد ریال، در حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال در حوزه واگذاری سهام شرکت‌ها محقق شود.

اوراق تعهدزا (مشارکت، صکوک و اسناد خزانه اسلامی)

در لایحه بودجه ۱۳۹۶، پیش‌بینی شده است که ۳۲۵ هزار میلیارد ریال از منابع بودجه عمومی از طریق فروش اسناد خزانه اسلامی، اوراق مشارکت و صکوک اجاره تأمین شود. تفصیل آن به شرح زیر است:

بند «ب» تبصره «۵» - اجرای طرح‌های عمرانی ۲۰۰ هزار میلیارد ریال از طریق فروش اوراق اسلامی (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۸)،

بند «ه» تبصره «۵» - برای تسویه مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی ۷۵ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه اسلامی نوع اول (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۳)،

بند «و» تبصره «۵» - به منظور تهاتر بدهی‌های دولت به طلبکاران غیردولتی (جدول ۵ - ردیف ۳۱۰۱۰۶) انتشار ۵۰ هزار میلیارد ریال اوراق تسویه خزانه.

اوراق تعهدزای بدون درج در جداول

همچنین در بندهای مختلف تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، انتشار اوراق تعهدزای زیر پیش‌بینی شده که ارقام آن در جداول درج نشده است.

بند «ز» تبصره «۵» - انتشار اسناد خزانه اسلامی نوع دوم برای استمرار جریان پرداخت‌های

خزانه‌داری کل کشور با رقم ۱۰۰ هزار میلیارد ریال که در جداول ردیف ندارد،
بند «ح» تبصره «۵» - انتشار اوراق اسلامی توسط دولت به منظور بازپرداخت اصل و سود اوراق
 سررسید شده با رقم ۵۰ هزار میلیارد ریال که در جدول ۵ ردیف ۳۱۰۱۰۷، رقم آن ۱ درج شده است.
انتهای بند «ی» تبصره «۵» - انتشار صکوک اسلامی برای دستگاه‌های وابسته به قوه قضائیه،
 قوه مقننه و سایر نهادهای حکومتی غیر قوه مجریه و استفاده از دارایی‌ها و اموال این دستگاه‌ها حسب
 مورد منوط به موافقت عالی‌ترین مقام آنهاست.

درباره انتشار اوراق تعهدزا توسط دولت نکات زیر به نظر می‌رسد:

۱. عدم درج رقم پیشنهاد شده در بند «ح» تبصره «۵»، علاوه بر اینکه رقم ارائه شده به‌عنوان
 سقف بودجه را غیرواقعی می‌کند، امکان نظارت دیوان محاسبات کشور برای بررسی نحوه اجرای این
 احکام را با مشکل روبرو می‌کند. همچنین، عدم درج منابع حاصل از انتشار اوراق تعهدزا در جداول با
 اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی مغایر است.

۲. رقم پیشنهادی دولت برای انتشار اوراق تعهدزا که قابلیت عرضه در بازار سرمایه را دارد عبارتند
 از: اسناد خزانه اسلامی نوع اول (۷۵ هزار میلیارد ریال)، اسناد خزانه اسلامی نوع دوم (۱۰۰ هزار میلیارد
 ریال)، اوراق اسلامی برای طرح‌های عمرانی (۲۰۰ هزار میلیارد ریال) و اوراق اسلامی برای بازپرداخت
 اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۵ (۵۰ هزار میلیارد ریال). در مجموع ۴۲۵ هزار میلیارد
 ریال اوراق مالی در بازار سرمایه می‌تواند عرضه شود. این رقم نشانگر سیاست دولت در توسعه بازار بدهی
 و تأمین کسری خود از طریق انتشار اوراق بهادار است که موجب هدایت نقدینگی از بازارهای جان‌نشین
 به سمت بازار بدهی ایجاد شده توسط دولت خواهد شد. در اتخاذ این رویه لازم است توجه شود که
 تداوم این سیاست‌ها باعث خواهد شد که در آینده اندازه بخش عمومی گسترش و نقش بخش خصوصی
 در اقتصاد کاهش یابد که با بندهای «۱۶» و «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایر خواهد بود.

۳. عملکرد اوراق بهادار دولتی در ۹ ماهه سال ۱۳۹۵ شامل (اوراق مشارکت دولت، اسناد خزانه
 اسلامی نوع اول، اسناد خزانه اسلامی نوع دوم و اوراق مالی اسلامی اصلاحیه بودجه) در مجموع ۲۴۳
 هزار میلیارد ریال بوده است که در مقایسه با اعتبار مصوب در مورد اوراق ذکر شده (۷۰۵ هزار میلیارد
 ریال) تحقق ۳۴ درصدی را نشان می‌دهد. بنابراین، بر همین اساس رقم مذکور برای اوراق ذکر شده در
 سال ۱۳۹۶ نیز بیش برآوردی دارد و منجر به عدم توازن مالی دولت در سال آتی خواهد شد.

۴. در نظر گرفتن رقم ۵ هزار میلیارد تومان (بند «ح» تبصره «۵») اوراق بهادار برای بازپرداخت
 اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶، توسط دولت و شرکت ملی نفت ایران نشان می‌دهد که
 امکان پرداخت این تعهدات در سال ۱۳۹۶ با چالش مواجه شده است. بنابراین، باید خطر ادامه این روند
 مبنی بر تسویه اصل و سود اوراق سررسید شده از محل انتشار اوراق جدید را در نظر داشت و انتخاب



این روش برای دولت را ممنوع کرد. زیرا تداوم آن باعث خواهد شد که بدهی‌های دولت با سرعت بسیار بالایی افزایش یابد.

۵. در بندهای «ه» و «ح» تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تسویه اصل و سود اوراق منتشر شده از «سرجمع بودجه» پیش‌بینی شده که با اصول بودجه‌ریزی و اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی مغایرت دارد. همچنین به دلیل اینکه امکان نظارت دیوان محاسبات کشور در صورت تصویب این نوع احکام سلب می‌شود، با اصل پنجاه‌وپنجم قانون اساسی نیز مغایر است.

۶. به دلیل اینکه هر یک از اوراق بهادار دولتی حقوق و تعهدات متفاوتی برای دولت ایجاد می‌کند و تعهدات مالی دولت ناشی از انتشار هریک از این اوراق نیز متفاوت خواهد بود، بنابراین عباراتی مانند «اوراق بهادار اسلامی»، «صکوک اسلامی»، «اوراق بهادار» و مواردی مانند آنها که مصداقش مشخص نیست، تصویر دقیقی از عملیات مالی دولت به دست نمی‌دهد و امکان تصویب بودجه توسط مجلس را با مشکل روبرو می‌سازد. بنابراین، در هریک از بندهای تبصره «۵» لازم است نوع اوراق منتشره توسط دولت مشخص شود.

۷. انتشار اوراق مالی اسلامی چه در قانون بودجه سال‌های قبل و چه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ فاقد تاریخ سررسید قطعی است. به این صورت که یا اصلاً تاریخ سررسید مشخص نشده و یا اگر هم مشخص شده، مبهم است مانند اینکه گفته شده با تاریخ سررسید «یک تا سه سال» یا «تا پنج سال». این شیوه انتشار اوراق باعث می‌شود که مجلس به عنوان نهاد نظارتی نتواند مقدار اوراق سررسید شده را در سال‌های آتی برآورد کند و لذا می‌تواند منجر به بی‌انضباطی مالی و تجمیع مانده بدهی‌ها و اوراق سررسید شده در یک سال مشخص (مثلاً در سال ابتدایی رئیس‌جمهور بعدی یا اولین مجلس بعدی) شود که این کار علاوه بر آثار مالی تبعات سیاسی نیز می‌تواند به همراه داشته باشد.

۸. میزان تعهداتی که با انتشار اوراق توسط شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها ایجاد می‌شود باید با مجموع سیاست‌های دولت به‌ویژه سیاست‌های اقتصادی آن سازگار باشد و شرکت‌ها یا دستگاه دولتی و شهرداری‌های متعهد، باید بتوانند از طریق طرح‌های انتفاعی خود، سود و اصل اوراق را پرداخت کنند. زیرا در صورت عدم پرداخت سود و اصل این اوراق توسط شرکت‌ها و شهرداری‌ها، ممکن است در نهایت این دیون، به بدهی‌های دولت انتقال یابد و مجموع بدهی‌های دولت افزایش پیدا کند. بر این اساس لازم است که به مسئله سازوکار بازپرداخت‌های این اوراق مالی و تأثیر آنها بر بدهی‌های دولت توجه جدی شود.

۹. براساس بند «ب»، ماده (۱) قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ارتقای نظام مالی کشور»، دولت باید همزمان با ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها و مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی و مؤسسات عمومی غیردولتی و بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و تعهدات آنها به دولت را به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌کرد که تاکنون این امر محقق نشده است.

۴-۲. کسری بودجه بدون تعادل بین منابع و مصارف

یکی از کارکردهای اصلی تهیه و تصویب بودجه برقراری انضباط مالی در کشورهاست. برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای مستلزم پیش‌بینی دقیق و توأم با احتیاط منابع است. همان‌گونه که در بخش‌های قبل ملاحظه شد صرف‌نظر از ترکیب نامطلوب منابع بودجه عمومی در ایران از دیدگاه سیاسی و اقتصادی، در پیش‌بینی منابع عمومی نیز دقت لازم صورت نگرفته است و در عمل بخشی از آن محقق نخواهد شد.

عدم تحقق بخشی از منابع به معنای عدم امکان پرداخت بخشی از هزینه‌های پیش‌بینی در بودجه است. سازوکار برقراری تعادل بین مقدار منابع و مقدار مصارف در ایران به «سازوکار تخصیص» مشهور است که نتیجه قهری آن بی‌اثر بودن بررسی و تصویب بودجه توسط قوه مقننه و تسلط و اقتدار تصمیمات مقامات قوه مجریه است. هنگامی که «سازوکار تخصیص» به کار رفته می‌شود در عمل بودجه‌ریزی معنای واقعی خود را از دست می‌دهد، پیش‌بینی دقیق منابع و مصارف لازم نیست و مذاکرات و توافقات بودجه‌ای مبتنی بر کارهای کارشناسی کنار گذاشته می‌شود و مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی در تخصیص جایگزین آن می‌شود. اگرچه این سازوکار موجب می‌شود کسری بودجه حسابداری (به معنای مازاد مصارف بر منابع) مفهوم خود را از دست دهد، اما آثار آن به شکل انباشت بدهی‌های دولت به طرق گوناگون از جمله افزایش هزینه اجرای طرح‌های عمرانی، بدهی‌های دولت به پیمانکاران و اشخاص حقیقی و حقوقی و کاهش کیفیت عموم خدمات عرضه شده توسط دستگاه‌های اجرایی به سال‌های بعد منتقل می‌شود. بدین ترتیب بودجه‌ریزی، مفهوم و کارکردهای خود را از دست می‌دهد.

این درحالی است که طبق استانداردهای بین‌المللی در کشورهای صادرکننده نفت، به جای کسری تراز عملیاتی، باید بیشتر روی کسری بدون نفت^۱ تأکید شود و تعادل در منابع و مصارف بودجه بدون در نظر گرفتن منابع نفتی وارد شده در بودجه مورد بحث قرار گیرد.

همچنان‌که در جدول ۶ مشاهده می‌شود کسری بودجه بدون نفت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۵ از افزایش ۲۳ درصدی برخوردار شده و از رقم ۱۰۹۳ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به ۱۳۴۴ هزار میلیارد ریال در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ افزایش یافته است. برای محاسبه رقم مذکور لازم است خالص دارایی‌های مالی (۲۳۳ هزار میلیارد ریال) را با منابع نفتی (۱۱۱۱ هزار میلیارد ریال) جمع کرد.

آثار اقتصادی کسری بودجه

کسری بودجه آثار اقتصادی متعددی دارد. یکی از این آثار، تشدید تورم است. از آنجا که بودجه به عواید نفت وابسته است و عواید نفت نیز به عواملی مانند نرخ ارز وابسته است، افزایش وابستگی به نفت یعنی افزایش وابستگی به نرخ ارز و در نتیجه فشار بر این متغیر پولی است. چنانچه بانک مرکزی نتواند ارزهای

۱. کسری بودجه غیرنفتی عبارت است از: تراز مالی (خالص دارایی‌های مالی) به‌علاوه کل ارزش منابع نفتی بودجه.



حاصل از نفت را در بازار و به مردم بفروشد، ناچار به افزایش دخایر خارجی خود و لذا افزایش پایه پولی خواهد شد که این باعث افزایش تورم می‌شود. اثر مهم دیگر محدود کردن منابع مالی در دسترس بخش خصوصی از طریق استقراض (فروش اوراق مالی تعهدزا) است که این علاوه بر مغایرت با سیاست‌های کلی نظام باعث ناکارایی در تخصیص بهینه منابع خواهد شد. زیرا دولت ذاتاً منابع را ناکاراً و غیربهینه تخصیص می‌دهد. نکته مهم دیگر این است که رویکرد دولت در تأمین کسری بودجه استفاده از ابزار بدهی است که چنانچه کنترل نشود می‌تواند منجر به بروز بحران بدهی در کشور شود.

جدول ۶. بررسی وضعیت کسری بودجه غیرنفتی طی سال‌های ۱۳۹۱-۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۹۲ (قانون)	۱۳۹۳ (قانون)	۱۳۹۴ (قانون)	۱۳۹۵ (قانون)	۱۳۹۶ (لایحه)
کسری بودجه بدون نفت	۹۶۳	۸۸۱	۷۷۷	۱۰۹۳	۱۳۴۴

توضیح: کسری بودجه بدون نفت عبارت است از تراز مالی (خالص دارایی‌های مالی) به علاوه کل ارزش منابع نفتی بودجه.

پیشنهادها

صلاحیت‌های مجلس درباره بودجه سالیانه، تصویبی و نظارتی است. صلاحیت نظارتی از طریق نظارت مجلس بر اجرای درست بودجه و بررسی عملکرد بودجه اعمال می‌شود. در صلاحیت تصویبی دو هدف عمده دنبال می‌شود:

۱. برقراری انضباط مالی،
 ۲. حفاظت و مراقبت در ایجاد کارآیی عملیاتی در انجام وظایف دولت.
- تجربیات بودجه‌ریزی در ایران و دنیا نشان می‌دهد که دو دیدگاه کلی (با توجه به رویه‌ها و ساختار حقوقی هر کشور) درباره اعمال صلاحیت تصویبی مجلس در زمان تصویب بودجه وجود دارد:
۱. بررسی اولویت‌ها و راهبردهای دولت در انجام وظایف قانونی و بودجه متناسب با آنها.
 ۲. ورود در جزئیات و بررسی اقلام ریز و درشت جداول و تفسیر آنها.
- فارغ از اصول قانون اساسی، تجربه بودجه‌ریزی ایران نشان می‌دهد که ورود در جزئیات باعث به هم ریختن بودجه در سطح کلان می‌شود و اجرای آن را برای دولت مشکل می‌کند. در نتیجه باعث می‌شود هم دولت نتواند بودجه را به طور کامل اجرا کند و هم مجلس نتواند وظیفه نظارتی خود را به درستی انجام دهد. بنابراین در صورت وجود تبعات سیاسی در رد کلیات لایحه، مجلس می‌تواند ضمن رد غیررسمی کلیات بودجه اولویت‌ها و راهبردهای خود را به دولت اعلام کند و دولت نیز براساس راهبردهای اعلام شده بودجه را بازنویسی کند. راه دیگر این است که کلیات را بپذیرد و خود در سطح راهبردها و اولویت‌ها

ورود کند. در مجموع در بخش منابع برخی موضوعات مهم به شرح زیر وجود دارد که می‌تواند محور گفتگو و مذاکرات بودجه‌ای دولت و مجلس قرار گیرد.

۱. واقعی کردن منابع نفتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶: با توجه به تداوم شرایط عدم اطمینان درباره قیمت نفت و همچنین مغایرت سهم تعیین شده برای دولت با سیاست‌های ابلاغی برنامه ششم توسعه مبنی بر سهم ۳۰ درصدی صندوق توسعه ملی از عواید نفتی و احتمال بازگشت سهم صندوق از ۲۰ درصد به ۳۰ درصد در مجلس شورای اسلامی، تحقق منابع نفتی به میزان پیش‌بینی شده در لایحه پیشنهادی دولت محل تردید است. همچنین قیمت در نظر گرفته شده برای هر بشکه نفت صادراتی با توجه به وضع بازار با ریسک بالایی همراه است.

۲. واقعی کردن منابع مالیاتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶: برای بررسی تحقق درآمدهای مالیاتی برآورد صحیح از عملکرد اقتصادی ضروری است. علیرغم اقدامات انجام شده در حوزه نظام مالیاتی از جمله اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و اجرایی شدن این قانون و فراهم شدن بسترهای سخت‌افزاری و نرم‌افزاری (مانند تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی، راه‌اندازی کامل بانک اطلاعات جامع مالیاتی و...) لکن شرایط رکودی در برخی از بخش‌های اقتصادی در سال جاری و احتمال تداوم آن در سال آتی و احتمال معوق شدن بخشی از منابع این بخش، تحقق کامل درآمدهای مالیاتی مندرج در لایحه بودجه را با تردید مواجه می‌سازد. *محاسبات حاکی از آن است که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ درآمدهای مالیاتی با حداقل بیش برآوردی معادل ۷ درصد برخوردار است. لذا برای اجتناب از پیامدهای مربوط به وقوع کسری بودجه، درآمدهای مالیاتی باید به صورت واقع‌بینانه‌تر در نظر گرفته شود.*

۳. سقف‌گذاری ریالی منبع نوسان‌دار: از جمله ویژگی‌های بودجه عمومی دولت در ایران، وابستگی آن به منابع ریالی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی است. منابع ریالی حاصل از فروش نفت نیز متأثر از سه متغیر قیمت نفت خام، میزان صادرات و نرخ تبدیل ارز (دلار) به ریال است. دو متغیر قیمت نفت خام و میزان صادرات از جمله متغیرهای برون‌زای اقتصاد ایران است که مقدار آنها علاوه بر شرایط حاکم بر بازار جهانی نفت تابع تحولات سیاسی نیز هست، از این رو میزان دستیابی به مقادیر هدفگذاری شده برای آنها با ریسک عدم تحقق مواجه است. عدم توجه به چنین ریسکی، آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش داده است. ورود بودجه‌های سنواتی به بحث نرخ تبدیل دلار به ریال موجب شده است تا تعیین نرخ ارز تابع سیاست‌گذاری مالی (بودجه‌ای) شود و این رابطه میان سیاست بودجه‌ای (مالی) و متغیر ارزی، سبب‌ساز پیروی سیاست‌های ارزی از سیاست‌های بودجه دولت شده است. برقراری چنین ارتباطی واجد اشکالات و تبعات منفی به شرح زیر است:

— در سه دهه گذشته دولت‌ها همواره هنگام مواجهه با کاهش منابع حاصل از نفت (به دلیل کاهش



قیمت نفت یا محدودیت‌های صادراتی)، از طریق افزایش نرخ ارز (و در حقیقت کاهش ارزش پول ملی) بودجه را تراز کرده‌اند. بدین ترتیب به‌جای محدود کردن مصارف یا برنامه‌ریزی برای افزایش منابع غیرنفتی همواره ساده‌ترین راه انتخاب شده است (نمونه آخر آن دو برابر شدن قیمت محاسباتی ارز در هنگام تنظیم بودجه سال ۱۳۹۲ در پی کاهش حدود ۵۰ درصدی صادرات نفت به‌دلیل تحریم‌ها بود).

تجربه سال‌های تعیین نرخ ارز در بودجه دولت در کشور، شواهد بسیاری برای آسیب‌های فوق که بر اقتصاد کشور وارد شده است، به‌دست می‌دهد. با عنایت به مراتب مذکور و با توجه به کاهش اتکالی بودجه عمومی دولت به نفت پیشنهاد می‌شود سازوکاری در نظر گرفته شود که در آن درآمدهای دولت از منابع نفتی مستقل از نرخ ارز باشد.

این پیشنهاد واجد مزایای ذیل است:

- به رسمیت شناختن استقلال بانک مرکزی در تعیین سیاست‌های ارزی متناسب با شرایط و اقتضات کلان اقتصادی و عدم تبیین نرخ ارز ضمن بودجه.

- جلوگیری از تأثیرپذیری سیاست پولی و نقدینگی کشور از طریق کانال نرخ ارز ضمن قانون بودجه کشور.

۴. با ملاحظه اینکه در طرف مصارف، برای اوراق مالی یا ردیف پیش‌بینی نشده است یا اینکه بسیار پایین‌تر از رقم معادل منابع است، باید در مجلس درباره این اوراق تصمیم‌گیری شود، زیرا این امر به نوعی استقراض و پوشش کسری بودجه است.

۵. **مشخص کردن سقف بودجه.** در موارد متعددی احکامی در تبصره‌ها آمده که در جداول بودجه بازتاب نیافته است. برخی از احکام بودجه ردپایی از آنها در جداول بودجه نیست (مانند استقراض ۵ میلیارد دلار) و برای برخی از احکام ردیف‌های بودجه‌ای عدد ۱ درج شده است که در هر حالت باعث می‌شود تا سقف بودجه نامعلوم باشد و لازم است مجلس شورای اسلامی در این باره تصمیم‌گیری کند.

منابع و مأخذ

۱. قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۹۵ کل کشور.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور.
۳. گزارش‌های مالی دولت در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۴ و عملکرد ۸ ماهه سال ۱۳۹۵.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۰۸

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۴. منابع بودجه (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین کنندگان: محمدتقی فیاضی، سیدمحمد رضا حسینی، محمد مهدی نجفی
علمی، داریوش ابوحمز، سیدمحمد هادی سبحانیان، مهتاب قراخانو، احسان آقاجانی معمار

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون تلفیق لایحه بودجه

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. کسری بودجه غیرنفتی
۲. منابع عمومی دولت
۳. درآمدهای نفتی
۴. درآمدهای مالیاتی
۵. اوراق مشارکت
۶. صکوک اجاره
۷. سود سهام
۸. اسناد خزانه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۵