

# بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

## از لایحه تا قانون

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۵۴۹۸  
شهریورماه ۱۳۹۶

به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. احکام و تبصره‌ها
۹.....	۲. تصویر کلان بودجه
۱۲.....	۳. تغییرات اجزای مهم منابع عمومی دولت
۲۰.....	۴. تغییرات اجزای مهم مصارف عمومی دولت
۲۳.....	۵. اعتبارات متفرقه
۲۳.....	۶. درآمدهای اختصاصی
۲۳.....	۷. اعتبارات استانی
۲۴.....	۸. تراز کلی بودجه
۲۵.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد



## بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور از لایحه تا قانون

### چکیده

بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مبلغ ۱۰،۸۴۹ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۱۱،۵۲۴ هزار میلیارد ریال معادل ۶ درصد افزایش یافت. منابع و مصارف عمومی نیز در لایحه مبلغ ۳،۲۰۰ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۳،۴۶۷ هزار میلیارد ریال معادل ۸ درصد افزایش یافت.

برآوردها نشان می‌دهد که منابع عمومی دولت در سال جاری در حدود ۳،۱۸۷ هزار میلیارد ریال محقق می‌شود. در این صورت در مقایسه با رقم مصوب حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع خواهیم داشت. مهمترین اجزای منابع عبارت است از: درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی که میزان تحقق آنها به شرح زیر است:

**درآمدها:** پیش‌بینی می‌شود تا پایان سال حدود ۱،۶۶۶ هزار میلیارد ریال درآمد محقق شود. در این صورت در این قسمت از منابع با حدود ۷۵ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع روبرو خواهیم بود. در این قسمت از درآمدها تنها برای درآمدهای حاصل از مالکیت دولت عدم تحقق درآمد پیش‌بینی شده و تصور می‌شود که سایر اجزای درآمد به‌طور کامل محقق شود.

**واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای:** پیش‌بینی می‌شود این بخش از منابع تا پایان سال حدود ۹۹۳ هزار میلیارد ریال محقق شود. در این صورت عدم تحقق منابع در این بخش برابر ۱۹۶ هزار میلیارد ریال و عمدتاً مربوط به عواید حاصل از صادرات نفت است. پیش‌بینی می‌شود منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی ۱۵۱ هزار میلیارد ریال عدم تحقق داشته باشد.

**واگذاری دارایی‌های مالی:** پیش‌بینی می‌شود این بخش از منابع تا پایان سال حدود ۵۲۸ هزار میلیارد ریال محقق شود. در این صورت عدم تحقق منابع در این بخش تنها ۹ هزار میلیارد ریال خواهد بود. پیش‌بینی می‌شود منابع قابل تحقق در سال جاری به شرح زیر به اجزای مصارف اختصاص یابد:

**هزینه‌ها:** برآورد می‌شود در یک سناریو (انضباط مالی دولت و افزایش ۱۰ درصدی هزینه‌ها) تا پایان سال حدود ۲،۲۷۵ هزار میلیارد ریال به این بخش از مصارف اختصاص یابد که با ۲۶۳ هزار میلیارد ریال عدم تخصیص اعتبار روبرو خواهیم بود. اما در سناریوی دوم (رشد ۲۰ درصدی هزینه‌ها طبق روال سال‌های اخیر) حدود ۲،۴۸۳ هزار میلیارد ریال صرف هزینه‌ها خواهد شد که با ۵۵ هزار

میلیارد ریال عدم تخصیص اعتبار روبرو خواهیم بود و مبلغ باقیمانده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۴۰۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

تملک دارایی‌های مالی: پیش‌بینی می‌شود که تا پایان سال حدود ۳۰۰ هزار میلیارد ریال به این قسمت از مصارف اختصاص یابد.

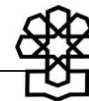
تملک دارایی‌های سرمایه‌ای: با توجه به تحقق ۳،۱۸۷ هزار میلیارد ریالی منابع و اختصاص ۲،۲۷۵ و ۳۰۰ هزار میلیارد ریال آن به‌ترتیب به هزینه‌ها و تملک دارایی‌های مالی (طبق سناریوی اول)، رقمی که از کل منابع پیش‌بینی شده باقی می‌ماند مبلغ ۶۱۲ هزار میلیارد ریال است که به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص می‌یابد. اما در سناریوی دیگر با فرض تحقق ۲،۴۸۳ هزار میلیارد ریال برای هزینه‌ها و ثبات سایر فروض مبلغ باقیمانده برای اختصاص به طرح‌های عمرانی برابر ۴۰۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود. از آنجا که بخش قابل توجهی از این اعتبارات صرف بازپرداخت بدهی‌های دولت به پیمانکاران می‌شود، در کوتاه‌مدت تأثیری بر رونق‌بخشی به طرح‌های عمرانی نخواهد داشت، اما بار بدهی دولت سبک‌تر شده و در صورت تداوم آن پیمانکاران نیز توانمندتر خواهند شد و تأثیر مثبتی بر رونق طرح‌های عمرانی خواهد داشت.

بنابراین با توجه به حجم بسیار زیاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دست اجرا و اعتبار باقیمانده برای این طرح‌ها ضرورت دارد دولت برای تحقق هرچه بیشتر منابع و صرفه‌جویی هرچه بیشتر هزینه‌ها اهتمام جدی به خرج دهد.

ردیف‌های متفرقه: با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در سال جاری گزارش کاملی از نحوه مصرف این اعتبارات از دولت مطالبه کند و در مرحله بررسی و تصویب بودجه سال آینده سعی در محدود کردن کامل این ردیف‌ها کند.

## مقدمه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در موعد مقرر (۱۴ آذرماه ۱۳۹۵) تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. این لایحه از چند نظر دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است. بودجه سال ۱۳۹۶ آخرین بودجه دولت یازدهم است و در ضمن اولین بودجه‌ای است که مجلس دهم آن را بررسی می‌کرد. سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مصوب شده بود و در همین ایام برنامه ششم توسعه اقتصادی نیز در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی بود. هرچند که لایحه بودجه قبل از تصویب برنامه ششم توسعه تهیه شد و امکان ملحوظ کردن اهداف و برنامه‌های آن را نداشت، ولی در عین حال در مواردی با سیاست‌های کلی برنامه ششم و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مغایرت داشت. در جریان بررسی بودجه در مجلس به‌ویژه در صحن



مجلس تلاش زیادی شد تا مغایرت‌های احتمالی بودجه با برنامه ششم برطرف شود و یا احکام مغفول مانده برنامه در بودجه لحاظ شود که این اقدامات تا حدودی موفقیت‌آمیز بود. در جریان بررسی بودجه برخی از احکام تبصره‌های بودجه حذف شد و احکام دیگری نیز اضافه شد. همچنین در جریان بررسی بودجه منابع و مصارف بودجه (دولت و شرکت‌های دولتی) دچار تغییراتی شد. در گزارش حاضر ضمن بررسی این موارد به‌طور اجمال کاستی‌های لایحه بودجه و مصوبات مجلس شورای اسلامی بررسی می‌شود.

## ۱. احکام و تبصره‌ها

اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی می‌گوید: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود». به‌موجب ماده (۱) قانون محاسبات عمومی کشور: «بودجه کل کشور برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به نیل سیاست‌ها...». براین اساس بودجه کشور اصولاً سندی است که در چارچوب قوانین و مقررات موجود تهیه می‌شود و حاوی اعداد و ارقام منابع و مصارف دولت برای یک سال مالی است. بر این اساس لایحه بودجه، لایحه‌ای همانند سایر لوایح و جهت قانونگذاری جدید و یا اصلاح قوانین موجود نیست. چه اینکه این امر اصولاً با ضرورت‌های کارشناسی تهیه بودجه (ازجمله پیش‌بینی منابع و برآورد مصارف دولت بر مبنای قوانین جاری کشور و اولویت‌بندی آنهاست) مغایرت دارد. به‌رغم این که اصل در بررسی لایحه بودجه حذف احکام غیربودجه‌ای است، لازم است تا سال‌های آتی دولت در تهیه لایحه و مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در بررسی لایحه بودجه توجه لازم را به این امر مبذول کنند.

به‌رغم تصویب قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخش از مقررات مالی دولت (۲) و همچنین «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و «قانون برنامه پنج‌ساله توسعه کشور» همچنان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با احکام و مقرراتی از جنس امور مالی و یا تغییر و اصلاح قوانین و مقررات فعلی کشور درج شده بود که برخی از این احکام عمدتاً به‌دلیل مشابهت با احکام برنامه ششم توسعه توسط نمایندگان حذف شد، اما در عین حال نمایندگان احکام و تبصره‌هایی نیز به لایحه بودجه اضافه کردند.

بنابراین به‌نظر می‌رسد در جریان تهیه و تصویب بودجه سالیانه کشور، وضع قوانین جدید یک‌ساله، تغییر و یا مسکوت گذاشتن قوانین مصوب فعلی به مدت یک‌ساله بخشی از سنت رایج بودجه‌نویسی در کشور شده و تغییر این سنت و رویه نیز سخت شده است. در این رهگذر اتفاقی که می‌افتد جالب است: هرچند سال که از بودجه می‌گذرد، قانون بودجه مملو از احکامی می‌شود که

تکراری است. بخشی از این احکام در قالب قوانینی مانند قانون الحاق به قانون تنظیم تغییر مکان می‌دهند و این رویکرد تکراری ادامه می‌یابد.

گذشته از ماهیت و فلسفه وجودی احکام مندرج در تبصره‌های بودجه که اشاره شد در ادامه به برخی از مهمترین احکام لایحه و قانون بودجه که حذف یا اضافه شدند، اشاره می‌شود:

#### ۱-۱. تغییر سهم صندوق توسعه ملی

سهم صندوق توسعه ملی در لایحه بودجه ۲۰ درصد تعیین شده بود. با توجه به سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تغییر نگاه بودجه به نفت این میزان به ۳۰ درصد افزایش یافت. همچنین با پیروی از قانون برنامه ششم توسعه سهم مناطق نفت‌خیز و گازخیز و محروم از عواید حاصل از صادرات نفت از ۲ درصد به ۳ درصد و از کل صادرات نفت افزایش یافت. البته انتظار می‌رفت با افزایش سهم صندوق و کاهش سهم دولت از عواید حاصل از صادرات نفت مقدار ریالی سهم دولت نیز کاهش یابد، اما در جداول بودجه سهم دولت از صادرات نفت از ۱۱۱۰ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱۱۳۹ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. معنای این کار این است که با وجود کاهش حدود ۱۳ واحد درصدی سهم دولت از عواید نفتی، برای آن که درآمد ۱۱۳۹ هزار میلیارد ریالی محقق شود، باید برخلاف محاسبات بودجه‌ای یا نرخ تسعیر ارز بسیار فراتر از ۳۳۰۰ تومان برود یا قیمت هر بشکه نفت خام فراتر از ۵۵ دلار رود و یا صادرات نفت ایران از حدود ۲/۵ میلیون بشکه در روز بسیار بیشتر شود (و یا ترکیبی از این سه). در صورت تحقق نیافتن این فروض، با عدم تحقق منابع روبرو خواهیم شد و این موضوع همانند سال‌های گذشته به معنای کسری بودجه پنهان و انباشت بدهی‌های دولت خواهد بود.

#### ۱-۲. قیر تحویلی به دستگاه‌ها

در لایحه بودجه قیر تحویلی به دستگاه‌ها معادل ۱۵ هزار میلیارد ریال مقرر شده بود که با مصوبه مجلس این رقم به ۲ برابر (۳۰ هزار میلیارد ریال) افزایش یافت.

#### ۱-۳. مجوز برای تسویه حساب برداشت از عواید نفتی برای واردات فرآورده‌های نفتی و

##### الحاقات به تبصره «۱»

در تبصره «۱» بند «ز» حکمی درج شده که متضمن موضوعات زیر است:

برداشت‌های بیش از مجوزهای قانونی دولت طی سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۹۱ از محل صادرات نفت به‌منظور تأمین بنزین و نفت‌گاز تا مبلغ ۲۲۹ هزار میلیارد ریال تسویه شود. در واقع، در سال‌های



مذکور بخشی از نفت صادراتی به جای اینکه فروش رفته و وجوه حاصل به خزانه واریز شود صرف واردات غیرقانونی بنزین و نفت‌گاز شده است. تصویب چنین حکمی بدین معناست که فرض می‌شود منابع حاصل از فروش نفت وارد خزانه شده و بار دیگر برای واردات بنزین و نفت‌گاز از خزانه پرداخت شده است. با تصویب چنین حکمی آن پرداخت‌ها به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت نفت به دولت کسر می‌شود.

همچنین در بند «ز»، پیشنهاد شده مابه‌التفاوت فروش فرآورده‌های نفتی با قیمت‌های فوب خلیج فارس طی سال‌های ۱۳۸۶-۱۳۸۸ تا مبلغ ۳۲ هزار میلیارد ریال نیز تسویه شود. در سال‌های مذکور مابه‌التفاوت ارزان‌فروشی فرآورده‌ها از منابع داخلی شرکت نفت پرداخت شده است که با این حکم آن پرداخت‌ها به حساب وجوه عمومی گذاشته شده و از سرجمع بدهی شرکت نفت به دولت کسر می‌شود.

درواقع بند «ز» تبصره «۱» با این هدف آمده است که کارهای غیرقانونی قبلی را صورت قانونی دهد. در مصوبه مجلس شورای اسلامی تا حدودی درصدد اصلاح این وضع برآمده است. براساس مصوبه مجلس تسویه برداشت‌های بیش از مجوزهای قانونی دولت از محل صادرات نفت یا میعانات گازی منوط به بررسی کارگروهی متشکل از سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارتخانه‌های ذیربط و دیوان محاسبات کشور است.

همچنین با مصوبات مجلس به بند «ز» تبصره «۱» یک جزء و به تبصره، دو بند الحاقی اضافه شد. براساس جزء «۲» اضافه شده نیروی انتظامی مکلف به بازگرداندن ۶۳۳۶ میلیارد ریال وجوه ناشی از صادرات نفت توسط این نیرو در سال‌های قبل شده است.

در بند الحاقی اول به تبصره «۱» (بند «ح» تبصره «۱» قانون) وزارت نفت موظف شده در صورت افزایش تولید گاز به یک هزار میلیون مترمکعب در روز، نسبت به صادرات گاز به کشورهای همسایه و اروپا که در حال حاضر قرارداد خرید گاز از ایران ندارند، اقدام کند و بخشی از درآمد حاصل را تا سقف دو هزار میلیارد ریال صرف گازرسانی به روستاها و مناطق محروم کند.

در بند الحاقی دوم به تبصره «۱» (بند «ط» تبصره «۱» قانون) بانک مرکزی موظف شده تا وجوه ارزی ناشی از طرح دعاوی در مراجع بین‌المللی و کشورهای خارجی را تا سقف ۴۰ هزار میلیارد ریال به خزانه واریز کند.

#### ۴-۱. استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای مصارف عمدتاً دولتی

به‌رغم تصریح سیاست‌های کلی کشور (مانند سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) مبنی بر استقلال مصارف صندوق توسعه ملی از تکالیف بودجه‌ای و قوانین عادی و کاهش وابستگی به نفت، در تبصره «۴» علاوه بر مجوزهای درخواستی دولت برای برداشت از منابع

صندوق در مجلس شورای اسلامی نیز در مجموع مبلغ ۲۳۰۰ میلیون دلار (معادل ۷۵۹۰۰ میلیارد ریال) برای مصارف مختلف مصوب شد. در لایحه دولت تنها افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی به مبلغ ۲۰۰ میلیون دلار و ۴۰۰ میلیون دلار برای خرید تجهیزات آزمایشگاه‌های دانشگاه‌ها پیش‌بینی شده بود. در مصوبه مجلس مبلغ پیشنهادی برای صندوق نوآوری و شکوفایی بدون تغییر ماند، پرداخت وجوه از صندوق توسعه ملی برای خرید تجهیزات آزمایشگاه‌های دانشگاه‌ها به دریافت تسهیلات از بانک‌ها تغییر یافت و ۵ مورد دیگر اضافه شد: طرح‌های آبیاری تحت فشار، کم‌فشار و سامانه‌های نوین آبیاری (۳۰۰ میلیون دلار)، طرح‌های آبرسانی روستایی و توسعه شبکه‌های آن (۳۰۰ میلیون دلار)، سازمان صدا و سیما (۱۰۰ میلیون دلار)، تقویت بنیه دفاعی (۱۳۰۰ میلیون دلار) و مقابله با ریزگردها (۱۰۰ میلیون دلار).

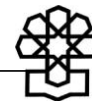
#### ۵-۱. استفاده از اوراق مالی اسلامی

استفاده از اوراق مالی تعهدزا شامل فروش اوراق مشارکت، اسناد خزانه و صکوک اجاره در لایحه دولت نسبت به ارقام مصوب سال ۱۳۹۵ کاهش یافته است. هرچند با توجه به افزایش سهم دولت از عواید نفتی، همین مقدار انتشار و استفاده از اوراق تعهدزا نیز خالی از اشکال نیست، اما دولت در تبصره‌های بودجه احکامی آورده بود مبنی بر این که چنانچه دولت برای بازپرداخت اصل و سود اوراق منابعی پیش‌بینی نکرده یا منابع پیش‌بینی شده کفاف نکرد بتواند از سایر ردیف‌ها و اعتبار دستگاه‌ها کسر کرده و به بازپرداخت اصل و سود اوراق اختصاص دهد. در مصوبه مجلس تا حدودی این مجوز اصلاح شد یعنی استفاده از سرجمع بودجه برای بازپرداخت اصل و سود اوراق تعهدزا حذف شد. همچنین برای شفافیت بیشتر در میزان و نوع اوراق مالی اسلامی جدولی حاوی نوع اوراق، دستگاه ناشر، موضوع انتشار اوراق و تضمین‌کننده اوراق اضافه شد.

البته در این زمینه اشکالاتی نیز وجود دارد مانند این که برای بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۶ مبلغی حدود ۵۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده بدون این که در سرجمع و سقف منابع و مصارف درج شود. همچنین در احکام متعدد به‌طور کلی و غیرشفاف به اوراق مالی اسلامی اشاره شده است. با توجه به تفاوت اوراق و نوع تعهدی که ایجاد می‌کنند، لازم بود در بودجه به تفکیک نوع اوراق مشخص شود. متأسفانه در مجلس شورای اسلامی ضعف‌های فوق اصلاح نشد.

#### ۶-۱. فروش خدمت سربازی

مطابق سنوات یکی دو سال اخیر فروش خدمت سربازی در لایحه بودجه منظور شده بود که در قانون



نیز بدون تغییر در ماهیت اعتباری حکم و تنها به چند تغییر غیراعتباری به شرح زیر به تصویب رسید:

- محرومیت‌های مندرج در بند «ط» تبصره «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور (محرومیت از نامزدی نمایندگی مجلس شورای اسلامی، عضویت شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتصاب در سمت‌های مدیریتی) در مورد دارندگان کارت معافیت ناشی از اجرای حکم بند مذکور از ابتدای سال ۱۳۹۶ لغو می‌گردد.

- فرزندان ایثارگران مشمول ماده (۴۵) قانون خدمت وظیفه عمومی علاوه بر امتیاز مذکور در این ماده مشروط به عدم غیبت آنها و نیز انجام خدمت وظیفه عمومی پدر آنان با هر مقطع تحصیلی، مشمول ردیف اول جدول با اعمال پنجاه درصد (۵۰٪) تخفیف می‌شوند.

- مشمولان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از پنجاه درصد (۵۰٪) تخفیف بهره‌مند می‌شوند.

#### ۷-۱. حقوق کارکنان

در مجلس شورای اسلامی علاوه بر احکامی که دولت برای حقوق کارکنان پیشنهاد کرده بود، منعی مصوب شد که براساس آن دولت برای افزایش و همسان‌سازی حقوق بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح با اولویت کسانی که دریافتی ماهیانه آنها کمتر از بیست میلیون (۲۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال است، اقدام کند (بند «ه» تبصره «۱۲»).

#### ۸-۱. جابجایی اعتبارات

دولت در چند تبصره پیشنهاد کرده بود که برای مقاصد متعدد و مبهم از سرجمع مصارف عمومی استفاده کند و با جابجایی اعتبارات مصوب در طول اجرای بودجه به مصارف خاصی اختصاص دهد. برخی از این احکام به شرح زیر است:

**بند «د» تبصره «۱۳» لایحه:** به دولت اجازه داده می‌شود تا اعتبارات مورد نیاز برای توسعه اقتصاد دانش‌بنیان منطبق بر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را از محل جابجایی اعتبارات مصوب ردیف‌های مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۶ هر دستگاه تأمین و به دستگاه اجرایی ذیربط اختصاص دهد.

**بند «ج» تبصره «۱۷» لایحه:** به دولت اجازه داده می‌شود حداکثر تا یکصد هزار میلیارد ریال از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و ردیف‌های متفرقه این قانون را به افزایش سرمایه بانک‌های دولتی متناسب با نیازهای بانک‌های مذکور در جهت تطبیق با استانداردهای بین‌المللی اختصاص دهد.

به دلیل مغایرت با اصول بودجه‌ریزی، برهم خوردن ارقام مصوب مجلس، مخدوش شدن نظارت دیوان محاسبات کشور و ... تمام موارد فوق در جریان بررسی و تصویب بودجه در مجلس حذف شد.

### ۹-۱. هدفمندی یارانه‌ها

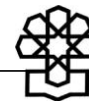
دولت در تبصره «۱۴» لایحه بودجه تنها در یک جمله منابع ناشی از اجرای قانون هدفمندی یارانه‌ها را ۴۸ هزار میلیارد تومان اعلام کرده بود بدون آن که درباره مصارف آن تصمیمی اعلام شده باشد. براساس قانون هدفمندی یارانه‌ها باید منابع و مصارف هدفمندی یارانه‌ها در قالب ردیف‌های مجزا در بودجه سنواتی درج شود. در برنامه ششم توسعه نیز بر تفکیک مصارف و درج آنها در ردیف‌های مستقل تأکید شده است. در مجلس شورای اسلامی تا حدود زیادی قانون هدفمندی و برنامه ششم رعایت شده، اما مواردی وجود دارد که مورد توجه واقع نشده است. به عنوان مثال در برنامه ششم اولاً بر درج ناخالص منابع هدفمندی یارانه‌ها تأکید دارد، ثانیاً بر سهم مالیات بر ارزش‌افزوده و تفکیک آن و همچنین سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت تأکید شده، اما در مصوبه مجلس شورای اسلامی این موارد رعایت نشد.

### ۱۰-۱. تعدد مجوز اخذ عوارض و پیش‌بینی درآمد از محل‌های غیرمعمول

به‌رغم تصویب قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و تجمیع عوارض مختلف، هر ساله در قانون بودجه عوارض مختلفی وضع می‌شود. وضع این گونه عوارض یک‌ساله ضمن آسیب رساندن به فضای کاروکسب با اصول بودجه‌ریزی سازگار نیست. ضمن آن که روش اصولی و منطقی برای جمع‌آوری و کسب درآمد برای دولت وضع مالیات بر اشخاص حقیقی و حقوقی است. مجلس شورای اسلامی در مواردی از طریق کانال‌های غیرمعمول مجوز جمع‌آوری درآمدهایی را صادر کرده است که مهمترین آن بند «ج» تبصره «۱۹» به شرح زیر است: «برداشت یک درصد (۰.۱٪) از یک‌دوازدهم ( $\frac{1}{12}$ ) هزینه بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی سودده و واریز به حساب درآمد عمومی».

### ۱۱-۱. وجود برخی احکام در بخش «تغییرات متفرقه»

در مصوبات کمیسیون تلفیق بخشی تحت عنوان «تغییرات متفرقه» با ۹۱ ردیف وجود دارد. با نگاهی به فهرست این تغییرات که ظاهراً در کارگروه کمیسیون تلفیق و سازمان برنامه و بودجه به تصویب رسیده به مواردی برمی‌خوریم که اهمیتی در سطح احکام تبصره‌ها دارد. اما متأسفانه با تمرکز مجلس در صحن علنی به تبصره‌های بودجه موارد فوق چندان مورد توجه نمایندگان مجلس قرار نگرفت. برخی از این موارد به قرار زیر است:



- شرکت ملی حفاری ایران از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری اصل چهل و چهارم قانون اساسی مستثنا گردید.
- ساختمان قدیم مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۶ طی مقررات قانونی به دولت واگذار می‌شود.
- شرکت مادر تخصصی دارویی و تجهیزات پزشکی کشور در پیوست ۳ با درج ۵۰۰ میلیون درآمد و ۵۰۰ میلیون هزینه ایجاد شود و ...
- وظایف و مسئولیت‌های حاکمیتی شرکت سهامی سازمان بهره‌وری ایران و شرکت سهامی سازمان انرژی‌های نو ایران به همراه بودجه، اعتبارات، اموال، دارایی‌ها، بدهی‌ها، تعهدات، امکانات و نیروی انسانی به سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) انتقال می‌یابد و ...
- در مجموع مجلس شورای اسلامی در جریان بررسی لایحه بودجه با حذف برخی احکام و اضافه کردن احکام دیگر تعداد احکام مندرج در تبصره‌های ۲۳ گانه لایحه را از ۸۹ حکم به ۱۱۸ حکم افزایش داد.

## ۲. تصویر کلان بودجه

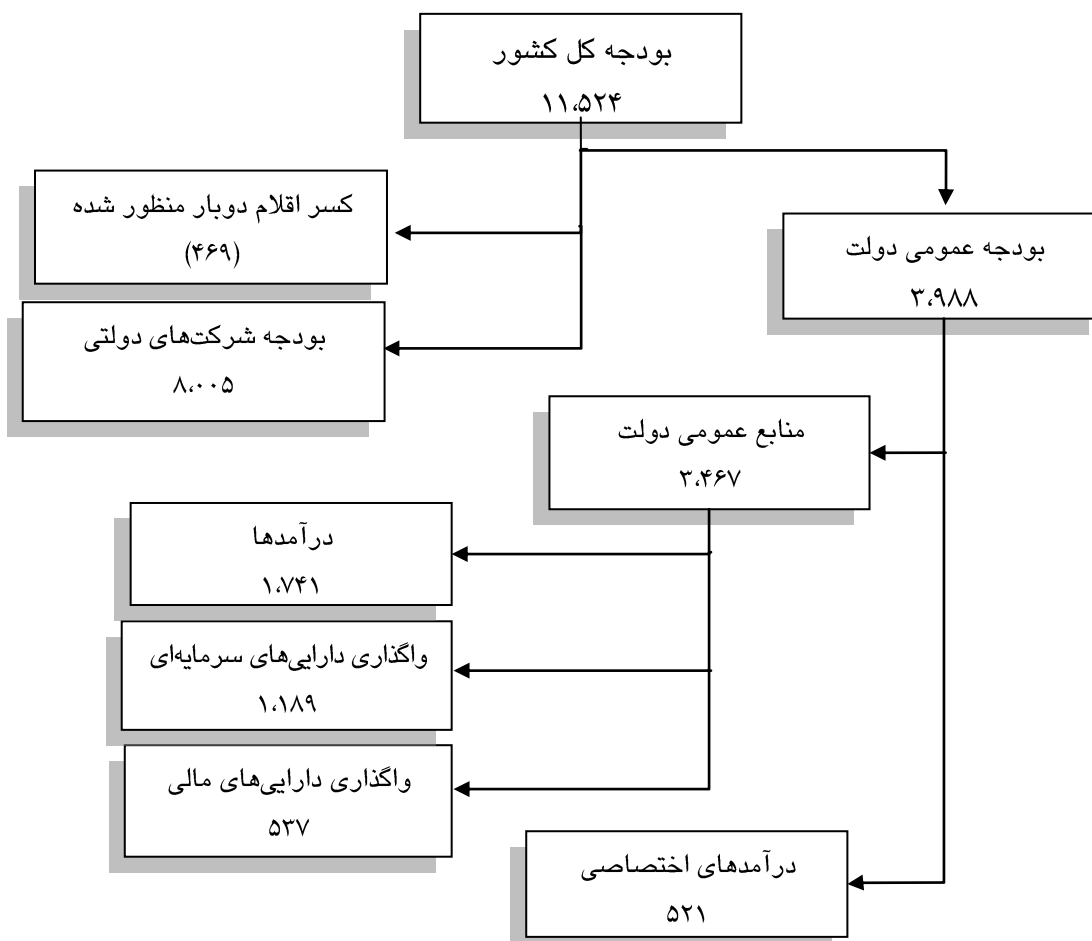
بودجه کل کشور متشکل از بودجه عمومی دولت و بودجه شرکت‌های دولتی در لایحه مبلغ ۱۰،۸۴۹ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۱۱،۵۲۴ هزار میلیارد ریال (معادل ۶ درصد رشد) افزایش یافت.

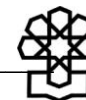
بودجه عمومی دولت شامل منابع (و مصارف عمومی) دولت و درآمدهای (و هزینه‌های) اختصاصی در لایحه مبلغ ۳،۷۱۱ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۳،۹۸۸ هزار میلیارد ریال رسید و معادل ۷/۵ درصد افزایش یافت.

منابع (و مصارف) عمومی دولت در لایحه مبلغ ۳،۲۰۰ هزار میلیارد ریال بود که با تغییرات مجلس به ۳،۴۶۷ هزار میلیارد ریال رسید و معادل ۸/۴ درصد افزایش یافت.

شمای کلی بودجه سال ۱۳۹۶ به شرح نمودار ذیل و تغییرات ارقام کلان بودجه در قانون بودجه نسبت به لایحه به شرح جدول ۱ است:

شمای کلی منابع بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ (هزار میلیارد ریال)





## جدول ۱. بودجه کل کشور در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۶

(میلیون ریال)

منابع	لایحه	قانون	رشد (درصد)	مصارف	لایحه	قانون	رشد (درصد)
درآمدها	۱,۵۹۵,۸۵۱,۹۹۸	۱,۷۴۰,۹۶۱,۹۹۷	۹/۱	هزینه‌ها	۲,۳۶۳,۷۴۰,۵۷۴	۲,۵۳۸,۱۹۳,۴۷۴	۷/۴
واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱,۱۶۱,۳۹۴,۰۰۱	۱,۱۸۹,۵۱۵,۰۰۱	۲/۴	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	۶۲۷,۰۹۹,۴۲۶	۷۱۳,۶۷۷,۵۲۵	۱۳/۸
واگذاری دارایی‌های مالی	۴۴۲,۷۴۴,۰۰۱	۵۳۷,۰۴۴,۰۰۲	۲۱/۳	تملك دارایی‌های مالی	۲۰۹,۱۵۰,۰۰۰	۲۱۵,۶۵۰,۰۰۱	۳/۱
جمع منابع عمومی دولت	۳,۱۹۹,۹۹۰,۰۰۰	۳,۴۶۷,۵۲۱,۰۰۰	۸/۴	جمع مصارف عمومی دولت	۳,۱۹۹,۹۹۰,۰۰۰	۳,۴۶۷,۵۲۱,۰۰۰	۸/۴
درآمدهای اختصاصی دولت	۵۱۱,۲۴۶,۹۴۱	۵۲۱,۰۱۰,۳۳۵	۱/۹	از محل درآمدهای اختصاصی دولت	۵۱۱,۲۴۶,۹۴۱	۵۲۱,۰۱۰,۳۳۵	۱/۹
منابع بودجه عمومی دولت	۳,۷۱۱,۲۳۶,۹۴۱	۳,۹۸۸,۵۳۱,۳۳۵	۷/۵	مصارف بودجه عمومی دولت	۳,۷۱۱,۲۳۶,۹۴۱	۳,۹۸۸,۵۳۱,۳۳۵	۷/۵
منابع شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۷,۵۶۵,۴۰۱,۶۳۶	۸,۰۰۵,۰۲۱,۰۴۸	۵/۸	مصارف شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها	۷,۵۶۵,۴۰۱,۶۳۶	۸,۰۰۵,۰۲۱,۰۴۸	۵/۸
جمع	۱۱,۲۷۶,۶۳۸,۵۷۷	۱۱,۹۹۳,۵۵۲,۳۸۳	۶/۴	جمع	۱۱,۲۷۶,۶۳۸,۵۷۷	۱۱,۹۹۳,۵۵۲,۳۸۳	۶/۴
کسر می‌شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۴۲۷,۲۴۵,۶۴۳	۴۶۸,۹۸۶,۴۱۴	۹/۸	کسر می‌شود ارقامی که دوبار منظور شده است	۴۲۷,۲۴۵,۶۴۳	۴۶۸,۹۸۶,۴۱۴	۹/۸
منابع بودجه کل کشور	۱۰,۸۴۹,۳۹۲,۹۳۴	۱۱,۵۲۴,۵۶۵,۹۶۹	۶/۲	مصارف بودجه کل کشور	۱۰,۸۴۹,۳۹۲,۹۳۴	۱۱,۵۲۴,۵۶۵,۹۶۹	۶/۲

### ۳. تغییرات اجزای مهم منابع عمومی دولت

منابع عمومی دولت متشکل از درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی است. درآمدها از ۱،۵۹۵ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱،۷۴۰ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت که ۹/۱ درصد رشد داشته است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای از ۱،۱۶۱ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱،۱۸۹ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت که افزایش ۲/۴ درصدی را نشان می‌دهد. واگذاری دارایی‌های مالی از ۴۴۲ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۳۷ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت که برابر ۲۱/۳ درصد رشد را نشان می‌دهد.

در ادامه به برخی از مهمترین تغییرات اجزای فوق در مجلس شورای اسلامی اشاره می‌کنیم.

#### ۳-۱. درآمدها

با تغییراتی که در مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه به عمل آورد، در مجموع به رقم پیشنهادی دولت در بخش درآمدها مبلغ ۱۴۵ هزار میلیارد ریال اضافه شد (جدول ۲). اجزای مهم درآمدها عبارت است از: درآمدهای مالیاتی، حقوق ورودی، سود سهام شرکت‌های دولتی، سایر منابع حاصل از مالکیت دولت و سایر درآمدها.

#### - درآمدهای مالیاتی

درآمدهای مالیاتی از رقم ۹۵۵ هزار میلیارد ریال پیشنهادی دولت به ۹۹۰ هزار میلیارد ریال در مصوبه مجلس افزایش یافت (معادل ۳۵ هزار میلیارد ریال افزایش). از مهمترین اجزای درآمدهای مالیاتی که در بررسی‌های مجلس بیشترین تغییر را داشت، می‌توان به مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی (وصول ماهیانه یک‌دوازدهم) و مالیات بر مصرف سیگار اشاره کرد که اولی از رقم ۴۷ به ۵۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و دومی با ۱۳ هزار میلیارد ریال به‌عنوان ردیف جدید ایجاد شد. مجموع مالیات‌ها (بجز مالیات بر واردات) در سال ۱۳۹۵ برابر ۸۳۲ هزار میلیارد ریال محقق شده است. بنابراین رقم مصوب برای درآمدهای مالیاتی نسبت به عملکرد آن ۱۹ درصد افزایش نشان می‌دهد. با فرض تورم ۱۱ درصدی و رشد اقتصادی ۳/۷ درصدی برای سال جاری<sup>۱</sup> به‌نظر می‌رسد تحقق رقم ۹۹۰ هزار میلیارد ریالی چندان دور از ذهن نیست. هر چند با فشار رکودی حاکم بر اقتصاد در چند سال گذشته ضرورت کاهش فشار در اخذ مالیات‌ها روشن و غیرقابل انکار است، ولی با توجه به ساخت بودجه دولت و ناگزیر بودن هزینه‌های دولت، انعطاف در مالیات‌ستانی و کاهش نرخ مالیات‌ها تقریباً غیرممکن است.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، چشم‌انداز اقتصاد ایران؛ چالش‌ها و سیاست‌ها.



با توجه به عملکرد سال گذشته مالیات‌ها و پیش‌بینی نرخ تورم و رشد اقتصادی سال جاری حداکثر مالیات قابل تحقق همان رقم مصوب یعنی ۹۹۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

جدول ۲. تغییرات درآمدها و اجزای مهم آن در سال ۱۳۹۶ (هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تحقق
قسمت اول - درآمدها	۱۵۹۵	۱۷۴۰	۱۴۵	۱۶۶۶
درآمدهای مالیاتی	۹۵۵	۹۹۰	۳۵	۹۹۰
مالیات بر واردات (حقوق ورودی)	۱۷۲	۱۷۴	۲	۱۷۴
سود سهام شرکت‌های دولتی	۱۳۵	۱۵۱	۱۶	۱۵۱
سایر منابع حاصل از مالکیت دولت	۸۵	۱۲۴	۳۹	۵۰
سایر درآمدها	۲۴۸	۳۰۱	۵۳	۳۰۱

توضیح: مالیات بر واردات بخشی از درآمدهای مالیاتی است و به دلیل اهمیت آن در ردیف جداگانه‌ای درج شده است.

#### – مالیات بر واردات (حقوق ورودی)

مالیات بر واردات در قانون بودجه ۱۷۴ هزار میلیارد ریال مصوب شد. عملکرد مالیات بر واردات در سال ۱۳۹۵ برابر ۱۸۳ هزار میلیارد ریال بوده است. بنابراین رقم مصوب در سال ۱۳۹۶ نسبت به این رقم حدود ۵ درصد کاهش را نشان می‌دهد. اگر عملکرد سال ۱۳۹۵ را مبنا بگیریم، تا پایان سال ۱۷۴ هزار میلیارد ریال مالیات بر واردات محقق می‌شود.

#### – سود سهام شرکت‌های دولتی

سود سهام شرکت‌های دولتی در مرحله بررسی و تصویب بودجه در مجلس از ۱۳۵ هزار میلیارد ریال به ۱۵۱ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. در بین اجزای این قسمت تنها سود سهام ابرازی (۵۰ درصد سود ویژه و سود سهم دولت - علی‌الحساب سال جاری) کلیه شرکت‌های دولتی به میزان ۱۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته و بقیه اجزا ثابت مانده است. میزان وصولی سال ۱۳۹۵ سود سهام شرکت‌های دولتی برابر ۱۴۹ هزار میلیارد ریال بوده است. رقم ۱۵۱ هزار میلیارد ریالی در این بخش در سال ۱۳۹۶ به معنای افزایش حدود ۱ درصدی این رقم نسبت به رقم عملکرد سال قبل از آن است. با توجه به تحقق رقم ۱۴۹ هزار میلیارد ریالی سود سهام شرکت‌های دولتی در سال گذشته تحقق رقم حدود ۱۵۱ هزار میلیارد ریالی در این بخش در سال جاری قابل انتظار است.

### – سایر منابع حاصل از مالکیت دولت

سایر منابع حاصل از مالکیت دولت عمدتاً شامل درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات- حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات، درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن و درآمد حاصل از حق انتفاع پروانه بهره‌برداری از معادن است. این اقلام در لایحه دولت به ترتیب ۴۴، ۹ و ۱۲ هزار میلیارد ریال بود که «درآمد حاصل از بهره مالکانه و حقوق دولتی معادن» در قانون بودجه به ۱۰/۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافت و بقیه ثابت ماندند. سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در سال ۱۳۹۵ حدود ۴۷ هزار میلیارد ریال عملکرد داشته است. این بخش از درآمدها در سال ۱۳۹۴ در حدود ۴۴ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۳ برابر ۴۷ هزار میلیارد ریال محقق شده است، با توجه به تحقق حداکثر ۴۷ هزار میلیارد ریالی ردیف مذکور در سال‌های اخیر انتظار تحقق ۲/۵ برابری آن در سال جاری (۱۲۴ هزار میلیارد ریال) دور از انتظار است. در خوشبینانه‌ترین حالت می‌توان تصور کرد که سایر منابع حاصل از مالکیت دولت در سال جاری حداکثر ۵۰ هزار میلیارد ریال محقق شود.

### – سایر درآمدها

منظور از سایر درآمدها همه اقلام دیگر در بخش درآمدها بجز اقلام ذکر شده در جدول ۲ این گزارش است. چون این بخش از درآمدها متشکل از ده‌ها عنوان درآمدی است از تحلیل آن اجتناب می‌کنیم، اما با توجه به این که افزایش این اقلام در مجلس عموماً با خوشبینی انجام می‌شود و عملکرد سال قبل آنها نیز نشان از عدم تحقق دارد، بیش‌برآوردی و عدم تحقق منابع در این بخش نیز قابل پیش‌بینی است.

در این بخش نیز فرض شده است که پیش‌بینی‌های دولت از ارقام مصوب مجلس دقیق‌تر بوده و لذا با خوشبینانه‌ترین حالت حداکثر مبلغ ۳۰۱ هزار میلیارد ریال در این بخش در سال جاری محقق شود.

بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود که درآمدها در سال جاری در حدود ۱،۶۶۶ هزار میلیارد ریال محقق شود (جدول ۲).

### ۳-۲. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای

واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای عمدتاً از منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی تشکیل شده است. این بخش از منابع از رقم ۱۱۶۱ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۱۱۸۹ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت (جدول ۴). این افزایش عمدتاً ناشی از افزایش منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی از ۱۱۱۱ هزار میلیارد ریال به ۱۱۳۹ هزار میلیارد ریال بوده است.



همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد مطابق با سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و قانون برنامه ششم توسعه سهم صندوق توسعه ملی از ۲۰ درصد پیشنهادی دولت در لایحه به ۳۰ درصد و سهم مناطق نفت‌خیز، گازخیز و محروم، از ۲ درصد به ۳ درصد از کل صادرات نفت افزایش یافت. در نتیجه سهم دولت (منابع عمومی) از صادرات نفت از ۶۲/۵ درصد در لایحه به ۵۲/۵ درصد در قانون کاهش یافت. با توجه به تغییر نیافتن فروض محاسباتی نفت در بودجه انتظار می‌رفت سهم ریالی دولت (با احتساب سهم مناطق نفت‌خیز) از نفت کاهش بیابد یعنی از ۱۱۱۱ هزار میلیارد ریال به حدود ۹۳۱ هزار میلیارد ریال کاهش بیابد. کاهش ۱۸۰ هزار میلیارد ریالی منابع دولت در این بخش باید با کاهش معادل آن در مصارف تراز می‌شد، اما به دلیل انعطاف‌ناپذیری مصارف و کسری شدید بودجه (کسری تراز عملیاتی لایحه بودجه معادل ۷۶۸ هزار میلیارد ریال بود) انجام این کار ممکن نبود. چاره کار از نظر مجلس شورای اسلامی حفظ رقم فوق و حتی افزایش آن بوده است، زیرا بعداً در بخش مصارف تمایل به افزایش اعتبار ردیف‌های موجود یا ایجاد ردیف‌های جدید وجود داشت که باید منابع آن قبلاً ایجاد می‌شد. به همین دلیل نه تنها رقم لایحه کاهش نیافت، بلکه افزایش هم یافت. بنابراین برای جبران مابه‌التفاوت مذکور (۱۸۰ هزار میلیارد ریال) یا باید قیمت تسعیر ارز بسیار فراتر از ۳۳ هزار ریال شود، یا صادرات نفت بسیار بیشتر از ۲/۵ میلیون بشکه در روز شود، یا قیمت نفت خام بسیار بیشتر از ۵۵ دلار برای هر بشکه شود و یا ترکیبی از این سه اتفاق بیافتد.

جدول ۳ شرایط و نحوه تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی را نشان می‌دهد. براساس محاسبات این جدول با شرایط پیش‌بینی لایحه یعنی تحقق مبلغ مندرج در ردیف ۲۱۰۱۰۱ قیمت نفت ۵۵ دلار، صادرات نفت خام و میعانات گازی ۲،۵۳۳ هزار بشکه و قیمت تسعیر ارز ۳۳،۰۰۰ ریال است. اما با کاهش ۱۰ واحد درصدی دولت از نفت در صورتی که بخواهیم اضافه بر رقم فوق ۱۸۰ هزار میلیارد ریال دیگر از محل صادرات نفت عواید کسب کنیم باید یکی از سه فرض به شرط ثبات سایر فروض محقق شود:

۱. قیمت نفت ۱۰/۶ دلار به قیمت فعلی اضافه شود، یعنی هر بشکه حدود ۶۵/۶ دلار شود.
۲. مقدار صادرات نفت خام و میعانات گازی به میزان ۴۸۹ هزار بشکه در روز اضافه شود؛ یعنی صادرات روزانه نفت خام و میعانات گازی کشور به ۳،۰۲۲ هزار بشکه برسد.
۳. به قیمت تسعیر ارز معادل ۶،۳۷۸ ریال اضافه شود؛ یعنی نرخ تسعیر ارز ۳۹،۳۷۸ ریال شود.

طبیعی است در صورتی که از گزینه‌های ترکیبی استفاده کنیم هر یک از اقلام فوق تعدیل خواهد شد.

جدول ۳. تحقق منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی تحت فروض مختلف

مفروضات و گزینه‌ها			شرح
قیمت نفت (دلار)	مقدار صادرات (هزار بشکه)	قیمت ارز (ریال)	
۵۵	۲،۵۳۳	۳۳،۰۰۰	ردیف ۲۱۰۱۰۰
۱۰/۶	-	-	افزایش ردیف ۲۱۰۱۰۰ به مبلغ ۱۸۰ هزار میلیارد ریال تحت فروض مختلف
-	۴۸۹	-	
-	-	۶،۳۷۸	

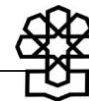
یکی دیگر از اجزای این بخش از منابع واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که با توجه به عدم تمهید مقدمات لازم برای این واگذاری‌ها و عملکرد صفر آن در ۳-۴ سال گذشته انتظار نمی‌رود در سال جاری نیز با عملکردی در این قسمت روبرو باشیم.

جدول ۴. تغییرات واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه و قانون سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت دوم- واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای	۱۱۶۱	۱۱۸۹	۲۸	۹۹۳
منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی	۱۱۱۱	۱۱۳۹	۲۸	۹۸۸
واگذاری اموال منقول و غیرمنقول	۱۵/۵	۱۵/۷	۰/۲	۵
واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای	۳۵	۳۵	۰	۰

همانطور که در سطور بالایی اشاره شد، افزایش مبلغ ریالی منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی تحت سه گزینه ممکن است: افزایش قیمت نفت به ۶۵/۶ دلار در هر بشکه، افزایش صادرات به بیش از ۳ میلیون بشکه در روز و افزایش نرخ تسعیر ارز به ۳۹،۳۷۸ ریال. در بین گزینه‌های فوق تنها گزینه سوم با توجه به واقعیات موجود و شرایط بازار قابل تحقق است. اما با توجه به اهتمام دولت در کنترل نوسانات بازار ارز گزینه‌های بینابینی محتمل‌تر است، یعنی نرخ تسعیر ارز به‌طور متوسط ۳۵۰۰۰ ریال برای هر دلار. با این فرض منابع حاصل از صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی در سال جاری برابر ۹۸۸ هزار میلیارد ریال خواهد شد. بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در سال جاری ۹۹۳ هزار میلیارد ریال محقق شود (جدول ۴). البته این شرایط با فرض آن است که ظرفیت صادراتی نفت افزایش نیابد.



### ۳-۳. واگذاری دارایی‌های مالی

واگذاری دارایی‌های مالی در مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت حدود ۹۴ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. این تغییر دو منشأ داشته است: افزایش منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی به میزان ۲۰ هزار میلیارد ریال و استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به میزان ۷۴ هزار میلیارد ریال (جدول ۵). وضعیت تحقق‌پذیری اجزای مهم منابع حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی در سال جاری به شرح زیر است:

#### – منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی

در سال ۱۳۹۵ منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت و اسناد خزانه اسلامی ۴۳۶ هزار میلیارد ریال بوده است. میزان پیش‌بینی شده برای این قلم از منابع در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به همراه اصلاحیه بودجه برابر ۸۵۰ هزار میلیارد ریال بوده است. به عبارتی در سال گذشته حدود نیمی از رقم مصوب محقق شده است. در سال جاری ۳۴۵ هزار میلیارد ریال برای انتشار اوراق مالی اسلامی پیش‌بینی شده است. با توجه به سیاست دولت مبنی بر توسعه بازار بدهی و اعتماد بازار به این اوراق، فروش ۳۴۵ هزار میلیارد ریالی اوراق مالی اسلامی در سال جاری دور از انتظار نیست.

در بندهای مختلف تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نیز، 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.

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

۱. درج نکردن رقم پیشنهاد شده در بند «ح» تبصره «۵»، علاوه بر اینکه رقم ارائه شده در 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 (۹۵ 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 ۴۴۵

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 جانشین 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. 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.

۴. انتشار اوراق مالی اسلامی چه در قانون بودجه سال‌های قبل و چه در قانون 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 این که گفته شده با تاریخ سررسید «یک تا سه سال» یا «تا پنج سال». این شیوه انتشار اوراق باعث می‌شود که مجلس به‌عنوان نهاد نظارتی نتواند مقدار اوراق سررسید شده را در سال‌های آتی برآورد کند و لذا می‌تواند منجر به بی‌انضباطی مالی و تجمع 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.

### – واگذاری شرکت‌های دولتی

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 بوده 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 کند. در این ارتباط با توجه به رویه فروش سهام به صورت اقساط، برای تأمین منابع معادل ۲۲ هزار میلیارد ریال (ردیف ۳۱۰۵۰۲) از محل واگذاری‌های جدید در سال ۱۳۹۶، 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 تا حدی 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 به 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 جاری، از مجموع منابع مندرج در قانون بودجه حدود ۷۴ هزار میلیارد ریال در حوزه واگذاری سهام شرکت‌ها محقق شود (در سال ۱۳۹۵ نیز مبلغ ۷۴ هزار میلیارد ریال از محل فوق منابع حاصل شده است).

#### جدول ۵. تغییرات واگذاری دارایی‌های مالی در لایحه و قانون سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال)

شرح	لایحه	قانون	تغییرات	پیش‌بینی تا پایان سال
قسمت سوم - واگذاری دارایی‌های مالی	۴۴۳	۵۳۷	۹۴	۵۲۸
منابع حاصل از فروش و واگذاری انواع اوراق مالی اسلامی	۳۲۵	۳۴۵	۲۰	۳۴۵
واگذاری شرکت‌های دولتی	۷۹	۷۹	۰	۷۴
واگذاری سهام سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و ...	۱۷	۲۲	۵	۲۲
منابع حاصل از استفاده از صندوق توسعه ملی	۷	۸۱	۷۴	۸۱
سایر واگذاری‌ها	۱۶	۱۰	-	۶

در این قسمت از منابع نیز با فرض:

۱. تحقق کامل منابع حاصل از فروش اسناد خزانه اسلامی،
۲. واگذاری شرکت‌های دولتی به میزان تحقق آن در سال ۱۳۹۵،
۳. تحقق کامل واگذاری سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی و منابع حاصل از صندوق توسعه ملی و سایر واگذاری‌ها

۵۲۸ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد.

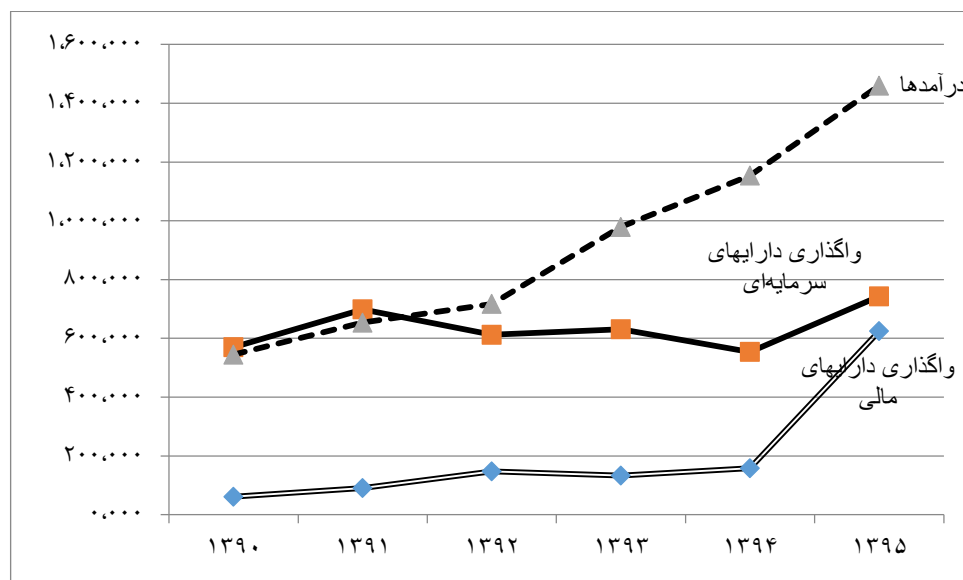
بنابراین در مجموع پیش‌بینی می‌شود در سال جاری منابع در حدود ۳،۱۸۷ هزار

میلیارد ریال محقق شود.

در نمودار ۱ روند تحقق منابع در شش سال اخیر نشان داده شده است.

نمودار ۱. روند تحقق منابع در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵

(میلیارد ریال)



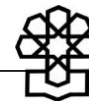
#### ۴. تغییرات اجزای مهم مصارف عمومی دولت

مصارف عمومی دولت متشکل از هزینه‌ها، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی است. هزینه‌ها از ۲,۳۶۴ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۲,۵۳۸ هزار میلیارد ریال در قانون رسیده که برابر ۱۷۴ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از ۶۲۷ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون رسیده که برابر ۸۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. تملک دارایی‌های مالی از ۲۰۹ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۲۱۶ هزار میلیارد ریال در قانون رسیده که برابر ۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است (جدول ۶).

جدول ۶. تغییرات مصارف و اجزای آن در لایحه و قانون سال ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال)

تغییرات	قانون	لایحه	شرح
۱۷۴	۲۵۳۸	۲۳۶۴	هزینه‌ها
۸۷	۷۱۴	۶۲۷	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
۶	۲۱۶	۲۰۹	تملك دارایی‌های مالی
۲۶۷	۳۴۶۷	۳۲۰۰	جمع مصارف عمومی دولت



#### ۴-۱. هزینه‌ها

هزینه‌ها در سال ۱۳۹۵ برابر ۲،۰۶۹ هزار میلیارد ریال تحقق یافته است که ۶۳۲ هزار میلیارد ریال آن مربوط به حقوق و مزایای مستمر کارکنان رسمی و پیمانی بوده و بقیه، سایر هزینه‌ها بوده است. برای پیش‌بینی عملکرد هزینه‌ها در سال ۱۳۹۶ دو سناریو قابل تصور است:

**سناریوی اول-** با فرض افزایش ۱۰ درصدی حقوق کارکنان دولت و با فرض افزایش حداکثر ۱۰ درصدی سایر هزینه‌ها نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۵، انتظار می‌رود هزینه‌ها در سال ۱۳۹۶ در حد ۲،۲۷۵ هزار میلیارد ریال قابل کنترل باشد.

**سناریوی دوم-** عملکرد سه سال گذشته دولت در این بخش نشان می‌دهد که هزینه‌ها قابل کنترل نبوده است، به طوری که متوسط عملکرد هر سال نسبت به عملکرد سال قبل حدود ۲۰ درصد افزایش یافته است. اگر این رفتار و رویه را مبنا قرار دهیم، در سال ۱۳۹۶ نیز اعتبارات هزینه‌ای با ۲۰ درصد افزایش نسبت به عملکرد سال قبل به ۲،۴۸۳ هزار میلیارد ریال خواهد رسید.

#### ۴-۲. تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای از ۶۲۷ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۷۱۴ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت. در یازده‌ماهه سال ۱۳۹۵ حدود ۱۸۰ هزار میلیارد ریال به طرح‌های عمرانی اختصاص یافته است، یعنی حدود ۹ درصد منابع وصولی در این مدت صرف طرح‌های عمرانی شده است. اما در دوازده ماه و برای کل سال رقم فوق به ۴۱۷ هزار میلیارد ریال رسید. از این مبلغ ۲۵۵ هزار ریال آن مربوط به واگذاری اسناد خزانه اسلامی به پیمانکاران بوده است. با توجه به پیش‌بینی منابع در قسمت قبلی گزارش در حد ۳،۱۸۷ هزار میلیارد ریال و پیش‌بینی هزینه‌ها در دو سناریو، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیز در دو سناریو قابل پیش‌بینی است.

**سناریوی اول-** با پیش‌بینی ۲،۲۷۵ (سناریوی اول با فرض انضباط مالی و کنترل هزینه‌ها) و ۳۰۰ هزار میلیارد ریالی به ترتیب برای هزینه‌ها و تملک دارایی‌های مالی، آنچه باقی می‌ماند مبلغ ۶۱۲ هزار میلیارد ریال است که به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل اختصاص است.

**سناریوی دوم-** با پیش‌بینی ۲،۴۸۳ هزار میلیارد ریال برای هزینه‌ها (سناریوی دوم با فرض رفتار واقعی دولت در سنوات اخیر) و ثبات سایر فروض اعتبار باقیمانده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۴۰۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود. با توجه به این که در سال گذشته مبلغ ۴۱۷ هزار میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی اختصاص یافت، با اختصاص مبلغ فوق (در سناریوی فوق) هرچند نشان از تحقق نسبتاً بالای اعتبارات طرح‌های عمرانی در دو سال اخیر دارد، اما

از آنجا که بخش قابل توجهی از این اعتبارات صرف بازپرداخت بدهی‌های دولت به پیمانکاران می‌شود، در کوتاه‌مدت تأثیری بر رونق‌بخشی به طرح‌های عمرانی نخواهد داشت، اما بار بدهی دولت سبک‌تر شده و در صورت تداوم آن پیمانکاران نیز توانمندتر خواهند شد.

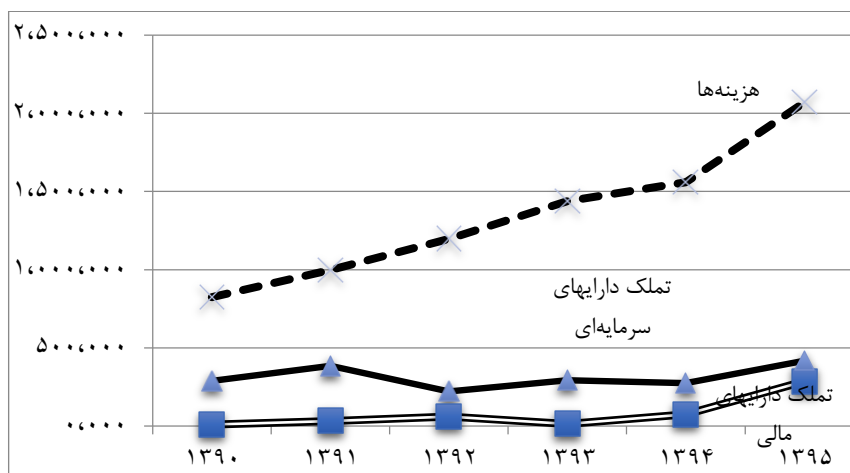
### ۴-۳. تملک دارایی‌های مالی

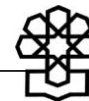
تملك دارایی‌های مالی در قانون با رقم ۲۱۵ هزار میلیارد ریال نسبت به لایحه تنها ۶ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. با توجه به اطلاعات جدول شماره ۸ لایحه بودجه ۱۳۹۶ پرداخت اقلامی مانند بازپرداخت اصل اوراق مالی (۹۵۸۳۰ میلیارد ریال)، بازپرداخت اصل تسهیلات بانکی (۵۸۰ میلیارد ریال)، تعهدات پرداخت نشده سال‌های قبل (۴۴۶۰ میلیارد ریال)، بازپرداخت اصل وام‌های خارجی و تعهدات (۱۸۴۲۰ میلیارد ریال) و در مجموع مبلغ ۱۲۰ هزار میلیارد ریال در بخش تملک دارایی‌های مالی و بازپرداخت تعهدات جزو تعهدات اجتناب‌ناپذیر است. دولت در سال ۱۳۹۴ مبلغ ۱۰۵ هزار میلیارد ریال و در سال گذشته مبلغ ۴۳۶ هزار میلیارد ریال اسناد خزانه فروخته است. با توجه به این که سررسید این اوراق مشخص نیست، فرض می‌کنیم سررسید یک‌سوم آنها در سال جاری است که در این صورت بازپرداخت این اوراق در سال جاری حدود ۱۸۰ هزار میلیارد ریال می‌شود. با جمع این رقم با ۱۲۰ هزار میلیارد ریال سطور قبلی مجموع تملک دارایی‌های مالی دولت در سال جاری برابر ۳۰۰ هزار میلیارد ریال خواهد بود. بدیهی است در صورتی که دولت برای بازپرداخت اوراق فروخته شده در سال ۱۳۹۶ به منابع بیشتری نیاز داشته باشد از منابع در دسترس برای پرداخت به طرح‌های عمرانی کاسته خواهد شد.

در نمودار ۲ روند تحقق مصارف در شش سال اخیر نشان داده شده است.

### نمودار ۲. روند تحقق مصارف در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۵

(هزار میلیارد ریال)





## ۵. اعتبارات متفرقه

اعتبارات متفرقه از رقم ۵۸۳ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۶۷۵ هزار میلیارد ریال در قانون افزایش یافت. بخشی از اعتبارات متفرقه در بودجه به معنای پیش‌بینی اعتباراتی بدون برنامه و یا دستگاه متولی خاص است. این امر می‌تواند باعث تمرکز وجوه در دست مقامات یا دستگاه‌های خاصی (بدون نظارت کافی دستگاه‌های نظارتی) شود که با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در سال جاری گزارش کاملی از نحوه مصرف این اعتبارات از دولت مطالبه کند و در مرحله بررسی و تصویب بودجه سال آینده سعی در محدود کردن این ردیف‌ها کند.

## جدول ۷. تغییرات اعتبارات متفرقه در لایحه و قانون بودجه ۱۳۹۴

(میلیارد ریال)

شرح	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
لایحه	۳۴۴،۲۰۹	۲۳۹،۱۹۰	۵۸۳،۳۹۹
قانون	۴۲۶،۱۹۰	۲۴۹،۰۲۴	۶۷۵،۲۱۴
تغییرات	۸۱،۹۸۱	۹،۸۳۴	۹۱،۸۱۵

## ۶. درآمدهای اختصاصی

درآمدهای اختصاصی از حدود ۵۱۱ هزار میلیارد ریال در لایحه به ۵۲۱ هزار میلیارد ریال در قانون بودجه افزایش یافت.

## ۷. اعتبارات استانی

درآمدهای استانی با ۸۴۸ هزار میلیارد ریال در قانون نسبت به لایحه بدون تغییر ماند. اما مصارف استان‌ها و به‌طور خاص تملك دارایی‌های سرمایه‌ای تغییرات چشمگیری کرده است. تملك دارایی‌های سرمایه‌ای که توزیع آن در اختیار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان است با افزایش ۸۵۶ میلیارد ریالی همراه بود (۵۳،۸۵۶ میلیارد ریال).

در حالی که در لایحه دولت سهم استان‌های نفت‌خیز و گازخیز (یک‌سوم) و مناطق کمتر توسعه‌یافته (دوسوم) ۲ درصد بود که از سهم دولت محاسبه می‌شد (به میزان ۲۰ هزار میلیارد ریال)، در مصوبه مجلس

و بنابر حکم برنامه ششم توسعه ۲ درصد به ۳ درصد افزایش یافت و مبنای محاسبه نیز از سهم دولت به کل عواید حاصل از صادرات نفت و گاز تغییر یافت. بنابراین سهم این استان‌ها به ۴۸ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. اعتبارات موضوع قانون استفاده متوازن از امکانات کشور به میزان ۳ درصد کل منابع عمومی بودجه نیز از ۹۵ هزار میلیارد ریال به ۱۱۷ هزار میلیارد ریال افزایش یافت. همچنین با مصوبه مجلس بنابه احکام برنامه ششم توسعه (بند «ج» ماده «۱۲۸») مبلغ ۳۱ هزار میلیارد ریال برای ارتقای شاخص‌های برخورداری مناطق عملیاتی دفاع مقدس و (ماده «۱۰۹») مبلغ ۷۵۶۷ میلیارد ریال برای توسعه ورزش در اختیار وزارتخانه‌های ورزش، جوانان و آموزش و پرورش قرار می‌گیرد.

### ۸. تراز کلی بودجه

براساس فروض پیش‌بینی تحقق ارقام، منابع عمومی دولت در سال ۱۳۹۶ حدود ۳،۱۸۷ هزار میلیارد ریال محقق خواهد شد که در مقایسه با رقم قانون حدود ۲۸۰ هزار میلیارد ریال عدم تحقق منابع خواهیم داشت. این میزان عدم تحقق عمدتاً از طریق عدم تخصیص اعتبار به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به میزان حدود ۱۰۲ هزار میلیارد ریال و تا حدودی صرفه‌جویی در اعتبارات هزینه‌ای جبران خواهد شد.

همانطور که از جدول ۱۰ پیداست، براساس ارقام مصوب قانون بودجه ۱۳۹۶ هزینه‌ها (جاری) از درآمدها به میزان ۷۹۷ هزار میلیارد ریال افزون‌تر است. به عبارت دیگر برای انجام هزینه‌ها (جاری) با کسری حدود ۸۰ هزار میلیارد تومانی مواجه‌ایم. این کسری از طریق فروش نفت خام و استقراض (فروش اوراق تعهدزا مانند اسناد خزانه اسلامی) تأمین مالی می‌شود. همچنین براساس ارقام مصوب قرار است دولت با فروش سرمایه‌های ملی (عمدتاً فروش نفت خام) ۷۱۴ هزار میلیارد ریال صرف سرمایه‌گذاری (تبدیل سرمایه نفت به انواع دیگر سرمایه) و مابقی آن را صرف هزینه‌ها (جاری) کند. برخلاف سال‌های پیش و با توجه به عملکرد سال گذشته مالی دولت به‌نظر می‌رسد در سال جاری، ترازهای بودجه نسبت به رقم مصوب تغییر فاحشی نداشته باشد.

### جدول ۸. ترازهای بودجه‌ای در بودجه سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶

(هزار میلیارد ریال)

۱۳۹۶		۱۳۹۵		شرح
پیش‌بینی عملکرد	قانون	عملکرد	قانون	
-۶۰۹	-۷۹۷	-۶۱۳	-۵۶۴	تراز عملیاتی
۳۸۱	۴۷۶	۳۲۵	۲۱۶	تراز سرمایه‌ای
۲۲۸	۳۲۱	۲۸۸	۳۴۸	تراز مالی



### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

۱. با توجه به عملکرد ارقام بودجه در سال گذشته، وضعیت بازار نفت و شرایط بازار در مجموع پیش‌بینی می‌شود در سال جاری منابع عمومی دولت در حدود ۳،۱۸۷ هزار میلیارد ریال محقق شود.

با توجه به عملکرد ارقام بودجه در سال گذشته و ضرایب حقوقی کارکنان پیش‌بینی می‌شود هزینه‌ها در حد ۲،۲۷۵ هزار میلیارد ریال قابل کنترل باشد و با فرض تحقق ۳۰۰ هزار میلیارد ریالی در قسمت تملک دارایی‌های مالی، منابع در دسترس برای اختصاص به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مبلغ ۶۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود. البته در صورتی که عملکرد سه سال گذشته دولت در بخش اعتبارات هزینه‌ای را مبنا قرار دهیم، هزینه‌ها در سال ۱۳۹۶ با رشد ۲۰ درصدی نسبت به عملکرد سال ۱۳۹۵ روبرو خواهد شد. یعنی اعتبارات هزینه‌ای برابر ۲،۴۸۳ هزار میلیارد ریال تحقق می‌یابد، در این صورت با ثبات سایر فرض مبلغ باقیمانده برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برابر ۴۰۴ هزار میلیارد ریال خواهد بود. از آنجا که بخش قابل توجهی از این اعتبارات صرف بازپرداخت بدهی‌های دولت به پیمانکاران می‌شود، در کوتاه‌مدت تأثیری بر رونق‌بخشی به طرح‌های عمرانی نخواهد داشت، اما بار بدهی دولت سبک‌تر شده و در صورت تداوم آن پیمانکاران نیز توانمندتر خواهند شد.

۲. با توجه به رکود نسبی حاکم بر طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در دست اجرا در چند سال اخیر ضرورت دارد دولت برای تحقق هرچه بیشتر منابع و صرفه‌جویی هرچه بیشتر هزینه‌ها اهتمام جدی به خرج دهد.

۳. با توجه به پیش‌بینی منابع نفتی بیش از واقع لازم است دولت در ایجاد تعهدات جدید نهایت احتیاط را به عمل آورد و تا حد امکان از هزینه‌های غیرضروری اجتناب کند.

۴. با توجه به این که وجود ردیف‌های متفرقه با بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و با اصول متعدد بودجه‌ریزی مانند شفافیت و پاسخگویی مغایر است، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در سال جاری گزارش کاملی از نحوه مصرف این اعتبارات از دولت مطالبه کند و در مرحله بررسی و تصویب بودجه سال آینده سعی در محدود کردن کامل این ردیف‌ها کند.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۴۹۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور از لایحه تا قانون

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: محمدتقی فیاضی

اظهار نظر کننده: سیدهادی موسوی نیک

ناظران علمی: محمد قاسمی، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۶/۰۱